

 EDITIONS DE L'UNIVERSITE DE BRUXELLES

Une Europe des élites ?

Réflexions sur la fracture démocratique
de l'Union européenne

EDITE PAR OLIVIER COSTA ET PAUL MAGNETTE

PREFACE DE GEORGE ROSS



iee INSTITUT D'ETUDES EUROPEENNES

- Jean De Ruyt. L'Acte unique européen. Commentaire. 2^e édition. 1989.
- Le Parlement européen dans l'évolution institutionnelle. Ed. Jean-Victor Louis et Denis Waelbroeck. 2^e tirage. 1989.
- Mário Marques Mendes. Antitrust in a World of Interrelated Economies. The Interplay between Antitrust and Trade Policies in the US and the EEC. 1991.
- L'espace audiovisuel européen. Ed. Georges Vandersanden. 1991.
- Vers une nouvelle Europe ? Towards a New Europe ? Ed. Mario Telò. 1992.
- L'Union européenne et les défis de l'élargissement. Ed. Mario Telò. Préface de William Wallace. 1994.
- La réforme du système juridictionnel communautaire. Ed. Georges Vandersanden. 1994.
- Quelle Union sociale européenne ? Acquis institutionnels, acteurs et défis. Ed. Mario Telò et de Corinne Gobin. Préface d'Emilio Gabaglio. 1994.
- Laurence Burgogue-Larsen. L'Espagne et la Communauté européenne. L'Etat des autonomies et le processus d'intégration européenne. Avant-propos de Luis Aguiar de Luque. Préface de Marie-Françoise Labouz. 1995.
- Banking Supervision in the European Community. Institutional Aspects. Report of a Working Group of the ECU Institute under the Chairmanship of Jean-Victor Louis. 1995, 304 pages.
- Pascal Delwit. Les partis socialistes et l'intégration européenne. France, Grande-Bretagne, Belgique. 1995.
- Démocratie et construction européenne. Ed. Mario Telò. 1995.
- Jörg Gerkrath. L'émergence d'un droit constitutionnel européen. Modes de formation et sources d'inspiration de la constitution des Communautés et de l'Union européenne. 1997.
- L'Europe et les régions. Aspects juridiques. Ed. Georges Vandersanden, 1997.
- L'Union européenne et le monde après Amsterdam. Ed. Marianne Dony. Préface de Jean-Victor Louis, 1999.
- Paul Magnette. La citoyenneté européenne. Droits, politiques, institutions. 1999, 252 pages.
- Le nouveau modèle européen. II. Les politiques internes et externes. Ed. Paul Magnette et Eric Remacle, 2000.
- Vers un espace judiciaire pénal européen. Towards a European Judicial Criminal Area. Ed. Gilles de Kerchove et Anne Weyembergh. Préface d'Elisabeth Guigou. Introduction de Marc Verwilghen. Postface d'Antonio Vitorino. 2000.
- Olivier Costa. Le Parlement européen, assemblée délibérante. 2001.
- Marianne Dony. Droit de la Communauté et de l'Union européenne. 2001.
- La reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires pénales dans l'Union européenne. Ed. Gilles de Kerchove et Anne Weyembergh. Préface de Koen Lenaerts. Introduction de Marc Verwilghen. Postface de Giuseppe di Lello Finuoli. 2001.
- L'avenir du système juridictionnel de l'Union européenne. Ed. Marianne Dony et Emmanuelle Bribosia. Préface de Bo Vesterdorf. Introduction de Marc Verwilghen. 2002.
- Quelles réformes pour l'espace pénal européen ? Ed. Gilles de Kerchove et Anne Weyembergh. 2003.
- Paul Magnette. Contrôler l'Europe. Pouvoirs et responsabilité dans l'Union européenne. 2003.
- Sécurité et justice : enjeu de la politique extérieure de l'Union européenne. Ed. Gilles de Kerchove et Anne Weyembergh. Préface de Marc Verwilghen. Postface d'Antonio Vitorino. 2003.
- L'harmonisation des législations : condition de l'espace pénal européen et révélateur de ses tensions. Anne Weyembergh. Préface de Gilles de Kerchove. 2004.
- La Grande Europe. Ed. Paul Magnette. 2004.
- Vers une société européenne de la connaissance. La stratégie de Lisbonne (2000-2010). Ed. Maria João Rodrigues. Préface de Mario Telò. 2004.
- Aides d'Etat. Ed. Marianne Dony et Catherine Smits. 2005.
- Commentaire de la Constitution de l'Union européenne. Ed. Marianne Dony et Emmanuelle Bribosia. Préface de Jean-Victor Louis. 2005.
- La confiance mutuelle dans l'espace pénal européen/Mutual Trust in the European Criminal Area. Ed. Gilles de Kerchove et Anne Weyembergh. Préface de Franco Frattini. Introduction de Luc Frieden. Postface de Dean Spielmann. 2005.
- The gays' and lesbians' rights in an enlarged European Union. Ed. Anne Weyembergh and Sinziana Carstocea. 2006.
- Comment évaluer le droit pénal européen ? Ed. Anne Weyembergh et de Serge de Biolley. 2006.
- La Constitution européenne. Elites, mobilisations, votes. Ed. Antonin Cohen et Antoine Vauchez. 2007.
- Les résistances à l'Europe. Cultures nationales, idéologies et stratégies d'acteurs. Ed. Justine Lacroix et Ramona Coman. 2007.
- L'espace public européen à l'épreuve du religieux. Ed. François Foret. 2007.

Une Europe des élites ?

Réflexions sur la fracture démocratique
de l'Union européenne

EDITE PAR OLIVIER COSTA ET PAUL MAGNETTE

C O M M E N T A I R E J . M E G R E T

Troisième édition

DROIT COMMUNAUTAIRE DE LA CONCURRENCE
Contrôle des aides d'Etat, 2007.

MARCHE INTERIEUR

Libre circulation des personnes et capitaux. Rapprochement des législations, 2006.

POLITIQUES ECONOMIQUES ET SOCIALES

Intégration des marchés financiers, 2007.

Deuxième édition

Volume 1 : Préambule. Principes. Libre circulation des marchandises, 1992.

Volume 2 : Politique agricole commune, 1991.

Volume 3 : Libre circulation des personnes, des services et des capitaux. Transports, 1990.

Volume 4 : Concurrence, 1997.

Volume 5 : Dispositions fiscales. Rapprochement des législations, 1993.

Volume 6 : Union économique et monétaire. Cohésion économique et sociale. Politique industrielle et technologique, 1995.

Volume 7 : Politique sociale. Education et jeunesse, 1998.

Volume 8 : Culture. Santé. Consommateurs. Réseaux transeuropéens. Recherche et développement technologique. Environnement. Energie, 1996.

Volume 9 : Le Parlement européen. Le Conseil. La Commission. La Cour des comptes. Le Comité économique et social. Le Comité des régions. La Banque européenne d'investissement. Le Fonds européen d'investissement.

Volume 10 : La Cour de justice. Les actes des institutions, 1993.

Volume 11 : Les finances de l'Union européenne, 1999.

Volume 12 : Relations extérieures, 2005.

Volume 13 : La coopération au développement de la Communauté européenne, 2005.

Première édition

Volume 13 : La convention de Lomé, 1990.

Volume 14 : L'aide au développement, 1986.

Volume 15 : Dispositions générales et finales, 1987.



EDITIONS DE L'UNIVERSITE DE BRUXELLES

Une Europe des élites ?

Réflexions sur la fracture démocratique
de l'Union européenne

EDITE PAR OLIVIER COSTA ET PAUL MAGNETTE

PREFACE DE GEORGE ROSS

ISBN 978-2-8004-1399-0
D/2007/0171/13
© 2007 by Editions de l'Université de Bruxelles
Avenue Paul Héger, 26 – 1000 Bruxelles (Belgique)
EDITIONS@admin.ulb.ac.be
www.editions-universite-bruxelles.be

Imprimé en Belgique

Cet ouvrage est issu des travaux de la Section d'étude européenne (SEE) de l'Association française de science politique.

La SEE poursuit trois objectifs principaux : structurer et renforcer les études européennes menées en France ; assurer la diffusion de ces recherches, notamment à l'étranger ; encourager le dialogue avec les autres disciplines traitant de l'intégration européenne. Elle développe pour ce faire des activités d'animation (lettre d'information « I-SEE! », colloques, journées d'études, congrès annuel) et de mise en réseau (contacts avec les associations d'autres disciplines et d'autres pays, avec les pouvoirs publics, avec les acteurs de l'intégration européenne).

Pour tout renseignement, vous pouvez contacter Olivier Costa (o.costa@sciencespobordeaux.fr) et Paul Magnette (pmagnet@ulb.ac.be), ou visiter la page Internet de la SEE : www.afsp.msh-paris.fr/activite/groupe/europe/europe

Préface

George Ross

La dénonciation du gouvernement par les élites est à la fois triviale et politiquement pertinente. Les institutions politiques contemporaines sont toutes élitistes, la gouvernance démocratique étant fondée sur le choix de groupes de personnes spécifiques partageant des caractéristiques particulières pour exercer les responsabilités politiques. Les responsables politiques, dont certains deviennent ministres ou aboutissent à Bruxelles, sont des professionnels de la politique, dotés de compétences rares, qui font des choses que les citoyens ordinaires ne savent pas faire et, pour la plupart, ne veulent pas faire. Les « bureaucrates » – les administrateurs professionnels – ont les capacités nécessaires à la mise en œuvre et à l'évaluation de politiques complexes, et effectuent eux aussi des tâches qui échappent aux compétences des citoyens. Habituellement, nous acceptons ce règne des élites parce qu'une partie significative d'entre elles sont élues pour « représenter » nos intérêts, et parce que nous croyons que la transparence, l'existence de règles claires, le principe de responsabilité et le contrôle politique évitent les abus de pouvoir potentiels. En général, nous reconnaissons qu'une division du travail entre les spécialistes et les profanes est raisonnable dans les systèmes démocratiques, comme elle l'est pour bien d'autres aspects de la vie. La rhétorique anti-élitiste reste néanmoins un puissant instrument de mobilisation. Notre tolérance envers les élites et leurs pratiques est volatile, car fondée sur une confiance friable : aussi, nous laissons-nous facilement aller à la dénonciation de « l'élitisme » des comportements et des politiques que nous désapprouvons.

Il n'est donc pas surprenant que l'Union européenne soit stigmatisée pour son caractère élitiste, ne serait-ce que parce qu'elle partage les caractéristiques de l'élitisme démocratique qui affecte la vie politique des Etats membres. Le rôle des élites dans ce système politique est, cependant, d'autant plus controversé qu'il ne

s'agit pas d'un Etat, et qu'il ne semble pas prêt de le devenir, s'il le devient jamais. Les institutions de l'Union ont été créées afin de promouvoir la coopération entre des Etats démocratiques ; leur succès en la matière, malgré les profonds désaccords qui existent entre ces Etats, reste sans précédent. Bien entendu, cette capacité à surmonter les conflits implique que les mécanismes de décision les plus importants sont intergouvernementaux, et reposent sur des négociations entre les représentants des gouvernements démocratiquement désignés. Pour des raisons historiques et pratiques, les ministres ont pris l'habitude de se réunir à huis clos, conformément à la pratique diplomatique classique. Ces mécanismes de décision qui échappent à la connaissance et à la compréhension des citoyens, alors même qu'ils ont un fort impact sur leur vie quotidienne, sont fréquemment critiqués pour leur élitisme. Ce phénomène est favorisé par les stratégies des responsables politiques nationaux qui, alternativement, revendiquent la paternité de certaines décisions et en récusent d'autres. Ironiquement, ils sont en effet à la fois les acteurs centraux et les principaux détracteurs de l'Union. Quand celle-ci agit de manière bénéfique, les responsables nationaux en assument volontiers la responsabilité ; mais lorsqu'elle prend des décisions qui déplaisent à certains citoyens, ils sont prompts à stigmatiser les excès de « Bruxelles ». L'Union est d'autant plus sensible à la dénonciation de son élitisme qu'elle est assimilée dans le discours commun à la Commission européenne et plus largement aux « eurocrates ». Les architectes de l'Union, qui avaient tiré les leçons de l'ordre westphalien, savaient que des négociations intergouvernementales conduiraient à des impasses ou à de mauvais compromis, sans rapport avec les besoins de la construction européenne. Ce constat les conduisit à instituer une Commission, capable de proposer des politiques publiques et de favoriser la coopération intergouvernementale. Cette invention institutionnelle – alliée au caractère contraignant du droit communautaire et au mécanisme de la décision à la majorité qualifiée – a permis à l'intégration européenne de remporter un succès sans précédent, du point de vue de la gouvernance internationale. En contrepartie, elle a fait des « eurocrates » des boucs émissaires commodes. L'attribution au Parlement européen de pouvoirs croissants n'a pas permis de remédier à cette situation.

Depuis des décennies, les chercheurs et responsables politiques stigmatisent et analysent le « déficit démocratique » de l'Union européenne. Les relations problématiques entre les élites de l'Union et les peuples constituent un autre niveau d'interrogation, tout aussi pertinent. La grande vertu du présent ouvrage est de l'aborder et de montrer que la confiance, ténue mais réelle, qui existe entre les citoyens et les élites dans les démocraties nationales est beaucoup plus faible à l'échelle de l'Union. Les contributions réunies dans cet ouvrage analysent les diverses dimensions du problème. Qui a confiance dans les élites européennes ? Les citoyens qui leur apportent leur soutien sont eux-mêmes des élites à l'échelle nationale, ce qui contribue à accentuer les clivages domestiques autour des questions européennes. Qui sont les élites européennes ? Sont-elles homogènes ? Quelles sont leurs relations avec les autres élites ? Les chapitres de cet ouvrage traitent de ces questions sous de multiples angles. Ils montrent que les élites de l'Union n'ont pas toujours été suffisamment conscientes de la défiance qu'elles inspirent, et ont de ce fait amplifié le phénomène. Les difficultés récentes de l'Union, illustrées par le rejet du traité constitutionnel lors

des référendums français et néerlandais, ont toutefois changé la donne : tous les acteurs de l'Union sont désormais sensibilisés à la nécessité de trouver de nouvelles réponses au manque de confiance et de soutien dont souffre l'Union. Comme le montrent certaines contributions, les élites européennes ont consacré récemment une grande énergie à cet enjeu. Hélas, leurs bonnes intentions et leurs efforts pour construire des alliances, clarifier leur discours, mieux communiquer, assurer une plus grande transparence et, d'une manière générale, se tourner vers les citoyens afin de renforcer leur confiance dans l'Union, se sont systématiquement heurtés à des obstacles au sein des Etats membres. Les médias nationaux ont largement ignoré ces efforts, ou les ont interprétés selon des grilles de lecture nationales, et il n'existe pas de média européen capable de compenser ce phénomène. Les partis politiques et les députés européens ont essayé de se focaliser sur les vrais enjeux de la construction européenne, afin de raviver la confiance des citoyens, mais il est extrêmement difficile pour eux de se faire entendre.

Les relations entre les élites européennes et les citoyens, comprises sous l'angle de la confiance et de la légitimité, n'ont cessé de se dégrader depuis la création des Communautés il y a cinquante ans. La situation a atteint un seuil critique, en raison notamment du nombre croissant, et désormais considérable, de domaines dans lesquels l'Union européenne a un impact direct ou indirect sur la souveraineté des Etats membres. L'omniprésence de l'Union dans la vie des citoyens a fait de la nature et du rôle des élites européennes une question centrale du débat public. La définition de stratégies viables, capables de susciter le soutien dont elles ont besoin et de rassurer les citoyens, est particulièrement délicate. *Une Europe des élites ?* est un recueil virtuose des travaux de chercheurs francophones en sciences sociales qui explorent cette question centrale. Pour un outsider comme moi, l'absence de l'institutionnalisme froid, technique, souvent analytiquement frustrant, qui domine la recherche anglophone sur l'Union européenne est extrêmement stimulante. Nous évoluons non pas dans un paysage dominé par des controverses méthodologiques et théoriques, qui tendent à masquer la complexité des choses, mais dans un monde social sans frontière, peuplé de vrais acteurs, confrontés à de vrais problèmes, souvent décrits sur un mode original, de manière créative, vivante et stimulante. La problématique générale et la sociologie politique des élites se prêtent particulièrement bien à ce type d'exploration. Cet ouvrage propose un large éventail de méthodes et d'hypothèses susceptibles d'ouvrir de nouvelles voies de recherche et d'enrichir les travaux existants. Tous ceux qui s'intéressent à l'Union et à la construction européenne doivent espérer que cet ouvrage et ses auteurs annoncent de nouvelles approches de ces objets ; en effet, ce type de travaux ne se contente pas d'améliorer notre compréhension de l'Union, mais pourrait également aider concrètement l'Europe à aller de l'avant.

INTRODUCTION

L'Europe des élites, anatomie d'un mythe

Olivier COSTA et Paul MAGNETTE

Il plane sur le projet européen, depuis les origines, un lourd soupçon : présentée comme l'expression de l'intérêt général européen, l'intégration du continent ne serait, dans le fond, qu'un complot des élites, destiné à servir leurs intérêts propres et à promouvoir leur vision du monde, au mépris et aux dépens des aspirations populaires.

Ce préjugé, largement répandu et durable, apparaît d'abord fondé par le « péché originel » des Pères fondateurs¹. Face à l'impossibilité d'une approche ouvertement politique – attestée par les maigres résultats du Congrès de La Haye de 1948 –, conscients de la portée révolutionnaire de l'entreprise européenne, et mesurant les réticences des opinions publiques, ils choisirent, après de longues hésitations, la voie subreptice d'une intégration fonctionnelle. Les traités fondateurs furent négociés dans une grande discrétion, par une poignée de diplomates et de juristes, entretenant des liens étroits avec les milieux d'affaire. Ils furent ratifiés, dans les six Etats fondateurs, par des majorités parlementaires plutôt étroites, et soigneusement disciplinées par les dirigeants des partis de gouvernement, sans que cet évènement suscite un vrai débat public. Par la suite, toutes les grandes avancées de la construction européenne – du traité de Rome de 1957 à l'Acte unique européen de 1986, au moins – ont suivi cette voie discrète. Le soutien populaire était présumé plus qu'éprouvé.

Le traité de Maastricht de 1992 est unanimement considéré comme une rupture. Négocié selon les méthodes intergouvernementales classiques, à l'abri des pressions

¹ Cette thèse est appuyée par des travaux émanant plus de philosophes que de politistes. Pour une formulation classique de cet argument, voir notamment L. SIEDENTOP, *Democracy in Europe*, Londres, Penguin, 2000 et plus récemment P. MANENT, *La raison des nations*, Paris, Gallimard, 2005.

exercées par les médias et les organisations des sociétés civiles, sa ratification donna lieu à la première grande vague de discussions publiques sur le sens et la portée du projet européen : en France et au Danemark, où il fut soumis à référendum, mais aussi dans les dix autres Etats membres de l'époque, où, pour la première fois, syndicats, associations, intellectuels, partis et médias, se saisirent de l'objet européen. Loin de dissiper le fantasme d'une Europe voulue, conçue et soutenue par les élites, ce baptême démocratique semble l'avoir consolidé. Les analyses électorales et les enquêtes d'opinion ont révélé, dès ce moment, que le soutien au projet européen était profondément stratifié. Les partisans de l'intégration se recrutent principalement dans les catégories socioculturelles les plus élevées, tandis que les résistances émanent majoritairement des groupes sociaux bénéficiant de revenus, de statuts socioprofessionnels et de degrés d'instruction inférieurs à la moyenne ².

De prime abord, ce phénomène a pu paraître normal : toute communauté politique n'est-elle pas, dans sa phase fondatrice, soutenue par une élite agissante ? Les « masses silencieuses » n'illustraient-elles pas, dans leur indifférence ou leur hostilité au projet européen, le mécanisme classique du « retard cognitif » des catégories populaires, qui tardent à prendre la mesure des nouvelles dimensions du politique ³ ? Une fois l'Union européenne banalisée, et à mesure que les citoyens prendraient conscience des bénéfices qu'ils tirent des politiques communes et de l'existence des « solidarités de fait » chères à Robert Schuman, ces préjugés ne se dissiperont-ils pas ?

Ces hypothèses optimistes se seraient peut-être diffusées si, tout au long des années 1990 et depuis, la réalité de la fracture européenne ne s'était stabilisée, voire durcie. Sans doute le soutien des opinions publiques au projet européen, tel que mesuré par les enquêtes Eurobaromètre, a-t-il beaucoup fluctué au cours des quinze dernières années. Sans doute aussi des segments des électorsats autrefois très hostiles au projet européen – des travaillistes britanniques aux gaullistes français – se sont-ils lentement convertis. Mais dans le même temps, de nouvelles résistances se sont développées, qui ont principalement pris pied, une fois encore, dans les catégories sociales les moins instruites et/ou les plus exposées aux transformations économiques et sociales. En 2005, qui restera comme une année-charnière dans l'histoire de l'intégration européenne, la vaste campagne suscitée par la ratification du traité constitutionnel européen, dont les partisans escomptaient qu'elle constituerait un moment de socialisation politique favorable au projet européen, a plutôt produit l'effet inverse. Les peurs d'une Europe perçue comme un mécanisme de modernisation politique et économique insensible aux intérêts des secteurs les plus exposés, aux traditions et aux valeurs dont les territoires et les communautés morales sont porteuses, n'ont jamais été plus fortes qu'au lendemain des campagnes de ratification du printemps 2005. Exprimées de manière spectaculaire en France et aux Pays-Bas, où elles menèrent au rejet du traité constitutionnel, elles traversèrent également les campagnes référendaires espagnole et luxembourgeoise, et provoquèrent de forts échos dans les pays qui ont

² Voir l'étude fondatrice de A. PERCHERON « Les Français et l'Europe : acquiescement de façade ou adhésion véritable ? », *Revue française de science politique*, 41/3, 1991, p. 382-406.

³ Telle était notamment l'hypothèse du sociologue allemand Norbert Elias, « Les transformations de l'équilibre Nous-Je », in *La société des individus*, Paris, Fayard, 1991.

recouru à la ratification parlementaire – un tiers des Etats membres renonçant même à procéder à la ratification par crainte de les voir s'amplifier.

Confrontés à ce phénomène, les dirigeants européens avouent leur perplexité. Pour y remédier, ils ont envisagé trois registres – très différents – de légitimation. La rhétorique de légitimation développée par la Commission européenne et les représentants des Etats membres a longtemps mis l'accent sur les « bénéfiques » de l'intégration européenne. Les citoyens, présumait-on, adhèreraient au projet européen s'ils percevaient les avantages qu'ils en tireraient ; récemment encore, le président de la Commission José Manuel Barroso plaidait pour « l'Europe des résultats » pour effacer l'échec du traité constitutionnel. Parallèlement à ce discours qui a vite montré ses limites, les dirigeants européens ont, sans jamais l'expliciter réellement, procédé à une « parlementarisation » du système institutionnel de l'Union. De leur propre initiative ou en réponse aux revendications des députés européens, ils ont constamment renforcé les pouvoirs du Parlement européen, modifié ses rapports avec la Commission et le Conseil, et appelé de leurs vœux une montée en puissance de la logique partisane dans le fonctionnement de l'Union. Cette évolution s'est toutefois faite sans remise en cause fondamentale de l'architecture institutionnelle des origines : les gains de lisibilité obtenus par le recours à un schéma politique plus familier ont donc été annihilés par les interférences entre les différentes logiques de légitimation. En outre, elle a suscité des réticences auprès de certains représentants nationaux, hostiles à toute évolution fédérale, et de la Commission, soucieuse de préserver son rôle central. C'est pourquoi, à la fin des années 1990, persuadés que l'Union souffrait aussi d'une image d'opacité, de lenteur et d'inefficacité, les membres de la Commission réorientèrent en partie leur stratégie vers une correction de la « gouvernance » de l'Union. Selon cette nouvelle approche, l'Union ne se devait pas seulement de produire des résultats tangibles et appréciables par les citoyens, mais démontrer que les politiques européennes étaient faites dans la transparence et la probité, en multipliant les procédures et les organes de contrôle et en s'ouvrant largement aux « milieux concernés ».

L'activation alternative ou simultanée de ces trois registres de légitimation n'a pas permis de réconcilier les citoyens avec l'intégration européenne. Dans une certaine mesure, elle a au contraire semé le doute dans les opinions publiques quant à la capacité des politiques de l'Union à répondre aux attentes des citoyens, et diffusé dans les espaces publics nationaux la rhétorique du « déficit démocratique ». Au début des années 2000, face aux difficultés persistantes de l'Union et à l'impossibilité manifeste d'y apporter des solutions par la voie d'une négociation intergouvernementale, les représentants des Etats optèrent pour la convocation d'une convention. Ils espéraient que celle-ci parviendrait, en recourant à d'autres logiques de délibération et de négociation et en rédigeant éventuellement un traité constitutionnel, à proposer des options originales, susceptibles de répondre aux inquiétudes des citoyens. L'option d'une constitutionnalisation des traités européens a cependant plus attisé qu'apaisé les craintes et les tensions, et les dirigeants européens ne savent désormais plus comment retrouver la confiance et le soutien des opinions publiques.

Ce livre n'a pas pour ambition d'indiquer la voie qui permettrait de résorber la fracture européenne, mais d'essayer de mieux poser les questions. Les auteurs ici réunis, partant chacun de leur objet d'étude particulier, affrontent le même problème :

le procès en élitisme fait à la construction européenne relève-t-il du préjugé, ou est-il fondé ? Si elle est avérée, quelle est la mesure de cette fracture, et comment s'explique-t-elle ?

La contribution de Bruno Cautrès et Gérard Grunberg, qui ouvre le volume, étaye et affine à la fois le diagnostic. En examinant minutieusement les résultats des enquêtes d'opinion qui mesurent le soutien à « l'Europe » dans l'ensemble des Etats membres, ils montrent que le niveau d'étude et la situation socioprofessionnelle continuent de structurer fortement les attitudes des citoyens. Le « biais élitiste » est non seulement perceptible, il est aussi remarquablement constant : même si les attitudes fluctuent dans le temps, et si les variations nationales restent importantes, on observe partout un soutien à l'intégration européenne nettement plus élevé que la moyenne dans les catégories sociales les plus instruites – et nettement plus faible dans les catégories inférieures. La fracture, pourrait-on dire en recourant aux anciennes notions, est plus d'ordre capacitaire que censitaire. Les deux auteurs se penchent aussi sur les causes de ce phénomène, pour montrer que les attitudes à l'égard de l'Europe ne sont pas exclusivement utilitaires : l'hostilité ou l'indifférence relève autant de facteurs affectifs que de calculs relatifs aux coûts et bénéfices de l'intégration⁴. L'attachement à l'identité nationale, et notamment aux « modèles sociaux » qu'incarnent les nations, se lit dans les « peurs de l'Europe » que les sondés expriment.

Les trois contributions suivantes étudient les grands facteurs classiques de structuration des attitudes politiques – les partis, les médias et les élites – dans le but de comprendre comment se forment ces attitudes. Antoine Roger montre que les organisations partisans éprouvent les pires difficultés à socialiser leurs militants et leurs électeurs aux dossiers européens. Alors que, dans l'espace national, ils jouent un rôle central dans la clarification des enjeux politiques et leur appropriation par les citoyens, dès lors qu'ils abordent des questions européennes, les partis peinent à remplir ces fonctions. Ceci s'explique en grande partie, considère-t-il, par le mode de légitimation délibératif et ouvert auquel recourt l'Union, qui tend à disqualifier le rôle d'agrégation des groupes sociaux que jouent traditionnellement les cadres des partis, et qui obscurcit la confrontation des antagonismes sociopolitiques au profit d'une « gouvernance » aux contours flous et mouvants. La structuration médiatique de ces débats, qu'Olivier Baisnée et Thomas Frinault étudient ici dans le cas français, agit comme une caisse de résonance. Les médias les plus suivis par les catégories sociales les moins instruites (les journaux télévisés et la presse régionale) ne relayent que très peu les enjeux européens ; inversement, ceux qui relatent le plus les activités de l'Union (la grande presse écrite nationale) s'adressent aux citoyens les mieux formés, qui sont aussi les citoyens qui soutiennent le plus la construction européenne. Christian Lequesne examine de son côté le rôle des élites politiques dans la formation et la diffusion des attitudes politiques, en se penchant sur le cas particulier et hautement symptomatique du débat français sur l'élargissement oriental

⁴ La même hypothèse, contredisant le courant dominant des études anglo-américaines qui postule que les attitudes à l'égard de l'Europe reflètent les calculs rationnels de leur intérêt par les citoyens, ressort d'enquêtes qualitatives, telle celle de J. DIEZ MEDRANO, *Framing Europe, Attitudes to European Integration in Germany, Spain and the United Kingdom*, Princeton, Princeton University Press, 2003.

de l'Union. Les modes d'argumentation auxquels recourent les dirigeants relèvent principalement, souligne-t-il, du registre du « risque » et de la « menace »⁵. Ce qui tend, sinon à créer, du moins à amplifier les attitudes sous-jacentes d'électorats qui perçoivent la construction européenne comme un mécanisme mettant les acquis sociaux nationaux en concurrence. Tout concourt, en d'autres termes, à perpétuer la stratification socioculturelle des attitudes – voire à la constituer.

Les auteurs réunis dans la deuxième partie de l'ouvrage s'interrogent pour leur part sur la manière dont les acteurs qui font l'Europe s'articulent aux espaces politiques « vécus ». Les élites qui contribuent à la formation des politiques européennes – qu'ils soient élus, fonctionnaires, magistrats, représentants syndicaux ou experts – sont-ils en mesure de relayer les demandes sociales et d'enraciner les politiques publiques dans les lieux où sont socialisés les citoyens – comme les élites nationales sont censées le faire en démocratie ? La réponse apportée par ces contributions est largement négative. Les fonctionnaires européens observés par Didier Georgakakis, les juristes communautaires analysés par Antoine Vauchez, les représentants syndicaux examinés par Arnaud Mias, et les fonctionnaires nationaux impliqués dans la formation des politiques publiques communautaires étudiés par Sophie Jacquot et Pierre Muller, révèlent des matrices d'action communes. Travaillant « en réseau », ils parviennent à dépasser les tensions et concurrences produites par les intérêts nationaux dont ils sont porteurs pour faire émerger un langage et des pratiques de négociation communs. Rien ne permet donc d'affirmer – contrairement aux hypothèses fonctionnalistes formulées dans les années 1950 – qu'en « s'europanisant », les acteurs connaissent un « glissement de loyauté » des Etats vers l'Union. Mais force est de constater que ces acteurs ne parviennent pas – ou ne cherchent pas – à diffuser dans leurs milieux d'origine les normes acquises dans le jeu européen. La logique d'intégration, même si elle ne contribue pas à faire émerger une « élite européenne déracinée », surplombant les espaces politiques nationaux, éloigne néanmoins de leurs milieux politiques d'origine les acteurs nationaux agissant en réseau sur le plan européen. Constatant que les acteurs impliqués dans la formation des politiques publiques européennes recourent toujours plus à des stratégies discursives (des « politiques de la parole ») pour compenser les faiblesses institutionnelles de l'Union, Sophie Jacquot et Pierre Muller observent que l'écart se creuse entre les lieux réels du pouvoir, qui demeurent souvent nationaux, et celui de la production des normes politiques, qui est de plus en plus européen. Si cette tendance devait se confirmer, l'idée selon laquelle l'Union fait des politiques publiques (*policies*) mais pas de politique (*politics*), tandis que les Etats font de la politique mais de moins en moins de politiques publiques, se verrait corroborée, accentuant les distances entre les lieux de la décision et de la délibération. La décision, en 1976, de procéder à l'élection directe du Parlement européen était une réponse très précoce à cette préoccupation – parmi d'autres. Elle s'est toutefois montrée inadaptée, ou du moins insuffisante. Si la représentativité des députés européens issus du suffrage universel leur a permis de revendiquer, et d'obtenir, de nouveaux pouvoirs pour leur institution, ils n'ont guère contribué à rapprocher les citoyens de

⁵ Pour une mise en perspective comparative de ce registre discursif, voir V. A. SCHMIDT, *Democracy in Europe*, Oxford, Oxford University Press, 2006.

l'Union ; ils n'ont pas davantage réussi à y imposer une logique de fonctionnement partisane et à faire du Parlement européen un lieu de débat ouvert sur les espaces publics nationaux. Plus encore, l'inflation continue de l'abstention aux élections européennes depuis 1979 et les enquêtes d'opinion révèlent que les députés européens remplissent très imparfaitement cette fonction de médiation. Cette situation tient largement aux difficultés de positionnement de ces élus, qui doivent trouver leur voie entre l'illusoire revendication d'une représentativité « européenne » et l'impossible prétention à incarner la nation. Oliver Costa, Eric Kerrouche et Jérémie Pélerin se penchent sur le processus de régionalisation du mode de scrutin européen, qui se veut une réponse à cette problématique, en examinant l'impact de la réforme intervenue en France pour les élections de 2004. Ils montrent qu'elle a favorisé une certaine « proximité », dans le sens où elle a accru l'éligibilité des candidats disposant d'une forte implantation locale et renforcé la présence des députés européens sur le terrain. Elle n'a toutefois pas eu d'incidence notable (du moins pour l'instant) sur la proximité ressentie par les citoyens. Elle s'est en outre accompagnée d'une « normalisation » de la population des députés européens, sur le modèle de leurs homologues nationaux, qui n'est pas une réponse adaptée à la problématique de l'élitisme compte tenu de la faible représentativité sociologique de ces derniers.

Cette difficulté des acteurs de l'intégration européenne à établir le lien entre les institutions de l'Union et les espaces politiques nationaux et infra-nationaux n'est pas passée inaperçue dans les cercles européens. La faiblesse des liens entre ces deux mondes est une préoccupation largement répandue et à laquelle les institutions et acteurs européens se sont efforcés d'apporter des réponses depuis au moins le milieu des années 1990, et sans cesse depuis. C'est pourquoi, dans la troisième partie de cet ouvrage, nous avons voulu passer au crible les expériences menées pour élargir le cercle des acteurs impliqués dans la décision européenne, et ancrer davantage les politiques européennes dans les milieux où les citoyens sont socialisés. François Foret revient dans son chapitre sur les tentatives visant à produire une « communication européenne ». Il rappelle que les premiers théoriciens de l'intégration percevaient, dès les années cinquante, les dangers qui pesaient sur un ordre politique caractérisé par une faible implication civique et un fort cloisonnement des espaces publics, et montre que les élites européennes continuent de se heurter aux obstacles inhérents à une consociation d'Etats (éclatement institutionnel, absence de référents communs, fermetures des élites...) quand ils s'efforcent de produire un « sens politique » européen. Sabine Saurugger de même que Laurie Boussaguet et Renaud Dehousse examinent quant à eux les expériences conduites par les institutions européennes pour élargir les négociations et la mise en délibération des politiques communautaires au-delà des cercles des experts et des « intérêts concernés ». Ils aboutissent à la même conclusion : qu'il s'agisse de « démocratiser l'expertise » en codifiant le lobbying et en encourageant l'organisation de la « société civile », ou d'introduire une « parole profane » dans la réflexion sur les régulations communautaires, l'Union peine à briser son biais élitiste. Sans doute le cercle des intérêts associés aux discussions européennes s'est-il élargi ; peut-être même ces expériences ont-elles suscité la formation de groupes structurés qui pourraient former les noyaux d'une société civile en voie de construction. Toujours est-il que ces mécanismes, qui visent à rendre

l'Union plus démocratique, sont eux-mêmes marqués d'un biais élitair. Aussi ouvert et régulé soit-il, le lobbying n'associe à la négociation européenne qu'une part infime des intérêts. Et les « conférences citoyennes », en dépit de la volonté d'insérer des profanes dans le jeu européen, sont elles-mêmes peu représentatives de la diversité des intérêts et des aspirations des citoyens européens, et incapables de relayer leurs propres délibérations dans les espaces politiques dont elles sont issues. L'élite s'élargit et se diversifie, en somme, mais elle reste une élite.

Ces constats amènent et amèneront toujours plus ceux qui étudient la formation de l'Europe à s'interroger sur les voies possibles de sa politisation. C'est dans cette perspective, qui renoue avec les travaux prospectifs et normatifs sans renoncer aux exigences de scientificité, que s'inscrit le chapitre d'Aurélien Buffat et Yannis Papadopoulos qui clôt ce volume. Observant des homologues structurales nettes entre l'Union européenne et la Suisse, les deux auteurs se demandent dans quelle mesure, et moyennant quelles adaptations, les mécanismes de démocratie directe qui organisent la vie politique suisse pourraient être transplantés dans le régime politique de l'Union européenne. Si l'Union est, comme la Suisse, une démocratie de compromis, reposant largement sur la collusion des élites issues des territoires et des intérêts qui la composent, elle a sans doute besoin de mécanismes de participation directe des citoyens qui puissent corriger les travers d'une démocratie indirecte et élitair. Ce n'est qu'une des voies possibles. La sociologie historique du politique nous rappelle, en tout cas, que la légitimation d'un ordre politique, quel qu'il soit, passe nécessairement par une phase d'antagonismes entre les intérêts – territoriaux, sectoriels ou sociaux ⁶. Aucun espace public ne peut, semble-t-il, se construire en faisant l'économie de la confrontation, et des crises qu'elle engendre ⁷. Nos démocraties nationales ne se seraient pas formées sans les grands conflits qui ont opposé les constructeurs de l'Etat central aux défenseurs des périphéries, les gardiens de l'ordre moral aux promoteurs des libertés publiques, les intérêts des classes possédantes à ceux des travailleurs... Aujourd'hui encore, nos démocraties vivent largement de la perpétuation de ces conflits structurants. A moins que l'Union n'invente un mode de régulation parfaitement apolitique, reposant entièrement sur la délibération des experts, des juristes et des représentants d'intérêts, sans susciter de résistances des lieux politiques historiquement construits, il n'y a pas de raison de penser qu'elle échappera à cette phase de politisation dans la conflictualité. La loyauté politique n'est pas acquise mais construite, et elle ne se forme qu'en établissant des transactions entre les entrepreneurs du pouvoir et ceux qui lui opposent la résistance de leurs intérêts ou de leurs visions du monde.

⁶ Les formes de la structuration politique, en revanche, ne sont pas stables. Dans l'avènement des démocraties européennes contemporaines, les partis politiques ont été l'instrument principal d'agrégation des intérêts et des visions du monde, le vecteur majeur de la socialisation civique et le moteur des transactions entre groupes sociaux. Il est possible, mais pas certain, qu'il en aille de même dans l'Union européenne. A l'instar des autres régimes consociatifs, l'Union pourrait préserver une pluralité de canaux de structuration politique – les partis et associations transnationaux, mais aussi les représentants d'intérêts territoriaux et sectoriels. Sur cette hypothèse, voir O. COSTA and P. MAGNETTE, « The EU as a Consociation? A methodological assessment », *West European Politics*, 26/3, juillet 2003, p. 1-18.

⁷ Voir S. BARTOLINI, *Restructuring Europe*, Oxford, Oxford University Press, 2005.

PREMIÈRE PARTIE

La fracture européenne

Position sociale, identité nationale et attitudes à l'égard de l'Europe

La construction européenne souffre-t-elle d'un biais élitiste ?

Bruno CAUTRÈS et Gérard GRUNBERG

La relation entre les caractéristiques sociodémographiques individuelles des citoyens européens et leurs attitudes à l'égard de la construction européenne est un phénomène qui a retenu depuis longtemps l'attention des observateurs. Il a pris un relief particulier après le rejet du traité constitutionnel européen par la France et les Pays-Bas en 2005. En effet, il a été noté que les couches populaires avaient voté « non » aux deux référendums plus fréquemment que les autres milieux sociaux. Les élites, habituées à ce que la construction européenne ait été depuis l'origine l'affaire des politiques et des experts, ont été surprises par le refus massif exprimé par ces couches sociales. L'existence d'un « biais élitiste » de la construction européenne est alors devenue une question centrale. D'autant plus que la dynamique des régimes représentatifs entraîne une intervention directe croissante des citoyens dans le processus de la construction européenne du fait du recours de plus en plus fréquent à la procédure du référendum. L'existence d'un tel biais semble mettre ainsi en cause la manière dont le processus de l'intégration européenne s'est déroulé, notamment depuis le traité de Maastricht. La panne politique intervenue à la suite des référendums de 2005 montre assez que la question des attitudes des électeurs européens à l'égard de l'Europe exige une attention accrue. Or, si ce phénomène général est désormais clairement reconnu, les études précises sont encore trop peu nombreuses, qu'il s'agisse de la mesure du phénomène ou de son interprétation. La présente contribution a pour objet de faire le point sur cette question en utilisant les enquêtes de l'Eurobaromètre. Certes ces enquêtes ne contiennent pas toutes les informations dont on souhaiterait disposer pour analyser ce phénomène. Mais elles permettent néanmoins de l'approcher.

Dans la littérature existante, tout un ensemble de travaux a déjà montré que le soutien diffus à l'intégration européenne pouvait relever de plusieurs lectures : soutien

utilitariste (coûts/avantages ¹) ou affectif, soutien lié à l'appartenance nationale ² ou à l'identité nationale ou européenne, effets de la socialisation politique à l'intégration européenne (notamment indexée par la date d'adhésion du pays de résidence), soutien lié à la « mobilisation cognitive » des citoyens ³ et au post-matérialisme, à la perception par les citoyens des performances économiques nationales de leurs gouvernements (qui jouent alors le rôle de « *shortcuts* » pour évaluer l'effet de l'intégration européenne sur le pays) ⁴, soutien lié à l'adhésion des citoyens à des systèmes de valeurs et de croyances ⁵.

¹ Voir notamment les travaux de M. GABEL, « Public support for European integration : an empirical test of five theories », *Journal of Politics*, 60/2, 1998, p. 333-354 ; M. GABEL, H.D. PALMER, « Understanding variation in public support for European integration », *European Journal of Political Research*, 27/1, 1995, p. 3-19. Dans ses travaux, Gabel avance l'hypothèse d'un lien entre la « libéralisation » des marchés des économies européennes et le soutien des groupes sociaux à l'intégration européenne : les politiques libérales accroîtraient les craintes des milieux les moins éduqués et les plus exposés au risque du chômage.

Pour un tour d'horizon très complet des différents modèles explicatifs du soutien des citoyens à l'UE, voir : C. BELOT, « Les logiques sociologiques de soutien au processus d'intégration européenne : éléments d'interprétations », *Revue internationale de politique comparée*, 9/1, 2002, p. 11-29. On peut, également se reporter à L. McLAREN, « Public support for the European Union : cost/benefit analysis perceived cultural threat ? », *The Journal of Politics*, 64/2, 2002, p. 551-566. Enfin, il faut évidemment tenir compte des avancées récentes des travaux de G. MARKS et L. HOOGHE, « Does identity or economic rationality drive public opinion on European integration ? », *Political Science and Politics*, 37/3, 2004, p. 415-420.

² Dans cette catégorie de travaux, on compte notamment deux types d'hypothèses : certains travaux expliquent que rien ne peut mieux expliquer le soutien à l'intégration européenne que l'appartenance des citoyens à une communauté nationale. L'explication est alors souvent renvoyée à des facteurs de type « culture politique », le pays jouant le rôle de « boîte noire » explicative. D'autres travaux avancent que le soutien des citoyens est d'autant plus appuyé que le pays a bénéficié économiquement de son appartenance à l'UE. Sur ce point, voir notamment, C.J. CARRUBBA, « Net financial transfers in the European Union », *Journal of Politics*, 59/2, 1997, p. 469-496 ; Id., « The electoral connection in the European Union politics », *Journal of Politics*, 63/1, 2001, p. 141-158.

³ Un ensemble de travaux particulièrement liés aux théories d'Inglehart, pose l'hypothèse que ce n'est pas tant d'un calcul coûts/avantages que procède le soutien des citoyens à l'intégration européenne que d'un rapport à la démocratie lui-même lié au degré d'informations et de connaissances politiques. Voir par exemple, J.H. JANSSEN, « Postmaterialism, cognitive mobilization and public support for European integration », *British Journal of Political Science*, 21/2, 1991, p. 443-468.

⁴ Voir C.J. ANDERSON, « When in doubt, use proxies : attitudes toward domestic politics and support for European integration », *Comparative Political Studies*, 31/5, 1998, p. 569-601 ; C. ANDERSON, K. KALTENTHALER, « The Dynamics of Public Opinion toward European Integration, 1973-93 », *European Journal of International Relations*, 2/2, 1996, p. 175-199 ; I. SANCHEZ-CUENCA, « The political basis of support for European integration », *European Union Politics*, 1/2, 2000, p. 147-171. Sanchez-Cuenca soutient l'hypothèse que les citoyens voient dans l'intégration européenne un moyen de dépasser les problèmes économiques non résolus au plan national.

⁵ Cette dernière approche est actuellement l'une des pistes de recherches prometteuses mais l'une des moins développées. Cela est sans aucun doute dû au peu de données disponibles,

L'objet de cette contribution est double. Il est, d'une part, de mesurer les relations existantes entre la position sociale des citoyens européens, mesurée notamment à partir de la catégorie socioprofessionnelle et du niveau d'études, et leurs attitudes à l'égard de la construction européenne : sachant que le niveau moyen de ces attitudes varie fortement d'un pays à l'autre au sein de l'Union, nous avons voulu vérifier si ce biais élitiste existait dans tous les pays de l'Union. Il est, d'autre part, d'étudier les relations qui existent entre le sentiment d'identité nationale et les attitudes à l'égard de la construction européenne. L'une des inflexions récentes de la recherche dans ce domaine a consisté à donner une importance accrue aux motivations qui ne sont pas socio-économiques et en particulier à celles qui sont associées aux identités territoriales⁶. Nous inscrivant dans le fil des recherches menées depuis quelques années sur l'importance du sentiment d'identité, nationale ou européenne, pour comprendre comment se construisent les attitudes individuelles à l'égard de l'Europe, nous avons voulu voir dans quelle mesure les données disponibles confirmaient le bien-fondé de cette approche. Mais, constatant que le biais élitiste des attitudes à l'égard de l'Europe était également lié aux craintes des citoyens concernant les conséquences de la construction européenne dans le domaine socio-économique, nous avons soulevé la question de la pertinence d'une distinction souvent faite entre l'identité nationale qui serait de nature « affective », et les attitudes dans le domaine socio-économique, qui relèveraient d'une approche « instrumentale » et « rationnelle » à partir d'un calcul coût/bénéfice.

L'existence d'un biais élitiste

Du point de vue empirique, nous avons construit un indicateur de soutien à l'Europe à partir de cinq questions disponibles dans l'enquête Eurobaromètre 62.0 (automne 2004) : le soutien à l'appartenance de son pays à l'UE en termes de « bonne chose », en termes de « bénéfique » qu'il en a retiré, le soutien à l'unification politique de l'Europe, la perception positive ou négative de l'image de l'UE et enfin l'opinion vis-à-vis d'une « dissolution » de l'UE en termes de regrets ou de soulagement que l'on ressentirait. Ces cinq indicateurs de soutien diffus mesurent ensemble une variable latente de soutien à l'intégration européenne et nous avons choisi, pour les traiter simultanément, une analyse factorielle des correspondances multiples. Le

les enquêtes Eurobaromètre ne comportant presque jamais d'indicateurs permettant de repérer les systèmes de croyances plus larges dans lesquels les attitudes vis-à-vis de l'Europe sont insérées. Voir sur ce type d'approche, P. BRÉCHON, B. CAUTRÈS, B. DENNI, « L'évolution des attitudes à l'égard de l'Europe », in P. PERRINEAU et C. YSMAL (dir.), *Le vote des douze. Les élections européennes de juin 1994*, Département d'études politiques du *Figaro* et Presses de Sciences po, 1995, p. 155-180 ; B. CAUTRÈS, « Les attitudes vis à vis de l'Europe », in P. BRÉCHON et B. CAUTRÈS (dir.), *Les enquêtes Eurobaromètres. Analyse comparée des données socio-politiques*, Paris, L'harmattan, 1998, p. 91-113 ; B. CAUTRÈS et B. DENNI, « Les attitudes des Français à l'égard de l'Union européenne : les logiques du refus », in P. BRÉCHON, P. PERRINEAU, A. LAURENT (dir.), *Les cultures politiques des Français*, Paris, Presses de Sciences Po, 1999 ; C. BELOT, B. CAUTRÈS, « L'Europe, invisible mais omniprésente », in B. CAUTRÈS, N. MAYER, *Le nouveau désordre électoral*, Paris, Presses de Science Po, 2004, p. 119-141.

⁶ L. HOOGE et G. MARKS, « Parties, Public Opinion and Identity : a postfunctionalist theory of European integration », draft mars 2006.

premier facteur de cette analyse attribue à chacun des 24 772 individus interrogés dans l'ensemble de l'UE un score factoriel qui constitue le meilleur codage possible de ces individus dans l'espace des cinq indicateurs : ce facteur oppose les items de réponse « négatifs » aux items de réponse « positifs » vis-à-vis de l'UE. Sur ce continuum de notes, chacun des 24 772 individus obtient un score factoriel d'autant plus positif que son « *pattern* » de réponses s'approche du type « idéal » où toutes les réponses données sont positives et favorables à l'UE. Pour faciliter l'analyse et la présentation de résultats, nous avons choisi de « discrétiser » ces scores selon les valeurs de leurs quartiles, c'est-à-dire d'obtenir quatre groupes d'individus de tailles égales, tous pays confondus. Rappelons ici que la méthode des quartiles consiste à découper en quatre groupes la population étudiée, ces quatre groupes étant de poids égaux et représentant donc chacun 25% de la population. Ce découpage en quatre groupes de taille égale permet de disposer d'une échelle qualitative de soutien diffus à l'UE qui va du soutien le plus faible au soutien le plus fort : par exemple, le premier quartile comprend les 25% d'individus qui ont obtenu les scores les plus faibles de soutien à l'Europe. Cette échelle a été ensuite regroupée, les deux premières positions et les deux dernières positions étant agrégées, afin d'avoir un indicateur dichotomisé qui coupe en deux moitiés égales l'ensemble de la population étudiée, 50% des interviewés étant considérés comme soutenant la construction européenne. Dans les tableaux qui suivent, l'appellation « soutien fort » à l'intégration européenne recouvre donc ces 50% d'individus qui ont obtenu les scores les plus élevés sur notre échelle. Bien entendu cette dénomination ne prend sens que par rapport aux deux quartiles regroupant les individus qui ont obtenu les scores les plus faibles de soutien à l'intégration européenne que notre échelle d'attitudes mesure.

Nous avons centré nos analyses sur la question posée du soutien « élitaire » à l'intégration européenne et, pour ce faire, nous avons limité notre propos à un ensemble de variables concernant essentiellement la sociologie du soutien des citoyens à l'intégration européenne. Le tableau que nous en présentons est donc circonscrit à une gamme de variables bien précises et c'est à ces variables sociodémographiques que nos conclusions s'appliquent. Les caractéristiques sociales retenues sont l'âge, le sexe, l'âge de fin d'études, la catégorie sociale et le type d'habitat.

Le soutien à l'Europe varie de manière significative selon la position des individus dans la société, qu'il s'agisse de la catégorie sociale, de l'âge de fin d'études, du sexe, du type d'habitat ou de l'âge (tableau 1). Ce soutien est plus élevé chez les cadres et étudiants que chez les ouvriers et les chômeurs, chez ceux qui ont fait des études longues que chez ceux qui ont fait des études courtes, chez les jeunes que chez les plus âgés, chez les hommes que chez les femmes et chez les habitants des grandes villes que chez ceux des zones rurales. C'est l'âge de fin d'études qui paraît la variable la plus discriminante, un résultat empirique habituellement établi et qui semble confirmer l'hypothèse du biais élitiste. Pour nous en assurer, nous avons réalisé une analyse de régression logistique qui permet de mesurer l'influence propre de chaque variable, toutes choses égales par ailleurs pour les autres variables indépendantes (tableau 2).

Tableau 1
Soutien fort à l'Europe selon les caractéristiques sociodémographiques
des Européens (25 pays membres confondus)

<i>Catégorie sociale</i>	<i>% soutien fort à l'Europe</i>	<i>Genre</i>	<i>% soutien fort à l'Europe</i>
Indépendant	55,7	Homme	54,4
Cadre	63,2	Femme	46,6
Employé	55,3	<i>Ensemble</i>	50
Ouvrier	44,1	<i>Type d'habitat</i>	
Chômeur	43,3		
Retraité	45,3	Zone rurale ou village	45,5
Etudiant	61,2	Petite ou moyenne ville	49,4
<i>Ensemble</i>	50	Grande ville	57,0
<i>Age de fin d'études</i>		<i>Ensemble</i>	50
Moins de 16 ans	40,4	<i>Age</i>	
16-19 ans	47,6	15-24 ans	57,1
20 ans et plus	58,9	25-34 ans	53,1
<i>Ensemble</i>	50	35-44 ans	50,1
		45-54 ans	48,7
		55-64 ans	49,2
		65 ans et plus	44,9
		<i>Ensemble</i>	50

Source : Eurobaromètre standard 62.0 (automne 2004).

La régression logistique fait effectivement apparaître le poids particulièrement important de l'âge de fin d'études et de la catégorie sociale. En revanche, l'influence de l'âge disparaît. Ceci est dû au fait que l'âge de fin d'études diminue au fur et à mesure qu'augmente l'âge moyen de la cohorte prise en compte. Ainsi, 5% des moins de 25 ans ont cessé leurs études à 15 ans tandis que c'est le cas de la moitié des 65 ans et plus. Il s'agit ici d'un phénomène générationnel, les jeunes générations ayant été plus longuement scolarisées que les plus anciennes. L'existence d'un biais élitiste des attitudes à l'égard de l'Europe est donc un fait attesté et le niveau de l'âge de fin d'études en apparaît comme la variable la plus discriminante : à catégorie sociale égale, les individus qui ont été scolarisés le plus longtemps sont toujours nettement plus favorables à l'Europe que les autres, à l'exception des ouvriers, qui sont par ailleurs peu nombreux à avoir fait des études longues (tableau 3). Ainsi, tandis que les ouvriers qui ont quitté l'école avant 16 ans ne sont que 38% à témoigner d'un soutien élevé à l'Europe, les cadres et professions indépendantes qui ont étudié au delà de 20 ans sont plus de 65% dans ce cas.

	B	E.S.	Wald	ddl	Signif.	Exp(B)	IC pour Exp(B) 95,0%	
							Inférieur	Supérieur
<i>Études</i>			184,972	3	,000			
En cours	,128	,096	1,780	1	,182	1,136	,942	1,370
20 ans et +	,544	,041	174,501	1	,000	1,722	1,589	1,867
16-19 ans	,226	,037	38,149	1	,000	1,254	1,167	1,348
<i>15 ans et -</i>	<i>Ref</i>	<i>Ref</i>	<i>Ref</i>	<i>Ref</i>	<i>Ref</i>	<i>Ref</i>	<i>Ref</i>	<i>Ref</i>
<i>Habitat</i>								
Grande ville	,350	,034	107,248	1	,000	1,419	1,328	1,516
Moyenne/petite ville	,099	,031	10,403	1	,001	1,104	1,040	1,173
<i>Zone rurale, village</i>	<i>Ref</i>	<i>Ref</i>	<i>Ref</i>	<i>Ref</i>	<i>Ref</i>	<i>Ref</i>	<i>Ref</i>	<i>Ref</i>
<i>Genre</i>								
Hommes	,309	,027	126,892	1	,000	1,362	1,291	1,438
<i>Femmes</i>	<i>Ref</i>	<i>Ref</i>	<i>Ref</i>	<i>Ref</i>	<i>Ref</i>	<i>Ref</i>	<i>Ref</i>	<i>Ref</i>
<i>Constante</i>	<i>-</i> ,746	<i>,063</i>	<i>139,887</i>	<i>1</i>	<i>,000</i>	<i>,474</i>		

Variable(s) entrées à l'étape 1 : CSP, âge, études, habitat, genre.

Source : Eurobaromètre standard 62.0 (automne 2004).

Note : La variable dépendante est le logit qui oppose la probabilité d'appartenir à la catégorie « soutien fort » à l'intégration européenne à la catégorie « soutien faible ». Les paramètres Beta sont estimés selon la méthode du maximum de vraisemblance. La valeur de chaque paramètre s'interprète par rapport à une modalité de référence. Les modalités de référence sont indiquées dans le tableau par une ligne en italiques qui correspond à une valeur fixée à 0 pour B. Par exemple : pour le genre, la modalité de référence est la catégorie des femmes. Le paramètre B, pour les hommes, d'une valeur de 0,309 ne s'interprète que vis-à-vis de cette valeur de 0. C'est par rapport aux femmes que le fait d'être un homme accroît (valeur positive du paramètre = 0,309) la probabilité d'un soutien positif à l'intégration européenne. Pour chaque paramètre B, on dispose de la valeur d'un test de significativité, le test de Wald ainsi que des intervalles de confiance associés aux exponentielles des B. Lorsque la valeur de 1 est comprise dans cet intervalle de confiance, le paramètre est d'une valeur non significative. C'est le cas par exemple pour le paramètre B associé à l'effet de la modalité « chômeurs » ou « retraités ». Ces catégories sont sans doute trop hétérogènes et regroupent des situations dont les effets s'annulent en partie.

Tableau 3
Soutien fort à l'Europe selon l'âge de fin d'études et la profession
(25 pays membres confondus)

<i>Catégorie sociale</i>	<i>Age de fin d'études (%)</i>			<i>Ecart 20 ans et +/-moins de 16 ans</i>
	<i>Moins de 16 ans</i>	<i>16-19 ans</i>	<i>20 ans et plus</i>	
Indépendant	47,0	49,8	65,3	18,3
Cadre	47,6	58,9	65,3	17,7
Employé	47,4	51,2	61,0	13,6
Ouvrier	38,0	44,7	47,0	9,0
Au foyer	44,0	46,4	62,3	18,3
Chômeur	40,2	40,3	52,6	12,4
Retraité	39,3	46,5	57,7	18,4

Source : Eurobaromètre standard 62.0 (automne 2004).

Le biais national n'annule pas le biais élitiste

On sait que le soutien des Européens à l'Europe varie fortement d'un pays de l'Union européenne à un autre. Les données utilisées confirment clairement l'existence de ce phénomène (tableau 4). Les variations entre les différents pays sont fortes. Ainsi, le soutien à l'Europe le plus élevé est celui mesuré en Irlande (71,9%) et le plus faible, celui mesuré au Royaume-Uni (30,7%). Les pays où le soutien est le plus élevé sont, après l'Irlande, les pays d'Europe du sud et du Benelux. Les pays où le soutien à l'Europe est le plus faible sont les pays du nord et de l'est de l'Europe. Ce sont, à l'exception du Royaume-Uni, des pays devenus membres de l'Union européenne à l'occasion des deux derniers élargissements de l'Union.

Tableau 4
Soutien à l'Europe selon le pays de résidence

<i>Pays</i>	<i>% soutien fort à l'Europe</i>	<i>Pays</i>	<i>% soutien fort à l'Europe</i>
Irlande	71,9	Allemagne (Est)*	48,2
Lituanie	66,5	Danemark	48,7
Luxembourg	66,4	Malte	47,0
Espagne	64,0	Slovénie	46,5
Belgique	62,6	Estonie	45,5
Grèce	62,5	Pologne	45,4
Portugal	58,0	Lettonie	38,8
Italie	54,0	République tchèque	37,8
Pays-Bas	53,8	Autriche	35,6
Slovaquie	51,5	Suède	34,7
Allemagne (Ouest)*	51,0	Finlande	31,9
Hongrie	49,5	Royaume-Uni	30,7
Chypre	49,2	<i>Ensemble</i>	<i>50</i>
France	48,8		

Source : Eurobaromètre standard 62.0 (automne 2004).

* La distinction faite entre les deux Allemagnes n'a plus aucun sens ici mais l'Eurobaromètre continue à opérer cette distinction.

Biais national et biais élitiste structurent l'un et l'autre fortement les attitudes à l'égard de l'Europe. Comment s'articulent-ils l'un à l'autre ? Les tableaux 5 et 6 montrent que la variable de nationalité et les variables de position sociale (durée des études ou profession) cumulent leurs effets. Quel que soit le pays considéré, le biais élitiste est très accusé. Ainsi en Irlande, 81% de ceux qui ont poursuivi leurs études le plus tard sont favorables à l'Europe contre 59,5% de ceux qui les ont arrêtées le plus tôt. Au Royaume-Uni, 50,7% de ceux qui ont poursuivi leurs études le plus tard sont favorables à l'Europe contre 20,8% de ceux qui les ont arrêtées le plus tôt. Ce sont les Finlandais qui ont quitté l'école avant 16 ans qui soutiennent le moins l'Europe (14%) tandis que ce sont les Portugais qui ont été scolarisés le plus longtemps qui la soutiennent le plus (87%).

Tableau 5
Soutien fort à l'Europe selon l'âge de fin d'études
et le pays de résidence (25 pays membres confondus)

<i>Pays de résidence</i>	<i>Age de fin d'études</i>			
	<i>Moins de 16 ans</i>	<i>17-19 ans</i>	<i>20 ans et plus</i>	<i>Ecart 20 ans et +/moins de 16 ans</i>
Portugal	54,3	67,4	87,0	32,7
Irlande	59,5	73,6	81,0	21,5
Espagne	60,0	68,3	73,3	13,3
Belgique	54,0	51,4	72,1	18,1
Luxembourg	59,8	62,6	71,6	11,8
Chypre	38,5	48,1	70,6	32,1
Grèce	54,9	61,5	70,3	15,4
Lituanie	56,3	66,1	69,8	13,5
Slovénie	40,4	58,9	69,3	28,9
Malte	41,5	48,7	68,6	27,1
Allemagne de l'Ouest	34,5	50,5	68,3	33,8
Hongrie	36,9	53,2	66,0	29,1
Slovaquie	29,5	52,0	65,6	36,1
Pays-Bas	40,5	47,6	61,6	21,1
Allemagne de l'Est	38,5	44,6	61,0	22,5
Italie	40,2	54,6	60,9	20,7
France	33,9	39,2	60,1	26,1
République tchèque	19,4	35,7	59,1	39,5
Pologne	29,5	44,0	55,5	26,0
Danemark	31,8	43,1	52,7	20,9
Estonie	28,7	43,4	51,0	22,3
Royaume-Uni	20,8	26,9	50,7	29,9
Autriche	20,7	34,2	48,9	28,2
Lettonie	32,4	35,7	42,8	10,4
Finlande	14,9	26,1	39,7	24,8
Suède	21,9	28,1	39,4	17,5
<i>Ensemble</i>	<i>40,4</i>	<i>47,6</i>	<i>58,9</i>	<i>18,5</i>

Source : Eurobaromètre standard 62.0 (automne 2004).

Tableau 6

Soutien fort à l'Europe chez les cadres et les ouvriers selon le pays de résidence

<i>Pays de résidence</i>	<i>Situation professionnelle</i>		
	<i>Cadres</i>	<i>Ouvriers</i>	<i>Ecart cadre/ouvrier</i>
Espagne	87,8	58,2	28,6
Luxembourg	86,9	60,0	26,9
Irlande	84,9	72,2	12,7
Portugal	84,4	56,0	28,4
Belgique	82,4	56,8	25,6
Lituanie	80,6	66,6	14,0
Hongrie	75,4	46,9	28,5
Malte	74,3	36,6	37,7
Allemagne de l'Ouest	71,2	44,2	27,0
Slovaquie	70,9	57,0	13,9
Italie	69,4	45,6	23,8
Chypre	68,9	45,9	23,0
Allemagne de l'Est	68,0	45,0	23,0
Grèce	67,4	55,8	11,6
Slovénie	66,3	51,3	15,0
Pologne	64,2	44,8	19,4
France	61,8	37,0	24,8
Danemark	60,7	41,2	19,5
Estonie	55,9	39,3	15,6
République tchèque	55,8	35,5	20,3
Pays-Bas	55,1	52,1	3,0
Finlande	53,6	27,9	25,7
Autriche	49,3	24,2	25,1
Royaume-Uni	49,1	24,1	25,0
Suède	45,3	18,7	26,6
Lettonie	45,2	30,8	14,4
<i>Ensemble</i>	<i>63,2</i>	<i>44,1</i>	<i>19,1</i>

Source : Eurobaromètre standard 62.0 (automne 2004).

Pour ce qui concerne la catégorie sociale, nous observons le même type de phénomène. Ainsi, 18% des ouvriers suédois témoignent d'un faible soutien à l'Europe contre 87% des cadres espagnols.

L'existence d'un biais élitiste est donc un phénomène transnational qui traverse l'ensemble des pays de l'Union européenne, quel que soit le niveau du soutien moyen à l'Europe dans ces différents pays. Ces deux types de variables, nationale et sociale, expliquent à elles deux une très large partie de la variance des opinions à l'égard de la construction européenne.

Orientations politiques et caractéristiques socio-démographiques

On sait qu'il existe de fortes relations entre les caractéristiques socio-démographiques des électeurs et leurs orientations politiques même si ces relations

ne paraissent plus aussi fortes aujourd'hui que dans les années soixante et soixante-dix. Le soutien à l'Europe moins élevé dans les catégories populaires serait-il dû, au moins en partie, à leur orientation politique plus à gauche que celle des catégories supérieures ? Ce phénomène ne ferait-il que traduire une forte relation entre les orientations politiques et les attitudes à l'égard de la construction européenne ? Les tableaux 7 et 8 montrent que cette hypothèse doit être rejetée. Quelle que soit l'orientation politique des individus, les attitudes favorables à l'Europe augmentent avec la position sociale, qu'il s'agisse de la longueur des études ou de la catégorie sociale. Chez les personnes qui ont arrêté leurs études le plus tôt, il n'existe pas de différences sensibles des attitudes à l'égard de l'Europe selon l'orientation politique, excepté chez les plus à droite, mais qui représentent un effectif extrêmement réduit. En revanche, c'est chez les personnes qui ne donnent pas de réponse quant à leur position sur l'échelle gauche-droite que le soutien à l'Europe est significativement le plus faible. Mais même ici, les variables de position sociale exercent une forte influence.

Tableau 7

Soutien fort à l'Europe selon l'âge de fin d'études et selon la position sur l'axe gauche/droite (%) (25 pays membres confondus)

<i>Position sur l'axe gauche/droite</i>	<i>Age de fin d'études</i>			
	<i>Moins de 16 ans</i>	<i>17-19 ans</i>	<i>20 ans et plus</i>	<i>Ecart 20 ans et +/- moins de 16 ans</i>
Gauche 1-2	38,5	45,0	52,9	14,9
3-4	44,1	50,7	61,0	15,9
5-6	42,5	47,5	59,4	16,9
7-8	44,6	54,2	63,1	18,5
Droite 9-10	55,6	54,3	61,0	5,4
Refus de répondre	29,3	39,1	49,5	20,2
Ne sait pas	29,0	39,2	47,5	17,5

Source : Eurobaromètre standard 62.0 (automne 2004).

Tableau 8

Soutien élevé à l'Europe chez les cadres et les ouvriers selon la position sur l'axe gauche/droite (%) (25 pays membres confondus)

<i>Pays</i>	<i>Soutien élevé à l'Europe</i>		
	<i>Cadres</i>	<i>Ouvriers</i>	<i>Ecart cadre/ouvrier</i>
Gauche 1-2	56,6	40,2	16,4
3-4	66,5	46,3	20,2
5-6	62,8	44,4	18,2
7-8	67,9	50,0	17,9
Droite 9-10	66,4	48,4	18,0
Refus de répondre	51,2	35,6	14,6
Ne sait pas	49,2	38,0	11,2

Source : Eurobaromètre standard 62.0 (automne 2004).

Identité nationale et biais élitiste

De nombreuses études ont montré que les attitudes négatives à l'égard de l'Europe étaient souvent liées à un ensemble d'attitudes « anti-universalistes », rigoristes, xénophobes et autoritaires et que ces attitudes étaient les plus répandues chez les personnes ayant un bas niveau d'études ⁷. Un fort sentiment d'identité nationale fondé au moins pour partie sur ces valeurs anti-universalistes structure l'hostilité à l'égard du processus de la construction européenne. Pour Lisbeth Hooghe et Gary Marks, par exemple, c'est à partir d'une théorie de l'identité que doivent être étudiées les attitudes à l'égard de l'Europe ⁸.

Les données de l'Eurobaromètre confirment à la fois le lien étroit entre le sentiment d'identité nationale et le soutien à l'Europe et la forte relation entre le sentiment d'identité nationale et/ou européenne et la position sociale des individus. Dans la mesure où nous savons que les identités peuvent être multiples, et donc qu'un sentiment d'identité nationale et un sentiment d'identité européenne ne sont pas nécessairement contradictoires, nous avons utilisé la question qui permet d'appréhender la manière dont s'articulent ces différentes identités pour mesurer la relation entre ces identités et les attitudes à l'égard de l'Europe.

Tableau 9
Soutien élevé à l'Europe selon le sentiment d'identité nationale/européenne
(25 pays membres confondus)

<i>Sentiment d'identité nationale/européenne</i>	<i>Soutien fort à l'Europe (%)</i>
National uniquement	33
D'abord national puis européen	62
D'abord européen puis national	77
Européen uniquement	73
Autant national qu'européen	63

Source : Eurobaromètre standard 62.0 (automne 2004).

Le tableau 9 montre que le soutien à l'Europe est très fortement lié à la manière dont s'articule chez les citoyens européens le sentiment d'identité nationale avec le sentiment d'identité européenne. Le clivage significatif est celui qui oppose les personnes revendiquant leur seule identité nationale aux autres groupes. Ceux qui ne revendiquent que leur identité nationale apportent nettement moins souvent leur soutien à l'Europe que les autres (33% contre 62 à 77%). Il faut noter que 41,5% des personnes interrogées ne revendiquent que leur identité nationale, 46,5% privilégient leur identité nationale par rapport à leur identité européenne. Le reste, 12%, se répartit entre les autres catégories. Le sentiment d'identité nationale n'est donc porteur d'un soutien faible à l'égard de l'Europe que lorsqu'il est exclusif, ce qui est logique mais

⁷ G. GRUNBERG et E. SCHWEISGUTH, « Recompositions idéologiques », in D. BOY et N. MAYER, *L'électeur à ses raisons*, Paris, Presses de Sciences Po, 1997, p. 139-179.

⁸ Voir notamment L. HOOGHE, G. MARKS. « Does identity or economic rationality... », *op. cit.*, p. 415-420.

montre la nécessité de ne pas mesurer seulement l'intensité du sentiment d'identité nationale sans prendre en compte l'existence éventuelle de la pluralité des identités.

Le sentiment d'identité nationale exclusif croît de manière inversement proportionnelle à la position sociale des individus, qu'il s'agisse de l'âge de fin d'études ou de la catégorie sociale (tableau 10). Le jeu des variables sur le sentiment d'identité nationale est ainsi le même que sur le soutien à l'Europe.

Tableau 10
Sentiment d'identité seulement nationale selon les caractéristiques
de la personne interrogée (25 pays membres confondus)

<i>Age de fin d'études</i>	<i>% sentiment d'identité seulement nationale</i>	<i>Age</i>	<i>% sentiment d'identité seulement nationale</i>
Moins de 16 ans	59,4	15-24 ans	34,6
16-19 ans	42,2	25-34 ans	35,4
20 ans et plus	29,1	35-44 ans	33,8
<i>Ensemble</i>	<i>41,5</i>	45-54 ans	40,4
		55-64 ans	44,6
		65 ans et plus	56,1
		<i>Ensemble</i>	<i>41,5</i>
<hr/> <i>Situation professionnelle</i>		<hr/> <i>Genre</i>	
Indépendant	35,4	Homme	37,8
Cadre	24,1	Femme	44,4
Employé	32,0	<i>Ensemble</i>	<i>41,5</i>
Ouvrier	44,4	<hr/> <i>Type d'habitat</i>	
Au foyer	48,7	Zone rurale ou village	47,5
Chômeur	44,2	Petite ou moyenne ville	40,0
Retraité	53,5	Grande ville	35,6
Etudiant	28,1	<i>Ensemble</i>	<i>41,5</i>
<i>Ensemble</i>	<i>41,5</i>		

Source : Eurobaromètre standard 62.0 (automne 2004).

Une analyse de régression logistique, qui permet de contrôler simultanément les effets de chaque variable explicative, confirme ce parallélisme (voir annexe 1).

Gary Marks et Liesbet Hooghe, en centrant leur approche sur le sentiment d'identité nationale et non sur les aspects de calcul économique pour expliquer les attitudes à l'égard de l'Europe, entendent privilégier la dimension affective plutôt que la dimension instrumentale de l'Europe. On peut faire l'hypothèse que la dimension « affective » des attitudes à l'égard de la construction européenne passe notamment par l'expression de craintes ou de peurs. Or le questionnaire de l'Eurobaromètre permet de mesurer les craintes qu'engendre la construction européenne chez les Européens. Dans cette perspective, il convient de voir s'il existe une relation entre la nature du sentiment d'identité nationale/européenne et l'expression de ces peurs.

Le premier sentiment de peur testé concerne la peur de la perte de l'identité nationale. Les résultats vont clairement dans le sens de l'hypothèse avancée (tableau 11). En effet, chez les personnes qui ont un sentiment d'identité exclusivement nationale, la

crainte que l'Europe entraîne la perte de l'identité nationale est nettement plus élevée que chez les autres personnes interrogées : 54,3% des personnes ayant un sentiment d'identité exclusivement nationale ont peur que l'Europe ne mette en danger l'identité nationale, contre seulement 35,3% des autres personnes. Reliant cette observation à la manière dont Liesbet Hooghe et Gary Marks privilégient dimension « émotive » ou « affective » du sentiment d'identité nationale, on peut être tenté de confirmer leur hypothèse : l'absence de soutien à l'Europe chez les Européens qui s'identifient exclusivement par leur identité nationale provient de la peur (émotionnelle) de voir rompre le lien historique qui unit les membres de leur communauté nationale.

Tableau 11
La peur d'une perte de l'identité nationale due à l'intégration européenne
selon le sentiment d'identité

<i>Sentiment d'identité</i>	<i>Sentiment de peur d'une perte de l'identité nationale liée à l'intégration européenne (%)</i>
Identité seulement nationale	54,3
Autre sentiment d'identité	35,3
<i>Total</i>	<i>43,4</i>

Source : Eurobaromètre standard 62.0 (automne 2004).

Une analyse de régression logistique montre d'ailleurs que la relation établie entre le sentiment d'identité nationale et la position sociale se retrouve lorsqu'il s'agit de la crainte de la perte de l'identité nationale (voir annexe 2). La peur de la perte de l'identité nationale est particulièrement fréquente chez les personnes ayant la position sociale la moins élevée.

Angoisse sociale et identité nationale

Le second sentiment de peur testé est celui de la perte des avantages sociaux dont bénéficient les citoyens dans leur pays. Il ne s'agit plus ici de la peur de perdre son identité mais de la peur de perdre des avantages matériels. Or, comme le montre le tableau 12, les relations s'effectuent de la même manière dans l'un et dans l'autre cas. De même que les individus qui ont un sentiment national exclusif sont ceux qui expriment le plus souvent leur peur d'une perte de l'identité nationale, ce sont également eux qui expriment le plus leur peur d'une perte des avantages sociaux dont ils bénéficient dans leur pays : tandis que 63,6% de ceux qui ont un sentiment d'identité nationale exclusif craignent la perte des avantages sociaux, c'est seulement le cas de 45,9% des autres.

Tableau 12
Le sentiment d'identité nationale, selon la peur d'une perte des avantages sociaux liée à l'intégration européenne

<i>Sentiment d'identité</i>	<i>Sentiment de peur d'une perte des avantages sociaux liée à l'intégration européenne</i>
Identité seulement nationale	63,6
Autre sentiment d'identité	45,9
<i>Total</i>	<i>53,3</i>

Source : Eurobaromètre standard 62.0 (automne 2004).

Et, comme le montre la régression logistique ci-dessous (tableau 14), les relations entre la position sociale des individus et la peur de la perte des avantages sociaux sont structurées de la même manière que les relations entre la position sociale et la peur de la perte de l'identité nationale.

Le croisement direct des deux sentiments de peur montre la très forte relation existant entre eux chez les individus (tableau 13).

Tableau 13
La peur de la perte des avantages sociaux selon la peur de la perte de l'identité nationale

	<i>Sentiment de peur d'une perte des avantages sociaux (%)</i>
Sentiment de peur d'une perte de l'identité nationale	
Peur	71
Pas peur	33,5
<i>Total</i>	<i>48,1</i>

Source : Eurobaromètre standard 62.0 (automne 2004).

Ces résultats nous conduisent à réinterroger l'hypothèse de Liesbet Hooghe et Gary Marks. En effet, si, comme ils le pensent, et nous pouvons les suivre sur ce point, les attitudes à l'égard de l'Europe sont largement d'ordre affectif et liés à la force et la nature du sentiment d'identité nationale, de deux choses l'une : soit les attitudes concernant la perte éventuelle des avantages économiques liée à la construction européenne sont elles aussi de nature affective et ne relèvent pas d'un calcul économique en termes de coût/bénéfice ; soit le sentiment d'identité nationale est un construit complexe constitué à la fois d'affects et de calcul rationnel. Ces résultats, quelle que soit l'interprétation retenue, empêchent d'opérer une séparation nette entre les attitudes à l'égard de l'Europe qui relèveraient d'un sentiment d'identité de nature affective et celles qui relèveraient d'un calcul économique de nature purement instrumental. Dans la première hypothèse, l'attachement à l'Etat social et à ses avantages serait constitutif du sentiment d'identité nationale, la citoyenneté sociale étant alors une composante de l'identité nationale. Dans la seconde, l'identité nationale ne serait pas de nature seulement affective mais renverrait aussi à la défense d'intérêts matériels communs. Il n'est pas aisé de tester la validité de chacune de ces

	<i>B</i>	<i>E.S.</i>	<i>Wald</i>	<i>ddl</i>	<i>Signif.</i>	<i>Exp(B)</i>	<i>IC pour Exp(B) 09.0%</i>	
							<i>Inférieur</i>	<i>Supérieur</i>
<i>Etudes</i>			244.741	2	.000			
20 ans et +	-.674	.043	240.042	1	.000	.510	.468	.555
16-19 ans	-.336	.039	73.085	1	.000	.714	.661	.772
15 ans et -								
<i>Habitat</i>								
Grande ville	-.275	.037	56.059	1	.000	.759	.706	.816
Moyenne/petite ville	-.073	.034	4.661	1	.031	.930	.871	.993
Zone rurale, village								
<i>Genre</i>								
Hommes	-.188	.030	39.620	1	.000	.828	.781	.879
Femmes								
<i>Constante</i>	.854	.068	157.364	1	.000	2.349		

Source : Eurobaromètre standard 62.0 (automne 2004).

hypothèses. Mais une première approche de la question consiste à vérifier l'existence au niveau des différents pays de la forte relation que nous avons mise en lumière entre les deux sortes de peurs testées.

La relation entre les deux peurs selon le pays d'appartenance

Si l'on observe d'abord séparément la manière dont s'ordonnent les différents pays selon la proportion d'individus qui partagent l'une et l'autre de ces peurs, il apparaît que le classement obtenu est différent selon qu'il s'agit de la peur de la perte de l'identité nationale ou de celle de la perte des avantages sociaux (tableaux 15 et 16).

Tableau 15

La peur d'une perte de l'identité nationale causée par les développements de l'intégration européenne, selon les pays (% de ceux qui déclarent avoir « peur »)

<i>Pays de résidence</i>	<i>% peur</i>	<i>Pays de résidence</i>	<i>% peur</i>
Royaume-Uni	61,9	Danemark	40,8
Irlande	57,3	Estonie	40,1
Luxembourg	49,4	Finlande	39,3
Portugal	47,7	Pays-Bas	39,2
Autriche	45,9	Allemagne Est	38,8
Chypre (S)	45,6	République tchèque	38,7
Grèce	45,5	Allemagne Ouest	37,0
Slovénie	41,7	Lituanie	36,8
France	41,4	Belgique	34,8
Italie	41,3	Malte	34,6
Espagne	41,3	Hongrie	30,7
Lettonie	41,2	Pologne	30,0
Ensemble	41,2	Suède	25,7
Slovaquie	41,1	Moyenne UE 25	41,3

Source : Eurobaromètre standard 62.0 (automne 2004).

Tableau 16

La crainte d'une perte des bénéfices sociaux causée par les développements de l'intégration européenne, selon le pays de résidence (% de ceux qui déclarent avoir « peur »)

<i>Pays de résidence</i>	<i>% peur</i>	<i>Pays de résidence</i>	<i>% peur</i>
Allemagne Est	70,5	Malte	47,0
Pays-Bas	65,9	Danemark	46,9
France	62,8	Grèce	44,2
Autriche	62,0	Irlande	43,1
Portugal	61,8	République tchèque	43,0
Allemagne Ouest	60,4	Italie	42,5
Belgique	57,9	Pologne	41,8
Slovénie	57,8	Chypre (S)	40,0

<i>Pays de résidence</i>	<i>% peur</i>	<i>Pays de résidence</i>	<i>% peur</i>
Luxembourg	53,2	Suède	39,2
Espagne	52,7	Hongrie	39,0
Finlande	52,5	Lettonie	36,8
Royaume-Uni	51,5	Estonie	29,5
Ensemble	49,0	Lituanie	28,3
Slovaquie	48,6	Moyenne UE 25	48,9

Source : Eurobaromètre standard 62.0 (automne 2004).

Les pays qui craignent le plus la perte de l'identité nationale sont le Royaume-Uni et l'Irlande et le moins la Suède, la Pologne et la Hongrie. Ceux qui craignent le plus la perte des bénéfices sociaux sont l'Allemagne de l'Est, les Pays-Bas, la France et l'Autriche et le moins le Royaume-Uni, l'Estonie et l'Irlande. Il n'y a pas de superposition exacte de ces deux sentiments de peur dans l'ensemble des pays de l'Union. Il s'agit donc de voir comment ils s'articulent pays par pays (tableau 17).

Tableau 17

Les écarts entre la peur d'une perte des avantages sociaux et la peur d'une perte de l'identité nationale, selon le pays de résidence

<i>Pays</i>	<i>Écarts</i>	<i>Pays</i>	<i>Écarts</i>
Allemagne Est	+ 31,8	Slovaquie	+ 7,5
Pays-Bas	+ 26,7	Danemark	+ 6,1
Allemagne Ouest	+ 23,4	République tchèque	+ 4,3
Belgique	+ 23,1	Luxembourg	+ 3,8
France	+ 21,4	Italie	+ 1,2
Slovénie	+ 16,1	Grèce	- 1,3
Autriche	+ 16,1	Lettonie	- 4,4
Portugal	+ 14,1	Chypre (S)	- 5,6
Suède	+ 13,5	Lituanie	- 8,5
Finlande	+ 13,2	Royaume-Uni	- 10,4
Malte	+ 12,4	Estonie	- 10,6
Pologne	+ 11,8	Irlande	- 14,2
Espagne	+ 11,4	Ensemble	+7,8
Hongrie	+ 8,3		

Source : Eurobaromètre standard 62.0 (automne 2004).

Les cinq pays où l'écart entre les deux sentiments de peur est le plus élevé dans le sens de la perte des bénéfices sociaux sont les pays à fort Etat providence et dans lesquels cet Etat providence est actuellement l'objet de débats politiques nourris et peut apparaître menacé par une partie de la population (Allemagne, Pays-Bas, Belgique, France). Ces pays sont donc ceux dans lesquels, la « citoyenneté sociale » constitue une dimension fondamentale de l'identité nationale. Les pays où l'écart est en faveur de la peur de la perte de l'identité nationale sont les pays baltes, le Royaume-Uni, l'Irlande, Chypre et la Grèce, pays qui historiquement ont eu à mener des guerres

d'indépendance nationale, ou dont l'indépendance est récente, voire comme Chypre ne sont pas encore réunifiés. Quant au Royaume-Uni, son souci de l'indépendance par rapport à l'Europe continentale est un phénomène bien connu et ancien. Dans ces pays l'attachement à l'identité nationale sous la forme de la souveraineté de l'Etat et de la communauté nationale est plus élevé encore que l'attachement aux avantages de l'Etat social.

Tableau 18
Le sentiment de peur d'une perte des avantages sociaux par pays,
selon la peur, ou non, d'une perte de l'identité nationale

<i>Pays de résidence</i>	<i>% crainte de la perte des avantages sociaux :</i>		<i>Ecart</i>
	<i>Chez ceux qui craignent la perte de l'identité nationale</i>	<i>Chez ceux qui ne craignent pas la perte de l'identité nationale</i>	
Allemagne de l'Est	89,8	57,9	31,9
Malte	87,3	25,2	62,1
Allemagne de l'Ouest	83,9	46,1	37,8
Autriche	83,5	41,8	41,7
Belgique	81,7	45,0	36,7
Portugal	79,5	47,5	32,0
Pays-Bas	79,5	56,9	22,6
Finlande	79,0	35,2	43,8
France	78,7	52,8	25,9
Espagne	78,3	36,4	41,9
Slovénie	77,9	43,7	34,2
Hongrie	73,3	24,0	49,3
Luxembourg	72,2	37,4	34,8
Italie	72,0	22,6	39,4
Suède	71,6	27,8	43,8
Slovaquie	71,6	32,8	38,8
Danemark	69,2	31,8	37,4
Chypre	65,8	19,2	46,4
Royaume-Uni	65,8	28,0	37,8
Pologne	64,7	31,7	33,0
Grèce	64,2	28,8	35,4
Irlande	62,1	16,9	45,2
République tchèque	59,4	31,3	28,1
Lettonie	58,9	21,5	37,4
Lituanie	53,4	13,3	40,1
Estonie	52,9	13,0	39,9
<i>Ensemble</i>	<i>71,0</i>	<i>33,5</i>	<i>37,5</i>

Source : Eurobaromètre standard 62.0 (automne 2004).

Mode de lecture : dans l'ensemble des pays membres de l'UE, 71% de ceux qui déclarent craindre une perte de leur identité nationale, déclarent en même temps craindre une perte des bénéfices sociaux sous l'effet des développements de la construction européenne. Ce pourcentage décroît de près de 18 points en Lituanie (seulement 53,4%) et monte à 89,8% en ex-Allemagne de l'Est. Dans ce dernier cas, les deux craintes se renforcent mutuellement.

Quelle que soit la portée de cette observation, qui empêche de considérer que ces deux peurs peuvent être purement et simplement assimilées l'une à l'autre, dans chacun des pays de l'Union européenne la corrélation entre elles au niveau individuel n'en est pas moins très élevée (tableau 18). Dans chacun des pays, en effet, la peur de la perte des avantages sociaux est nettement plus fréquente chez les personnes qui ont peur de la perte de l'identité nationale que chez les autres.

Conclusion

Au terme de nos analyses empiriques, il ressort quatre conclusions principales :

- il existe bien un « biais élitiste » dans les attitudes des Européens à l'égard de la construction européenne. Le soutien à l'Europe est d'autant plus élevé chez les Européens que leur position sociale, notamment leur niveau d'éducation est élevé ;
- il existe de fortes variations du niveau de soutien à l'Europe selon les pays mais quel que soit le niveau de soutien dans les différents pays, le biais élitiste est important dans tous les pays ;
- il existe une forte relation entre le sentiment d'identité nationale et le soutien à l'Europe, ce qui confirme la nécessité de prendre en compte cette variable centrale qu'est l'identité nationale dans l'étude des attitudes à l'égard de l'Europe. La relation entre la force et la nature de l'identité nationale et les peurs provoquées par la construction européenne confirme l'intérêt d'utiliser une approche de ces attitudes par les affects et pas seulement ou d'abord par le calcul rationnel (coût/bénéfice) ;
- mais, dans la mesure où cette relation concerne aussi bien la perte de l'identité nationale que la peur de la perte des avantages sociaux que provoquerait la construction européenne, il convient, soit d'admettre que l'attachement à l'Etat providence relève aussi de la dimension affective de l'identité nationale, soit que l'identité nationale possède une double dimension affective et instrumentale, même si, d'un pays à l'autre, l'articulation entre ces deux craintes ne s'opère pas tout à fait de la même manière.

	B	E.S.	Wald	ddl	Signif.	Exp(B)	IC pour Exp(B) 95,0%	
							Inférieur	Supérieur
<i>Etudes</i>			442,988	2	,000			
20 ans et +	-,884	,042	441,471	1	,000	,413	,380	,449
16-19 ans	-,439	,037	142,414	1	,000	,644	,600	,693
<i>15 ans et -</i>	<i>Ref</i>	<i>Ref</i>						
<i>Habitat</i>			73,718	2	,000			
Grande ville	-,291	,036	64,610	1	,000	,747	,696	,802
Moyenne/petite ville	-,206	,033	39,867	1	,000	,814	,764	,868
<i>Zone rurale, village</i>	<i>Ref</i>	<i>Ref</i>						
<i>Genre</i>								
Hommes	-,306	,030	107,055	1	,000	,737	,695	,781
<i>Femmes</i>	<i>Ref</i>	<i>Ref</i>						
<i>Constante</i>	,993	,065	235,675	1	,000	2,700		

Variable(s) entrées à l'étape 1 : CSP, âge, études, habitat, genre.

Source : Eurobaromètre standard 62.0 (automne 2004).

Les coefficients de régression logistique qui opposent les chances d'avoir déclaré un sentiment d'identité nationale à tout autre sentiment d'identité sont de signes négatifs dès lors qu'ils désignent un contraste entre des catégories « hautes » et « basses » des différentes hiérarchies sociales. Le tableau 10 indique par ailleurs clairement les effets particulièrement significatifs du niveau d'éducation.

<i>B</i>	<i>E.S.</i>	<i>Wald</i>	<i>ddl</i>	<i>Signif.</i>	<i>Exp(B)</i>	<i>IC pour Exp(B) 95.0%</i>	
						<i>Inférieur</i>	<i>Supérieur</i>
<i>Etudes</i>		200.826	2	.000			
20 ans et +	-.597	197.923	1	.000	.551	.507	.598
16-19 ans	-.282	56.570	1	.000	.754	.701	.812
15 ans et -	<i>Ref</i>	<i>Ref</i>	<i>Ref</i>	<i>Ref</i>	<i>Ref</i>	<i>Ref</i>	<i>Ref</i>
<i>Habitat</i>		15.169	2	.001			
Grande ville	-.126	12.133	1	.000	.881	.821	.946
Moyenne/petite ville	-.103	9.899	1	.002	.902	.846	.962
Zone rurale, village	<i>Ref</i>	<i>Ref</i>	<i>Ref</i>	<i>Ref</i>	<i>Ref</i>	<i>Ref</i>	<i>Ref</i>
<i>Genre</i>	-.158	28.721	1	.000	.853	.805	.946
Hommes	.						
Femmes	<i>Ref</i>	<i>Ref</i>	<i>Ref</i>	<i>Ref</i>	<i>Ref</i>	<i>Ref</i>	<i>Ref</i>
<i>Constante</i>	.449	46.743	1	.000	1.566		

Source : Eurobaromètre standard 62.0 (automne 2004).

L'impossible appropriation de l'Union européenne par les militants des partis politiques nationaux

Antoine ROGER

D'un point de vue macrostructural, les organisations partisans contribuent à légitimer un système politique lorsqu'elles parviennent à concilier deux exigences. Une collusion est tout d'abord nécessaire entre les élites qui les animent ¹ : quel que soit l'étendard sous lequel ils combattent, les responsables politiques qui représentent ou qui prétendent représenter une catégorie désignée de la population doivent s'accorder *a minima* avec leurs rivaux pour délimiter le périmètre de la compétition. Il convient ensuite que chaque parti conserve la loyauté de ses mandants – de sorte qu'un alignement électoral soit perpétué. Plus la société est « segmentée », plus la gestion de l'équilibre doit être circonspecte. Poussée trop avant, la collusion entre élites partisans peut amener les électeurs à désavouer toute forme de médiation et à privilégier l'affrontement direct ; la discorde civile menace alors de gonfler et de miner le système politique établi. Si un parti s'efforce à l'inverse de relayer sans souci d'accommodement les attentes exprimées par un segment social, les élites qui défendent un intérêt antagonique refusent de s'engager avec lui dans une compétition pour le pouvoir – et toute régulation politique devient de ce fait impossible ². Pour

¹ Selon la définition communément retenue dans la littérature spécialisée, les élites partisans sont constituées par tous les élus et membres permanents rémunérés qui appartiennent à l'appareil d'un parti (Bureau exécutif et Secrétariat) – aussi bien au niveau central qu'au niveau des fédérations. Sont donc exclus de cette catégorie les hommes et femmes qui s'investissent dans un parti politique sans pouvoir en tirer un mandat électif ni une quelconque rémunération. Sont également écartés les collaborateurs d'élus et membres de cabinet ministériel, dès lors qu'ils ne figurent pas formellement dans les instances dirigeantes du parti (A. WARE, *Citizens, parties and the state : a reappraisal*, Cambridge, Polity Press, 1987).

² A. LIJPHART, *Democracy in Plural Societies : A Comparative Exploration*, New Haven, Yale University Press, 1977 ; J. PIERRE & A. WIDFELDT, « Party Organizations in Sweden :

conserver un lien solide avec sa base sociale lors même qu'elle modère ses attaques contre les représentants d'un groupe adverse, la direction d'un parti doit compter sur des intermédiaires. Les militants font remonter vers les élites partisanses les aspirations du groupe social auquel ils appartiennent et indiquent ainsi la limite au-delà de laquelle la collusion ne sera plus acceptée³ ; en sens inverse, ils légitiment aux yeux de l'électorat dans lequel ils sont ancrés les orientations prises par l'appareil du parti⁴. Ils restent mobilisés de façon constante, de sorte que les campagnes électorales se limitent à *activer* des allégeances politiques déjà établies⁵.

Colossuses with Feet of Clay or Flexible Pillars of Government ? », in R. S. KATZ & P. MAIR (dir.), *How Parties Organize Change and Adaptation in Party Organizations in Western Democracies*, Londres, Sage, 1994, p. 332-356 ; S. BARTOLINI, « Collusion, competition and democracy, Part I », *Journal of Theoretical Politics*, 11, 1999, p. 435-470 ; ID., « Collusion, competition and democracy, Part II », *Journal of Theoretical Politics*, 12, 2000, p. 33-65 ; ID., « Electoral and party competition : analytical dimensions and empirical problems », in R. GUNTHER, J. R. MONTERO & J. J. LINZ (dir.), *Political parties : old concepts and new challenges*, Oxford, Oxford University Press, 2002, p. 84-109.

³ Les deux critères qui permettent d'évaluer la structure militante sont la non-rémunération et l'activisme. Au sens strict du terme, les militants sont des auxiliaires non rémunérés, à distinguer des élus et des permanents qui reçoivent un revenu à la faveur de leur engagement dans le parti. Ils sont par ailleurs actifs, à la différence des adhérents qui cotisent régulièrement et qui possèdent la carte du parti, mais qui ne consacrent pas de temps à l'organisation (participation aux réunions de section et aux Congrès ; collage d'affiches, distribution de tracts, etc.) (A. WARE, *Political Parties and Party Systems*, New York, Oxford University Press, 1996, ch. 2 : « Supporters, Members, and Activists »). La clé de lecture que nous retenons amène à considérer comme déterminantes des structures sociales indépendantes de l'organisation partisane. Une différence peut être marquée avec deux autres approches qui mettent également l'accent sur le rôle intermédiaire des militants. Dans une perspective *utilitariste*, Kenneth Carty appréhende les partis politiques comme des « systèmes de franchise ». Selon son analyse, l'appareil central laisse à des succursales le soin d'accommoder ses propositions aux préférences évolutives des populations locales (K. CARTY, « Parties as Franchise Systems. The Stratarchical Organizational Imperative », *Party Politics*, 10/1, 2004, p. 5-24). Dans une optique *constructiviste*, et en tirant les enseignements de plusieurs « monographies d'implantation », il est par ailleurs possible de caractériser l'articulation opérée par les militants entre l'identité générique du parti et les identités particulières qui fondent des communautés locales (M. LAZAR, « Cultures politiques et partis politiques en France », in D. CEFAL, *Les cultures politiques*, Paris, PUF, 2000 ; M. HASTINGS, « Partis politiques et administration du sens », in D. ANDOLFATTO, F. GREFFET, L. OLIVIER (dir.), *Les partis politiques : quelles perspectives ?*, Paris, L'Harmattan, 2001, p. 21-36).

⁴ S. ROKKAN, « Readers, Viewers, Voters », in S. ROKKAN, *Citizens, Parties, Elections : Approaches to the Comparative Study of the Processes of Development*, Oslo, Universitetsforlaget, 1970, p. 417-431 ; voir aussi S. BARTOLINI, « The membership of mass parties : the social democratic experience », in H. DAALDER & P. MAIR (dir.), *Western european party systems. Continuity and change*, Londres, Sage, 1983, p. 177-220.

⁵ A. WARE, *Citizens, parties and the state*, *op. cit.* ; ID., « Activist-Leader Relations and the Structure of Political Parties : « Exchange » Models and Vote-Seeking Behaviour in Parties », *British Journal of Sociology*, 22/1, 1999, p. 71-92. Le schéma d'analyse auquel nous avons recours se positionne à l'antipode de la lecture « organisationnelle » proposée par Roberto Michels (R. MICHELS, *Les partis politiques. Essai sur les tendances oligarchiques des démocraties*,

Le cadre d'analyse ainsi constitué fournit les moyens d'appréhender le rôle joué par les partis politiques nationaux dans la légitimation du système politique européen. Sur chaque terrain étudié, la question se pose de savoir si une collusion interpartisane permet bien de cadrer le débat sur la forme et sur le sens de l'intégration européenne. Il s'agit de déterminer dans le même temps si les antagonismes sociaux provoqués ou accentués par la conformation aux exigences de l'UE sont relayés efficacement par les élites partisanes ⁶.

Les chercheurs peinent à articuler avec précision les deux niveaux de l'analyse. D'aucuns étudient l'incidence de l'intégration européenne sur la structuration des électeurs nationaux. D'autres s'intéressent aux évolutions des systèmes de partis face à l'Union européenne. Loin d'être véritablement assumée et régulée, la division du travail est dissimulée par un jeu sur la polysémie du terme « clivages » : il est possible de désigner ainsi une polarisation durable de l'électorat aussi bien qu'une structuration particulière de la compétition partisane ⁷. Par un glissement de sens mal contrôlé, les lignes de force relevées à un niveau sont alors appréhendées comme les indices d'une adéquation entre formations politiques et segments électoraux. En conséquence, une très faible attention est accordée aux militants qui maintiennent le contact entre la base sociale du parti et sa direction ⁸. Nous proposons d'esquisser

Paris, Flammarion, 1971 (1911)) et systématisée par Angelo Panebianco : ce dernier s'attache à démontrer que plus un parti est « institutionnalisé » (doté de principes de fonctionnement pérennes), plus sa structure est « professionnalisée » (pilotée par des acteurs dont les ressources ne sont pas issues de la « société civile ») (A. PANEBIANCO, *Political Parties : Organization and Power*, Cambridge, CUP, 1988). En soulignant le rôle mobilisateur des militants, nous marquons par ailleurs un écart avec la lecture selon laquelle « le fonctionnement du parti permet, avant toute chose, la satisfaction des intérêts propres de ses membres, leurs activités proprement politiques – propagande, conquête des électeurs et des sympathisants, adhésions – s'accomplissant en contrepartie selon la rationalité propre à la recherche de cette satisfaction » (D. GAXIE, « Economie des partis et rétributions du militantisme », *Revue française de science politique*, 27/1, 1977, p. 148-149).

⁶ Nous retenons la distinction opérée par Stefano Bartolini entre les « questions européennes constitutives » (qui portent sur les contours de l'UE, sur ses compétences et sur le processus décisionnel retenu en son sein) et les « questions européennes isomorphes » (qui reproduisent à une échelle supérieure les thématiques débattues dans les arènes politiques nationales). Une collusion sur le premier registre peut être combinée avec de fortes dissensions sur le second (S. BARTOLINI, *Restructuring Europe. Center Formation, System Building and Political Structuring between the Nation State and the EU*, Oxford, OUP, 2005).

⁷ A. ROGER, « Clivages et partis politiques », in C. BELOT, P. MAGNETTE & S. SAURUGGER (dir.), *Science politique de l'Europe*, Paris, Economica, 2007 (à paraître).

⁸ Un contraste saisissant peut être marqué entre la faible quantité de travaux consacrés aux effets de l'intégration européenne sur la structure militante des formations politiques et le nombre pléthorique d'études qui prennent pour objet les réactions opposées à l'UE par les systèmes de partis nationaux. Notre propos recoupe ici celui de Céline Belot et de Bruno Cautrés qui relèvent une disproportion entre les analyses qui portent sur l'organisation « verticale » des partis et les recherches consacrées à leur structuration « horizontale » (C. BELOT & B. CAUTRÉS, « Redéfinitions et recompositions des partis et systèmes partisans autour de l'enjeu européen : premiers sillons sur un terrain en friche », *Politique européenne*, 16, 2005, p. 5-19). Nous nous

un programme de recherche qui permettrait de préciser le rôle de tels agents dans la légitimation du système politique européen.

A l'examen des restructurations politiques induites par l'intégration européenne, il est permis de douter que le point d'équilibre soit aujourd'hui trouvé entre la collusion interpartisane et l'ancrage social des formations constituées – entre logiques d'appareil et alignement électoral. Ainsi que le note Stefano Bartolini : « une frange de plus en plus importante de l'opinion perçoit de quelle façon ses intérêts sont affectés – au niveau micro – par les politiques de l'UE ». Mais les craintes ou les aspirations qui en résultent ne trouvent pas un écho direct dans le positionnement des partis politiques ⁹. La déconnexion ainsi relevée peut être mise sur le compte d'une structuration intermédiaire défailante. Les partis politiques nationaux peinent à se doter de militants qui connecteraient leurs positionnements dans les débats européens à une base électorale désignée. La question se pose alors de savoir si cette difficulté est indépendante de l'UE ou non. Il s'agit en d'autres termes de déterminer si l'intégration européenne amplifie simplement le dysfonctionnement des partis politiques nationaux ou si elle le provoque.

Les rares pistes d'analyse pour lors explorées privilégient la thèse de l'amplification. Elles amènent à envisager une évolution naturelle des partis politiques – assimilable à un processus biologique – qui rend obsolète le travail intermédiaire jusqu'alors assuré par leurs militants. Dans cette perspective, l'ancrage social des débats européens est obéré par une déconnexion entre les appareils dirigeants et les électeurs. Le postulat retenu est contestable : rien ne permet d'affirmer que les réseaux militants sont condamnés par la marche de l'histoire ; le caractère « élitiste » de l'intégration européenne ne peut donc être mis sur le compte de leur sénescence. Nous tenterons plutôt de montrer que le mode de légitimation privilégié dans le système politique de l'UE démontre le rôle de relais que peuvent jouer les militants, en mettant l'accent sur les principes de la « démocratie délibérative ». Les partis politiques nationaux ne cherchent plus dès lors à s'ancrer dans des groupes sociaux – cette orientation étant présentée et perçue comme inadaptée à la « modernité » et à l'affirmation d'un citoyen émancipé de toute tutelle politique. Sur un mode défensif, et pour refonder leur légitimité, les formations politiques nationales en viennent à adopter elles-mêmes des procédures de consultation internes qui relèvent d'une logique délibérative. Les militants ne sont plus envisagés comme des intercesseurs mais comme des individus éclairés qui contribuent directement à l'élaboration des programmes. Cette réorientation se traduit paradoxalement par un « élitisme » accru : les partis politiques perdent tout contact avec des catégories entières de la population ; leur positionnement face à l'UE ne fait pas écho aux appréhensions des électeurs.

concentrons ici sur le premier registre. Pour une revue critique des explications développées sur le second, voir : A. ROGER, *op. cit.*

⁹ S. BARTOLINI, « La structure des clivages nationaux et la question de l'intégration dans l'Union européenne », *Politique européenne*, 4, 2001, p. 35 ; voir aussi C. VAN DER EIJK & M. FRANKLIN, « Potential for Contestation on European Matters at National Elections in Europe », in G. MARKS & M. STEENBEGEN (dir.), *European Integration and Political Conflict*. Cambridge, Cambridge University Press, 2004, p. 32-50.

L'UE comme amplificateur de l'élitisme partisan : des militants dépassés ?

Deux écoles partagent l'idée selon laquelle les partis politiques doivent désormais faire l'économie de réseaux intermédiaires. La première met l'accent sur une concurrence externe exercée par les groupes d'intérêt ; elle amène à considérer que les agents susceptibles de s'adonner au militantisme partisan sont captés par ces organisations alternatives. La seconde école privilégie une explication par la réorganisation interne des formations partisans et par leur propension à développer des structures toujours plus centralisées. Dans les deux cas, l'intégration européenne est supposée amplifier les évolutions en cours.

L'explication par la concurrence externe est développée par Jeremy Richardson, dans le sillage des analyses livrées par Kay Lawson¹⁰. Dans cette optique, il est possible de caractériser un « marché de l'engagement politique ». Les citoyens sont des « consommateurs de participation ». Les groupes d'intérêt (définis comme des « organisations participatives spécialisées ») sont les produits les plus attractifs pour plusieurs raisons. *Primo*, ils défendent des intérêts ciblés, proches des « aspirations pratiques » que les individus développent dans leur existence quotidienne. A l'inverse, « les partis offrent des programmes englobants qui peuvent inclure des propositions politiques auxquelles l'individu est opposé ». Pour soutenir telle ou telle orientation programmatique qui répond à ses attentes, un militant doit accepter toutes les promesses jetées dans le même panier, quand bien même certaines contrarieraient ses vues. *Secundo*, les groupes d'intérêt ont l'avantage de ne pas être ligotés par des stratégies de pouvoir : ils peuvent défendre l'intérêt d'un individu sans que d'autres considérations fassent interférence. Par contraste, les partis sont engagés dans des logiques de coalition contraignantes : ils sont tenus de prendre en compte les attentes de leurs alliés ou des responsables politiques qu'ils cherchent à circonvenir, ce qui peut les éloigner d'une défense stricte des intérêts constitués ou les empêcher de répondre à un intérêt nouveau. *Tertio*, les groupes d'intérêt donnent à leurs animateurs la capacité de faire valoir directement leur point de vue. Les partis politiques sont davantage hiérarchisés et un argument formulé par un militant ne peut y être repris par l'équipe dirigeante qu'au prix d'un cheminement long et aléatoire. *Quarto*, un groupe d'intérêt est capable de démontrer à ses membres qu'il a obtenu un résultat tangible. Engagé dans des interactions multiples et tiraillé entre des exigences contradictoires, un parti éprouve davantage de difficulté à faire la preuve de ses réalisations concrètes. Les partis sont en somme comparables à de « vieux produits » dépassés par une innovation. Ils conservent une clientèle fidèle, attachée à ses habitudes – mais de plus

¹⁰ Selon Kay Lawson, les partis ont vocation à remplir une fonction de « linkage », c'est-à-dire à relier les attentes des électeurs à des plates-formes programmatiques (K. LAWSON, « Political Parties and Linkage », in ID. (dir.), *Political Parties and Linkage : A Comparative Perspective*, New Haven, Yale University Press, 1980, p. 3-24 ; K. LAWSON, « Conclusion : Toward a Theory of How Political Parties Work », in ID. (dir.), *How Political Parties Work. Perspectives from Within*, Londres Praeger, 1994, p. 285-303). Ils tendent à être remplacés dans cet office par des organisations alternatives, plus efficaces et mieux adaptées à la fluidité croissante des exigences formulées par les citoyens (K. LAWSON, « When Linkage Fails », in K. LAWSON & P. MERKL (dir.), *When Parties Fail*, Princeton, Princeton University Press, 1988, p. 14-38).

en plus âgée et condamnée à une disparition prochaine. Leur part de marché décline inexorablement à mesure que de nouveaux produits attirent les consommateurs¹¹. Cette dynamique est renforcée par l'intégration européenne : la Commission associe directement les groupes d'intérêt au processus d'élaboration des politiques publiques et élargit leur marge de manœuvre. Dans tous les pays membres de l'UE, les agents qui auraient pu militer dans un parti politique privilégient d'autres formes d'engagement, jugées plus efficaces. Les élites partisans ne peuvent prendre en charge les intérêts qui se forment ou qui s'altèrent sous l'effet des politiques européennes ; les positions qu'elles adoptent face à l'UE sont dépourvues de tout ancrage social¹².

L'argumentaire ainsi développé présente deux limites. Lors même que son postulat est retenu, la substitution des groupes d'intérêt aux partis politiques n'est pas sans poser un problème tout d'abord : les citoyens qui s'engagent dans les structures alternatives identifiées par Richardson ne sont pas nécessairement associés à la prise de décision et ne remplissent pas une fonction de relais équivalente à celle que les militants des partis politiques sont en mesure d'assumer ; dans les groupes d'intérêt qui agissent à l'échelle de l'UE, une logique d'expertise tend à l'emporter¹³. Plus fondamentalement ensuite, le cadre théorique posé reste discutable. Les organisations partisans sont appréhendées comme des entités organiques qui s'usent au fil du temps. Elles sont supposées avoir connu un âge d'or, simple étape dans l'histoire naturelle de la participation politique. Ce registre d'analyse présente un caractère éminemment performatif : il permet de disqualifier une forme d'organisation en la présentant comme *objectivement* inadaptée au fonctionnement présent de l'UE, assimilé à une simple expression de la modernité¹⁴. Les propriétés « naturelles » des partis politiques sont rapportées aux propriétés « naturelles » du système politique européen. Le décalage relevé est présenté comme un verdict historique implacable.

Un travers théorique similaire peut être rencontré dans un courant d'analyse qui prend appui sur un tout autre postulat et qui met l'accent sur la centralisation tendancielle des partis politiques. La source d'inspiration est alors cherchée dans les travaux de Peter Mair et de Richard Katz. Selon ces deux auteurs, les formations constituées ne peuvent plus compter sur un électorat fidèle et nettement circonscrit ; plongées dans une situation d'incertitude, elles cherchent à défendre leurs positions

¹¹ J. RICHARDSON, « The Market for Political Activism : Interest Groups as a Challenge to Political Parties », *West European Politics*, 18/1, 1995, p. 116-139.

¹² J. RICHARDSON, « Organised Interests as Intermediaries », in J. HAYWARD (dir.), *Elitism, Populism and European Politics*, Oxford, Oxford University Press, 1996, p. 164-189.

¹³ S. SAURUGGER, « L'expertise : un mode de participation des groupes d'intérêt au processus décisionnel communautaire », *Revue française de science politique*, 52/4, 2002 et « Les groupes d'intérêt entre démocratie associative et mécanismes de contrôle », *Raisons politiques*, 10, 2003, p. 151-169.

¹⁴ H. REITER, « Party Decline in the West. A Skeptic's View », *Journal of Theoretical Politics*, 1/3, 1989, p. 325-348 ; P. SELLE & L. SVÅSAND, « Membership in Party Organizations and the Problem of Decline of Parties », *Comparative Political Studies*, 23/4, 1991, p. 459-477 ; A. COLLOVALD, « Pour une sociologie des carrières morales et des dévouements militants », in Id. (dir.), *L'humanitaire ou le management des dévouements. Enquête sur un militantisme de « solidarité internationale » en faveur du Tiers Monde*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2002.

acquises et à se prémunir contre l'apparition d'une offre programmatique concurrente. Elles déploient dans cette optique une politique de communication onéreuse qui les amène à compter toujours plus sur des financements publics. Le versement de ces subsides étant conditionné au dépassement d'un seuil électoral déterminé, elles en viennent à s'accorder pour limiter leurs divergences et travailler ensemble à une préservation des équilibres politiques établis. Elles forment dès ce moment un *cartel*. Cette évolution impose que chacune dispose d'une structure centralisée : les élites partisans ne cherchent plus à relayer les aspirations d'une base sociale consolidée, mais à négocier entre elles les arrangements qui leur permettront de capter ensemble un électorat devenu flottant. Les auxiliaires partisans se voient confier un rôle nouveau : simples adhérents plutôt que militants, ils ne sont plus requis de se livrer à un travail de relais actif mais sont sollicités épisodiquement pour participer à des meetings et cautionner les décisions adoptées en amont par les dirigeants du parti. Ils n'animent plus un réseau intermédiaire doté d'une forte identité collective ; ils sont invités à s'engager sur une base individuelle et sur un mode atomistique ¹⁵. Selon ce schéma d'analyse, les élites partisans s'autonomisent indépendamment de l'intégration européenne. Plusieurs auteurs s'attachent néanmoins à démontrer que le développement d'un système politique « multiniveaux » renforce les mécanismes de centralisation au sein des formations politiques nationales. Robert Ladrech met en évidence la constitution de « réseaux partisans » à l'échelle européenne, dans lesquels s'investissent prioritairement les responsables en charge des appareils politiques nationaux ¹⁶. Dans un registre voisin, Simon Hix et Klaus Goetz considèrent que l'UE offre une nouvelle « structure des opportunités » que les élites partisans parviennent à exploiter au détriment des militants ; en développant leurs activités au sein des fédérations européennes de partis, les premières peuvent obtenir des informations et acquérir une compétence qui renforce leur avantage sur les seconds ¹⁷. Karl

¹⁵ R.S. KATZ & P. MAIR, « The Evolution of Party Organizations in Europe : The Three Faces of Party Organization », *American Review of Politics*, 14, 1993, p. 593-617 ; R.S. KATZ & P. MAIR, « Changing Models of Party Organization and Party Democracy : The Emergence of the Cartel Party », *Party Politics*, 1/1, 1995, p. 5-29 ; R.S. KATZ & P. MAIR, « The Ascendancy of the Party in Public Office : Party Organizational Change in Twentieth-Century Democracies », in R. GUNTHER, J. R. MONTERO & J. LINZ (dir.), *Political parties : old concepts and new challenges*, Oxford, Oxford University Press, 2002, p. 113-135 ; R.S. KATZ, « The Internal Life of Parties », in K.R. LUTHER & F. MÜLLER-ROMMEL (dir.), *Political challenges in the new Europe : Political and analytical challenges*, Oxford, Oxford University Press, 2002, p. 87-118 ; P. MAIR, « Party Organizations : From Civil Society to the State », in R.S. KATZ & P. MAIR (dir.), *How Parties Organize Change and Adaptation in Party Organizations in Western Democracies*, Londres, Sage, 1994, p. 1-22 ; P. MAIR, *Party System Change. Approaches and Interpretations*, Oxford, Clarendon Press, 1997.

¹⁶ R. LADRECH, « Partisanship and Party formation in European Union Politics », *Comparative politics*, 29/2, 1997, p. 167-186 ; ID., « Political Parties and the Problem of Legitimacy in the European Union », in T. BANCHOFF & M. SMITH (dir.), *Legitimacy and the European Union. A contested polity*, Londres, Routledge, 1999, p. 93-112 ; ID., « Europeanization and Political Parties : Towards a Framework for Analysis », *Party Politics*, 8/4, 2004, p. 389-403.

¹⁷ S. HIX & K. GOETZ, « Introduction : European Integration and National Political Systems », in ID., (dir.), *Europeanized Politics ? European Integration and National Political*

Magnus Johansson illustre ce propos en caractérisant les « réseaux transnationaux » mis en place par le Parti populaire européen : des échanges informels (déjeuners, conversations impromptues, etc.) permettent aux élites partisans de confronter leurs expériences, d'échanger des idées et de mutualiser leurs méthodes de communication politique¹⁸. Des ressources leur sont ainsi offertes qui leur permettent de consolider leur emprise à l'échelle nationale. Les sections locales des formations politiques étant peu impliquées dans les négociations européennes, l'eupéanisation contribue à marginaliser les militants¹⁹. Tapio Raunio s'efforce par ailleurs de démontrer que l'intégration européenne renforce la capacité des élites à fixer « l'agenda » du parti²⁰. Les partis politiques nationaux se dotent de comités qui les représentent à l'échelle européenne, envoient des délégués dans les organes exécutifs des fédérations européennes, désignent des secrétaires aux affaires européennes et sélectionnent les candidats aux élections européennes. Toutes ces opérations menées dans une arène supranationale échappent au contrôle des militants. L'autonomie des élites est seulement amoindrie lorsque des divergences s'expriment à la tête d'un parti sur la façon d'appréhender l'orientation prise par l'UE. L'arbitrage des militants peut alors être recherché. Lorsqu'une consultation interne n'est pas organisée en bonne et due forme, les élites qui sont en position d'infériorité peuvent chercher un appui auprès de la base en constituant une faction²¹.

Systems, Londres, Frank Cass, 2000, p. 1-26. Julia Speth s'attache tout à l'inverse à mettre en évidence une implication des militants (*mid-level activists*) dans les réseaux partisans transnationaux. Elle étudie plus particulièrement le fonctionnement du Parti socialiste européen (PSE). L'adhésion à cette structure ne peut être qu'indirecte (un membre du PSE appartient nécessairement à un parti national) ; elle impose par ailleurs un engagement dans des « organisations collatérales ». Un exemple illustratif est fourni par l'Organisation européenne de la jeunesse socialiste (European Community Organisation of Socialist Youth – ECOSY). En évaluant de façon chiffrée l'engagement des jeunes militants socialistes et en le comparant aux eurobaromètres, Julia Speth découvre une corrélation nette : elle observe que plus l'engagement militant est fort, plus la connaissance des questions européennes est élevée et les jugements favorables à l'UE nombreux (J. SPEHT, « Party Networks at the EU Level and the Emerging Added Value for « Members » », *Politique européenne*, 16, 2005, p. 185-213). La simple mise en rapport des données ne nous paraît pas totalement éclairante : elle ne permet pas de réfléchir à la nature des activités militantes développées ni aux modalités selon lesquelles les engagements à l'échelle européenne peuvent être traduits dans des formes de mobilisation nationales. Notons par ailleurs que le renforcement de la base militante du PSE est réclamé par le Club de la République sociale européenne, fondé par la Gauche socialiste française et le courant italien Nuova Sinistra (L. OLIVIER, « Ambiguïtés de la démocratisation partisane en France (PS, RPR, UMP) », *Revue française de science politique*, 53/5, 2003, p. 761-790).

¹⁸ Les échanges entre les élites partisans des différents Etats membres s'opèrent le plus souvent à l'extérieur des arènes institutionnelles (M. GABEL, « European Integration, Voters and National Politics », *West European Politics*, 23/1, 2000, p. 52-72).

¹⁹ K.M. JOHANSSON, « Party Elites in Multilevel Europe. The Christian Democrats and the Single European Act », *Party Politics*, 8/4, 2002, p. 423-439.

²⁰ T. RAUNIO, « Why European Integration Increases Leadership Autonomy Within Political Parties », *Party Politics*, 8/4, 2002, p. 405-422.

²¹ T. RAUNIO & S. HIX, « Backbenchers Learn to Fight Back : European Intergration and Parliamentary Government », *West European Politics*, 23, 2000, p. 142-168 ; T. RAUNIO &

Les explications ainsi livrées invitent toujours à évaluer l'adaptation des partis politiques à leur environnement. La centralisation des décisions et la démonétisation de la fonction de relais jusqu'alors confiée à leurs militants sont appréhendées comme les conséquences logiques et imparables d'une fluidification de l'électorat. En l'absence d'une base sociale stable, les organisations partisans sont supposées entrer dans la phase ultime de leur développement et obéir à de nouvelles logiques, à l'instar d'êtres vivants dont les attributs organiques évolueraient en réponse à un changement climatique ²². L'idée selon laquelle les partis politiques auraient pu jadis compter sur un électorat *spontanément* captif procède pourtant d'une illusion rétrospective ²³. Elle amène à assimiler le rôle de relais joué par les militants à une opération purement technique de transmission. Selon cette représentation, il aurait alors suffi de faire circuler de simples messagers entre l'électorat et les dirigeants des partis pour obtenir un alignement électoral. Aucune attention n'est alors au travail de *traduction* réalisé : traduction des aspirations de la base dans le langage des élites partisans d'une part ; traduction des programmes élaborés par la direction du parti dans l'idiome des électeurs d'autre part. La substance de cette activité intermédiaire n'étant pas prise en compte, l'autonomisation des élites partisans peut être décrite comme un mouvement de fond, dont l'intégration européenne modifie l'intensité mais non la nature.

Que la concurrence exercée par des groupes d'intérêt soit mise en évidence ou que l'évolution propre des partis politiques soit pointée du doigt, les facteurs explicatifs avancés amènent toujours à conclure que l'UE offre un terrain propice à l'épanouissement d'un processus naturel qu'elle n'a pas déclenché. Les organisations partisans ne peuvent alors être conçues comme des instruments appropriés pour réduire le caractère « élitiste » de l'UE ; des dispositifs alternatifs sont recherchés. Il est possible de contester ce mode de raisonnement et de montrer qu'il participe d'une dynamique plus large : un mode de légitimation de la décision politique tend à s'affirmer qui dévalorise le travail intermédiaire des militants ; initialement développé dans la sphère académique, il est repris et diffusé par des agents de la Commission européenne. Cette orientation empêche d'ancrer socialement le positionnement des partis politiques face à l'UE.

L'UE comme moteur de l'élitisme partisan : des militants délégitimés

Le mode de légitimation qui s'impose dans l'UE est appuyé sur les principes de la démocratie délibérative ; une association des citoyens au processus de décision est

M. WIBERG, « Does Support Lead to Ignorance ? National Parliaments and the Legitimacy of EU Governance », *Acta Politica*, 35, 2000, p. 146-168 ; K.M. JOHANSSON & T. RAUNIO, « Partizan Responses to Europe : Comparing Finnish and Swedish Political Parties », *European Journal of Political Research*, 39/2, 2001.

²² R. KOOLE, « Cadre, Catch-all or Cartell ? A Comment on the Notion of the Cartell Party », *Party Politics*, 2/4, 1996 ; H. KITSCHOLT, « Linkages between Citizens and Politicians in Democratic Polities », *Comparative Political Studies*, 33/6-7, 2000, p. 845-879.

²³ P. LEHINGUE, « Faux concept et vrai problème : la « volatilité électorale ». Fluidité des définitions, infidélités des mesures et flottement des interprétations », *Scalpel*, 2-3, 1997, p. 124-179 (<http://www.gap-nanterre.org/IMG/pdf/Lehingue.pdf>).

préconisée qui doit reposer sur l'aménagement de forums et l'échange d'arguments. Le travail intermédiaire des militants perd de ce fait toute pertinence : chacun est désormais invité à s'engager dans une discussion tous azimuts, sans attendre que la direction du parti vienne mettre en forme ses attentes ou encadrer ses choix. De façon très significative, les appareils partisans en arrivent eux-mêmes à intégrer ce schéma : par crainte d'être marginalisés dans le système politique européen, ils mettent en place des procédures internes de délibération. Les militants ne sont plus envisagés comme les agents qui œuvrent à l'entretien d'un lien étroit avec une base sociale désignée mais comme des individus éclairés qui contribuent directement à l'élaboration des programmes.

Les principes de la démocratie délibérative sont énoncés et étayés prioritairement dans le monde académique. De nombreux spécialistes du militantisme appuient leurs enquêtes sur le postulat selon lequel le citoyen, plus éduqué que par le passé, se détourne des partis pour adopter des formes de participation plus souples²⁴. Dans le même temps, des théoriciens politiques appellent de leurs vœux l'avènement d'une « démocratie associative », conçue comme une déclinaison de la démocratie délibérative. Joshua Cohen et Joel Rogers entendent ainsi préciser les dispositifs institutionnels susceptibles de permettre à une « société civile » organisée de participer continûment à la prise de décision politique²⁵. Les associations appelées à délibérer doivent selon eux être sélectionnées selon quelques critères : il convient qu'elles défendent des intérêts clairement définis, qu'elles soient en mesure d'afficher un effectif important, qu'elles se montrent capables de conserver la loyauté de leurs membres et qu'elles bénéficient enfin d'une organisation pérenne. Sur cette base, les partis politiques peuvent se voir attribuer un nouveau rôle : il leur appartient de veiller au respect des critères énoncés, d'encadrer les échanges entre les associations et de donner un prolongement aux résultats de leur délibération²⁶.

Les diagnostics et les prescriptions ainsi formulés forment un faisceau intellectuel dont les hauts fonctionnaires européens s'emparent pour justifier et cadrer leurs agissements. Les agents de la Commission européenne peuvent ainsi donner un sens global à leurs pratiques disparates. Les thématiques de la démocratie délibérative et de la démocratie associative sont appropriées par les concepteurs du livre blanc sur la gouvernance européenne. Amorcé en 1999 par le secrétariat général de la Commission

²⁴ J. ION, *La fin des militants ?*, Paris, éditions de l'Atelier, 1997 ; J. HOPKIN, « Bringing the Members back in ? Democratizing Candidate Selection in Britain and Spain », *Party Politics*, 7/3, 2001, p. 343-361 ; T. POGUNTKE « Party Organisational Linkage : Parties without Firm Social Roots ? », in K.R. LUTHER & F. MÜLLER-ROMMEL (dir.), *Political Parties in the New Europe : Political and Analytical Challenges*, Oxford, Oxford University Press, 2002, p. 43-62.

²⁵ Les principes de la démocratie associative prêtent davantage à une opérationnalisation – et peuvent plus facilement être mobilisés dans des sphères extra-académiques – que les principes abstraits de la démocratie délibérative énoncés par Jürgen Habermas (J. HABERMAS, *Droit et démocratie. Entre faits et normes*, Paris, Gallimard, 1997, éd. allemande : 1992).

²⁶ J. COHEN & J. ROGERS, « Secondary Associations and Democratic Governance », *Politics and Society*, 20, p. 393-472, 1992 ; J. COHEN, « Procedure and Substance in Deliberative Democracy », in S. BEHAHIB (dir.), *Democracy and Difference : Changing Boundaries of the Political*, Princeton, Princeton University Press, 1996.

européenne et par les membres de plusieurs Directions générales recrutés sur la base du volontariat, le travail de rédaction conduit à mettre l'accent sur l'utilité d'associer à l'élaboration des politiques publiques européennes des groupes issus de la « société civile ». Les hauts fonctionnaires européens peuvent outrepasser les recommandations de Rogers et Cohen et se poser eux-mêmes en régulateurs du processus délibératif, en lieu et place des partis politiques – l'argument d'une meilleure adaptation aux exigences de la modernité étant implicitement mobilisé. Pour valider cette analyse, il est nécessaire que des groupes d'intérêt y adhèrent. Aussi une procédure de consultation est-elle mise en place après la publication du livre blanc, en juillet 2001. Pendant neuf mois, les représentants des groupes et associations supposés former la « société civile » européenne sont invités à livrer leurs commentaires sur le document et à faire part de leurs souhaits ou de leurs regrets. Leurs contributions écrites sont adressées au secrétariat général de la Commission et publiées sur internet, dans l'ordre de leur réception. Attirés par la possibilité d'obtenir une visibilité et de figurer sur un site officiel, les intéressés répondent à la sollicitation. Une concurrence est même observée entre eux : tous luttent pour obtenir que leur contribution soit remarquée et lue prioritairement par les agents de la Commission. Certains mettent en avant le fait qu'ils ont organisé des séminaires et des conférences pour arrêter leur position : ils entendent ainsi certifier leur engagement dans une démarche délibérative. A partir du moment où quelques-uns empruntent cette voie, les autres suivent par crainte d'être marginalisés. La Commission salue l'arrivée des nombreuses contributions et y voit une validation des principes promus par le livre blanc. Le mode de légitimation délibératif peut dès lors fonctionner sur un mode circulaire ²⁷.

La prophétie autoréalisatrice fonctionne à tel point qu'elle étend rapidement son rayonnement aux partis politiques nationaux. Des structures spécifiques servent de relais. En France notamment, la thématique de la démocratie délibérative trouve un écho dans des *think tanks* nouvellement créés : En Temps réel (2000), l'Institut Montaigne (2000) ; la Fondation pour l'innovation politique – Fondapol (2004). Ces organisations hybrides sollicitent aussi bien des chercheurs et des hauts fonctionnaires européens que les élites partisanes des pays membres de l'UE ; les uns et les autres peuvent échanger leurs vues à l'occasion de séminaires et de conférences, ou par la publication et la diffusion de notes et de rapports ²⁸. Les fondations politiques

²⁷ H. MICHEL, « Les groupes d'intérêt au secours de la démocratie européenne. Elaboration et mise en œuvre de la « démocratie participative » à la Commission européenne », Colloque LAIOS/AFSP, « Cultures et pratiques participatives » : une perspective comparative, Paris, 20 et 21 janvier, 2005, <http://www.afsp.msh-paris.fr/activite/diversafsp/colllaios05/txt/michel.pdf>. En janvier 2004, le groupe d'études Europe2020 publie sur le même mode un rapport qui compile des milliers de commentaires sur l'UE recueillis pendant le Newseuropean Democracy Marathon, série de cent « débats-conférences » organisés dans les plus grandes villes des pays membres.

²⁸ Les *think tanks* sont analysés le plus souvent comme un moyen de promouvoir des idées susceptible d'être reprises par la Commission européenne (voir par exemple, P. SHERRINGTON, « Shaping the Policy Agenda : Think Tank Activity in the European Union », *Global Society*, 14/2, 2000. L'inversion du processus est rarement envisagée ; il apparaît pourtant que les organisations visées fonctionnent comme des interfaces et permettent de diffuser des principes

orchestrent elles aussi des discussions sur les avantages des procédures délibératives : les principes promus par la Commission sont diffusés au cours des « petits-déjeuners débats » de la Fondation Concorde (proche de l'UMP) et dans les séminaires organisés par la Fondation Jean Jaurès (PS)... Les questionnements sont d'autant plus intégrés qu'ils peuvent être puisés dans des réseaux européens de *think tanks* tels que l'European Policy Institutes Network (EPIN), la Transnational European Policy Studies Association (TEPSA) et l'European Ideas Network (mis en place par le Parti populaire européen) : ces structures réticulaires permettent d'organiser des universités d'été, des séminaires, des « groupes de travail ». Des réflexions sont dans tous les cas menées sur le meilleur moyen d'aménager une « Europe proche des citoyens ». Les promoteurs de la démocratie délibérative – universitaires et hauts fonctionnaires – peuvent y exposer leurs vues aux responsables des organismes nationaux.

Soumises par ces vecteurs à un « impératif délibératif »²⁹, et menacées d'une marginalisation complète, les élites partisanes en arrivent à rechercher des formes d'organisation inédites, accordées au nouveau mode de légitimation et susceptibles dans le même temps de garantir un rôle spécifique aux formations politiques. Elles sélectionnent dans les répertoires scientifiques disponibles les instruments intellectuels qui leur permettent de s'affirmer sur ce plan³⁰. Des recherches retiennent l'attention qui portent sur le développement des procédures délibératives dans les

formulés par les hauts fonctionnaires bruxellois auprès des responsables politiques nationaux. Le phénomène est particulièrement saillant dans le cas de la France. Quasi inexistantes jusque dans les années 1990 en raison d'une prégnance des cabinets ministériels (C. FIESCHI & J. GAFFNEY, « French Think Tanks in Comparative Perspective », in D. STONE, A. DENHAM & M. GARNETT (dir.), *Think Tanks Across Nations : a Comparative Approach*, Manchester, MUP, 1998, p. 42-58), les *think tanks* se multiplient ensuite.

²⁹ L. BLONDIAUX & Y. SINTOMER, « L'impératif délibératif », *Politix*, 57, 2002, p. 17-35.

³⁰ Le processus n'est pas sans évoquer le schéma au moyen duquel Eve Fouilleux analyse le ralliement français à la réforme de la Politique agricole commune en 1992. Selon cet auteur trois « forums de production des idées » sont constitués à l'échelle nationale : le « forum de l'économie scientifique » fait débattre des chercheurs spécialistes des questions agricoles ; le « forum de la communication politique » permet aux partis politiques d'élaborer et de confronter leurs programmes ; le « forum professionnel » est animé par les groupes d'intérêt agricoles. Situé sur un plan différent, un « forum des communautés de politique publique » sélectionne et articule des idées qui proviennent de ces trois sources ; la position des autorités françaises à Bruxelles en découle. Les hauts fonctionnaires européens demeurent extérieurs au dispositif, mais ils sont en mesure de l'alimenter. En se saisissant des principes défendus depuis plusieurs années par des organisations internationales spécialisées, la DG VI publie en 1991 le projet de réforme MacShary : un abaissement des prix garantis est ainsi envisagé qui doit être compensé par un développement des aides directes aux agriculteurs. Cette proposition modifie les rapports de force enregistrés en France dans les trois forums de production des idées. Une nouvelle articulation s'opère alors dans le forum des communautés de politiques publiques. Les autorités françaises en arrivent à accepter la nouvelle organisation PAC (E. FOUILLEUX, *La Politique Agricole Commune et ses réformes. Une politique à l'épreuve de la globalisation*, Paris, L'Harmattan, 2003). Toutes choses restant égales par ailleurs, une logique d'initiation du même type peut amener les hauts fonctionnaires européens à promouvoir les principes délibératifs dans les Etats membres, via les *think tanks* et les fondations partisanes.

structures internes³¹. Une réflexion est menée par ailleurs sur l'utilité de solliciter encore des intermédiaires : les coûts et les avantages du militantisme dans la conduite des campagnes électorales sont soupesés³² ; est envisagée en regard la possibilité d'accorder aux simples sympathisants (*non-enrolled supporters*) un droit entier à participer au processus de décision interne et aux événements organisés par le parti³³. Les partis politiques nationaux peuvent être réformés sur la foi de telles analyses. L'exemple du Parti socialiste français offre une bonne illustration. Depuis la fin des années 1990, cette formation organise des « conventions thématiques » au cours desquelles des représentants de la « société civile » sont amenés à exprimer leur point de vue. Un Comité économique, social et culturel est par ailleurs constitué. Conçu comme une instance consultative et comme un gage d'ouverture à la « société civile », il compte 170 membres, recrutés en partie par des responsables départementaux du parti. L'objectif implicite est de constituer au niveau interne des « groupes partiels

³¹ A. RÖMMELE, « Communicating with their Voters ? The Use of Direct Mailing by the SPD and CDU », *German Politics*, 6/3, 1997, p. 120-131 ; J. TEORELL, « A Deliberative Defence of Intra-Party Democracy », *Party Politics*, 5/3, 1999, p. 363-382.

³² Le schéma d'analyse utilitariste élaboré par John May est alors remis au goût du jour. Il invite à considérer que les militants, nécessairement rigides et dogmatiques, constituent une gêne pour les dirigeants du parti, soucieux de s'adapter aux attentes fluctuantes des citoyens : la nécessité de leur donner régulièrement des gages empêche de développer une stratégie électorale optimale. Dès lors qu'elles sont en mesure de se livrer à des calculs rationnels, les élites partisans doivent tout mettre en œuvre pour limiter au strict minimum leur effectif militant (J.D. MAY, « Opinion Structure of Political Parties : The Special Law of Curvilinear Disparity », *Political Studies*, 21/2, 1973, p. 135-151 ; H. KITSCHOLT, « The Internal Politics of Parties : the Law of Curvilinear Disparity Revisited », *Political studies*, 37, 1989, p. 400-421).

³³ S. SCARROW, « The « paradox of enrollment » : assessing the costs and benefits of party memberships », *European Journal of Political Research*, 25/1, 1994, p. 41-60 ; S. SCARROW, *Parties and Their Members : Organizing for Victory in Britain and Germany*, Oxford, Oxford University Press, 1996 ; S. SCARROW, « Parties and the Expansion of Direct Democracy : Who Benefits ? », *Party Politics*, 5/3, 1999, p. 341-362 ; Id., « Parties Without Members ? Party Organization in a Changing Electoral Environment », in R.J. DALTON & M.P. WATTENBERG (dir.), *Parties Without Partisans : Political Change in Advanced Industrial Democracies*, Oxford, Oxford University Press 2000 ; P. SEYD & P. F. WHITELEY, *Labour's Grass Roots : The Politics of Party Membership*, Oxford, Clarendon Press, 1992. Ces analyses peuvent être mises en rapport avec la réflexion normative menée par Ian Budge. Pour empêcher définitivement que des écarts soient observés entre les propositions des partis et les préférences des électeurs, il convient selon cet auteur de faire en sorte que chacun puisse se prononcer directement sur toutes les questions politiques débattues. Plus instruits que par le passé et capables désormais de se livrer à des choix rationnels, les citoyens peuvent faire l'économie des médiations partisans. Les nouvelles technologies permettent du reste d'organiser des référendums électroniques à moindres frais. Les formations politiques ne sont pas appelées pour autant à disparaître mais voient simplement leur rôle redéfini : elles n'ont plus à agir au nom des citoyens, mais doivent se contenter de remplir une mission pédagogique et de fournir à chacun des éclairages sur les différents problèmes discutés, lui permettant ainsi de réduire le temps consacré à la collecte d'informations, I. BUDGE, *The challenge of direct democracy*, Londres, Polity Press, 1997 ; Id., « Deliberative democracy, direct democracy and political parties » in M. SAWARD (dir.), *Democratic Innovation Deliberation, representation and association*, Londres, Routledge, 2000, p. 195-212.

partisans » qui reproduisent les divisions de la société française. La confrontation des points de vue développés par les uns et par les autres est supposée faciliter l'élaboration d'une plate-forme politique qui réponde aux aspirations de tous. En d'autres termes, la logique délibérative « se substitue à une vision territoriale et structurelle du militantisme »³⁴. L'évolution est d'autant plus significative que la délimitation de l'organisation partisane devient poreuse. Avant chaque Congrès du PS, des « forums thématiques » sont ainsi organisés dans lesquels des citoyens extérieurs peuvent intervenir. En janvier 2005 est par ailleurs instauré le statut d'« adhérent du projet » : sans intégrer une section locale et moyennant une cotisation réduite (comprise entre 5 et 10 euros), les simples sympathisants peuvent désormais participer à l'élaboration du programme à titre temporaire ; la possibilité leur est donnée de prendre part à des ateliers, à des débats et à des votes sur les textes³⁵. La perméabilité du parti est pensée comme un moyen de limiter les distorsions et de s'assurer que des membres de toutes les minorités sexuelles, religieuses, etc. pourront participer aux échanges internes. Les mécanismes délibératifs trouvent un complément dans des scrutins consultatifs : une fois qu'un dialogue entre les groupes a permis à chacun de se forger une opinion, il est possible d'évaluer le résultat obtenu sur une base individuelle. Lors du Congrès de Dijon en 2003, une nouvelle disposition est ainsi adoptée qui permet d'interroger directement les adhérents du parti sur des questions d'actualité, soit après proposition du Premier secrétaire, du bureau national ou de 35 fédérations, soit après une demande formulée par 15% au moins de l'effectif total du parti. Acquis au mode de légitimation délibératif qui prévaut dans l'UE, les partis politiques nationaux cessent en somme de

³⁴ L. OLIVIER, « Ambiguïtés de la démocratisation partisane en France... », *op. cit.* Une évolution similaire peut être observée en France dans les partis de la droite parlementaire (F. HAEGEL, C. PÜST & N. SAUGER, « Les transformations de la démocratie dans et par les partis : l'exemple de l'UDF et du RPR », in P. PERRINEAU (dir.) *Le désenchantement démocratique*, Paris, Editions de l'Aube, 2003, p. 107-129) ainsi que dans les formations politiques britanniques (P. SEYD & P.F. WHITELEY, *New Labour's Grass Roots, The Transformation of the Labour Party Membership*, Londres, Palgrave, 2002 ; F. FAUCHER « Brève passion ou engagement durable ? La démocratie interne et le parti conservateur britannique », in P. PERRINEAU, *Le désenchantement démocratique*, Paris, Editions de l'Aube, 2003, p. 149-175 ; F. FAUCHER-KING, *Changing Parties. An Anthropology of British Political Party Conferences*, Palgrave-Macmillan, 2005 ; F. FAUCHER-KING & E. TREILLE, « Managing Intra-party Democracy : Comparing the French Socialist and British Labour Party Conferences », *French Politics*, 1/1, 2003, p. 61-82) et danoises, (K. PEDERSEN & J. SAGLIE, « New Technology in Ageing Parties : Internet Use in Danish and Norwegian Parties », *Party Politics*, 11/3, 2005, p. 359-377).

³⁵ Un nouveau statut d'« adhérent-partenaire » a également été créé à l'UMP. Ses bénéficiaires ne paient pas de cotisation mais sont invités à collaborer aux débats internes et à la définition des orientations politiques, en répondant notamment à des questionnaires qui leur sont adressés à intervalles réguliers (les réponses collectées sont étudiées par l'institut Ipsos et doivent permettre de déterminer précisément les catégories de la population sur lesquelles le parti doit faire porter son effort). En janvier 2005, l'UDF s'est dotée quant à elle d'un statut de « militant associé ». Elle en gratifie des personnalités qui appartiennent à la « société civile » et qui, sans posséder la carte du parti, sont consultées pour l'élaboration du programme. Dans le même temps, une « fédération internet » est créée qui bénéficie du même statut qu'une fédération départementale.

compter sur les réseaux intermédiaires que pourraient entretenir leurs militants ; ils privilégient des formes de mobilisation plus directes et plus ponctuelles à la fois.

La dynamique entretenue par des agents de la Commission européenne, les *thinks tanks*, les fondations politiques et les élites partisanes nationales affecte la structuration du débat européen lui-même. Faute d'être confiées à des intercesseurs et de se fonder dans des groupes sociaux ou des formes de sociabilité établies, les positions adoptées par les appareils politiques face à l'UE conservent un caractère stratosphérique. Une illustration peut en être trouvée dans les mobilisations suscitées en France par le projet de Constitution européenne. Une fois connue la date du référendum national, le groupement d'études et de recherches Notre Europe annonce l'organisation d'une « consultation délibérative » de citoyens indécis. Il entend ainsi « faire émerger une opinion citoyenne autonome ». Le choix d'une « méthodologie » avisée doit permettre de lever toutes les réserves : la technique du sondage délibératif est retenue afin de « permettre à des citoyens « ordinaires » de construire, d'approfondir, ou de faire évoluer leur opinion de façon plus raisonnable et autonome »³⁶. Si ce protocole n'est pas reproduit par les partis politiques nationaux, une logique de désintermédiation n'en est pas moins retenue. Le 1^{er} décembre 2004, le Parti socialiste organise une consultation interne ; les adhérents inscrits depuis au moins six mois dans les 3 700 sections socialistes sont appelés à se prononcer individuellement. 75% d'entre eux prennent part au vote. 58,62% expriment leur approbation au projet de Constitution³⁷. Lors du référendum national organisé le 29 mai, 56% des électeurs socialistes votent « non ». L'écart entre le choix des adhérents et celui des sympathisants varie considérablement d'une fédération à l'autre. Il est de l'ordre de 36 à 39% en Corrèze, en Côte d'Or, en Haute-Vienne, dans L'Hérault et dans les Bouches-du-Rhône. Ces fédérations comptent une majorité d'adhérents qui ne se manifestent qu'à l'occasion des scrutins internes et qui ne prennent pas part à la vie de leur section ; elles ne peuvent compter sur des militants actifs.

Le processus par lequel le mode de légitimation délibératif s'impose et se consolide présente un caractère dynamique. Une fois enterré le projet de Constitution, de nouvelles initiatives sont observées. Le 13 octobre 2005, la Commission européenne lance un « Plan D » (Démocratie, Dialogue et Débat). Ses agents prétendent jouer un rôle de « facilitateur » et poser le cadre d'un débat sur l'avenir de l'Union européenne. L'objectif déclaré est la réalisation d'un « nouveau consensus » sur les politiques européennes. Tous les Etats membres sont invités à organiser des débats nationaux en retenant un même schéma directeur ; certaines formes d'organisation sont présentées aux gouvernements nationaux comme des modèles à suivre ; des procédures standardisées et des grands thèmes de discussion sont également proposés. La Commission doit centraliser les informations qui se dégagent des différents forums nationaux et en faire la synthèse afin que chacun puisse aboutir à des conclusions

³⁶ H. MONCEAU, « Constitution européenne et délibération. L'exemple de focus groups délibératifs à la veille du référendum du 29 mai 2005 », *Notre Europe*, Etudes et recherches, 45, 2005.

³⁷ Le procédé est également retenu, avec un moindre écho, par les Verts. La consultation organisée jusqu'au 13 février 2005 se solde par une courte victoire du « oui » (52,63% des suffrages exprimés).

communes. L'objectif ultime est l'élaboration d'une « feuille de route » à laquelle tous les acteurs du système politique européen pourront se référer. Pour faciliter la réalisation de ce scénario, des « ambassadeurs de la bonne volonté européenne » sont désignés dans chaque Etat membre. Si l'initiative n'est guère relayée par les gouvernements nationaux, elle trouve des prolongements indirects dans les réflexions menées au sein des *think tanks* et des fondations politiques ; elle peut toucher par ce vecteur les élites partisans et renforcer encore leur tropisme délibératif. En témoigne le diagnostic livré par une récente étude de Fondapol : « On ne peut se contenter de reproduire [dans l'UE] les mécanismes de validation démocratique mis en place dans les Etats-nations, à un moment où nos démocraties nationales connaissent elles-mêmes une crise de la représentation. Pour être à même d'intégrer les attentes et les réticences des citoyens, tout en garantissant l'efficacité de son pouvoir décisionnel, l'Union doit plus que jamais faire preuve d'innovation » ; il faut alors relever « le défi d'une démocratie européenne délibérative qui permette de faire de l'Union une union non seulement des Etats mais également des peuples »³⁸.

La dynamique ainsi entretenue empêche d'accorder le positionnement des élites partisans et les aspirations des électeurs. Les mécanismes délibératifs mis en place par les formations politiques bénéficient seulement à une petite frange de la population³⁹. Des réseaux intermédiaires restent nécessaires à nombre de citoyens ; eux seuls peuvent leur permettre d'appréhender les questions européennes et de faire remonter vers les partis leurs propres réactions aux effets des politiques communautaires. Historiquement rompus à cet exercice, les militants des partis politiques nationaux en sont détournés par le mode de légitimation délibératif.

Conclusion

La médiation partisane permet que des élites prennent en charge la décision politique sans qu'une orientation « élitiste » soit nécessairement observée : dès lors qu'une forte connexion est maintenue avec une base sociale circonscrite, la quête d'alignement électoral et les logiques d'appareil sont conciliables. La réalisation d'un tel équilibre est conditionnée par le travail intermédiaire des militants. Dans l'absolu, les partis politiques nationaux peuvent donc empêcher qu'une coloration « élitiste » soit donnée au système politique européen. Ils sont pourtant retenus de fonctionner dans

³⁸ E. FABRY, « La relance civique et politique de l'Union européenne », *Fondation pour l'innovation politique*, Les études de la fondation, janvier, 2006.

³⁹ F. GREFFET, « Les partis politiques français sur le Web », in D. ANDOLFATTO, F. GREFFET & L. OLIVIER (dir.), *Les partis politiques : quelles perspectives ?*, Paris, L'Harmattan, 2001 ; R. LEFEBVRE & N. ETHUIN, « Les balbutiements de la *cyberdemocracy* électorale », in V. SERFATY (dir.), *Internet et politique*, Strasbourg, Presses universitaires de Strasbourg, 2002 ; B. VILLALBA, « Moving towards an evolution in political mediation ? French political parties and the news ICTS », in M. TAVANTI (dir.), *Political Parties and the Internet. Net gain ?*, Londres, Routledge, 2003 ; P. NORRIS, « Preaching to the Converted ? Pluralism, Participation and Party Websites ? », *Party Politics*, 9/1, 2003, p. 21-45 ; M.L. ZIELONKA-GOEI, « Members Marginalising Themselves ? Intra-Party Participation in the Netherlands », *West European Politics*, 15/2, 1992, p. 93-106 ; J. SAGLIE & K. HEIDAR, « Democracy within Norwegian Political Parties : Complacency or Pressure for Change ? », *Party Politics*, 10/4, 2004, p. 385-405.

ce sens – non pas par un processus naturel préexistant que la dynamique d'intégration viendrait seulement amplifier, mais bien par le fonctionnement même de l'UE et par le mode de légitimation délibératif qui y prévaut. Les réseaux intermédiaires des partis politiques ne périssent pas par le fait de leur obsolescence et de leur inadaptation aux aspirations qui animent des citoyens émancipés, mais en raison de leur disqualification par les principes de décision politique que valorisent les élites partisans elles-mêmes. En conséquence, les positions que les formations politiques adoptent face à l'UE ne peuvent bénéficier d'un quelconque ancrage social. Cette situation donne un caractère assez vain aux spéculations sur la formation d'un système de partis unifié à l'échelle européenne et au recensement des convergences politiques au sein du Parlement européen⁴⁰ ; dans la mesure où les « europartis » fédèrent des formations nationales qui tendent elles-mêmes à se détacher de tout réseau intermédiaire, les dynamiques centripètes qui y ont éventuellement cours ne sont guère significatives. Il convient par ailleurs de noter que la dévitalisation des partis nationaux n'est pas le fait d'une vaste machination ourdie depuis Bruxelles. Il ne saurait être question d'affirmer que certains membres de la Commission cherchent explicitement à délégitimer les pratiques anciennement développées dans les organisations partisans. Le processus dont nous avons tenté de pointer les ressorts est l'effet induit d'une démarche de légitimation que les hauts fonctionnaires européens engagent à des fins propres. Au rebours des explications qui postulent une transformation organique et inexorable de l'électorat ou des appareils partisans, précisons bien enfin que les évolutions observées sont le produit d'une dynamique réversible⁴¹.

⁴⁰ S. HIX & Ch. LORD, *Political Parties in the European Union*, Basingstoke, Macmillan, 1997.

⁴¹ Nous remercions Gerassimos Moschonas, Laurent Olivier et les membres du LaSSP pour les commentaires que leur a inspirés une première version de ce texte.

« *Who cares about the EU ?* »¹

Les médias français et l'Europe

Olivier BAINÉE et Thomas FRINAULT

Dans son rapport remis au Premier ministre en 2005, le député UMP Michel Herbillon conclut à « l'échec patent » des campagnes d'informations menées en France pour expliquer l'Europe et au déficit d'information comme d'image dont elle souffrirait². L'auteur pointe les défaillances de l'école qui « n'a pas à faire la propagande de l'Europe »³ et celles des élus pour lesquels « l'Europe ne fait pas l'élection »⁴. Quant aux médias, l'auteur constate que « l'Europe ne fait pas vendre ». Pourtant, la Commission européenne peut s'enorgueillir d'abriter aujourd'hui « le plus grand corps de presse au monde » au regard du nombre de journalistes accrédités. Tous médias confondus, les chiffres de 1 200 à 1 300 journalistes sont couramment évoqués⁵. Le corps de presse de l'UE n'a cessé de s'étoffer⁶ au fur et à mesure de la poursuite de l'intégration européenne et des élargissements successifs. Il s'est

¹ Titre emprunté à un éditorial du *Financial Times* : « Inside Brussels : Who cares about the EU ? », David Bromley, 28 octobre 2002.

² M. HERBILLON (réd.), *La fracture européenne – Après le référendum du 29 mai : 40 propositions concrètes pour mieux informer les Français sur l'Europe*, Paris, la Documentation française, 2005, coll. « Rapports officiels ».

³ *Ibid.*, p. 37.

⁴ *Ibid.*, p. 32.

⁵ Il est difficile, y compris pour l'institution qui accrédite les correspondants, de tenir à jour ces comptabilisations. Un chiffre récent de 980 correspondants accrédités (une fois soustraits les journalistes ayant déjà quitté Bruxelles) semble plus fiable.

⁶ Rappelons qu'en 1958, une douzaine de correspondants seulement couvraient les activités des quelque 300 fonctionnaires européens. Cinq ans plus tard ils étaient une centaine et près de trois cents au début des années quatre-vingt (chiffres cités par D. PAVY, « Profession : correspondant étranger à Bruxelles », *Cahiers du journalisme*, 12 (Les promesses et les pièges de l'information internationale), 2003, p. 214-226).

également professionnalisé ⁷ alors que longtemps, ceux qui vinrent grossir les rangs des accrédités auprès des institutions européennes étaient recrutés parmi des résidents bruxellois : conjoints ou enfants de fonctionnaires expatriés, journalistes locaux en manque de « piges », jeunes diplômés des universités belges à la recherche d'un premier emploi ⁸.

Tableau 1
Correspondants par Etat membre en 2004

Pays	Membres	Correspondants de presse (%)	Pays	Membres	Correspondants de presse (%)
Autriche	13	1,4	Lettonie	3	0,3
Belgique	90	9,7	Lituanie	1	0,1
Chypre	5	0,5	Luxembourg	4	0,4
République tchèque	7	0,8	Malte	1	0,1
Danemark	12	1,3	Pays-Bas	37	4,0
Estonie	3	0,3	Pologne	13	1,4
Finlande	12	1,3	Portugal	12	1,3
France	56	6,0	Slovaquie	4	0,4
Allemagne	131	14,1	Slovénie	5	0,5
Grèce	15	1,6	Espagne	64	6,9
Hongrie	11	1,2	Suède	13	1,4
Irlande	6	0,6	Royaume-Uni	97	10,4
Italie	65	7,0			

Source : Commission européenne.

Mais ce gigantisme du corps de presse perd de son aspect intimidant dès lors que l'on passe outre le discours institutionnel (et professionnel) convenu. Tout d'abord, il convient de relativiser le chiffre en le rapportant aux 25 pays membres de l'Union et à la cinquantaine de « pays tiers » représentés, parfois significativement ⁹. Ensuite, la situation diffère largement selon les pays considérés et la France apparaît en queue de peloton si l'on se rapporte au ratio correspondants/population. En 2004 (tableau 1), le nombre de correspondants français à Bruxelles en 2004 (56) équivalait à environ 6% du total alors que sa population s'élevait par ailleurs à environ 15% de l'Union

⁷ Voir les travaux de G. BASTIN, « L'Europe saisie par l'information (1952-2001) : des professionnels du journalisme engagé aux *content coordinators*. Sociologie du monde de production de l'information européenne à Bruxelles », *Cahiers politiques*, mai 2003, p. 19-41 ; « Les journalistes accrédités auprès des institutions européennes. Quelques signes du changement dans un monde de travail », in D. GEORGAKAKIS (dir.), *Les métiers de l'Europe politique : acteurs et professionnalisations de l'Union européenne*, Strasbourg, Presses universitaires de Strasbourg, coll. « Sociologie politique européenne », 2002, p. 169-194.

⁸ D. PAVY, art. cité.

⁹ Environ un quart des correspondants viennent de pays extérieurs à l'Union européenne. Les pays les mieux représentés sont les Etats-Unis (43 journalistes en 2004), la Suisse (32), le Japon (23), la Turquie (18) et la Chine (17). Leur investissement est étroitement lié à l'investissement croissant de l'Union européenne dans les négociations et institutions internationales rattachées à l'économie.

européenne. Elle se situait ainsi derrière l'Allemagne (131), le Royaume-Uni (97), la Belgique (90), l'Italie (65) et l'Espagne (64). Si le nombre de journalistes accrédités ne doit pas préjuger à lui seul de la couverture de l'Union européenne, il constitue à l'évidence un indice sérieux. On sait que tout poste créé à Bruxelles représente un coût qu'il s'agit d'amortir. En d'autres termes, plus il y a de correspondants à Bruxelles, plus l'espace éditorial consacré à l'Union a des chances de croître.

Le poids des médias français sur la place journalistique de Bruxelles est encore à relativiser si l'on considère le poids démographique au sein de ce petit groupe de l'Agence France Presse ¹⁰ (huit journalistes francophones) ou de Radio-France (cinq journalistes dont quatre pigistes). Qui plus est, l'effet d'affichage que permet la collaboration pour un « grand » média cache souvent que l'essentiel des revenus d'une part significative des correspondants français est retirée de leur appartenance à des médias spécialisés (*Agra-Europe*, *Europolitique*, etc.). A y regarder de près, le nombre des correspondants statutaires, travaillant (à titre principal ou exclusif) pour des médias généralistes est réduit à une portion congrue.

A l'issue d'une enquête menée par entretiens et, partiellement, par observation au sein des rédactions dans le cadre d'une recherche européenne ¹¹, il apparaît qu'hormis dans les rédactions où la couverture de l'actualité de l'UE est un élément fort de la politique éditoriale, l'UE reste très marginalement couverte. Qui plus est, même dans les cas où l'UE fait l'objet d'un volontarisme fort des hiérarchies éditoriales, le traitement de cette actualité qui, à bien des égards, remet en cause les hiérarchies, les rubriques et les formes de spécialisations ¹² (services), demeure compliqué, voire même ne subsiste qu'à l'état de vœu pieux. La faible institutionnalisation de l'actualité européenne au sein des médias français (en termes tant d'espace éditorial que de force de travail journalistique mobilisée) met à mal l'idée avancée au journal *Le Monde* selon laquelle la réalité décisionnelle croissante de l'Union commande une couverture intensive :

« C'est là [à Bruxelles] que se prennent les décisions. On est là pour suivre là où ont lieu les décisions. Ça ne sert à rien de prétendre suivre l'Assemblée nationale alors qu'elle ne fait que transposer des directives européennes [...] Ce n'est pas parce que c'est une actu lente, molle, *soft*, parfois technocratique, qu'elle ne fait pas plus de sens. *Grosso modo*, ce qui se passe en Israël, on en fait des kilomètres de pages dans le journal, est-ce que ça change le réel des Européens ? Pas tant que ça ! En tout cas moins que les kilomètres de papier qu'on en fait. Il faut voir quel est le réel [...] C'est notre lieu de pouvoir Bruxelles. C'est par là que passe l'évolution de la France. Ça doit prendre une forme, une place importante » (responsable éditorial du *Monde*).

¹⁰ On sait qu'en matière d'actualité internationale la presse quotidienne régionale française (PQR) en est souvent réduite à reprendre les dépêches AFP en changeant un mot ou une virgule. Même les médias disposant de leurs propres correspondants tendent à appréhender l'agenda de l'actualité européenne à partir du *Fil européen* de l'AFP.

¹¹ Contrat *Adequate Information Management in Europe* financé dans le cadre du 6^e PCRDT et commandité par la direction générale Presse et Communication de la Commission européenne (consultable sur le site www.aim-project.net).

¹² Sur ce point, voir O. BAINÉE, « Les journalistes accrédités auprès de l'Union européenne : correspondants à l'étranger ou généralistes spécialisés ? », *Réseaux*, 111 (Les journalistes spécialisés), 2002, p. 101-162.

La tension est en effet majeure entre l'« évidence » d'un centre de pouvoir et de décisions qui pèse de plus en plus intensément sur la vie de ses ressortissants et les capacités, différenciées, qu'ont ces médias à en rendre compte. Un exemple cité par un enquêteur faisait ainsi état du journal télévisé de TF1 qui s'était contenté d'une simple nomination par ordre d'alphabetique des dix nouveaux entrants lors du dernier élargissement de l'Union européenne.

Après avoir rappelé ces capacités différenciées qu'ont les médias français à couvrir l'Union européenne, nous nous interrogerons sur les logiques d'intéressement et de désintéressement à l'Europe. Autrement dit, il s'agit de cerner les incitations sélectives à couvrir l'UE pour ce qu'elle est : un système politique et institutionnel. Comme nous le verrons, ces incitations reposent sur une combinaison, rarement réalisée, d'une volonté éditoriale forte ajustée à une audience pour laquelle ce type d'information se révèle pertinent. *A contrario*, en l'absence de volonté éditoriale et politique, le désajustement (supposé ou réel ¹³) entre l'audience et cette actualité conduit à une présence marginale de l'UE dans la production des médias considérés.

Les médias français et l'actualité communautaire : une institutionnalisation variable

La télévision et l'Europe : une actualité « décourageante » pour les médias audiovisuels

Pour des médias généralistes de large diffusion ou à l'audience populaire, l'Europe demeure une actualité particulièrement difficile à « vendre ». Du moins sur son versant institutionnel. L'absence de correspondant(s) de TF1 à Bruxelles est à cet égard un des symboles les plus visibles du peu de cas que les médias audiovisuels français font de l'Europe. Cette absence, difficilement compréhensible à Bruxelles pour la première chaîne de télévision française mais aussi européenne, doit être replacée dans le contexte d'une rédaction qui n'a plus de service Etranger et ne dispose plus que de cinq bureaux à l'étranger (dont trois en Europe : Londres, Rome et Moscou) ¹⁴. L'information européenne est à la fois du ressort du service Politique et du service « plutôt étranger » (même si le service n'a plus d'existence officielle). Il existe néanmoins un service baptisé « Service Europe » qui ne regroupe en réalité que deux journalistes (Bernard Volker, directeur et Laure Debreuil, rédactrice en chef adjointe), tous deux identifiés comme spécialistes des questions européennes. A TF1, l'actualité communautaire se résume pour l'essentiel à une couverture des sommets politiques européens, seuls véritables rendez-vous pour lesquels B. Volker ou L. Debreuil se déplacent, et plus ponctuellement aux crises institutionnelles et dossiers dans lesquels la France est fortement impliquée. Pour le reste, la rédaction sous-traite la production

¹³ Comme souvent, les indications en la matière ne sont ni univoques, ni unidirectionnelles (voir P. SCHLESINGER, *Putting « Reality » Together : BBC news*, [1^{re} éd., 1978], Londres/New York, Routledge, 1987).

¹⁴ France 2 se trouve dans une situation similaire. Sur ce point, voir D. MARCHETTI, « La fin d'un Monde ? Les transformations du traitement de la « politique étrangère » dans les chaînes de télévision françaises grand public », in L. ARNAUD et C. GUIONNET (dir.), *Les frontières du politique : enquêtes sur les processus de politisation et de dépolitisation*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, coll. « Res publica », 2005, p. 49-77.

de ses sujets à une société de production basée à Bruxelles (*Headline*) et recourt soit à un système d'échange d'images provenant d'agences privées, soit à des images fournies par la Commission européenne (*Europe by satellite*) ou le Parlement.

Comparativement, le groupe public France Télévisions consent quelques efforts supplémentaires mais néanmoins bien modestes au regard des homologues britanniques et allemands. Alors que France 2 dispose depuis peu d'un correspondant en la personne de Jean-Pierre Chapelle, France 3 se trouve dans une situation quelque peu paradoxale. Elle est la dernière chaîne nationale à disposer d'un service international (« Europe-Monde ») et celle qui dispose du moins de correspondants à l'étranger : un seul. Cet unique correspondant, Pascal Verdeau¹⁵, est justement basé à Bruxelles. Par ailleurs, la chaîne, au sein de la rédaction même, dispose de deux spécialistes de l'UE : Véronique Augé (en charge de l'UE au sein du service international, sa fonction principale étant la production d'une courte émission d'avant-journal : « Champions d'Europe ») et François Poulet-Mathis (éditorialiste des questions européennes, ancien correspondant à Bruxelles ancien chef du service international). Si l'actualité communautaire, ici comme ailleurs, peine à intéresser les responsables éditoriaux, elle dispose néanmoins de deux atouts majeurs par rapport à d'autres parties du globe. D'abord, la présence d'un correspondant à Bruxelles rend moins coûteuse la décision d'y réaliser des sujets. Ensuite, le magazine de V. Augé dispose d'un budget autonome de celui du service international (singulièrement « asséché » en 2004 par la guerre en Irak et la couverture du tsunami). Les tournages auxquels donnent lieu cette émission ne dépendent donc pas des décisions prises lors de la conférence prévisionnelle hebdomadaire. Ces déplacements dans le cadre de « Champions d'Europe » sont en outre « rentabilisés » par la réalisation de sujets annexes aux magazines qui pourront ensuite être « vendus » comme « prêts à diffuser » aux différentes éditions.

Les médias radiophoniques et l'Europe : un déséquilibre public/privé

Concernant les trois principales radios généralistes nationales, le distinguo entre les radios commerciales et le secteur public semble s'imposer. Ainsi, la situation de RTL est quasi analogue à celle de TF1 puisqu'elle ne salarie aucune correspondant à Bruxelles alors qu'elle occupe la première place en termes d'audience. Elle collabore épisodiquement avec un pigiste installé à Bruxelles, Alain Franco, dont la majeure partie des revenus vient d'autres collaborations. Notamment avec une radio suisse.

De son côté, Europe 1 a ouvert un bureau en septembre 2003 à la demande de Jean-Bernard Cadier qui était convaincu « à l'époque que c'est là que se jouait l'avenir de notre continent, et que c'était la place où il fallait aller ». Après huit ans passés comme correspondant aux Etats-Unis, il devient alors le premier permanent de la radio à Bruxelles. Déçu par son expérience bruxelloise, il troque son poste en août 2005 pour celui de correspondant à Londres et n'a pas été remplacé depuis.

La situation est singulièrement différente au groupe Radio France qui dispose d'un bureau européen dont l'origine remonte au démembrement de l'ORTF. Lors de la répartition des actifs et des personnels entre les sept sociétés nationales en cours de constitution, le poste de Bruxelles avait été confié à TF1. En réalité, c'était un

¹⁵ Qui, outre l'UE, est également en charge de l'actualité de l'« Europe du nord ».

poste conjoint avec Radio France. Alors que TF1 souhaita rapidement se désengager, Radio France prit son indépendance et décida de maintenir un poste jugé rentable. Depuis l'ouverture du bureau en 1975, celui-ci ne cessa de s'étoffer. Au point que Quentin Dickinson, directeur des Affaires européennes à Radio-France, présente son employeur comme le média français qui a le plus investi dans la couverture de l'Europe. Élément véridique si l'on retient le seul nombre de correspondants, cinq, et que l'on met de côté l'Agence France Presse. En revanche, seul Q. Dickinson, directeur des Affaires européennes depuis 2000, est journaliste statutaire et salarié. Les autres sont pigistes ou bénéficient d'un statut de volontariat international mais s'apparentent néanmoins à des correspondants permanents. Ce recours aux pigistes est essentiellement motivé par des considérations économiques (complément de salaire à l'étranger des titulaires, avantages divers). Si l'Union européenne représente la majorité des prestations radiophoniques, le bureau de Bruxelles couvre également l'actualité du Benelux et assure d'une manière plus lâche et lointaine la Scandinavie.

La presse écrite et l'Europe : un investissement plus massif mais contrasté

Sans surprise, l'essentiel des correspondants français à Bruxelles travaille pour la presse écrite conformément aux statistiques d'ensemble (tableau 2).

Tableau 2
Accréditations par type de média (comparaison 2000-2004 : pourcentages)

	<i>Agences de presse</i>	<i>Médias audio-visuels</i>	<i>Presse écrite</i>	<i>Internet</i>	<i>Agences de presse + Internet</i>
2000	19,8%	26,6%	53,6%	-	19,8%
2002	17,4%	25,4%	55,7%	1,5%	18,9%
2003	18,7%	27,2%	51,0%	3,1%	21,8%
2004	22,4%	26,3%	48,8%	2,4%	24,8%

Source : Commission européenne.

Dans la presse quotidienne nationale et généraliste, l'investissement contraste fortement d'un média à l'autre. Ainsi, *Le Parisien/Aujourd'hui en France*, premier tirage de la presse quotidienne nationale française¹⁶, offre une couverture limitée de l'Union européenne même s'il dispose depuis 2003 d'un correspondant régulier mais non salarié en la personne de Christophe Garach. Ce choix relève davantage d'une opportunité, voire d'un hasard, que d'un projet éditorial. En effet, Ch. Garach est un ancien journaliste salarié du *Parisien* qui, suite à un DESS « eurojournalisme », souhaitait aborder l'actualité européenne. Alors que l'idée de créer un bureau à Bruxelles est vite remise pour des raisons budgétaires¹⁷, Ch. Garach est finalement devenu un

¹⁶ Pour l'année 2005, le tirage couplé des deux connaît une diffusion totale moyenne de 511 805 exemplaires (source : OJD).

¹⁷ Eu égard au strict respect de la mise en place des 35 heures, l'ouverture d'un bureau à Bruxelles nécessitait l'emploi de deux journalistes. Un coût économique trop élevé. Par ailleurs, *Le Parisien*, comme d'autres journaux, « n'aime pas les électrons libres. Ils veulent pouvoir contrôler l'information au siège ».

*stringer*¹⁸ de confiance à Bruxelles. Cette collaboration s'est certes traduite par un investissement croissant du journal dans l'information européenne¹⁹, en partie grâce à son travail de sensibilisation de la rédaction sur le manque de crédibilité du journal sur l'Europe et l'économie et à son statut « d'ancien de la maison ». Mais la plus grande ouverture du journal aux sujets européens demeure encore limitée et n'a pas signifié une plus grande facilité pour lui à « passer » ses articles. Ce dernier continue en effet de mener un combat quotidien pour « vendre » ses sujets à la rédaction.

A contrario, les questions européennes ont pris une importance considérable et croissante au journal *Le Monde* avec la création en janvier 2002 d'une page « Union européenne » (devenue « Europe »). Ce fut alors le principal élément de renouvellement éditorial mis en avant par la direction du journal lors du lancement de la nouvelle formule. A l'initiative de cette page quotidienne (ou censée l'être car cela ne s'est pas complètement vérifié), et de son corollaire qu'est l'ouverture du bureau, on retrouve le directeur de la publication (Jean-Marie Colombani), le directeur de la rédaction (Edwy Plenel) et le chef du service international (François Bonnet). Les objectifs de l'ouverture d'un bureau et d'une page quotidienne sont plus qu'étroitement liés, ils se confondent. En créant à Bruxelles un véritable bureau²⁰, même s'« il y a eu débat parce que tout le monde dit l'Europe c'est chiant » (responsable éditorial, *Le Monde*). Avec l'arrivée d'un quatrième journaliste, le bureau de Bruxelles dépassait pour la première fois, en termes d'effectifs, le nombre de correspondants aux Etats-Unis (trois²¹) et devenait ainsi le principal bureau à l'étranger du journal. Lorsque Thomas Ferenczi est arrivé en janvier 2003, le bureau abrita jusqu'à cinq journalistes, puis de nouveau quatre²² avec le départ d'Arnaud Leparmentier, promu chef du service International et non remplacé. A Paris, deux personnes sont en charge de la coordination de la couverture de l'UE : Henri de Bresson qui coiffe les questions européennes et Marie Claude Descamps (ancienne correspondante en Espagne et en Italie). A. Leparmentier, chef du service international, suit de près dans la mesure où il a dirigé le bureau à Bruxelles. La page réservée à l'actualité européenne ne se limite pas à la production des seuls correspondants à Bruxelles. Sont en effet mobilisés les divers correspondants du quotidien sur le continent qui sont chargés de mettre en perspective l'actualité européenne à partir du pays membre ou candidat où ils sont établis. Ce sont également des informations en provenance de la zone géographique de l'UE (pays membres et candidats) et des problèmes bilatéraux ayant des répercussions européennes (l'avenir du « couple franco-allemand » en étant un exemple typique) qui y sont publiées.

¹⁸ Terme anglo-saxon désignant les pigistes postés à l'étranger.

¹⁹ « En deux ans et demi, j'ai dû faire passer 310 papiers sur l'Europe. Jamais le journal n'en a autant parlé. Il faut dire que cette période a été riche en actualité avec l'élargissement, l'adhésion de la Turquie, le Pacte de stabilité... ».

²⁰ Qui passa également par l'investissement dans de nouveaux locaux, dans un immeuble également occupé par l'*Agence France Presse* qui donne directement sur le Berlaymont.

²¹ Deux à New York et un à Washington.

²² Actuellement : Thomas Ferenczi (Constitution européenne, justice, affaires intérieures, diplomatie), Rafaëlle Rivais (Parlement européen et questions environnementales), Philippe Ricard (affaires économiques) et Jean-Pierre Stroobants (Benelux).

A titre de comparaison, rappelons les situations intermédiaires du *Figaro*, de *Libération*, de *La Tribune* et des *Echos* qui salarient chacun deux correspondants permanents. Il semble que la création d'un second poste à Bruxelles par *La Tribune* ait provoqué ou accéléré celle d'un second aux *Echos*.

Le faible nombre de correspondants français comparativement à leurs homologues allemands tient pour partie à une couverture traditionnellement réduite des questions européennes par la PQR française. Le fédéralisme allemand favorise en effet un lien plus direct entre les décisions européennes et les Länder, et explique le grand nombre de correspondants travaillant pour des quotidiens régionaux. En France, la PQR, moins directement liée aux décisions européennes, recourt pour l'essentiel au travail de l'Agence France Presse dont le bureau bruxellois est devenu le plus important en Europe du point de vue de l'information et du travail purement journalistique²³. Au premier semestre 2006, le bureau de Bruxelles salariait huit journalistes francophones, trois anglophones, un hispanophone et un germanophone. Ce qui témoigne dans une certaine mesure d'une demande d'information européenne relativement soutenue, mais pas assez pour que des médias assument les coûts de correspondants. Dans cet ensemble PQR, le leader *Ouest-France* fait figure de relative exception puisqu'il dispose depuis le milieu des années soixante-dix d'un correspondant à Bruxelles. Dans un premier temps, Philippe Lemaître, correspondant permanent du journal *Le Monde*, couvrait parallèlement l'ensemble de l'actualité communautaire pour *Ouest-France*. Par la suite, sa collaboration s'est rétrécie et réorientée sur la couverture des dossiers agricoles et agroalimentaires. Un contrat lie désormais le journal, depuis la retraite de Ph. Lemaître, à *Agra-Europe* qui assure la couverture des dossiers agricoles, les membres de l'agence à Bruxelles signant leurs papiers dans le journal sans référence à leur média. Pour les aspects plus généraux de l'actualité européenne, le journal fait désormais appel à Nicolas Gros-Verheide, journaliste-pigiste à Bruxelles qui travaille principalement pour les trois services généralistes de la rédaction rennaise : le service Politique et international, le service Economique et social (notamment parce qu'il rassemble désormais les journalistes spécialisés sur l'agriculture et les affaires maritimes dont les services ont disparu) et, dans une moindre mesure, le Service informations générales et société. Le recours à N. Gros-Verheide est significatif de l'échec de l'idée, plusieurs fois émise depuis le début des années quatre-vingt-dix, d'installer un journaliste et un bureau à Bruxelles. Un projet qui visait autant à assurer une couverture journalistique rapprochée qu'à y assurer au journal une visibilité. Un projet qui resta sans suite pour une raison de coût. Ce qui conduit finalement certains à moquer l'esbroufe de *Ouest-France* qui brasserait beaucoup d'air autour de l'idée européenne mais ne serait même pas disposé à salarier une personne. Au final, l'investissement dans l'information européenne est jugé relatif (car « très en-dessous de la couverture des autres pays ») mais « atypique dans la presse [régionale] française » qui, traditionnellement, accorde peu de place à l'Europe.

Il est désormais possible de se pencher sur les logiques d'intéressement et de désintéressement des médias français pour l'information européenne en commençant

²³ Si l'on considère les effectifs et que l'on intègre l'ensemble des personnels, journalistes et non-journalistes, le bureau de Londres demeure le plus important.

par ses aspects les plus « décourageants ». Mais avant d'aborder les logiques contradictoires, il convient de comprendre pourquoi l'Union européenne est une actualité difficile à vendre.

L'Europe : une actualité difficile à vendre

L'information européenne, au sens institutionnel du terme, présente de très nombreux aspects décourageants pour les médias. Ils peuvent, pour certains, suffire à condamner la possibilité d'une couverture régulière de l'Union européenne et lui préférer un traitement ponctuel (sommets européens, crise européenne, intérêts nationaux). Pour d'autres, ils représentent une difficulté et non un élément rédhibitoire.

D'une actualité européenne à une actualité en Europe

Le premier des maux de l'Europe est d'être demeurée une actualité « étrangère » relevant des services « étranger » des différents médias. Si tout le monde est conscient de l'inadéquation de cette situation à la réalité politique que constitue l'UE, celle-ci n'a jamais trouvé sa place ni dans les rubriques ni dans les logiques de services des rédactions. Or l'actualité internationale, notamment dans sa dimension politique et institutionnelle est en perte de vitesse au sein des rédactions. Ce qui conduit à évoquer le second mal qui accable l'actualité de l'UE : celui d'être une actualité institutionnelle. Cela a particulièrement des conséquences dans les rédactions audiovisuelles (notamment celles qui ne disposent plus de services internationaux)²⁴. Comme l'a souligné Dominique Marchetti, « la médiatisation des activités les plus institutionnelles (sommets internationaux, élections européennes ou nationales, activité des partis politiques, politiques publiques, ...) du champ politique tend à décliner dans le traitement de l'information internationale »²⁵. Cette dernière n'a pas disparu mais s'est transformée sous l'effet de toute une série de facteurs. La baisse tendancielle de la couverture de l'information internationale dans sa dimension institutionnelle et diplomatique est liée, d'une part, au renforcement des pôles commercial et spécialisé du champ journalistique. D'autre part, cette baisse au sens de la politique étrangère renvoie à une réorganisation du fonctionnement des chaînes de télévision françaises : réduction des coûts, nouvelle organisation interne des rédactions (disparition des

²⁴ Au début des années quatre-vingt-dix, les grandes chaînes généralistes françaises (France 3 exceptée) ont réorganisé leurs rédactions en substituant une logique de *pool* à l'organisation traditionnelle en « services ». Des *pools* (aux appellations variables) « informations générales » regroupent désormais l'essentiel de la rédaction. La spécialisation d'un certain nombre de journalistes sur des actualités particulières (et notamment « étrangère ») demeure mais est, en quelque sorte, fondue dans l'ensemble de l'actualité. Cela se traduit notamment par un renforcement des positions des « chefs d'édition » (qui ont la charge éditoriale d'un JT) au détriment des « chefs de service ». Pour ce qui est de l'actualité internationale, la disparition du service idoine a des effets très importants sur son traitement : passage d'une logique de correspondants à l'étranger à une logique d'envoyés spéciaux, nécessité de « concourir », au sein du *pool* « infos généré », avec des actualités plus spectaculaires (faits divers, catastrophes, etc.). Sur ces questions : D. MARCHETTI, « La fin d'un Monde ? Les transformations du traitement de la « politique étrangère » dans les chaînes de télévision françaises grand public », chap. cit.

²⁵ *Ibid.*, p. 49.

services « politique étrangère », remplacement des spécialistes par des journalistes généralistes), centralisation croissante du pouvoir rédactionnel dans les mains des chefs d'édition au détriment de la logique de « services ».

L'Europe, et peut-être surtout l'Europe, n'échappe pas à cette tendance même si le nombre de journalistes français basés à Bruxelles a globalement eu tendance à augmenter. L'Union européenne ne présente guère les traits des actualités incitant les responsables de rédaction à mobiliser des « envoyés spéciaux » pour couvrir une actualité hors des frontières (ce qui est désormais le mode de fonctionnement dominant des rédactions à l'égard des informations internationales). Par conséquent, l'UE restant un « ballet de voitures officielles et de portes qui claquent »²⁶, elle est fort mal adaptée aux exigences des médias audiovisuels français comme le rappelle un journaliste de TF1 :

« Ce n'est pas que l'Europe soit invendable, mais nous on fait de la télévision [...] TF1 est un média d'image. L'actualité internationale, ça ne se fait pas dans les bureaux. C'est comme l'ONU. On n'a pas de correspondant à l'ONU. Mais quand il y a un drame, un problème, on va sur le terrain. On ne fait pas des reportages dans les bureaux de l'ONU. Bruxelles, c'est la bureaucratie, c'est la technocratie et nous on est une télévision. C'est bon pour les idées, pour la presse écrite, pour le travail d'enquête, de fond ».

Mais cette nature « décourageante » de l'information européenne va au-delà du seul média télévisuel. Les logiques éditoriales qui président aux décisions dans les médias populaires (en termes tant de caractéristiques sociologiques que d'envergure de leurs audiences) font de l'actualité communautaire une sorte de repoussoir journalistique. Une actualité qui rassemble la plupart des traits de ce que les responsables éditoriaux ne souhaitent plus²⁷ voir à l'antenne ou en « une ». Par conséquent, l'appréhension de l'Europe doit être réinscrite dans une approche éditoriale plus générale qui fait une place de plus en plus réduite à l'information institutionnelle comme le rappelle un journaliste à TF1 :

« [La couverture de l'Europe] a évolué comme les autres sujets. C'est pareil. On a évolué vers des choses plus courtes, avec moins d'interviews, moins de plateaux, des sujets plus animés, moins institutionnels. Ça peut très bien se comparer au traitement de la politique intérieure française avec moins de choses officielles ».

Pour un certain nombre de médias généralistes, l'exercice de définition de l'information européenne est, en lui-même, un enjeu fort. Le pli a ainsi été pris de transformer l'actualité européenne en actualités en Europe afin de donner une dimension à la fois plus proche et concrète à l'information. A *Ouest-France*, le souci de la rédaction est de donner une dimension concrète à l'information, d'organiser une proximité entre l'information et le lectorat. Une ambition difficile à concrétiser

²⁶ Les allusions récurrentes, tant à France 3 qu'à TF1, au fait que les seules images disponibles sont « des portes qui claquent » et des « costumes gris » sont révélatrices. Les contraintes des formats des sujets audiovisuels rendent difficile l'explication de processus complexes et « exotiques » pour les téléspectateurs.

²⁷ Dans la mesure où ces formes de rejet sont consécutives à des changements plus larges qui ont affecté le champ journalistique français.

lorsqu'il s'agit de l'Europe institutionnelle. En revanche, le journal poursuit cet objectif à travers la couverture croissante d'événements situés dans des pays appartenant à l'ensemble géographique de l'Europe. Ce journal s'inscrit ici dans un mouvement de fond : le recours accru, par le biais de reportages, à l'actualité d'autres pays dans une logique de comparaison avec la situation française. Il peut s'agir de sujets impulsés à partir d'une actualité française comme ce fut le cas à propos du référendum français sur le projet de constitution européenne²⁸.

TF1 privilégie également ce type d'approche. En-dehors de l'actualité institutionnelle, le « Service Europe » est une cheville ouvrière qui impulse et choisit des sujets plus qu'il ne les fabrique (la sous-traitance étant fréquente). La direction de l'information privilégie d'abord une approche « comparée et concrète » de la dimension européenne :

« C'est-à-dire, on privilégie les reportages, la connaissance de l'Europe que les téléspectateurs se font plutôt par une approche concrète. L'idée étant « Nous avons un problème en France, que font nos voisins européens concernant ce problème ? » (journaliste à TF1).

Rendre attractif un sujet européen, « c'est souvent fondé sur du concret, sur la vie de tous les jours ». C'est généralement L. Debreuil qui se charge de superviser ces reportages. Le pli est pris d'aller dans un pays, et pour amortir les coûts, de réaliser sur place un certain nombre de sujets avec des angles différents : politique, économique, sociétal. Ici, L. Debreuil doit « stimuler une approche européenne ». Lorsqu'il a été décidé d'envoyer une équipe de TF1 couvrir tel ou tel pays en Europe, le Service Europe étudie le dossier et inventorie les sujets possibles. Il va ensuite les proposer aux différents présentateurs des journaux télévisés, qui sont les maîtres de leur journal. L'essentiel est de réaliser sur place un minimum de sujets permettant d'abaisser le coût unitaire par reportage. Généralement, ce type de couverture panache des sujets politiques avec des sujets plutôt société ou magazine.

Exemple d'une mission en Bulgarie

« Je suis partie en Bulgarie pendant une dizaine de jours fin novembre, début décembre (2004). J'ai fait des sujets très très différents. J'ai fait un sujet sur une petite société bulgare qui fait de la sous-traitance informatique pour la France pour montrer une forme de délocalisation qui est moins connue. J'ai fait un sujet sur le foie gras, j'ai fait un sujet sur les ours, sur les nouveaux parcs à ours. Ils rachètent des ours aux Tziganes. On propose aux éditions. On étudie le dossier bulgare, on va voir les différentes éditions et on fait le marché. On dit « est-ce que ça vous intéresserait qu'on fasse un reportage là-dessus ? » et telle édition dit « oui ». Il y a des sujets qui sont plus politiques. Et puis il y a des sujets plus société, plus magazine. C'est quand même assez cher de déplacer une équipe. Donc il faut la rentabiliser. Enfin, ce n'est pas vrai pour Bruxelles parce qu'on peut faire dans la journée ».

²⁸ La victoire du « non » ayant été pour partie attribuée à l'échec des politiques françaises de l'emploi, la rédaction a fait des reportages dans deux pays où les politiques avaient au contraire remporté des succès (Grande-Bretagne et Danemark).

Ce type de pratiques est également devenu la norme à France 3 où le magazine « Champions d'Europe » (dirigé par V. Augé) permet le financement de tournages partout en Europe. Envoyé pour tourner un sujet pour le compte du magazine, les équipes ont également pour mission de réaliser des tournages annexes qui seront, eux, diffusés dans le cadre des différentes éditions du journal télévisé.

En ne retenant que la déclinaison géographique de l'Europe, certains responsables éditoriaux justifient (par des appels incessants « à ce qui intéresse vraiment les gens ») de passer sous silence le lieu de pouvoir qui pèse sur les orientations politiques et économiques du continent.

Enjeux et contraintes de l'information européenne

Pour les médias grand public, la couverture institutionnelle de l'Union ne peut supporter un jargon technique et imperméable au commun des mortels. Par conséquent, l'enjeu éditorial est de parler d'Europe dans un langage accessible au plus grand nombre :

« [...] c'est une information souvent très institutionnelle pour ne pas dire très bureaucratique, et le défi à Bruxelles, c'est bien entendu de rendre ça intéressant et compréhensible pour le public [...] C'est la grande difficulté de Bruxelles. Comme c'est un endroit où l'on fabrique de la norme, le langage lui-même est un langage très juridique et ce n'est pas toujours facile de traduire ça dans le langage de Monsieur Tout le monde » (journaliste à l'AFP).

Si les termes (« bruxellite », « bruxellose », « bruxonellose », « syndrome bruxellois ») varient, le diagnostic et les symptômes du journalisme européen (jargon, hyperspécialisation, « déconnexion ») sont récurrents. Certaines rédactions sont d'ailleurs particulièrement attentives à ce que leurs correspondants ne se transforment pas en experts. Ainsi, les responsables éditoriaux de *Ouest-France* évoquent-ils leur difficulté et leur inquiétude au moment de recruter un correspondant :

« On a choisi là un correspondant dont tout le monde nous dit à Bruxelles, en faisant les mêmes efforts que les autres pour dominer la technique, qu'il est suffisamment conscient des travers de la bruxellite ou de la bruxellose, pour tenter d'y échapper. Touchons du bois. Espérons qu'il continuera dans cette voie » (responsable éditorial).

Au *Parisien*, c'est le statut d'ancien salarié de la rédaction qui permet au correspondant pigiste de connaître le lectorat et les attentes de la rédaction. « Mes sujets, je les nationalise à mort. Il faut que ça parle aux gens ». Travaillant pour un quotidien populaire, il se veut pédagogue (« Le lectorat ne connaît rien. Je fais beaucoup de pédagogie ») et s'adapte en conséquence. Il reste malgré ses efforts un journaliste associé, aux yeux de la rédaction, à l'expertise et à la Commission. Par ailleurs, *stringer* pour le mensuel *Enjeux-Les Echos*, son analyse s'y fait beaucoup plus technique. Plus généralement, la presse économique requiert un moindre travail de vulgarisation vis-à-vis du lectorat selon un correspondant des *Echos*.

Hormis ce travail de traduction journalistique se pose la question du dépassement de l'Europe institutionnelle et de l'appréhension de ses suites pratiques. Tous les correspondants interrogés s'accordent à considérer que des dossiers présentant une

dimension concrète immédiate (passeport européen, liste noire des compagnies aériennes) sont ceux qui captent le plus facilement l'attention. Mais ces dossiers ne sont pas majoritaires. Par ailleurs, les correspondants basés à Bruxelles peuvent difficilement approcher l'Europe telle qu'elle est vécue sur le terrain comme le rappelle un correspondant du *Monde* :

« La principale difficulté est de comprendre et analyser la manière dont les décisions prises à Bruxelles sont reçues et appliquées en France. L'une des raisons pour lesquelles on a été surpris par la victoire du « non » au référendum, c'est qu'à Bruxelles, on est au contact des sources législatives et politiques, mais on n'est pas sur le terrain. On donne ici une version partielle et bruxelloise de l'Europe. Notre travail, c'est de rendre compte de l'actualité des institutions européennes. Les institutions, ce n'est pas l'Europe. On ne rend pas compte de l'Europe telle qu'elle est vécue. Il y a cette espèce d'abstraction qu'est l'Europe institutionnelle » (correspondant à Bruxelles).

C'est ici que le lien entre le bureau de Bruxelles et les correspondants installés dans les capitales européennes est resté le talon d'Achille du projet éditorial de la page « Union européenne ». Le bureau devait initialement permettre une approche moins institutionnelle et plus coordonnée avec les capitales des Etats membres.

A côté du caractère souvent aride et technique de l'Union européenne se pose le problème, moins connu, du *timing* des affaires européennes. Pour un média comme *Le Monde*, la quotidienneté de l'information européenne désamorce assez largement la difficulté qu'il y a à choisir le moment pertinent pour évoquer un dossier européen. Le problème est plutôt reporté sur l'intérêt tardif manifesté par la classe politique française et le grand public pour les dossiers européens :

« C'est-à-dire que le temps du débat politique en France n'est pas le temps de la décision à Bruxelles. Ça intervient avec deux ans de retard. Ce n'est pas parce qu'on écrit des papiers, ce n'est pas parce qu'on les met en scène, que ça marche. Ça ne suffit pas [...] On sait le moment où se noue le compromis. Le compromis se noue au moment où le Conseil commence à se mettre d'accord. C'est là qu'on doit faire les papiers. Là on les fait. Sauf que naturellement, le temps que l'accord soit formalisé, directive, entrée en vigueur, ça met 18 mois à deux ans. Et au moment où les Français s'en aperçoivent et que ça leur rentre dans la figure, les conséquences ça met trois ans. Et on leur dit « la décision a été prise il y a trois ans et on en a parlé ». Ce qui est vrai mais les gens ne l'apprécient pas » (correspondant à Bruxelles).

Mais la plupart des médias ne peuvent s'offrir, en l'absence d'un espace éditorial réservé, le luxe de couvrir à de nombreuses reprises un même dossier européen. Or tous les correspondants s'accordent sur l'aspect généralement redondant, cyclique et long de tels dossiers. La question devient donc la suivante : « Quand faut-il évoquer le sujet ? ». Ce dilemme ressort explicitement dans la description du processus éditorial à *Ouest-France* :

« Notre correspondant souligne dans ce qui va se passer ce qui est intéressant pour le lectorat ou qui a une valeur politique et économique importante. Nous on le questionne à ce moment-là. Et on lui demande « Est-ce qu'on est au stade de la proposition ? Est-ce qu'on est au stade d'un débat et d'un vote au parlement ? Est-ce qu'on est au stade de la décision finale ? A qui appartient-elle ? ». Et rien qu'à

énumérer ça, on commence déjà à se dire « on ne va pas en parler une fois mais on va en parler dix fois ». Donc, est-ce que c'est bien le moment d'en parler ? Est-ce une décision qui touche le public sur un enjeu général, je pense à la consommation, je pense que c'est un domaine qui a beaucoup fait parler de l'Europe [...] Il se peut qu'une polémique se greffe là-dessus. Qu'un débat national s'engage dessus. Qu'un ministre français traîne les pieds » (responsable éditorial).

Cette nécessité d'arbitrer se pose avec davantage de force encore pour les médias audiovisuels, y compris ceux qui ont fait le choix éditorial de couvrir régulièrement l'Union européenne comme Radio-France :

« Je pense qu'il y a un double problème. D'abord c'est de savoir quand on commence à parler d'une proposition de directive. Moi évidemment ici j'ai connaissance de choses qui sont dans les tuyaux. Mais est-ce qu'il faut aller payer à boire au jeune administrateur à qui son directeur général a dit « fais-nous l'esquisse, l'ébauche, l'épure de tel projet ». Les lobbyistes font ça. Ils cherchent à influencer la décision. Nous ce n'est pas notre cas [rires]. Nous avons une autre difficulté qui est que, du point de vue de la communication, l'institution la plus performante ici, c'est la Commission. Avec son point presse quotidien à midi. Et lorsqu'après l'échafaudage interne, les chefs des cabinets des commissaires donnent leur feu vert et inscrivent l'adoption d'une proposition de directive à l'ordre du jour d'une réunion du collège, la machine à propagande de la Commission ensuite fait savoir *urbi et orbi* que la Commission a adopté la proposition de directive. Et donc ça donne dans la presse, et pas seulement en France, « l'Europe pour ceci, l'Europe contre cela, l'Europe renonce ». Peu importe. En réalité, nous sommes au début du processus extérieur à la Commission européenne. Le début du processus législatif. Et combien de fois nous avons eu ce cas de figure de traiter la proposition de directive telle qu'elle est proposée par la Commission et ensuite six mois plus tard, l'affaire arrive devant le Conseil et nous proposons le sujet. Et on nous dit « non on a déjà traité le sujet il y a six mois ». Alors qu'en fait la décision sera prise au Conseil » (Q. Dickinson).

Plus la place réservée à l'Europe institutionnelle est restreinte, plus les choix de publication se font drastiques et plus les médias sont tentés de n'évoquer une décision communautaire que tardivement. Il en va ainsi au *Parisien* où le court terme, comme l'entrée en application imminente d'une directive, facilite la parution d'un article.

Dans ces conditions, comment comprendre les efforts (que certains jugent démesurés) consentis par quelques médias français pour réserver à l'actualité de l'UE une place de choix ? En réalité, chaque rédaction (en fonction de ses priorités éditoriales, des caractéristiques de son audience et du contexte économique dans lequel elle évolue) trouve, à propos de l'UE, un arrangement spécifique, les équilibres entre logiques d'intéressement et de désintéressement étant, en effet, variables.

Les logiques contradictoires de la pertinence journalistique de l'UE

Une actualité « invendable »

Les caractéristiques sociologiques du lectorat pèsent de tout leur poids dans la décision de la couverture européenne, en termes tant d'intensité que d'orientation.

La « nature »²⁹ de l'actualité européenne décourage, comme on l'a dit, de nombreux supports (la presse populaire, l'audiovisuel et la presse hebdomadaire nationale et régionale pour la France) : trop technique, trop compliquée, difficile à rendre « vivante » et à illustrer pour des pans entiers de la presse nationale. Ces médias, souvent dominants dans les champs journalistiques nationaux d'ailleurs, ne voient pas la nécessité de l'investissement que représente l'ouverture d'un bureau ou l'envoi d'un correspondant permanent.

Au contraire, dans la presse « de référence », qu'il s'agisse d'ailleurs de la presse quotidienne nationale ou, à l'étranger, d'une institution journalistique comme la *BBC*, la couverture de l'Union européenne apparaît comme un passage obligé, voire comme un mal nécessaire. On semble se trouver typiquement dans la configuration décrite par Jeremy Tunstall³⁰ d'un « *non revenue goal journalism* »³¹. Il convient sans doute de nuancer cette appréciation. Cette nécessité, dans la presse de qualité, de couvrir même les sujets difficiles n'en est pas moins indirectement profitable puisqu'elle attire un public certes restreint mais particulièrement rémunérateur dans les régies publicitaires³². L'exemple du *Financial Times* montre que s'adresser à un public restreint mais au statut socio-économique très élevé peut rendre ce type de stratégie éditoriale payante (dans tous les sens du terme). Actualité qui contribue à entretenir le prestige d'un titre ou la réputation d'excellence d'un média (cas de la *BBC*), l'actualité communautaire peut également se révéler nécessaire lorsqu'elle contribue à fidéliser un lectorat très particulier, directement affecté par les décisions prises à Bruxelles. Il peut s'agir d'une élite transnationale (cas du *Financial Times*) ou nationale (titres de la presse nationale quotidienne de qualité), mais aussi de représentants de secteurs professionnels spécifiques (pêcheurs et agriculteurs dans le cas de *Ouest-France* et du *Télégramme de Brest*).

C'est au contraire le décrochage, réel ou supposé³³, entre l'audience ou le lectorat susceptible d'être intéressé par l'information communautaire et la cible prioritaire ou traditionnelle des entreprises de médias, qui n'incite pas ces dernières à dépêcher des correspondants à Bruxelles. Mais l'acception quantitative de l'audience qu'a imposée

²⁹ Comme toutes les actualités spécialisées, l'actualité communautaire est le produit d'une histoire et d'une trajectoire spécifique qui ont contribué à la façonner et à lui donner sa forme actuelle : O. BAINÉE, *La production de l'actualité communautaire : éléments d'une sociologie comparée du corps de presse accrédité auprès de l'Union européenne (France, Grande-Bretagne)*, Rennes, Thèse de Science politique, Université de Rennes 1, novembre 2003.

³⁰ J. TUNSTALL, *Journalists at Work : Specialist Correspondents : Their news Organizations, news Sources, and Competitor-Colleagues*, Londres, Constable, coll. « Communication and society », 1971, p. 81.

³¹ Caractéristique d'ailleurs réservée aux actualités internationale et diplomatique : *Ibid.*, p. 84 et s.

³² Sur ce point, on renvoie aux remarques que fait Julien Duval à propos des pages « économie » (J. DUVAL, « Concessions et conversions à l'économie : le journalisme économique en France depuis les années 80 », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 131-132, 2000, p. 56-75).

³³ L'idée d'un faible intérêt porté par le public pour les questions européennes ressort d'abord des propres représentations que se font les journalistes de leurs audiences plus qu'elle ne s'appuie sur des études et des mesures fiables.

la télévision ne doit pas oblitérer celle, qualitative, qui pousse certains médias à fidéliser des catégories de lectorat particulièrement attractives pour les annonceurs. S'il ne s'agit pas de dire que les médias ne sont *que* des entreprises, il convient de rappeler qu'ils le sont *aussi* ³⁴. Autrement dit, la pertinence éditoriale doit aussi s'évaluer à l'aune de sa pertinence économique ³⁵.

Les médias les plus impliqués dans l'attraction d'un public aussi large que possible se sont largement détournés de l'information européenne jugée peu rentable du point de vue tant éditorial qu'économique. A TF1, l'absence de bureau européen est justifiée par un coût considéré comme excessif pour une information qui n'est pas jugée prioritaire et alors que Bruxelles est facilement accessible de Paris :

« C'est trop cher. C'est affreusement cher. Quand on a besoin d'y aller, c'est une heure de train. Ça ne se justifie pas compte tenu du rendu antenne que nous ayons un bureau à Bruxelles. Il faudrait demander à Robert Namias, c'est lui qui décide, mais c'est la politique de la maison ».

« [Bruxelles], c'est considéré comme des sujets hyper barbant. Par exemple, j'ai fait huit encadrés pour « le 13 heures » pour expliquer la constitution. Le service politique en a fait une bonne quinzaine pour « le 20 heures ». Parce que je ne pouvais pas les faire tous matériellement. Mais tout ça c'est extrêmement ennuyeux en télé. Je ne suis pas sûr que ça rapporte quelque chose. On les fait un petit peu par acquis de conscience. Mais je ne suis pas sûr que ce soit passionnant » (journaliste, TF1).

A l'autre extrémité, les avantages à traiter de l'Europe (conviction politique, lectorat plus sensibilisé, prestige) sont indéniables pour un média comme *Le Monde* qui communique largement, y compris dans ses pages, sur le fait qu'il représente le journal français le plus lu par les cadres. Même si l'Europe reste difficile à vendre aussi bien vis-à-vis du lectorat que dans la rédaction :

« Je pense qu'il est difficile de vendre l'Europe. Que ce soit par écrit ou par image. C'est difficile d'en juger par les réactions du public. Peut-être des études ont été faites mais je ne les connais pas. Mais il suffit d'en juger par les réactions des rédacteurs. D'abord, ce n'est pas un poste qui attire tellement les journalistes. Ensuite, on voit bien les réactions des responsables. C'est vrai que par rapport à la crise irakienne ou un autre événement international, la vie des institutions bruxelloises, ça ne tient pas tout à fait le coup. Parce que c'est répétitif. Parce que c'est rare qu'il y ait des crises [...] C'est de la politique au sens quotidien du terme » (correspondant à Bruxelles).

Les volontés politico-éditoriales en soutien d'une actualité de prestige

L'intérêt journalistique porté à l'Union européenne peut d'abord paraître commandé par une dimension militante explicite. Autant les journalistes se refusent à se reconnaître à titre individuel un rôle autre que celui de journaliste exerçant son

³⁴ Pour une analyse en ces termes, voir : J.G. PADIOLEAU, « Un schéma d'analyse des entreprises de presse », in W. MAIHOFFER (ed.), *Noi si mura : Selected Working Papers of the European University Institute*, Florence, European University Institute, 1986, p. 131-157.

³⁵ O. BAINÉE, « The French Press and the Difficult Portrayal of « Europe » », in H. DRAKE (ed.), *French Relations with the European Union*, Londres/New York, Routledge, 2005, coll. « Europe and the Nation State, 8 ».

métier de manière neutre et donc critique, autant ils reconnaissent volontiers un certain militantisme de leur organisation, à l'image du *Monde* et d'*Ouest-France*.

Pour Arnaud Leparmentier « il y a une raison de ligne, le journal est pro-européen [...] C'est-à-dire que nous on a fait de l'*affirmative action* pour l'Union européenne ». *Le Monde* avait d'ailleurs été associé au mensuel *L'Européen*, hebdomadaire qui s'est arrêté après seulement dix-sept numéros. Pour Thomas Ferenczi, « ce n'est pas d'aujourd'hui que *Le Monde* souhaite montrer qu'il a une dimension transnationale ».

« Donner plus de place à l'Europe dans les pages du *Monde* c'est presque un acte militant, en quelque sorte sur le plan de la conception de l'importance de l'Europe... Donc ça suppose que, parfois, il n'y a pas de sujets qui soient très forts sur le plan européen, en tous cas en concurrence avec ce qui se passe au Proche-Orient ou dans les élections américaines, mais qu'on donne quand même de la place parce qu'on estime que c'est des problématiques qui sont en train de monter »³⁶.

A *Ouest-France*, la volonté affichée de parler d'Europe répond, avec une évidence encore plus forte, à un activisme européen incarné par le directeur François-Régis Hutin :

« On a un aspect volontariste du journal qui est, comme chacun le sait, un journal pro-européen dirons-nous, qui est pour la construction européenne. Donc rendant compte de ce qui se passait au niveau européen. Très tôt, *Ouest-France* a voulu que ses lecteurs soient informés de ce qui se passait à Bruxelles, en Europe, tout ce qu'était la politique européenne, les enjeux, les problèmes, les débats. Pas simplement quand la décision était prise, mais lorsqu'elle se préparait. C'est un choix de politique rédactionnelle comme c'est un choix politique tout court » (responsable éditorial).

Quel que soit le média considéré, tout effort pour couvrir l'actualité de l'Union européenne semble participer d'une logique de qualité. Mais celle-ci recouvre par ailleurs des réalités diverses et directement liées aux caractéristiques respectives des médias. Pour le journal *Le Monde*, le renforcement de la couverture journalistique soutenue par un redéploiement logistique s'inscrivait dans une lutte d'influence avec le *Financial Times*, comme le rappelle un responsable éditorial :

« Et le but aussi, c'était une bataille d'influence. Le but c'était de concurrencer le *Financial Times*. Et en toute immodestie on y est arrivé pendant un an. Pendant un an, on a été meilleur éditeur [...] Il y a eu une conjonction. On était très motivés. Le *FT* a changé d'équipe. Ce n'est pas un hasard. Et puis sur l'euro, quand même, le *Financial Times* était dans les choux parce qu'ils n'étaient pas à l'Eurogroup. Donc les Français étaient mieux informés. On avait eu Prodi qui avait dit « le Pacte de stabilité est stupide ». On a eu Giscard à la Convention qui disait qu'il ne voulait pas de la Turquie. Il y a eu plein de choses qui font qu'on a exercé un *leadership*, dont je prétends qu'il est incontesté, pendant un an et demi à peu près [...] Après c'est un peu plus dur parce que justement, on ne peut pas suivre. Le *Financial Times*, c'est quand même le journal du microcosme. Nous on n'est pas dans un microcosme. On ne peut pas sinon nos lecteurs, qui ne sont pas sur la place européenne, lâchent » (responsable éditorial).

³⁶ Entretien avec un journaliste français.

A *Ouest-France*, ce type de bataille d'influence n'a pas lieu d'être. En revanche, la sensibilité aux dimensions européennes de l'information lui permet de se singulariser dans la presse quotidienne régionale cultivant généralement le localisme et la proximité. *Ouest-France* a quelques prétentions à jouer sur les tableaux de la qualité et de la crédibilité dans un secteur peu légitime en termes de qualité journalistique. Parler d'Europe est aussi une manière de « hisser » le journal. La couverture de l'actualité européenne s'insère dans un choix éditorial global visant à traiter l'ensemble de l'actualité de la « commune au monde ». Ce choix éditorial, presque idéologique selon certains, n'a d'ailleurs pas été démenti par les bons résultats du groupe comparativement au reste de la PQR. Mais si l'Europe contribue à l'image de qualité du journal, la direction d'*Ouest-France* est aussi préoccupée par la visibilité de son journal quant à son engagement européen :

« Il y a un autre aspect, qui est un aspect image du journal, c'est de donner en Europe, au premier journal français [en termes de tirage], une visibilité à Bruxelles. D'où l'opération menée par *Ouest-France* « Cherchez une devise pour l'Europe » menée auprès d'établissements scolaires. Cette devise se retrouve dans la constitution « la diversité dans l'unité » » (responsable éditorial).

Rappelons aussi l'organisation de sessions courtes de formation en rapport avec l'Europe consistant à envoyer les journalistes à Bruxelles et Strasbourg. Cette initiative sert à l'évidence une stratégie générale de visibilité. Mais s'il y a bien une part de militantisme européen revendiqué dans cette politique d'*Ouest-France*, celle-ci n'échappe pas à toute rationalité économique et éditoriale. Les études « vu-lu » du journal ³⁷, mais aussi les courriers de lecteurs indiquent en effet que son lectorat est plus intéressé par l'information internationale que nationale. Par ailleurs, la composante agricole du lectorat sait « et depuis longtemps » ³⁸ qu'une part essentielle de la vie de son secteur économique se joue à Bruxelles. La permanence d'une page agriculture, alors même que la proportion du lectorat que représentent les agriculteurs a beaucoup baissé, témoigne du « lien historique » ³⁹ qui lie le journal à cette population et du caractère « mobilisé » sur les enjeux européens de celle-ci. Ainsi, l'Europe y a toujours été présente à travers deux politiques sectorielles et affirmées : l'agriculture et la marine. Première région française pour ces deux secteurs économiques, la Bretagne a été logiquement intéressée à la construction européenne :

« Pourquoi a-t-on été chercher un correspondant à Bruxelles ? D'abord on est dans une région agricole ici. Et on avait un journaliste agricole correspondant de *Ouest-France* à Bruxelles, parce que la politique européenne, c'était la politique agricole. De la politique de la chaise vide jusqu'à la vache folle, vu les subventions que tiraient de l'Europe l'agriculture et l'agroalimentaire de l'Ouest, c'était attendu. On n'est pas les seuls. *Le Télégramme* a fait la même chose. Ça allait de soi » (secrétaire de rédaction).

³⁷ D'après les chiffres cités par un enquêté, les lecteurs de *Ouest-France* sont entre 10 et 12% à lire dans leur intégralité les articles concernant la politique nationale quand ils sont 15% pour ceux sur la politique internationale.

³⁸ Entretien avec un responsable des pages agricoles de *Ouest-France*.

³⁹ Entretien avec un responsable de la rédaction.

Historiquement, *Ouest-France* assurait une couverture très intense des politiques agricoles et maritimes de l'Union. Lorsque Jean-Pierre Chapelle est devenu chef du service Agricole en 1984, ce dernier abritait 16 journalistes : « Et parmi les 16, il y en avait au moins 12 qui étaient considérés comme les meilleurs spécialistes de la politique agricole commune en France ». Cet investissement faisait d'*Ouest-France* une sorte de « journal officiel de la politique agricole européenne ». *Ouest-France* disposait d'un bureau à Paris avec l'agence Agra, et d'un correspondant commun avec *Le Monde* à Bruxelles (Philippe Lemaître). Tout cela rendait *Ouest-France* « imbattable sur la PAC », selon Jean-Pierre Chapelle. Le journal couvrait intensément, mais dans une moindre mesure que la PAC, tout ce qui concernait la marine. L'information européenne, dans sa dimension la plus technique, se révèle ainsi pertinente pour un média de grande diffusion dès lors qu'elle s'adresse à des publics spécifiques et non plus généralistes.

La décision du *Monde* de donner une place plus importante à la couverture de l'actualité communautaire, et donc d'institutionnaliser une actualité réputée difficile et austère, ne se comprend là aussi que si on la replace dans le contexte du lectorat concerné. Lectorat qui présente une structure sociale spécifique (liée à la très forte présence de cadres en son sein) et des attitudes de celui-ci par rapport à l'Union européenne. La rationalité économique et éditoriale d'un tel choix, vient, non pas contredire mais équilibrer le discours du quotidien et de certains de ses journalistes sur son caractère militant. D'ailleurs, dans un courrier ⁴⁰ expédié à un responsable éditorial, un journaliste concurrent terminait son plaidoyer pour une place plus importante de l'actualité communautaire par une « remarque » censée aller droit au cœur des stratèges éditoriaux : « Une remarque : tous les journaux ayant accru leur couverture européenne ont accru leur tirage ou maintenu leur diffusion ».

Par ailleurs, le fait que *La Tribune* et *Les Echos* salarient chacun deux correspondants permanents à Bruxelles est indissociable d'une actualité à dominante économique dans laquelle l'Union européenne occupe une place de choix et pour laquelle il existe un intérêt *a priori* du lectorat.

Au-delà des caractéristiques socioprofessionnelles de l'audience, l'actualité européenne devient aussi plus vendable dès lors qu'elle s'émancipe d'une audience strictement nationale. Ce qu'illustre par exemple la répartition des prestations effectuées par les correspondants du bureau européen de Radio France. En 2004, ce bureau a fourni 436 prestations à France Inter contre 680 à RFI. Sans compter les décrochages régionaux de cette dernière ⁴¹.

*

* *

⁴⁰ Courrier fourni par son auteur.

⁴¹ *Source* : chiffres donnés par Radio France et qui n'intègrent pas les statistiques détenues par Pierre Cayrol. Les prestations ne tiennent pas compte des éléments rediffusés, ni de ceux non diffusés, ni repris d'une chaîne par une autre.

A bien des égards, l'Union européenne reste un système politique « de papier »⁴² qui, pour reprendre les termes d'un journaliste du *Financial Times*, s'adresse à un « public » qui « n'est pas là »⁴³. Plus justement, l'Union européenne a un public et même une « opinion publique ». Celle d'un cercle d'acteurs « éclairés » dotés d'une compétence politique et d'une capacité critique qu'ils exercent à l'endroit de ce système politique et de ses acteurs. Paul Magnette évoque le caractère « orléaniste » de l'espace public européen au sens où il implique principalement une élite socialisée à, et intéressée par, les questions communautaires⁴⁴. En 1970, R. Inglehart estimait déjà que pour se forger des opinions et des attitudes à l'égard d'un objet politique éloigné comme l'intégration européenne, les individus devraient disposer d'un échelon assez élevé de mobilisation cognitive. Ce dernier étant corrélé au niveau de diplôme, à la situation professionnelle et au niveau de revenu. Ainsi, les groupes sociaux dotés de forts capitaux économiques et culturels seraient les seuls à disposer d'un rang satisfaisant de mobilisation cognitive sur l'Europe⁴⁵. Sans discuter la proposition elle-même, elle permet de rappeler deux faits importants. D'abord, les rédactions françaises ont à l'esprit une telle représentation. Ce qui les amène, pour la plupart, à postuler un désintérêt de leur audience pour les dossiers européens. Rappelons que ces représentations ne sont que rarement, voire jamais, étayées par des mesures précises⁴⁶. Ensuite, plus les groupes sociaux dotés de forts capitaux économiques et

⁴² P. CHAMPAGNE, *Faire l'opinion : le nouveau jeu politique*, Paris, les Editions de Minuit, coll. « Le Sens commun », 1990.

⁴³ D. BROMLEY, « Inside Brussels : Who cares about the EU ? », *Financial Times*, 28 octobre 2002

⁴⁴ P. MAGNETTE, *L'Europe, l'Etat et la démocratie*, Bruxelles, Complexe, coll. « Etudes européennes », 2000, p. 233 et s. L'auteur y explique notamment (p. 236-237) que « l'Union européenne, concourt à développer les inégalités politiques. La complexité de son organisation institutionnelle, en rendant difficile la compréhension des rapports de force, accroît le sentiment d'incompétence politique des citoyens les moins instruits. L'absence, et même le rejet, des clivages idéologiques traditionnels et des acteurs politiques qui les portent, favorisent le retrait du politique : les citoyens ne disposent pas de grilles de lecture qui leur permettent de comprendre les enjeux, et se voient offrir un choix électoral flou qui peut encourager l'abstention [...] la construction européenne est doublement inégalitaire en termes de mobilisation politique : elle décourage les formes de participation privilégiées par les catégories socioculturelles inférieures et favorise les modes d'implication des catégories supérieures ».

⁴⁵ R. INGLEHART, « Cognitive Mobilization and European Integration », *Comparative Politics*, 3/1, octobre 1970, p. 45-70.

⁴⁶ Certaines études corréleront néanmoins l'intérêt pour les informations de proximité avec l'origine sociale. Il en ressort que, plus l'origine sociale est élevée plus l'intérêt pour des informations portant sur des événements distants (géographiquement) est fort : E. PIERRU, « Effets politiques des médias et sociologie prophétique. Pour une sociologie des rapports ordinaires à l'information politique », in J.-B. LEGAVRE, *La presse écrite : objets délaissés ?*, Paris, l'Harmattan, coll. « Logiques politiques », 2004, p. 308. Néanmoins, le caractère « distant » de l'information à propos de l'Union européenne pourrait faire l'objet d'une autre discussion. *A contrario* de ce qui s'apparente à bien des égards à un des éléments du sens commun journalistique, il n'est que de voir l'intérêt des agriculteurs pour l'actualité communautaire, comme en témoigne la presse agricole et, sur notre terrain d'enquête, les pages agricoles et « pêche » du quotidien *Ouest-France*.

culturels sont représentés dans l'audience d'un média, plus la probabilité est forte que ce dernier investisse l'information européenne. Si les caractéristiques sociologiques de l'audience ne sont (quasi) jamais directement évoquées par les journalistes, force est de constater qu'elles conditionnent largement l'investissement dans l'information européenne. Cet engagement repose sur la corrélation entre les caractéristiques de l'investissement humain (nombre et statut de journalistes européens) et le degré de couverture des affaires européennes. Comme pour l'Allemagne, la Finlande ou l'Irlande ⁴⁷, il est possible de conclure à une telle corrélation pour la presse française. Dans son ensemble, la presse écrite nationale apparaît comme le média le plus impliqué dans la couverture de l'Union européenne alors qu'elle est aussi le média connaissant l'audience la plus faible et socialement la plus déportée vers les catégories supérieures. *A contrario*, la presse régionale, la plus lue en France et dont l'audience s'élargit, se caractérise surtout par son retrait. A ce titre, les efforts d'*Ouest-France*, significatifs par rapport au reste de la PQR, demeurent modestes dans l'absolu. Concernant la presse écrite nationale. La corrélation observable pour la presse écrite est exportable aux médias audiovisuels. Concernant le médium radiophonique, Radio France est de loin le groupe le plus impliqué. Son statut de groupe public est un élément explicatif fort mais néanmoins insuffisant. Sinon, le groupe France Télévisions, lui aussi public, déploierait des efforts importants comparativement au secteur commercial. Or tel n'est pas le cas. Ou si peu. L'une des différences les plus significatives entre les groupes Radio France et France Télévisions est que ce dernier s'adresse à une audience large et généraliste quand celui-là dispose d'une audience plus étroite et portée vers des catégories mieux établies d'un point de vue socioculturel.

Les capacités différenciées qu'ont les médias français à rendre compte de l'intégration européenne ne doivent pas occulter l'existence de contraintes génériques que nous avons rappelées : dimension institutionnelle, temps long de l'Europe, rareté des crises... Au-delà, force est de constater le désajustement, au sein des mêmes rédactions, entre la vision bruxelloise des correspondants européens et la vision française, sinon parisienne, de l'Europe. Beaucoup de rédactions nationales ont l'idée d'une information européenne faible en termes d'actualité quand les correspondants bruxellois éprouvent le sentiment d'une actualité permanente et impossible à couvrir de manière exhaustive. La dimension explicitement politique de l'information est un marqueur central qui paraît faire défaut à l'Europe quotidienne. Et quand elle resurgit avec un prisme national marqué, à l'occasion des sommets européens ou des crises, l'actualité européenne devient le territoire légitime des services politiques qui en dépossèdent les services étrangers et/ou tend à occuper un espace éditorial

⁴⁷ Ceci ne se vérifie pas pour l'Italie et la Grande-Bretagne, pays pour lesquels le choix de couvrir tel ou tel sujet européen semble être pris indépendamment des « forces » en présence à Bruxelles (H. HEIKKILÄ et R. KUNELIUS, « EU News in European News Cultures : A Transnational Analysis », in AIM RESEARCH CONSORTIUM (ed.), *Adequate Information Management in Europe, t. 2 : Comparing the Logic of EU Reporting in Mass Media across Europe. Transnational analysis of EU media coverage and of interviews in editorial offices in Europe*, Bochum, Projektverlag, coll. « AIM-working Papers », 2007, p. 23-51).

plus large ⁴⁸. En ce sens, l'actualité à propos de l'Union européenne constitue un puissant révélateur de transformations, en cours ou achevées, du champ journalistique français et notamment de la perte de vitesse et de prestige de l'actualité internationale à caractère institutionnel.

⁴⁸ En mars 2005, TF1 a ainsi consacré davantage de sujets au référendum français sur le projet de Constitution européenne que France 3. Soit le centre de gravité se déplace des journalistes en poste à Bruxelles vers le service politique de la rédaction à l'image du *Monde* lors de la campagne référendaire française sur le projet de Constitution européenne : « Le champ de bataille, c'était Paris, ce n'était pas Bruxelles [...] [Le service politique] a pris la main pendant la campagne. Il l'a reperdue là » (entretien avec un responsable éditorial).

Les élites politiques françaises face à l'élargissement de l'Europe

Christian LEQUESNE

Les enquêtes réalisées à la sortie des urnes sont convergentes : les Français qui ont dit non au référendum sur le traité constitutionnel, le 29 mai 2005, ont d'abord exprimé une insatisfaction à l'égard de leur avenir économique et social ¹. Le sondage post-référendum effectué par la Commission européenne les 30 et 31 mai 2005 démontre ainsi que les deux causes essentielles de ce non au traité constitutionnel ont été, dans l'ordre, la peur d'effets négatifs sur la situation de l'emploi en France (31%) et la détérioration d'une conjoncture économique considérée comme déjà mauvaise (28%) ². Il n'en demeure pas moins que la question de l'élargissement de l'Union, surtout à la Turquie, – mais pas seulement si l'on en croit les polémiques autour des « plombiers polonais » – a été présente dans le débat référendaire. En France, les craintes de l'élargissement présentent la caractéristique d'avoir été exprimées à la fois par des partisans du oui et du non. Ce constat confirme la thèse que nous avons exposée en 2003 dans une étude copubliée avec Gérard Grunberg ³, selon laquelle le débat français sur l'Europe est traversé depuis dix ans par un double problème.

Le premier problème est qu'un nombre important de Français restent opposés à la construction européenne, soit parce qu'ils la considèrent comme antinomique avec une souveraineté nationale sacralisée, soit parce qu'ils la trouvent porteuse d'un référentiel

¹ Voir A. LAURENT et N. SAUGER (dir.), « Le référendum de ratification du traité constitutionnel européen : comprendre le « non » français », *Cahier du CEVIPOF*, 42, juillet 2005.

² Direction générale « Presse et communication » de la Commission européenne, « La constitution européenne : sondage post-référendum en France », *Eurobaromètre Flash*, juin 2005.

³ G. GRUNBERG et Ch. LEQUESNE, « France. Une société méfiante, des élites sceptiques », in J. RUPNIK (dir.), *Les Européens face à l'élargissement : perceptions, acteurs, enjeux*, Paris, Presses de Sciences Po, coll. « Académique », 2004, p. 49-63.

néolibéral attentatoire à la représentation qu'ils ont des acquis sociaux légitimes forgée dans la période « faste » des Trente Glorieuses. Emanant plutôt de l'électorat de gauche, l'antilibéralisme s'est accru en France ces dernières années en réaction aux manifestations visibles de la mondialisation (notamment les délocalisations), au point que le non de gauche (et plus particulièrement celui de l'électorat du Parti socialiste) a fait la différence dans le rejet du traité constitutionnel. Chez certaines élites « progressistes », pour reprendre une catégorie forgée par Pierre Grémion dans ses travaux sur les élites françaises des années soixante-dix ⁴, la croisade contre le néolibéralisme et la mondialisation sont deux éléments discursifs qui ont acquis une valeur de « doxa » légitime, au point de confondre totalement le libéralisme politique (porté par une tradition politique ancienne allant d'Alexis de Tocqueville à Raymond Aron) avec le néolibéralisme « economiciste » thatchérien ⁵. Que l'on aborde la question de l'emploi ou encore de la recherche, la résistance à l'Europe néolibérale nourrit un discours « qui marche » auprès d'une partie de la société vivant mal le fait que le « modèle social français » ne fonctionne plus si bien que cela et, de plus, que son universalité ne va plus absolument de soi. Pour ne prendre qu'un exemple récent de cette nouvelle doxa « progressiste » : un député et un chercheur faisaient récemment une série de remarques, souvent pertinentes d'ailleurs, sur l'état de la recherche universitaire sur l'international en France. Mais ils ne pouvaient pas s'empêcher de conclure que les Français sont quand même meilleurs et plus indépendants d'esprit « que leurs homologues américains ou nord-européens, depuis longtemps soumis à la *political correctness* des financements contractuels » ⁶. Entendons par là : il faut résister à la mondialisation des savoirs dominée par les Anglo-Saxons, ou plus prosaïquement à tout PCRD ⁷ forcément aliénant. Quand on sait les ressources mais aussi les garanties d'indépendance qu'offrent à leurs chercheurs les universités américaines, ou – à une échelle plus petite – finlandaises, pour faire de la recherche fondamentale, on mesure la portée purement idéologique de ce discours progressiste français. La doxa antilibérale qui anime une partie des élites françaises explique pourquoi la gauche française, et en particulier le Parti socialiste, n'a jamais pu réaliser une véritable conversion doctrinale à la social-démocratie de type *New Labour* ⁸, et pourquoi aussi la droite jacobine et conservatrice continue de s'imposer et de s'opposer à l'émergence de toute droite libérale (au sens du libéralisme politique, c'est-à-dire acceptant comme légitime le fait que l'Etat ne soit pas forcément le dirigeant légitimement tout-puissant de la société, tout en prônant une permissivité sur les questions de société) ⁹.

⁴ Voir P. GRÉMION, *Modernisation et progressisme : fin d'une époque 1968-1981*, Paris, Esprit, coll. « Société », 2005.

⁵ Pour une caricature, voir J. SAPIR, *La fin de l'eurolibéralisme*, Paris, Le Seuil, 2006.

⁶ J.-Fr. BAYART et J. LANG, « Une expertise française menacée », *Le Monde*, 28 février 2006.

⁷ Programme-cadre de recherche et de développement de la Communauté européenne.

⁸ Voir A. BERGOUNIOUX et G. GRUNBERG, *L'ambition et le remords : les socialistes français et le pouvoir : 1905-2005*, Paris, Fayard, 2005, coll. « L'Espace et le politique ».

⁹ Voir R. DAHRENDORF, « Vernunft Freiheit eine Partei : ein liberales dilemma », in *Der Widerbeginn der Geschichte. Vom Fall der Mauer zum Krieg im Iran, Reden und Aufsätze*, Munich, Beck, 2003, p. 189-196.

Mais il y a en France, un second problème au regard de la construction européenne, moins débattu, qui est le désenchantement depuis dix ans des élites politiques traditionnellement « pro-européennes » face à une Union qui est passée de 12 à 27 membres et qui a le projet de s'élargir encore. Ce sont les difficultés de ces dernières à percevoir comme légitime une Union qui a changé d'échelle auxquelles s'intéresse en priorité ce chapitre ¹⁰.

La question turque

L'adhésion de la Turquie à l'Union européenne est une perspective refusée pour une majorité de Français. Depuis 2004, les sondages montrent que près de deux tiers des citoyens français y sont opposés. La question turque est de ce fait un sujet de réelle controverse au sein de la classe politique nationale. Si cette adhésion a de plus en plus tendance à intéresser les opinions publiques de tous les Etats membres, seules l'Autriche, l'Allemagne et, dans une moindre mesure, la Hongrie, peuvent revendiquer des débats de même ampleur qu'en France.

En France, si l'extrême droite et la droite nationale (Mouvement pour la France) sont tout à fait opposées à l'adhésion de la Turquie, l'UDF (Union pour la démocratie française) – héritière de la démocratie chrétienne – l'est aussi. C'est également le cas d'une grande partie de l'UMP (Union pour un mouvement populaire), où des différences ont éclaté publiquement entre, d'une part, le président de la République de l'époque, Jacques Chirac, favorable à l'ouverture de négociations d'adhésion, et, d'autre part, Nicolas Sarkozy, alors chef du parti, positionné contre. Ces controverses ont contraint le président Chirac à faire adopter par le Congrès, le 28 février 2005, une révision de la Constitution de la V^e République, prévoyant notamment que toute nouvelle adhésion à l'Union européenne, décidée après le 1^{er} juillet 2004 (c'est-à-dire après la Bulgarie, la Roumanie et la Croatie), devra être ratifiée par la voie d'un référendum.

Le sondage IPSOS ¹¹, réalisé à la sortie des urnes le 29 mai 2005, montre que 44% des électeurs UDF et 56% des électeurs UMP ayant voté non au traité constitutionnel l'ont fait, d'abord, pour s'opposer à l'entrée de la Turquie dans l'Union européenne. Si l'on observe moins de réticence à gauche, le Parti socialiste n'en est pas moins divisé sur l'entrée de la Turquie dans l'Union. Le chef de la délégation socialiste française au Parlement européen, Bernard Poignant, n'a pas hésité à déclarer, en août 2005, son opposition de longue date à l'adhésion turque et à regretter que la Commission ne tienne pas compte d'un rejet grandissant de cette perspective par les membres du Parlement européen ¹². Au cours de la campagne référendaire, Robert Badinter, ancien ministre de François Mitterrand, s'est également exprimé à plusieurs reprises ouvertement contre cette adhésion à l'Union, n'hésitant pas à faire, au moment des débats à Bruxelles sur l'ouverture des négociations d'adhésion, une tribune dans *Le Monde* intitulée « Avec la Turquie, l'Europe renonce » ¹³. Les raisons de l'opposition à

¹⁰ Voir C. LEQUESNE, « Sur les craintes françaises d'une Europe espace », *Esprit*, 2, février 2006, p. 28-35.

¹¹ Institut de sondages.

¹² *Le Monde*, 30 août 2005.

¹³ *Ibid.*, 14 octobre 2005.

l'entrée de la Turquie varient en fonction de l'affiliation partisane des élites politiques ; il convient donc de les considérer dans leur diversité, tout en étant conscient qu'elles peuvent parfois combiner plusieurs des arguments analysés ci-dessous.

A l'extrême droite et à la droite de l'échiquier politique existent clairement des oppositions de type culturaliste que l'on trouve exprimées de la même manière en Allemagne, en Autriche ou Hongrie. Pour la recherche, elle est une incitation à travailler sur la place des images historiques dans la formation de ce que serait « l'européanité » ou, au contraire, « l'altérité à l'européanité ». Pour ces opposants-là, la Turquie est en effet un pays non européen par sa géographie et par son histoire, dont les valeurs et l'identité seraient incompatibles avec celles des pays de l'Europe (ce qui veut dire qu'il existerait par défaut une définition claire de ce qu'est l'Europe). L'Union pourrait dès lors accorder à la Turquie au mieux le statut de « partenaire privilégié », thèse défendue par Valérie Giscard d'Estaing en France, par Angelika Merkel en Allemagne, ou par le député européen Jozef Zeleniec en République tchèque ¹⁴.

Chez les élites situées au centre droit et au centre gauche de l'échiquier politique français, deux autres motifs de refus s'expriment également régulièrement. Le premier est nourri par le doute de voir la Turquie capable d'appliquer un jour les standards démocratiques de l'Union. Il part du principe qu'elle n'a pas achevé sa démocratisation au sens des critères de Copenhague (ce qui est un constat juste), mais aussi qu'elle ne pourra pas le faire et que l'on se retrouvera donc dans l'Union avec ce que R. Badinter appelle « une demi-démocratie ». Cette idée qu'il y aurait des pays pouvant atteindre les standards de la démocratie occidentale et d'autres qui ne le pourraient pas s'apparente également au registre du culturalisme politique.

Le second motif est lié à la crainte que l'entrée d'un pays de 65 millions d'habitants dans l'Union ne scelle définitivement une fuite en avant de l'élargissement au détriment de son approfondissement, réduisant à jamais l'espoir de la voir devenir une entité politique ressemblant à une fédération. C'est une raison qui revient souvent chez les opposants à l'adhésion turque au sein de l'UDF, comme Jean-Louis Boulanges ou François Bayrou, ou de l'UMP, comme Alain Lamassoure ¹⁵. Pour ces « approfondisseurs » de toujours, partisans du oui à une Constitution européenne (à laquelle ils ne croyaient pas tant que cela par ailleurs), l'opposition à l'entrée de la Turquie est donc nourrie par la crainte que l'Union se transforme en un espace géopolitique au lieu d'évoluer vers une structure politique fortement structurée autour d'un noyau franco-allemand. Ces positions illustrent précisément la difficulté qu'éprouvent depuis dix ans les élites pro-européennes traditionnelles (par commodité, on dira les « élites maastrichtiennes ») à considérer légitime une Union qui a changé d'échelle.

¹⁴ Voir l'entretien de Valéry Giscard d'Estaing, *Le Monde*, 9 novembre 2002.

¹⁵ Voir aussi l'essai de S. GOULARD, *Le Grand Turc et la République de Venise*, Paris, Fayard, 2004.

L'élargissement à l'Europe centrale n'est pas acquis

Pour comprendre les racines de ces craintes rendues explicites par le débat récent sur la Turquie, il convient de revenir aux précédents élargissements : celui aux pays de l'Europe centrale et orientale qui s'est imposé en mai 2004 et qui a été complété en 2007 par l'entrée de la Bulgarie et de la Roumanie. La position des gouvernements français face au processus d'élargissement aux pays d'Europe centrale et orientale a connu des phases diverses depuis 1990. Il a commencé, sous la présidence de F. Mitterrand, par l'expression d'une grande prudence pour se terminer par l'acceptation sous la présidence de J. Chirac, à partir de 1995, de la perspective de l'élargissement, sans pour autant réussir à rattraper dans les Etats candidats d'Europe centrale le « déficit d'image » né des premières hésitations. Les propos du président Chirac en 2003 sur les pays candidats qui « ont perdu une bonne occasion de se taire » sur la question de l'intervention militaire en Irak n'ont pas arrangé la situation et ont laissé des traces. Elles s'ajoutent au fait que certaines élites des pays d'Europe centrale n'ont pas oublié qu'une partie des élites françaises, qui ont été membres ou compagnons de route du Parti communiste, ont pris tardivement une distance critique face à ce qu'était le socialisme réel dans les pays d'Europe centrale, trop captivées, comme l'écrivait P. Grémion en 1983, par le romantisme abstrait du « rouge » pour prendre la mesure que sa traduction sociale était très « grise »¹⁶. Il ne faut en effet jamais oublier que la position de Raymond Aron à l'égard de ce qu'était l'expérience du socialisme réel était encore assez minoritaire dans la France du début des années soixante-dix. A l'époque, l'influence d'un Louis Althusser, cherchant à couper les jeunes philosophes (en particulier les normaliens de la rue d'Ulm) des tendances humanistes des penseurs d'Europe centrale (y compris des marxistes réformistes tchécoslovaques), au prix de contorsions intellectuelles invraisemblables, s'imposait davantage comme une référence aux habitants de la « planète Saint-Germain-des-Prés »¹⁷.

Pour revenir à la politique française en Europe depuis 1989, les gouvernements ont, malgré les résistances des débuts, fini par accepter l'élargissement au point d'ailleurs de ne pas figurer parmi les négociateurs les plus durs sur les questions sensibles comme la libre-circulation des personnes. En parallèle, les grandes entreprises françaises (à la différence certes des PME) ont accompli, à partir du milieu des années quatre-vingt-dix des efforts pour combler leur retard sur les présences allemande ou italienne dans les pays d'Europe centrale. Elles y ont parfois acquis des positions enviables dans des secteurs comme l'automobile, la grande distribution ou le traitement des eaux usées. En Pologne, la France est ainsi devenu le premier investisseur direct étranger à partir de 2001.

Dans l'hexagone même, ces efforts gouvernementaux et privés accomplis pour accompagner la marche de l'Europe centrale vers l'adhésion, et rattraper une position de départ qui était très en retrait, sont passés inaperçus au sein de la société et de la classe politique, concentrées sur le seul renforcement institutionnel (ou non) de

¹⁶ P. GRÉMION, « Le rouge et le gris. Les intellectuels français et le monde soviétique », *Commentaire*, 6/24, hiver 1983-1984, p. 767-780.

¹⁷ Voir P. GRÉMION, *Paris-Prague : la gauche face au nouveau et à la régression tchécoslovaques 1968-1978*, Paris, Julliard, coll. « Commentaires Julliard, 4 », 1985.

l'Union après Maastricht. Assez rares sont les responsables politiques s'intéressant à l'Europe qui ont cherché à construire un discours politique positif sur l'élargissement. On peut citer tout de même Michel Barnier, alors qu'il était ministre délégué aux Affaires européennes, puis commissaire européen.

Les eurosceptiques français, comme Jean-Marie Le Pen ou Philippe de Villiers, en ont d'emblée souligné sur un mode classique les méfaits : risque accru de déstabilisation des marchés du travail, augmentation de la criminalité organisée et des mafias, etc. C'est une grande différence d'ailleurs avec les eurosceptiques britanniques du Parti conservateur qui, eux, ont prôné l'élargissement rapide avec l'idée (fausse) qu'il favoriserait une dilution de l'Union.

Mais l'élargissement n'a pas suscité non plus d'enthousiasme de la part des élites politiques françaises qui s'étaient battues pour que le traité de Maastricht l'emportât en septembre 1992. Déclarant accepter la responsabilité morale d'accueillir les anciens pays communistes qui avaient recouvré la démocratie, celles-ci ont souvent émis des doutes sur un élargissement qui n'était pas précédé d'un véritable approfondissement. De ce point de vue, l'entretien accordé par Jacques Delors au journal *Le Monde* du 19 janvier 2000 est une excellente illustration de la posture sceptique des élites politiques « maastrichtiennes ». Alors que les négociations d'adhésion ont commencé depuis deux ans, l'ancien président de la Commission déclare au quotidien le plus lu du pays que l'élargissement « est une fuite en avant incontournable ». Il ajoute : « si l'on veut poursuivre l'objectif d'une Europe politique, il faut permettre à [une] avant-garde de constituer ce que j'appelle une « fédération d'Etats nations » » car « je ne crois pas, contrairement à ce qu'affirme le Conseil européen, que cette Europe à 27, et demain à 30 ou 32 quand la paix sera revenue dans les Balkans, puisse avoir des objectifs aussi ambitieux que ceux fixés par le traité de Maastricht ». On imagine assez bien l'accueil de tels propos à Prague ou à Varsovie, compte tenu des représentations qu'il y existe sur la France. Pour le chercheur, une telle prise de position est une invitation à formuler plusieurs interrogations.

La première, se référant aux analyses de discours comme celles qu'a développées Thomas Diez¹⁸, porte sur l'utilisation par les élites politiques françaises de la rhétorique du « gardien du temple » dès lors qu'il s'agit du projet politique européen. Il est assez frappant d'observer la récurrence de cette rhétorique construite autour de l'héritage franco-allemand dans les propos d'élites politiques françaises comme J. Delors, J.-L. Bourlanges, ou A. Lamassoure. En opposant dans leur discours l'élargissement à l'approfondissement, l'objectif poursuivi est de sauver l'entreprise « Union européenne » que les élites françaises et allemandes auraient contribué à forger. A partir de là, on comprend mieux aussi pourquoi la réalisation de l'élargissement se double dans la classe politique française de toute une série d'interrogations sur la perte d'influence de la France à Bruxelles (que ce soit à propos de l'utilisation de langue française, de la présence des fonctionnaires français dans les institutions européennes, etc.).

¹⁸ T. DIEZ, « Speaking « Europe » : The Politics of Integration Discourse », *Journal of European Public Policy*, 6/4, décembre 1999, p. 598-613.

La deuxième interrogation a trait à l'importance qu'attachent les élites politiques françaises à la réforme institutionnelle conçue comme un objet en soi. Dans le discours qui vise à se méfier de l'élargissement, faute d'approfondissement préalable, il y a cette revendication que la construction institutionnelle et sa rationalisation sont des conditions mêmes de l'existence d'une Union européenne efficace et légitime. En quelque sorte, il ne peut pas y avoir d'Europe qui fonctionne sans un beau *design* institutionnel, qui est lui-même plus important que l'engagement politique des acteurs. Ce rapport des élites politiques « maastrichtiennes » à la construction institutionnelle souligne leur engagement en faveur d'une rationalisation institutionnelle inspirée du modèle de l'Etat fédéral.

La dernière interrogation a trait à la perception cognitive de l'Europe centrale ou des nouveaux Etats membres par les élites politiques françaises. Il paraît assez évident que, si J. Delors avait eu une intuition de ce que sont les débats en Europe centrale, ou encore des représentations qui animent les imaginaires des élites locales à propos de la France, il n'aurait jamais publié une interview formulée en de pareils termes dans un grand quotidien du soir ¹⁹. La question est donc : pourquoi l'élargissement aux nouveaux Etats membres n'arrive-t-il pas à être décrit autrement qu'en termes de risque par une bonne partie des élites politiques françaises ? Est-ce parce que leur discours s'adresse prioritairement à la scène domestique française ? Est-ce une difficulté plus générale à accepter une Union européenne qui a changé d'échelle avec la fin de la guerre froide ? Il y a là des interrogations qui mériteraient d'être comparées avec d'autres élites politiques, en particulier allemandes, en prenant en compte (dans le cas allemand) l'action que mènent depuis quinze ans les fondations politiques pour faire comprendre l'Europe centrale aux élites politiques partisans ²⁰.

Faute d'un véritable discours positif des élites politiques françaises à l'égard de l'élargissement de l'Union, il n'est pas étonnant dès lors que le degré de soutien à l'élargissement de l'UE, pendant les négociations d'adhésion aux dix pays candidats, ait toujours été parmi les plus faibles, avec l'Autriche. Près de deux ans après l'arrivée des nouveaux Etats membres, il le reste. En janvier 2006, 58% des électeurs du centre, 58% de ceux qui votent à droite et 43% de ceux qui votent à gauche se déclaraient encore défavorables à l'élargissement intervenu en mai 2004, ce qui est un record absolu parmi les anciens Etats membres de l'UE à 15 ²¹. Au cours de la campagne référendaire sur la Constitution européenne, le débat sur la directive régissant la libéralisation des services (dite directive Bolkestein) a révélé aussi les effets de l'absence de discours positif sur l'élargissement. A cette occasion, le phantasme xénophobe s'est parfaitement conjugué au discours antilibéral « progressiste ».

¹⁹ Je note d'ailleurs que cette interview, contrairement à d'autres, ne figure pas dans la liste des discours de Jacques Delors sur le site Internet *Notre Europe*.

²⁰ Voir D. DAKOWSKA, « German Political Foundations : Transnational Party go-betweens in the Process of EU Enlargement », in W. KAISER et P. STARIE (ed.), *Transnational European Union : Towards a Common Political Space*, Abington, Routledge, coll. « Transnationalism. Routledge research in transnationalism, 19 », 2005, p. 150-169.

²¹ DIRECTION GÉNÉRALE DE LA COMMUNICATION DE LA COMMISSION EUROPÉENNE, « Quelle Europe ? La construction européenne vue par les Français », *Eurobaromètre Flash*, 178, mars 2006.

La figure du « plombier polonais » est en effet devenue rapidement le symbole du néolibéralisme sauvage, venu de l'est lointain pour déstabiliser le modèle social français.

Il n'est pas inutile de retracer la genèse de cet épisode du « plombier polonais », dont le point de départ a été un article de P. de Villiers au moment de l'examen de la directive Bolkestein par le Parlement européen : « cette affaire est très grave, car la directive Bolkestein permet à un plombier polonais ou à un architecte estonien de proposer ses services en France, au salaire et avec les règles de protection sociale de leur pays d'origine. Sur les 11 millions de personnes actives dans les services, un million d'emplois sont menacés par cette directive. Il s'agit d'un démantèlement de notre modèle économique et social »²². Renchérissant sur le propos de P. de Villiers, le commissaire néerlandais, Frits Bolkestein, s'est amusé à déclarer sur le ton de la plaisanterie : « je voudrais bien que des plombiers polonais se présentent pour faire une réparation, parce que c'est très difficile de trouver un électricien ou un plombier là où j'habite dans le nord de la France »²³. Mais la plaisanterie du commissaire néerlandais, faisant en outre référence à sa résidence secondaire en France, ne l'est pas restée longtemps. Elle a immédiatement alimenté le discours des hommes politiques qui, de J.-M. Le Pen à Henri Emmanuelli, répètent que l'Europe libérale, cheval de Troie de la mondialisation, est une des causes essentielles du chômage, du dumping social, ou encore de la fin des services publics à la française. Le point intéressant est bien entendu que non seulement la droite nationaliste et l'extrême droite, mais aussi une partie de la gauche « noniste » (qui se définit en France comme la vraie gauche républicaine, par opposition à la gauche social-libérale) ont donné une dimension politique au « plombier polonais » en établissant un corollaire entre la peur de l'étranger venu de l'est et la fin du modèle social.

Mais si ce discours a si bien « pris » auprès d'un électorat populaire et de classes moyennes, effectivement confrontés aux mutations de l'économie industrielle vers l'économie postindustrielle, c'est parce que les élites politiques françaises – y compris celles qui se définissent traditionnellement pro-européennes – n'ont jamais délivré un discours positif sur l'élargissement, tout comme elles n'en n'ont jamais articulé de réformiste sur l'adaptation de l'Etat social alors même que, depuis quinze ans, elles n'ont eu de cesse de le réformer lorsqu'elles occupent le pouvoir²⁴. Ce qui ressort du débat sur le « plombier polonais », c'est une difficulté plus générale des élites politiques françaises à construire un discours positif – et non défensif – sur le changement. Cette carence produit d'autant plus d'impact sur les électorats que les contraintes exogènes objectives (fin de la guerre froide, financiarisation du capitalisme, etc.) réduisent effectivement les marges de manœuvre de tout gouvernement national dans la conduite des politiques publiques.

²² *Le Figaro*, 15 mars 2005.

²³ Voir S. MARCHAND, *L'affaire du plombier polonais : enquête sur le cauchemar social français*, Paris, Fayard, 2006.

²⁴ Voir à ce propos l'entretien de François Stasse, « Le « tournant » de 1983 : un remords socialiste ? », *Esprit*, 2, février 2006, p. 130-139.

Des difficultés à penser le changement d'échelle

Au-delà de l'élargissement aux pays d'Europe centrale, la perspective d'une adhésion prochaine de la Bulgarie et de la Roumanie, et plus tard des pays des Balkans occidentaux de la Turquie et de l'Ukraine, portée par leurs processus de démocratisation interne, mais aussi par l'activisme de certains nouveaux Etats membres comme la Pologne, a renforcé chez les élites politiques « maastrichtiennes » la crainte que le projet de l'Union politique pourrait voir sa fin. C'est la raison pour laquelle on observe en France des références régulières à une Union européenne qui, par effet de dilution, pourrait devenir « une zone de libre-échange » (référence à la représentation classique que l'on se fait en France des desseins britanniques pour l'Europe)²⁵. C'est aussi pour cette raison que l'on assiste régulièrement à des appels à des pauses dans l'élargissement. Dans la foulée du « non » au traité constitutionnel, N. Sarkozy a ainsi demandé la « suspension de tout nouvel élargissement »²⁶. Cela explique aussi pourquoi il n'y a pas de conférence ou de réflexion menées par les cercles pro-européens comme par les cercles eurosceptiques en France sans que surgissent les mêmes questions : « où doit s'arrêter l'Union européenne ? », ou « comment fixer les frontières de l'Union ? ». La géographie, que l'on croyait condamnée à ne jamais servir la définition de l'Europe, retrouve ainsi sa place dans le débat français sur l'Union européenne pour contrer l'angoisse de l'infinitude²⁷.

Nul doute que l'Union européenne a évolué depuis dix ans davantage vers la formation d'un espace géopolitique que d'une « Europe puissance » (expression inventée par Jean-François Poncet et reprise par V. Giscard d'Estaing dans les années quatre-vingt-dix), car la fin de la guerre froide a poussé le cercle des nouveaux Etats démocratiques à aller plus vite que le consensus entre Etats membres sur la fédéralisation de la politique étrangère et des politiques économiques. Il y a une réelle difficulté de beaucoup d'hommes politiques français à réfléchir au sens de cette évolution en s'extrayant de l'opposition entre élargissement et approfondissement qui, selon un éditorial paru dans *Le Monde* en janvier 2000, constituerait « deux objectifs parfaitement antinomiques »²⁸.

L'ancien Premier ministre socialiste Michel Rocard est un des rares à avoir ouvert des pistes de réflexion un peu originales sur les sens qu'il convient de donner à l'extension progressive de l'Union. Dans un entretien au *Figaro* du 16 novembre 2004, il se demande en effet si, dans un contexte planétaire hautement troublé et face au projet de démocratisation du monde de l'administration Bush, l'important pour l'Union n'est pas de se constituer d'abord un espace de pacification et de stabilisation pour devenir une puissance politique²⁹. Une telle prise de position – assez minoritaire – invite à s'interroger au moins sur deux éléments.

²⁵ Pour une illustration de ce discours sur la zone de libre-échange, lire V. GISCARD D'ESTAING, « Réflexions sur la crise de l'opinion à l'égard de l'Europe », *Le Monde*, 14 juin 2005.

²⁶ *Le Monde*, 21 juin 2005.

²⁷ Voir Ch. LEQUESNE et J. RUPNIK, *L'Europe des vingt-cinq : 25 cartes pour un jeu complexe*, 2^e éd., Paris, Autrement, 2005, coll. « CERL-Autrement ».

²⁸ *Le Monde*, 19 janvier 2000.

²⁹ *Le Figaro*, 16 novembre 2005.

En premier lieu, si l'affirmation d'une politique étrangère commune apparaît sans conteste plus lente que celle des politiques de marché et de régulation du marché, l'élargissement ne constitue-t-il pas précisément un élément de succès de cette politique étrangère ? Pourquoi dès lors les élites politiques françaises qui appellent, d'une part, à l'approfondissement de la politique extérieure de l'Union ne considèrent-elles pas, d'autre part, l'élargissement comme une validation de cette politique ?

En second lieu, sur quelles bases cognitives repose la croyance en une incompatibilité entre la consolidation d'une Union élargie et la continuation du projet « politique » européen ? A ce propos, l'évaluation des effets réels de l'élargissement de 15 à 25 membres est quasiment absente des discours. Rares sont les élites politiques françaises qui observent explicitement que, malgré l'absence d'une grande réforme institutionnelle préalable à leur adhésion, l'arrivée des nouveaux Etats membres d'Europe centrale et orientale a permis à l'Union de continuer à fonctionner dans le compromis. Aussi les chercheurs devraient-ils s'intéresser davantage au processus d'eupéanisation des politiques publiques dans les nouveaux Etats membres depuis le 1^{er} mai 2004. En participant en effet à la définition des politiques communes, certes à leur rythme et avec leurs préférences (ce qui n'a rien d'original comparé aux élargissements qui ont précédé), les nouveaux Etats membres participent en effet à la construction d'une entité politique, avec une obligation de compromis ni plus ni moins grande que celle des anciens Etats membres. Une étude de cas de cette « eupéanisation normale » consisterait, par exemple, à analyser leurs positions respectives (car les nouveaux Etats membres ne constituent pas un bloc) dans les débats sur le futur budget de l'Union qui se sont achevés en décembre 2005, sous présidence britannique ³⁰. En revenant sur ce discours affirmant que l'élargissement pourrait mener à la dilution, les chercheurs devraient aussi s'interroger sur le lien entre cinquante ans de politiques publiques régulées par le droit, qui ont créé ce que les institutionnalistes appellent un « chemin de dépendance », et la stabilisation du système politique européen.

Dernière question intéressante, qui rejoint l'interrogation précédente sur le rapport entre élargissement et politique étrangère de l'Union, pourquoi les élites politiques françaises, qui construisent des discours de légitimation sur l'Europe, prennent-elles si peu en compte dans leurs analyses l'enjeu géopolitique global ? Leurs déclarations donnent en effet souvent l'impression que l'échelle d'analyse de la politique et de l'économie s'est pour eux déplacée de l'Etat vers l'Union, mais en oubliant qu'il reste un contexte international plus large. Pour ne prendre qu'un exemple frappant : on parle rarement en France du fait (par ailleurs bien connu des experts et des diplomates) que l'hésitation à envoyer des signes positifs à la Turquie ou à l'Ukraine favorise, en retour, la séduction des élites réformistes de ces pays pour le discours américain de politique étrangère qui souligne sans cesse la priorité donnée à la démocratisation de la périphérie de l'Union. Que veut dire une telle absence de dimension globale dans les discours ?

³⁰ Les lecteurs germanophones pourront lire R. VETTER, « Wer sind die wahren Europäer ? Ostmitteleuropa und die EU-Krise », *Osteuropa*, 7, août 2005, p. 103-116.

DEUXIÈME PARTIE

Des élites européennes sans racines

La fonction publique européenne au prisme de ses syndicats

Contribution à une sociologie de la formation du groupe des eurofonctionnaires

Didier GEORGAKAKIS

Dans la littérature spécialisée, les eurofonctionnaires sont souvent donnés à voir sous deux formes antagonistes. Pour les uns, ils constituent un groupe quasi donné, qu'on le définisse par son statut (*staff regulation* en anglais) ou par sa couleur sociologique. Pour les autres, les eurofonctionnaires sont au contraire porteurs d'attitudes politiques, de cultures et d'identités plurielles, éclatées et, en définitive, perturbées par les concurrences de leur « multiorganisation » d'appartenance ¹.

L'existence de conceptions opposées selon le schème unité/concurrence est un classique de la sociologie des élites. Il n'en demeure pas moins qu'elle pose ici un problème de focale. Vus de « trop loin » dans le premier cas, les eurofonctionnaires sont simultanément vus sinon de trop près, du moins sous l'angle d'analyses qui tendent à individualiser les agents, leurs « préférences » ou – dans le cas des analyses de politiques publiques sectorielles – les services administratifs auxquels ils appartiennent. Difficile dans ces conditions d'évaluer la densité des valeurs qu'ils partagent effectivement ou qui, au contraire, les clivent. Difficile, simultanément, d'analyser les conditions de la pérennité de la fonction publique européenne, des ressources que ces membres tirent de l'appartenance à ce collectif, ou encore de ses transformations. Si ces questions valent pour d'autres groupes, elles se posent ici avec une acuité toute particulière. En dehors des oppositions dont la fonction publique européenne a fait l'objet à son origine, la multiplication de ces agents par trente depuis le début des années soixante, les élargissements successifs de l'Union européenne et, avec eux, de l'intégration tout à la fois constante et discontinue de fonctionnaires d'horizons sociaux, politiques et administratifs chaque fois différents, ou encore la

¹ Pour une revue récente de la littérature internationale sur le sujet, voir notre contribution avec J.M. EYMERI dans *Science Politique de l'Europe* à paraître en 2007 chez Economica.

concurrence accrue d'autres professionnels de l'Europe en son sein comme à ses frontières, rendent son existence énigmatique.

On peut se donner une chance d'éclairer cette énigme si l'on s'attache à restituer les conditions de sa genèse comme groupe. Loin de présupposer l'existence de ce groupe et moins encore l'homogénéité des prises de position de ces membres, une telle perspective invite à prendre pour objet ce collectif et à s'interroger sur les vecteurs – et partant les limites – du lien entre les positions nécessairement hétérogènes des eurofonctionnaires. On ne reviendra pas ici sur les différents axes de recherche que supposerait une telle étude dans son ensemble ². De façon plus modeste et surtout plus réaliste sur le plan de la restitution d'éléments empiriques, on voudrait s'en tenir ici à esquisser l'analyse de ce qui nous apparaît comme l'un des opérateurs de la formation de ce groupe, soit le travail social et politique de représentation du groupe qu'opèrent les syndicats de fonctionnaires européens ³. Bien que très peu étudiés dans la littérature savante ⁴, les syndicats de fonctionnaires européens représentent en effet un bon outil d'analyse du « processus d'unification symbolique qui caractérise ce groupe et (du) travail de représentation qui l'accompagne » ⁵. En analysant successivement la structuration historique de ces mouvements et les effets de réalité qu'exerce l'existence d'un « champ de représentation », on espère ainsi pointer le processus d'unification croisée entre la cause, l'intérêt, et le groupe auquel participe l'activité syndicale ⁶ et contribuer ainsi à reposer sous une forme nouvelle la question de l'« identité » des eurofonctionnaires et de l'osmose relative qui les unit aux institutions européennes ⁷.

² Pour quelques pistes sur le rôle des accusateurs publics, journalistes, scientifiques, biographes, etc., voir notre article : « Les réalités d'un mythe : figure de l'eurocrate et institutionnalisation de l'Europe politique », in V. DUBOIS et D. DULONG (dir.), *La question technocratique : de l'invention d'une figure aux transformations de l'action publique*, Strasbourg, Presses universitaires de Strasbourg, coll. « Sociologie politique européenne », 1999, p. 109-128.

³ Sur ce type d'approche, voir plus largement, L. BOLTANSKI, *Les cadres : la formation d'un groupe social*, Paris, Ed. de Minuit, coll. « Le Sens commun », 1982.

⁴ Deux pages de présentation leur sont consacrées dans le chapitre sur la politique du personnel de l'ouvrage qui est sans doute à ce jour le plus complet sur l'administration de l'Europe, A. et H. STEVENS, *Brussels Bureaucrats ? : The Administration of the European Union*, Basingstoke/New York, Palgrave, coll. « The European Union series », 2001, p. 58-60. On ne trouve qu'une allusion dans D. SPENCE, « Staff and Personnel Policy in the Commission », in G. EDWARDS et D. SPENCE, *The European Commission*, 2nd éd, Londres, Catermill pub., 1997, p. 68-102. Voir également, J.-L. BODIGUEL, *Les fonctions publiques dans l'Europe des douze*, Paris, LGDJ, coll. « Systèmes », 1994, p. 194.

⁵ L. BOLTANSKI, *Les cadres*, op. cit.

⁶ Sur ce point, voir M. OFFERLÉ, *Sociologie des groupes d'Intérêt*, Paris, Montchrestien, coll. « Clefs, Politique », 1994.

⁷ C'est notamment l'un des points de la polémique entre les constructivistes et Moravscik. Cet article est, par ailleurs, la version remaniée d'une communication au congrès de l'AFSP en 2002. Il résulte d'une enquête fondée sur le dépouillement des instruments de communication des syndicats (revues depuis les années soixante-dix, tracts, sites Internet, ainsi que sur une dizaine d'entretiens auprès d'actuels ou d'anciens responsables). Ce travail a depuis fait l'objet

Histoire et institutionnalisation des syndicats de fonctionnaires européens

Les syndicats de fonctionnaires occupent une place à part dans les institutions européennes. A suivre les propos recueillis dans des entretiens exploratoires auprès de hauts fonctionnaires, leur existence est tout à la fois considérée comme « évidente » et comme sans effet sur les processus de construction de l'Europe. « Ils s'occupent surtout des salaires », confie-t-on souvent. Cette évidence comme cette absence de rôle demeurent pourtant à questionner. Compte tenu de la population très particulière qui compose les institutions européennes (population multiculturelle et composée pour une bonne part de cadres de haut niveau fortement rémunérés), il ne va pas de soi qu'existent des syndicats représentant le personnel et qu'une trentaine de pour cent y adhère. Il est également loin d'aller de soi que ces syndicats soient structurés autour de tendances politico-syndicales (et non nationales ou catégorielles) et que leur pouvoir de mobilisation soit tel que les élections au comité du personnel aient un taux de participation de plus de 60% ou que les grèves organisées soient suivies à plus de 90%, comme l'ont montré les événements liés à la réforme administrative de la Commission européenne depuis une dizaine d'années⁸. Par ailleurs, s'il apparaît assez probable que les syndicats ont peu d'effets sur la production de politiques spécifiques, il n'est pour autant pas interdit de penser qu'à l'instar d'autres syndicats, ils contribuent à la diffusion de normes sociales et professionnelles participant à l'institutionnalisation du rôle de fonctionnaire européen voire à son enchantement⁹. L'hypothèse est du même coup permise que si les syndicats de fonctionnaires apparaissent à ce point « évidents », ce n'est pas que leur existence est sans effet, mais bien plutôt qu'ils sont parvenus à faire corps avec les institutions européennes en cristallisant les figures dont se réclament leurs agents, comme la compétence, l'indépendance ou la définition d'une fonction publique garante de l'intérêt communautaire contre l'immixtion des Etats membres et des *lobbies*¹⁰.

La création de syndicats européens

Les syndicats de fonctionnaires européens (ou OSP dans le langage indigène des institutions) forment aujourd'hui un ensemble contrasté. Il n'y a pas de syndicat unitaire et cette situation est plutôt considérée comme un danger par la plupart des représentants des fédérations. Six fédérations existent actuellement. Pour en

de compléments, notamment par quelques coups de sonde dans les archives de la Commission européenne.

⁸ Sur ce point, voir notre article, « Une mobilisation formatrice : les eurofonctionnaires contre la réforme du statut (printemps 1998) », in D. GEORGAKAKIS (dir.) *Les métiers de l'Europe politique : acteurs et professionnalisations de l'Union européenne*, Strasbourg, Presses universitaires de Strasbourg, coll. « Sociologie politique européenne », 2002, p. 55-84.

⁹ Sur ce dernier point, voir par comparaison D. DAMAMME, « La jeunesse des syndicats de médecins ou l'enchantement du syndicalisme », *Genèses*, 3 (La construction du syndicalisme), mars 1991, p. 31-54.

¹⁰ Sur la prégnance de ces représentations, même chez les fonctionnaires réputés les plus politiques comme le sont les fonctionnaires A1, A2, voir L. HOOGHE, « Serving « Europe » – Political Orientations of Senior Commission Officials », *European Integration Inline Papers*, 1/8, avril 1997.

donner un signalement provisoire, il s'agit de l'Union syndicale (US, tendance sociale-démocrate), de Renouveau et Démocratie (R&D, dit souvent de « gauche de la gauche »), du Syndicat des fonctionnaires européens (SFE, tendance social-chrétienne), de la Fédération de la fonction publique européenne (FFPE, tendance libéral ou autonome), et plus marginalement de l'Association des fonctionnaires indépendants (TAO/FI, indépendant comme son nom le revendique) et du Syndicat des fonctionnaires internationaux et européens (SFIE, fraction minoritaire du syndicat social-chrétien)¹¹. Ce paysage concurrentiel est le fruit de scissions datant d'une quinzaine d'années (on y reviendra ultérieurement) entre trois courants qui ont longtemps été dominants : un courant social-démocrate, social-chrétien et libéral. Par ailleurs, il ne s'agit pas d'un syndicalisme de métier ou de branche pouvant représenter les différentes catégories de personnel ou les fonctions très différentes qu'occupent les fonctionnaires européens. Tous les représentants insistent sur cette dimension lors des entretiens.

Cette structuration *européenne* des syndicats de fonctionnaires tient à leur histoire singulière et à la façon dont elle s'est enchâssée avec celle des structurations progressives des institutions européennes¹². Dans une première structure du champ de représentation, dans les années cinquante-soixante, cette histoire est d'abord celle des mobilisations hétérogènes de quelques fonctionnaires évoluant sur les différents sites où se déploient les institutions européennes, et en particulier à Luxembourg autour de la CECA (Communauté européenne du charbon et de l'acier) et d'Euratom. Ces mobilisations portent sur la défense de causes de salariés des institutions européennes. Il s'agit notamment des problèmes liés à l'environnement du travail comme la création d'une cafétéria pour le personnel ou le respect d'un ensemble de droits qui ne faisaient pas l'objet de codification comme la fixation de cadre pour les congés de maternité, pour ne prendre que ces exemples.

Ces premières mobilisations sont portées par des agents qui étaient déjà syndicalistes avant d'intégrer les institutions européennes. C'est notamment le cas de Guido Fotré, ancien dirigeant syndical de la sidérurgie en Lorraine pour la future US, ou encore de Claude Brus, ancien syndicaliste cheminot français pour la future SFE. Rien ne dit que d'autres représentants n'ont pas tenté de s'imposer, mais on peut penser que les ressources qu'offrait leur passé syndical, et ce tout particulièrement dans la

¹¹ L'Union syndicale, longtemps dominante a vu récemment sa position contestée par R&D à la suite des mobilisations contre la réforme administrative au sein de la Commission. Aux dernières élections du comité du personnel local (CPL) de Bruxelles qui ont eu lieu à la fin du mois de mai 2006, les résultats ont été les suivants : nombre de votants 13 198, vote sur liste : 8 217, panaché : 4 030, blancs : 828, nuls : 123. Sur les suffrages accordés aux listes sans panachage, FFPE obtient 851 voix, SFIE, 785, TAO-AFI 578, US-SFE 2 928 et R&D 3 075. En sièges, R&D obtient 10 sièges contre 9 pour l'US, les autres syndicats se partageant les 8 restants.

¹² Par comparaison, voir l'histoire néo-institutionnelle des fédérations européennes de partis, P. MAGNETTE, « Les contraintes institutionnelles au développement des partis politiques européens », in P. DELWIT, E. KÜLAHCI et C. VAN DE WALLE, *Les fédérations européennes de partis : organisation et influence*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, coll. « Sociologie politique », 2001, p. 57-66.

sidérurgie, leur ont permis de s'imposer¹³. Quoi qu'il en soit, c'est du même coup en transposant les schémas de l'action syndicale telle qu'elle existait notamment en France, en Italie et en Belgique que s'est construit le syndicalisme des fonctionnaires européens¹⁴. Contre l'hypothèse alors possible d'un syndicat unique, les premiers « représentants » ont ainsi structuré les mouvements autour de sensibilités politico-syndicales héritées de leur engagement national et des réseaux internationaux (CICL, CES, etc.) qui les prolongeaient, à l'exception de la FFPE plus marquée par le modèle du Syndicat de fonctionnaires allemands. Compte tenu de la petite taille de la population concernée, la nécessité pratique de faire nombre et de mobiliser autour des revendications pour le personnel a par ailleurs très tôt orienté ses représentants vers une définition « européenne » de leur structure. S'agissant de représenter *le* personnel, et en l'occurrence un personnel en provenance de l'Europe, il était assez peu payant de favoriser l'émergence de sous-composantes sectorielles ou nationales.

Il faut ajouter à cela, et c'est sans doute l'une des différences avec des organisations internationales structurées sous des formes plus nettement intergouvernementales, que cette représentation européenne du personnel se trouvait étroitement en phase avec la définition supranationale de la politique du personnel qui existait à la CECA et à Euratom. Sans revenir sur les propos enchantés des mémoires de Monnet voyant dans ces institutions le laboratoire d'« un nouveau type d'homme » engendrant dans et par le travail commun l'esprit européen, la structuration de ces institutions sous la forme d'administrations de *mission* et la politique assez informelle visant à intégrer le personnel favorisaient la rupture avec la référence nationale. Les propos tenus à l'époque par Cesare Balladore Palliéri, directeur de la Division du personnel de l'administration de la haute autorité de la CECA, sont, de ce point de vue, assez clairs. S'agissant de la formation professionnelle à donner ou non aux fonctionnaires européens dans la perspective de les rendre indépendants par rapport aux pressions nationales, c'est sur le registre de la foi qu'il s'exprime lors d'un colloque de l'Université de Sarrebruck réunissant universitaires et praticiens pour une réflexion sur la fonction publique européenne : « La formation professionnelle n'est pas en jeu. Toutes les personnes possédant un niveau de culture moyen peuvent concourir dans les organismes internationaux [...]. C'est la base qui doit être examinée, et à mon avis la seule qui peut commander le choix des méthodes. Et si nous recherchons ce

¹³ En dehors de leurs savoir-faire en termes de mobilisation, il faut en effet rappeler que le neuvième siège de commissaire de la haute autorité de la CECA était alors réservé à un syndicaliste et négocié avec la CISL et la CISC (Confédération internationale des syndicats libre ou chrétien selon le cas), organisations fortement associées à la construction européenne. Paul Finet, membre de la haute autorité de la CECA de 1952 à 1958, avait ainsi occupé les fonctions de secrétaire général des métallurgistes de Charleroi, secrétaire de la FGTB (Fédération générale du travail de Belgique) puis président de la CICL avant de devenir membre de la haute autorité. Son successeur avait pour sa part été secrétaire du Syndicat des métallurgistes et haut responsable à la CGT (Confédération générale du travail). Sur ce point, N. CONDORELLI BRAUN et P. REUTER (préface), *Commissaires et juges dans les Communautés européennes*, Paris, LGDJ, coll. « Bibliothèque de droit international, 68 », 1972, p. 125-128.

¹⁴ Les Allemands sont présents parmi les premiers syndicalistes mais leur modèle syndical apparaît plus singulier par rapport à la possible convergence des autres.

qu'il y a de déterminant à la base, c'est la volonté d'intégration, de coopération, de fusion, si vous voulez de nos rites, pour tout dire : une religion. Cette religion a déjà ses prêtres. Elle n'est pas encore diffusée, car elle n'est pas encore née. Je crois que le vœu à exprimer – au moins à titre personnel – c'est que dans chacun de nos pays, tout l'enseignement, comme il est axé sur le sentiment national soit axé sur la nécessité d'une intégration. Je ne dis pas dans quelle forme, ni comment. Il y a aussi quelque chose à développer, c'est le sentiment commun ; c'est là le point de base. Si on arrive à faire quelque chose dans ce sens, les conflits de devoirs n'existeront plus : ils sont déjà tellement théoriques au fond. Ces conflits de devoirs se rencontrent seulement chez les mauvais fonctionnaires internationaux »¹⁵.

Dans cette perspective, on devine assez bien que la négociation avec les instances politiques et les responsables de la gestion du personnel de ces institutions, et notamment la nécessité pratique de donner le change pour obtenir la satisfaction de revendications, ont contribué, au-delà des croyances de ceux qui s'investissaient dans l'Europe, à renforcer cette « vocation » européenne des syndicats et à valoriser leur fonction d'intégration des « bons » fonctionnaires pour faire écho à la formule citée plus haut. Cette tournure paraît d'autant plus marquée que, comme le laisse, là encore, penser cet extrait, ces premières mobilisations s'insèrent dans un contexte où la politique du personnel est en pleine transformation. En 1956, le choix initial d'un personnel composé de contractuels en provenance des Etats membres pour une durée de trois ans fait place à la définition d'un personnel attaché statutairement aux institutions européennes. C'est aussi le moment où s'ouvre un espace de représentation institutionnalisé avec la création des premiers comités du personnel à la CECA.

La création de la CEE après le traité de Rome n'a pas véritablement changé la donne, sauf qu'au site luxembourgeois s'est ajouté un site bruxellois qui allait prendre de l'importance à la faveur de la fusion des commissions CECA, Euratom et CEE en 1967. C'est à cette date, en effet, que se situe le point d'inflexion. La création de la Commission des communautés a ainsi conduit à une restructuration de la représentation syndicale. Le changement de dimension, dans toutes les acceptions du terme, de la Commission rendait plus difficiles les contacts interpersonnels par lesquels passait la relation de représentants aux représentés. Pour donner quelques chiffres, le personnel communautaire passe de 280 agents en 1953, à 680 en 1957 puis à 11 000 en 1967¹⁶. Cette restructuration de la représentation syndicale ne s'est pas faite d'un coup, mais ces changements ont peu à peu conduit les OSP à renforcer leur présence sur les sites, à structurer leur organisation formelle et à se livrer à un travail de mobilisation beaucoup plus intensif. Dans cette opération, les représentants de ces organisations pouvaient par ailleurs trouver le soutien des organisations internationales de syndicats (CISL, CES, etc.), voire de la FGTB, qui au même moment perdaient

¹⁵ UNIVERSITÉ DE LA SARRE (dir.), *La fonction publique européenne : statut futur, formation perfectionnement*, Sarrebruck/Bruxelles, W. Kohlhammer Verlag/Librairie encyclopédique, coll. « Publications de l'Institut pour la comparaison et le rapprochement des droits européens, 1 », 1956, p. 305.

¹⁶ Sur ce point, voir P.-A. FERAL, « Mythes et réalités de la fonction publique communautaire », *Revue française d'administration publique*, 95 (L'administration de l'Union européenne), juillet-septembre 2000, p. 414.

leur influence, et notamment au siège qui leur était attribué au sein de la Haute autorité de la CECA ¹⁷.

A partir de ce moment, les syndicats se structurent sous une forme proche de celle que l'on connaît actuellement, les scissions qui vont marquer leur histoire mises à part. Ils sont ainsi conduits à se doter de structures fédérales (pour l'US ou la FFPE) ou confédérales qui unifient les représentants de différents sites et institutions. Ce travail de regroupement est particulièrement visible à gauche. Les organisations fusionnent dans le Syndicat général du personnel des organisations européennes (SGPOE) qui devient lui-même les US en 1973 et donne naissance un an plus tard à l'US fédérale. Le nombre d'adhérents croît rapidement – de 300 adhérents à la SGPO en 1970 à près de 2 000 à l'US quelques années plus tard ¹⁸. L'offre de service que proposent les syndicats s'élargit parallèlement à la croissance de leurs adhérents et à la faveur des succès obtenus par leurs mobilisations collectives.

Défense des salaires, représentation du groupe et loyauté envers la Commission

On pourrait penser que l'ancrage des syndicats et leur identité « fusionnelle » avec les institutions européennes s'altèrent avec ces changements structurels. Tout porte à croire que la quête de représentativité et le travail de représentation du groupe auxquels se sont livrés les représentants ont, au contraire, poussé à les perpétuer, au moins jusqu'à une période récente.

La représentativité, au sens formel, de ces syndicats ne fait à l'époque pas véritablement question. La Commission consultait les représentants de façon assez libre et ouverte, sous une forme assez proche de celle qui prévaut dans sa relation aux groupes d'intérêts en général ¹⁹. Ce n'est qu'aujourd'hui, et conséquemment aux mouvements sociaux qui ont scandé la réforme de la Commission, que les OSP négocient un protocole avec la direction du personnel de la Commission. La reconnaissance juridique des OSP s'est, en outre, établie très progressivement. Elles sont nommées comme une voie possible de la représentation du personnel au comité du même nom à l'occasion de l'adoption du statut en 1972. Leur reconnaissance doit, par la suite, beaucoup à la Cour de justice. Rejeté par le Conseil en 1974, le droit de grève a été reconnu par l'intermédiaire de la Cour mais, là encore, la question des retenues ne faisait pas l'objet d'une codification ferme jusqu'à une période très récente ²⁰. C'est dire si c'est surtout du fait des mobilisations qu'ils ont engagées que les OSP ont acquis leur position et leur représentation au comité du personnel à partir des années soixante-dix.

¹⁷ Sur les pressions des syndicats lors de la fusion des exécutifs et leur échec à obtenir la nomination d'un commissaire, J.-M. PERNOD, « Le syndicalisme en Europe », *Les dossiers de l'Institut de la FSU*, 1, février 1998.

¹⁸ Entretiens, août 2002.

¹⁹ S. MAZEY et J. J. RICHARDSON, « La Commission européenne, une bourse pour les idées et les intérêts », *Revue française de science politique*, 46/3, 1996, p. 409-430.

²⁰ C'est sur la base d'une recherche en archive sur les précédents en la matière que les retenues ont été décidées.

Bien que l'histoire des syndicats suive en partie celles des réorganisations institutionnelles, elle ne se s'est pas déroulée sans accroc. Les moments de « crise sociale » ont à leur manière contribué à déployer leur répertoire d'action, à figer leurs mots d'ordre européens et intégrateurs. Les principaux mouvements de grève ont ainsi eu lieu à propos des salaires et sur la mise en cause de « la méthode », c'est-à-dire la méthode de leur indexation. Ces luttes pour la défense des salaires apparaissent sous une forme ritualisée tous les dix ans. Les premiers mouvements ont lieu en 1972 et ils sont l'occasion de faire simultanément l'expérience des limites de la capacité d'écoute du Conseil et des succès d'une grève de la quasi-totalité du personnel. Le mouvement de 1981 se manifeste par un durcissement du répertoire d'action sur une période de 6 mois pour les fonctionnaires du Conseil et comprenant une grève de 10 jours pour ceux de la Commission. Il correspond à la mise en place de piquets de grève devant le Conseil et participe à la solidarité des fonctionnaires des différentes organisations. Le mouvement de 1992 les voit défiler dans Bruxelles et crée la surprise auprès des journalistes. Celui des années 2002 (on y reviendra) s'enchaîne avec les mobilisations sur la réforme de la Commission. A chaque fois, ces mouvements sont unitaires et les représentants sont assez fortement suivis comme l'indiquent les assemblées générales de personnel réunissant plusieurs milliers de fonctionnaires.

D'aucuns pourraient trouver surprenantes les revendications salariales des fonctionnaires européens compte tenu de leur haut niveau de rémunération par rapport aux fonctionnaires nationaux travaillant dans leur pays. Ce serait toutefois méconnaître la signification sociale et politique que revêt cette revendication. Ce qui est en jeu dans les négociations salariales, c'est non seulement le maintien du pouvoir d'achat mais aussi la garantie (et son indicateur extérieur) de l'excellence des fonctionnaires européens, voire de leur capacité à tenir à distance les « gestionnaires » du Conseil, autorité budgétaire qui décide des rémunérations, mais aussi autorité « politique », considérée par beaucoup comme des turbulences partisans et conjoncturelles de pays membres incompatibles avec l'idée de la construction européenne. Si la méthode d'adaptation des salaires est en outre décidée dans un contexte de forte dépréciation de leur pouvoir d'achat, les résultats de la négociation ne porteront pas uniquement sur la préservation de celui-ci. Une retenue « de crise » sera notamment décidée en 1981, requalifiée de « contribution temporaire » en 1992, en contrepartie d'un calcul qui tient la distance avec les lobbyistes ²¹ et les fonctionnaires nationaux membres d'une représentation permanente à Bruxelles, c'est-à-dire les deux groupes avec lesquels ils sont en relation directe et desquels ils tiennent à se distinguer.

Ces mouvements permettent ainsi de mieux comprendre l'ancrage des syndicats au sein des institutions européennes. Ils contribuent tout d'abord à doter les OSP et leurs représentants d'une forte reconnaissance. En plus des effets de notoriété et de charisme qu'entraînent les prises de parole lors des assemblées générales, les négociations de la méthode d'adaptation des traitements contribuent à doter d'un crédit spécifique les représentants qui y participent. Il est assez significatif, de ce point

²¹ Les hauts salaires datent de la CECA, à une époque où il fallait attirer des fonctionnaires vers cette institution incertaine et maintenir des rémunérations équivalentes à ce que payaient les grandes entreprises du charbon et de l'acier.

de vue, que l'US et le SFIE revendiquent chacun leur « père de la méthode » pour reprendre l'expression consacrée dans les revues syndicales : Ludwig Schubert pour l'US, Castermann pour le SFIE ²². Ce sont eux qui, compte tenu d'un scrutin de liste autorisant le panachage, obtiennent nominalement le plus de voix lors des élections aux comités de personnel. Ces effets de reconnaissance sont redoublés du fait des solidarités entre les personnels des différentes institutions qui sont à l'œuvre dans ces mouvements. La grève longue de fonctionnaires du Conseil en 1981 est ainsi soutenue par ceux de la Commission qui participent notamment à l'organisation des piquets de grève. C'est *collectivement* que s'opèrent les mobilisations et les négociations qui les suivent ; l'imagerie des mobilisations telles qu'on peut les restituer à l'aide des dessins (voir *infra*) faits à cette occasion valorise fortement cette dimension. Dans ces manifestations s'inventent, enfin, les mots d'ordre des syndicats et notamment le slogan aujourd'hui unanimement partagé par les différentes fédérations d'une fonction publique « compétente, indépendante et permanente ». Ensemble, ces trois termes ont leur sens : la compétence est la caractéristique revendiquée du groupe, l'indépendance est la garantie de la compétence, notamment face aux Etats et aux groupes économiques, et la permanence, celle de l'indépendance, comme le relate l'ancienne présidente de l'US qui les a inventés.

Pour mieux comprendre la prégnance de ces mots d'ordre et de l'identité singulière qu'ils véhiculent (engagement pour l'Europe en un sens fédéral, démarcation par rapport aux pays membres, etc.), il faudrait revenir ici sur le parcours des principaux représentants, leur engagement dans la guerre ou la reconstruction, leur nomination dans les institutions européennes et les positions qu'ils ont fini par y occuper en tant que fonctionnaires, puis les rétributions matérielles (l'avancée dans la carrière, la possibilité d'être détaché) et symboliques (dont notamment leur forte reconnaissance) attachées à leur position de représentants ²³. « Il y avait des représentants de haut niveau (moi j'étais seulement A3, mais Schubert était A2 puis A1). On avait cette relation avec les directions générales qui était très très forte. On arrivait dans les directions générales et l'on était aimé pour ce que l'on faisait... Dans la direction générale où on travaillait, on était apprécié, parce que l'on n'était pas passés pour des imbéciles et, du reste, on n'aurait pas pu se faire élire », se souvient une ancienne responsable de l'Union syndicale ²⁴. Il reste qu'il faut, dans le même mouvement, s'intéresser aux spécificités du travail de représentation et montrer que l'incarnation de la fonction publique européenne et indépendante, est étroitement liée aux différents types de relations dans lesquelles sont placés les représentants syndicaux.

Relations vis-à-vis de ceux avec qui ils négocient, tout d'abord. Il importe de souligner ici que ces luttes étaient tournées vers le Conseil et les représentants des Etats membres, et non vers la Commission. Les témoignages d'acteurs anciens et présents sont, sur ce point, univoques : « Sauf dans une période récente, la Commission a toujours joué avec le personnel », « On n'a jamais fait une grève contre la Commission. La Commission a toujours eu ce qu'on appelle en anglais *the helping hand*, elle a

²² Tous deux étaient, du reste, des économistes de la DG II.

²³ Ce travail est en cours.

²⁴ Entretien, juillet 2002.

toujours été celle qui propose au Conseil [...] Là où le Conseil bloque, c'est sur la question des budgets, parce que les gens viennent des administrations nationales et là, le représentant du pays n'a rien à dire, il consent à ne rien dire, et ça c'est vrai avec tous les autres, et le deuxième c'est tout ce qui concerne l'administration de la fonction publique. Alors là, on a toujours les mêmes, à savoir les budgétaires [...], qui ne voient la question que sous cet angle, et comme ils vivent une situation privilégiée, avec les primes qu'ils n'ont pas à déclarer dans les hautes sphères de l'administration... »²⁵. Les dessins et caricatures publiés par les journaux syndicaux lors des mobilisations en rendent assez bien compte. Si on veut bien admettre qu'ils sont de bons indicateurs de représentations du pouvoir, force est de constater que c'est le Conseil qui l'incarne ici, que ce soit sous la forme d'un patron cigare en bouche, de l'hydre à plusieurs têtes ou d'une chaise à porteurs que refusent de porter des fonctionnaires, pour prendre quelques exemples²⁶.

Les représentants syndicaux sont ensuite tout autant dépendants de ceux pour qui ils négocient. Il serait naïf de faire de la référence européenne des syndicats un produit mécanique des attentes communes des fonctionnaires. Celles-ci sont très diverses et il existe comme une balance entre attachement national et européen²⁷. Mais on peut penser que les valeurs fédératrices représentent une « condition de félicité » de l'échange entre les représentants et le groupe qu'ils doivent représenter²⁸. Il n'est pas inutile de rappeler ici deux caractéristiques morphologiques des fonctionnaires européens dans leur ensemble. Il s'agit, en premier lieu, d'un personnel très hétérogène. Bien au-delà des différences nationales, les métiers, les grades et les statuts sont très divers. Quoi de commun entre les tâches de formulation de la législation, de négociation, de management des ressources, d'audit et de contrôle, de secrétariat, ou de recherches, pour s'en tenir aux fonctions analysées par Ann Stevens²⁹ ? Il faut ajouter à cela la part importante, et ce tout particulièrement chez les syndicalistes, des chercheurs à Ispra en Italie ou d'autres sites aux Pays-Bas, en Belgique, en Allemagne ou en Grande-Bretagne, mais aussi des agents locaux qui évoluent au sein des antennes de l'Union dans les pays membres, de temporaires, etc. En second lieu, le personnel est dans sa majorité un personnel de haut niveau à forts capitaux sociaux et culturels et l'on sait que ce n'est pas propice au militantisme syndical. Le nombre des A est beaucoup plus important que dans d'autres types d'administration et les personnels B (beaucoup sont détenteurs d'un troisième cycle) et C (secrétaires trilingues) sont aussi de haut niveau. L'engagement syndical des A représente par ailleurs un gage de représentativité des syndicats dans leur relation aux directions générales. Il n'est pas question ici de dire que l'appel aux « valeurs » européennes est plus propre à mobiliser les catégories A que les C ou D (ils les partagent aussi et sous des formes tout aussi ambivalentes que les premiers !), mais elles sont plus nettement

²⁵ Successivement le président de la SFE et l'ancienne présidente de l'US, entretiens juillet 2002.

²⁶ Ceux-ci sont tirés de la revue de l'Union syndicale lors des grèves de 1981.

²⁷ L. HOOGHE, art. cit.

²⁸ Sur ce concept, E. GOFFMAN, *Façons de parler*, Paris, Ed. de Minuit, coll. « Le Sens commun, 79 », 1981.

²⁹ Sur ce point, A. et H. STEVENS, *op. cit.*, p. 136.

en phase avec les engagements qu'implique leur travail concret, et notamment cette incarnation de l'intérêt communautaire qui structure leur négociation avec l'extérieur, la conception et la mise en œuvre des politiques dont ils ont concrètement la charge. C'est dire, au total, si les valeurs promues par les syndicats sont tenues par leur position d'intermédiaire entre l'institution et le personnel : en phase avec chacun de ces pôles, elles réduisent dans le même mouvement les dissonances possibles.

L'institutionnalisation de la représentation du groupe

Ces mobilisations et la position d'intermédiaire légitime qui en résulte ont conduit à institutionnaliser les OSP. Bientôt imités par d'autres institutions, les accords-cadres négociés en 1974 entre les OSP et la Commission ont ainsi ouvert la possibilité de la participation des syndicats à toute une série de comités au cœur de l'environnement professionnel et, plus largement, social des fonctionnaires. Elles ont aussi conféré aux OSP une légitimité qui en fait l'interlocuteur privilégié des responsables politiques et administratifs de la gestion du personnel à la Commission et, ce faisant, à les doter d'une surface « beaucoup plus large que celle que prévoyaient les statuts », comme le soulignent les analyses juridiques³⁰.

Cette participation doit sans aucun doute beaucoup aux relations qui se sont nouées avec les commissaires et les directeurs généraux en charge des questions du personnel, voire plus directement avec le président de la Commission, et d'autant plus lorsqu'ils avaient eux-mêmes – et ce fut souvent le cas – un passé syndical. Nombreux sont les syndicalistes qui font ainsi du mandat de Jacques Delors, en particulier le premier, une sorte d'âge d'or des relations entre les OSP et les syndicats³¹. La politique de « dialogue social » et l'ouverture des possibles qu'elle entraîne pour la légitimation de l'action syndicale au sein des institutions se donne à lire dans ce compte rendu que la revue de la SFE consacre à l'entretien que les responsables syndicaux ont eu avec le président de la Commission. « Les organisations syndicales veulent voir s'instaurer des relations modernes entre elles et le collège des commissaires. Ces relations doivent reposer sur un climat de respect et de confiance mutuelle. A cette fin, il est nécessaire de sortir des engrenages rigides et bureaucratiques et de faire preuve de beaucoup de souplesse mentale et intellectuelle. Cette volonté commune doit servir essentiellement à créer un réel esprit de corps de l'ensemble des fonctionnaires, motivés à réaliser les objectifs de la Commission qui tendent à construire l'Europe des hommes et des femmes qui y travaillent, dans un esprit d'ouverture et de service à l'égard des problèmes de la société civile européenne »³². C'est dans ce cadre que sont négociées l'augmentation du nombre de permanents pour les syndicats et la possibilité de dégrèvements horaires pour leurs représentants. Le compte rendu du livre *En sortir ou pas* de J. Delors écrit avec Philippe Alexandre, est par ailleurs très enthousiaste et les

³⁰ D. ROGALLA, *Fonction publique européenne*, Paris/Bruxelles, Nathan/Labor, coll. « Europe », 1983.

³¹ On peut à ce propos penser que ces relations n'ont pas été pour rien dans les effets de charisme dont a pu bénéficier J. Delors au sein des institutions. Sur ce charisme et les autres éléments qui en sont constitutifs, E. DRAKE, *Jacques Delors en Europe, Histoire et sociologie d'un leadership improbable*, Strasbourg, PUS, 2002.

³² *Panoptique*, 1, p. 5.

syndicalistes sont confiants en raison du passé d'ancien syndicaliste de J. Delors ³³. Dans les négociations de 1987, J. Delors invite les représentants syndicaux à négocier le compromis sur les salaires directement avec les représentants du Conseil avant de soutenir leur projet lors de la procédure officielle.

Il reste que cette reconnaissance s'accompagne de l'institutionnalisation formelle du rôle et de la fonction des syndicats européens. Si les syndicats ne participent pas à un processus de co-gestion, ils n'en ont pas moins une part active dans différents comités. Au sein de la Commission, les accords-cadres ont conduit à la création d'un ensemble d'instances où les représentants syndicaux sont présents. Il s'agit tout d'abord du comité du personnel qui a notamment compétence sur toutes les questions liées à l'application du statut. Mais les représentants siègent aussi dans toute une série de commissions qui contribuent étroitement à la vie sociale et professionnelle des organisations européennes et ont un pouvoir consultatif. Sur le plan local, il s'agit du Comité paritaire des actions sociales (COPAS), du Comité des crédits sociaux (CCSI), du Comité de sécurité, d'hygiène et d'embellissement des lieux de travail (CSHT), du Comité local de formation et du Comité paritaire de gestion des restaurants et économats (CPRE). Sur le plan central : les comités de promotions, la Commission paritaire, le Conseil de discipline, le Comité paritaire des notations, le Comité des rapports, le Comité paritaire de classement, le Comité paritaire des prêts à la construction. Tous ces comités n'ont certes pas le même poids, ni ne représentent le même intérêt. Mais force est de constater que certains d'entre eux sont d'importance et au demeurant fortement valorisés dans les discours que tiennent les représentants des OSP, comme ceux qui ont trait à l'avancement ou à la discipline.

Last but not least, l'institutionnalisation des syndicats est enfin liée aux élections du personnel dont découlent les nominations à ces différents comités. Ces élections sont un moment important de la vie des institutions. Occasion de se compter, elles sont pour les syndicats l'occasion de manifester leur force auprès des institutions et d'obtenir les moyens matériels de leur activité. Elles sont en outre fréquentes, tous les 3 ans au sein des différentes institutions et aussi au sein des différents sites où existent les comités locaux du personnel. C'est dire combien les mobilisations qu'elles entraînent sont au cœur de l'activité des structures fédérales. Quoi qu'il en soit, ces élections aux comités du personnel permettent de mieux comprendre le poids des syndicats. Le taux de participation des deux tiers du personnel est tout d'abord un révélateur de l'ancrage des syndicats dans leur ensemble. Si ce taux représente un minimum statutairement fixé sous peine de recommencer les élections, une telle opération n'a jamais eu lieu, si l'on en croit les représentants interrogés lors des entretiens. La mobilisation électorale ne semble pas représenter un problème. Scrutin de liste autorisant le panachage, les élections favorisent en outre les figures qui se sont distinguées et elles semblent entraîner des effets de relative permanence des délégués élus.

C'est dire au total si les syndicats existent au sein des institutions : ils possèdent leur marques et leurs organisations, leurs figures (inventeurs et représentants), leurs

³³ Si les extraits sont issus de *Panoptique*, le syndicat social chrétien, les entretiens avec les représentants de l'US sont en substance équivalents.

grandes dates, leurs instances de prédilection, leurs moyens de mobilisation, leurs militants et leurs adhérents, et, auprès de la Commission comme du personnel dans son ensemble, une légitimité tout à la fois affective, technique et électorale pour intervenir sur les questions relevant de la fonction publique, de son statut et de son rôle.

Espace de représentation et mise en forme du groupe

L'analyse de l'institutionnalisation des syndicats de fonctionnaires et de leur poids relatif au sein des institutions européennes permet de mieux cerner leur contribution à la définition de la fonction publique européenne. Elle donne à penser que la part des OSP à cette définition s'enracine dans le temps long et dans une présence au sein de l'environnement des fonctionnaires au travail comme dans leur vie quotidienne. Les syndicats représentent aussi des réseaux transnationaux de solidarités et d'amitiés non négligeables compte tenu des caractéristiques multiculturelles du groupe. Cette part est d'autant moins négligeable que pendant longtemps, c'est de façon beaucoup plus informelle que se sont constitués les réseaux nationaux. Ces derniers se sont longtemps caractérisés par la faiblesse des associations nationales de fonctionnaires et le faible rôle des représentations permanentes auprès des fonctionnaires européens, sauf pour pousser la carrière d'agents au plus haut niveau ³⁴. Parallèlement à cela, la politique du personnel a longtemps délaissé toute politique susceptible de concurrencer l'activité syndicale dans la mise en cohésion du groupe ³⁵. Les premiers débats sur le management et la communication interne ont été introduits dans les années quatre-vingt-dix et, au demeurant, les mobilisations syndicales lui ont un temps servi de modèle. Ce sont notamment des syndicalistes qui ont pris en charge la rédaction de la *Commission en direct*, l'hebdomadaire des fonctionnaires impulsé par la DG X à partir du milieu des années quatre-vingt-dix ³⁶.

Il reste que la contribution des OSP à la définition du groupe et à sa relative permanence identitaire apparaît plus nettement encore lorsqu'on fait porter l'analyse sur les sous-produits de l'« espace de représentation » dans lequel s'exerce l'activité syndicale. Sans qu'il s'agisse ici d'une spécificité, l'institutionnalisation des OSP va de pair avec la production de ressources (locaux, créations de postes de permanent, marges de pouvoir offertes par la présence à tel ou tel comité, rétributions symboliques et matérielles des représentants ³⁷) qui font que les concurrences pour la représentativité et les élections des représentants aux comités entraînent un constant investissement dans la mobilisation du groupe. Ce sont les dynamiques favorisées

³⁴ Faut-il toutefois déduire de ce dernier élément un faible intérêt des syndicats par rapport aux réseaux nationaux comme le suggère David Spence ? D. SPENCE, *op. cit.*

³⁵ Sur ce point, voir l'ouvrage de l'ancien directeur général de la DG IX, R. HAY (dir.), *La Commission européenne et l'administration de la Communauté*, Luxembourg, OPOCE, coll. « Documentation européenne, 3 », 1989.

³⁶ Sur ce point, voir notre communication, « Les portraits de fonctionnaires dans la *Commission en direct* », communication à l'atelier sur les institutions européennes, animé par E. FOUILLEUX et C. ROBERT, *Congrès de l'Association française de science politique*, Rennes, septembre 1999.

³⁷ Outre les effets de reconnaissance, l'avancement de représentants et l'effet accélérateur du militantisme sont ainsi l'objet de débats polémiques entre les centrales.

par ces concurrences qui permettent l'ajustement des mots d'ordre des syndicats aux transformations sociologiques du groupe et notamment l'intégration régulière de nouveau personnel à la faveur des élargissements successifs. Aussi le travail de mobilisation des syndicats représente-t-il un bon outil d'analyse de leur contribution à la production du groupe qu'ils représentent, notamment sous l'angle de la construction de ses frontières symboliques, de l'homogénéisation de ses membres dans un ensemble commun ou, encore, de la contribution à son objectivation juridique.

Mobilisation du groupe et unification de ses frontières symboliques

Si les syndicats ont acquis droit de cité, leur position n'est pour autant pas définitive. Dans le numéro 3, de la revue *Panoptique*, Michele (*sic*) Ottati, président du SFIE de la Commission de Bruxelles, relève qu'« on a beau semer, il y a très peu de plantes qui poussent », avant de s'interroger : « pourquoi la majorité de nos collègues adoptent-ils toujours une attitude passive tout en tirant profit du travail syndical et en maniant volontiers la critique dès que le résultat ne correspond pas à leur attente »³⁸. Ce problème n'est pas propre à une conjoncture déterminée. Les représentants ont bien en tête que « la mobilisation d'un groupe de haut niveau n'est pas chose aisée », pour reprendre les propos d'un représentant de l'Union syndicale³⁹. Les processus plus généraux de désyndicalisation en Europe font par ailleurs souvent l'objet de comptes rendus dans les pages des revues syndicales et la crainte est forte de voir remises en cause les structures de représentation du groupe.

Les instruments de mobilisation utilisés par les OSP sont, de ce point de vue, un bon indicateur de leur contribution à la définition du groupe qu'elles représentent. Leur participation à la définition des contours symboliques se donne tout d'abord à voir dans l'investissement important que les différents syndicats consacrent à l'information de tout le personnel. Celui-ci passe par la somme de tracts diffusés, la diffusion d'une *mailing list* aux adhérents qui concurrence l'Intranet mis en place par la Commission, ou encore les revues dont le format militant s'est au fil du temps transformé en format plus nettement *news magazine*. Si l'étude précise des conditions de lecture de ces revues est difficile à faire, tout indique qu'elles bénéficient au moins d'une attention flottante. Il est vrai que la diffusion est forte, plus de 20 000 exemplaires pour chacune des revues de l'US et de la SFE. Elle vient s'inscrire dans un environnement où il existe peu d'équivalents dans la presse *news magazine*.

L'existence même de ces revues permet de se convaincre de la contribution des syndicats à la création d'un collectif : « Nous appartenons, vous le savez, au Syndicat des fonctionnaires internationaux et européens, le SFIE. Avons-nous mesuré la portée exacte de notre choix du syndicat ? Comprenons-nous l'importance d'appartenir à un syndicat « international et européen » ? Savons-nous que SFIE ne veut pas dire Bruxelles ou Luxembourg ou Strasbourg, ou Paris ou Genève ou Florence, mais Bruxelles et Luxembourg et Strasbourg et, et ... (*sic*). Savons-nous que SFIE ne veut pas dire Commission ou Conseil ou Cour de justice ou Cern mais Commission et Conseil et, et ... car notre syndicat n'exprime pas la philosophie locale et limitée, mais

³⁸ *Panoptique*, 3, 1986.

³⁹ Entretien, juillet 2002.

il soutient les intérêts fondamentaux de tous les fonctionnaires. Le journal que vous tenez en main sera l'organe de cette union : il sera une source d'information commune à toutes les sections du SFIE et aboutira à une connaissance plus approfondie de la vie de chaque section et de chaque institution », écrit ainsi le représentant de SFIE dans le numéro 0 de la revue *Panoptique*. Mais plus éclairant encore est le contenu de ces revues, et notamment en ce qu'il alterne les éditoriaux des chefs syndicaux, les comptes rendus de l'activité syndicale, le rappel des tracts diffusés lors des élections, les informations pratiques livrées au personnel ou encore des informations plus culturelles ou relatives à la vie hors-travail.

Pour centrer l'analyse sur la revue *Panoptique* de la SFE ⁴⁰, ce travail de construction du groupe passe ainsi par la définition de ses fonctions et de sa mission historique : « Il ne peut y avoir de construction européenne digne de ce nom sans fonction publique européenne forte, indépendante et compétente. On n'a jamais vu, au cours de l'histoire, pareille entreprise d'unification politique réussir sans un corps d'exécution spécifique pour la porter. Depuis près de 50 ans, les fonctionnaires européens sont, par leur compétence et leur dévouement exclusif à l'intérêt commun, la cheville ouvrière de cette unification » ⁴¹. Ces affirmations sont récurrentes, et d'autant plus appuyées que pointent des projets de réformes ou se développent des campagnes contre « l'eurocratie » dans les presses nationales ⁴². Ce travail de réaffirmation de valeurs se double d'un travail de mise en forme de la mémoire du groupe. L'évocation des pères fondateurs ou, plus particulièrement encore, de ceux qui ont œuvré à l'existence d'une fonction publique européenne est fréquente, et ce d'autant plus qu'elle permet dans le même mouvement de rappeler le chemin à suivre aux dirigeants de l'Europe dans les conjonctures tendues.

Pour ne citer qu'un exemple, la revue *Panoptique* reproduit l'allocation de départ de Walter Hallstein où il définit l'originalité de la fonction européenne : « un corps de garde qui a l'audace de construire l'unité de l'Europe sur une base de la raison et du droit et animé par la volonté créatrice » ⁴³ et, un peu plus tard, une citation de son ouvrage : « Nous relisons encore le texte d'un précurseur, Walter Hallstein, l'un des pères de l'Europe, à propos des fonctionnaires européens déjà agressés, qui écrivait en 1967 : « l'intérêt de ceux qui ont rejoint les institutions européennes, c'était de labourer les terres vierges, de faire du travail pionnier, de ne pas faire du travail de routine, en d'autres mots de faire quelque chose de fondamental pour l'avenir de l'Europe ». C'est encore ce message que nous souhaiterions tant rappeler à tous ceux qui sont étrangers, incompréhensifs quant à l'esprit de la Communauté européenne ».

Ces définitions du groupe sont indissociables d'un travail de démarcation qui en borne les frontières, notamment par rapport aux politiques ou à ceux (temporaires,

⁴⁰ Nous n'avons jusqu'à présent pu dépouiller la revue de l'US que depuis 1998.

⁴¹ *Panoptique*, 60, 1998

⁴² C'est particulièrement le cas en 1990 lorsque le comité extrémiste flamand fait une campagne d'affichage sur le Rond-Point Schuman. Sur ce point, voir C. SHORE, *Building Europe : The Cultural Politics of European Integration*, Londres/New York, Routledge, 2000, p. 169. Sur les aspects souvent paradoxaux de la figure de l'eurocrate, voir aussi notre article, 1999, *op. cit.*

⁴³ *Panoptique*, 27, décembre 1991.

consultants extérieurs) qui sont les concurrents directs des fonctionnaires. Dès les premiers numéros et en dépit de bonnes relations avec J. Delors, le président de la SFIE écrit ainsi : « Notre fonction publique se politise. Ce n'est encore qu'une tendance, mais elle est dangereuse pour les citoyens et pour l'Europe. L'article 11 du statut des fonctionnaires semble être ignoré par les hautes sphères de la Commission »⁴⁴. Puis il ajoute un peu plus loin : « Trop de politiques et de décisions prises en fonction des intérêts nationaux, il suffit pour cela de se référer à la répartition géographique et politique de certains postes dans les directions générales. A côté de cela, il y a le recours toujours plus important à la privatisation de certaines tâches dévolues au personnel de la Commission [...] Tout ceci nous amène à constater qu'il faut que l'ensemble du personnel reste vigilant et collabore avec nous afin de tenter ensemble un processus de « dépolitisation » de la fonction publique européenne dans le sens de plus en plus de rigueur, d'objectivité et d'action non nationale et partisane ». Quelques années plus tard, le ton d'un article intitulé « les parrains » est encore plus vigoureux pour dénoncer « les contrats », « les parachutés », et le fait que les partis politiques placent du monde⁴⁵.

Travail de délimitation du groupe dans sa dimension politique, la parole des syndicats porte enfin sur ses contours sociologiques. Si les revues contiennent des informations liées à l'actualité des syndicats, aux projets de réforme ou aux services pratiques liés à la vie professionnelle, la majorité de leurs pages est en effet consacrée aux voyages, aux expositions, à la parution de livres ou de vidéos, voire à la gastronomie comme l'indique cette rubrique « la bonne vie » où se trouve chaque mois recensée une demi-douzaine de bars et de restaurants dans la région de Bruxelles⁴⁶. A ces pages s'ajoutent encore des publicités de biens de consommation à mesure que les revues syndicales se transforment en magazines à la fin des années quatre-vingt. Véritable instrument de « stylisation de la vie » des fonctionnaires, ces pages concernent tout d'abord la vie à Bruxelles. Plusieurs articles et notamment des interviews de bourgmestres sont ainsi consacrés à la ville, à ses transports, ou à ses quartiers, en rapport direct avec les quartiers qu'habitent ou que pourraient habiter les fonctionnaires comme le suggère la présence concomitante des publicités d'organismes financiers. Mais il s'agit aussi de la vie culturelle, qui est fréquemment l'occasion de nourrir la culture commune du groupe. La sélection des loisirs (expositions, sorties ou lectures) valorise ainsi souvent des contenus européens ou qui permettent de raviver la mémoire du groupe et les valeurs multiculturalistes.

Pour donner quelques exemples, c'est le cas de cette « exposition à ne pas rater [ndl'a : c'est le surtitre]. La belle époque le temps des expositions universelles 1851-1913 ». Le commentaire est en effet le suivant : « Cette exposition constitue une excellente synthèse des différentes facettes du passé historique et culturel de l'Europe de 1851 à 1913. Elle est placée sous la présidence de *deux personnalités* engagées dans la construction de *l'Union européenne*, *Antoinette Spaak*, ministre d'Etat et fille

⁴⁴ Pour cette référence et la suivante, *Ibid.*, 5, 1987.

⁴⁵ *Ibid.*, 32, 1992.

⁴⁶ C'est moins le cas pour *Agora*, le magazine de l'US, mais cette dernière publie un guide spécial sur les bonnes adresses et la vie culturelle et sociale à Bruxelles.

de Paul Henri Spaak, un acteur de premier plan de la construction européenne et *Karel Van Miert*, ancien vice-président de la Construction européenne, bien connu pour ses engagements en faveur de l'Europe [ndl'a : les mots soulignés le sont par le journal)] ». C'est aussi le cas pour des activités moins culturelles, mais qui favorisent la dimension multiculturelle comme dans le cas de cette discothèque « le Sud » : « il n'est pas que les déjeuners pour se retrouver entre connaissances et certains parmi les plus jeunes, souhaiteront sûrement rencontrer leurs amis et compatriotes dans un autre cadre, qu'une brasserie à une heure plus tardive... Or Bruxelles possède, en plus de sa multitude de restaurants nombre de bars, de clubs et de discothèques. Parmi celles-ci, il en est une qui doit sa renommée à son ambiance décontractée et cosmopolite et à ses célèbres vodkas maison – même si rien ici n'évoque la lointaine Russie. [...] l'endroit s'appelle « le Sud ». La danse et la bonne humeur y sont de mise, bien que les parlers évoquent tous les coins d'Europe et d'ailleurs, ou peut-être en raison même de ces différences de culture. On ne sera pas surpris d'entendre de l'espagnol, de l'italien ou du portugais, ou même de ne rien comprendre aux conversations tant la clientèle est multiple par ses origines » ⁴⁷.

En dehors de ces revues, les syndicats mobilisent sous des formes plus personnalisées et notamment en offrant des prestations à leurs adhérents. Ces prestations ou ces services sont variables. Ils tiennent tout d'abord aux positions acquises dans les comités qui sont de précieux outils pour maintenir les adhérents ou en intégrer de nouveaux, comme ceux liés à l'avancement, aux notations, ou à la discipline. Graduée selon le degré d'intérêt général de la cause à défendre, l'assistance juridique offerte par les syndicats en cas de recours au Tribunal de première instance représente « une assurance en plus » ⁴⁸ qui leur permet de conserver leurs adhérents. Les prestations consistent encore dans la préparation aux concours qui est ouverte aux adhérents des syndicats. Cette activité de préparation aux concours concerne plus particulièrement les anciennes structures syndicales (US, SFE, FFPE) dont les membres ont déjà participé aux jurys.

On pourrait ajouter le travail d'accompagnement de la vie sociale (organisation de colonies de vacances en Belgique, Espagne et Italie), l'aide notariale et médicale ou encore les relations qu'ils entretiennent avec les enseignants des écoles européennes où sont formés les enfants de fonctionnaires.

On l'aura compris : si ces prestations sont des ressources qui permettent aux OSP de maintenir le taux d'adhésion constant autour de 30 %, selon les estimations couramment données ⁴⁹, elles consistent aussi dans la définition de situations objectives qui permettent la diffusion des valeurs des représentants, qu'il s'agisse du

⁴⁷ *Panoptique*, 69, 2002, p. 26.

⁴⁸ L'expression est de Michel Ottati, *Panoptique*, 3, 1986, *op. cit.* On la retrouve en substance lors de plusieurs interviews.

⁴⁹ Sous le double effet des processus qui visent à vouloir représenter tout le groupe et des négociations en cours sur la représentativité des syndicats, je n'ai pour l'instant pas pu obtenir de chiffre en dehors de grandes masses, et encore moins par catégorie ou nationalité.

contenu des cours de formation ⁵⁰, de l'apprentissage de la bonne forme juridique et du bon comportement qu'impliquent les comités liés à la discipline, pour ne prendre que ces exemples.

Concurrence interne et intégration du groupe

Après ces formes communes de mobilisation, il faut tout autant insister sur l'effet propre des concurrences internes qui anime l'espace de représentation syndicale. Les concurrences entre les syndicats les conduisent à diversifier leur offre en collant au plus près des revendications des segments, on l'a dit, très différents, que comprend la fonction publique européenne. Loin d'être abstrait, le travail de définition auquel participent les syndicats s'accompagne ainsi de revendications plus sectorielles. Il s'agit de la défense de catégories particulières de personnel, comme les D menacés de disparition par la réforme du statut, ou encore de métiers singuliers comme les chauffeurs ou les restaurateurs. Il s'agit de se situer sur des enjeux locaux et concrets comme, à Bruxelles, la défense des cafétérias et le maintien de la qualité relative de ce qu'on y mange ou encore le remboursement de frais de transport. Ces revendications ne sont pas anecdotiques, comme le suggère leur valorisation dans le matériel de propagande des syndicats. Elles sont un élément-clef de la mobilisation du groupe, de la mise en cohérence de ses membres si différents, de leur ralliement sous des bannières fédérées et de la transformation des enjeux catégoriels en enjeu collectif.

L'effet intégrateur de ces concurrences internes se donne tout particulièrement à lire dans le cas des scissions qui ont affecté le champ de représentation au tournant des années quatre-vingt-dix. La SFIE en subit deux consécutives. A la fin des années quatre-vingt, la majorité des représentants de la SFIE la quitte pour fonder la SFE qui reprend à son compte l'essentiel des ressources et s'approprie la marque du syndicat chrétien. Une autre scission l'affecte de façon concomitante à celle qui affecte la FFPE et vient contribuer à créer la TAO/FI. Au sein de l'US, c'est la scission avec R&D qui représente aujourd'hui le deuxième syndicat. On pourrait penser que ces scissions sont à l'origine de failles dans la représentation syndicale. Elles font de fait courir le risque de diluer les mobilisations et de rompre l'unité qui a jusqu'à présent caractérisé la plupart de luttes syndicales. Mais on peut également penser qu'elles conduisent à un élargissement de l'offre syndicale qui permet aux syndicats, malgré ou plutôt dans leur concurrence, de mieux correspondre à la variété des demandes de ce groupe hétérogène et, là encore, de s'ajuster aux transformations liées à l'augmentation de ses membres, à la diversification de leur fonction, aux dégradations de leur métier ou aux menaces et aux contraintes objectives (*peer group*, évaluations diverses) que font peser les différents projets de réforme de la Commission.

Ces scissions ont pour conséquence ainsi l'élargissement de la palette, à la fois objective et subjective, des sensibilités politiques que représentent les syndicats. La façon dont ils sont politiquement qualifiés en est, en effet, un bon indicateur. Le spectre politique qu'ils dessinent est plus large : R&D à l'extrême gauche, l'US au

⁵⁰ Tout ceci n'a toutefois rien de mécanique. Sur les définitions multiples des transactions éducatives, M. OFFERLÉ, « En Salle : formation syndicale et transactions éducatives. Ethnographie d'une salle de cours », *Politix*, 4/14, 2^e trimestre 1991, p. 44-52.

centre gauche, la SFE entre le centre gauche et le centre droit et les autres à droite, pour reprendre les qualifications le plus souvent en usage. Cet effet d'élargissement de l'offre syndicale est d'autant plus fort que, parties prenantes de la lutte que se livrent ces organisations, ces qualifications politiques sont loin d'être intangibles, comme le montrent les entretiens avec les représentants comme avec des fonctionnaires extérieurs aux instances de représentation. Aussi d'autres représentations prévalent qui opposent les organisations professionnelles aux organisations syndicales pour reprendre les distinctions contenues dans l'appellation OSP, en clair ici la FFPE et TAO/FI aux autres. Mais ce sont aussi les distinctions entre les organisations « politiques » et « indépendantes » ou « libérales », « réformistes » et « protestataires », « majoritaires » et « minoritaires », « vieilles » et « nouvelles », « populistes » et « sérieuses », « embourgeoisées » ou « molles » et « dynamiques », autant de catégorisations qui contribuent positivement comme négativement à élargir la palette des identifications possibles. Plus spécifiques aux syndicats de fonctionnaires européens, les efforts de traduction auxquels se livrent les représentants ou les informateurs qui veulent les décrire produisent des effets semblables. C'est le cas lorsqu'il s'agit de nommer les grandes tendances. Si l'appellation de « social-chrétien » qualifie assez unanimement le SFE, celle de l'US est moins claire : « socialo-communiste », « social-démocrate », « socialiste », « de la gauche et du centre », entend-on. C'est encore plus le cas lorsqu'il s'agit, non sans difficulté, de les nommer en équivalence aux syndicats nationaux : l'US est simultanément décrite comme un équivalent de la CFDT (le plus souvent) mais aussi de « la CGT avant la scission de FO », de « la DGB allemande moins la tendance chrétienne encore que », « la FGTB belge a peu près », pour ne prendre que ces exemples.

Les catégorisations floues qui découlent de la dimension multiculturelle des institutions donnent à le penser : d'autres formes d'identification sont plus directement en phase avec la structure des institutions européennes. Il s'agit des catégorisations nationales qui marquent la réputation des syndicats. R&D est ainsi souvent réputée recruter chez les Italiens, les Grecs et les Belges quand ce n'est pas plus généralement chez les tenants d'une Europe du Sud opposés aux élans néolibéraux de l'Europe du Nord, ou pour reprendre les catégories de la lutte syndicale, l'Europe des pays de l'origine, donc vieux ou fidèles au projet européen selon les cas contre les nouveaux venus (« dynamiques » ou trahissant l'Europe selon les points de vue). Dans le même ordre d'idées, le TAO/FI est réputé avoir été créé à l'initiative de Britanniques voulant refonder un syndicalisme indépendant. C'est aussi la caractéristique plus allemande ou nordique de la FFPE. A ces identités nationales se superposent des clivages catégoriels. Comme le montrent les statistiques de la Commission, la distribution nationale des catégories de fonctionnaires est inégale. La part d'Italiens et de Belges est forte dans les catégories C et D, d'où des homologues possibles entre les nationalités et les catégories – c'est une clientèle sur laquelle R&D semble gagner du terrain. A cela s'ajoute aussi la place particulière – et ce sont des dossiers importants pour les OSP – des personnels qui évoluent dans les centres de recherche à Ispra en Italie ou ailleurs, ou encore les agents locaux sur lesquels est réputée s'investir l'US, etc.

Si ces marques et ces stigmates jouent dans la différenciation de l'offre, c'est aussi qu'elles prennent sens dans la réalité des pratiques syndicales. Il serait trop

long de revenir ici sur l'identité des dirigeants et les propriétés qui sont valorisées dans les listes électorales ⁵¹. Au demeurant, ils ne reflètent que partiellement ces positionnements. La quête de la représentativité pousse plutôt à un subtil dosage entre nationalités, catégories voire DG d'appartenance. On peut, en revanche, insister sur les effets de ce positionnement sur le style concurrentiel que font valoir les syndicats. Il s'agit, là encore, d'un bon indicateur de l'effet des concurrences internes sur le crédit différentiel des syndicats et leur capacité à mobiliser des « clientèles » distinctes.

L'opposition née de la scission entre R&D et l'US est de ce point de vue exemplaire. Faut-il la prendre comme un élément de sa percée ? Il est clair, nonobstant, que R&D revendique une posture combative et morale qui joue sur une opposition à la marque réputée réformiste et, partant « sujette aux compromissions » de l'US. Dans son journal dont le titre, *Le Renard déchaîné*, est en soi évocateur, et ses tracts, les représentants de R&D dénoncent, non sans une certaine forme d'humour acide propre à séduire les hauts fonctionnaires, les nominations politiques des hauts fonctionnaires afin de souligner l'hypocrisie de Romano Prodi de s'être engagé sur la dépolitisation de recrutement (voir la citation ci-après). Ces dénonciations sont également vives dans le cas des reconversions de certains hauts fonctionnaires dans des secteurs directement en lien avec leur activité, à l'encontre des engagements pris par Neil Kinnock dans le livre blanc. La transparence censée animer les projets de réforme est chaque fois retournée à l'expéditeur sous une forme dont la sobriété renforce la crudité. Pour prendre un exemple, on lisait ainsi dans ce tract de R&D intitulé « Reconversions fructueuses à la Commission » : « Après le chef de cabinet de M. Kinnock, qui a pris son envol vers British Airways en 2000, après avoir aidé son patron à s'occuper du secteur des transports dans la Commission Santer, c'est le tour d'un ancien directeur général de l'Environnement de se placer à la direction de British Nuclear Fuels » ⁵². Ce positionnement moral a pris une tournure particulière dans le climat des affaires, au point que R&D recrute des agents propres à l'incarner. C'est sur les listes de R&D qu'était inscrite la candidature de Paul van Buitenen, le fonctionnaire connu pour avoir divulgué des dossiers sur les affaires de fraude et de népotisme et favorisé ainsi la démission de la Commission en mars 1999 ⁵³.

A l'inverse à l'US, c'est sur la compétence et le savoir-faire dans la négociation qu'on insiste. Ce trait est lié à son histoire, et notamment au succès qu'avait auguré

⁵¹ La personnalité, charismatique pour les uns et populiste pour les autres, de Franco Ianello, ancien de l'US, fonctionnaire A et communiste italien, n'a semble-t-il pas été sans effet dans la scission avec l'US et le succès relatif de R&D.

⁵² 31 mai 2002.

⁵³ C'est le cas alors même que dans son ouvrage Paul Van Buitenen se dit chrétien, ce qui n'est pas la dominante à R&D. P. VAN BUITENEN, *Fraudes à la Commission européenne*, Paris/Bruxelles, Castells/Labor, coll. « La Noria », 2000. Sur P. van Buitenen et la lutte contre la corruption, voir aussi nos articles, « La démission de la Commission européenne : scandale et tournant institutionnel (octobre 1998 – mars 1999) », *Cultures et conflits*, 2000, p. 39-71. « Les instrumentalisations de la morale. Lutte anti-fraude, scandale et nouvelle gouvernance européenne », in J.-L. BRIQUET et P. GARRAUD, (dir.), *Juger la politique : entreprises et entrepreneurs critiques de la politique*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, coll. « Res Publica », 2001, p. 263-286.

pour le syndicat sa participation reconnue à la définition de la « méthode d'adaptation des salaires », qualifiée plus souvent sous le terme unique de la méthode, en référence à Descartes. La raison, la participation au groupe de négociation, la recherche de solutions « constructives », « techniquement viables » font ainsi partie de ce que valorisent les représentants de l'US et du crédit qu'on leur prête, y compris chez leurs concurrents. La méthode, la créativité alliée à la technique mais aussi le sens du compromis – autant de valeurs qu'on prête plus généralement aux fonctionnaires européens dans leur ensemble. Le contenu du magazine de l'US, *Agora*, en est un indicateur au même titre que le déroulement des situations d'entretiens : c'est souvent longuement, en détail et documents ou schémas à l'appui que les représentants détaillent les aspects de ce qui a été négocié, lors des groupes de concertation qui ont ponctué la réforme.

On le devine là encore, ces positionnements distinctifs ont des effets de réalité dans la définition de leur rapport au patron, et en l'occurrence à l'égard de la Commission, et dans le durcissement du répertoire d'action. Les scissions ont conduit à durcir la relation et à élargir l'éventail des prises de position. Le départ de l'US de Franco Ianello, le fondateur de R&D a eu pour prétexte la « contribution temporaire » qui résultait du compromis sur la révision de la méthode d'adaptation en 1992. Un mécanisme semblable s'observe lors du dernier « paquet réforme » présenté au Conseil au printemps dernier. Seules l'US et la SFE, dans la tradition négociatrice qui est la leur et qu'ils veulent défendre, ont signé les accords. Au-delà des raisons du désaccord, il est assez clair que c'est sur la base de ces distinctions que sont réajustées les positions et les forces relatives entre les syndicats tout au long du processus de réforme administrative, notamment depuis 2000. Ce sont là autant de prises de position qui contribuent à la saillance des enjeux au principe des relations qui s'établissent entre le groupe et ses représentants.

Des mobilisations sur le statut à l'objectivation du groupe

Dans cette perspective, les mobilisations pour la défense du groupe et notamment du statut ne sont pas seulement à lire comme une sorte de fonction immanente des syndicats. Elles représentent également des épreuves dans lesquelles, tout en faisant le plus souvent front commun, les organisations se mesurent, testent leur capacité de mobilisation, et engagent leur crédit dans la perspective des prochaines élections. De ce point de vue, l'intensification de la concurrence syndicale qui résulte des scissions permet de comprendre que les crises sociales n'ont pas perdu de leur vivacité, et ce au point de paraître en certaines occasions moins tournées vers le Conseil que vers la Commission. Du même coup, alors qu'on aurait pu penser que la présence des syndicats et de leurs valeurs s'essouffle et laisse le champ libre à une politique du personnel qui s'est renforcée, on assiste au contraire à un accroissement des mobilisations qui conduisent simultanément à la réaffirmation de ses valeurs et de ses méthodes de travail lors des conflits sociaux et des processus d'« accentuation dramaturgique » qu'ils entraînent⁵⁴, et à l'objectivation statutaire du groupe – c'est sur cet aspect qu'on voudrait insister ici.

⁵⁴ Sur ce point, voir notre article, dans *Les métiers*, *op. cit.*

Au-delà des regroupements physiques (AG, manifestations, etc.) et des effets d'effervescence créatrice qui peuvent caractériser les mouvements de grève, ces derniers contribuent à renforcer après coup des « solidarités de fait », pour reprendre ce mot connu, entre les différentes catégories de personnel. Lorsqu'elle évoque l'un de ses meilleurs souvenirs, une ancienne représentante des syndicats confie ainsi : « Il faut que l'on rende les services pour lesquels on est là, y compris pour permettre au gens d'accéder à une meilleure place, mais pour le faire, étant donné que la formation n'a jamais été financée, c'est nous qui l'avons fait. La formation, je me souviens que nous avons créé un remboursement par jour de grève. Le modèle belge était aligné sur le remboursement de la FGTB, mais pour notre personnel nous ne voulions pas faire de différence entre les hauts grades et les autres. Mais sauf exception ceux qui étaient bien rémunérés ont demandé à ce qu'on reverse leur part pour la formation. C'est ça qui a été fait. Je trouve que ça, c'est important du point de vue collectif, du point de vue de la confiance citoyenne ».

Le processus de la réforme de la Commission européenne lancée par Erkki Liikanen et poursuivie par N. Kinnock donne ainsi à voir le rôle des syndicats dans l'objectivation du groupe ⁵⁵. Si seuls l'US et la SFE (alors majoritaires à eux deux) ont signé les accords négociés au Conseil en 2000, les syndicats n'ont eu de cesse de maintenir la pression durant tout le processus de négociation, et ce notamment quand ce dernier est passé de la Commission au Conseil, structurellement moins conciliant. Cette part dans les mobilisations comme dans les négociations est un élément clef de la définition juridique et économique du groupe. Si la réforme engage des représentations symboliques de la fonction publique européenne, elle porte, en effet – et ce sont là des éléments lourds de l'objectivation du groupe – sur la redéfinition du statut, les conditions objectives de la carrière et des avancements, voire les salaires, même si ce dernier aspect a finalement été différé pour ne pas brouiller le débat ou couper l'herbe sous le pied de la mobilisation syndicale, selon le côté où l'on se place. Pour en préciser les contours, les points de la réforme portaient ainsi sur les conditions d'entrée dans la fonction publique européenne et sa structure formelle, comme le montre la proposition de réduire à deux corps (administrateurs et assistants) les quatre catégories A, B, C, D, ou encore les dossiers des promotions internes et de la notation qui ont des effets directs sur la plus ou moins grande politisation des postes ⁵⁶.

La contribution des syndicats à la définition des frontières objectives du groupe s'observe ainsi dans les pressions qu'ils exercent. Qu'il s'agisse des projets de

⁵⁵ On pourrait aussi prendre appui sur d'autres consultations comme celles qui ont présidé au code de bonne conduite, par exemple.

⁵⁶ Sur ce point, voir également M. CINI, « Leadership and Culture : The Commission President and Commission Reform 1995-2000 », *Working paper*, Loughborough, Workshop, 23 juin 2000, ainsi, les communications de la première matinée de la journée d'études animée par Philippe Bezès et Véronique Dimier, *Rôles et pouvoirs des hauts fonctionnaires dans les réformes néo-managériales en Europe. Acteurs et/ou enjeux des réformes*, CURAPP, Maison des Sciences de l'Homme de Paris, 14 juin 2002, en particulier H. KASSIM, « How about European Commission reform : conception and process ? » et R. LÉVY, « Modernising and Decentralizing EU Programme Management : Implications for Higher Officials in the European Commission ».

E. Liikanen ou de N. Kinnock, tout indique que le statut négocié aurait été fort différent sans l'intervention des syndicats. Prenons-en quelques exemples dans les mobilisations contre les projets de réforme de la fin des années quatre-vingt-dix, moins connus que ceux de la réforme Kinnock. Preuve du rôle qu'ils entendent jouer sur ces dossiers, les tentatives de contournement des OSP ont été à l'origine de leur mobilisation, avant même que soient abordées les questions de fond. La confection « en secret » du rapport Caston-Smidt, les « mensonges »⁵⁷ de E. Liikanen déclarant ignorer ce rapport et la part jouée par les consultants ou les procédures de concertation directe par Intranet, ont rompu le lien de confiance existant entre la Commission et les OSP. De ce point de vue, on peut penser que le succès des mobilisations collectives animées par les OSP a renforcé leur rôle. Par deux fois, les syndicats ont réussi à contrecarrer les projets de réforme impulsée par les commissaires en charge du dossier. Au printemps 1998, la grève massive contre le projet Liikanen a mobilisé 90% du personnel. Le Collège a du même coup été conduit à reculer et à nommer le groupe de consultation Williamson avant que la démission n'entraîne l'abandon provisoire des négociations. En ce qui concerne le projet Kinnock, les syndicats n'ont pas eu recours à la grève mais à d'autres moyens de pression. Plusieurs préavis de grève ont scandé la réforme et conduit N. Kinnock à changer de méthode. La réforme de la Commission est devenue un enjeu politique important, au point d'être un des aspects clefs du programme de la Commission Prodi. C'est donc sur un mode plutôt personnel et médiatique, au point de « frôler la propagande » comme le dénonçaient les syndicats⁵⁸, que N. Kinnock s'est au départ emparé du dossier. Les cabinets de consultants ont ainsi eu une part plus grande que les syndicats dans la réalisation du livre blanc, même si ces derniers ont finalement été consultés après une première version⁵⁹. Mais les préavis de grève, la menace de gel des participations aux différents comités qui gèrent la vie des organisations, ou encore les relations engagées avec d'autres partenaires (comme le cabinet du président de la Commission ou le président du Conseil) ont permis aux syndicats de revenir dans un jeu d'où ils avaient été un temps exclus.

Les négociations sont un autre indicateur de la contribution des syndicats à l'objectivation du groupe. A la suite des mobilisations qui viennent d'être évoquées, les syndicats ont ainsi négocié les aspects mêmes du statut, et ce en deux étapes. Tout d'abord, ils ont contribué à établir le document qui pour beaucoup est considéré comme la « bible » de la réforme et, au-delà, le meilleur compromis possible en ce qui concerne la politique du personnel : le rapport Williamson, du nom de l'ancien secrétaire général de la Commission sous J. Delors et président du groupe de réflexion nommé à la suite des grèves du printemps 1998. Bon indicateur du poids des syndicats, le mandat de ce groupe consistait à réfléchir aux conditions d'une « fonction publique indépendante permanente et compétente ». Pour le dire autrement, la définition de la

⁵⁷ Entretiens juin 2002. Sur ce point, voir plus généralement notre communication à la table ronde précitée, « De Liikanen à Kinnock : réforme de la Commission, nouveau management public, et construction des identités politiques européennes ».

⁵⁸ UNION SYNDICALE, *Document de travail sur le document consultatif du 18 janvier*, Bruxelles, 7 mars 2000.

⁵⁹ *Agora*, mars 2001.

situation était un produit direct du slogan inventé par les syndicats quelques années plus tôt. On pourrait penser que cette référence est sans effet et que la nomination de ce groupe sert plus à calmer le jeu social qu'à introduire un réel dialogue avec les syndicats. Est-ce un produit de la légendaire culture du compromis ? Rien ne le donne à penser. Le rapport Williamson a ainsi été le produit de vingt jours de négociations entre fin juin et début novembre 1998. Les centrales syndicales avaient, semble-t-il, dépêché leurs meilleurs négociateurs, la plupart très hauts fonctionnaires, voire A1 comme Ludwig Schubert, et expérimentés dans ce type d'exercice. Le document qui résulte de ces concertations comprend ainsi quatre-vingt-six pages qui couvrent des aspects très nombreux. Parmi les préconisations, on notera la sauvegarde de l'unicité du statut, le maintien du système des concours, la volonté de limiter le recours aux extérieurs, le renforcement de la formation, le refus d'introduire des incitations financières (*merit-pay*), l'encadrement de la notion d'insuffisance, ainsi qu'un ensemble de mesures liées au calcul des pensions, de remboursement de frais.

Ce rapport aurait pu rester lettre morte. C'est, on l'a dit, sur de tout autres bases qu'avait été écrit le livre blanc sur la réforme. Il n'en demeure pas moins que le rapport Williamson a été remis à l'ordre du jour dans le second groupe, le groupe Ersboell, du nom de l'ancien secrétaire général du Conseil qui l'a présidé. Là encore le travail s'est déroulé dans des conditions proches de celles qui avaient présidé au rapport Williamson, concertation longue et fouillée avec les représentants des OSP. C'est de ce groupe que procède la transformation des catégories en deux corps, administrateur et assistant, le toilettage du statut, la détermination de la procédure d'évolution des carrières. On ne sait encore rien de ce que le Conseil décidera, c'est le « second round » selon l'expression d'un tract⁶⁰. Mais, et c'est l'occasion de recréer cette relation imbriquée entre la Commission et son personnel, le compromis signé par les OSP majoritaires (US et SFE) implique que la Commission doit retirer le projet s'il s'écarte trop des accords négociés. « Commission : exécutant ou moteur ? Entreprise ou institution ? », s'interrogeait faussement un tract pour mobiliser au plus fort des tensions de la réforme de N. Kinnock⁶¹. Si le processus a fini par se clore avec l'adoption de la réforme, rien ne dit qu'il ne sera pas réouvert à la faveur des conditions conflictuelles de sa réception et de la fracture syndicale durable qu'il a occasionnée. Dans son maintien comme dans son échec, les syndicats joueront sans aucun doute un rôle central.

En analysant successivement l'institutionnalisation des syndicats de fonctionnaires européens et leur contribution à la mise en forme du groupe, on espère ainsi s'être approché de quelques-uns des processus sociaux concrets (la construction du rôle de serviteur de l'Europe, l'objectivation circulaire de l'identité européenne et de l'intérêt communautaire, etc.) qui sont au cœur de la construction sociale et politique de cette « élite » qu'est la fonction publique européenne. Ces processus ont des effets sur la définition de ses contours juridiques et des diverses ressources qui y sont attachées, dans l'image que les fonctionnaires se font d'eux-mêmes, du collectif qu'ils représentent au delà des clivages institutionnels et sectoriels et, par voie de conséquence, du capital

⁶⁰ « Conseil : second round », *Tract US*, 31 mai 2002.

⁶¹ *Tract SFE*, 21 mars 2000.

collectif et des possibles qui sont les leurs. Mais c'est aussi le cas sur les représentations avec lesquelles doivent compter ceux qui sont en relation avec eux et qui en dépendent pour une part : les autres professionnels de l'Europe avec lesquels ils collaborent dans le processus des politiques publiques et, plus généralement, les leaders politiques de l'Europe, qu'il s'agisse des membres du Collège en relation permanente avec eux ou plus occasionnellement ceux du Conseil. En montrant que l'institutionnalisation de l'Europe passe par un processus d'objectivation dans des corps, au sens figuré de la fonction publique européenne comme au sens propre de celui de ses membres, la perspective dégagée ici invite aussi à s'interroger différemment sur les conditions de ce que pointent les commentateurs lorsqu'ils évoquent le malaise au sein des institutions ou la « crise » dont elles feraient l'objet. En portant sur les conditions de production de ce groupe, l'analyse invite en effet à s'interroger sur les conditions de sa reproduction dans le double contexte des derniers élargissements et du cinquantenaire des institutions. Si la réforme administrative qui a suivi le livre blanc Kinnock a été conçue comme un remède, il y a fort à parier qu'en laissant dans l'ombre des impensés, les conditions sociales de la pérennité et de l'unité relative de ce groupe, elle laisse relativement entiers les défis qui s'imposent à lui et, notamment celui de sa capacité à mettre en forme et incarner légitimement l'intérêt communautaire, dans les cercles initiés, comme sans doute bien au-delà..

Les députés européens en quête de « proximité »

Retour sur la réforme française du mode de scrutin aux élections européennes

Olivier COSTA, Eric KERROUCHE, Jérémie PÉLERIN

En 1976, lorsque les chefs d'Etat et de gouvernement réussirent enfin à user des dispositions du traité CEE leur permettant de pourvoir à l'élection du Parlement européen (PE) au suffrage universel direct, tous les observateurs et responsables politiques tinrent cette décision pour révolutionnaire. Qu'ils s'en réjouissent ou qu'ils le déplorent, ils s'accordaient pour estimer que ce changement modifierait radicalement les équilibres institutionnels et la nature de l'assemblée européenne. Nombreux étaient les auteurs pour qui cette onction démocratique allait, à court ou moyen terme, faire du PE l'assemblée représentative la plus en vue, au détriment des parlements nationaux ¹. Ce transfert d'allégeance massif n'a pas eu lieu. Près de trente ans après la première élection directe du PE, la place qui revient à cette assemblée dans les médias et le débat public, la faiblesse du taux de participation aux élections européennes et le manque d'intérêt ou d'information des citoyens quant aux activités – et même à l'existence – de cette institution, montrent que le recours au suffrage universel direct n'a pas produit les effets escomptés. Si les parlements nationaux continuent à être décrits comme des institutions en crise, ils n'en restent pas moins les lieux principaux du débat politique dans les différents Etats membres, et les institutions qui, aux yeux des citoyens, sont les plus fondées à parler en leur nom ².

¹ Voir, notamment : P. DABEZIES et H. PORTELLI, « Pourquoi le « Parlement » européen ? », *Pouvoirs : le Parlement européen*, 2, Paris, PUF, 1977 ; J.-L. BURBAN, *Le Parlement européen et son élection*, Bruxelles, Bruylant, 1979 ; J.-P. HABER, *L'Assemblée européenne : mode d'emploi pour les premières élections européennes*, Paris, France Empire, 1979 ; D. SIDJANSKI, *De la démocratie européenne*, Paris, Stanke, 1979 ; H. MANZARÈS et J.-P. QUENTIN, *Pourquoi un Parlement européen ?*, Paris, Berger Levrault, 1979.

² O. COSTA, E. KERROUCHE et P. MAGNETTE (dir.), *Vers un nouveau du parlementarisme en Europe ?*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 2004.

En France, certains commentateurs et responsables politiques ont très tôt estimé que le mode de scrutin retenu (le scrutin proportionnel appliqué dans une circonscription unique) expliquait en partie la désaffection des citoyens pour cette élection et les difficultés rencontrées par les députés pour « exister » dans l'espace politique national et ne pas être assimilés à la bureaucratie bruxelloise. Ces réflexions ont abouti en 2003 à la réforme du mode de scrutin aux élections européennes, parallèlement à celle des élections régionales. Les partisans de la constitution de circonscriptions régionales ont invoqué la nécessité de renforcer la « proximité » entre députés européens et citoyens, et de lutter contre la « dispersion » des députés français au sein du PE dans de multiples groupes politiques. Précisons d'emblée que cette réforme – comme celle des élections régionales – n'était pas dépourvue d'arrière-pensées relatives aux effets d'une régionalisation du scrutin sur les résultats de certains partis, qu'il s'agisse du Front national, des Verts ou de l'UDF (Union pour la démocratie française).

Le but de ce chapitre est d'évaluer dans quelle mesure cette réforme a eu un impact sur la sélection et l'élection des candidats, puis sur le comportement des élus. Il ne s'agit pas de céder au discours ambiant pour s'interroger sur les vertus d'une hypothétique « proximité » des élus avec leurs électeurs ³, mais de déterminer si l'on constate une évolution des caractéristiques de la population des membres français du PE, et de voir si celle-ci est de nature à améliorer leur capacité à établir un lien entre les citoyens et les institutions européennes. Il s'agit, par ailleurs, de savoir si cette réforme a eu un impact sur les pratiques des élus français au sein et en dehors du PE, et notamment si elle a modifié leur rapport au territoire. Sur le premier point, le recours à des données biographiques permet d'apprécier les évolutions avec précision. Sur le second, il faut faire preuve de plus de prudence : dans la mesure où l'élection de 2004 a été concomitante avec l'élargissement de l'Union à dix nouveaux Etats, les activités de ses institutions s'en sont trouvées perturbées. Aussi, les données quantitatives relatives à l'activité des députés européens depuis le second semestre 2004 ne sont-elles comparables ni à celles des années antérieures, ni à celles du début de la législature précédente ⁴. On a donc choisi d'appréhender les évolutions des pratiques des députés de manière qualitative, en procédant à des entretiens semi-directifs avec un échantillon d'élus français immédiatement après les élections de juin 2004 et deux ans après.

Dans une première partie, on reviendra sur les objectifs et modalités de la réforme du mode de scrutin en France ; on présentera également le cadre analytique qui sous-tend notre étude des profils biographiques des députés. On se penchera ensuite sur l'impact de la réforme sur l'identité des candidats et des élus, ainsi que sur les modalités de la campagne de 2004. Enfin, on analysera les effets du changement de mode de scrutin sur les comportements des membres français du PE et sur leurs conceptions du mandat représentatif européen.

³ Sur la fortune de la notion de « proximité », voir C. LE BART et R. LEFEBVRE, *La proximité en politique. Usages, rhétoriques, pratiques*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2005.

⁴ O. COSTA, « Parlement européen et élargissement : entre fantasme et réalité », in R. DEHOUSSE, F. DELOCHE-GAUDEZ, O. DUHAMEL (dir.), *Elargissement : comment l'Europe s'adapte*, Paris, Presses de Sciences po, 2006, p. 75-95.

Les raisons d'être de la « régionalisation » du scrutin en France

Une réforme motivée par des ambitions structurelles

Les députés européens sont élus tous les cinq ans. Faute de système électoral commun – auquel les institutions travaillent sporadiquement depuis 1979 – les élections européennes se déroulent conformément aux législations nationales. Au fil du temps, les différents systèmes ont néanmoins convergé ; ainsi, tous les Etats ont opté pour la représentation proportionnelle. Le traité d'Amsterdam a pris acte de cette situation, en posant quelques principes communs. Néanmoins, de nombreuses dispositions restent spécifiques à chaque Etat : jour de l'élection, notion de résidence, droit de vote, conditions d'éligibilité, règles de présentation des candidatures et de vérification du scrutin, nombre et taille des circonscriptions, méthode de répartition des sièges, possibilité de vote préférentiel, etc. Ces aspects, apparemment techniques, ne manquent pas d'avoir un impact sensible sur la campagne, le scrutin et les résultats.

De 1979 à 1999, les élections ont eu lieu en France dans une circonscription unique, au scrutin proportionnel intégral, assorti d'un seuil de 5%, avec répartition des restes à la plus forte moyenne. Les citoyens se prononçant pour des listes verrouillées de grande ampleur (87 noms en 1999), ce mode de scrutin a laissé les mains libres aux partis pour déterminer l'identité des députés européens, et a donné lieu à de nombreuses dérives : désignation en rang éligible de responsables politiques en mal de mandat, peu intéressés par l'assemblée européenne et décidés à démissionner à la première occasion ; ré-investiture de députés s'étant illustrés par leur absentéisme ; utilisation de ce scrutin pour rétribuer des permanents du parti ; présence sur les listes de candidats dits de la « société civile », choisis en fonction de leur capacité à accéder aux médias ; etc. Ce mode de scrutin, qui rend relativement aisé le dépôt d'une liste, a également favorisé la multiplication des candidatures fantaisistes ou de protestation. Cette situation a entamé la crédibilité du scrutin auprès des citoyens et, en raison d'un fort vote protestataire, a conduit les députés français à siéger massivement dans les « petits » groupes du PE ou à demeurer non-inscrits. Or, la délibération de l'assemblée dépend très largement des positions arrêtées au sein des deux groupes principaux, celui du Parti socialiste européen et celui du Parti populaire européen et des démocrates européens⁵. Le principe de la circonscription unique a aussi essuyé des critiques en raison de sa tendance à transformer l'élection européenne en « présidentielle du pauvre », la campagne étant focalisée sur les têtes de liste. La décision de nombre d'entre elles de démissionner rapidement après leur élection, voire de ne siéger en aucun cas, a nui à l'image des délégations françaises au PE et n'a guère incité les citoyens et les médias à prendre le scrutin au sérieux.

Pour remédier à cette situation, la mise en place de circonscriptions régionales a été longtemps réclamée par les mouvements fédéralistes, animés par l'idée qu'il convenait de réduire la distance séparant les électeurs de leurs élus. D'une manière plus générale, cette réforme était préconisée par les observateurs qui s'inquiétaient de l'incapacité des députés européens à assurer le lien entre les territoires d'expérience des citoyens et le microcosme bruxellois. Le recours au scrutin de liste favorisait en

⁵ O. COSTA, *Le Parlement européen, assemblée délibérante*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 2001.

effet la désignation de candidats peu implantés localement – des élites parisiennes ou de parfaits inconnus – et ne les encourageait pas à être présents sur le terrain, à y rencontrer les citoyens et les acteurs socio-économiques et à rendre compte de leurs activités au sein de l'Assemblée. Une régionalisation du scrutin était conçue comme le moyen le plus sûr de favoriser des candidats jouissant d'une bonne implantation locale, d'encourager la prise en compte des territoires dans la délibération du PE et de contraindre les députés à entretenir ou développer des liens avec leur circonscription.

Après bien des controverses et hésitations, une loi « relative à l'élection des conseillers régionaux et des représentants au PE ainsi qu'à l'aide publique aux partis politiques » fut adoptée le 11 avril 2003. L'ambition affichée par le ministre de l'Intérieur de l'époque, Nicolas Sarkozy, était de renforcer l'ancrage des députés européens dans la vie politique nationale et de limiter la dispersion de la représentation française au sein du PE⁶. Pour ce faire, il préconisait la multiplication des circonscriptions. La difficulté provenait de la nécessité de trouver un équilibre entre les objectifs contradictoires que sont le respect de la représentation proportionnelle et le rapprochement des élus et des citoyens. Par ailleurs, pour des raisons de simplicité, le gouvernement avait exclu la création *ex-nihilo* d'un nouveau type de circonscription électorale. Aussi, la loi met-elle en place sept circonscriptions formées d'un nombre entier de régions, et une huitième rassemblant l'outre-mer, les sièges étant répartis entre elles sur une base démographique. Toujours dans le souci de rapprocher citoyens et élus, le projet prévoyait la création de « sections » – les régions pour la métropole et des groupes géographiquement cohérents pour l'outre-mer – au sein des listes, de manière à instaurer une sorte de « spécialisation territoriale » parmi les élus ; les sièges attribués à la liste arrivée en tête dans la circonscription devaient être répartis entre les sections qui la composent au prorata des voix obtenues par la liste dans chacune d'entre elles. Cette disposition, d'une mise en œuvre très complexe, a toutefois été abandonnée au cours de l'examen du projet de loi.

Le mode de scrutin lui-même n'a pas été modifié ; il s'agit toujours de la représentation proportionnelle, avec répartition des restes à la plus forte moyenne, sans panachage ni vote préférentiel, et seuil de 5% pour la répartition des sièges. La loi impose en revanche le respect du principe de parité ; les listes doivent comporter une alternance de candidats de chaque sexe.

Mesurer l'impact de la réforme au moyen de « l'éligibilité »

Afin de déterminer dans quelle mesure la mise en place des nouvelles règles afférentes au scrutin a eu – ou non – un impact sur la sélection des candidats, il convient d'inscrire la réflexion dans une perspective théorique plus large, en s'interrogeant sur les variables qui rendent un individu « éligible ». Pour rendre compte de ce qu'est la condition d'éligible, nous définissons l'éligibilité d'un individu, dans une configuration politique donnée, comme *une addition de facteurs sociaux et structurels amenant un individu à, et lui permettant de conquérir – et garder – un mandat dans le cadre de la compétition démocratique*. Cette définition permet de prendre

⁶ Sur ce point, voir Y. BERTONCINI et T. CHOPIN, « Le Parlement européen : un défi pour l'influence française », *Notes de la Fondation Schuman*, 21, 2004.

en compte trois ordres de phénomènes largement enchevêtrés : les représentations (des candidats, des électeurs et des membres des partis politiques) ; les variables structurelles qui marquent l'individu ; les règles de la compétition politique qu'elles soient pragmatiques (telles qu'elles sont définies par et au sein du système partisan ou par les affrontements politiques) ou formelles (comme le sont les modalités juridiques d'encadrement des scrutins et d'organisation de la vie politique) ⁷.

Il importe, par ailleurs, d'adopter une approche dynamique de l'éligibilité. Une fois celle-ci « sanctionnée » par une élection, elle doit être considérée comme un crédit dont l'élu bénéficie et qui doit être conservé et entretenu. Il est donc nécessaire de distinguer une éligibilité « originelle » et une éligibilité « d'entretien ». Ce faisant, on prend également en compte l'impact de l'élection en tant que rite de passage, qui transforme l'individu et influe sur ses comportements ultérieurs ⁸, ainsi que les phénomènes de socialisation « professionnelle » que les élus expérimentent à travers leur nouvelle fonction ⁹.

D'un point de vue méthodologique, s'intéresser à l'éligibilité c'est s'intéresser aux « bonnes » combinaisons de variables susceptibles de permettre la recevabilité d'un candidat, mais également tenter de mettre en valeur, voire de mesurer, l'importance respective des trois dimensions évoquées. Dans le cas de la présente étude, on s'intéresse tout particulièrement aux transformations des règles du scrutin et à leur instrumentalisation par les partis politiques. Il faut rappeler que les règles encadrant le scrutin peuvent bouleverser complètement l'organisation d'un système politique, et que leur définition est un enjeu de pouvoir. La discussion sur le mode de scrutin, notamment la question de savoir dans quelle mesure celui-ci « fait » l'élection, a été à l'origine de nombreuses controverses scientifiques depuis l'article fondateur de Maurice Duverger ¹⁰. On en retiendra que les modes de scrutin sont autant le produit des systèmes politiques que l'inverse ¹¹, et qu'ils peuvent avoir des effets structurants sur les logiques de la représentation politique. On rappellera ainsi, que la naissance de la carrière politique aux Etats-Unis à la fin du XIX^e siècle résulte de la conjonction de trois facteurs institutionnels : la polarisation locale de l'électorat engendrée par le « système de 1896 », qui permettait de « garantir » certains sièges et donc d'assurer des carrières plus longues ; la transformation des pratiques électorales (scrutin, réformes de l'inscription, généralisation des primaires) ; les changements structurels

⁷ Sur ce point, voir E. KERROUCHE, « L'évolution des rôles parlementaires, éléments d'approche comparée », in O. COSTA, E. KERROUCHE et P. MAGNETTE (dir.), *op. cit.*

⁸ A. VAN GENNEP, *Les rites de passage*, Paris/La Haye, Mouton, 1969.

⁹ C. DUBAR, *La socialisation. Construction des identités sociales et professionnelles*, Paris, Armand Colin, 1991. Méthodologiquement, il est toutefois difficile d'isoler l'entretien de l'éligibilité, dans la mesure où une grande partie des activités des élus participe de fait de cette logique.

¹⁰ M. DUVERGER, *Les partis politiques*, Paris, Armand Colin, 1951.

¹¹ P. MARTIN, *Les systèmes électoraux et les modes de scrutin*, Paris, Montchrestien, 1994. Voir également P. DELWIT et J.-M. DE WAELE (dir.), *Le mode de scrutin fait-il l'élection ?*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 2000.

qui s'imposèrent à la chambre des représentants ¹². Il importe donc de s'interroger sur l'impact potentiel de la transformation du mode de scrutin français aux élections européennes.

L'impact de la réforme sur l'identité des députés européens

S'agissant du rapport des élus aux territoires et aux citoyens, le modèle théorique de « l'éligibilité » laisse supposer un impact du changement de mode de scrutin, que ce soit sur l'identité et le comportement des élus ou sur les pratiques des partis politiques qui concourent à leur sélection. La régionalisation du scrutin modifie en effet les propriétés requises pour être investi par une organisation partisane (en raison des organes qui procèdent au choix et des stratégies qu'ils mettent en œuvre) et pour être élu, et avantage les partis de gouvernement. L'évolution des caractéristiques des élus a, quant à elle, un effet probable sur leur comportement. L'exigence d'un entretien de leur éligibilité (qu'ils aient pour objectif la réélection ou la conquête d'autres mandats ou positions) est, par ailleurs, de nature à modifier leur conception du mandat, et partant, leurs priorités dans son exercice, leurs relations avec les électeurs et leurs pratiques de communication.

L'évolution des stratégies de sélection des candidats

La création de circonscriptions multiples a, d'une manière générale, suscité beaucoup d'inquiétude au sein des appareils de partis. Alors qu'auparavant il était relativement aisé de prévoir les résultats du scrutin, et de garantir l'élection d'un certain nombre de députés, la régionalisation accroît l'incertitude et pousse les responsables à choisir des candidats susceptibles d'attirer les suffrages et, chose nouvelle, capables de mener une campagne efficace. Avant 2004, les candidats étaient peu portés à faire campagne et peu sollicités en ce sens, en raison du rôle prééminent des têtes de listes nationales dans les médias et les meetings électoraux, et d'un certain manque de motivation : les premiers de liste savaient leur élection acquise, et les derniers ne nourrissaient aucun espoir.

La perspective de devoir mener des campagnes électorales dans chaque circonscription a poussé les partis à modifier les logiques de sélection des candidats. Certes, les pratiques anciennes n'ont pas totalement disparu : en 2004 encore, des hommes d'appareils et personnalités médiatiques ont été préférés à des députés sortants moins connus. Le scrutin 2004 a aussi été, comme par le passé, l'occasion d'offrir à des responsables de premier plan en mal de mandat une position de repli ; les principaux partis – à l'exception des Verts et du Parti communiste – ont ainsi attendu le résultat des élections régionales pour dévoiler leurs listes de candidats aux élections européennes. La bataille pour l'investiture a été d'autant plus rude que, compte tenu de l'élargissement de l'Union, la France n'avait droit qu'à 78 sièges, contre 87 dans l'assemblée sortante.

Néanmoins, la procédure de sélection des candidats par les partis a connu des évolutions sensibles. Cette procédure revêt une importance capitale dans un scrutin

¹² D. BRADY, K. BUCKLEY et D. RIVERS, « The Roots of Careerism in the U.S. House of Representatives », *Legislative Studies Quarterly*, XXIV, 1999.

de liste, et tend même à occulter l'élection elle-même pour les élus inscrits en début de liste. Avant la réforme, cette phase suscitait d'intenses tractations dans les organes centraux des partis à Paris ; la création de circonscriptions régionales ne remet pas en cause l'importance de la sélection, mais en modifie partiellement les logiques.

On s'intéresse donc essentiellement ici à la première composante de l'éligibilité – l'aspect représentatif – telle qu'elle a été définie plus haut. L'intérêt de cette transformation du mode de scrutin est d'autoriser la mise en lumière des perceptions comme celle des anticipations et calculs stratégiques opérés par ceux que Best et Cotta nomment les *selectorates*, afin de séduire le « consommateur final » (*end consumer*)¹³. Dans cette perspective, le mode de scrutin est une variable clé. Si l'on est bien face à un calcul stratégique sous contrainte (en raison des équilibres internes à respecter), qui a pour but d'aboutir à la liste la plus attractive possible, il ne faut cependant pas écarter les perceptions et représentations qui sont à l'œuvre dans la sélection réalisée¹⁴. On examinera ici le poids respectif de différents facteurs dans la sélection des candidats : place dans le parti ; genre ; ancrage local ; rôle des militants dans le choix ; prime aux sortants.

Les élus interrogés à l'issue des élections 2004 soulignent, quels que soient leur profil et leur parti, la nécessité première d'avoir de bonnes relations avec les leaders des formations politiques. Selon les députés que l'on a interrogés sur ce point, l'ancrage local a joué un rôle variable selon les partis. On entend par « ancrage » un mandat local en cours ou passé, des responsabilités au sein d'une structure locale d'un parti politique, des responsabilités au sein d'une association, d'un organisme public ou d'une fédération professionnelle ayant pour mission d'agir sur un territoire déterminé, un statut notabiliaire reconnu ou des activités professionnelles donnant une visibilité sur le territoire. Si l'ancrage local n'est intervenu que de manière subsidiaire au PS¹⁵, au FN et chez les Verts, il a joué un rôle beaucoup plus sensible pour les autres formations politiques, comme le montre le tableau 1.

¹³ H. BEST, M. COTTA, *Parliamentary Representatives in Europe 1848-2000 – Legislative Recruitment and Careers in Eleven European Countries*, Oxford, Oxford University Press, 2000.

¹⁴ On retrouve ici ce que Norris et Lovenduski nomment préjudice direct ou indirect (*direct and indirect prejudice*). Dans le premier cas, certains individus sont jugés positivement ou négativement sur la base de qualités perçues comme caractéristiques de leur groupe d'appartenance ; dans le second, ce sont les membres du parti qui favorisent telle ou telle catégorie de candidats ; P. NORRIS, J. LOVENDUSKI, « If Only More Candidates Came Forward : Supply-Side Explanations of Candidate Selection in Britain », *British Journal of Political Science*, 23, 1993.

¹⁵ Selon Pervenche Bérès, élue sur la liste du PS : « Le critère de l'implantation locale comptait, mais vous avez vu à quel point il comptait, puisqu'au dernier moment, on a fait un roc entre Michel Rocard, Gilles Savary, Anne Ferreira, Benoît Hamon... Benoît Hamon aurait dû être élu en Ile-de-France, il se retrouve dans le Grand Est. Anne Ferreira aurait dû être élue dans le Grand Est, elle se retrouve en Ile-de-France [...]. Le travail accompli a été un élément. Cela explique la liste des reconduits, avec [...] des enjeux [...] d'équilibre des familles politiques, [il s'agit de] savoir quels étaient les candidats défendus par telle ou telle famille. [...] Après, il y a les jeux des responsables fédéraux. [...] Bertrand Delanoë a beaucoup plaidé en faveur d'Harlem Désir, qui était plus proche du Premier secrétaire. Laurent Fabius de son

Tableau 1
Concordance entre circonscription d'élection et région d'ancrage
*pour les élus de la 6^e législature*¹⁶

<i>Partis</i>	<i>Nombre d'élus</i>	<i>Elus sans ancrage local</i>		<i>Elus dont la circonscription ne correspond pas à la région d'ancrage</i>		<i>Elus dont la circonscription coïncide avec la région d'ancrage</i>	
UMP	17	2	11,8%	0	0,0%	15	88,2%
UDF	11	2	18,2%	1	9,1%	8	72,7%
MPF	3	1	33,3%	0	0,0%	2	66,7%
PS	31	0	0,0%	4	12,9%	27	87,1%
Verts	6	0	0,0%	1	16,7%	5	83,3%
PCF	3	1	33,3%	0	0,0%	2	66,7%
FN	7	0	0,0%	2	28,6%	5	71,4%
Total	78	6	7,7%	8	10,3%	64	82,0%

Source : données et calculs des auteurs.

Désormais, être proche d'un dirigeant ne suffit pas : il faut également convaincre les instances du parti de ses compétences et de sa capacité à drainer un électorat local¹⁷. Les élus interrogés soulignent, en second lieu, l'importance des logiques plus ou moins explicites de courants, tendances ou familles au sein des partis, données qui conditionnent à la fois l'inscription sur la liste, l'ordre d'inscription et la désignation des têtes de listes. Le mode de scrutin entérine la monopolisation partisane, comme le montre le tableau 2.

Tableau 2
Appartenance des députés européens à un parti politique

	<i>1999-2004</i>	<i>Elus en 2004</i>
non	5,7%	0%
oui	94,3%	100%

Source : données et calculs des auteurs.

côté avait une priorité [...] en termes de nombre d'élus. Il fallait absolument qu'il obtienne une place pour Gilles Savary. Du coup, il ne s'est pas battu pour que je sois tête de liste... C'est la réalité ». Entretien avec Pervenche Bérès, députée européenne (groupe PSE), avril 2005. Le son de cloche est le même à l'UMP : « La première fois [en 1999] [...], c'est Alain Madelin qui m'avait choisie, puisque quand vous êtes choisi sur une liste nationale, vous êtes choisi par des leaders politiques. C'est eux qui négocient ». Entretien avec Marie-Hélène Descamps, députée européenne (groupe PPE-DE), mars 2005.

¹⁶ Pour l'ensemble des tableaux, les données relatives à la population des députés élus en 2004 sont celles de juillet 2004.

¹⁷ Marie-Hélène Descamps explique comment elle a dû faire campagne auprès des leaders de l'UMP : « On fait le tour des décideurs : président de groupe à l'Assemblée nationale, celui du Sénat, Jean-Claude Gaudin, Douste-Blazy... C'est comme l'Académie, vous voyez les leaders, ils vous font passer un entretien. Cette fois-ci, j'ai été aidée par mon travail au PE. [...] Le fait d'être une femme [...] a été un avantage ». Entretien avec Marie-Hélène Descamps, *op. cit.*

Si les précédentes élections avaient permis une certaine ouverture – en partie motivée par des stratégies de communication – sur ce que l'on nomme parfois la « société civile », celles de 2004 témoignent du verrouillage complet de l'espace des possibles électifs par les partis politiques.

Par ailleurs, compte tenu des objectifs de la loi, les pratiques de sélection des partis sont particulièrement susceptibles d'avoir pris en compte l'ancrage local des candidats. Dans un premier temps il s'agit de savoir dans quelle mesure les attaches locales des candidats ont joué dans leur sélection.

Cette nécessité de l'intégration des réalités territoriales se manifeste d'abord au sein même des partis politiques. S'il y a bien une clôture symbolique et réelle de la compétition électorale européenne aux arènes partisanes, cela n'empêche pas une redéfinition des profils choisis au sein de ces organisations comme le montre le tableau 3.

Tableau 3
Responsabilités des députés européens dans un parti politique

	<i>1999-2004</i>	<i>Elus en 2004</i>
Aucune	38,6%	20,5%
Niveau départemental	5,7%	20,5%
Niveau national	25,7%	26,9%
Organes dirigeants partis	24,3%	23,1%
Plusieurs niveaux	5,7%	9,0%

Source : données et calculs des auteurs.

Ces données complètent celles issues du tableau 2. On peut en effet considérer que l'implication dans un parti constitue désormais une clé d'entrée incontournable pour accéder au poste de député européen. A cet égard, la proportion de députés n'ayant pas de responsabilités dans un parti politique décroît fortement entre la cinquième et la sixième législature. En revanche, il est saisissant de constater que si le fait d'appartenir aux organes centraux des partis conserve la même importance entre 1999 et 2004, une nouvelle forme de rémunération du militantisme local se manifeste en 2004 avec la montée très sensible des députés exerçant des responsabilités partisanes au niveau départemental. Ainsi la création de circonscriptions régionales est un encouragement fort pour les partis politiques à mieux respecter une concordance entre les populations des régions françaises et le nombre de candidats qui en sont issus, alors qu'auparavant le critère de la représentativité territoriale n'intervenait que de manière subsidiaire. Ce dernier aspect permet de mieux comprendre la montée en puissance d'élus disposant déjà d'un ou de plusieurs autres mandats locaux.

L'enracinement local – et singulièrement la possession d'un mandat politique local – devient un moyen d'accès à l'arène nationale. Les ressources locales peuvent donc être converties auprès des partis politiques, ce qui n'était pas le cas précédemment. On remarquera que le mandat de conseiller régional acquiert ici une valeur toute particulière en raison de l'homologie partielle qui existe entre les deux types d'élection (régionales et européennes). Les élus interrogés à ce sujet estiment que les instances des partis ont été plus attentives à la représentation équitable des régions françaises, à la fois dans la sélection des candidats et dans la définition de leur

ordre sur les listes ¹⁸. Les exigences des équilibres entre courants ou tendances ont toutefois conduit à la présentation de candidats dans des régions dont ils ne sont pas élus. Benoît Hamon, conseiller municipal de Brétigny-sur-Orge, a par exemple été élu dans l'Est, tandis que Gilles Savary, vice-président du Conseil général de Gironde, a été élu dans la circonscription d'Ile-de-France.

Tableau 4
Possession d'un autre mandat électif

	1999-2004		Elus en 2004	
Conseiller municipal	9	10,3%	13	16,7%
Adjoint	8	9,2%	12	15,4%
Maire	3	3,5%	8	10,3%
Conseiller général*	3	3,5%	13	16,7%
Conseiller régional*	11	12,6%	19	24,4%

*Y compris vice-président et président.

Source : données et calculs des auteurs.

La création de circonscriptions régionales s'est accompagnée d'un fort regain d'influence des militants dans le choix des candidats, ce qui donne une importante prime aux prétendants à l'investiture jouissant d'un fort ancrage local. Cette influence a été particulièrement sensible chez les Verts : une consultation des militants a été organisée dans chaque circonscription, et a pris le pas sur les choix de la commission électorale nationale du parti ¹⁹. Les candidats qui avaient anticipé la régionalisation du mode de scrutin, en déployant des activités dans une vaste zone autour de leur fief local, ont été favorisés ²⁰. Les élus estiment que les candidats localement implantés

¹⁸ Joseph Daul, tête de liste UMP dans la circonscription Est : « Comment j'ai choisi la deuxième sur la liste ? C'est par rapport à l'importance des régions. La région Lorraine est la région la plus importante, la plus peuplée. [...] J'ai choisi [les candidats en fonction] de la région, en disant 2° la Lorraine, 3° Champagne-Ardenne, 4° la région Bourgogne... ». Entretien avec Joseph Daul, député européen (groupe PPE-DE), mars 2005.

¹⁹ Gérard Onesta, député européen du parti des Verts, en témoigne : « La commission électorale espé[r]ait que ce vote serait tellement confus qu'elle pourrait continuer à faire ce qu'elle veut, et pas de chance, le vote a été très écrémant. [...] La commission électorale n'a fait que bénir. [...] J'ai l'impression qu'on aura du mal à revenir en arrière, à en rester uniquement à quelque chose de « parisianocentré » avec une commission faite par les courants. [...] [Personnellement,] je m'en suis bien sorti. Je me suis retrouvé avec 70% de gens qui me voulaient et 8 voix sur 1 300 votants qui ne me voulaient absolument pas. [...] Je sais que les courants ne me voulaient pas, mais là, ils ont été totalement piégés ». Entretien avec Gérard Onesta, député européen (groupe Les Verts/ALE), mars 2005.

²⁰ Gérard Onesta a ainsi tout fait pour s'imposer comme le candidat naturel du Sud-ouest auprès des militants dès 1999 en s'adressant aux militants de sa région (Midi-Pyrénées), mais aussi d'Aquitaine et du Languedoc-Roussillon. « Pendant cinq ans, je me suis déjà mis dans la peau de ce que l'on allait nous coller. Donc j'étais vécu comme le député du Sud-ouest. Les collègues qui étaient candidats contre moi... Yves Pietrasanta, qui était du Languedoc-Roussillon. Il n'était quasiment pas sorti de l'Hérault. Et Didier-Claude Rode, qui aurait pu être candidat contre moi, il n'était pas sorti des cénacles parisiens. Donc, en ce qui me concerne, il y a eu clairement dans le vote des militants un effet implantation locale, parce que je l'ai travaillé

ont également été favorisés dans les autres partis, même si de manière moins explicite. Certaines instances locales de l'UMP ont ainsi organisé, à la demande des militants et sans que cela soit prévu par le parti, des consultations de militants. Leur résultat était purement indicatif, mais il a contribué dans certains cas à écarter des candidats parachutés par les instances nationales ²¹. D'une manière plus générale, les élus interrogés estiment que les responsables chargés de composer les listes ont pris en compte de manière très explicite le paramètre de l'ancrage local, qui n'avait pas de sens lorsque la circonscription était unique. A l'UMP, les instances nationales ont conservé le choix des têtes de listes ; les candidats de premier rang, notamment quand il s'agissait de responsables eux-mêmes bien implantés localement, ont composé leurs listes avec une certaine liberté, en donnant une forte prime aux candidats locaux ²² :

Tableau 5
L'ancrage local des députés européens (5^e et 6^e législatures)

	1999-2004		Elus en 2004		Variation
Députés « ancrés localement »	68	78,16%	72	92,31%	+18,10%
Députés dont l'ancrage local ne peut être établi	19	21,84%	6	7,69%	-64,78%
A. Députés disposant d'un mandat local	49	56,32%	49	62,82%	+11,54%
B. Députés ayant disposé d'un mandat local au cours des cinq années précédant leur élection au PE	5	5,75%	9	11,54%	+100,77%
Total (A + B)	54	62,07%	58	74,36%	+19,80%
Députés sans mandat local	38	43,68%	29	37,18%	-14,88%

Source : données et calculs des auteurs.

pendant cinq ans. Je m'étais épuisé pendant cinq ans pour faire vivre une circonscription qui n'existait pas, mais qui nous pendait au nez ». *Ibid.*

²¹ La députée européenne UMP Marie-Hélène Descamps en témoigne : « J'ai été plébiscitée par le Comité d'Indre-et-Loire de l'UMP. La concurrente qui s'est présentée a fait 7 [%] et j'ai fait 77 [%]. [...] Sur le terrain, une parachutée ne passait pas. [...] Si je n'avais pas eu ce vote demandé par les militants, je n'aurais pas eu de légitimité départementale, et on aurait toujours pu contester, en disant que j'avais été imposée par le haut. Là, plus personne n'a rien dit ». Entretien avec Marie-Hélène Descamps, *op. cit.*

²² Joseph Daul, tête de liste UMP dans le grand Est : « J'ai fait ma liste ; et j'ai tenu et je me suis battu pour que [les candidats] ne soient pas des parachutés et que ce soient des personnes qui sont effectivement de la région qui soient sur la liste. Et le parti a joué le jeu ». Entretien avec Joseph Daul, *op. cit.*

Il semble donc que la réforme ait atteint son objectif en favorisant le choix de candidats issus de la circonscription concernée, et y jouissant d'un ancrage. Ce processus s'opère au détriment de la représentation « idéologique », c'est-à-dire, d'une part, de la représentation des partis minoritaires – qui subissent la hausse de l'effet de seuil ²³ – et, d'autre part, de la prise en compte des tendances des grands partis.

Il ressort de nos entretiens et de l'examen des listes de candidats que la réforme du mode de scrutin a également donné une forte prime aux députés sortants. Comme on le verra, le taux de renouvellement des députés européens, qui était traditionnellement très fort, a nettement décliné en 2004. Une priorité a été accordée aux élus sortants dans la constitution des listes, du fait de la moindre influence des instances nationales des partis et du déclin des logiques interpersonnelles. Ce phénomène est particulièrement net s'agissant des grands partis. Les députés interrogés sur ce point estiment que leur bilan au PE a été pris en compte, au-delà de leur simple statut de sortant, ce qui constitue une nouveauté en France ²⁴.

Tableau 6
Place des sortants à la tête des listes en 2004

<i>Parti politique</i>	<i>Listes présentées</i>	<i>Sortants parmi les têtes de listes</i>	<i>Sortants parmi les têtes de listes (%)</i>
UMP	8	6	75%
UDF	8	5	63%
MPF	7	3	43%
PS	8	5	63%
Verts	8	4	50%
PCF	7	1	14%
FN	8	4	50%
Total	54	28	52%

Source : données et calculs des auteurs.

L'impact de la réforme sur la campagne électorale

Conformément à notre hypothèse, la régionalisation du scrutin européen en France a radicalement modifié les conditions de la campagne électorale. Jadis, elle était surtout le fait des têtes de listes, qui consacraient l'essentiel de leur temps à des grands meetings et des apparitions dans les médias ; cette « présidentielle du pauvre » occultait très largement les autres candidats, et était faiblement relayée sur le terrain. En 2004, tous les partis ont mené d'intenses campagnes sur tout le territoire

²³ Le seuil s'établit en 6,9% en moyenne, contre 5% auparavant ; la moyenne s'établit même à 8,8% si l'on observe les scores des dernières listes ayant obtenu des élus.

²⁴ Joseph Daul : « Honnêtement je crois que j'ai été choisi pour le travail qui a été fait. [...] Je pense qu'au niveau du parti, c'était une reconnaissance au niveau du boulot ». Joseph Daul a également accordé une priorité aux sortants dans la constitution de sa liste : « S'il y a des députés sortants, c'est sûr qu'ils ont la primeur ». Entretien avec Joseph Daul, *op. cit.* Pervenche Bérès a exprimé un sentiment similaire, et estimé que le travail qu'elle avait accompli au PE lui a permis de compenser un faible ancrage local.

des circonscriptions régionales concernées²⁵ ; les candidats ont multiplié les réunions publiques, déplacements sur les marchés et conférences de presse à destination des médias locaux et régionaux. D'un point de vue médiatique, le bilan est contrasté, l'Union européenne restant un sujet difficilement saisi par les différents supports d'information²⁶. La structuration des médias français a conduit les têtes de liste à rester très présentes dans la capitale, mais la dimension nationale de la campagne a été en fort déclin. Elle s'est limitée à quelques meetings et interventions des leaders dans les médias nationaux. Le contraste avec la campagne de 1999 est marquant ; même si les partis n'ont jamais consacré une grande importance au scrutin européen (en termes de budget et de mobilisation des militants et permanents), l'essentiel des moyens était destiné à l'organisation de meetings de grande envergure et à la séduction des médias nationaux. Les médias régionaux ont, pour leur part, avant tout rendu compte des affrontements locaux des différentes têtes de listes, et n'ont prêté qu'une attention limitée aux responsables d'envergure nationale venus soutenir les candidats. Selon les partis et les circonscriptions, les campagnes ont présenté un caractère plus ou moins collectif. Dans certains cas, les candidats les mieux placés (4 ou 5 premiers de chaque liste) ont multiplié les réunions, meetings et conférences de presse communes ; dans d'autres, ils se sont partagé le territoire.

D'une manière générale, la faiblesse des moyens accordés à la campagne officielle, la modestie du budget consacré par les partis à ce scrutin et le manque d'intérêt des médias pour l'événement ont suscité une campagne terne et peu mobilisatrice. Le nouveau mode de scrutin, qui supprime l'opposition très médiatique entre les têtes de listes nationales – qui compensait l'absence d'enjeu en terme d'alternance – n'a pas facilité les choses.

De nouveaux profils électifs ?

Si les partis politiques se sont adaptés à la mise en place du nouveau scrutin, il reste à évaluer l'impact de l'évolution du profil des candidats sur celui des élus. Un premier élément d'information à cet égard est la répartition des candidats par sexe. Contre toute attente, il apparaît que l'exigence de parité n'a eu qu'un impact limité sur la désignation des candidats. Cette exigence nouvelle ne découle pas de la réforme du mode de scrutin pour les élections régionales et européennes, mais de la loi du 6 juin 2000 sur la parité qui s'appliquait pour la première fois aux élections européennes. Cette loi modifie l'article 9 de la loi 77-729 du 7 juillet 1977 « sur l'élection des représentants au PE » dans les termes suivants : « Sur chacune des listes, l'écart entre

²⁵ « On a fait une campagne de terrain. C'est-à-dire que pendant un mois et demi, on n'a pas fichu les pieds à Paris... un petit peu à Bruxelles parce qu'on avait des réunions, mais c'était tout. On a eu un mois complètement immergé dans la circonscription. Vous ne faites pas la même campagne parce que vous faites une campagne de proximité ». Entretien avec Marie-Hélène Descamps, *op. cit.*

²⁶ Voir la contribution de O. BAINÉE et T. FRINAULT dans le présent ouvrage, et N. HUBÉ, « L'Union européenne à la « Une » : un cadrage difficile d'une actualité peu visible. Regard comparé sur la presse française et allemande », in G. GARCIA, V. LE TORREC (dir.), *L'Union européenne et les médias. Regards croisés sur l'information européenne*, Paris, L'Harmattan, 2003.

le nombre des candidats de chaque sexe ne peut être supérieur à un. Chaque liste est composée alternativement d'un candidat de chaque sexe ». L'impact limité de cette réforme provient, en premier lieu, de ce que la loi avait été anticipée par les grands partis lors des élections européennes de 1999 ; la proportion de femmes sortantes était ainsi de 40,2% ²⁷. Il s'explique également par une faible représentation des femmes à la tête des listes.

Tableau 7
Place des femmes en tête de liste aux élections du 13 juin 2004

<i>Parti politique</i>	<i>Nombre de femmes têtes de liste</i>	<i>Nombre de listes présentées</i>	<i>Pourcentage de femmes</i>
UMP	4	8	50,00%
UDF	3	8	37,50%
MPF	0	7	0,00%
PS	1	8	12,50%
Verts	4	8	50,00%
PCF	3	7	42,86%
FN	2	8	25,00%
Total	17	54	31,48%

Source : données et calculs des auteurs.

La part des femmes dans la délégation française ne varie donc pas. Le changement avait eu lieu en 1999, puisque seuls 29,9% des députés européens français de la 4^e législature étaient des femmes.

Tableau 8
Part des femmes dans la délégation française au PE (5^e et 6^e législatures)

	<i>Juillet 1999</i>		<i>Juillet 2004</i>	
Hommes	52	59,8%	44	56,4%
Femmes	35	40,2%	34	43,6%
Total	87	100%	78	100%

Source : données et calculs des auteurs.

La répartition par âge témoigne, quant à elle, d'une évolution plus sensible entre les deux législatures.

On assiste à un rajeunissement, relatif mais réel, de la population des députés européens français, qui tient aux nouvelles logiques de sélection des candidats par les partis et à une autre façon d'envisager le mandat européen. Si, précédemment, il a pu constituer soit une solution de repli pour des élus en mal de mandat, soit une fin de carrière dorée (pour des ténors de la vie politique ou des gloires de la société civile), le nouveau mode de scrutin semble autoriser la promotion d'un personnel politique un peu plus jeune qui peut mettre à profit ce premier poste pour construire une carrière

²⁷ Résumé du rapport d'évaluation de la loi du 6 juin 2000 tendant à favoriser l'égal accès des hommes et des femmes aux mandats électoraux et fonctions électives, Ministère de la Parité et de l'égalité professionnelle, 23 février 2005, p. 1.

politique. En revanche, ces élus conservent le même degré de qualification : le niveau le plus courant (bac + 3/ + 4), qui concernait 63,2% des députés de la 5^e législature, concerne 64,9% de ceux de la sixième.

Tableau 9
Répartition par âge des députés européens français (juillet 1999/juillet 2004)

	<i>Elus en 1999</i>	<i>Elus en 2004</i>
Moins de 49 ans	16,1%	23,1%
50/59 ans	40,2%	43,6%
60/69 ans	35,6%	28,2%
Plus de 70 ans	8,0%	5,1%

Source : données et calculs des auteurs.

Deux autres indicateurs témoignent de la transformation sensible de la population des députés européens français. S'il est très difficile de comparer l'origine professionnelle des députés européens, tant les renseignements en la matière sont parfois peu fiables ou difficiles à interpréter ²⁸, la distribution selon le statut professionnel donne une première indication brute.

Tableau 10
Répartition des députés européens selon le statut professionnel

<i>Statut</i>	<i>1999-2004</i>	<i>Elus en 2004</i>
Travailleur indépendant	4,7%	1,3%
Salarié du public	76,5%	84,6%
Salarié du privé	17,6%	14,1%
Sans activité	1,2%	0,0%

Source : données et calculs des auteurs.

L'accroissement des salariés du public rapproche la population des députés européens de celle des autres catégories d'élus en général, dans lesquelles dominent les hommes d'âge mûr, assez qualifiés, et originaires de la fonction publique en raison des facilités que celle-ci offre s'agissant de la flexibilité de carrière ²⁹. La mainmise des partis politiques sur la sélection des candidats permet la reproduction dans l'arène européenne de la population électorale « traditionnelle » et tend à normaliser celle-ci (même si on ne retrouve pas encore de phénomènes d'hérédité électorale en matière européenne, comme on peut parfois en constater pour d'autres populations d'élus). Plus que jamais, le mandat européen se présente comme une alternative parmi un éventail de positions politiques possibles. En d'autres termes, les députés de 2004 sont plus en phase avec les parcours politiques habituels, ce qui explique, par exemple, qu'ils soient plus souvent passés en cabinet ministériel que leurs prédécesseurs (30,4%

²⁸ Il est ainsi par exemple très difficile de déterminer si la profession d'origine est encore exercée ou si, en raison de l'exercice d'un ou plusieurs mandats, celle-ci ne participe plus que d'un effet d'affichage.

²⁹ Voir E. GUÉRIN, E. KERROUCHE, *Les élus locaux en Europe, variations autour d'un statut*, Paris, La Documentation Française, 2006 ; O. COSTA, E. KERROUCHE, *Qui sont les députés français ?*, Paris, Presses de Sciences po, 2007.

contre 16,1%) et qu'ils aient eu plus souvent des responsabilités gouvernementales (11,4% ont été ministre contre 3,4% sous la 5^e législature). L'intégration du mandat de député européen au sein d'un parcours de carrière politique potentiel se manifeste de façon encore plus évidente dans le tableau 11.

Tableau 11
Ancienneté à un poste politique

	<i>1999-2004</i>	<i>Elus en 2004</i>
Moins de 10 ans	64%	30,3%
De 10 à 19 ans	34,9%	35,5%
+ de 20 ans	1,2%	34,2%

Source : données et calculs des auteurs.

La baisse significative des élus ayant moins de 10 ans de mandat indique la fin de la période d'opportunité favorable aux *outsiders* ou aux nouveaux arrivants en politique et l'alignement du mandat européen avec les distributions constatées pour les autres mandats politiques français. Si la transformation du mode de scrutin a permis une meilleure représentation des territoires, celle-ci s'est opérée sous le contrôle des appareils partisans et au profit de ceux-ci, ce qui a tendu à diminuer de façon substantielle l'originalité du personnel politique susceptible de devenir député européen.

Les nouveaux contours de la délégation française au Parlement européen

La réforme du mode de scrutin a eu un impact très sensible sur la délégation française au PE. Elle a notamment permis, conformément à l'objectif annoncé, de limiter sa dispersion. Grâce au changement de mode de scrutin (qui a éliminé les petits partis), mais aussi au contexte politique de juin 2004 (qui a vu une large victoire des socialistes), la France est plus « visible » au PE que sous la législature précédente, et ce malgré la réduction du nombre de ses élus – en valeur absolue, et, plus encore, en proportion. Désormais, les députés français siègent massivement dans les grands groupes, ceux qui font la décision : groupes du Parti socialiste européen (PSE), du Parti populaire européen et des démocrates européens (PPE-DE) et de l'Alliance libre des démocrates européens (ALDE). On notera également que le taux de renouvellement de la délégation française, qui a toujours été particulièrement élevé, a nettement décru. Alors que les sortants représentaient 36% des élus à l'élection de 1979 (par rapport aux membres sortants, nommés par le Parlement français), 38% en 1984, 34% en 1989, 30% en 1994 et 33% en 1999, pas moins de 51% des députés européens ont retrouvé leur siège à l'occasion des élections de juin 2004, et ce malgré l'importante modification du rapport de force entre gauche et droite. Cette stabilisation relative est à souligner, dans la mesure où l'ancienneté tend à devenir une composante importante – bien que non exclusive – de l'influence des élus au PE.

Régionalisation et conception par les élus de leur mandat

L'un des principaux arguments des partisans de la réforme du mode de scrutin était la nécessité de rapprocher les députés de leurs électeurs par l'introduction d'une logique territoriale. Toutefois, dans la mesure où le législateur devait conserver la représentation proportionnelle et s'accommoder d'un nombre décroissant d'élus, il n'a eu d'autre choix que de créer de très vastes circonscriptions. Compte tenu de la taille de celles-ci, et du nombre limité d'élus, ces derniers estiment qu'il n'est guère possible d'être présent localement, au-delà d'un éventuel fief local ³⁰. Cette difficulté tient également aux difficultés de communication avec Bruxelles et Strasbourg, et à l'agenda très chargé des députés européens. Le PE est en effet en session permanente – à l'exception du mois d'août. Il tient chaque année 12 sessions d'une semaine, à Bruxelles ou Strasbourg, plus 6 ou 7 « mini-sessions » de deux jours à Bruxelles. Les commissions parlementaires se réunissent un total de 14 semaines par an ; les groupes politiques mobilisent les élus pour une durée similaire. Depuis 2004, le calendrier prévoit toutefois une moyenne de 4 « semaines de circonscription » chaque année. La capacité physique des députés réellement impliqués dans le travail du PE à être présents sur le terrain est de fait beaucoup plus limitée que celle des parlementaires nationaux.

Dans la perspective de leur réélection, les députés européens ont néanmoins dû s'adapter à cette exigence nouvelle de territorialisation. D'une manière générale, les partis ont opéré une répartition implicite des régions entre leurs élus, en fonction des ancrages locaux de ces derniers. On trouve des indices de cette répartition dans les sites Internet ou lettres d'informations des élus, dans la localisation de leurs collaborateurs, voire dans l'entretien d'une permanence électorale. Dans le Sud-Ouest, les quatre élus socialistes se sont ainsi réparti les régions : Kader Arif et Françoise Castex s'occupent de la région Midi-Pyrénées ; Robert Navarro du Languedoc-Roussillon ; Béatrice Patrie de l'Aquitaine. Bien entendu, moins le nombre d'élus d'un parti est élevé, plus cette ventilation est délicate ³¹. Dans les faits, même les députés qui ne sont en charge que d'une région tendent à privilégier le département ou la zone dont ils sont issus. Par conséquent, certaines zones sont négligées. C'est le cas même pour les partis

³⁰ « Avec le changement de mode de scrutin, les « locaux » ont appris à collaborer encore plus avec les députés. Mais il reste le problème de la taille des régions. Il faudrait opérer un découpage en 22 régions. Les régions actuelles sont beaucoup trop grandes. On ne peut pas être partout ; chaque région a ses intérêts, ses problèmes... Donc, il faut faire un effort supplémentaire sur ce point-là. La taille des circonscriptions doit être plus petite pour pouvoir mieux prendre en compte les dossiers locaux ». Entretien avec Pierre Moscovici, député européen (groupe PSE), septembre 2006. « Ma proposition serait, au lieu d'être élu dans des grandes régions, d'introduire des circonscriptions uninominales. Ainsi chacun représenterait une petite circonscription [de près de 800 000 habitants tout de même]. C'est un progrès d'avoir une région plus petite qu'auparavant mais c'est encore largement insuffisant ». Entretien avec Alain Lamassoure, député européen (groupe PPE-DE), septembre 2006.

³¹ Gérard Onesta, unique député des Verts du Sud-Ouest : « Je dois faire le député de proximité, je n'arrive pas à le faire. Je dois faire le régulateur global, je n'arrive pas à le faire. J'arrive plus ou moins, mais pas dans des bonnes conditions... ». Entretien avec Gérard Onesta, *op. cit.*

disposant de plusieurs élus, lorsqu'il n'existe pas de député attaché à ce territoire. Les élus se plaignent également de leur manque de moyens en personnel pour faire face au surcroît de travail généré par la régionalisation du scrutin. On sait, en effet, que plus la taille des circonscriptions est restreinte, plus les élus y affectent une part importante de leurs collaborateurs. Si le budget destiné à payer les assistants a été augmenté de 1 100 € en 2004 (il s'établit à 15 222 € par mois en 2007), ils estiment qu'il reste insuffisant, car comparable à celui des députés nationaux – qui n'ont à couvrir qu'une circonscription de taille limitée – et sans commune mesure avec celui des *congressmen* américains, qui disposent d'équipes d'une vingtaine de personnes ³².

Les contraintes liées à la grande taille des circonscriptions étant soulignées, on se propose d'examiner différents aspects de l'évolution des pratiques des élus en rapport avec le territoire.

L'exigence d'une présence accrue sur le terrain

L'impact le plus sensible de la réforme du mode de scrutin est l'exigence qui s'applique désormais aux élus d'être présents dans leur circonscription. Si, avant 2004, nombreux étaient les députés européens qui disposaient d'un ancrage local et l'entretenaient, cela ne revêtait pas un caractère obligatoire. Les députés témoignent ainsi que de nombreux acteurs locaux (électeurs, militants, élus locaux, préfets, acteurs économiques et sociaux...) réclament ou exigent leur présence régulière ³³. Selon nos entretiens (mais cette donnée doit être confirmée par une enquête systématique de l'agenda des députés, qui est en cours), tous les députés déclarent être désormais présents en circonscription quelques jours par semaine, à l'image de leurs homologues nationaux. Les pratiques divergent en revanche dans la manière de « couvrir » la circonscription ; certains élus se contentent d'être présents dans la ville ou le département où ils ont leurs attaches ou leurs mandats locaux, tandis que d'autres essaient de sillonner toute la circonscription.

Les activités des élus en circonscription sont très variées : rendez-vous avec des citoyens et des acteurs locaux dans le cadre d'une permanence électorale ; contacts avec les instances partisanes locales ; campagnes électorales ou référendaires (notamment

³² Aux Etats-Unis, les membres de la Chambre des représentants peuvent avoir jusqu'à 22 collaborateurs (18 à temps plein et 4 à temps partiel). Au Sénat, les élus disposant de responsabilités spécifiques – par exemple ceux qui président une commission – peuvent avoir des équipes de plus de 100 collaborateurs. Voir S. S. SMITH, J.M. ROBERTS et R.J. VANDER WIELEN, *The American Congress*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006.

³³ Marie-Hélène Descamps : « Avant, le député européen [...] avait son week-end. Il n'y avait pas de contact avec les gens. [...] Maintenant, les week-ends, vous avez le même travail qu'un député national. [...] Ça a changé complètement la mentalité. Ça a changé la mentalité des gens vis-à-vis de vous et la mentalité que vous avez vis-à-vis d'eux. En fait, vous leur devez quelque chose, vous leur devez votre élection. Et eux, dans la mesure où ils vous ont élu, ils vous demandent quelque chose. [...] [L'implantation locale] crée des liens, ça crée beaucoup d'obligations aussi ». Entretien avec Marie-Hélène Descamps, *op. cit.* Gérard Onesta met en avant le surcroît de travail généré par ces obligations : « Je me retrouve confronté à des demandes d'élus, de préfets, et autres qui me disent : « Ah !, vous êtes un de mes dix députés européens ». [...] Ça fait un surcroît de boulot dingue [...] La différence, c'est que maintenant, on te le reproche quand tu n'y es pas ». Entretien avec Gérard Onesta, *op. cit.*

sur la Constitution européenne) ; présence sur les marchés ; inaugurations ; contacts avec les médias locaux ; réunions publiques (débats, conférences sur l'Union européenne, interventions dans des établissements d'enseignement...) ; journée de l'Europe. De l'avis des élus, les sollicitations se sont accrues, mais sans exploser. La plupart des députés sortants interrogés exerçaient déjà ce type d'activités avant 2004 ; le changement de mode de scrutin les a toutefois amenés à élargir leur zone d'activité, lorsque celle-ci était très localisée, ou à la réduire, lorsqu'elle était nationale, et à donner la priorité aux sollicitations émanant de leur circonscription.

La régionalisation du mode de scrutin a logiquement incité les députés européens à se doter de permanences électorales. Il s'agit d'un processus évolutif : certains élus sortants disposaient déjà d'infrastructures locales durant la précédente législature, d'autres en sont toujours dépourvus. De nombreux députés disposent désormais d'un ou plusieurs assistants parlementaires qui demeurent en circonscription afin de nouer des contacts avec les acteurs locaux et les citoyens, d'assurer la communication du député (permanence électorale, site Internet, lettre d'information, contacts avec les médias...), et de suivre des « dossiers régionaux ». Certains députés ont développé des stratégies visant à constituer ce qu'ils appellent un « réseau local », l'ambition étant d'avoir des contacts suivis avec des élus, responsables associatifs, représentants du monde économique, des médias, etc. D'autres ont choisi d'assurer leur ancrage local en créant des clubs politiques. Les partis s'impliquent également dans cette tâche. Dans la région Est, l'UMP a constitué, en s'appuyant sur les candidats non élus aux élections européennes, un réseau de « correspondants locaux » : ils sont informés par les députés européens UMP de leur travail au PE, le font connaître en circonscription, et font remonter des informations aux élus. Ces correspondants ont accès à l'agenda des députés par Internet, et les rencontrent régulièrement. Des contacts existent également avec les membres UMP de l'Assemblée nationale élus dans la circonscription. Ces liens entre députés européens et nationaux sont encouragés par les instances nationales des partis, voire par le gouvernement. Jean-Pierre Raffarin, à l'époque où il était Premier ministre, réunissait ainsi une fois par mois les députés européens et nationaux de l'UMP, ainsi que certains ministres pour évoquer des dossiers européens.

Les députés européens estiment tous qu'il leur appartient désormais d'être présents localement et d'entretenir des contacts avec les acteurs de leur circonscription ; dans la mesure où l'immense majorité d'entre eux envisage de poursuivre leur carrière politique au PE ou dans d'autres enceintes, ils n'ont guère le choix et doivent veiller à l'entretien de leur éligibilité. Toutefois, ils s'entendent également pour affirmer que c'est en siégeant au PE qu'ils remplissent réellement leur mandat. A titre personnel, ils accordent une priorité nette à leurs activités au sein de l'assemblée sur celles qu'ils peuvent mener en région. De ce point de vue, le contraste avec les membres de l'Assemblée nationale est saisissant, ces derniers estimant tirer plus de satisfaction de l'exercice du volet « local » de leur mandat ³⁴. Ce contraste tient probablement à deux facteurs : on note tout d'abord que le PE a beaucoup plus d'influence dans la conduite de l'action publique européenne que n'en a l'Assemblée nationale à l'échelle française ; on rappellera d'autre part que les circonscriptions des députés

³⁴ O. COSTA, E. KERROUCHE, *op. cit.*, p. 122 et s.

européens sont à la fois nouvelles, artificielles et très vastes, ce qui ne favorise pas leur appropriation par les élus.

L'enjeu nouveau des pratiques de communication

Conformément à notre schéma théorique de l'éligibilité, le changement de mode de scrutin doit également se traduire par une évolution des pratiques des députés, les logiques d'entretien de leur éligibilité n'étant plus les mêmes. On constate, en premier lieu, un changement de leurs pratiques de communication.

L'exigence d'une présence des élus dans des circonscriptions très vastes a contraint les députés européens à modifier leur politique de communication. Leurs pratiques en la matière restent toutefois assez disparates, pour l'instant. Certains semblent se soucier assez peu de cet enjeu, faute d'implication dans leur mandat ou de désir d'être réélus ; d'autres, au contraire, se sont fortement mobilisés : une partie des élus sortants avait d'ailleurs anticipé le changement de mode de scrutin, et fait évoluer leurs pratiques dès la cinquième législature.

La « lettre d'information », jusqu'alors peu répandue chez les députés européens français, s'est généralisée après l'élection de 2004. Tous les députés disposent d'une lettre personnelle (dont la fréquence de parution est très variable) ou participent à des lettres collectives de leur parti à l'échelle de la circonscription ou de la France ³⁵. Les élus qui disposaient déjà d'une lettre avant 2004 ont fait évoluer celle-ci pour systématiser les informations relatives à leur circonscription. Le même constat vaut pour les sites Internet des élus. La plupart d'entre eux disposent aujourd'hui de sites, soit sur une base personnelle, soit dans le cadre d'une démarche de parti ; la délégation socialiste française a ainsi mis en place des sites Internet standardisés pour ses membres. Tous les sites examinés au début de l'année 2007 laissent une large place aux activités du député en rapport avec sa circonscription ou, le plus souvent, une partie de celle-ci. Qu'il s'agisse des lettres d'information ou des sites Internet, la situation évolue très rapidement. Si quelques semaines après l'élection de 2004 moins de la moitié des élus étaient dotés de ces outils, ceux-ci se sont généralisés. Cette évolution s'inscrit bien entendu dans un mouvement plus large de conversion des parlementaires, nationaux et européens, français et étrangers, à la communication « électronique ».

Des pratiques parlementaires sans grand changement

On ne pourra réellement tirer un bilan de l'impact du changement de mode de scrutin sur les activités des députés au sein de l'assemblée qu'au terme de la présente législature. Il ressort toutefois des entretiens menés avec des élus français, mais aussi avec des fonctionnaires du PE, que les évolutions en la matière sont pour l'instant limitées. Ceci s'explique largement par le caractère « invisible » de la dimension européenne du mandat. Dans son étude des coalitions électorales formées par les partis politiques français lors des élections législatives de 1978, George Tsebelis ³⁶ avait

³⁵ Selon les données que nous avons pu recueillir au début de l'année 2007, la parution semestrielle est la plus habituelle, suivie par le rythme mensuel.

³⁶ G. TSEBELIS, « Nested Games : The Cohesion of French Electoral Coalitions », *British Journal of Political Science*, 18/2, avril 1988, p. 145-170.

introduit une distinction entre politique visible et politique invisible. Cette distinction peut être adaptée à l'analyse de l'attitude des députés européens, qui sont dans une situation très spécifique à cet égard. L'essentiel de leur activité au PE – y compris leur travail en séance plénière – est invisible pour les électeurs, les leaders d'opinion et même la plupart des journalistes, en raison de la faible couverture médiatique des travaux de l'assemblée, de la complexité de son fonctionnement et de la technicité des textes dont elle débat. La contrainte qui s'exerce sur les députés de la part de leurs électeurs et des acteurs susceptibles de les informer est donc relativement faible, sauf dans les cas où un groupe d'intérêt fait directement pression sur les élus en menaçant de rendre public leur comportement sur un dossier particulier, touchant à des intérêts spécifiques dans leur circonscription. Les députés ont, de ce fait, un contrôle presque total sur la part « visible » de leur activité parlementaire, qui repose très largement sur ce qu'ils en disent. On assiste donc moins à une évolution fondamentale des comportements des élus, qu'à une adaptation de leur mise en scène et en discours.

Trois éléments méritent néanmoins d'être soulignés. En premier lieu, les députés tiennent désormais systématiquement compte des caractéristiques de leur circonscription dans les préférences qu'ils expriment, notamment pour le choix des commissions parlementaires. Toutefois, dans la mesure où ils sont pour la plupart élus dans des circonscriptions où ils avaient déjà des attaches, ces logiques étaient déjà à l'œuvre auparavant. En deuxième lieu, il faut noter que les sollicitations locales dont les députés font l'objet connaissent une évolution. A mesure qu'ils s'affirment comme des acteurs du paysage politique local, les citoyens, militants et acteurs politiques, économiques et sociaux se tournent vers eux pour évoquer des dossiers ayant trait à l'Union européenne. Les députés européens accordent désormais une priorité aux sollicitations qui émanent de leur circonscription ; il en va de même pour les demandes de visites du PE. Les délégations nationales des différents partis représentés au PE ont mis en place des systèmes tendant à rationaliser le traitement des courriers émanant de citoyens – portant notamment sur des demandes de subventions ou de visite – afin de les adresser à un député élu dans la circonscription concernée. Pour l'heure, les parlementaires français estiment que les sollicitations émanant d'élus ou de responsables politiques locaux restent assez rares³⁷ ; aucun élu interrogé n'entretient de contact avec les représentants des régions de sa circonscription à Bruxelles. Ils anticipent toutefois l'inflation de telles demandes, et pensent que leurs liens avec les collectivités territoriales ont vocation à se développer.

D'une manière plus générale, les députés estiment, dans un bel ensemble, qu'il leur est difficile d'importer des problématiques locales au PE. On a vu, avant 1999, les difficultés que les députés britanniques – alors élus au scrutin uninominal – rencontraient dans l'évocation au PE de questions strictement locales. Ni le mode

³⁷ « Le changement de mode de scrutin n'a pas amélioré nos relations avec les citoyens. Au contraire, nous avons perdu du poids. Les citoyens ne s'associent pas à nos activités. Moi, je suis élu tête de liste en Ile-de-France mais, par exemple, le Conseil général ne s'est jamais intéressé, ni ne m'a contacté pour essayer de faire quelque chose ensemble. Il n'y a presque pas de relations avec lesdites élites politiques, économiques et sociales locales. Notre activité n'est pas visible ». Entretien avec Paul Marie Couteaux, député européen (groupe Indépendance/Démocratie), septembre 2006.

de fonctionnement de l'assemblée (où le temps de débat en séance plénière est très limité), ni la nature de ses compétences ne se prêtent à ce jeu. L'attachement des députés européens à des problématiques locales s'exprime pour l'instant, et comme par le passé, par les choix qu'ils opèrent au sein du PE ³⁸ (choix de commissions parlementaires en rapport avec leur région, demandes de rapports, dépôt de questions et de propositions de résolution...) et par les intergroupes dans lesquels ils siègent. Les intergroupes sont des structures informelles qui rassemblent des députés de différents horizons politiques autour d'une question commune, souvent liée à des intérêts régionaux : aéronautique, viticulture, mines, pêche, minorités linguistiques... Ils sont particulièrement propices à la défense d'intérêts régionaux, ou, du moins, à l'affirmation par les élus de leurs efforts en ce sens. Les députés des régions viticoles appartiennent ainsi tous à l'intergroupe « viticulture, tradition, qualité », sans y être forcément très actifs. Peu importe, puisque cet aspect de leur travail parlementaire, qui se déploie en marge des activités officielles de l'institution, n'est visible qu'à travers ce qu'en disent les députés eux-mêmes.

Conclusion

Malgré tous les espoirs que les fédéralistes plaçaient dans l'élection directe du PE, celle-ci n'a pas contribué à rapprocher les citoyens de l'Union. Le scrutin européen suscite de moins en moins d'attention de la part des électeurs et des médias, et les députés peinent à assurer une médiation entre les territoires d'expérience des citoyens et les instances de régulation de l'Union. La régionalisation du mode de scrutin – qui constitue un mouvement de fond dans tous les États membres – est une réponse à cette faiblesse, et surtout à la double incapacité des députés européens de revendiquer une représentativité « européenne » (trop abstraite) ou « nationale » (intolérable pour les parlementaires nationaux).

Quel bilan peut-on tirer de sa mise en œuvre lors des élections de 2004 en France ? En ce qui concerne l'identité des députés européens, la réforme a eu des effets certains : elle a favorisé les candidats dotés d'un ancrage ou d'une expérience locale, qu'elle a contraints à mener une campagne localisée. Le nouveau mode de scrutin a, par ailleurs, permis une représentation moins dispersée de la France au PE. Dans l'exercice du mandat, les députés ont été amenés à accorder une plus grande attention à leur circonscription et à mettre l'accent sur leurs activités de communication ; en revanche, la réforme n'a pas produit d'impact significatif sur le comportement des députés. Au total, si elle a permis de rapprocher les députés des citoyens, elle n'a pas modifié la place de ces derniers dans les travaux de l'assemblée.

La réforme a-t-elle permis de lutter contre le caractère élitiste de la représentation française au PE ? On peut en douter. Si les élus actuels sont davantage portés et contraints que leurs prédécesseurs à rendre des comptes aux citoyens dans leurs circonscriptions respectives, leurs caractéristiques sociologiques les rapprochent davantage que par le

³⁸ « J'ai une permanence électorale et en fin de semaine, je suis obligé de revenir dans ma circonscription [Sud ouest]. J'ai également été obligé de me spécialiser sur les grands dossiers locaux (le massif forestier, le bois, le vin, le maïs, les problèmes méditerranéens). Tous ces dossiers m'amènent à entretenir des relations avec les citoyens et avec les « locaux » ». Entretien avec Alain Lamassoure, *op. cit.*

passé des « professionnels de la politique » qui dominent les institutions politiques en France. Que l'on se réfère à leur âge, à leur expérience politique, à leurs autres mandats ou à leur catégorie socioprofessionnelle, les représentants français au PE se rapprochent du profil de leurs homologues à l'Assemblée nationale. Les députés issus de la société civile et de l'appareil des partis, qui faisaient jadis l'originalité du PE, ont ainsi cédé leur place à des notables expérimentés. Le mandat de député européen est, plus que jamais, une opportunité parmi d'autres d'amorcer ou de poursuivre une carrière politique qui n'a, pour la très grande majorité des députés, rien de spécifiquement européen.

Judge-made law

Aux origines du « modèle » politique communautaire (retour sur *Van Gend & Loos* et *Costa c. ENEL*)

Antoine VAUCHEZ

« Il est donc réel, le solidaire enchaînement des principes juridiques sur lesquels repose le Marché Commun : pas de communauté de marché sans loi commune, pas de loi commune sans interprétation uniforme, pas d'interprétation uniforme sans la primauté d'un tel droit »¹.

L'Europe, aussi, a son « triangle magique ». « Effet direct », « primauté », et « renvoi préjudiciel »², ces trois mots-clés qui rebutent le non-juriste forment pourtant aujourd'hui un triptyque incontournable pour qui veut penser et rendre compte de la *nature* spécifique du « régime politique » européen, qu'il s'agisse de son architecture, de son mode de fonctionnement ou de ses fondements. Pris isolément, chacun de ces termes n'est rien d'autre qu'un principe juridique bien incapable de fonder à soi seul un ordre politique. Mais inscrits dans un rapport d'enchaînement logique, leurs effets potentiels semblent se cumuler dans une dynamique de renforcement circulaire : pas d'existence des traités européens, sans primauté du droit qu'ils instituent sur les droits des Etats membres ; pas de primauté, sans effet direct opposable aux et par les justiciables ; pas d'effet direct, sans renvoi préjudiciel permettant d'assurer son application uniforme sur l'ensemble du territoire de l'Union ; et, bouclant ainsi la boucle, pas de renvoi préjudiciel devant la CJ sans utilité à le faire, c'est-à-dire sans effet direct et primauté des traités. Que l'un de ces trois piliers vienne à être menacé et

¹ R. LECOURT, *Allocutions prononcées à l'audience solennelle du 23 octobre 1968 à l'occasion du X^e anniversaire de la CJCE, Revue trimestrielle de droit européen*, 4, octobre-décembre 1968, p. 746-762, p. 751.

² Le renvoi préjudiciel est une procédure prévue au traité de Rome (aujourd'hui article 221, ex-177) qui permet à n'importe quel juge national saisi d'une affaire mettant en jeu du droit communautaire de surseoir à statuer en demandant à la Cour de justice d'interpréter la question de droit en cause. Pour un exemple récent, voir D. SIMON, « Retour du mythe du gouvernement des juges ? », *Jurisclasseur-Europe*, février 2006, p. 1.

il semble que c'est l'édifice communautaire tout entier qui vacille ³. Ainsi construits en *combinatoire*, ils forment une véritable *méta-physique* de l'Europe saisissant dans un même prisme (l'*ordre* juridique européen) l'ensemble hétérogène voire conflictuel des espaces et des groupes qui forment la construction européenne. Principe de description permettant de conférer une *rationalité* et un semblant d'unité à la politique européenne, ce « triangle magique » fait aussi figure de principe actif, véritable moteur des processus d'europanisation à l'œuvre depuis les années 1960 ⁴. Il forme ainsi le socle d'un *méta-récit* européen qui a pour acte de naissance officiel deux arrêts de la Cour de justice – *Van Gend & Loos* du 5 février 1963 et *Costa c. ENEL* du 15 juillet 1964. Aujourd'hui solidement liés l'un à l'autre, ces deux décisions de justice figurent comme un moment de révélation d'une « doctrine » associant deux principes effet direct/primauté à une voie de recours, la question préjudicielle ⁵. A bien des égards, l'histoire dont ces arrêts constituent le commencement est l'un (et, peut-être, le principal) des grands récits disponibles sur le processus d'intégration européenne ⁶ tant et si bien qu'on peine aujourd'hui à imaginer ce « qu'eût été le droit des Communautés » et, serait-on tenter de dire, l'Europe, « sans les arrêts de 1963 et 1964 » ⁷. Ici plus qu'ailleurs sans doute, il paraît aujourd'hui difficile d'échapper aux rétrodictions téléologiques qui pensent le sens et la portée de ces arrêts en fonction de l'issue, qu'elle soit juridique (formation d'un ordre juridique fortement intégré), économique (développement intense des échanges intra-communautaires) ou politique (succession de traités approfondissant l'intégration européenne)... Clé de voûte sur laquelle s'appuie tout l'édifice juridique savamment construit par près de cinquante années de production doctrinale ⁸, ce « triangle magique » est désormais solidement

³ Nombreux sont ceux qui craignent aujourd'hui, singulièrement sous l'effet d'une « politisation » des enjeux européens, l'épuisement des « effets structurants » de cette combinatoire juridique sur la dynamique d'intégration européenne.

⁴ On notera d'ailleurs que le projet de Constitution européenne portait en son article I-6, c'est-à-dire au cœur même des dispositions les plus fondamentales, celles relatives à la définition et aux objectifs de l'Union, la consécration du principe de primauté.

⁵ De manière tout à fait emblématique, la sélection d'arrêts présentée sur le site web de la Cour dans la langue des nouveaux pays membres au moment du dernier élargissement fait commencer l'histoire de la Cour le 5 février 1963 avec l'arrêt *Van Gend & Loos*, <http://curia.europa.eu/cs/content/juris/data57/liste.htm> (consulté le 15 avril 2007).

⁶ Sur les récits dans l'Union européenne, voir Cl. RADAELLI, « Logiques de pouvoir et récits dans les politiques publiques de l'Union européenne », *Revue française de science politique*, 2, avril 2000, p. 255-275.

⁷ Voir R. LECOURT, « Qu'eût été le droit des Communautés sans les arrêts de 1963 et 1964 ? », in *Mélanges Jean Boulouis : l'Europe et le droit*, Dalloz, 1991, p. 349-361. « *It is safe to say, with the benefit of the hindsight, that had the Court followed the Governments, Community law would have remained an abstract skeleton, and a great variety and number of Treaty violations would have been undisclosed and unaddressed* », E. STEIN, « The Making of a Transnational Constitution », *American Journal of International Law*, 75, 1981, p. 6.

⁸ La dynamique même de développement du droit communautaire peut d'ailleurs être présentée autour de deux axes : i) la clarification progressive de la portée (quels articles des traités ? quels actes ? quelles conséquences ?...) de ces principes via la jurisprudence de la Cour (*Van Duyn*, 1974, *Simmenthal*, 1978, *Francovich*, 1990...) ; ii) leur diffusion difficile et

arrimé à une véritable théorie judiciaire de l'intégration qui fait du droit et du juge communautaire l'ossature de la politique européenne elle-même.

Ce lien entre ce « triangle magique » et l'intégration européenne a été pensé par la littérature néo-fonctionnaliste. Elle en a fait un *effet émergent* d'une dynamique d'intérêts juridiques (les juges nationaux) et extra-juridiques (les différents intérêts sociaux : associations, multinationales, groupes d'intérêt...) qui se sont saisis de l'opportunité ouverte par la jurisprudence de la Cour. En faisant voir ces forces qui ont placé le juge communautaire au cœur des dynamiques d'eupéanisation, cette littérature aura surtout contribué à étayer la « réalité » de cette théorie judiciaire de l'intégration en montrant tous les effets d'entraînement que ces arrêts ont rendus possibles ⁹. Mais ce réalisme des intérêts, aussi efficace soit-il, ne porte en fait l'analyse qu'au milieu du gué. Les intérêts – ici, les intérêts au droit – semblent émerger spontanément au cœur de la politique européenne comme un donné pré-existant qui s'ajuste naturellement aux évolutions de la structure des opportunités politiques dont ces différents groupes sont tenus pour pleinement conscients. Pour le dire autrement, tout se passe comme si la boîte noire des « intérêts » avait remplacé celle du « droit ». On voudrait montrer le profit qu'il y a à emprunter un chemin inverse qui fait de cette théorie judiciaire de l'Europe non pas tant le modèle explicatif que le phénomène à expliquer. A travers la genèse de cette théorie judiciaire de l'Europe, c'est-à-dire à travers le travail collectif et concurrent de définition des fonctions du droit dans la politique européenne tel qu'il s'engage au cours des années soixante, on voit se définir et se diffuser un modèle politique qui fait du juge le point de convergence des dynamiques d'intégration et l'espace privilégié d'intermédiation des intérêts sociaux qui font l'Europe. Plus largement, à travers le processus de formation de cette théorie, de ses mots et de ses mots d'ordre, c'est le groupe même des juristes qui, en objectivant ainsi son propre rôle, se construit. Dire la théorie judiciaire de l'Europe, c'est construire une appréhension unitaire des expériences et des pratiques du droit de l'Europe, c'est-à-dire aussi forger des catégories d'analyse qui permettent à un ensemble d'agents aux profils sociaux divers et inscrits dans des univers professionnels à bien des égards incomparables voire antagonistes de se penser et de se représenter comme une seule et même réalité dans les Communautés européennes. Dès lors, dans un « effet de théorie » tout à fait caractéristique, suivre la formation d'une théorie judiciaire de l'Europe, c'est aussi indissociablement suivre la formation d'un groupe, de ses contours, de ses raisons d'être et, en définitive, de ses porte-parole.

Faute de pouvoir refaire ici toute l'histoire par laquelle s'est forgée cette doctrine, on observe comment, entre la fin de l'année 1962 et la fin de l'année 1965, c'est-à-dire en moins de trois années et dans un contexte où les crises politiques se

accidentée dans les différents ordres juridiques nationaux. Les querelles sur le rapport traités européens/constitutions nationales sont lues de ce point de vue comme un énième avatar de cette histoire.

⁹ Les travaux d'Alec Stone offrent la version la plus aboutie de ce paradigme : voir notamment A. STONE SWEET, *The Judicial Construction of Europe*, Oxford, Oxford University Press, 2004. Pour une analyse de ce récit néo-fonctionnaliste, on se permet de renvoyer à A. VAUCHEZ, « Une Europe aux normes. Sociologie politique d'une Communauté de droit », in C. BÉLOT, P. MAGNETTE, S. SAURUGGER (ed.), à paraître.

multiplient à Bruxelles, les arrêts *Van Gend & Loos* (6 février 1963) et *Costa c. ENEL* (15 juillet 1964) se sont trouvés annoncés, interprétés, associés, stylisés, et polis pour ne plus apparaître que sous la forme d'une théorie juridique de l'Europe construite autour d'un ensemble de principes stables placés au fondement de l'ordre politique communautaire. Cela suppose de suspendre pour un temps le sens objectif de ces deux événements judiciaires qui fait de la Cour de justice l'auteur solitaire (on dit « prétorien ») d'un coup de force pensé sur le mode d'un avènement *ex nihilo* d'un véritable corps de doctrine qui s'imposerait de l'extérieur aux acteurs de la politique européenne. C'est à cette condition que l'on pourra comprendre la construction et la gestion collective et concurrentielle du sens de ces arrêts dans la continuité de processus qui se situent de part et d'autre de « l'événement » ; et notamment en restituant l'espace des possibles (c'est-à-dire notamment des possibles latéraux non réalisés historiquement) et, partant, la part d'incertitude et de fluidité (tâtonnements, hésitations, ajustements interprétatifs...) qui contraint les anticipations et les stratégies d'acteurs qui sont aussi convaincus par la réversibilité et la fragilité de ce qu'ils construisent qu'ils sont prompts à prophétiser l'inexorable développement de cette « Communauté de droit »¹⁰. Cela suppose de penser l'émergence de cette doctrine comme le produit contingent de la convergence d'un ensemble de mobilisations politiques, administratives ou académiques qui, sans avoir le droit pour fondement, y trouvent un point d'appui essentiel. Et le questionnement rejoint ici celui du volume en pointant ce que le succès de ce « modèle » doit au travail de juristes diversement situés dans l'espace européen mais qui trouvent dans la valorisation de la portée des arrêts *Van Gend & Loos* (février 1963) et *Costa c. ENEL* (juillet 1964), l'occasion d'énoncer et d'explicitier, à travers l'évocation commune des fonctions essentielles du droit dans la construction européenne, leur propre existence comme « groupe » (les « juristes européens ») et leur nécessité (fonctions sociales du droit et du juriste) dans la politique communautaire¹¹.

Amici curiae. Des arrêts Van Gend & Loos et Costa à la « doctrine de la primauté »

Véritable mythe fondateur du droit communautaire, élevé au rang de précurseur, l'arrêt *Van Gend & Loos* (aff. 26/62) du 5 février 1963 est difficile à penser aujourd'hui autrement que sur le mode de la rupture historique. On serait pourtant bien en peine de retrouver dans le texte de l'arrêt lui-même cette clarté voire cette pré-science dont il est aujourd'hui affublé. Son statut de « grand arrêt » se construit d'abord de part et d'autre de l'événement lui-même, c'est-à-dire dans la trame dense des prédictions qui organisent les anticipations à l'égard de la jurisprudence de la Cour et un

¹⁰ Sur ce double rapport au temps des juristes, on se permet de renvoyer à G. SACRISTE, A. VAUCHEZ, « Les « bons offices » du droit international. Analyse de la constitution de l'autorité du droit dans les espaces internationaux », *Critique internationale*, 26, avril 2005.

¹¹ Pour une analyse de la genèse de cette élite juridique européenne, voir A. VAUCHEZ, « Une élite d'intermédiaires. Genèse d'un capital juridique européen (1950-1970) », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 166-167, mars 2007.

ensemble de rétro-dictions qui viennent donner sens à l'événement ¹². Loin d'être ce coup de tonnerre dans un ciel serein, il est à bien des égards attendu. Le droit du traité de Rome connaît en effet depuis quelques mois à peine ses premières applications devant les tribunaux nationaux et les premières décisions judiciaires (le Conseil d'Etat italien le 7 novembre 1962, le tribunal administratif de Berlin le 26 octobre 1962, la cour d'appel de Paris le 26 janvier 1963...) ont amorcé un débat sur la valeur et les effets juridiques du nouveau traité, aiguillant l'attention du petit milieu des commentateurs des décisions de la Cour de justice quant à la position que la juridiction communautaire adoptera sur ce point. D'autant que la Cour a, en avril de l'année précédente, éternisé le nouveau mécanisme du recours préjudiciel qui lui permet (via l'article 177 du traité de Rome) d'être saisie d'une question d'interprétation des traités par les juridictions des Etats membres (arrêt *Bosch*, 6 avril 1962). L'inconnue que constitue la position de la Cour combinée à l'opportunité toute nouvelle du recours préjudiciel n'aura d'ailleurs pas échappé aux deux spécialistes de droit international privé que sont les avocats Hans Stibbe et L. F. D. Ter Kuile qui défendent l'entreprise de transport *Algemene Transport- en Expeditie onderneming Van Gend & Loos* devant le tribunal néerlandais puis devant la Cour de justice ¹³. Le second, inscrit au barreau de Rotterdam depuis 1955, participe en effet depuis novembre 1961 à un groupe de travail de l'association néerlandaise pour le droit européen (section nationale de la principale association de juristes européens, la Fédération internationale pour le droit européen, voir *infra*) chargé précisément d'identifier « quelles dispositions du traité instituant la CEE sont « *self-executing* » » ¹⁴ (effet direct). A bien des égards, dès lors, *Van Gend & Loos* s'apparente pour ces deux juristes à une sorte de *test-case* avant l'heure ¹⁵.

¹² Sur ces processus de construction du sens des « événements », voir sur des terrains différents, B. GAITI, *De Gaulle, prophète de la V^e République*, Presses de Sciences Po, 1998 ; P. LEHINGUE, « Mais qui a gagné. Les mécanismes de production des verdicts électoraux », in J. LAGROYE *et al.* (dir.), *Mobilisations électorales*, PUF, 2006, p. 323-360 ; A. COHEN, « Le « père de l'Europe ». La construction sociale d'un récit des origines », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 166-167, mars 2007, p. 14-29.

¹³ Hans Stibbe a hérité en 1920 du cabinet fondé par son père à Amsterdam. Après plusieurs fusions (en 1991 avec le cabinet belge spécialisé en droit communautaire Simont & Simont), l'ouverture de plusieurs bureaux étrangers (Bruxelles, Paris, Londres, New York...), ce cabinet s'imposera ultérieurement comme l'un des tout premiers cabinets d'avocat en droit communautaire et, plus largement, en droit international privé. Voir <http://www.stibbe.be>. Il compte aujourd'hui 72 associés et 246 collaborateurs sur 4 bureaux.

¹⁴ Deuxième colloque international de droit européen.

¹⁵ Le *test-case*, composante classique du répertoire d'action de l'avocat américain, peut être défini comme une inversion de situation qui fait que c'est l'avocat qui, cherchant à tester les limites d'un texte juridique, part à la recherche d'un client dont le litige lui permettrait d'éprouver une stratégie contentieuse qui préexiste au cas d'espèce. L'histoire du droit communautaire est jalonnée de *tests-cases* dans des domaines aussi divers que l'ouverture des magasins le dimanche ou l'égalité homme-femme : voir R. CICHOWSKI, « Women's Rights, the European Court, and Supranational Constitutionalism », *Law and society review*, 38/3, 2004, p. 489-512 ; R. RAWLING, « The Eurolaw Game : Some Deductions from a Saga », *Journal of Law and Society*, 20/3, automne 1993, p. 309-340.

Dans les 5 mois qui séparent la notification du recours préjudiciel devant la Cour (23 août 1962) et l'arrêt lui-même (5 février 1963), les attentes se font plus précises : quelques jours à peine avant la décision, le référendaire (conseiller juridique) du juge français Robert Lecourt, prédit un « grand arrêt » aiguisant davantage encore les anticipations : « quand on sait qu'une question préjudicielle a été posée récemment à la Cour (l'affaire est en délibéré) au sujet de l'éventuelle « applicabilité » directe de l'article 12 sur le territoire des Etats membres, c'est-à-dire en d'autres termes sur le droit pour les intéressés de réclamer eux-mêmes l'application de cette disposition devant leurs juridictions nationales, on voit l'intérêt immense que présenterait pour tous les justiciables et non seulement pour les Etats membres, l'arrêt 2 et 3/62 si la Cour devait répondre affirmativement à cette question »¹⁶. Ces attentes fortes placées dans la Cour sont particulièrement perceptibles à la Commission de la CEE elle-même. Par son ampleur et la systématisme du propos, le mémoire que présente devant la Cour le directeur du service juridique de la Commission, Michel Gaudet, le confirme. Qualifié par l'avocat général Karl Roemer de « vaste analyse sur la structure de la Communauté » exposée « de manière très impressionnante par la Commission », c'est bel et bien une « doctrine » générale du droit des *trois* traités européens qui est proposée sur les 21 pages d'un texte qui n'évoque le fond de l'affaire qu'en toute fin. Cherchant à dégager l'irréductible spécificité des « structures juridiques établies par ces traités » à l'égard du droit international, il la fonde sur trois thèses :

- i) « l'effet des traités dans les droits internes n'est pas une question de droit interne relevant de l'appréciation souveraine des autorités nationales (diplomatiques), mais (...) relève de l'interprétation de ce droit par la Cour de justice » (saisie via la question préjudicielle de l'article 177) ;
- ii) « les tribunaux nationaux sont tenus d'appliquer les règles de droit communautaire » (du fait de l'applicabilité directe des traités et du droit dérivé) ;
- iii) « les tribunaux nationaux sont tenus de faire prévaloir les règles de droit communautaire sur les nationales contraires, même postérieures »¹⁷.

Les ambiguïtés de l'arrêt Van Gend & Loos

A bien des égards pourtant, loin d'avoir la netteté qu'on lui prête aujourd'hui, l'arrêt ne répond qu'imparfaitement à ces attentes de clarification¹⁸. Sans doute rejette-t-il clairement les allégations des trois Etats membres (Belgique, Pays-Bas,

¹⁶ R.-M. CHEVALLIER, « Commentaire d'arrêt », *Gazette du Palais*, 19-22 janvier 1963, p. 1.

¹⁷ « Note à MM. Les membres de la Commission. Objets : observations de la Commission devant la Cour de justice au sujet des demandes préjudicielles de la « Tariefcommissie » néerlandaise », non daté, 21 p., p. 9, 11 et 17. On remercie Bruno de Witte qui a eu l'amabilité de nous prêter une copie de ce précieux document.

¹⁸ Dès lors que la Cour n'a pas versé ses fonds au service des archives de l'Union européenne (le procès-verbal du délibéré étant de toute façon exclu par le règlement 354/83 de la CEE organisant le dépôt des archives des institutions communautaires) et que la procédure ne prévoit pas – à l'inverse de la Cour européenne des droits de l'homme – d'opinions dissidentes,

<i>Mémoire du service juridique de la Commission européenne</i> ^a	<i>Conclusions de l'avocat général Karl Roemer</i> ^b	<i>Texte de l'arrêt</i> ^c
Effet direct/ <i>self-execution</i> ^d	« Etant par la volonté des Etats membres une norme de la Communauté en fonction de laquelle chacun est tenu de régler son comportement, la règle de droit communautaire créée pour chacun le droit à obtenir son application. (...) On ne voit d'ailleurs pas sur quels critères se fonderait une distinction entre les règles communautaires qui créent un droit au profit des particuliers et celles qui n'en créent pas » (p. 16)	« (des droits directs) naissent non seulement lorsqu'une attribution explicite en est faite par le traité, mais aussi en raison d'obligations que le traité impose d'une manière bien définie tant aux particuliers qu'aux Etats membres et aux institutions communautaires »
Primauté/prévalence	« les tribunaux nationaux sont tenus de faire prévaloir les règles de droit communautaire sur les nationales contraires, même postérieures »	Rien
		« Si, dans le droit de la Communauté, les rédacteurs du traité avaient conçu comme règle générale le principe de l'applicabilité directe des règles du traité dans le sens d'une prééminence par rapport au droit national, la procédure de sanction pourrait se borner à constater la nullité des mesures contraires au traité »

<i>Mémoire du service juridique de la Commission européenne</i> ^a	<i>Conclusions de l'avocat général Karl Roemer</i> ^b	<i>Texte de l'arrêt</i> ^c
L'enjeu	« Il est fondamental, pour les intérêts des Etats membres comme pour les intérêts privés, que l'application effective et uniforme des règles communautaires soit assurée. Une telle application est en définitive la meilleure sinon la seule garantie d'une protection des droits et du bon fonctionnement du marché commun » (p. 9)	« Unité d'interprétation » « L'objectif du traité CEE qui est d'instituer un Marché commun »
Définition juridique de l'Europe	« L'application du système général (du droit international) aux traités compatible avec les structures juridiques établies par ces traités et avec les objectifs poursuivis par les Communautés » ; « un ordre juridique commun » (p. 5)	Un « nouvel ordre juridique international »

^a « Note à MM. Les membres de la Commission », *op. cit.*

^b *Ibid.*, p. 44.

^c CJ, arrêt du 5 février 1963, aff. 26-62, *Rec.*, p. 3.

^d Il n'est pas anodin de relever que le lexique lui-même n'est pas stabilisé loin s'en faut : « prévalence » est fréquemment préféré à « primauté » ; « *self-execution* » – principe directement importé du droit international – est encore souvent évoqué (y compris par les auteurs francophones) comme « applicabilité directe », « effet immédiat en droit interne » ou « effets juridiques directs ».

Allemagne), qui avaient déposé une note refusant *par principe* toute applicabilité directe des traités¹⁹. Mais, en ne reconnaissant à ce stade l'effet direct qu'à l'article 12 du seul traité CEE (droits de douane), en refusant de consacrer la spécificité de l'ordre juridique européen (qui n'est qualifié que de « nouvel ordre juridique international »), et en ne se prononçant pas – comme l'y invitait le service juridique de la Commission – sur la question de la primauté, l'arrêt reste prudemment à mi-chemin entre l'ambitieuse construction de Michel Gaudet et les analyses plus circonspectes de l'avocat général allemand Karl Roemer. En soi, il n'appelle pas nécessairement ce qui nous apparaît aujourd'hui comme sa suite « logique » (l'affirmation du principe de « primauté »), ni même l'appareil de justification politico-juridique (la nécessaire uniformité de l'application du droit) qui l'accompagne depuis lors. Du reste, par son caractère fouillis et sa surabondance argumentative, relevés par de nombreux auteurs, l'arrêt se prête à des interprétations plus ou moins extensives, plus ou moins générales.

Ainsi, s'il établit bien la possibilité d'un effet direct, l'arrêt ne tranche pas véritablement entre les théories antagonistes de l'avocat général et de la Commission et, de ce fait, il ne lève pas – loin s'en faut – toutes les inconnues qui pèsent sur l'interprétation des traités. En quelques semaines pourtant, il se trouve saisi dans un tourbillon interprétatif amorcé par plusieurs juges de la Cour, leurs référendaires, mais aussi par le service juridique de la Commission qui attirent l'attention de divers acteurs administratifs, politiques et académiques sur son « importance » pour la construction européenne. En faisant ainsi parler l'arrêt, en étendant – selon les publics – le sens et la validité de son « message », c'est une sorte de second délibéré qui s'engage, publiquement cette fois, où se construit la portée générale de *Van Gend & Loos*, bien au-delà des considérations relativement prudentes inscrites dans son texte même.

Les entrepreneurs judiciaires ou les augures du droit européen

De manière frappante, ce sont presque exclusivement les tenants d'une lecture extensive de l'arrêt qui s'expriment dans les semaines qui suivent sa publication. Véritables entrepreneurs judiciaires²⁰, ces juges, référendaires et juristes de la Commission européenne préemptent en quelque sorte « l'espace herméneutique » de l'arrêt²¹ en posant très rapidement les premiers jalons interprétatifs, relayés en cela par le service juridique de la Commission. Si rien ne permet à ce jour de parler

on ne peut à ce jour saisir que très indirectement les discussions et les clivages que suscite cet arrêt chez les sept juges et les deux avocats généraux de Luxembourg.

¹⁹ Pour un décryptage minutieux des thèses des différentes parties (Pays-Bas, Belgique, Commission, l'avocat général Karl Roemer), voir E. STEIN, « The Making of a Transnational Constitution », *op. cit.*, p. 1-27.

²⁰ Pour une analyse de l'entrepreneuriat judiciaire, on se permet de renvoyer à nos développements dans A. VAUCHEZ, *L'institution judiciaire remotivée. Le processus d'institutionnalisation d'une « nouvelle justice » en Italie (1960-2000)*, Paris, LGDJ, coll. Droit et société, 2004, p. 71-84. Voir aussi W. MACINTOSH, C. KATE, *Judicial Entrepreneurship. The Role of Judges in the Marketplace of Ideas*, Westport, Greenwood Press, 1997.

²¹ Il faudrait ici pouvoir restituer les différents signes et marqueurs (classement de l'arrêt, communication de la Cour...) qui, en dehors même du contenu de l'arrêt, en marquent l'importance aux yeux des juges et des milieux judiciaires eux-mêmes, forme de communication apparemment silencieuse de la Cour mais qui n'échappe pas à l'œil de ceux qui sont socialisés à

d'une véritable stratégie collective, on reste frappé par l'activisme interprétatif qu'ils déploient dès le mois de février 1963. Ils disent avec d'autant plus d'autorité ce que veut dire *Van Gend & Loos* que leur participation au délibéré et le secret qui l'entoure les placent en position quasi monopolistique pour construire le sens (au double sens du terme) de la jurisprudence de la Cour et de fait, ce travail d'exégèse ne rencontre aucune voix (publiquement) discordante issue de la juridiction communautaire elle-même. Indiquant, bien au-delà du seul cas d'espèce, ce que « l'arrêt reconnaît implicitement » (juge Alberto Trabucchi), ils construisent ainsi les contours d'une *jurisprudence Van Gend & Loos*, c'est-à-dire un ensemble de principes abstraits capables de régir la généralité des relations juridiques européennes. Il s'agit tout d'abord de faire sortir l'arrêt de l'anonymat²² en l'exhumant en quelque sorte du stock des décisions de la Cour. Opérant ainsi une forme de pré-sélection en lieu et place du réseau des chroniqueurs juridiques et autres commentaires d'arrêt dont c'est traditionnellement le rôle, ils alertent divers publics et diverses professions (avocats, juges nationaux, professeurs de droit...) en soulignant « l'événement » qu'il constitue.

Les juges de la Cour, premiers interprètes de Van Gend & Loos : une chronologie

Sans prétendre à l'exhaustivité, on peut reconstituer une chronologie relativement fine des interventions de juges alertant diverses enceintes et divers publics sur l'importance de l'arrêt.

23 février 1963, Maurice Lagrange, avocat général à la Cour, conférence devant la section française de la Fédération internationale pour le droit européen : « En ce qui concerne le caractère « *self executing* » [effet direct], je dois tout de suite vous signaler un arrêt récent de la Cour, 26/62 du 5 février 1963, rendu à titre préjudiciel sur renvoi d'une juridiction fiscale des Pays-Bas. C'est un arrêt de la plus haute importance, car il considère les dispositions du traité comme des règles de caractère normatif créant aussi bien des droits au profit des ressortissants des Etats membres que des obligations à leur charge »²³.

23 février 1963, Robert Lecourt, juge français à la Cour, dans les colonnes du quotidien *Le Monde* : « Au plus fort de la crise de Bruxelles, le monde judiciaire vient d'apporter à l'édifice européen une pierre d'honorable dimension »²⁴.

23 février 1963, Michel Gaudet, directeur du service juridique de la Commission, intervention devant la Conférence du Jeune barreau de Liège : « La principale nouveauté concerne la portée qu'il convient d'attribuer aux dispositions du traité. Celle-ci doit être déduite de règles d'interprétation nouvelles, fondées sur les caractères

l'univers judiciaire. Voir, sur ce point, E. SERVERIN, *De la jurisprudence en droit privé. Théorie d'une pratique*, Presses de l'Université de Lyon, 1985.

²² Le dépouillement de quotidiens français, allemands et italiens mais aussi du bulletin d'information communautaire *Europe – Documents* permet de confirmer que l'arrêt passe complètement inaperçu dans les jours qui suivent sa publication.

²³ M. LAGRANGE, « L'organisation, le fonctionnement et le rôle de la Cour de justice des Communautés européennes », *Bulletin de l'Association des juristes européens*, 13-14, 1963, p. 10. On notera que Maurice Lagrange n'a pas pris part à cette décision.

²⁴ R. LECOURT, « L'Europe dans le prétoire », *Le Monde*, 23 février 1963, p. 1. Voir aussi quelques mois plus tard, R. LECOURT, « Où en est l'Europe judiciaire ? », *Le Monde*, 12 novembre 1963.

particuliers des Communautés. L'arrêt rendu le 5 février dernier (...) est à cet égard du plus haut intérêt »²⁵.

6 avril 1963, Alberto Trabucchi, juge italien à la Cour, conférence conclusive du cours organisé à l'Université de Ferrare (dont il est un ancien professeur) par le Cedece : « Le thème [de la construction au niveau international d'ordres juridiques propres] a aujourd'hui une justification parce que l'audace d'une conception, qui n'est certainement pas nouvelle mais qui a été tant combattue jusqu'ici, trouve un appui dans une définition jurisprudentielle destinée à avoir une grande résonance. Je me réfère à l'arrêt du 6 février de cette année de la Cour »²⁶.

Printemps 1963, Nicola Catalano, ancien juge italien de la Cour (qu'il a quittée quelques mois plus tôt), dans les colonnes de l'une des principales revues juridiques italiennes *Il Foro padano*²⁷.

Printemps 1963, Paolo Gori, référendaire du juge Alberto Trabucchi, dans la principale revue juridique italienne : « *La sentenza [Van Gend & Loos] pensiamo che costituisca uno di questi contributi essenziali, e dovrà essere ricordata come una pietra miliare nell'affermazione del diritto europeo. (...) La Corte, con grande indipendenza di giudizio, fornendo un'evidente prova del suo carattere di organo sopranazionale, ha respinto [la] tesi [dei governi olandesi e tedeschi]* »²⁸.

Printemps 1963, Andreas Donner, président néerlandais de la Cour, dans le premier numéro de la revue anglo-néerlandaise *Common Market Law Review* : « *Even more interesting is another decision given some weeks ago. (...) In its decision of February 6th 1963, the Court answered this question in the affirmative. The importance of this first point in particular needs little emphasis. The fact that it has accepted that (article 12 of the treaty) is self-executing and becomes therefore immediately part of the internal law of the member countries and applicable in local courts is of cardinal importance for the entire operation of the EEC Treaty* »²⁹.

De manière tout à fait caractéristique, cet activisme interprétatif suit moins des canaux transnationaux qu'il n'épouse les réseaux sociaux *nationaux* des différents juges. Pèlerins de la cause juridique paneuropéenne, c'est avant tout dans les enceintes politiques, juridiques ou académiques nationales dont ils sont issus qu'ils la font vivre³⁰. On ne s'étonnera pas ainsi si l'ancien ministre et parlementaire Robert Lecourt s'exprime dans *Le Monde* comme il le fera d'ailleurs à plusieurs reprises au cours de ses années à Luxembourg, de même qu'il semblera naturel que les juges

²⁵ M. GAUDET, « Incidences des Communautés européennes sur le droit interne des Etats membres », *Annales de la Faculté de droit de Liège*, 1963, p. 5-26, p. 24.

²⁶ A. TRABUCCHI, « Un nouveau droit », Conférence faite le 6 avril 1963, Université de Ferrare, publiée dans *Rivista di diritto civile*, IX/3, 1963, p. 259-272.

²⁷ N. CATALANO, « L'inserimento diretto delle disposizioni contenute nel Trattato istitutivo della Comunità economica europea negli ordinamenti giuridici degli Stati membri », *Foro padano*, V, 1963, p. 32-34.

²⁸ P. GORI, « Una pietra miliare nell'affermazione del diritto europeo », *Foro italiano*, IV, 1963, p. 8-17.

²⁹ A. DONNER, « National Law and the Case Law of the Court of Justice of the European Community », *Common Market Law Review*, 1, 1963, p. 8-16, p. 13-14.

³⁰ Cet élément vient conforter la thèse développée ailleurs selon laquelle c'est dans les espaces nationaux que se construit l'autorité de ce droit transnational, voir A. VAUCHEZ, « Une élite d'intermédiaires », art. cit.

Antonio Trabucchi et Andreas Donner, universitaires de profession, s'expriment à l'occasion d'une conférence pour l'un et d'une publication scientifique pour l'autre. Mais si l'espace d'interprétation de l'arrêt se trouve ainsi capté, c'est aussi que les juges disposent avec leurs référendaires de relais efficaces disposant d'une plus grande liberté dans le travail d'interprétation d'arrêts qu'ils ont eu à connaître directement dans leur travail sans être pour autant tenus à la prudence du fait du secret du délibéré. Ils sont d'autant mieux placés qu'ils assurent fréquemment la chronique régulière de la jurisprudence de la Cour dans les revues juridiques de leur pays d'origine et confortent ainsi toute la portée conférée à l'arrêt ³¹. La variété et l'importance des capitaux sociaux dont disposent les premiers juges de la Cour, caractéristique à bien des égards d'une réelle indifférenciation des espaces et des élites de cette première construction européenne, fonctionne en fait comme une caisse de résonance particulièrement efficace pour la publicisation de l'arrêt. La palette de ressources (nationales mais aussi communautaires) dont ils disposent collectivement – une palette pratiquement aussi large et diverse que celle des commissaires eux-mêmes, comme l'a montré Antonin Cohen – permet un élargissement rapide des espaces et univers sociaux intéressés par *Van Gend & Loos* ³².

Et c'est tout naturellement qu'ils investissent cet arrêt d'enjeux qui vont bien au-delà de sa conséquence proprement judiciaire (l'invocabilité de l'article 12 du traité devant les juridictions nationales par tout justiciable) pour toucher à l'intégration communautaire elle-même sous ses aspects juridiques, administratifs mais aussi politiques. Venant fonder la revendication de spécificité du droit des traités européens au regard du droit international, le principe apparaît comme la pierre angulaire d'un « nouveau droit » ³³. D'autres insistent davantage sur la portée politique de l'arrêt jetant audacieusement un pont entre le verdict judiciaire et le contexte de crise européen, que traversent alors les institutions communautaires, marqué par l'échec retentissant de la candidature britannique (14 janvier 1963) qui s'accompagne d'un durcissement net des positions diplomatiques des différents Etats membres : « il est capital – souligne ainsi Robert Lecourt – qu'en un temps où la réalisation d'une construction politique marque le pas, le champ soit cependant libre pour accomplir d'autres progrès, plus modestes certes, mais (...) peut-être déterminants (...) L'Europe pratique, sous la poussée même des faits, rendrait bientôt l'Europe

³¹ Le référendaire de Robert Lecourt, Roger-Michel Chevallier chronique la jurisprudence de la Cour dans *La Gazette du Palais*, celui d'Alberto Trabucchi assure cet exercice pour *Il Foro italiano*, sans compter les très nombreux articles de doctrine publiés par les autres référendaires.

³² La réputation de l'arrêt semble suffisamment établie au printemps 1963 pour que le correspondant en Europe de l'American Bar Association, Homer G. Angelo (établi à Bruxelles) indique : « on February 5, 1963, the Court of Justice handed down an interlocutory ruling which may prove for the European Communities to be a landmark equivalent to *Marbury v. Madison* or *McCulloch v. Maryland* in American constitutional history », *International Committee Bulletin – American Bar Association*, VII/2, mai 1963, p. 12.

³³ A. TRABUCCHI, art. cit.

politique inévitable »³⁴. Cette transgression de la séparation des ordres politique et judiciaire est aussi opérée par le représentant de la Commission, Michel Gaudet : « tandis que les hommes d'Etat débattent, sans ménager le poids de leur autorité et la fougue de leurs convictions, de l'avenir politique de l'Europe, les juristes de nos six pays s'emploient à la *naissance*, discrète mais lourde de promesses, d'un *droit* européen » (souligné dans le texte)³⁵. Surtout, tous s'accordent pour voir dans l'arrêt, l'amorce d'un mouvement dont ils annoncent d'ores et déjà les étapes successives. Par les différentes pré-dictions, anticipations et objectifs dont ils accompagnent le commentaire de l'arrêt, ils contribuent à amorcer la suite « logique » du débat dans des termes que la Cour s'était bien gardée d'indiquer dans le texte même de l'arrêt. Le référendaire du juge Trabucchi, Paolo Gori, se fait particulièrement emphatique en évoquant « une décision qui a jeté courageusement la première arche d'un pont destiné à dépasser complètement la barrière des souverainetés des différents Etats membres » (p. 17). Plus prudent, le juge Alberto Trabucchi indique le prochain obstacle : « il reste toujours ce problème grave de la coexistence des droits, droit national et droit communautaire » et, prophétisant l'avenir du droit communautaire, il estime que « la règle, claire dans l'abstrait, mais difficile dans les réalisations concrètes, *sera* la règle générale de la prévalence du droit spécial et de la juridiction spéciale sur le droit et la juridiction de droit commun » (nous soulignons, p. 18). Il est suivi par le président de la Cour, Andreas Donner, qui dit plus nettement encore quelle sera la suite de *Van Gend & Loos* en estimant que, si elle l'avait pu, la Cour « *would presumably have ruled that the EEC treaty has precedence [primauté] over local law* »³⁶... Dès lors, tout se passe comme si s'opérait, quelques jours à peine après le prononcé de l'arrêt, une sorte de second délibéré judiciaire où semble se rejouer le sens même du verdict de la Cour. Construit en précurseur de la « primauté » et établi dans sa portée politique, *Van Gend & Loos* est pris dans un espace interprétatif qui le rapproche considérablement des thèses générales présentées à l'audience par la Commission.

Cette captation du sens de l'arrêt trouve dans les réseaux de la Fédération internationale pour le droit européen (FIDE) un relais essentiel. Première association européenne de juristes, la FIDE réunit autour de son comité directeur, de ses sections nationales et de ses congrès bisannuels entre deux et trois cents professionnels du droit très divers (magistrats, professeurs, conseillers juridiques, avocats...) issus des différents segments politiques, administratifs, académiques, judiciaires et – à moindre titre – économiques de la politique européenne, ce qui en fait un véritable carrefour à la rencontre des différents types d'élites communautaires en même temps qu'à la croisée du national et du communautaire. Si ce conglomerat constitue le prolongement naturel de l'activisme interprétatif qui fait suite à *Van Gend & Loos*, c'est que le service juridique de la Commission comme les juges de la Cour y jouent un rôle essentiel. Refondée à Bruxelles en 1961 sous l'impulsion des services juridiques de la Commission et subventionnée par cette dernière, la FIDE ne décide ainsi de son ordre

³⁴ R. LECOURT, « L'unification du droit européen est aussi un moyen de construire l'Europe », *France-Forum*, mars-avril 1963, p. 27-31, p. 31.

³⁵ M. GAUDET, « Incidences... », art. cit.

³⁶ A. DONNER, art. cit.

du jour qu'en concertation étroite avec ces services. De fait, alertée par des juges de la Cour qui y sont particulièrement actifs (voir Maurice Lagrange), sollicitée sur ce point par des services juridiques de la Commission, l'organisation paneuropéenne des juristes des CE consacre son second congrès les 24-26 octobre 1963 à La Haye au « problème des dispositions directement applicables des traités internationaux et son application au traité instituant les communautés », débattant longuement de la nouveauté introduite par l'arrêt *Van Gend & Loos* au regard du droit international classique. La discussion associe les différents protagonistes de l'affaire depuis Michel Gaudet jusqu'aux magistrats de la Cour (A. Donner, R. Lecourt, R. Rossi) accompagnés pour l'occasion par un contingent important de référendaires (R.-M. Chevallier, G. Rasquin, P. Gori, S. Neri, K. Wolf) en passant par l'un des avocats de l'entreprise *Van Gend & Loos*, L. F. D. Ter Kuile, à qui ce fait d'armes vaut sans doute d'avoir l'honneur de présenter le rapport néerlandais sur « l'effet direct » et qui ne manque de revenir sur la portée de l'arrêt ³⁷. Les 200 congressistes adoptent une « résolution finale » qui, jouant sur les ressorts indissociablement performatifs et prescriptifs du langage juridique, construit d'ores et déjà l'étape suivante en rappelant, sur le ton de « l'urgence », de « l'extrême importance » et de la « gravité », « [qu']il est absolument nécessaire que la *primauté* des règles communautaires sur les normes internes, mêmes postérieures, soit *respectée* dans tous les Etats membres, (...) [faute de quoi] les ressortissants des Etats ne jouiraient que d'une protection juridictionnelle incomplète et seraient privés d'une garantie dont la Cour de justice a reconnu l'extrême importance dans son arrêt du 5 février 1963 » ³⁸. Dès lors, *Van Gend & Loos* n'est déjà plus simplement la résolution d'un litige entre l'entreprise de transport *Van Gend & Loos* et l'administration fiscale des Pays-Bas, ni même une interprétation de l'article 12 du traité CEE concernant les tarifs douaniers, mais s'articule désormais étroitement à la question de l'à-venir même du droit communautaire.

Dans un tel contexte où il est en quelque sorte attendu de pied ferme, l'arrêt *Costa c. ENEL* (15 juillet 1964) est d'emblée perçu comme un « grand arrêt » sans que juges, référendaires et juristes aient besoin d'engager le même travail d'alerte et de valorisation. Il faut dire que, entre-temps, plusieurs décisions de justice nationales, ont semblé mettre en doute ces divers appels à la primauté ³⁹ et ont fait apparaître les contours d'un conflit de logiques qui structure les débats sur le droit communautaire sans discontinuité depuis lors ⁴⁰. Il est aujourd'hui encore impossible de dire dans quelle mesure les mobilisations décrites plus haut ont pu conforter en retour les juges

³⁷ L.F.D. TER KUILE, « Le problème des dispositions directement applicables (*self-executing*) des traités internationaux, et son application aux traités instituant les Communautés », dans Congrès de La Haye.

³⁸ « Résolution finale de la FIDE », *Bulletin de l'Association des juristes européens*, 15-16, 1^{er} trimestre 1964, p. 78-79.

³⁹ La décision du tribunal allemand des impôts du Palatinat de novembre 1963 et, plus encore, celle de la Cour constitutionnelle italienne *Costa c. ENEL* du 7 mars 1964 refusent toutes deux mais pour des motifs différents la primauté des traités communautaires.

⁴⁰ Karen Alter décrit en détail les conflits que fait naître la « doctrine de la primauté » dans *Establishing the Supremacy of European Law*.

les plus activistes de la Cour ⁴¹ et expliquer la netteté avec laquelle l'arrêt *Costa c. ENEL* tranche les questions restées en suspens dix-huit mois plus tôt. Rejoignant en bien des points les positions les plus avancées exprimées par la Commission dans son mémoire *Van Gend & Loos*, l'arrêt *Costa* dit en des termes particulièrement clairs, presque provocateurs au regard des Etats, la primauté du droit communautaire rappelant au passage le fait qu'il forme un « ordre juridique propre intégré au système juridique des Etats membres » organisant une « limitation définitive [par ces derniers] de leurs droit souverains » ⁴². Ce dispositif, qui avait été en quelque sorte annoncé par la trame dense des pré-dictions et des prophéties qui s'étaient succédé depuis février 1963, est immédiatement lu comme une confirmation rétrospective du bien-fondé de ces interprétations et arriment solidement cet arrêt à celui qui apparaît dès lors comme son frère jumeau, *Van Gend & Loos*.

Les dynamiques circulaires d'intéressement à la Cour

Ainsi parrainés par un ensemble d'entrepreneurs judiciaires et érigés en véritable étendard de la double cause du droit et de l'Europe, ces deux arrêts font bel et bien événement et forment un contexte d'activation d'un ensemble de dispositions à juridiciser l'Europe dont sont porteurs divers acteurs académiques, politiques, et administratifs fortement dotés en capital juridique. Différemment situés dans l'espace communautaire naissant, ils y trouvent l'occasion de reformuler dans des termes juridiques, leur ambition paneuropéenne. Sous leur impulsion, enceintes académiques, Commission et Parlement européen se saisissent, dans un mouvement de renforcement circulaire, de ces deux arrêts pour les investir – selon les cas – d'une portée scientifique, administrative, économique et/ou politique ⁴³. Par cet empilement de strates argumentatives successives, la jurisprudence « effet direct-primauté » figure *tout à la fois* le principe décisif pour l'autonomie de cette nouvelle branche du droit (à l'égard du droit international notamment), l'instrument incontournable pour assurer une application uniforme des textes communautaires (traités et textes dérivés), la condition de survie des traités (ne pas accepter l'autorité du juge communautaire dans l'interprétation des traités reviendrait ni plus ni moins à « vider les traités de leur substance »), mais aussi la « méthode d'intégration » permettant de tisser des liens entre les peuples européens bien plus solides que ceux construits au niveau inter-étatique... Au fil de ces réappropriations, les nuances de *Van Gend & Loos* s'effacent au profit d'une lecture unifiée des deux arrêts comme un tout, véritable corps de doctrine juridico-politique plaçant le triptyque « effet direct-primauté-question préjudicielle »

⁴¹ La composition de la Cour a connu une seule modification avec la démission – inexpliquée à notre connaissance – du juge allemand Otto Riese le lendemain même de la publication de l'arrêt *Van Gend & Loos*, remplacé par l'ancien secrétaire d'Etat à la justice, Walter Strauss.

⁴² CJ, arrêt du 15 juillet 1964, aff. 6/64, *Rec.*, p. 1141. On renvoie au décryptage des arguments de la Cour qu'opère Bruno de Witte, « Retour à « Costa ». La primauté du droit communautaire à la lumière du droit international », *Revue trimestrielle de droit européen*, 3, juillet-septembre 1984, p. 425-454.

⁴³ Faute de pouvoir évoquer ici toute la part que jouent les mobilisations nationales dans cet enchaînement, on se bornera à analyser les relais que l'arrêt rencontre au niveau européen.

– on parlera ci-après de « doctrine de la primauté » – au cœur même de la politique européenne.

Nouvelles raisons d'être de l'expertise juridique européenne

Cette « doctrine » naissante rencontre un public juridique d'autant plus enthousiaste qu'elle offre l'occasion de repenser les raisons d'être d'une expertise jusque-là cantonnée à l'échelon européen à une palette de tâches relativement restreintes. Dans la continuité directe des savoirs et savoir-faire mobilisés par les juristes sur la scène internationale et conformément à la lettre même des traités qui appellent à de nombreuses reprises au « rapprochement », à « l'harmonisation », voire à « l'unification » des législations nationales, la première expertise juridique européenne se concentre en effet d'abord et avant tout sur la recherche d'une méthode permettant de lever l'obstacle que la diversité des droits nationaux fait peser sur la construction d'un véritable « marché commun ». Dans l'accomplissement de cette mission, la Cour de Luxembourg apparaît en fait comme secondaire quand elle n'est pas carrément tenue pour « incompétente » (au sens juridique du terme), à l'inverse de la Commission et du Conseil qui font figure d'institutions-clés d'un projet d'unification des droits nationaux. A un moment où le recours préjudiciel devant la CJ introduit par le traité de Rome (en son article 177) reste encore une abstraction ⁴⁴, le « caractère essentiellement constitutionnel et administratif » de la Cour n'en fait pas l'institution la mieux placée pour résoudre les multiples conflits de compétence de *droit privé* que la construction du marché commun ne manquera pas de faire apparaître ⁴⁵. Pourtant, les espoirs placés dans la possibilité d'imposer aux institutions « politiques » un programme général « d'unification » des législations nationales, de « retrouver cette unité [qui] était un fait avant la séparation et l'isolement des Etats » ⁴⁶, se heurtent rapidement au fait que les politiques d'harmonisation engagées par la Commission restent un processus essentiellement technique (produit par produit) et que les projets les plus ambitieux (voir la société commerciale européenne) achoppent faute de « volonté politique ». Constatant ainsi qu'a prévalu « une conception minimaliste du

⁴⁴ Le premier recours préjudiciel est déposé en 1961. La croissance du nombre de recours reste d'ailleurs modeste : 5 sont déposés en 1962, 6 en 1963, 7 en 1965, 1 seul en 1966. Ce n'est qu'après 1967 (23 recours) qu'une accélération se fait réellement ressentir. A. STONE, Th. L. BRUNELL, « The European Courts and the National Courts : A Statistical Analysis of Preliminary References, 1961-95 », *Journal of European Public Policy*, 5/1, 1998, p. 66-97.

⁴⁵ Le magistrat belge Jean-Louis Roper, membre de la commission de droit international de l'Union internationale des magistrats et membre actif de l'Association des juristes européens, propose même de créer une seconde cour qui « par sa composition, serait en quelque sorte l'émanation des cours suprêmes, de l'ordre judiciaire, des différents Etats », J.-L. ROPER, « De la nécessité d'une juridiction communautaire de droit privé », *Bulletin de l'Association des juristes européens*, 10, 1962, p. 7-9. Voir aussi, Ch. CHEVAL, « De l'opportunité de créer une Cour européenne de justice pour les litiges de droit privé », *Le droit européen*, 36, 1962, p. 27-32.

⁴⁶ J. BARMAN, « Les communautés européennes et le rapprochement des droits », *Revue internationale de droit comparé*, 1, 1960, p. 9-60.

rapprochement des législations »⁴⁷, le juge Robert Lecourt fait à plusieurs reprises le constat de l'échec de « l'harmonisation générale non seulement d'une partie notable de la législation économique, sociale et fiscale des Etats membres, mais aussi des règles de droit privé qui servent de cadre aux transactions » et en attribue la « cause à un certain conservatisme des habitudes, nécessitant en chaque espèce la manifestation d'une volonté commune des gouvernements »⁴⁸, là où pourrait suffire l'avis « d'un organisme de pré-arbitrage intergouvernemental et communautaire chargé de donner impulsion aux travaux des experts »⁴⁹. Sur des terrains aussi importants que le droit économique et commercial, le régime des faillites, la fusion des sociétés ou la reconnaissance et l'exécution des décisions de justice, les résultats semblent encore modestes et paraissent définitivement hypothéqués par la crise politique bruxelloise des années 1962-1966. Dès 1962, la voie de l'unification des droits par le politique est dans l'impasse.

Fondée sur le recours direct des justiciables, indépendamment des gouvernements, la « doctrine de la primauté » qui se dessine en 1962-1964 permet au contraire de détacher le développement du droit européen de la tutelle politique. Elle vient en quelque sorte fonder un déplacement de la focale d'une analyse comparée des droits nationaux en vue d'en dégager les principes communs vers l'étude des rapports entre droit communautaire et droit national et des interactions entre les juges nationaux et la CJ où semble désormais se jouer le sort de ce nouveau droit. Marquant la spécificité de l'ordre juridique européen, les arrêts *Van Gend & Loos* et *Costa* offrent aux juristes communautaires l'occasion d'affirmer leur propre « spécificité » (au regard des comparatistes, des internationalistes comme des internistes) devenant par le fait véritablement la clé de voûte d'un nouveau corpus juridique. Tout le réseau d'instituts universitaires spécialisés qui se crée alors aux universités de Bruxelles (1961), de Cologne, de Hambourg, de Leiden, de Liège (1964), de Padoue, et de Paris (1963) y trouve une raison d'être académique⁵⁰; tout comme d'ailleurs les premières revues spécifiquement consacrées au droit communautaire qui naissent au cours de ces mêmes années dans chacun des six pays membres qu'il s'agisse de la *Rivista di diritto europeo* (1961), de la *Common Market Law Review* (1963) dont l'éditorial de lancement souligne la « grande importance » de l'arrêt *Van Gend & Loos*⁵¹, puis des *Cahiers de droit européen* (1965), de la *Revue trimestrielle de droit européen* (1965) et d'*Europarecht* (1966). Dans cet espace académique européen

⁴⁷ R. LECOURT, R.-M. CHEVALLIER, « Comment progresse le rapprochement des législations européennes ? », *Recueil Dalloz*, 1965, p. 147-152, p. 147.

⁴⁸ R. LECOURT, R.-M. CHEVALLIER, « Chances et malchances de l'harmonisation des législations européennes », *Recueil Dalloz*, 1963, p. 273-283, p. 275.

⁴⁹ R. LECOURT, « Le rôle du droit dans l'unification européenne », *Bulletin de l'Association des juristes européens*, 17-18, 3^e et 4^e trimestre 1964, p. 5-23, p. 20.

⁵⁰ Une première génération d'Instituts avait émergé au lendemain du traité de Paris à l'Université de la Sarre (1954), de Nancy (1950), et de Turin (1951). Pour la naissance d'une spécialisation universitaire en France, voir J. BAILLEUX, *Penser l'Europe par le droit. Genèses et consolidation du droit communautaire comme discipline académique en France*, thèse en cours (Université de Paris I).

⁵¹ « Editorial », *Common Market Law Review*, 1, 1963, p. 4-7.

naissant, cette réorientation des débats académiques du comparatisme vers l'analyse de cette *case law* et des politiques de la Commission vers la jurisprudence de la Cour se nourrit de la multiplication des décisions judiciaires nationales faisant application du traité de Rome alimentant un véritable feuilleton judiciaire qui tient en haleine le groupe des communautaristes depuis lors. Ainsi c'est désormais du « judiciaire » (le rapport CJ-cours nationales) bien plus que du « législatif » (le binôme Commission-Conseil) que l'on attend les avancées susceptibles de construire ce droit commun européen⁵². Le colloque organisé par le Collège de Bruges en avril 1965 sur le thème des rapports entre droit communautaire et droits nationaux fait voir la convergence sur ce nouvel agenda académique d'un véritable « groupe des spécialistes du droit communautaire, les uns véritables « *Founding fathers* » des Communautés, les autres membres, anciens ou actuels, de la Cour de justice, fonctionnaires supérieurs des CE ou professeurs d'Université (...) [formant] l'aile marchante de l'armée des juristes européens »⁵³. Un observateur note ainsi à Bruges que « si l'arrêt du 5 février 1963 rendu par la Cour de justice dans l'affaire *Van Gend & Loos* avait dominé les débats de La Haye en octobre 1963 [congrès de la FIDE], l'arrêt du 15 juillet 1964 dans l'affaire *Costa c. Enel*, où la Cour avait nettement et de façon amplement motivée affirmé la primauté du droit communautaire, servait cette fois [à Bruges] de toile de fond au débat. Personne à La Haye ne contestait l'orientation libérale de l'arrêt *Van Gend & Loos*, tout le monde reconnut à Bruges la nécessaire primauté de la règle communautaire »⁵⁴. Dans le flot ininterrompu de travaux, de colloques et de thèses portant sur l'articulation du droit communautaire et des droits nationaux, les deux arrêts sont très rapidement propulsés au statut de « socle » ou de « pierre angulaire » de la discipline communautariste naissante.

Un substitut d'intégration politique

Mais l'écho des deux arrêts déborde très largement les seuls espaces juridiques. Par leur « saillance cognitive », ils intéressent très vite divers juristes-politiciens à l'image de Fernand Dehousse, Walter Hallstein, Jean Rey, Paul-Henri Spaak, et autres Pierre-Henri Teitgen, Robert Lecourt ou Ivo Samkalden... Il faut dire que ces entrepreneurs paneuropéens situés à cheval entre le droit et la politique et qui ont souvent trouvé une place de choix dans la politique européenne (à la Commission et, plus encore, au Parlement), sont touchés de plein fouet par la fermeture de l'horizon politique communautaire qui fait suite aux diverses crises que traversent alors les Six. Les multiples désaccords et crises – qui émaillent toute la période qui va de la fin de l'année 1960, quand se précise la volonté de renégocier les traités, jusqu'à la crise de la « chaise vide » en 1965-1966 –, hypothèquent en effet lourdement la

⁵² Michel Gaudet apporte d'ailleurs sa pierre à cette réorientation dans les Mélanges offerts à Walter Hallstein : « La coopération judiciaire, instrument d'édification de l'ordre juridique communautaire », in E. VON CAEMMERER, H.-J. SCHLOCHAUER, E. STEINDORFF (dir.), *Probleme des Europäische Recht. Festschrift für Walter Hallstein zu seinem 65 Geburtstag*, Frankfurt am Main, Vittorio Klostermann, 1966, p. 202-225.

⁵³ A. DE VREESE dans *Cahiers de Bruges*, Dossier spécial « Droit communautaire et droit national », 14, 1965, 399-400.

⁵⁴ J.-V. LOUIS, « Compte rendu », *Cahiers de droit européen*, 1, 1965, p. 74-75.

perspective d'un développement politique rapide des institutions communautaires dans lesquelles ils avaient fondé de nombreux espoirs. L'échec des divers plans de relance (les plans Fouchet de 1961-1962 et surtout les propositions Hallstein de mars 1965...) mais aussi le rejet de la candidature britannique (janvier 1963) marquent tout à la fois un durcissement des positions diplomatiques des Etats membres et un coup d'arrêt très net à la montée en puissance de la Commission européenne⁵⁵. Il apparaît ainsi très vite « irréaliste » d'escompter conditionner le traité de fusion des exécutifs des Communautés alors en préparation à un accroissement sensible des pouvoirs du Parlement comme pouvaient l'espérer un Fernand Dehousse ou un Walter Hallstein qui pariaient sur une relance conjointe des deux institutions supranationales (constitution de ressources financières propres pour le budget de la Commission *et* renforcement des pouvoirs du Parlement notamment en matière budgétaire)⁵⁶. L'accord trouvé par les Six en février 1964 sur la fusion des Communautés se fera ainsi « à institutions constantes », tout comme le « compromis de Luxembourg » qui se construira essentiellement aux dépens du Parlement et de la Commission européenne⁵⁷. Dans ce cadre où les perspectives d'une relance politique s'obscurcissent, ces divers politiciens du droit trouvent dans « la doctrine de la primauté » et la valorisation du rôle de la Cour un point d'appui dans leur entreprise de dépassement des blocages politiques que rencontre au même moment la construction européenne⁵⁸.

⁵⁵ Pour une chronique de ces crises diplomatiques du début des années soixante, voir J. NEWHOUSE, *30 juin 1965. Crise à Bruxelles*, Paris, Presses FNSP, 1969. Cette période a été revisitée récemment dans J.-M. PALAYRET, H. WALLACE, P. WINAND (dir.), *Visions, Votes and Vetoes. The Empty Chair Crisis and the Luxembourg Compromise Forty Years On*, Bruxelles, PIE – Peter Lang, 2006.

⁵⁶ P. LUDLOW, « De-Commissioning the Empty Chair Crisis. The Community Institutions and the Crisis of 1965-66 », in J.-M. PALAYRET, H. WALLACE, P. WINAND (dir.), *Visions, Votes and Vetoes...*, op. cit. Voir aussi sur cette période, W. LOTH (dir.), *Crises and Compromises : The European Project 1963-1969*, Baden-Baden, Nomos, 2001.

⁵⁷ Sur les difficultés de la Commission à s'imposer dans ce contexte, voir P. LUDLOW, « A Supranational Icarus : the Early Commission and the Search for an Independent Role », in A. VARSORI (dir.), *Inside the European Community : Actors and Policies in the European Integration 1957-1972*, Baden-Baden, Nomos, 2006.

⁵⁸ Cette fermeture de l'horizon politique européen se double pour les juristes-politiciens français d'une dévalorisation brutale de la valeur politique de leur capital juridique sous l'effet du renouvellement profond du personnel politique qui accompagne l'installation de la V^e République. La montée en puissance du parti gaulliste en 1958 puis, de manière éclatante, aux élections législatives de 1962, combinée à la marginalisation parallèle des partis de gouvernement de la IV^e République (MRP, Parti radical...), écartent en effet du jeu politique national tout un personnel parlementaire, accélérant par la même occasion la marginalisation de la figure du juriste dans les assemblées. Les militants paneuropéens n'échappent pas à ce sort à l'image de deux anciens ministres de la Justice et caciques du MRP, le professeur de droit Pierre-Henri Teitgen qui échoue aux élections législatives de 1958 et l'avocat Robert Lecourt qui quitte le gouvernement de Michel Debré en 1961, dont la carrière politique nationale prend ainsi brutalement fin. Les avocats, qui représentaient 15,9% des députés de l'Assemblée nationale élue en 1958, ne sont plus que 11,1% dans celle élue en 1962 et 7% en 1967. Voir P. BIRNBAUM, *Les sommets de l'Etat. Essai sur l'élite du pouvoir*, Seuil, 1977, et G. LE BEGUEC, *La République des avocats*, Armand Colin, 2003.

Le premier à s'en saisir est le président de la Commission européenne lui-même. Il faut dire que l'ancien professeur de droit international privé avait déjà vu tout le profit qu'il y avait à tirer d'une théorie juridique de la construction européenne susceptible, au même titre que d'autres théories issues des sciences sociales ⁵⁹, d'offrir un principe de légitimation autonome à l'entité politique européenne. Fort de l'autorité juridique qu'il tient de ses années universitaires mais aussi des liens étroits qu'il a conservés avec une part importante de la doctrine juridique allemande ⁶⁰, il avait d'ailleurs posé plusieurs jalons en ce sens devant des publics essentiellement académiques en évoquant, dès mars 1962, à l'université de Padoue la « Communauté de droit » ⁶¹ que forment les CE ou en apportant, en 1963, sa contribution aux réflexions comparatistes sur la construction d'un droit commun aux six Etats membres. Dans un contexte où le développement politique des institutions communautaires connaît ses premiers coups d'arrêt, les mobilisations qui appellent (e.g. congrès de La Haye de la FIDE) à compléter le principe de l'effet direct par l'adoption du principe de primauté semblent le convaincre de politiser cette question. Présentant le 18 juin 1964, soit un mois *avant* l'arrêt *Costa*, le rapport annuel d'activité de la Commission de la CEE devant le Parlement européen, il systématise « la conception de la Commission » en posant un ensemble de « thèses » sur le droit communautaire qui déclinent le fait que « la réglementation du droit communautaire prédomine, quel que soit le niveau des deux ordres où le conflit apparaît » ⁶². Fort de l'arrêt *Costa c. ENEL* (15 juillet 1964) qui consacre de manière éclatante sa position, il s'engage quelques mois plus tard dans une véritable théorie juridique de l'Europe. S'appuyant à six reprises sur les arrêts *Van Gend & Loos* et *Costa c. ENEL* pour étayer son argumentation (les deux seuls arrêts de la Cour qu'il cite), paraphrasant à plusieurs reprises certaines de leurs formulations (« les Etats ont transféré définitivement certains de leurs droits souverains », p. 10 ; les CE forment une « entité juridique autonome », p. 11), il fait de cette jurisprudence le substrat même de cette « Communauté de droit » qu'en 1962 il avait défini en des termes encore vagues. Il arrime ainsi étroitement l'effet direct (« l'individu est un sujet de droit (...) [qui] se trouve soumis, en tant que citoyen et en tant que ressortissant de la Communauté, à des ordres juridiques de la même manière que dans le système constitutionnel des Etats à caractère fédéral », p. 8), la primauté (faute de

⁵⁹ Plusieurs travaux ont montré la réceptivité du président et de son cabinet aux travaux académiques susceptibles de venir fonder le renforcement des institutions supranationales que sont la Commission et le Parlement : voir notamment à propos de l'influence du courant néofonctionnaliste américain, J. P. J. WHITE, « Theory Guiding Practice : the Neofunctionalists and the Hallstein EEC Commission », *Journal of European Integration History*, 9/1, 2003, p. 111-131.

⁶⁰ Il publie au cours de son mandat européen plusieurs contributions à des *Mélanges* d'anciens collègues universitaires (ceux notamment de Carl Friedrich Ophüls) et se voit offrir à son tour ses propres *Mélanges* en 1966.

⁶¹ Cité dans M. SCHÖNWALD, « Walter Hallstein et les institutions des Communautés européennes », in M.-T. BITSCH (dir.), *Le couple franco-allemand et les institutions européennes*, Bruxelles, Bruylant, 2001, p. 151-168.

⁶² « Allocation du prof. Walter Hallstein, président de la Commission CEE au Parlement européen le 18 juin 1964 », *Europe – Documents*, Luxembourg, 269, 1^{er} juillet 1964, p. 5.

primauté, c'est « le fonctionnement de la Communauté qui serait mis en question », p. 10) et l'article 177 (« les décisions préjudicielles de la Cour de justice (article 177) sont particulièrement importantes dans l'intérêt de l'unité du droit (...), cela garantit une interprétation uniforme du droit communautaire et fidèle à la finalité du traité », p. 9) à la poursuite des objectifs de la Commission elle-même. Et finit par faire de ce Droit européen une véritable métaphysique de l'Europe puisqu'en cet espace, « ce ne sont pas la force, ni la conquête qui servent de moyen d'unification, mais une force spirituelle, le Droit »⁶³.

Ce travail politique rejoint celui qu'engagent parallèlement divers parlementaires-juristes à Strasbourg. Dès le 11 août 1964, Jonkheer Van der Goes van Naters, parlementaire socialiste belge, avocat de profession et ancien vice-président de l'assemblée consultative du Conseil de l'Europe entre 1949 et 1959, s'était inquiété de la décision de la Cour constitutionnelle italienne *Costa* qui refusait au traité de Rome une valeur supérieure à une loi votée postérieurement. Mais c'est surtout le professeur Fernand Dehousse, membre fondateur de la FIDE et directeur de l'Institut d'études juridiques européennes de l'Université de Liège depuis 1963, qui contribue à faire du Parlement européen un relais des mobilisations qui entourent les deux arrêts de la Cour. Il est sans doute d'autant plus disposé à attacher une importance politique à l'enjeu proprement juridique des rapports entre droit des traités européens et droits nationaux qu'il a lui-même consacré sa thèse de doctorat à ce thème au milieu des années 1930⁶⁴. Figure influente de l'Assemblée commune et président de sa commission juridique, il rédige ainsi un rapport sur la « primauté du droit communautaire » (15 mars 1965), largement fondé sur les arrêts *Van Gend & Loos* et *Costa c. ENEL* dont il cite et paraphrase de très nombreux extraits. Préparé en étroite collaboration avec les juristes de la Commission (à commencer par Michel Gaudet, lui-même entendu le 18 février 1965 par la commission juridique)⁶⁵, le texte, qui se veut un « cri d'alarme », tisse à son tour des liens étroits entre la résolution des questions doctrinales les plus abscondes (dualisme vs. monisme) et la survie même de la construction européenne au travers d'énoncés du type : « le dualisme ne serait pas une simple maladie de croissance [de la construction européenne] »⁶⁶ exposant l'Europe au « chaos juridique » (p. 21). Dans la résolution qu'ils adoptent à l'unanimité, les parlementaires européens se disent ainsi « préoccupés par les tendances qui se sont manifestées auprès de certaines autorités juridictionnelles nationales et qui sont de nature à remettre en cause l'application même des dispositions communautaires »⁶⁷. Au moment même où les débats provoqués par les propositions Hallstein de mars

⁶³ W. HALLSTEIN, « La Communauté européenne, nouvel ordre juridique », *Les documents de la Communauté européenne*, 27, novembre 1964, p. 1.

⁶⁴ Voir F. DEHOUSSE, *La ratification des traités. Essai sur les rapports des traités et du droit interne*, Paris, Lib. du Recueil Sirey, 1935.

⁶⁵ Le texte de son intervention est reproduit dans « Exposé de Michel Gaudet devant la Commission juridique en sa réunion du 18 février 1965 », *Revue trimestrielle de droit européen*, 2, 1965.

⁶⁶ Rapport, p. 13.

⁶⁷ Le texte de la résolution adoptée le 22 octobre 1965 est publié dans la *Revue trimestrielle du droit européen*, 4, 1965, p. 704.

1965 (source budgétaire propre pour la Commission et pouvoirs accrus du Parlement) se transforment en crise ouverte notamment lors du Conseil des ministres des 28-30 juin 1965 qui marque les débuts de la politique de la « chaise vide », le débat parlementaire sur le rapport de Fernand Dehousse (16-17 juin 1965) dessine une voie politique alternative, sur laquelle se retrouvent et la Commission et l'Assemblée, qui fait de l'arène judiciaire communautaire le nouveau lieu-clé de l'intégration.

Ratio legis. Le magistère politique du juge européen (et ses modalités)

On reste frappé, plus de quarante ans après les faits, par la grande homogénéité des schèmes, des rhétoriques, voire même des mots et mots d'ordre qui semblent se répondre comme en écho d'un bout à l'autre de ce premier espace public européen dans un jeu de validation croisé associant Commission, Parlement et Cour de justice. Du reste, les protagonistes semblent s'y perdre eux-mêmes, qui peinent à identifier l'auteur de cette « doctrine », les uns – plus politiques – comme le commissaire européen Emmanuel Sassen évoquant « l'appui que la Cour a apporté [dans sa décision *Costa* de juillet 1964] à la position de la Commission [exprimée en juin 1964 devant le Parlement] », quand les autres – plus juridiques – insistent, à l'image des professeurs de droit, sur le rôle créateur de la jurisprudence dite « prétorienne » de la Cour. Et il est vrai qu'écrite à plusieurs mains et tissée dans le jeu dense de renvois et d'intercitations entre décisions judiciaires, publications juridiques, discussions académiques, débats parlementaires et publications officielles des CE qui déjoue en permanence la différenciation entre institutions, professions et niveau de gouvernement (national/communautaire), cette véritable théorie judiciaire de l'intégration ne semble plus avoir d'auteur. La proximité des thèses des trois institutions communautaires paraît d'ailleurs suffisamment problématique pour que le président de la Commission se sente obligé d'indiquer qu'elle « n'est pas connivence de conspirateurs, mais concordance de la libre conviction d'institutions conscientes de leurs responsabilités dans les affaires européennes » (218), ce que doit assurer à son tour le commissaire Sassen qui souligne que « cette concordance ne résulte absolument pas d'une conspiration, quelle qu'elle soit » (223). Cet alignement qui prend la forme d'une synchronisation des temps et d'un ajustement des agendas de différents sites juridiques, académiques, mais aussi politiques et administratifs, renvoie avant tout à la position charnière qu'occupent alors dans l'ensemble européen certaines institutions-carrefours comme la FIDE et certains acteurs multipositionnels comme Fernand Dehousse, Walter Hallstein ou Michel Gaudet (directeur des services juridiques de la Commission) ⁶⁸ qui sont à eux seuls de véritables plaques tournantes évoluant à l'intersection des univers politiques,

⁶⁸ Le rôle de Michel Gaudet, conseiller d'Etat qui occupera pendant 15 ans la direction du service juridique des exécutifs communautaires (1952-1967), reste ici à analyser. Grâce à l'autorité acquise au sein de la Commission (il sera ainsi appelé par Paul-Henri Spaak pour le seconder dans la représentation de la Haute autorité au cours des négociations du traité de Rome), aux liens qu'il a tissés avec la FIDE comme avec les différents pans de la doctrine communautariste naissante et à sa position au cœur des exécutifs communautaires il devient l'interlocuteur voire le parrain des entreprises académiques en droit communautaire : il est ainsi invité à écrire l'article inaugural des revues anglo-hollandaise (*Common Market Law Review*, 1963) et belge (*Cahiers de droit européen*, 1965) de droit communautaire ; il est membre du

administratifs, juridiques et académiques européens ⁶⁹. Leur activité multiforme aux différents points d'un espace public européen encore faiblement différencié assure la porosité des frontières institutionnelles entre lesquelles ils font circuler ce fonds commun de diagnostics et de solutions. Par les allers-retours et chassés-croisés qu'ils effectuent de part et d'autre de cet espace, ils opèrent de manière pratiquement inaperçue une forme de coordination spontanée et diffuse des points de vue dont la jurisprudence de la Cour, les congrès de la FIDE, les publications de la Commission, ou encore les travaux de l'Assemblée commune codifient périodiquement les termes ⁷⁰. Au croisement de ces espaces se forme ainsi un socle cognitif commun, produit collectif qui s'impose, dans le contexte de la crise bruxelloise des années 1962-1966, comme un horizon politique alternatif pour l'intégration européenne. En redessinant ainsi autour de la Cour les contours de la politique communautaire, c'est le droit qui s'affirme comme la compétence nécessaire pour qui veut participer de manière légitime aux débats politiques communautaires.

Une nouvelle métaphysique de l'Europe : un fonctionnalisme judiciaire

Incontestablement, cette théorie judiciaire de l'Europe confère au droit des fonctions bien plus riches et ambitieuses que celles d'une simple expertise juridique au service des Chancelleries et de la Commission. Dans un contexte marqué par la crise des institutions politiques des CE et le report *sine die* des projets de renforcement du Parlement et de la Commission, le droit judiciaire, celui mobilisé par les « forces vives » de l'Europe (individus, entreprises, groupes d'intérêt...) et dont la Cour assure la régulation, fait désormais figure de nouveau socle pour l'intégration économique, sociale et, en fin de compte, politique de l'ensemble européen. Renouant à l'échelon communautaire avec certains des lieux communs de la critique juridique du « politique » (ici associé aux Etats et à la politique interétatique jugée incapable de produire autre chose que des arrangements artificiels et éphémères), cette nouvelle doctrine fait valoir la capacité spécifique du droit judiciaire privé à tisser des liens réels, durables entre les intérêts sociaux en présence dans l'Union. En effet, désormais libéré par la jurisprudence fédéraliste de la Cour, « le justiciable n'a plus à craindre que la reconnaissance de son droit soit paralysée par des motifs de « haute politique » » ⁷¹.

comité de patronage de la revue française dès son premier numéro en janvier 1965 (*Revue trimestrielle de droit européen*).

⁶⁹ Voir notamment parmi ces figures pivots de la FIDE les commentaires du parlementaire I. SAMKALDEN, « Annotation on Case n° 26/62 », *Common Market Law Review*, 1/1, 1963, p. 82-93 ; de l'ambassadeur C. F. OPHULS, « Das Problem der unmittelbaren innerstaatlichen Anwendbarkeit (self-executing) von Bestimmung völkerrechtlicher Verträge und seine Anwendung auf die Gemeinschaftsverträge », *Bericht der wissenschaftlichen gesellschaft für Europarecht*, Zwolle, 1963, p. 1-4.

⁷⁰ C'est un processus du même type qui est analysé par Guillaume Sacriste pour ce qui est de la définition des rapports entre le Parlement et la Cour de justice au cours des années 1970-1980 : « Un Parlement européen de droit. Comment un service juridique est devenu « nécessaire » au Parlement européen ? », Communication à la journée d'étude du groupe POLILEXES : « Capitales et capitaux juridiques en Europe » (15 septembre 2006, CRPS-CURAPP).

⁷¹ F.-Ch. JEANTET, « Commentaire de l'arrêt Van Gend & Loos », *La Semaine juridique*, II, 1963, p. 13177.

Le fait que la crise de la « chaise vide » n'entame pas la dynamique endogène des échanges intracommunautaires qui poursuit sa croissance rapide sonne ici comme une confirmation de ce que c'est désormais par ce biais judiciaire que s'opère et doit s'opérer à l'avenir la construction européenne ⁷². Parce qu'il s'organise autour d'une procédure (renvoi préjudiciel) qui ne repose pas sur le bon vouloir des Etats ou de la Commission (recours en manquement) mais qui permet bien au contraire à chacun des intérêts concernés (particuliers, groupes d'intérêts, entreprises...) de prendre part à son tour à l'édification du droit commun, ce droit judiciaire se trouve, à l'inverse du droit politique, en prise avec cette Europe concrète. Le juge Robert Lecourt, qui présidera aux destinées de la Cour de 1967 à 1976, en est l'un des principaux chantres. Dès 1965, il évoque comment « se forme le tissu européen dans la trame même des populations, par la vertu d'une organisation judiciaire appliquant uniformément une loi commune à l'ensemble des ressortissants des six Etats » ⁷³. Dès lors, la jurisprudence de la Cour fait figure de « Constitution réelle » de l'Europe bien plus efficacement que les traités eux-mêmes qui restent soumis aux aléas des conjonctures politiques. Ainsi mis en rapport direct avec les véritables « forces vives » de l'Europe, le droit judiciaire construit bien plus efficacement que le droit politique des arrangements interétatiques, une solidarité concrète qui fait de la Cour le véritable moteur de l'intégration européenne. Le fonctionnalisme n'est plus ici, on le voit, celui de l'économie, mais du droit (essentiellement du droit privé) doté d'une capacité particulière à former l'ossature de l'Europe en train de se faire ⁷⁴. Réceptacle naturel de cette Europe « réelle », la Cour de justice est dès lors habilitée plus que toute autre institution, à remplir cette tâche proprement politique de régulation (médiation, arbitrage, hiérarchisation) des intérêts et des groupes en présence. Ainsi construit, le droit apparaît dès lors comme porteur d'un véritable « modèle politique » liant étroitement droit et politique européenne, juge et intégration.

⁷² J. KAISER, « Das Europarecht in der Krise der Gemeinschaften », *Europarecht*, 1/1, 1966, p. 4-24.

⁷³ R. LECOURT, « La dynamique judiciaire dans l'édification de l'Europe », *France-Forum*, avril-mai 1965, p. 22.

⁷⁴ Dans leur version la plus politique, ces théories juridiques exaltent la capacité émancipatrice d'une Cour dont la jurisprudence audacieuse contribuerait à rendre « au peuple » et « aux citoyens européens » les rênes d'un pouvoir dont ils ont été dépossédés au profit des Etats et des arrangements inter-gouvernementaux. Analysant ce type de discours, Harm Schepel parle d'un « fonctionnalisme émancipateur ». H. SCHEPEL, « Law and European Integration : Socio-Legal Perspectives », *EUSA Review*, 4, automne 2004, p. 3. On ne saurait négliger le fait que les théories néo-fonctionnalistes de la construction européenne qui se développent dès le début des années 1960 autour des travaux de Haas, Lindberg ou Scheingold ont elles-mêmes constitué une source intellectuelle importante pour construire cette fonction sociale du droit comme le suggère pour le cas de la Commission, J. WHITE, « Theory Guiding Practice : the Neofunctionalists and the Hallstein EEC Commission », *Journal of European Integration History*, 9/1, 2003, p. 111-131.

D'un modèle politique à l'autre : les deux corps du droit (européen)

	<i>Droit-instrument 1950-1965</i>	<i>Droit-régulateur 1965-</i>
Figure dominante du juriste	Jurisconsulte et expert	Juge et avocat
Type de droit	Droit politique (harmonisation des législations)	Droit judiciaire (élaboration d'une jurisprudence)
Institution communautaire de référence	Commission et Conseil européen	Cour de justice
Acteurs dominants de l'intégration	Acteurs politiques et administratifs	« Forces vives » (intérêts économiques et sociaux)
Vecteur	Politiques communautaires sectorielles	Procédure du renvoi préjudiciel (article 177)

Naissance d'une élite juridique

En construisant ainsi une théorie judiciaire de l'Europe, c'est aussi en même temps le groupe des juristes qui se construit, doté qu'il est désormais d'une doctrine capable de faire voir l'unité derrière l'ensemble disparate, segmenté voire antagoniste des juristes investis dans la construction européenne. L'accord qui se fait progressivement au cœur des principales institutions politiques communautaires sur cette nouvelle métaphysique de l'Europe est aussi un accord qui touche au langage même et, partant, aux compétences requises pour prendre part à ces débats et, d'une manière générale, pour participer à la conduite des affaires européennes.

Quand le Parlement européen se mue en Académie de droit

Dans une Assemblée de fondation encore récente et aux clivages partisans peu marqués, la discussion politique se transforme ainsi insensiblement en échange savant, et l'Assemblée commune prend l'allure d'une Académie de droit. De fait, le débat des 16 et 17 juin 1965 sur le rapport de Fernand Dehousse reste cantonné aux parlementaires-juristes qui semblent seuls autorisés et intéressés par une thématique (« la primauté ») qui en appelle tout à la fois à leur formation juridique et à leur engagement paneuropéen. Il faut dire que le rapport avait en quelque sorte défini les contours du débat en rappelant que « la science juridique et, en particulier la doctrine, occupent dans ce cadre une place déterminante dans la mesure où elle contribue à définir et à clarifier une situation politique »⁷⁵. Sur les 13 qui prennent part à la discussion, 10 sont parlementaires et 3 sont commissaires européens ; 2 sont socialistes, 3 libéraux et 8 démocrates chrétiens ; 1 est Luxembourgeois, 1 Belge, 3 Hollandais, 2 Allemands et 6 Italiens. Mais tous, à une exception près, sont juristes : Fernand Dehousse s'en excuse un moment en évoquant un thème qui « paraît très sévère » qui « semble consister dans une discussion académique entre juristes et j'ajouterais même entre spécialistes du droit international public », mais c'est pour

⁷⁵ Rapport Dehousse, p. 2.

rappeler immédiatement ensuite que « sous des dehors techniques, le problème recouvre une matière d'intérêt fondamental, je dirai même vital pour le présent et l'avenir des CE ». Il donne d'emblée la tonalité en passant la parole à Walter Hallstein en ces termes : « vous ne manquerez pas, Monsieur le président, d'utiliser vos talents de juriste dans la discussion de mes thèses ». Chacun se livre à une analyse doctrinale des jurisprudences et des thèses universitaires en présence. Fernand Dehousse se penche ainsi longuement sur l'arrêt *Costa c. ENEL* dont il fait siennes les « précisions excellentes », conteste certaines idées défendues à l'occasion du colloque du Collège de Bruges d'avril 1965, convoque Kelsen, cite la « fameuse *Transformierungstheorie* des auteurs allemands », etc. Le ton de l'intervention du président de la Commission de la CEE, Walter Hallstein, ne détonne pas, bien au contraire. D'emblée, il loue le rapport comme un « document de niveau scientifique » et réserve la résolution de cette question aux seuls juristes : « un élément distingue notre problème d'aujourd'hui des grandes options politiques : il s'agit d'une *question juridique*. Il doit être tranché selon des critères juridiques à l'aide d'une méthode juridique et seule une solution corroborée par cette méthode peut prétendre être la bonne »⁷⁶. Parlant « en qualité de juriste et au nom de la Commission » (souligné dans le texte⁷⁷), il se plie à son tour à la discussion proprement académique des thèses en présence. Une telle tonalité rencontre une certaine distance de la part de plusieurs intervenants : le président de la séance indique que « il y a si longtemps que je n'avais entendu un cours de droit que c'est avec grand plaisir que j'ai suivi les explications de M. Hallstein ». Emmanuel Sassen, membre de la Commission d'Euratom et lui-même docteur en droit, évoque également « le professeur » (Hallstein) qui « a donné aujourd'hui un véritable cours » et, tout en disant son accord avec ses thèses, il rappelle au passage qui « ni la Commission d'Euratom, ni ses institutions sœurs ne sont des académies d'études du droit ». D'autres marquent un désaccord plus net sur la tournure des débats. L'intervention d'Edoardo Battaglia, député du parti libéral italien et ancien juge et avocat, se veut un rappel à l'ordre politique : « cette assemblée n'est pas une académie scientifique de spécialistes du droit public, que ce soit de droit constitutionnel ou de droit international. Nous sommes dans une enceinte parlementaire et nous sommes des hommes politiques », prend-il ainsi le soin de rappeler, soulignant que « nous n'avons pas à entrer dans l'examen de telle ou telle thèse juridique précise concernant les rapports entre le droit communautaire et le droit interne des Etats membres »⁷⁸, ce qui ne l'empêche pas à son tour de citer divers professeurs de droit communautaire et d'entrer de plain-pied dans la querelle doctrinale. Et de fait, la mue du Parlement en Académie de droit semble avoir opéré de manière suffisamment efficace pour que le président se sente obligé de suspendre la séance quand les juristes paraissent trop peu nombreux pour soutenir une discussion de qualité : refusant à l'un des rares non-juristes présents à la discussion de prendre en considération son amendement, il l'interpelle en ces termes : « veuillez, Monsieur Santoro, regarder autour de vous, vous vous convaincrez que, pour débattre d'un problème de cette importance, il faudrait tout de même que davantage de juristes fussent présents »⁷⁹...

⁷⁶ PARLEMENT EUROPÉEN, Débats. Compte rendu *in extenso* des séances, session 1964-1965, séance du 17 juin 1965, p. 218.

⁷⁷ *Ibid.*, p. 220.

⁷⁸ *Ibid.*, p. 231.

⁷⁹ *Ibid.*, p. 243.

En même temps qu'ils placent ainsi le juge communautaire au cœur des enjeux de la construction européenne, les différents juristes – avocats, juges de la Cour, professeurs de droit, mais aussi parlementaires-juristes, commissaires-juristes, hauts fonctionnaires-juristes – participent dans un même mouvement à la valorisation du capital juridique dont ils font une des ressources attendues de ceux qui entendent intervenir avec autorité dans la politique européenne. En se reconnaissant les uns les autres comme des interlocuteurs incontournables, en se citant les uns les autres par-delà les fonctions diverses qu'ils sont conduits à occuper, ce sont les différents rôles institutionnels attachés à la construction européenne (commissaires, parlementaires, hauts fonctionnaires...) dont insensiblement ils redéfinissent ensemble les conditions d'accès et d'exercice.

Sociabilité bruxelloise et européanisation des élites syndicales

Apports de l'analyse de réseaux à l'étude du dialogue social européen

Arnaud MIAS

Les études portant sur les relations entre acteurs des relations professionnelles (syndicats patronaux et de salariés) et institutions européennes ont souvent tendance à en souligner le caractère élitiste et à insister sur la dimension socialisatrice de ces relations. Si cette problématique est déjà ancienne dans le champ des études européennes, on observe un développement plus récent des études sur l'européanisation des organisations syndicales dans le champ des relations professionnelles. L'approche dominante souligne la socialisation des élites syndicales à l'idéologie néo-libérale que l'Union est censée véhiculer ¹. L'Europe syndicale s'opposerait fondamentalement à la lutte sociale.

La présente recherche développe une *approche par les pratiques* et propose de prendre pour objet d'observation, non la socialisation, mais la *sociabilité*, en saisissant les acteurs dans leur activité de travail à Bruxelles, essentiellement à travers leur participation à des réunions. Elle ne postule pas *a priori* un apprentissage de la part des acteurs sociaux, mais observe seulement leurs pratiques de participation aux réunions bruxelloises pour en mesurer les conséquences *a posteriori*.

Les entretiens de Val-Duchesse représentent un objet intéressant pour mettre à l'épreuve ce type d'approche. Cette expression désigne les rencontres entre les représentants de la CES, de l'UNICE et du CEEP entre 1984 et 1992 ². Ces réunions

¹ C. GOBIN, *L'Europe syndicale, entre désir et réalité. Essai sur le syndicalisme et la construction européenne à l'aube du 21^e siècle*, Bruxelles, Labor, 1997 ; J.M. PERNOT, « Une université européenne du syndicalisme ? L'Europe des syndicats », *Politix*, 43, 1998, p. 53-78 ; A.-C. WAGNER, *Vers une Europe syndicale ? Une enquête sur la Confédération européenne des syndicats*, Paris, Ed. du Croquant, 2005.

² Confédération européenne des syndicats ; Union des industries des Communautés européennes ; Centre européen des entreprises à participation publique.

répétées ont précédé l'adoption de l'accord du 31 octobre 1991, signé par ces trois organisations. Cet accord prévoit la possibilité de négociations collectives européennes et a servi de base rédactionnelle pour le protocole sur la politique sociale annexé au traité de Maastricht. Il représente à ce titre un moment décisif de l'institutionnalisation du dialogue social européen, qui a précédé et permis la signature d'autres accords collectifs dans la décennie suivante. Il est l'aboutissement des réunions et des débats engagés sous la houlette de la Commission Delors depuis 1985. Les acteurs sociaux sont alors conviés à débattre des normes structurantes pour la société européenne future qui se dessine sous les traits du « grand marché intérieur », que dessine l'action de la Commission européenne à cette époque. Avant 1991, le dialogue social se présente donc comme un travail collectif de réflexion sur les problèmes spécifiques qui se posent à l'échelle de la société européenne. Ce travail s'organise au sein de groupes plus ou moins spécialisés et débouche sur l'élaboration d'une dizaine d'avis communs, avançant des propositions de réforme.

Les réunions de Val-Duchesse sont l'occasion de rencontres et d'échanges entre des individus qui, pour la plupart, ne se connaissent pas au début du processus. L'un des premiers résultats de l'initiative de Jacques Delors est de rassembler autour d'une même table des acteurs aux appartenances multiples, d'un point de vue fonctionnel (représentants des employeurs, publics et privés, et des salariés), et national. Ces réunions ne se limitent pas à la confrontation de deux groupes fortement homogènes que constitueraient patrons et salariés. Favorisant des contacts nouveaux, elles sont susceptibles de *contribuer à la constitution d'identités collectives* d'un autre ordre (à travers par exemple un attachement commun à la construction européenne). Une participation soutenue et fréquente des mêmes individus à ces réunions a des conséquences importantes sur le sens même de l'activité d'ensemble. Un collectif nouveau, entrant en tension avec les appartenances de départ, est alors susceptible d'émerger autour d'un objectif commun : la production d'avis communs, voire l'institutionnalisation des pratiques de dialogue social.

Dans les entretiens effectués avec les participants, l'idée est souvent avancée que des liens interpersonnels forts sont issus de la pratique de dialogue social, permettant de maintenir la continuité de cette activité collective, malgré les blocages parfois rencontrés. Voici, parmi beaucoup d'autres, un extrait dans lequel un syndicaliste rend compte de cette période :

« Et ça, je crois, ce travail qui a été parfois difficile, parce que, souvent, on... il y avait des bouts de phrase, des mots qui fâchaient, qu'il fallait absolument pas utiliser, que ce soit d'un côté comme de l'autre. Et, en même temps, ça a été un excellent apprentissage. Vraiment, ça a permis en fait aux gens de se connaître et de se respecter mutuellement. [...] Non, si vous voulez, cette période a été très intense, très intense, avec beaucoup de contacts, beaucoup de relations, beaucoup de... de discussions, à la fois entre des... avec des personnes de la Commission, mais aussi avec des employeurs. [...] Et donc, effectivement, on retrouvait toujours les... très souvent les mêmes personnes. Et très souvent, on dialoguait entre nous, mais c'était un dialogue entre personnes qui nous connaissions, qui se connaissaient, plus qu'un dialogue entre organisations » (CFDT, 2001).

Un « dialogue entre personnes », plutôt qu'un « dialogue entre organisations » ? Si l'argument paraît sensé, il faut aller au-delà d'une approche strictement subjective du phénomène pour évaluer objectivement ces liens noués dans le cours de l'activité de dialogue social.

Un premier constat peut d'ores et déjà être fait : la dynamique collective qui naît de ces échanges fréquents et répétés se traduit par des formes d'engagement diverses selon les individus. A partir d'une même règle de représentation (un représentant par pays et par « côté de l'industrie »), les pratiques effectives peuvent être très différenciées. Ainsi, certains ne prennent part aux discussions que de façon occasionnelle, voire ne participent qu'à une ou deux réunions. C'est le cas par exemple de certains secrétaires généraux ou présidents des organisations nationales qui ne participent qu'aux réunions au sommet. Pourtant, le statut et la position de l'individu dans les organisations nationales ne présupposent rien sur le degré de son engagement dans le processus de Val-Duchesse : d'autres secrétaires généraux participent régulièrement aux réunions des groupes de travail. Ce qui donne l'impression d'une représentation homogène des organisations nationales, reflet d'une organisation légale-rationnelle des débats, dissimule en fait une grande hétérogénéité sous l'angle des individus. Certaines organisations se font représenter par un membre quasi permanent. Certains acteurs sont très présents dans les diverses réunions et nouent des liens interpersonnels prolongés plus ou moins forts. Là encore, il est impossible de prédire cette forte participation à partir de la seule observation du statut des individus.

Quelle approche de la sociabilité ?

Le processus de Val-Duchesse conduit ainsi à la constitution d'un « réseau » plus ou moins stabilisé d'acteurs sociaux, dont la configuration ne se révèle qu'*a posteriori*. Entendons par « réseau » la structure sociale formée par les liens qui se créent entre les individus ³. L'accent est mis sur les structures relationnelles qui émergent d'une pratique sociale particulière, ici la participation aux rencontres du dialogue social européen ⁴. Les liens étudiés ici n'informent en rien sur ce qui prévaut des connivences et des antagonismes entre les individus ou les groupes sociaux. L'analyse de réseau permet davantage de donner à voir et de systématiser la configuration d'ensemble des personnes qui participent aux réunions. Elle permet de dresser des profils d'engagement dans le dialogue social, ou encore d'évaluer la centralité de certains individus et la marginalité d'autres à l'égard du processus. Complétée par le récit historique et les témoignages personnels, elle débouche sur la mise en évidence

³ Ceci nous paraît être la définition la plus large de ce que l'analyse des réseaux sociaux s'est donné pour objet d'étude (A. DEGENNE et M. FORSÉ, *Les réseaux sociaux*, Paris, Armand Colin, 1994).

⁴ D. Trubek, J. Mosher et J. Rothstein (« Transnationalism in the Regulation of Labor Relations : International Regimes and Transnational Advocacy Networks », *Law & Social Inquiry*, 25/4, 2000, p. 1187-1211) envisagent le dialogue social européen comme un exemple typique de *transnational advocacy networks* en matière de relations de travail, sans toutefois appuyer leurs analyses par une étude empirique des relations entre acteurs.

de mécanismes d'intégration sociale qui peuvent venir tempérer les antagonismes de classes ⁵.

Certes, la structure relationnelle étudiée est pour partie construite par le regard adopté sur l'objet. Le fait de travailler sur les seules réunions officielles du dialogue social ne donne qu'un aperçu de l'étendue des relations qui se développent au niveau européen. De surcroît, en partant de l'assistance aux réunions, on néglige les acteurs qui pèsent sur le processus, sans venir souvent à Bruxelles. Il faut toutefois remarquer que ces réunions ne sont pas insignifiantes et qu'elles constituent pour la plupart des individus qui y participent la seule occasion de se rencontrer ⁶.

Par ailleurs, il ne s'agit pas de présenter le réseau étudié comme une structure sociale effective, un ensemble de liens pérennes que les individus pourraient mobiliser ou qui, à l'inverse, pèserait sur eux. Il s'agit plutôt d'*observer la configuration relationnelle qui se dégage des rencontres de Val-Duchesse*, sans mésestimer le poids d'autres appartenances sur le comportement des individus considérés. Il ne s'agit pas de comprendre comment certains individus tirent profit de la position qu'ils occupent dans une configuration relationnelle, mais de donner à voir ce que Val-Duchesse engage comme mise en relation de personnes qui, pour la plupart, ne se sont jamais rencontrées ailleurs. L'étude s'appuie seulement sur l'idée selon laquelle : « *Prolonged exposure and communication can indeed promote a greater sense of we-ness, as a robust experimental literature suggests* » ⁷. Dans cet esprit, elle s'inscrit dans un ensemble d'études qui, tout en gardant un regard critique sur cette notion, observent la manière dont une forme de sociabilité européenne vient s'articuler avec (et tempérer) les cultures nationales (ou de classe), qui restent prépondérantes. Il ne s'agit en aucun cas de substituer un déterminisme (structural) à un autre déterminisme (culturel), seulement de supposer l'action conjointe et combinée de plusieurs relations causales. Le recours à un usage raisonné de l'analyse des réseaux permet, selon l'expression de P.-P. Zalio, « de faire remonter la structure sociale de l'analyse de la trame [des] relations » :

« En privilégiant une approche du monde social fondée sur les structures relationnelles des individus et groupes sociaux plutôt que sur leur inscription dans des catégories définies *a priori*, une telle analyse permet non seulement une analyse inductive fine de la stratification sociale mais aussi de ne pas référer le comportement des acteurs sociaux à leur appartenance à ces groupes au sein desquels ils sont socialisés

⁵ A la manière dont l'analyse structurale, fondée sur la priorité accordée aux données relationnelles, offre une critique stimulante du culturalisme dans les sciences sociales. Voir notre conclusion.

⁶ A cet égard, il ne faut pas surestimer la sociabilité bruxelloise des élites syndicales et patronales : le rythme des réunions des différents organes internes à la CES et à l'UNICE est assez lent. En dehors de ces réunions, l'essentiel des interactions passe par le courrier, le téléphone et le télex (aujourd'hui, le mail).

⁷ J. CHECKEL, « « Going Native » in Europe ? Theorizing Social Interaction in European Institutions », *Comparative Political Studies*, 36/1-2, 2003, p. 212.

et dans lesquels les rôles, les statuts et les règles d'action des individus seraient à jamais façonnés »⁸.

Pour déterminer la configuration sociale qui se dégage de la participation à Val-Duchesse, l'étude se fonde sur la participation aux réunions en prenant comme champ l'ensemble des réunions, quel que soit leur niveau, qui se sont tenues de 1984 au premier semestre 1992. Sur une cinquantaine de réunions, la liste des participants de 34 d'entre elles a pu être obtenue⁹. Cela permet d'avoir un échantillon suffisamment important qui fournit la base d'une analyse de réseaux par le logiciel Ucinet mis au point par S. Borgatti, M. Everett et L. Freeman¹⁰.

Méthodologie

Les listes de participants aux réunions de Val-Duchesse permettent la constitution d'un tableau, appelé « Matrice individus/événements », avec en ligne les 307 participants dénombrés et en colonne les 34 réunions recensées. Chaque case du tableau est remplie de la manière suivante : un « 1 » lorsque l'individu est présent à la réunion ; un « 0 » lorsqu'il n'apparaît pas dans la liste des participants. En procédant ainsi, un choix est opéré quant à la « valeur » des liens entre individus, qui correspond à la définition minimale du réseau : on ne s'intéresse pas à ce qui circule dans le réseau, ni aux rapports sociaux (hiérarchiques ou de dépendance, par exemple) qui unissent les individus composant la structure. Le choix est ici fait de limiter au maximum la définition *a priori* des relations entre les acteurs qui participent à Val-Duchesse. En effet, le fait par exemple d'introduire dès les prémices de l'analyse de réseau les antagonismes de classes conduirait inévitablement à l'identification de deux groupes fortement distincts au sein du réseau, et à l'effacement relatif des liens directement issus des interactions dans les réunions européennes.

La matrice individus/événements fournit la base d'une analyse de réseaux par le logiciel Ucinet. La première opération du logiciel consiste à transformer cette matrice en une matrice carrée, également appelée « matrice d'adjacence » (voir par exemple *infra*, tableau 1). Cette matrice comporte autant de colonnes que de lignes. Dans cette matrice, chaque ligne correspond à un individu (ou à un événement), de même que chaque colonne, dans le même ordre que celui qui a été choisi pour les lignes. Ainsi, deux matrices, correspondant à deux analyses distinctes, sont issues de la matrice initiale (individus/événements). On peut choisir de raisonner sur une matrice d'adjacence « individus », dans laquelle on trouve, en ligne et en colonne, les différents individus du réseau, et dans les cases de la matrice, les liens entre eux. Ces chiffres correspondent au nombre de réunions auxquelles les deux individus considérés ont participé conjointement. La même analyse peut être conduite avec l'autre matrice d'adjacence possible, celle des réunions. Dans les cases, les chiffres correspondent au nombre de participants que deux réunions distinctes ont en commun. Les analyses conduites sur ces deux matrices sont complémentaires.

⁸ P.P. ZALIO, « Un monde patronal régional dans les années 1930. Une perspective configurationnelle », *Cahiers lillois d'économie et de sociologie*, 41-42, 2003, p. 138.

⁹ Source : Archives de l'International Institute for Social History (Amsterdam), European Trade Union Confederation Collection.

¹⁰ S.P. BORGATTI, M.G. EVERETT, L.C. FREEMAN, *Ucinet for Windows : Software for Social Network Analysis*, Harvard, Analytic Technologies, 2002.

Trois questions orientent cette recherche : quelle configuration relationnelle émerge de la participation des acteurs sociaux à ces réunions ? Observe-t-on des pratiques uniformes de participation aux réunions bruxelloises ? La mise en évidence d'un réseau d'acteurs peut-elle participer de la compréhension du processus qui conduit à l'adoption de l'accord du 31 octobre 1991 ? L'analyse du réseau qui se forme au cours du processus de Val-Duchesse procède d'abord à une observation des liens entre les réunions, en s'intéressant en particulier à la circulation de certains individus entre différents groupes durant ces années. Elle s'attache ensuite à mettre en évidence, dans cet ensemble de réunions, les individus les plus centraux quant à leur participation.

Unité et diversité du processus de Val-Duchesse

La population de Val-Duchesse

Dans une première approche, il convient de saisir les spécificités de chaque groupe de Val-Duchesse selon les liens qu'entretiennent ceux qui y participent avec les autres groupes. Autrement dit, il s'agit d'évaluer, sous l'angle de leur composition, la proximité, voire l'homogénéité, de l'ensemble des groupes de Val-Duchesse. Dans ce but, on observe pour chaque membre d'un groupe les diverses participations qu'il a pu avoir dans d'autres groupes. Deux groupes ayant un grand nombre de participants en commun seront dits proches, voire homogènes, dans leur composition. A l'inverse, certains groupes sont composés d'individus qui n'ont pas participé à d'autres initiatives de Val-Duchesse.

Le tableau 1 met en évidence le nombre de liens observés entre les groupes de Val-Duchesse (matrice d'adjacence). Par « groupe », il faut entendre chacune des réunions au sommet ¹¹, les quatre groupes de travail ¹², ainsi que le groupe de pilotage et le groupe *ad hoc* ¹³. Les « liens observés » entre deux groupes sont constitués par les individus qui ont participé au moins une fois à chacun de ces deux groupes.

¹¹ Ces réunions rassemblent les dirigeants (secrétaires généraux et présidents) de l'ensemble des organisations nationales membres de l'UNICE et de la CES, ainsi que les dirigeants des organisations européennes. Il s'agit de la réunion au sommet 1 (organisée par P. Bérégovoy, le 28 février 1984), des deux réunions de 1985 (Val-Duchesse 1 et Val-Duchesse 2), ainsi que de la seconde réunion au Palais d'Egmont (en janvier 1989). Ces réunions sont désignées par les sigles suivants : RS1, VD1, VD2 et Egm2.

¹² Macroéconomie (MAC) et Nouvelles technologies et dialogue social (NT) fonctionnent de 1986 à 1988, Education et formation (FP comme Formation professionnelle) et Perspectives d'un marché européen du travail (MT comme Marché du travail) de 1989 à 1992.

¹³ Le groupe de pilotage rassemble un petit nombre de dirigeants d'organisations nationales de 1989 à 1990. Les règles de composition du groupe *ad hoc*, comme pour les autres groupes de travail, sont moins strictes, laissant une liberté importante aux organisations nationales pour le choix de leur représentant.

Tableau 1
 Nombre de liens observés entre les groupes de Val-Duchesse

	Eff.	RSI	VD1	VD2	MAC	NT	Egm2	GP	FP	MT	GAH	Total liens
Réunion au Sommet 1	16		8	6	4	2	3	3	0	2	2	30
Val-Duchesse 1	35	8		16	11	12	12	7	0	6	4	76
Val-Duchesse 2	45	6	16		14	17	17	8	2	4	7	91
GT Macroéconomie	87	4	11	14		30	17	10	6	11	15	118
GT NT & DS	90	2	12	17	30		15	10	9	15	16	126
Egmont 2	53	3	12	17	17	15		19	2	12	11	108
Groupe de pilotage	35	3	7	8	10	10	19		2	13	11	83
Formation professionnelle	37	0	0	2	6	9	2	2		4	4	29
Marché du travail	46	2	6	4	11	15	12	13	4		13	80
Groupe <i>ad hoc</i>	49	2	4	7	15	16	11	11	4	13		83
Total des liens		30	76	91	118	126	108	83	29	80	83	824

Les groupes ont été rangés par ordre chronologique, de la première réunion au sommet en 1984 au groupe *ad hoc* de 1991.

Un lien entre deux groupes signifie qu'une même personne a participé à ces deux groupes. Dans la colonne « effectif » apparaît le nombre de personnes ayant participé à la réunion ou à au moins une réunion du groupe. Dans la colonne « Total liens » (reproduite également de manière symétrique en ligne) apparaît, pour chaque groupe, le total de liens avec les autres groupes de Val-Duchesse.

Une première information est donnée par les effectifs totaux des groupes. Pour les deux groupes constitués en 1986, un décalage important existe entre le nombre moyen de participants aux réunions (environ 35) et l'effectif total du groupe (1^{re} colonne du tableau) : 87 personnes différentes ont participé, au moins une fois, aux réunions du groupe Macroéconomie ; 90 pour le groupe Nouvelles technologies et dialogue social. Ce décalage exprime un *fort turnover des participants*. Les délégations étant pour chaque réunion composées de la même façon (un représentant par Etat membre, plus les représentants du secrétariat européen et parfois un observateur d'un Etat hors CEE), ce sont les organisations nationales qui se font représenter par des individus différents. *La participation aux réunions bruxelloises est donc intermittente pour un nombre non négligeable de personnes*. On observe également une circulation importante des individus entre les deux groupes de travail entre 1986 et 1988 : 30 personnes ont participé à la fois à des réunions du groupe Macroéconomie et à des réunions du groupe Nouvelles technologies. Une telle circulation n'apparaît plus dans la période suivante : seulement 4 individus ont participé (au moins une fois) à la fois aux groupes Education – formation et Marché du travail. C'est un premier indice d'une *spécialisation à partir de 1989* des participants.

Il faut s'arrêter quelque peu sur la composition du groupe *ad hoc*. Ce groupe est créé en janvier 1991. Il a pour objectif d'élaborer une contribution commune des partenaires sociaux européens à la réforme des traités, au moment de la négociation du futur traité de Maastricht. Par son débouché, l'accord du 31 octobre 1991, il correspond à un moment important d'institutionnalisation du dialogue social européen¹⁴. On constate dans sa composition une continuité avec la période 1985-1989. Une frange importante des délégations de ce groupe a donc un « passé européen ». Un tiers des négociateurs de l'accord (16 sur 49) a participé au groupe de travail Nouvelles technologies, qui est à l'origine des deux avis communs les plus marquants des entretiens de Val-Duchesse¹⁵. 15 individus ont participé au groupe de travail Macroéconomie qui se réunit également entre 1986 et 1988¹⁶. Les « personnalités » nationales du groupe de pilotage et des réunions au sommet n'ont pas rejoint en grand nombre le groupe *ad hoc*. Ainsi, parmi les membres titulaires du groupe de pilotage, seuls les trois secrétaires généraux européens participent également au groupe *ad hoc* : Z. Tyszkiewicz pour l'UNICE, W. Ellerkmann pour le CEEP et M. Hinterscheid pour la CES.

¹⁴ A. MIAS, « Du dialogue social européen au travail législatif communautaire. Maastricht, ou le syndical saisi par le politique », *Droit et société*, 58, 2004, p. 657-682.

¹⁵ L'avis commun de mars 1987 sur la formation et la motivation, l'information et la consultation et celui de 1991 sur les nouvelles technologies, l'organisation du travail et l'adaptabilité du marché du travail. Nous avons ailleurs étudié le processus de leur élaboration (C. DIDRY, A. MIAS, *Le « Moment Delors »*. *Les syndicats au cœur de l'Europe sociale*, Bruxelles, PIE – Peter Lang, 2005).

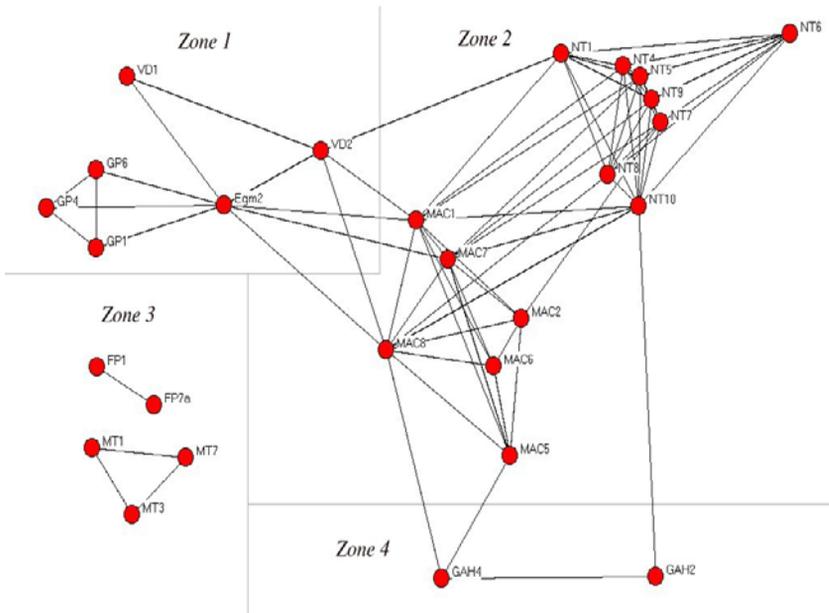
¹⁶ Le groupe Education – formation n'a que très faiblement alimenté les effectifs du groupe *ad hoc*. 13 personnes ont « glissé » du groupe Marché du travail (qui tient sa dernière réunion en janvier 1991) vers le GAH. La proximité temporelle facilite un tel mouvement. L'absence d'une telle proximité avec les deux groupes de la période 1986-1988 confirme la force des liens entre ces deux groupes et le groupe *ad hoc*.

La circulation des individus entre les réunions

Il est possible d'affiner cette analyse en dressant une figure de la circulation des acteurs entre les réunions (voir figure 1).

Cette figure n'est pas une simple illustration du tableau précédent. L'unité de base a changé : on ne raisonne plus à partir (de l'ensemble des réunions) des groupes, mais strictement à partir de chacune de leurs réunions. Les liens tracés entre deux réunions signifient que dix mêmes individus ont participé à l'une et à l'autre. Ils sont donc le signe d'une très forte homogénéité dans la composition des réunions : pour les quatre groupes de travail et le groupe *ad hoc*, cela correspond à environ 30% de participants en commun. Le logiciel Ucinet place automatiquement les points sur la figure en respectant deux critères : la proximité spatiale est le reflet d'un lien entre deux réunions ; deux points qui ont exactement la même structure de liens avec l'ensemble des autres points sont placés au même endroit sur la figure. Pour faciliter la lecture, les points ont été dans ce cas légèrement déplacés afin qu'ils ne se superposent pas ¹⁷.

Figure 1
La circulation des individus dans les réunions



Les réunions d'un même groupe sont parfois très homogènes du point de vue de leur composition. On peut relever par exemple la superposition des points « NT » (groupe de travail Nouvelles technologies et dialogue social) en haut à droite de la figure, ainsi que le nombre des liens qui unissent chacun d'entre eux aux autres.

¹⁷ Par exemple, à gauche du graphe, les trois réunions du groupe de pilotage (GP1, GP4 et GP6) ont très exactement la même structure de liens. Nous avons séparé ces points initialement superposés afin de donner à voir les liens qui les unissent entre eux.

Cela traduit une *assiduité* importante d'un noyau dur d'individus aux réunions de ce groupe.

Mais on constate aussi une forte homogénéité entre des réunions de groupes différents. Sous cet angle, les liens entre les réunions du groupe de pilotage et la réunion au sommet au Palais d'Egmont en 1989 (en haut à gauche de la figure) ne surprennent guère, du fait de la proximité temporelle et des critères d'invitation similaires (ce sont dans les deux cas les dirigeants des organisations nationales qui sont convoqués). En revanche, il faut remarquer l'importance des liens entre les réunions des groupes de travail Macroéconomie (au centre de la figure) et Nouvelles technologies (en haut à droite).

A l'inverse, les réunions du groupe de pilotage ont très peu de liens avec celles des différents groupes de travail (partie gauche de la figure). Ceci illustre la répartition du travail qui s'opère à partir de 1989, entre, d'un côté, les « personnalités de haut niveau » chargées de superviser le dialogue social au sein du groupe de pilotage et, de l'autre, des groupes de travail composés de représentants des organisations syndicales nationales spécialistes des thèmes abordés. L'absence de liens entre le groupe de pilotage et les groupes de travail antérieurs est aussi le signe que ces « personnalités » n'ont, pour la plupart, pas de passé dans le dialogue social européen¹⁸. Le groupe de pilotage a donc joué un rôle très ponctuel pour relancer un processus dont les animateurs sont déjà là en 1986 et prennent le relais à partir de la formation du groupe *ad hoc* en 1991.

Le découpage de la figure précédente en quatre zones permet d'en préciser la signification. Cela permet de rejeter une lecture strictement linéaire de la dynamique des entretiens de Val-Duchesse. La chronologie n'est pas un facteur explicatif pertinent des différences et des homogénéités dans la composition des réunions. Ces transformations ne tiennent pas seulement au renouvellement normal du personnel des organisations (par exemple, les fins de mandat, les mutations ou les changements d'activité). Il faut davantage interpréter cette *géographie* à partir de quatre profils de participation : les personnalités nationales invitées (zone 1), les acteurs de la mise au travail (zone 2), les participants à titre d'expert (zone 3) et les acteurs de l'institutionnalisation en 1991 (zone 4). Ce sont des registres de participation qui peuvent être contradictoires et coexister au même moment. On peut assister à des retours à des registres déjà expérimentés. Ainsi, la zone 1 rassemble les réunions au sommet qui lancent le processus en 1985 avec la réunion au sommet de 1989 et le groupe de pilotage en 1989-1990. On constate aussi une proximité entre la mise au travail et l'institutionnalisation, alors qu'il y a un intervalle de plusieurs années entre ces réunions.

Deux résultats émergent donc de cette première analyse : les dirigeants nationaux ne sont pas les acteurs de premier ordre des entretiens de Val-Duchesse et de l'élaboration de l'accord du 31 octobre 1991 ; cette élaboration est le résultat de discussions entre des acteurs qui s'étaient déjà rencontrés dans d'autres réunions

¹⁸ Parmi les douze représentants titulaires du groupe de pilotage, huit n'ont aucune expérience de ce dialogue. Pour la plupart d'entre eux, leur participation au dialogue social européen de Val-Duchesse s'est réduite à quelques réunions en 1989-1990.

bruxelloises et avaient participé à la production d'avis communs. L'adoption de l'accord ne constitue pas une rupture brutale, du point de vue des personnes, par rapport à la période d'expérimentation des avis communs, en dépit des aléas qui pèsent sur le processus.

Les acteurs de Val-Duchesse

Il convient de prendre la mesure de l'engagement individuel dans les réunions européennes et de l'hétérogénéité des formes de participation, dont découle la plus ou moins grande centralité des différents acteurs. Comment situer les 307 personnes du corpus les unes à l'égard des autres ?

Quelques définitions préalables

Pour évaluer la position d'un acteur au sein d'un réseau, différentes mesures sont envisageables¹⁹. Une première approche consiste à s'intéresser à la capacité d'un individu à développer des communications au sein d'un réseau. La *centralité de degré* exprime ainsi le nombre de liens directs qu'un acteur développe avec son environnement proche. Une conception complémentaire de la centralité se traduit par l'évaluation de la faculté d'intermédiarité d'un individu. L'intuition sous-jacente à cette seconde mesure consiste à envisager qu'un individu puisse n'être que faiblement connecté aux autres (centralité de degré faible) et pourtant constituer un intermédiaire indispensable pour les échanges au sein d'un collectif. Une *intermédiarité* forte est l'indice que l'individu est en contact avec des individus qui n'ont aucun lien entre eux. Il est central au sens où il est indispensable à la communication entre ces individus isolés.

Dans cette étude, la centralité de degré est un indice de la participation soutenue aux réunions de Val-Duchesse. La centralité par intermédiarité est le signe d'une participation à différents groupes de Val-Duchesse.

Le cœur du réseau de Val-Duchesse²⁰

Il est impossible ici de rendre compte des positions respectives de tous les participants aux réunions de Val-Duchesse. Aussi faut-il se limiter aux individus qui occupent les positions centrales (tableau 2).

Ce tableau dresse la liste des trente acteurs ayant le plus de liens avec les autres acteurs du réseau (centralité de degré). Il donne, pour ces acteurs, le degré d'intermédiarité, ainsi que le classement selon ce critère. La partie inférieure du tableau représente les huit personnes qui, sans figurer dans la première liste du tableau, font partie des trente acteurs ayant le degré d'intermédiarité le plus élevé.

On constate d'abord que les acteurs les plus centraux font également figure d'intermédiaires importants au sein du réseau. Ce n'est toutefois pas toujours le cas (voir les huit individus du bas du tableau). Parmi ces huit individus, deux individus

¹⁹ L. FREEMAN, « Centrality in social networks. Conceptual clarification », *Social Networks*, 1, 1979, p. 215-239.

²⁰ Cette expression désigne l'ensemble constitué, d'une part, par les individus qui participent aux groupes constitués entre 1984 et 1992 et, d'autre part, par les liens qui se forment à l'issue de cette participation.

font véritablement figure d'intermédiaires (centralité faible, intermédiarité forte) ²¹. A l'inverse, certains acteurs centraux font davantage figure de spécialistes (centralité élevée et intermédiarité faible), comme certains représentants de l'Europe du Sud ²² ou des membres des commissions de l'UNICE ²³.

Tableau 2
Les acteurs centraux du réseau de Val-Duchesse (1984-1992)

<i>Nom</i>	<i>Organisation</i>	<i>Pays</i>	<i>Statut</i>	<i>Degré</i>	<i>Intermédiarité</i>		
<i>Hinterscheid</i>	CES	Lu	Secr. gén.	85,948	1	8,948	1
<i>Tyszkiewicz</i>	UNICE	RU	Secr. gén.	80,392	2	4,246	3
<i>Ellerkmann</i>	CEEP	Al	Secr. gén.	80,065	3	4,443	2
<i>Mondello</i>	Confind.	It	Délégué	69,281	4	2,465	9
<i>Dassis</i>	GSEE	Gr	Délégué	66,013	5	2,672	8
<i>Rodriguez</i>	CEOE	Es	Délégué	65,359	6	3,615	4
<i>Beffort</i>	FEDIL	Lu	Dirigeant	64,379	7	2,127	10
<i>Price</i>	CBI	RU	Dirigeant	63,725	8	3,381	5
<i>Lea</i>	TUC	RU	Dirigeant	63,725	8	2,804	6
<i>Lapeyre</i>	CES	Fr	Secrétaire	59,477	10	2,797	7
<i>Verschueren</i>	UNICE	Al	Secr. gén. adj.	56,863	11	1,399	17
<i>Coldrick</i>	CES	RU	Secrétaire	55,556	12	1,462	16
<i>Breit</i>	DGB	Al	Sommet	54,248	13	1,675	14
<i>Koutsoukos</i>	FGI	Gr		52,614	14	1,066	20
<i>Trentin</i>	CGIL	It	Sommet	50	15	1,034	21
<i>Torres-Couto</i>	UGT-P	Po	Sommet	48,366	16	0,774	30
<i>Pedersen</i>	DA	Da	Dirigeant	47,059	17	1,563	15
<i>D'Hondt</i>	CSC	Be	Sommet	46,405	18	0,848	29
<i>Petersen</i>	BDI	Al	Comm.	45,752	19	0,683	35
<i>Tiedemann</i>	(Shell)	PB	Comm.	45,098	20	0,687	34
<i>Brennan</i>	IBEC	Ir		44,771	21	0,863	28
<i>Van Den Broucke</i>	FGTB	Be	Sommet	44,444	22	0,711	32
<i>Nielsen</i>	LO-D	Da	Dirigeant	42,157	23	0,733	31
<i>Theias</i>	CIP	Po	Délégué	42,157	23	0,516	39
<i>Nevin</i>	ICTU	Ir	Sommet	41,503	25	0,661	36
<i>Van Rens</i>	FNV	PB		41,176	26	1,952	11
<i>Crea</i>	CISL	It	Dirigeant	41,176	26	0,509	40
<i>Beirnaert</i>	FEB	Be	Dirigeant	39,542	28	1,279	18

²¹ Il s'agit de M. Römer, président du FTF, l'un des trois syndicats danois, et de R. Sanchez-Gala, de l'UGT espagnole.

²² J.M. Torres-Couto, secrétaire général de l'UGT-P ; M. Theias, déléguée permanente des employeurs portugais (CIP) à Bruxelles ; E. Crea, secrétaire général adjoint de la CISL ; J.M. Zufiaur, membre du comité exécutif de l'UGT-E.

²³ Tels J.P. Petersen, représentant du BDI allemand et, en 1986, vice-président de la commission des affaires économiques et financières, et W.A. Tiedemann, dirigeant de Shell International et, en 1986, vice-président de la commission des affaires sociales.

<i>Nom</i>	<i>Organisation</i>	<i>Pays</i>	<i>Statut</i>	<i>Degré</i>		<i>Intermédiation</i>	
Zufiaur	UGT-E	Es	Dirigeant	39,542	28	0,505	41
Sandegren	LO-N	No		38,235	30	0,974	25
Proença	UGT-P	Po	Dirigeant	37,582	32	1,792	12
Briesch	CFDT	Fr		37,582	32	0,977	23
Gameiro	UGT-P	Po		37,582	32	0,968	26
Connelan	IBEC	Ir	Sommet	34,967	39	1,032	22
<i>Terrier</i>	UNICE	Fr	Comm.	32,353	46	0,976	24
Boldt	SAK	Fi		32,026	47	0,891	27
Römer	FTF	Da	Sommet	30,392	55	1,21	19
Sanchez Gala	UGT-E	Es		24,837	77	1,697	13

Colonne Nom : en italique, les membres des secrétariats européens, mais également des commissions (affaires sociales et affaires économiques et financières) pour l'UNICE (« Comm. » dans la colonne « Statut »).

Colonne Organisation : le nom de l'organisation de rattachement. Il s'agit dans la plupart des cas d'une organisation syndicale nationale. Lorsqu'il est noté UNICE, CES ou CEEP, il s'agit de membres du secrétariat de l'organisation européenne.

Colonne Statut : « Délégué » : délégué permanent de l'organisation syndicale nationale à Bruxelles. « Sommet » : secrétaire général ou président de l'organisation nationale. « Dirigeant » : acteurs ayant des responsabilités importantes dans l'organisation nationale (membre du comité exécutif, secrétaire général adjoint, vice-directeur, directeur exécutif, directeur général, etc.). Case vide quand le statut est inconnu ou qu'il ne correspond pas à l'une de ces modalités.

Les secrétaires généraux des trois organisations européennes se démarquent fortement. Quel que soit l'indice choisi, ils occupent les trois premières places. Leurs indices de centralité et d'intermédiation sont même bien plus élevés que ceux des autres acteurs. Parmi les douze acteurs les plus centraux, on compte également six secrétaires européens.

On peut également remarquer que Ernst Breit, président du DGB et président de la CES de mai 1985 à mai 1991, n'est que treizième du point de vue de la centralité de degré. De la même façon, les présidents successifs de l'UNICE ne figurent pas dans ce noyau central. Cela s'explique certainement par le fait que leur mandat à la tête de l'organisation européenne est court.

On voit ainsi apparaître une première différence au sein des directions des organisations européennes, entre d'un côté le secrétariat, très fortement impliqué dans le processus de Val-Duchesse, et de l'autre les organes exécutifs (présidence, conseil ou comité exécutif), moins présents dans cette dynamique.

Il faut rappeler à cet égard que le corpus analysé n'inclut pas les réunions entre secrétariats suscitées directement par la dynamique des rencontres de Val-Duchesse. Ces réunions sont pourtant décisives dans la conduite du dialogue social européen ²⁴.

²⁴ Comme nous le montrons dans : C. DIDRY, A. MIAS, *op. cit.* ; A. MIAS, *Le dialogue social européen (1957-2005) : genèse et pratiques d'une institution communautaire*, Thèse pour le doctorat de sociologie, sous la dir. de M. Lallement, Conservatoire national des arts et métiers, 2005, 502 p.

Par conséquent, la centralité des secrétaires de l'UNICE, de la CES et du CEEP dans le tableau 2 n'est qu'une représentation minimale de cette prépondérance des secrétariats européens dans le processus.

Un tel constat n'est pas sans évoquer ce que M. Granovetter ²⁵ a appelé la « force des liens faibles » ²⁶. Dans notre étude, les « liens forts » sont ceux qui unissent les membres d'une même organisation européenne. Ils appartiennent à une même communauté de valeurs et d'intérêts ; la fréquence et la durée de leurs relations sont très élevées ; leurs échanges passent par la circulation d'informations et par des services réciproques. Par contraste, les « liens faibles » se nouent dans le dialogue social européen. Ils sont constitués par les liens entre les intermédiaires fonctionnels. La position des secrétariats européens est à cet égard prépondérante. L'initiative de Jacques Delors en 1985 a pour conséquence de les placer en position d'intermédiaires indispensables pour la conduite du dialogue social, ce qui était loin d'être le cas avant ²⁷.

Les stratégies européennes des organisations nationales

Au-delà du cas des secrétaires européens, le tableau 2 met en évidence des formes d'engagement de natures diverses. Ces différences ne dépendent pas du statut des personnes, sauf pour les membres permanents des organisations européennes. Deux facteurs explicatifs paraissent davantage prépondérants : en premier lieu, la participation directe des acteurs nationaux à la représentation à Bruxelles ; en second lieu, l'engagement européen singulier de certains dirigeants nationaux. Ces deux éléments explicatifs renvoient à des « stratégies européennes » spécifiques à certaines organisations nationales, pour peser directement sur le processus et sur les positions de la confédération européenne. Cette stratégie diffère selon l'appartenance fonctionnelle des participants. *De manière générale, pour les représentants des organisations membres de l'UNICE, l'implication dans le réseau de Val-Duchesse semble être le résultat d'une présence permanente à Bruxelles, alors que, côté syndical, la centralité dans le réseau est plus souvent le fruit d'un engagement personnel de certains dirigeants nationaux.* Comment expliquer cette différence ?

Cela tient, de toute évidence, à la *structuration des organisations européennes* elles-mêmes. Au sein de la CES, l'institution centrale est le comité exécutif, composé par les dirigeants des organisations nationales. Au sein de l'UNICE, la représentation des organisations nationales passe par trois instances : le Conseil des présidents (des organisations nationales), qui est l'organe décisionnel suprême ; le comité exécutif, rassemblant les directeurs généraux de chaque association membre ; le Comité des représentants permanents des affiliés nationaux, appelé également le « Coreper »

²⁵ M.S. GRANOVETTER, « The Strength of Weak Ties », *American Journal of Sociology*, 78, 1973, p. 1360-1380.

²⁶ Cette étude montre que les individus insérés dans des réseaux de relations sociales « faibles » ont la possibilité d'accéder à un nombre plus grand et plus diversifié d'informations que s'ils disposent de liens « forts ». Elle montre l'importance des liens faibles pour faire circuler l'information entre les cercles fermés constitués de liens forts.

²⁷ C. DIDRY, A. MIAS, *op. cit.*

de l'UNICE, qui suit les travaux du secrétariat ²⁸. Le rôle de ce dernier au sein de l'UNICE, souvent souligné dans les quelques études portant sur l'organisation patronale européenne ²⁹, explique certainement l'implication forte de certains délégués permanents dans la dynamique de Val-Duchesse.

Avoir un représentant permanent à Bruxelles qui participe aux réunions de Val-Duchesse semble en effet être une pratique plus fréquente pour les organisations nationales d'employeurs. Parmi les dix acteurs les plus centraux, F. Mondello et J.I. Rodriguez sont respectivement chef du bureau de liaison CEE de la Confindustria et délégué de la CEOE à Bruxelles.

Les syndicalistes salariés semblent davantage se faire représenter par leur secrétaire général. C'est le cas de la CGIL (B. Trentin), de l'UGT-P (J.M. Torres-Couto), de l'ICTU (D. Nevin), des deux syndicats belges (R. D'Hondt, secrétaire général de la CSC et A. Van Den Broucke, secrétaire général de la FGTB) et dans une moindre mesure du TUC britannique (D. Lea, secrétaire général adjoint). Au total, ces « personnalités » nationales représentent un cinquième des acteurs les plus centraux du réseau, alors qu'aucun président d'organisation nationale représentative des employeurs ne figure dans cette première liste. Pour les deux dirigeants belges, la *proximité géographique* est probablement un facteur important, bien que partiel. Pour les quatre autres, cette position centrale dans le réseau traduit la volonté de leur organisation d'être représentée au plus haut niveau, y compris dans les groupes de travail. Ces quatre dirigeants ont en effet développé une grande expérience des entretiens de Val-Duchesse, en participant de façon soutenue à différents groupes de travail.

Différentes explications peuvent être données pour expliquer l'implication relativement plus importante de ces quatre dirigeants, vis-à-vis des autres dirigeants syndicaux. La première consiste à relever que l'Irlande comme la Grande-Bretagne sont dans un *régime de syndicat unique*. L'UGT-P est à l'époque le seul syndicat portugais membre de la CES ³⁰. Dans ces cas, il n'y a pas de « partage » de la représentation à Val-Duchesse. Par contraste, la faible centralité des dirigeants français pourrait s'expliquer par la nécessité d'organiser une représentation équivalente des différentes organisations syndicales. Il faut toutefois noter qu'on ne constate pas d'implication particulièrement soutenue des Français dans les groupes de travail ³¹.

²⁸ L'organisation de l'UNICE reflète d'une certaine manière l'organisation du Conseil au sein des institutions communautaires, structuré autour de trois instances : le Conseil des chefs d'Etat et de gouvernement ; les différents Conseils où siègent les ministres ; et le Comité des représentants permanents (Coreper) au sein duquel s'effectue l'essentiel du travail diplomatique et législatif.

²⁹ Voir notamment : E. ARCQ, A. DUFRESNE et P. POCHE, « The employers : the hidden face of European industrial relations », *Transfer*, 9/2, 2003, p. 302-321.

³⁰ La CGTP-IN ne rejoint la CES qu'en décembre 1994.

³¹ Ainsi, en 1986, la répartition se fait de la manière suivante : Force ouvrière représente les syndicats français dans le groupe Macroéconomie, la CFDT les représente dans le groupe Nouvelles technologies. Entre 1986 et 1988, la CGT-FO se fait représenter alternativement par trois personnes : A. Bergeron, M. Blondel et J.C. Mailly (actuel et futurs secrétaires généraux de l'organisation). Côté CFDT, A. Mercier, secrétaire général adjoint, est présent dans les

Un autre facteur tient à la *situation économique et sociale de leur pays* au sein de la Communauté, que de possibles normes minimales européennes en droit social sont plus susceptibles d'affecter. Pensons ici au Portugal et à l'Irlande. Mais les législations de la Grande-Bretagne et (dans une moindre mesure) de l'Italie sont bien souvent modifiées substantiellement par les directives européennes en matière de droit du travail.

Dans le cas de la CGIL et de B. Trentin, un dernier facteur tient à un *attachement singulier à la construction européenne* qui a conduit ce dirigeant à se dégager de toute responsabilité politique dans les organisations communistes pour pouvoir participer pleinement à l'intégration européenne des syndicats. Son engagement européen le conduit par la suite à un mandat électoral au Parlement européen. J.M. Torres-Couto connaît une trajectoire similaire, témoignant d'un engagement européen singulier : de 1989 à 1999, il est élu député européen sur la liste du Parti socialiste portugais.

Aux sources de l'accord de 1991 : l'expérience européenne des négociateurs

Au sein du noyau central, trois acteurs se distinguent néanmoins du profil général ³². La position de G. Dassis, représentant des syndicats grecs et délégué du GSEE à Bruxelles, n'est à cet égard pas anecdotique ³³. Du côté patronal, R. Beffort (FEDIL) et R. Price (CBI) font également exception. Tous les deux hauts responsables au sein de leur organisation nationale, ils sont très présents aux réunions de Val-Duchesse et nouent à cette occasion des liens nombreux avec les autres acteurs du réseau.

De façon générale, ces liens nouveaux directement engendrés par la dynamique des entretiens de Val-Duchesse ne sont pas sans conséquence sur la conduite de ces acteurs. Le cas de R. Price en est une illustration éloquent. Participant pour la première fois aux réunions bruxelloises en mars 1987, il devient rapidement un représentant permanent dans les groupes au sein desquels il intervient. Lorsque les travaux du groupe *ad hoc* s'engagent, au début de l'année 1991, c'est lui qui est désigné pour représenter les employeurs britanniques. D'après tous les témoignages recueillis lors d'entretiens auprès des participants du groupe *ad hoc*, R. Price a joué un rôle prépondérant lors de la journée du 31 octobre 1991, permettant de lever l'opposition du CBI et de l'UNICE à l'adoption de l'accord dudit jour ³⁴. Sa conduite lors de cette journée historique s'explique donc par son expérience longue des entretiens de Val-Duchesse et les liens qu'il a noués à cette occasion.

premières réunions. Après quelques absences au cours de l'année 1987, il se fait remplacer par R. Briesch (futur président du Comité économique et social européen) à partir de 1988.

³² Représentation des organisations nationales par les délégués à Bruxelles pour l'UNICE *versus* les dirigeants nationaux pour la CES.

³³ Il habite à Bruxelles de très longue date, puisque son arrivée remonte au coup d'Etat des « colonels » en avril 1967. Il entretient des liens étroits avec la CES. Plus généralement, il représente la Grèce dans pratiquement toutes les instances internationales : outre à la CES, il siège au Comité économique et social européen, à la CISL et au Bureau international du travail à Genève. Nous remercions Anne-Catherine Wagner de nous avoir communiqué ces éléments biographiques.

³⁴ A. MIAS, « Du dialogue social européen au travail législatif communautaire... », *op. cit.*

De 1984 à 1991, certains individus se sont forgé une expérience « communautaire » qui explique pour une grande part la réussite du groupe *ad hoc*. Au-delà du cas singulier de R. Price, ce groupe rassemble près de la moitié des acteurs centraux identifiés dans le tableau 2. Au sein de la délégation patronale, le soutien décisif que B. Arnold, B. Boussat et F. Mondello ³⁵ apportent le 31 octobre 1991 en faveur de la signature de l'accord peut également être éclairé par leur expérience singulière des entretiens de Val-Duchesse.

Conclusion : sociabilité élitaire, socialisation élitiste

Depuis ses origines, le dialogue social européen a représenté, pour ses promoteurs, un moyen de combler le déficit de légitimité attachée aux politiques sociales européennes. En tant qu'outil de légitimation, il a effectivement été vu comme le « chaînon manquant » entre élites bruxelloises et citoyens ordinaires, entre bureaucratie communautaire et société civile nationale. Malgré cette ambition, le dialogue social européen est resté, au moins dans ses dimensions interprofessionnelles, une dynamique élitaire, mettant aux prises les dirigeants nationaux des grandes confédérations syndicales et patronales en Europe.

Partant de ce constat, notre étude invite à ne pas confondre sociabilité élitaire et socialisation élitiste. Cela nécessite une double clarification. La première consiste à ne pas assimiler, comme cela est encore malheureusement trop souvent fait, dialogue social et acculturation au néo-libéralisme. La seconde est plus délicate, car elle doit tenir compte de la critique fréquemment adressée aux approches qui mettent au centre de leur analyse les réunions bruxelloises entre représentants (politiques ou d'intérêt), critique qui consiste à pointer la confusion entre une sociabilité incontestable et une socialisation plus problématique dans la mesure où on postule alors un reformatage important des représentations du monde et des valeurs. Elle fut adressée à Ernst Haas ; elle est encore faite sous une forme différente au constructivisme d'un Jeffrey Checkel. Quelle que soit la portée de cette critique, il faut bien reconnaître le mérite d'Ernst Haas, celui de prendre au sérieux cette dimension fondamentale et très singulière de la construction européenne : celle-ci s'est (d'abord ?) manifestée par un ensemble de réunions entre représentants des intérêts socio-économiques. Il faut donc bien se confronter à ce fait élémentaire pour interroger le caractère élitaire de l'intégration européenne.

L'apport de l'analyse de réseaux à l'étude de la dimension élitaire de l'intégration européenne nous paraît résider dans sa capacité à évaluer la structure relationnelle directement produite par les interactions répétées entre élites à Bruxelles.

Concernant l'étude plus précise du dialogue social européen, l'analyse de réseaux permet au moins de rompre avec les fantasmes d'un mouvement ouvrier aux élites perverses par la trop longue fréquentation des « salons » européens. Elle nous semble plus fondamentalement permettre de construire une bonne distance à l'égard de cet objet d'étude. D'un côté, elle prend pour donnée brute le fait que le dialogue social

³⁵ B. Arnold est alors le président hollandais de la commission sociale de l'UNICE. F. Mondello est le représentant permanent de la Confindustria à Bruxelles et membre de la commission sociale de l'UNICE. B. Boussat représente le CNPF au sein de la commission sociale de l'UNICE.

européen se manifeste avant tout par des réunions (nous n'avons effectivement pas affaire à un syndicalisme « de la rue »). De l'autre, elle permet aussi de limiter la portée d'un tel dispositif d'action publique : avant de favoriser des innovations sur la base d'échanges de « bonnes pratiques » entre les deux côtés de l'industrie, le dialogue social européen permet la rencontre d'individus appartenant à une même organisation européenne, lors des réunions préparatoires en particulier.

Ni instrument d'acculturation, ni foyer d'innovations sociales, il représente d'abord le terrain d'une sociabilité « de classe ». A ce titre, il est susceptible de conduire à la constitution de collectifs d'acteurs capables de porter une vision proprement européenne au sein de leurs propres organisations. Ces collectifs ont peut-être une instabilité plus grande que ceux qui se fondent sur une communauté de valeurs. Ils tirent toutefois leur force de la participation à une activité commune régulière et la poursuite d'objectifs communs (aussi prosaïque qu'ils soient, comme la rédaction d'un avis commun). Ils sont susceptibles de se renforcer par l'adhésion de leurs membres aux projets européens tels qu'ils se développent à l'époque. Dans certaines circonstances historiques, ces collectifs d'acteurs peuvent former un acteur collectif, au sens que J.-D. Reynaud ³⁶ donne à cette notion, c'est-à-dire un collectif capable d'initiatives, qui se définit par un projet et est susceptible de soutenir la production de règles.

De quelle manière le dialogue social européen est-il susceptible de fournir la base relationnelle à partir de laquelle se formeraient de tels collectifs au sein des organisations européennes ? L'analyse de réseau ne permet pas de tracer de façon précise les contours exacts de ces collectifs d'acteurs. Elle nécessite d'être complétée par le récit de la trame historique des événements et des actions engagées. Elle permet toutefois d'isoler un mécanisme causal spécifique, qui ne peut apparaître qu'ainsi. Dans la mesure où elle permet d'identifier les acteurs qui se sont le plus impliqués dans les réunions de Val-Duchesse et les relations qu'ils ont développées à cette occasion avec les autres, elle offre la possibilité de rapporter leurs actions à leur position dans la structure relationnelle directement issue de ces réunions. Une telle étude suggère alors l'influence de ces individus sur l'évolution de leur organisation d'appartenance.

Il est donc difficile d'envisager une interprétation univoque de cette dynamique de réunions entre élites socio-économiques. On voit d'ailleurs que, sur la base d'une même règle de représentation, d'une même intensité de rencontres, se dégage une pluralité d'engagements des élites syndicales et patronales.

Une telle analyse de réseaux est une phase nécessaire, mais non suffisante de l'enquête sur les élites européennes. Sa portée heuristique n'est entière que dans son articulation avec d'autres formes d'analyse, y compris sur la même source d'archives. C'est ce que nous avons tenté de faire dans notre thèse ³⁷. En démultipliant ainsi les points de vue, parfois sur un même ensemble de réunions, le principe suivi consiste à reconstruire la trame des interactions et l'épaisseur multidimensionnelle de la dynamique historique. Dans l'idéal, l'objectif est de « faire masse » et de stabiliser ainsi la compréhension sociologique de ces dynamiques élitaires complexes.

³⁶ J.D. REYNAUD, *Les règles du jeu*, Paris, Armand Colin, 1997 (1^{re} éd. 1989).

³⁷ A. MIAS, *Le dialogue social européen (1957-2005)...*, *op. cit.*

Des élites parlent aux élites : les politiques européennes sont-elles des politiques de la parole ? Les politiques communautaires d'égalité entre les femmes et les hommes

Sophie JACQUOT et Pierre MULLER

Le rejet du projet de traité constitutionnel lors du référendum du 29 mai 2005 a posé de la manière la plus brutale la question de la nature élitaires du processus de construction européenne. De nombreux commentateurs ou chercheurs ont souligné à quel point cette opposition au traité témoignait d'une fracture entre une France cultivée, tournée vers l'extérieur et une France repliée sur elle-même. Au-delà de ce qui peut apparaître souvent comme une caricature mobilisée dans le débat politique, ce débat touche à une question fondamentale concernant les politiques de l'Union européenne (UE) : dans quelle mesure le déficit de légitimité dont elles semblent souffrir aujourd'hui est-il lié à leur caractère élitaires ? Et jusqu'où cette caractéristique est-elle liée à des traits spécifiques ?

Pour proposer un début de réponse à ces questions, nous allons nous appuyer sur le cas des politiques communautaires d'égalité entre les femmes et les hommes ¹. L'hypothèse que nous souhaitons mettre en avant est que cette dimension élitaires serait liée au fait que l'action publique européenne aurait souvent tendance à privilégier le registre discursif de l'action publique. C'est parce que les politiques de l'UE (ou du moins certaines d'entre elles) ne seraient que des « politiques de la parole » (par opposition à ce qu'on pourrait appeler des politiques de souveraineté) qu'elles souffriraient d'un déficit de légitimité.

¹ Voir S. JACQUOT, « L'instrumentalisation du *gender mainstreaming* à la Commission Européenne : entre « ingénierie sociale » et « ingénierie bureaucratique » », *Politique européenne*, 20 (Genre et action publique en Europe), automne 2006, p. 20-29 ; I. BRUNO, S. JACQUOT et L. MANDIN, « Europeanization Through its Instrumentation : Benchmarking, Mainstreaming and Open Method of Coordination... Toolbox or Pandora's Box ? », *Journal of European Public Policy*, 13/4, juin 2006, p. 519-536.

Nous allons d'abord préciser ce que nous entendons par « politiques de la parole », pour montrer ensuite en quoi l'importance de cette dimension discursive et le caractère élitare de nombreuses politiques européennes tendent à se renforcer mutuellement.

Les politiques européennes sont-elles des politiques de la parole ?

Toute politique publique se caractérise par une dimension discursive. Même si des débats parfois vifs opposent les spécialistes de l'action publique sur la place qu'il faut réserver aux « idées » dans l'analyse des politiques publiques ², la nécessité de prendre en compte cet aspect ne peut être remise en cause. À côté d'approches qui mettent l'accent sur la capacité des politiques publiques à exprimer la vision du monde dominante à un moment donné dans un secteur, voire au niveau global, on peut citer les notions de *policy discourse* ³, de *policy narrative* ⁴ et de forum de politiques publiques ⁵. La logique *top down*, dans laquelle l'Union européenne encadrerait en quelque sorte des politiques contraintes d'harmoniser leurs objectifs et leurs procédures, et le mécanisme du *misfit* ⁶ ont été ainsi relativisés de telle sorte que l'on a pu parler d'« Europe sans Bruxelles » ou d'eupéanisation sans Europe ⁷.

Mais au-delà de cette différenciation des formes d'eupéanisation, ces travaux ont montré que la Communauté européenne, puis l'Union européenne, ont été et sont encore aujourd'hui l'un des lieux principaux où se définissent les matrices cognitives et normatives à travers lesquelles sont formulés les problèmes et sont élaborées les solutions qui font l'objet des politiques publiques nationales dans la plupart des secteurs, à tel point qu'il est devenu très difficile de trouver un domaine qui ne soit pas affecté par ces différentes formes d'eupéanisation. Même des secteurs qui relèvent du cœur des fonctions régaliennes, comme la défense, ou ceux qui relèvent des équilibres les plus fondamentaux des sociétés européennes, comme le secteur social, sont touchés par ces mécanismes de cadrage normatif et cognitif.

² Voir « Les approches cognitives des politiques publiques », numéro spécial, *Revue française de science politique*, 50/2, avril 2000.

³ V. A. SCHMIDT, « Does Discourse Matter in the Politics of Welfare State Adjustment ? », *Comparative Political Studies*, 35/2, 2002, p. 168-193.

⁴ C. M. RADAELLI, « Logiques de pouvoir et « récits » dans les politiques publiques de l'Union européenne », *Revue française de science politique*, 50 (2-*Les approches cognitives des politiques publiques*), avril 2000, p. 255-275.

⁵ B. JOBERT, « Le retour du politique », in B. JOBERT (dir.), *Le tournant néolibéral en Europe : idées et recettes dans les pratiques gouvernementales*, Paris, l'Harmattan, coll. « Logiques politiques », 21 », 1994, p. 9-20 ; E. FOUILLEUX, « Entre production et institutionnalisation des idées : la réforme de la politique agricole commune », *Revue française de science politique*, 50 (2-*Les approches cognitives des politiques publiques*), avril 2000, p. 277-305.

⁶ M. GREEN COWLES, J. CAPORASO et T. RISSE (ed.), *Transforming Europe : Europeanization and Domestic Change*, Ithaca (N.Y.), Cornell University Press, coll. « Cornell studies in political economy », 2001.

⁷ R. DEHOUSSE (dir.), *L'Europe sans Bruxelles ? : une analyse de la méthode ouverte de coordination*, Paris, l'Harmattan, coll. « Logiques politiques », 2004 ; B. PALIER, Y. SUREL et al., *L'Europe en action : l'eupéanisation dans une perspective comparée*, Paris, l'Harmattan, coll. « Logiques politiques », 2007.

En quoi cette place centrale de l'UE dans la production des référentiels nous conduit-elle à considérer que les politiques européennes sont, au moins partiellement, des « politiques de la parole » ? Notre hypothèse est ici que les politiques de l'Union méritent ce qualificatif pour deux raisons qui sont étroitement liées.

En premier lieu, les politiques européennes relèvent d'un *rapport spécifique entre discursivité et souveraineté*. En effet, la dimension discursive des politiques publiques (c'est-à-dire le fait qu'elles contribuent à la mise en forme de cadres d'interprétation du monde) est indissociable de leur dimension de souveraineté : les matrices cognitives et normatives qui sont au cœur des politiques ne sont pas du pur discours, mais s'incarnent à travers des instruments qui expriment la dimension de puissance ou de souveraineté de l'action publique dans la mesure où ils définissent une relation *asymétrique* entre l'Etat (dans ses différentes formes) et le citoyen (qu'il soit destinataire, usager ou « client »).

Mais dans le cas des politiques européennes, tout se passe comme si l'on observait *une certaine dissociation entre discursivité et souveraineté* : compte tenu de la spécificité des institutions européennes, la fonction de production des matrices cognitives et normatives est en quelque sorte disproportionnée par rapport aux ressources de souveraineté de l'Union européenne. De ce fait, sa capacité à encadrer les processus de production des référentiels des politiques nationales sera étroitement liée à l'existence de processus nationaux qui vont en quelque sorte relayer l'action de l'UE, soit à travers des formes de délégation de souveraineté au bénéfice de l'Union, soit à travers des mobilisations nationales qui vont assurer l'efficacité des instruments mis en place par les politiques européennes. Les politiques de l'UE « n'existent » véritablement qu'à la condition de trouver des *relais de souveraineté* au sein des Etats membres. Or il semble que cette dissociation tend à s'accroître au cours des dernières années : les politiques européennes prendraient ainsi de plus en plus la forme de « politiques de la parole ».

Mais si, en second lieu, les politiques publiques ne se résument pas à des discours, c'est aussi parce que les paradigmes ou les référentiels expriment un certain *état des rapports sociaux dans le secteur concerné* : rapports de force entre les acteurs, structuration des intérêts et surtout modes de représentation politique et sociale des groupes sociaux. Or, là encore, cette caractéristique ne se retrouve pas complètement dans les politiques européennes qui ne reposent pas véritablement sur des processus d'expression des intérêts et de construction des rapports de force équivalents à ceux que l'on observe dans le cas des politiques nationales.

Ce sont ces deux éléments qui expliquent à la fois la spécificité des politiques européennes et l'accentuation de celle-ci dans la période récente : dans le cas des politiques européennes, la dimension de souveraineté est, au mieux, limitée compte tenu de la nature spécifique de l'UE qui ne dispose pas des ressources de souveraineté similaire à celle d'un Etat, ce qui provoque cette forme de surdimensionnement de la fonction discursive ; en même temps, ces politiques sont marquées par leur élitisme parce qu'elles ne sont pas ancrées dans un rapport de leadership fort, les deux aspects étant intimement liés.

Il est important de préciser ici que cette double spécificité s'incarne différemment suivant les politiques de l'UE en fonction de l'intensité de la contrainte qu'elles sont

en mesure d'exercer sur les Etats membres, et donc sur la relation entre discoursivité et souveraineté. Cette contrainte est variable à la fois en raison du degré d'exclusivité des compétences que les Etats membres ont confiées aux institutions européennes et de la capacité d'action de l'Union sur le plan juridique qui passe par la définition de normes opposables aux Etats membres. On notera que cette typologie rejoint la classification présente dans le projet de traité constitutionnel ⁸ puisque celui-ci différencie les politiques en fonction des prérogatives détenues par l'Union. Les conventionnels distinguent trois grandes catégories de compétences auxquelles il est possible d'ajouter un niveau zéro :

0. les politiques de coopération intergouvernementale qui ne comprennent pas de logique communautaire (majeure partie du 3^e pilier) ;
1. les compétences exclusives : l'Union peut légiférer seule et adopter des actes juridiquement obligatoires (concurrence, politique monétaire, politique commerciale, union douanière et conservation des ressources biologiques de la mer) ;
2. les compétences partagées qui laissent à l'Union et aux Etats le pouvoir de légiférer (marché intérieur, espace de liberté, de sécurité et de justice, agriculture et pêche, transport, énergie, environnement, protection des consommateurs, coopération au développement, etc.) ;
3. la coordination des politiques, les domaines où l'Union peut simplement mener des actions d'appui, de coordination ou de complément sans se substituer aux Etats (politiques économiques et de l'emploi, industrie, santé, culture, éducation et formation, sport, etc.).

Cette classification permet de donner plus de substance aux notions de supranationalité et d'intergouvernementalité (ainsi que les « zones grises » qui se trouvent entre les deux). Mais on peut également relire cette classification en soulignant que le rapport entre discoursivité et souveraineté évolue au détriment de cette dernière lorsque l'on passe du premier au troisième type. Surtout, si la capacité des politiques de l'Union à structurer les cadres cognitifs et normatifs des politiques nationales et infranationales a toujours été largement surdimensionnée par rapport à la capacité de contrainte qu'elles étaient en mesure d'exercer (d'où l'importance des « effet de levier » comme dans le cas des fonds structurels), cette caractéristique se voit renforcée au cours de la période récente dans la mesure où l'évolution de l'UE, depuis une dizaine d'années est marquée par une réduction de l'importance des niveaux 0, 1 et 2 alors que le niveau 3 tend au contraire à se développer. Or c'est précisément ce niveau 3 qui peut être considéré comme le plus caractéristique des « politiques de la parole ».

A partir du milieu des années quatre-vingt-dix, dans un contexte de mise en avant des principes de subsidiarité et de proportionnalité, cette approche (coordination plutôt que négociation, reconfigurations procédurales plutôt que mise en œuvre de nouvelles politiques) apparaît comme une solution adaptée à la fois pour améliorer l'efficacité des politiques concernées et pour avancer dans l'intégration européenne à peu de frais et de

⁸ Projet de traité établissant une Constitution pour l'Europe, partie I, titre III, article 11 « Catégories de compétences ».

façon souple. Ainsi, dans le cadre de la « nouvelle gouvernance »⁹, les modifications de l'action publique visent avant tout ses mécanismes de fonctionnement, même s'il s'agit néanmoins, par ce biais, d'agir sur la substance même des politiques.

La question qui se pose alors est celle de savoir en quoi ce rapport spécifique entre discursivité et souveraineté est lié avec le caractère élitaire des politiques de l'Union, et donc en quoi cette caractéristique tend à s'accroître. Cela tient au fait que la faiblesse des ressources de souveraineté des institutions européennes, couplée à un manque de leadership ancré dans les différents secteurs de compétence, a conduit les promoteurs des politiques européennes à recourir à des stratégies de conviction et de mise en forme discursives qui s'apparentaient à celles utilisées, par exemple, par les premiers responsables du Commissariat du plan en France qui tentaient de compenser la faiblesse de leurs pouvoirs par la force de leurs arguments. En même temps, cet accent mis sur les ressources discursives a encouragé la constitution de petites élites se comportant comme des avant-gardes à travers ce que l'on pourrait appeler un *effet commando*.

Cette stratégie a pu se révéler d'une grande efficacité lorsque ces élites (ces entrepreneurs ou ces médiateurs) ont été en mesure de trouver le relais de groupes plus larges et/ou d'institutions fonctionnant dans le registre de la souveraineté, comme la Cour de justice par exemple. Mais ces succès n'ont pas pour autant fait disparaître les risques de délégitimation des politiques mises en œuvre en raison de leur caractère trop étroit. Surtout, les dernières évolutions des politiques de l'Union débouchent, comme on va le voir, sur une nouvelle forme de rapport aux élites : on est de moins en moins dans une logique élitaire, qui voit des politiques conçues *par* des élites sûres de la justesse de leur vision du monde (effet commando) mais dans une forme d'élitisme dans lequel des politiques tendent à être élaborées, à travers des processus bureaucratiques, *pour* des élites en phase avec le référentiel dominant¹⁰. Le cas des politiques d'égalité illustre bien ce processus.

Les politiques communautaires d'égalité entre les femmes et les hommes : un secteur fermé et élitaire (1970-1990)

La politique communautaire d'égalité entre les femmes et les hommes fonctionne au cours des années soixante-dix et quatre-vingt sur une base sectorielle très forte où

⁹ Voir par exemple : Ch. JOERGES, Y. MENY et J.H.H. WEILER (ed.), *Mountain or Molehill ? A Critical Appraisal of the Commission White Paper on Governance*, Jean Monnet Working Papers, 6, 2001 ; B. KOHLER-KOCH et R. EISING (ed.), *The Transformation of Governance in the European Union*, London/New York, Routledge, coll. « Routledge/ECPR studies in European political science, 12 », 1999 ; J. SCOTT et D. M. TRUBEK, « Mind the Gap : Law and New Approaches to Governance in the European Union », *European Law Journal*, 8/1, mars 2002, p. 1-18.

¹⁰ Il n'est bien entendu pas possible de revenir dans le cadre restreint de cette étude sur la littérature considérable portant sur la question des élites. Pour un panorama récent voir W. GENIEYS, « Nouveaux regards sur les élites du politiques », *Revue française de science politique*, 56/1, février 2006, p. 121-147. L'une des pistes de recherche les plus intéressantes serait d'approfondir la relation entre spécificité des politiques de l'UE et spécificité du phénomène élitaire dans le cadre de l'Union.

la sectorisation traditionnelle de la Commission européenne ¹¹ est encore renforcée par la création d'une petite communauté de spécialistes sélectionnant ses membres sur la base de relations interpersonnelles, voire amicales jusqu'à former un « tout petit monde » ¹², voire un « ghetto » ¹³.

Ce fonctionnement très sectorisé contribue évidemment à renforcer le caractère élitaire de la politique d'égalité elle-même. En effet, il est important de souligner que la délimitation même des compétences de la Communauté ne permet pas de tendre vers l'universalité. Son action, on le verra, ne s'adresse qu'à *certaines* discriminations dont sont victimes *certaines* femmes (les citoyennes communautaires en leur qualité de travailleuses).

Ainsi, au militantisme et à l'engagement pour une cause s'ajoute un fort sentiment de proximité, de communauté, de solidarité. Une des stagiaires de l'époque considère que le Bureau des femmes ¹⁴, en tant qu'institution, faisant partie de la Commission, était « très centré, assez peu ouvert sur l'extérieur » ¹⁵. Ce sentiment de communauté est sans doute renforcé par le peu d'intérêt de la hiérarchie et des autres structures institutionnelles de la Commission et de la Communauté, mais il est également certainement conforté par le petit monde que constitue, du point de vue des acteurs, le secteur communautaire de l'égalité entre les femmes et les hommes.

Le premier embryon de structuration du secteur communautaire de l'égalité entre les femmes et les hommes naît de façon informelle grâce à l'engagement de femmes des premiers Etats membres et autour de Jacqueline Nonon, première responsable de cette question à la Commission européenne. Elle décide de créer un groupe de travail sur la question de l'emploi des femmes réunissant des représentants des Etats membres. Si ces groupes sont courants, la procédure habituelle est que la Commission demande aux gouvernements de nommer des fonctionnaires ou des experts. Dans ce cas, la procédure sera largement contournée, afin de s'assurer de la participation de femmes engagées et particulièrement impliquées. Marcelle Devaud, une des figures importantes du féminisme pré-deuxième vague en France, évoque ainsi la décision, « avec des *amies communes*, belges, luxembourgeoises, allemandes », de se réunir « périodiquement avec Jacqueline, d'une manière tout à fait officieuse, dès la fin des années soixante » ¹⁶.

C'est ce groupe informel qui constituera en grande partie le groupe de travail de la Commission sur l'emploi des femmes qui élaborera les premières propositions

¹¹ N. FLIGSTEIN et J. McNICHOL, « The Institutional Terrain of the European Union », in W. SANDHOLTZ et A. STONE SWEET (ed.), *European Integration and Supranational Governance*, Oxford, Oxford University Press, 1998, p. 59-91.

¹² Entretien ancienne membre d'un réseau d'expert-e-s européens, 18 novembre 2004.

¹³ Entretien membre de la Commission européenne, 19 juillet 2005 (italiques ajoutées).

¹⁴ Le Bureau des femmes est la première structure institutionnelle en charge de la politique communautaire d'égalité entre les femmes et les hommes au sein de la direction générale Emploi et Affaires sociales ; créé en 1976, il devient en 1990 l'Unité égalité des chances.

¹⁵ Entretien ancienne membre de la Commission européenne.

¹⁶ Dans V. MAN, *Marcelle Devaud : itinéraire exceptionnel d'une femme politique française, entretiens et témoignages*, Paris, E. Carvalho, coll. « A part entière », 1997, p. 70, (italiques ajoutées).

de directives sur l'égalité entre les femmes et les hommes et qui rédigera les premières versions de la directive 76/207 sur l'égalité de traitement. Il verra ensuite son institutionnalisation sous la simple appellation de « Groupe *ad hoc* » auquel succédera finalement le Comité consultatif pour l'égalité des chances en décembre 1981¹⁷. Ce Comité fait figure d'exception dans la sphère de la comitologie : il est, comme l'explique un fonctionnaire de l'époque, « très unique »¹⁸, à la fois comité traditionnel et « comité des sages », portant une voix respectée et écoutée.

Le Comité consultatif inaugure ainsi un format de fonctionnement caractéristique du secteur communautaire de l'égalité au cours de cette même période, mêlant rencontres informelles et structures officielles, l'engagement pour la cause des femmes et pour l'Europe, et privilégiant les réseaux de sociabilité, les relations interpersonnelles, l'amitié. Mais ce fonctionnement de type élitaire se retrouve aussi, bien que de façon différente, dans d'autres instances liées à la politique d'égalité.

C'est le cas de la Commission des droits de la femme du Parlement européen (généralement abrégé en « Commission femmes ») dans les années quatre-vingt. S'il est difficile d'affirmer que le consensus y est le seul mode de relation (religion et famille sont deux sujets de clivage et les députées européennes membres de la Commission restent des élues appartenant à des partis), on peut néanmoins considérer que la solidarité y est tout particulièrement développée. Cette distinction entre consensus et solidarité, ainsi que la mise en avant de cette cohésion entre les membres de la Commission femmes sont bien relatées par Marie-Claude Vayssade, une de ses premières membres : « L'adoption des premiers rapports sur l'égalité a fait l'objet d'une solidarité sans faille entre les élues... Cette solidarité n'a pas été rompue alors que certaines femmes se sont heurtées dans leur propre groupe politique à des attaques véhémentes. Nous sommes alors parvenues à constituer en quelque sorte un socle commun »¹⁹

Dans l'ensemble, à la fois du fait de ses compétences limitées et du fait de ses caractéristiques propres, la Commission des droits de la femme du Parlement européen s'insère dans une dynamique particulière d'élaboration de la politique communautaire d'égalité et joue un rôle qui s'approche presque plus de celui du groupe de pression (qui bénéficie bien sûr de la légitimité de la représentation démocratique) que de l'instance parlementaire. Ce positionnement se comprend d'autant plus facilement lorsqu'on le replace dans le cadre de la dimension interactionnelle du secteur de l'égalité et du rôle qu'y tiennent les parlementaires européennes.

Le caractère élitaire de la politique d'égalité, dans sa phase de mise en place et de développement, ne peut donc être contesté. Il reste que l'action de ces élites s'est révélée remarquablement efficace et a débouché sur des résultats incontestables du

¹⁷ Décision 82/43/CEE de la Commission relative à la création d'un comité consultatif de l'égalité des chances entre les femmes et les hommes, 9 décembre 1981, *JO*, n° L 20, 28 janvier 1982, article 2.

¹⁸ Entretien membre de la Commission européenne, 13 mai 2003.

¹⁹ M.-Cl. VAYSSADE, « L'Union européenne et l'égalité des chances entre les femmes et les hommes », in Fr. GASPARD et DEMAIN LA PARITÉ (dir.), *Les femmes dans la prise de décision en France et en Europe*, Paris/Montréal, L'Harmattan, coll. « Bibliothèque du féminisme », 1997, p. 61.

point de vue de l'égalité entre les femmes et les hommes : leur capacité à « faire bouger » les cadres cognitifs et normatifs dans le domaine de l'égalité a été bien supérieure à l'étendue des moyens dont elles disposaient. C'est en ce sens que l'on dira que la dimension de discursivité a dépassé la dimension de souveraineté. Pour autant, au cours de cet « âge d'or », même si la relation entre discursivité et souveraineté est spécifique par rapport aux politiques nationales, on ne peut pas totalement qualifier ces politiques de « politiques de la parole » comme ce sera le cas plus tard. Si la vision du monde des élites féministes du secteur communautaire de l'égalité entre les femmes et les hommes s'est imposée, c'est parce qu'elle s'est appuyée sur la mobilisation d'acteurs bien au-delà du cercle restreint des responsables européens mais aussi sur l'activisme de la Cour de justice européenne.

Mobilisations élargies et activisme judiciaire de la CJ en matière d'égalité entre les femmes et les hommes

A plusieurs reprises, la Cour de justice européenne a joué un véritable rôle précurseur, palliant certains blocages du Conseil ou inspirant le contenu de futures directives. Quand, par exemple, elle contraint en octobre 1989 un employeur à démontrer que sa politique salariale n'est pas discriminatoire (arrêt *Danfoss* ²⁰), elle va dans le sens d'une proposition de directive de la Commission ²¹, bloquée au Conseil et adoptée plus de dix ans plus tard. De même, lorsque le Conseil adopte en 1992 la directive 92/85 relative à la grossesse et à la maternité, la Cour a déjà établi que les licenciements, refus d'embauche ou de prorogation de contrat invoquant le motif d'une grossesse étaient des discriminations injustifiables fondées sur le sexe (arrêt *Dekker* ²²). La Cour a ensuite commencé à élaborer un droit jurisprudentiel sur le concept de discrimination directe et indirecte dans le droit communautaire qui ne sera repris que bien plus tard par le législateur (directive 2002/73) et dont il se servira également dans la législation récente sur les « autres formes de discrimination » ²³. C'est dès le début des années quatre-vingt que les juges de Luxembourg, notamment dans les arrêts *Jenkins* ²⁴ et *Bilka* ²⁵, vont commencer à définir la nature de la discrimination indirecte, mais aussi la méthode permettant de la déceler (*disparate impact*).

²⁰ CJ, arrêt du 17 octobre 1989, aff. 109/88, *Handels-og Kontorfunktionaerernes Forbund I Danmark c. Dansk Arbejdsgiverforening, agissant pour Danfoss*.

²¹ JO, n° C 176, 5 juillet 1988. La proposition est basée juridiquement sur les articles 100 et 235 TCE et appelle donc un vote du Conseil à l'unanimité, inatteignable du fait de l'opposition du Royaume-Uni.

²² CJ, arrêt du 8 novembre 1990, aff. C-177/88, *Elisabeth Johanna Pacifica Dekker c. Stichting Vormingscentrum voor Jong Volwassenen (VJV Centrum) Plus*.

²³ Directive 2000/43/CE du Conseil du 29 juin 2000 sur la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique et directive 2000/78/CE du Conseil du 27 novembre 2000 qui porte création d'un cadre général en faveur de l'égalité en matière d'emploi et de travail.

²⁴ CJ, arrêt du 31 mars 1981, aff. 96/80, *J.P. Jenkins c. Kingsgate (Clothing Productions) Ltd*.

²⁵ CJ, arrêt du 13 mai 1986, aff. 170/84, *Bilka Kaufhaus GmbH c. Karin Weber von Hartz*.

Or, il est important de souligner que cet activisme de la CJ en matière d'égalité entre les femmes et les hommes s'est lui-même appuyé sur l'activisme judiciaire des citoyen-ne-s européen-ne-s. L'article 119 du traité de Rome sur l'égalité de rémunération entre les femmes et les hommes, qui devait initialement entrer en vigueur au plus tard le 31 décembre 1961, a été ignoré par les Etats membres jusqu'en 1976, lorsque la jurisprudence de la Cour lui a reconnu un effet direct pouvant « engendrer, dans le chef des justiciables, des droits que les juridictions doivent sauvegarder »²⁶. C'est grâce à la mobilisation de groupes de femmes et de féministes que la question de l'égalité a été placée sur l'agenda politique de la Communauté au début des années soixante-dix : « *Article 119 was rescued in the late sixties from ten years of ineffective implementation by two kinds of activism both generated by women and both located in Belgium* »²⁷.

En 1966, c'est effectivement la situation d'illégalité de la Belgique au regard du traité de Rome qui va servir la « scandalisation »²⁸ de la revendication des ouvrières grévistes de la Fabrique nationale d'armes de guerre de Herstal. Ces dernières, quel que soit le poste qu'elles occupent, sont en effet systématiquement payées comme des travailleurs non qualifiés. Durant les négociations, les déléguées syndicales de l'usine vont explicitement revendiquer la mise en œuvre de l'article 119 du traité de Rome et ce n'est qu'à la suite de ce conflit social que le gouvernement belge va réviser la législation concernant la main-d'œuvre féminine.

Cette grève de femmes revendiquant l'application de leurs droits en s'appuyant sur le droit communautaire a inspiré l'avocate, universitaire et militante féministe, Eliane Vogel-Polsky²⁹ qui fait paraître l'année suivante un article intitulé « L'article 119 du traité de Rome peut-il être considéré comme *self-executing* ? » se terminant par un appel à faire progresser les droits des femmes en utilisant le droit communautaire³⁰. Il s'agit d'une stratégie délibérée d'activisme judiciaire (*cause lawyering*) visant à faire avancer les droits de certaines catégories de la population mais aussi à faire progresser l'Union européenne par le droit³¹. La plaignante recrutée est une ancienne hôtesse de l'air de Sabena, Gabrielle Defrenne, tenue de prendre sa retraite à 40 ans, contre 55 ans pour les stewards. La saga judiciaire liée aux cas de discriminations (rémunération et régime de retraite) subis par G. Defrenne va donner lieu à trois

²⁶ CJ, arrêt du 8 avril 1976, aff. 43-75, *Gabrielle Defrenne c. Société anonyme belge de navigation aérienne Sabena*.

²⁷ C. HOSKYNS, *Integrating Gender : Women, Law and Politics in the European Union*, Londres, Verso, 1996, p. 60.

²⁸ M. OFFERLÉ, *Sociologie des groupes d'intérêt*, 2^e éd., Paris, Montchrestien, coll. « Clefs, Politique », 1998, p. 122-123.

²⁹ C. HOSKYNS, *op. cit.*, 1996, p. 68.

³⁰ E. VOGEL-POLSKY, « L'article 119 du traité de Rome peut-il être considéré comme *self-executing* ? », *Journal des tribunaux*, avril 1967, p. 233-237.

³¹ Voir L. ISRAËL, « Usages militants du droit dans l'arène judiciaire : le *cause lawyering* », *Droit et société*, 49, 2001, p. 793-824 ; *Politix*, 16 (62-B. GAITI et L. ISRAËL (dir.)), « La cause du droit », 2003, p. 15-190.

arrêts différents sur une période de 10 ans ³². Le plus important est le deuxième qui reconnaît donc un effet direct à l'article 119, ouvrant ainsi la possibilité de développer une politique communautaire de lutte contre les discriminations dont sont victimes les femmes dans la sphère professionnelle à partir d'un article qui avait été introduit en 1957 afin d'éviter des distorsions de concurrence entre Etats membres.

La Communauté européenne va ainsi constituer, au cours des années soixante-dix, un espace politique alternatif, plus favorable que la plupart des espaces politiques nationaux. Il reste que son trait marquant est certainement son caractère limité, qui découle encore une fois de la vocation essentiellement économique de la Communauté européenne. Comme le souligne la juriste Catherine Barnard, « le droit communautaire [en matière d'égalité des sexes] concerne essentiellement les personnes intégrées et non les personnes exclues » ³³, c'est-à-dire les citoyennes européennes, éduquées et participant au marché du travail ³⁴. On débouche ici sur l'une des conséquences les plus importantes du caractère élitare de la politique d'égalité (qui se retrouve dans de nombreuses politiques européennes) : la création d'une forme de « société civile spécialisée » avec les tensions que cette situation peut provoquer.

La « société civile spécialisée » comme société civile élitare et élitiste, le cas du Lobby européen des femmes (LEF)

Comme l'écrit Paul Magnette, « à une Union fonctionnelle correspond, par définition, une « société civile » spécialisée [...]. Le cadre de formation des politiques publiques que constitue l'Union n'est pas neutre. La spécificité de ses compétences et des processus décisionnels qui en découlent altère différemment les composantes des sociétés civiles européennes » ³⁵. En effet, le degré d'intégration des politiques (compétences exclusives, partagées ou de coordination), le poids variable de la contrainte européenne tend à produire une société civile « spécialisée », nécessairement partielle et finalement élitare : tout se passe comme si l'on assistait à la structuration de parcelles de société civile à partir des politiques européennes.

Par rapport aux organisations de femmes nationales, le LEF est un bon exemple de « société civile spécialisée », dont le champ d'action est en grande partie délimité par le champ de compétences de l'Union, ce qui donne l'image d'une défense partielle

³² Le premier arrêt *Defrenne* porte sur les discriminations en matière de régimes de retraites et de prestations de sécurité sociale (CJ, arrêt du 25 mai 1971, aff. 80-70, *Gabrielle Defrenne c. Etat belge*) ; le deuxième arrêt porte plus directement sur les discriminations en matière de rémunération (CJ, arrêt du 8 avril 1976, aff. 43-75, *Gabrielle Defrenne c. Société anonyme belge de navigation aérienne Sabena*) ; le troisième porte sur la portée et les limites de l'article 119 quant aux effets financiers liés aux différences d'âge de retraite entre femmes et hommes (CJ, arrêt du 15 juin 1978, aff. 149-77, *Gabrielle Defrenne c. Société anonyme belge de navigation aérienne Sabena*).

³³ C. BARNARD, « L'égalité des sexes dans l'Union européenne : un bilan », in Ph. ALSTON (dir.), *L'Union européenne et les droits de l'homme*, Bruxelles, Bruylant, 2001, p. 284.

³⁴ F. WILLIAMS, « Genre, ethnicité, race et migrations, ou les défis de la citoyenneté en Europe », *Cahiers du Gedisst*, 23 (Précarisation et citoyenneté), 1998, p. 29-42.

³⁵ P. MAGNETTE, *Le régime politique de l'Union européenne*, Paris, Presses de Sciences Po, coll. « Références inédites », 2003, p. 216-220.

des intérêts des femmes européennes et un resserrement de l'action sur *certaines* discriminations et *certaines* femmes.

Le thème de la représentativité, de l'équilibre entre les différentes identités des femmes au sein même du groupe d'intérêt nouvellement créé en 1990 a été abordé dès la première assemblée générale par une des organisations membres parmi les plus « radicales », le Forum européen des féministes de gauche, qui a dénoncé le fait que la très grande majorité des déléguées présentes lors de la réunion inaugurale du Lobby étaient uniquement des femmes qui, bien qu'ayant des orientations politiques et des histoires militantes diverses, étaient blanches, d'âge moyen et souvent issues de professions libérales.

Suite à ces observations, le Forum européen des féministes de gauche a officiellement demandé que soient rédigés un rapport et des propositions à ce sujet. Le projet s'est achevé par l'écriture et la publication, grâce à l'aide financière du Parlement européen, du rapport intitulé *Confronting the Fortress, Black and Migrant Women in the European Union*³⁶, qui met clairement en cause les créatrices du Lobby parmi lesquelles ne figurait aucune femme « noire ou migrante »³⁷. L'objectif principal de ce texte est d'accroître la visibilité de ces femmes et « d'analyser les barrières à leur représentation à l'intérieur du Lobby européen des femmes et au niveau européen »³⁸. On se rend compte qu'il s'agit là d'un sujet sensible pour le groupe d'intérêt car le rapport n'a été adopté lors de l'assemblée générale de 1993 qu'à une courte majorité. Une partie importante des associations membres considérait en effet que « le Lobby devait se préoccuper avant tout des questions concernant toutes les femmes plutôt que des questions de nature particulariste »³⁹. Ce débat interne est bien sûr particulièrement important car il pose la question de la représentativité, donc de la légitimité sur laquelle se fonde le groupe pour agir et être reconnu (et subventionné) par les institutions européennes.

A côté du mouvement de dénonciation du caractère élitaire de la composition de la seule organisation transnationale de femmes au niveau européen, un certain nombre de politistes féministes commence, au début des années quatre-vingt-dix, à critiquer la vision élitiste et univoque des femmes qui règne au sein des institutions européennes. Le rôle de Catherine Hoskyns, universitaire britannique, est ici fondamental. Elle est en effet une des premières à dénoncer la construction de la catégorie « femme » qui découle de fait de la législation et des actions communautaires. La seule identité prise en compte, ou en considération, est celle de la « femme blanche et salariée ». Fiona Williams, une autre universitaire britannique féministe, précise cette idée : « cette construction d'une nouvelle identité européenne est le symbole d'une Europe blanche, chrétienne, éclairée et moderne dans laquelle la féminité des Européennes sert de mesure pour les femmes d'autres pays »⁴⁰. Dans les textes communautaires, l'attention est focalisée sur la division entre les sexes, d'autres types d'identités de

³⁶ PARLEMENT EUROPÉEN, *Confronting the Fortress, Black and Migrant Women in the European Union*, Bruxelles, coll. « Women's Rights Series », janvier 1995.

³⁷ *Ibid.*, p. 5.

³⁸ *Ibid.*, p. 3.

³⁹ C. HOSKYNs, *op. cit.*, p. 188.

⁴⁰ F. WILLIAMS, *op. cit.*, p. 39.

groupes ne sont pas reconnus et le concept de diversité est utilisé uniquement pour se référer à la diversité nationale. Par conséquent, les femmes qui peuvent bénéficier des politiques publiques européennes sont celles dont les désavantages principaux dérivent de leur sexe et les femmes avec d'autres besoins ou des besoins supplémentaires ne peuvent se tourner vers l'Union (les femmes pauvres, les femmes noires, les femmes immigrées...) ⁴¹.

Pour ces chercheuses, les raisons de cette exclusion sont simples : la vision prioritairement élitiste des politiques concernant les femmes et adoptées par l'Union européenne reflète l'élitisme inhérent à l'ensemble du projet d'intégration communautaire. Par ricochet, la représentation au niveau des groupes d'intérêt mobilisés autour de ces politiques est « biaisée en faveur d'une élite » ⁴².

Le cas des politiques d'égalités est donc un bon exemple de la spécificité des politiques européennes. A partir d'un socle de compétences (exclusives ou partagées) qui permet la mise en place de règles de droit contraignantes, des groupes restreints sont en mesure de définir des politiques qui finissent par s'imposer aux Etats membres et dont l'élaboration offre des espaces de mobilisation aux organisations spécialisées, surtout lorsque cette mobilisation est relayée, comme c'est le cas ici, par l'activisme du juge européen. Ce processus s'appuie sur une capacité de construction de nouveaux cadres cognitifs et normatifs d'autant plus forte qu'elle est le fait « d'avant-gardes » militantes : l'activité discursive vient en quelque sorte démultiplier l'impact de l'activité de réglementation sur la transformation des politiques nationales. Le problème est que cette relation entre le caractère élitiste des politiques européennes et l'importance de cette dimension discursive porte en elle un risque évident de délégitimation. La capacité de l'Union à influencer le contenu des politiques nationales est étroitement dépendante de cette alchimie complexe entre ressources discursives et ressources de souveraineté. Pour peu que cette relation se transforme, la capacité de l'Union à encadrer les politiques nationales s'affaiblit et le caractère élitiste des politiques européennes apparaît alors au grand jour. C'est précisément ce qui s'est passé au cours des dernières années.

En quoi et pourquoi les politiques communautaires d'égalité sont-elles devenues (surtout) des politiques de la parole ?

Avec la crise post-Maastricht s'ouvre une période nouvelle pour les politiques de l'Union, et notamment les politiques d'égalité. Dans un climat budgétaire difficile, l'adoption de nouveaux programmes de financement pluriannuels est « reçue comme une victoire » ⁴³. Il faut également compter avec un renforcement de la subsidiarité qui se traduit par un ralentissement important de l'action législative des Etats

⁴¹ C. HOSKYNS, *op. cit.*, p. 196-211.

⁴² *Ibid.*, p. 9.

⁴³ A. HUBERT, *L'Europe et les femmes : identités en mouvement*, Rennes, Apogée, coll. « Politique européenne », 1998, p. 84.

membres ⁴⁴ et par un repli de l'activisme judiciaire de la CJ ⁴⁵. Enfin, cette période voit également la montée d'un euroscepticisme spécifiquement féminin, notamment dans les nouveaux Etats membres nordiques ⁴⁶.

Toutes ces évolutions témoignent d'une crise de légitimité de la politique européenne d'égalité entre les femmes et les hommes en même temps qu'elles tendent à l'aggraver. Elles mettent en évidence la transformation de la relation entre discursivité et souveraineté : désormais, la politique d'égalité semble se concentrer sur la mise en place de nouveaux instruments *soft* qui prennent le pas sur les autres instruments traditionnels. L'action *soft* permet, il est vrai, de sortir du carcan des compétences strictement définies et d'aborder de nouveaux thèmes, de nouveaux champs d'action : conciliation entre vie professionnelle et vie familiale, participation équilibrée des femmes et des hommes à la prise de décision, inclusion et protections sociales, femmes et sciences, rôle des femmes dans les politiques de développement, violence et traite des femmes. Cependant, cette modification des modes principaux d'action publique entraîne une évolution en profondeur de la nature même de la politique et entérine la domination des « politiques de la parole » en bousculant le rapport entre discursivité et souveraineté. L'introduction du *gender mainstreaming*, instrument d'action publique transectoriel et non contraignant visant à promouvoir une perspective de genre dans l'élaboration et la conduite des politiques publiques, comme principe directeur de l'action publique en matière d'égalité en est l'illustration la plus flagrante.

La progression de la *soft law* dans le domaine des politiques communautaires d'égalité se retrouve dans les programmes d'action qui jalonnent son existence depuis 1982. Par rapport aux deux programmes précédents (1982-1985 ⁴⁷ et 1986-

⁴⁴ Dans le domaine de l'égalité entre les femmes et les hommes, la décennie 1990 est surtout marquée par la seule ratification par les Etats membres des accords-cadres conclus par les partenaires sociaux sur le congé parental et le temps partiel : directive 96/34/CE du Conseil du 3 juin 1996 concernant l'accord-cadre sur le congé parental conclu par l'UNICE, le CEEP et la CES, *JO*, n° L 145, 19 juin 1996 ; directive 97/81/CE du Conseil du 15 décembre 1997 concernant l'accord-cadre sur le travail à temps partiel conclu par l'UNICE, le CEEP et la CES, *JO*, n° L 14, 20 janvier 1998.

⁴⁵ Voir notamment l'arrêt *Kalanke* (CJ, arrêt du 17 octobre 1995, aff. C-450/93, *Eckhard Kalanke c. Freie Hansestadt Bremen*) qui, même « adouci » par l'arrêt *Marschall* (CJ, arrêt du 11 novembre 1997, aff. C-409/95, *Helmut Marschall c. Land Nordrhein-Westfalen*), met en question la légitimité des actions positives en faveur des femmes. Voir également l'intégration dans le traité de Maastricht des protocoles *Barber* qui vise à limiter l'effet rétroactif de l'arrêt du même nom (CJ, arrêt du 17 mai 1990, aff. C-262/88, *Douglas Harvey Barber c. Guardian Royal Exchange Assurance Group*) en matière d'égalité des droits de pension entre les sexes, et *Grogan* pour éviter qu'une jurisprudence communautaire n'oblige l'Irlande à revenir sur son statut de prohibition de l'avortement.

⁴⁶ U. LIEBERT, « The Return of the Public : Gender Politics in the EU », *European Societies*, 1/2, 1999, p. 207.

⁴⁷ Résolution du Conseil concernant la promotion de l'égalité des chances pour les femmes, 12 juillet 1982, *JO*, n° C 186, 21 juillet 1982.

1990)⁴⁸, le Troisième programme d'action (1991-1995)⁴⁹ fait une part beaucoup plus restreinte à la législation comme moyen d'action et introduit le recours aux mesures de *soft law*, dont le *gender mainstreaming* est l'élément principal. Le rôle de la Communauté est conçu comme celui de facilitatrice et comme soutien pour les Etats membres, plus que comme moteur de la politique ; pour la première fois, les mots d'ordre de « complémentarité » et de « subsidiarité » apparaissent également dans ce champ d'action. Le changement se poursuit avec le Quatrième programme d'action (1996-2000)⁵⁰. Le rôle de la Commission européenne, et donc de l'Unité égalité des chances, n'est plus de *faire*, mais de *faire faire*. Dans l'esprit du programme, il ne s'agit plus de décider d'une politique ou de la diriger mais de la soutenir par des actions d'échange d'informations, d'expériences, de « bonnes pratiques », par la réalisation d'études, par la diffusion d'information. Nous sommes donc bien ici par excellence dans les mécanismes d'eupéanisation horizontaux, processus cognitifs et normatifs non contraignants, décrits par Claudio Radaelli⁵¹.

Cette modification des modes d'action publique de la « nouvelle gouvernance » entraîne une évolution en profondeur de la nature même de la politique d'égalité. Notamment, l'affaiblissement de la dimension juridique de l'action en matière d'égalité implique la diminution drastique des possibilités d'activisme judiciaire des ressortissant-e-s de la politique d'égalité tout d'abord, et de la Cour de justice ensuite par ricochet. Les répercussions pratiques de ce changement en termes de technologies de gouvernement sont par exemple soulignées par Jo Shaw : « *The emergence of governance by « soft law », by guidelines, by recommandation and by action plan marks a step away from the possibilities of individual action as the basis for claim-making under EU law* »⁵². La créativité jurisprudentielle dont on a pu mesurer l'effet auparavant est ici mise à mal et cette évolution en direction d'une domination des instruments *soft* souligne rétrospectivement l'importance historique des actions individuelles fondées sur le recours juridictionnel. Comme l'écrit justement Renaud Dehousse, « M. Costa, en contestant sa note d'électricité, M^{me} Defrenne, en s'attaquant aux discriminations de la Sabena à l'encontre de son personnel féminin, ou la firme Rewe, à l'origine entre autres de l'arrêt *Cassis de Dijon*, peuvent revendiquer le mérite d'avoir fait plus pour l'intégration européenne que nombre de responsables nationaux

⁴⁸ Deuxième résolution du Conseil concernant la promotion de l'égalité des chances pour les femmes, 24 juillet 1986, *JO*, n° C 203, 12 août 1986.

⁴⁹ Résolution du Conseil relative au troisième programme d'action communautaire à moyen terme pour l'égalité des chances entre femmes et hommes (1991-1995), 21 mai 1991, *JO*, n° C 142, 31 mai 1991.

⁵⁰ Décision 95/593/CE du Conseil concernant un programme d'action communautaire à moyen terme pour l'égalité des chances entre les hommes et les femmes (1996-2000), 22 décembre 1995.

⁵¹ « « Horizontal » mechanisms look at Europeanization as a process where there is no pressure to conform to EU policy models », Cl. M. RADAELLI, « The Domestic Impact of European Public Policies : Notes on Concepts, Methods and the Challenge of Empirical Research », *Politique européenne*, 5, automne 2001, p. 124.

⁵² J. SHAW, « Importing Gender : The Challenge of Feminism and the Analysis of the EU Legal Order », *Journal of European Public Policy*, 7/3, septembre 2000, p. 423.

qui ont représenté leur pays dans les arcanes des comités d'experts bruxellois »⁵³. Or, le renversement de la hiérarchie des instruments d'action publique en faveur des instruments *soft* dans le domaine de l'égalité entre les femmes et les hommes affaiblit d'autant ce canal traditionnel de construction et de réforme (ou de mise en cause du *statu quo*) de la politique communautaire d'égalité entre les femmes et les hommes par les instruments juridiques et leur usage par le militantisme féministe. Le changement de nature de la politique d'égalité correspond donc au passage d'une politique régulatrice à une politique incitative. Or, une politique incitative n'offre que peu d'aspérités auxquelles des requérant-e-s ou des militant-e-s puissent s'accrocher et donc peu de possibilités de développement qui n'aillent pas nécessairement dans le sens choisi par les institutions ou dans un sens inattendu.

Si l'on a pu qualifier le petit groupe de féministes bruxelloises mobilisées au cours des années soixante-dix et quatre-vingt d'élite, c'est donc parce qu'elles se comportaient comme une sorte d'avant-garde d'un mouvement plus vaste aux formes multiples qui a fini par contourner les verrous auxquels se heurtaient les militantes au niveau national. L'on qualifiera la politique d'égalité promue au cours de cette première période d'*élitaire*, en ce sens qu'elle était *élaborée par une élite restreinte*.

Or depuis la montée en puissance des politiques de l'Union fondées sur une approche plus *soft* du rôle de la Commission, cette situation tend à se modifier sensiblement. On n'est plus en présence de l'activisme d'une petite élite militante parvenant à faire reconnaître sa parole comme légitime et à la faire déboucher sur la mise en place d'instruments de souveraineté, mais on assiste plutôt au développement de politiques procédurales et bureaucratiques qui débouchent de moins en moins sur la définition de normes juridiques contraignantes. La relation entre souveraineté et discursivité s'en trouve considérablement modifiée au détriment de la première : les politiques de coordination tendent à se réduire à une forme de « politique de la parole » fondée sur la définition d'objectifs et la mise en place d'indicateurs.

Le caractère *élitiste* (et non plus *élitaire*) de ces politiques tient alors au fait que leur *légitimité se fonde exclusivement sur la reconnaissance de la « justesse » du diagnostic* sur lequel elles reposent : la nécessité de promouvoir une certaine conception de l'économie et du social. Elles relèvent d'une conception de l'espace public non pas comme le lieu d'expression des différentes composantes de la société civile (même s'il s'agit d'une « société civile spécialisée ») mais comme le lieu de la définition d'une vision du monde dont le caractère non contestable ne repose que sur la force de dispositifs argumentatifs sophistiqués et non plus comme l'expression d'intérêts et d'identités spécifiques. La légitimité des politiques de l'Union repose de moins en moins sur des mécanismes par lesquels les citoyens de base, dans chaque secteur, tendent à reconnaître comme « vraie » et « juste » la vision du monde qu'elles tentent d'imposer. Les politiques de l'Union ne sont plus produites *par* une élite fonctionnant comme une avant-garde, ou un commando, mais *s'adressent* de plus en plus à des élites : ce sont des élites qui parlent aux élites.

⁵³ R. DEHOUSSE, *La Cour de justice des Communautés européennes*, 2^e éd., Paris, Montchrestien, coll. « Clefs, Politique », 1997, p. 75.

TROISIÈME PARTIE

Une démocratie élitiste

La dimension élitaires dans la légitimation de l'Union européenne

François FORET

« Le non est aussi une opposition à la fausse conscience des partis, qui se reconnaissent manifestement dans la manière dont Luhmann décrivait le système politique, c'est-à-dire comme un dispositif apportant les réponses stratégiquement les mieux adaptées à l'environnement constitué par le monde des électeurs »¹.

À l'instar de beaucoup d'analystes, Jürgen Habermas interprète les « non » français et néerlandais lors des référendums du printemps 2005 sur le traité constitutionnel européen comme une rébellion des « masses » contre les « élites ». Les citoyens se seraient dressés par leur vote contre la propension – au mieux fonctionnaliste, au pire cynique – des systèmes politiques et de ceux qui les dirigent à considérer la volonté des peuples comme une contrainte exogène parmi d'autres.

La problématique des élites n'est guère congruente avec la doctrine politique européenne qui présente volontiers l'UE comme un système politique plat, évolutif, transparent et ouvert. La rhétorique de la gouvernance, thématique dominante du discours communautaire depuis la fin des années 1990, vise précisément à occulter la dimension hiérarchique qui caractérise tout ordre politique. Dans le même temps, la réalité souligne régulièrement et avec une intensité croissante la faiblesse de l'assise sociétale de l'édifice européen. Le caractère élitaires, voire élitiste, de l'intégration européenne s'impose aux acteurs et aux institutions et marque les limites de la légitimation de ce projet quinquagénaire.

Lorsque l'on parle ici d'élites, il s'agit moins des professionnels des affaires européennes (politiques, administratifs, médiatiques, économiques), groupes restreints et dominés qu'on considérera ponctuellement en tant qu'élites de second rang, que des élites nationales.

¹ J. HABERMAS, « UE, nouvel essor ou paralysie », *Libération*, 8 juin 2005.

Leur étude connaît une faveur jamais démentie dans le monde anglophone, en regain dans l'univers francophone ². Sans entrer dans les riches discussions théoriques sur la notion, on définira une élite comme un groupe social ayant la capacité de réguler les échanges en justifiant sa domination par l'imposition d'une vision du monde *ad hoc*. Le double critère de la position et des ressources utilisées pour l'établir est donc requis. Une élite se caractérisera par un niveau minimum de conscience d'elle-même, de cohérence du fait d'une socialisation commune et de mise en œuvre d'une stratégie pour promouvoir ses intérêts. Une élite se qualifiera aussi par son plus ou moins grand degré d'ouverture, à la fois dans son recrutement et dans son interpénétration avec d'autres élites.

La légitimation désigne la mobilisation des ressources symboliques qui font autorité pour construire la croyance sociale en la validité des institutions et renforcer l'adhésion au système politique comme le meilleur des systèmes possibles. Elle renvoie aux processus de communication à l'œuvre, processus de communication à étudier tant dans les modalités pratiques des interactions entre les organisations et leurs acteurs d'une part, les citoyens d'autre part, que dans le contenu des échanges et les références cognitives et normatives qui les structurent.

Une légitimation élitaire, qui renvoie aux propriétés des élites (position ou attribut), reproduit mécaniquement l'inégal accès à l'information et à la décision et perpétue des identifications discriminantes au système institutionnel. Elle est à différencier d'une légitimation élitiste, stratégie délibérée de clôture de l'ordre politique au bénéfice de groupes restreints.

L'objectif est de comprendre les modalités d'interaction entre élites et masses dans le processus d'intégration et la façon dont les premières prennent en charge une fonction de persuasion à l'attention des secondes pour légitimer le projet politique européen. Partir du modèle organisationnel de l'Europe politique éclaire la façon dont celle-ci se structure comme espace de communication. L'UE peut être définie comme une consociation d'Etats, une architecture conçue pour préserver l'intégrité de ses segments étatiques. La logique consociative repose sur la capacité des élites nationales à passer des compromis entre elles au nom des populations qu'elles représentent. Cette configuration limite la mise en relation des masses avec le niveau supranational et dispense de mobiliser comme ressource de mobilisation une identité européenne qui pourrait échapper à ses promoteurs en remettant en question les modes de domination établis.

Cette circonscription systémique de la communication aux élites prend sa source dans les modalités de naissance et de développement de construction européenne. Les études européennes qui font la genèse du processus d'intégration y réservent une place variable aux élites mais, dans la majorité des cas, la communication de ces dernières envers les masses est réduite. Même Karl Deutsch, qui diagnostique la constitution de « communautés de sécurité » entre Etats par les interactions croissantes entre sociétés, reste sceptique sur la capacité de ces phénomènes à produire de l'identité commune et une refonte des hiérarchies sociales à l'aune des nouvelles structures politiques

² W. GENIEYS, « Nouveaux regards sur les élites du politiques », *Revue française de science politique*, 56/1, février 2006, p. 121-147.

élargies. Cela contraste avec le caractère déterminant de la communication pour unifier élites et masses en communauté politique dans la construction des Etats nations.

L'Europe comme espace communicationnel apparaît ainsi fondamentalement asymétrique. Les clivages sociologiques qui obèrent la légitimation de l'UE s'illustrent par les limites de la transnationalisation des médias, l'eupéanisation biaisée de l'action collective ou encore la très controversée naissance d'une « opinion publique européenne ». Des recherches récentes prenant pour objet « les grands récits » élaborés par les institutions européennes pour justifier leur action ou les effets des informations médiatiques et des symboles politiques sur l'identité européenne des individus confirment les aléas de l'acceptation sociétale du projet communautaire.

L'analyse des derniers développements de la politique de communication des institutions européennes suggère une volonté politique renouvelée des acteurs communautaires d'élargir leur audience, après l'échec de nombreuses tentatives antérieures. Un changement de paradigme serait à l'œuvre dans la stratégie de persuasion du citoyen des vertus de l'intégration européenne, avec notamment le choix d'une renationalisation des canaux et des messages. Le choix des moyens conserve toutefois la trace des « illusions communicationnelles » technicistes du passé et ne remet pas foncièrement en cause la forme du lien élites-masses dans le système politique européen.

L'UE, une consociation d'Etats qui circonscrit la communication aux élites

Pour conceptualiser la place des élites dans l'édifice politique européen, la notion de consociation apparaît éclairante à bien des égards. Dans cette perspective, l'UE apparaît comme un type inédit, distinct du modèle de consociation ³ forgé à partir du cas des petits pays européens marqués par des conflits confessionnels et de fortes traditions paroissiales. Le système politique de ces sociétés s'organise alors autour des « segments » ⁴ historiques, sous-sociétés basées sur des valeurs partagées et des réseaux denses d'organisations sociales (syndicats, dispositifs d'assistance mutuelle, écoles, etc.) sous le leadership d'un parti politique qui a la charge de la défense de leurs intérêts spécifiques. La consociation est donc la continuation politique logique de cette organisation sociale en segments. Les élites des différents segments sont engagées dans une constante négociation pour élaborer un compromis dans la répartition des biens communs. Ce mode de régulation s'oppose à la perspective démocratique majoritaire qui postule confrontation et alternance ⁵.

³ A. LIJPHART, *Patterns of Democracy : Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven, Yale University Press, 1999 ; Id., « Consociational Democracy », in V. BOGDANOR (ed.), *The Blackwell Encyclopedia of Political Science*, Oxford, Blackwell, 1991.

⁴ On trouve indifféremment l'appellation de segment ou de piliers selon les auteurs. Celle de segment peut apparaître préférable au sens où elle évite l'assimilation trop exclusive aux « piliers » à la belge et toute confusion avec les « piliers » juridiques de l'ordre politique européen.

⁵ O. COSTA, P. MAGNETTE, « The European Union as a Consociation ? A Methodological Assessment », *West European Politics*, 26/3, juillet 2003, p. 1-18.

Pour appliquer ce modèle de consociation au vaste territoire différencié de l'UE, il faut considérer que les segments sont constitués par les Etats membres. C'est en effet à l'Etat qu'il revient d'organiser et de défendre les intérêts de sa sous-société nationale dans le système politique et social européen. L'UE constitue alors un édifice interétatique qui va fonctionner selon la logique consociative classique, conçue pour gouverner de manière stable et pacifique des ensembles sociaux très hétérogènes. Dans ces agencements institutionnels, la prise de décision repose sur un gouvernement de coalition entre élites des différents segments, le pouvoir étant réparti en fonction de la taille de la population que représentent ces élites. Chaque élite dispose d'un droit de veto, ce qui assure à chaque segment que ces intérêts fondamentaux ne seront pas violés. Au quotidien, le bon fonctionnement du système repose sur la recherche permanente du compromis et la culture du consensus qui caractérise ces élites. On retrouve à bien des égards cette logique à l'œuvre dans les institutions de l'UE entre élites politiques représentant les Etats membres ⁶.

La détermination élitaire est très forte dans cet arrangement institutionnel. Son bon fonctionnement dépend de la capacité des élites à parler au nom de leurs segments, et à engager ces derniers par des accords qu'elles seront en mesure de faire respecter. Cela veut dire que les communications politiques essentielles se focaliseront sur la mise en relation des élites. Le développement des contacts entre les masses constituant les différents segments n'est pas requis. Au contraire, il peut être à bien des égards contre-productif. Le développement d'échanges trans-segments est en effet susceptible de fragiliser la régulation « par en haut ». Des communications généralisées pourraient relativiser les accords passés entre élites, et à terme mettre en danger l'architecture globale du système en minant la représentativité des élites et l'autorité des décisions de compromis qu'elles élaborent, voire en ouvrant de nouvelles lignes de division plus fortes que celles qui séparent les segments.

Taylor ⁷ pointe ainsi que les dispositifs de nature consociative à l'échelon de systèmes fonctionnels régionaux tendent à renforcer plutôt qu'à atténuer les clivages dans la « société des nations ». Il suggère que le développement d'échanges transnationaux à l'échelon sub-étatique va faire l'objet de résistances des élites plutôt que d'encouragements. Ces élites sont en effet partagées entre deux motivations contradictoires : d'une part, étendre les ressources et les compétences du niveau supranational dans le but d'accroître les gains de leur propre segment/Etat ; d'autre part, protéger l'intégrité et l'autonomie de leur segment/Etat. Le développement des échanges inter-sociétaux diminuerait la capacité des élites à contrôler ce qui se passe au niveau supranational pour arbitrer entre ces deux motivations contradictoires. En outre, la dilution des clivages entre segments amoindrirait leur autorité, qui repose sur leur capacité à revendiquer la représentativité de communautés distinctes et bien

⁶ Sur l'application aux institutions européennes de la logique consociative, voir O. COSTA et P. MAGNETTE, *ibid.* ; B. ROSAMOND, *Theories of European Integration*, Palgrave, Basingstoke, 2000, p. 149-151.

⁷ P. TAYLOR, « Consociationalism and Federalism as Approaches to International Integration », in A.J.R. GROOM and P. TAYLOR, *Frameworks for International Co-operation*, London, Pinter, 1994 ; P. TAYLOR, *International Organizations in the Modern World : The Regional and the Global Process*, London, Pinter, 1993.

définies. Un brouillage des divisions internes à la consociation renforcerait les élites supranationales au détriment des élites nationales, ce qui explique les réticences de ces dernières à toute avancée excessive en termes d'intégration.

En poussant jusqu'au bout le raisonnement, on en arrive à l'hypothèse que le « déficit démocratique européen », découlant en partie de la trop faible européanisation de la communication politique, est à examiner à la lumière des postures défensives des élites nationales jalouses de leurs prérogatives et se montrant ambivalentes lorsqu'il s'agit de concourir à la constitution d'un « demos européen ».

Cela ne conduit pas à adopter entièrement la thèse, chère à Pareto ⁸, du complot des élites pour défendre leurs intérêts. On retrouve là une critique récurrente faite au modèle consociatif, sur le plan tant intellectuel qu'empirique, celle d'être foncièrement conservateur et de négliger la dimension identitaire. La consociation vise à articuler des particularismes sans les homogénéiser, en s'intéressant peu à l'acceptation effective par le citoyen de l'arrangement institutionnel qui en découle. Daniel-Louis Seiler ⁹ souligne ainsi chez Lijphart l'incompréhension problématique du nationalisme, réduit souvent à une posture de soutien à l'ordre politique en place. La faible attention accordée aux communications entre élites et masses et aux efforts des premières pour gagner l'allégeance des secondes au-delà de l'entretien de réseaux corporatistes/clientélistes pose particulièrement problème quand on n'analyse plus des sociétés restreintes fortement articulées au niveau local, mais de grands ensembles. Cela est d'autant plus paradoxal que, pour fonctionner, le modèle consociatif postule un certain état de la culture politique de la société dans lequel il est mis en œuvre, culture politique dont il importe de comprendre les dynamiques. Les clivages doivent être suffisamment apaisés ou au moins « civilisés » pour qu'ils puissent être intégrés dans un système excluant la violence comme mode de résolution des conflits au bénéfice du compromis. Cela requiert un attédissement général des passions politiques permettant de vivre les identités de façon distanciée. Cette configuration particulière des forces, des mentalités et de la conjoncture historique qui rend possible l'instauration d'une consociation d'Etats ne se retrouve pas dans toutes les régions du monde, ce qui explique que le modèle européen ne puisse être généralisé tel quel ¹⁰.

Cette restriction du rôle communicationnel des élites dans le processus d'intégration européenne se retrouve sur le plan politique et intellectuel tout au long de la genèse de l'ordre politique communautaire.

Élites et communication dans les études européennes

Il s'agit ici de dresser un bilan de la place accordée dans les études européennes aux élites et à leur rôle dans les processus de communication envers les masses pour gagner ces dernières à la cause de l'intégration communautaire ¹¹.

⁸ V. PARETO, *Traité de sociologie générale*, Paris, Plon, (1916) 1959.

⁹ D.-L. SEILER, *Les partis politiques*, Paris, Armand Colin, 2^e édition, 2000, p. 69-70.

¹⁰ O. COSTA, F. FORET, « The European Consociational Model : an Exportable Institutional Design ? », *European Foreign Affairs Review*, 10/4, Winter 2005, p. 501-516.

¹¹ Nous nous inspirons ici sur quelques points de la synthèse théorique d'Andy Smith in A. SMITH, *Le gouvernement de l'Union européenne. Une sociologie politique*, Paris, LGDJ, 2004, p. 9-41.

Le premier courant pionnier de conceptualisation de l'intégration européenne, le néo-fonctionnalisme, se fonde sur la pleine prise en compte du rôle des élites. C'est même ce qui le distingue des versions anciennes du fonctionnalisme, où la demande économique structurait l'offre politique sans prendre en compte le jeu des acteurs. Dans l'analyse de Haas ¹² et surtout de Lindberg ¹³, figures de proue historiques du néo-fonctionnalisme, la détermination principale de la constitution des futures communautés politiques post-nationales n'est pas simplement la mécanique automatique des intérêts et des structures qui se transnationalisent spontanément.

Les élites politiques et économiques nationales des Etats membres jouent un rôle majeur au début du processus en ce qu'elles élaborent un diagnostic d'une communauté de problèmes qui peut trouver une solution optimale par la coopération. Par la suite, ces élites nationales de différents types développent une véritable sociabilité mutuelle supposée leur permettre de développer des visions du monde communes et de concilier plus facilement leurs intérêts. Dans cette étape ultérieure, les élites supranationales jouent également un rôle majeur. Ces nouveaux acteurs travaillent au renforcement de la collaboration entre Etats pour affermir leurs positions propres.

Ces élites placées au cœur de la réflexion néo-fonctionnaliste sont néanmoins comprises comme des isolats, sans que leur articulation à leur société soit explicitée. Il n'est pas précisé si ces élites agissent mues uniquement par leurs propres intérêts élitaires ou si elles défendent des intérêts de classe beaucoup plus larges. Quand Lindberg parle de « *business interests* », la question est de savoir s'il s'agit de *lobbies* particuliers ou de secteurs économiques entiers. De même, quand Haas évoque des alliances entre les élites privées et publiques, on peut y voir une association entre l'Etat et des parties de la société sur une base idéologique. Il s'agit donc quand on théorise le rôle des élites de les relier davantage aux structures sociales, ce qui renvoie aux interactions élites-masses ¹⁴.

Il conviendrait également de préciser les modalités de coopération entre élites. En effet, les sociétés européennes pluralistes sont par définition marquées par la diversité des intérêts défendus par les élites des différents secteurs d'activité, par les élites gouvernementales et non gouvernementales. Dès lors, un effet de contagion qui verrait toutes les catégories d'élites s'accorder sur la nécessité de l'intégration européenne, permettant à la mécanique de l'engrenage de se reproduire d'un secteur à l'autre nécessiterait une conjonction d'intérêts qui relève de l'exceptionnel. On touche là aux limites d'une explication de l'intégration européenne par la simple logique utilitaire et pragmatique des élites. Le néo-fonctionnalisme est mal armé pour faire place à des déterminants comme la volonté politique ou l'idéologie. Il s'était notamment trouvé dépourvu face à la résurgence du facteur national à travers la politique européenne de de Gaulle à la fin des années 1960 ¹⁵.

¹² E. HAAS, *The Uniting of Europe. Political, Social and Economic Forces (1950-1957)*, Stanford, Stanford UP (1st ed. 1958) 1968 ; E. HAAS, *Beyond the nation state : Functionalism and international organization*, Stanford, Stanford UP, 1964.

¹³ L. LINDBERG, *The political Dynamics of European Economic Integration*, Stanford, Stanford UP, 1963.

¹⁴ B. ROSAMOND, *op. cit.*, p. 85.

¹⁵ *Ibid.*, p. 67-68.

Plus largement, si le néo-fonctionnalisme montre bien que l'intégration européenne n'est pas seulement la mise en relations d'Etats mais de sociétés tout entières, il postule que les identités finissent par suivre l'ajustement des intérêts et des structures, ce que cinquante ans d'interactions communautaires n'ont pas suffi à démontrer. Les cultures, les traditions, les vécus des citoyens échappent en bonne part aux logiques de l'engrenage.

Le deuxième courant fondateur des études européennes, l'intergouvernementalisme, réserve un statut ambivalent aux élites. Depuis les travaux pionniers de Stanley Hoffman ¹⁶ jusqu'aux derniers développements de l'intergouvernementalisme libéral d'Andrew Moravcsik ¹⁷, les élites politiques nationales se voient réserver un rôle central mais déterminé, les élites politiques supranationales sont minorées et les autres types d'élites sont ignorées.

Dans une Europe qui continue à être dominée par les Etats engagés dans des relations de puissance, ce sont les élites étatiques qui restent les acteurs majeurs, au niveau tant de la formulation des intérêts que de la décision. Si la coopération s'approfondit, c'est suite à un accord explicite entre dirigeants nationaux et non à un engrenage qui les dessaisirait de leur souveraineté. Les institutions européennes et leur personnel ne sont que des instruments facilitant la négociation et n'ont, sauf exception, pas de rôle propre. De même, l'effet de socialisation mutuelle entre élites nationales à Bruxelles ne joue guère, puisque chaque homme politique ou fonctionnaire est postulé exercer un mandat bien défini en fonction de l'intérêt national de son Etat et ne dispose pas de réelle marge de choix personnel. L'intergouvernementalisme se concentre de plus sur les grands moments de la vie politique où ont arrêtées formellement les décisions et néglige les interactions du quotidien entre les différentes catégories d'élites. Dans cette perspective où le statut et la position s'imposent à l'acteur, les idées et la culture ¹⁸ sont réduites à la portion congrue et peu est dit sur les processus de communication élites-masses dans lesquels se négocie le mandat des représentants des Etats ¹⁹.

¹⁶ S. HOFFMAN, « Obstinate or obsolete ? The fate of nation state and the case of Western Europe », *Daedalus*, 95, 1966.

¹⁷ A. MORAVCSIK, *The choice for Europe. The road from Messina to Maastricht*, Ithaca, Cornell University, 1998 ; ID., « A New Statecraft ? Supranational Entrepreneurs and International Cooperation », *International Organization*, 2, Spring 1999

¹⁸ L'intergouvernementalisme libéral de Moravcsik a effectué de considérables avancées dans la prise en compte de l'information comme ressource politique de première importance, mais le paradigme du choix rationnel laisse peu de place à l'analyse de la communication.

¹⁹ Le néo-institutionnalisme historique, dont Paul Pierson est le principal porte-parole dans les études européennes et qui puise ses origines dans les travaux de March et Olsen, apparaît comme une synthèse contemporaine des apports et des limites du néo-fonctionnalisme et de l'intergouvernementalisme. Il présente l'intérêt de faire place aux identités, valeurs et croyances dans la définition large qu'il donne des institutions et d'intégrer les interactions de longue durée entre institutions et sociétés à travers les phénomènes de dépendance à l'ornière. Il éclaire cependant peu les processus concrets de communication entre institutions et sociétés qui conduisent ces dernières à s'adapter. Il motive par ailleurs cette adaptation des acteurs au contexte institutionnel uniquement par un souci d'intérêt, sans prendre en compte d'autres motivations possibles d'ordre plus idéaliste. Il s'expose donc aux mêmes critiques que les deux courants fondateurs des études européennes. Voir P. PIERSON, « The Path to European

A contrario, les approches récentes mettent davantage l'accent sur le décentrement de la décision et le rôle croissant des acteurs de la société civile. Ces analyses de relations internationales, de politiques publiques ou de sociologie politique intègrent une grande variété d'élites et redonnent au vécu de l'acteur et – pour certaines – à son positionnement social toute leur importance. Ces recherches, de façons diverses et parfois opposées, entreprennent de mesurer les niveaux d'eupéanisation de l'action publique, de mettre au jour les logiques de la nouvelle gouvernance européenne ou de comprendre la reformulation des relations de domination dans le contexte de l'intégration européenne. Mais là encore, le plus souvent, la problématique de la communication est peu développée du fait de la tonalité fonctionnaliste (dans les analyses en termes d'eupéanisation ou de gouvernance) ou positiviste (dans celles en termes de positions sociales où « ce que sont les acteurs parle plus fort que ce qu'ils disent ») et le lien dynamique entre élites et masses est peu traité.

L'UE comme espace communicationnel asymétrique

L'UE est fréquemment dépeinte dans la rhétorique institutionnelle et politique comme un espace d'interactions croissantes dont doit émerger une communauté politique. Cette lecture fait écho au courant transactionnaliste des relations internationales incarné par Karl Deutsch. Cependant, dans l'analyse de ce dernier, la dimension élitaire et les limites d'un processus d'intégration par une dynamique communicationnelle ressortent clairement.

Le transactionnalisme ou une théorie des flux sélectifs

Karl Deutsch articule étroitement l'étude du nationalisme et celle de l'intégration supranationale²⁰. Dans les deux cas, ce sont les processus de communication qu'il s'agit de comprendre pour expliquer les mécanismes de mobilisation sociale. L'intégration internationale apparaît alors dans une large mesure dans la continuité de la construction des Etats-nations. Elle conduit à une réduction de la probabilité de voir les Etats utiliser la violence dans leurs rapports mutuels, de façon analogue à la forclusion de la violence par l'Etat en son sein. Dans cette perspective, l'Etat-nation n'est pas dissous dans une entité supérieure, il reste un acteur dominant mais s'intègre dans une région plus vaste, espace d'échange et de confiance qui devient une communauté de sécurité²¹.

Les « communautés de sécurité » sont des espaces où l'intégration est assez forte, à travers une densité élevée des communications, pour rendre l'attente d'une guerre

integration. A Historical Institutional Analysis », *Comparative Political Studies*, 2/29, April 1996 ; J. MARCH, J. OLSEN, *Rediscovering Institutions : the Organisational Basis of Politics*, New York, The Free Press, 1989 ; S. STEINMO, THELEN, K. LONGSTRETH (ed.), *Structuring politics. Historical Institutionalism in comparative analysis*, Cambridge, Cambridge UP, 1992.

²⁰ La congruence des deux phénomènes se lit dans la succession des ouvrages principaux de Deutsch : K. DEUTSCH, *Nationalism and social communication*, Cambridge MA, MIT Press, 1st édition 1953, 2nd 1966 ; K. DEUTSCH *et al.*, *Political Community and the North Atlantic Area*, Princeton, Princeton UP, 1957.

²¹ L'analyse de l'œuvre de Karl Deutsch s'inspire en grande partie de celle de Rosamond. Voir B. ROSAMOND, *op. cit.*, p. 41-49.

improbable. La communauté de sécurité peut prendre deux formes : l'amalgame, par la fusion formelle d'unités initialement séparées dans une unité plus large (modèle fédéral notamment) ; la communauté de sécurité pluraliste, où les gouvernements des composantes maintiennent leurs entités légales distinctes et où l'intégration ne passe pas par la fusion ou la création d'une autorité supérieure.

Dans la typologie de Deutsch, les Communautés européennes qui naissent dans les années 1950 constituent un cas d'édification d'une communauté de sécurité par amalgame. Le développement de liens informels à partir d'interactions économiques et sociales informelles entraîne des mécanismes d'apprentissage et des tendances socio-psychologiques à l'intégration mutuelle. Les élites s'attachent à institutionnaliser ces liens fonctionnels. La création d'un appareil institutionnel devient alors le moyen de pérenniser la communauté engendrée par l'intensification des communications. Cela présente l'intérêt de souligner le fait que le travail de mobilisation sociale a précédé et causé en partie la construction d'un modèle institutionnel (on rejoint en cela en partie la thèse néo-fonctionnaliste). *A contrario*, l'UE ne représente qu'une communauté de sécurité par amalgame inachevée et reste soumise aux dangers que Deutsch voyait peser sur ce type de construction : insuffisance de la participation politique requise pour réaliser la pleine fusion des Etats préexistants ; risque de déclin des capacités d'action de l'appareil politique dans un ensemble trop vaste ; risque de fermeture des élites ; écart croissant entre une action publique lointaine et éclatée et les attentes de la population.

De façon générale, contrairement aux théories fonctionnalistes, Deutsch souligne qu'il n'y a pas d'engrenagemécanique enclenchant l'intensification des communications et le renforcement d'allégeances communes supposées en découler, ce qui l'amène à privilégier les communautés de sécurité pluraliste, moins exigeantes que les amalgames. Il pointe en particulier que les organisations fonctionnelles internationales ne sont pas de nature à susciter des niveaux de communication suffisants pour faire naître dans le grand public les loyautés nécessaires à l'établissement d'une paix durable. En outre, les fonctionnaires internationaux peuplant ces organisations fonctionnelles développent, tant par nécessité que par habitude, une propension à communiquer d'abord avec les gouvernements plutôt qu'avec les peuples. Les interactions entre le niveau international et le peuple sont ainsi raréfiées et il n'est même pas considéré propice de les développer. Dans ces conditions, la loyauté populaire à l'égard des agences internationales et de leurs symboles est peu susceptible de grandir et les allégeances aux références nationalistes ont toutes chances de résister²². Dès lors, rien n'assure que soient réalisés les transferts cognitifs et affectifs requis pour jeter les bases d'une communauté de sécurité par amalgame sur le modèle fédéraliste.

L'approche de Deutsch a le mérite de ne pas penser la dimension identitaire comme subordonnée à l'Etat et évoluant mécaniquement avec lui, ce qui l'éloigne d'une vision réaliste pure. Il dit cependant peu de chose sur les motivations des acteurs, tant des élites que des masses, et des modalités potentielles d'action des élites sur les représentations des masses pour favoriser le passage à un niveau d'intégration plus

²² K. DEUTSCH, *The Analysis of International Relations*, Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1968, p. 167.

important. Les liens concrets entre l'augmentation des interactions qu'il mesure de façon quantitative et la construction d'institutions formelles ne sont pas explicités ²³.

Les lectures de Deutsch peuvent varier. Certains voient aussi en lui un pionnier des approches transnationales par l'accent qu'il met sur les acteurs non étatiques ²⁴. Il apparaît néanmoins comme un théoricien de la pérennité des Etats et des élites nationales dans les processus de construction d'un nouvel ordre international. On se trouve donc ramené à l'histoire des Etats-nations, où la communication élites-masses a joué un rôle essentiel.

Centralité de la communication dans la construction stato-nationale

Dans la lignée de ses travaux développés depuis une vingtaine d'années, Philip Schlesinger invite à un détour par la sociologie du nationalisme pour comprendre les déterminants et les enjeux culturels du projet politique de construction européenne ²⁵.

Il s'agit de comprendre comment et pourquoi les institutions européennes promeuvent le développement d'un espace public, ou plutôt de communautés communicationnelles qui se chevauchent avec le potentiel éventuel de devenir un espace communicationnel intégré. Un retour historique sur le rôle de la communication dans la construction des Etats-nations permet de remettre en perspective le processus à l'œuvre. C'est Otto Bauer le premier qui définit la nation démocratique moderne comme une communauté d'interactions généralisées qui la dote d'un destin commun. Cette communauté d'interactions est limitée par le clivage linguistique, ce qui tend à faire que la nation se referme progressivement sur elle-même ²⁶.

Des théoriciens postérieurs du nationalisme vont développer cette idée. Gellner décrit la culture comme le médium nécessairement partagé d'une nation entre la masse et les élites. La diffusion d'une haute culture littéraire par le système d'éducation et l'action des médias pour entretenir ces codes partagés sont essentielles pour distinguer le « soi » et « l'autre ». De la même façon, Benedict Anderson souligne le rôle du langage imprimé pour unifier les échanges linguistiques, fixer la langue officielle et créer des idiomes de pouvoir. C'est la consommation collective de la communication

²³ E. ADLER, M. BARNETT, « A Framework for the Study of Security Communities », in E. ADLER, M. BARNETT (ed.), *Security Communities*, Cambridge, Cambridge UP, 1998, chapter 3.

²⁴ D. BATTISTELLA, « L'apport de Karl Deutsch à la théorie des relations internationales », *Revue internationale de politique comparée*, 10/4, 2003, p. 574-576. Dario Battistella souligne une autre remarque de Deutsch selon laquelle le niveau des communications du fait du progrès technologique et économique augmente plus vite au sein des Etats qu'entre les Etats. Le risque est donc grand, malgré ou à cause de la globalisation, de voir les communautés tendre à se fermer graduellement sur elles-mêmes et non à s'engager dans une logique d'interactions toujours accrues amenant la constitution d'une communauté de sécurité par amalgame.

²⁵ P. SCHLESINGER, « Babel of Europe ? An essay on networks and communicative spaces », in D. CASTIGLIONE, C. LONGMAN (ed.), *The Public Discourse of Law and Politics in Multilingual Societies*, Oxford, Hart Publishing, 2004.

²⁶ On peut noter que Karl Deutsch s'inspire directement de l'idée d'Otto Bauer d'un Etat-nation fortement contraint de l'intérieur par ses structures d'interaction, où l'efficacité et la complémentarité des facilités de communication acquises par les membres de la communauté nationale renforcent leur cohésion et leur solidarité de destin.

médiatisée qui crée et maintient un sens d'appartenance nationale. Enfin, Billig étend cette analyse en montrant que les individus vivent dans un univers de symbolisme quotidien qui les imprègne à travers les drapeaux, la distinction convenue entre nouvelles domestiques et étrangères, l'histoire nationale, etc. L'identité nationale est ainsi reproduite de façon inconsciente par la communication de tous les jours.

A la lumière de ces expériences du passé, la question est de savoir si la construction d'une communauté communicationnelle peut survenir au niveau européen. Dans le contexte de l'intégration, l'Etat reste central mais les espaces culturels sont de plus en plus réarticulés par des forces externes. Une solution est alors de penser l'Etat moins comme un contenant fermé du politique mais davantage en termes de réseaux. L'arène communicationnelle européenne serait ainsi pensée comme une forme de réseau global.

Manuel Castells propose de définir l'Union européenne comme une société informationnelle s'appuyant sur un Etat-réseau, modèle précurseur d'un nouvel ordre politique doté de formes d'association et de loyauté inédite. Le « nexus » des institutions européennes produirait un espace de communication et une structure d'autorité partagée avec les Etats membres. La réflexion de Castells est cependant critiquée pour son silence sur la dimension du conflit social. Un réseau est en effet souvent conçu comme un système de collaboration et non de compétition. Mais l'analyse d'un système politique global requiert nécessairement de prendre en compte la compétition entre réseaux, et la compétition à l'intérieur des réseaux entre groupes sociaux.

Schlesinger suggère alors de réfléchir en termes de *publics*. Il est possible de distinguer différents types de publics selon leur implication dans la délibération et la prise de décision, des « publics forts institutionnalisés (comme le Parlement européen) aux « publics faibles » informels qui existent fréquemment en référence à un problème précis. Dans cette perspective, on peut alors tenter de comprendre comment l'UE favorise le développement d'interactions d'intensités inégales qui créent des identifications différenciées selon les groupes sociaux. Une telle Europe-réseau n'abolit pas les identités nationales mais elle les englobe et peut occasionner leur extension et/ou leur reconstitution. Il reste alors à isoler une par une toutes les formes d'interactions stimulées par l'intégration européenne et à étudier leur impact sur les identités, les communications entre élites et masses et les modes d'allocation du pouvoir.

Interactions européennes : médias, action collective, opinion publique

Parmi le grand nombre de ces champs d'interaction potentiels, on peut citer les médias, l'action collective, la manifestation polémique d'une « opinion publique européenne », et enfin la mise en œuvre d'une politique de communication par les institutions européennes. Ce dernier exemple particulièrement révélateur sera plus longuement développé.

L'espace médiatique reproduit l'image d'une Europe très discriminante. Les médias se définissant comme « européens » sont soit des organes nationaux qui obtiennent une audience transnationale, mais sur un créneau spécialisé et/ou auprès d'un public restreint à niveau d'éducation élevé et à fort pouvoir d'achat (le meilleur

exemple étant le *Financial Times*, les tentatives avortées comme *l'Européen* ne faisant que souligner la prégnance de ce modèle ²⁷), soit des organes transnationaux délibérément élitistes comme Arte ²⁸ ou Euronews ²⁹.

Les quelques rituels télévisuels paneuropéens comme les compétitions de football ³⁰ ou l'eurovision ³¹ sont frappés d'un cens culturel stigmatisant qui les assimile à une culture populaire peu valorisée (même si en pratique les catégories socioprofessionnelles favorisées s'y adonnent également) et concourent au moins autant à la réactivation des appartenances nationales qu'au renforcement d'une identité européenne.

Une européanisation de l'action publique accentue les inégalités entre acteurs sociaux selon leur capacité à y répondre et à faire entendre leurs revendications. L'arène de débat des problèmes européens de politique publique est en effet occupée avant tout par des fonctionnaires, des hommes politiques et les quelques acteurs les mieux pourvus en ressources. Parmi les pouvoirs constitués, l'européanisation renforce la présence de l'exécutif au détriment des partis et des parlements dans le domaine de l'information politique telle qu'elle est relayée dans les médias. Globalement, le passage au niveau transnational/supranational affaiblit encore toutes les forces s'appuyant avant tout sur la mobilisation citoyenne (mouvements sociaux, groupes d'intérêt non économiques, etc.) ³². Les quelques initiatives temporairement couronnées de succès de groupes marginalisés au niveau national qui trouvent dans l'européanisation de leur action une ressource de substitution (les chômeurs ³³ ou les homosexuels par exemple) corrigent ce constat sans l'infirmier. Bruxelles fonctionne comme une caisse de résonance avant tout pour les *lobbies* sachant marier représentation d'intérêt et protestation en s'appuyant sur des positions déjà fortes au niveau national.

La notion d'opinion publique européenne fait l'objet de lectures contrastées qui reproduisent au plan théorique les clivages existant au niveau national. Certains

²⁷ E. NEVEU, « L'Europe comme « communauté inimaginable ». L'échec du magazine français *l'Européen* (mars-juillet 1998) », in D. MARCHETTI, *op. cit.*, p. 177-201.

²⁸ J.-M. UTARD, *Arte. L'invention d'une télévision européenne*, Strasbourg, Presses Universitaires de Strasbourg, 2004.

²⁹ O. BAINÉE, D. MARCHETTI, « Euronews, un laboratoire de la production de l'information européenne », in V. GUIRAUDON (dir.), « Sociologie de l'Europe : mobilisations, élites et configurations institutionnelles », *Cultures et Conflits*, 38-39, 2000.

³⁰ Il est à noter qu'une chaîne comme Eurosport décline ses programmes en versions nationales adaptées à chaque public.

³¹ Ph. LE GUERN, « Entre sentiment national et culture globale. Le concours de l'Eurovision de la chanson », in D. MARCHETTI (dir.), *En quête d'Europe. Médias européens et médiatisation de l'Europe*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2004, p. 105-129.

³² R. KOOPMANS, « Who Inhabits the European Public Space? Evidence from Claim-Making in German Print Media, 1990 – 2002 », in P. SCHLESINGER, J.E. FOSSUM (ed.), *The European Union and the Public Sphere. A communicative Space in the making ?*, London, Routledge, 2007 ; R. BALME, D. CHABANET, V. WRIGHT (dir.), *L'action collective en Europe*, Paris, Presses de Sciences Po, 2001 ; D. IMIG, S. TARROW (ed.), *Contentious Europeans. Protest and Politics in an Emerging Polity*, Lanham, Rowman and Littlefield, 2001.

³³ D. CHABANET, « « Chômeurs de tous les pays, unissez-vous ! » Les marches contre le chômage et la précarité en Europe », *L'opinion publique européenne*, 2002.

diagnostiquent l'émergence d'un système de valeurs commun aux Européens en prenant comme exemple l'attitude face à la globalisation, la réaction à la guerre en Irak ou l'ouverture au dialogue interculturel du fait de l'expérience historique du vieux continent ³⁴. D'autres pointent le caractère d'artefact d'une « opinion publique européenne » construite par les enquêtes Eurobaromètres et les pratiques journalistiques des correspondants permanents à Bruxelles et soulignent l'absence de conflit mobilisateur apte à structurer une représentation médiatique de l'UE, en insistant sur la sélectivité d'une information européenne qui accentue les disparités de compétences politiques entre les élites spécialisées et les groupes sociaux profanes en la matière ³⁵. Finalement, ces deux approches se complètent plutôt qu'elles ne s'opposent. La vision « idéaliste » (au sens du primat donné aux représentations) signale l'existence d'un espace européen de valeurs qui ressort quand on le confronte aux autres régions du monde ³⁶, restant à savoir dans quelle mesure cette communauté de valeurs fait l'objet d'une conscientisation. La vision « réaliste » (au sens du primat donné aux intérêts économiques et sociaux en confrontation) marque la non-reconnaissance de l'Europe comme cadre normalisé du conflit et de la solidarité sur le plan interne. La simple opposition entre élites mondialisées et masses plus attachées à la matrice nationale protectrice n'épuise pas le débat en termes communicationnels.

Récits, informations et symboles

Sans doute faut-il relativiser la spécificité européenne en matière de rapports élites-masses. La question se pose avec une intensité et une complexité inédites, mais elle a été la même pour l'établissement de tous les ordres politiques à l'ère moderne où le consentement populaire était requis dans une mesure variable. Les entreprises de construction nationale ont été des entreprises élitaires. L'histoire a entériné leur légitimité en leur donnant la force du fait établi. Les contempteurs des « entrepreneurs politiques européens » actuels ne font souvent que défendre, explicitement ou implicitement, un arbitraire qui n'a de plus que l'ancienneté. Par ailleurs, tous les espaces publics sont des « archipels » ou des mosaïques, leur cohérence est une vue de l'esprit, y compris dans les matrices nationales les plus intégrées ³⁷.

La différence se fait donc dans la capacité d'un pouvoir à rationaliser les dispositifs de domination et de régulation à l'œuvre en promouvant les grands récits adéquats. Par grands récits, on entendra ici les « narratives » à l'anglaise (le terme revient, on le verra, dans le discours politique européen) qui recouvrent aussi bien les visions de

³⁴ D. REYNIE, *La fracture occidentale. Naissance d'une opinion publique européenne*, Paris, la Table Ronde, 2004.

³⁵ O. BAINÉE, « Les réalités de « l'espace public européen » », in F. FORET, G. SOULEZ (dir.), *L'Europe comme espace politique et médiatique, Médiamorphoses*, 3/12, septembre 2004.

³⁶ La dimension religieuse qui met en exergue l'exception de la sécularisation européenne est à cet égard très révélatrice. Voir P. BERGER (ed.), *The Desecularisation of the World : Resurgent Religion and World Politics*, Grand Rapids, Michigan, B. William Eerdmans Publishing Co, 1999 ; G. DAVIE, *Europe : the Exceptional Case. Parameters of Faith in the Modern World*, London, Darton, Longman and Todd, 2002.

³⁷ B. FRANÇOIS, E. NEVEU (dir.), *Espaces publics mosaïques*, Rennes, PUR, 1999.

l'histoire, du pouvoir, des valeurs collectives que des problèmes publics qui font, sinon consensus, du moins autorité et qui sont pris en charge par le système politique.

Dans la vaste littérature existant à ce sujet, on s'arrêtera sur deux ouvrages récents qui s'interrogent sur la capacité des élites et institutions européennes à mettre en forme les allégeances et les pratiques des citoyens. Andy Smith ³⁸ pointe la faiblesse des trois grands récits communautaires qui sont les lignes de force de la légitimation de l'UE : la « coopération économique comme garantie de la paix » touche ses limites au sens où l'Europe n'est plus systématiquement associée à un surcroît de prospérité et où le spectre de la guerre n'est plus perçu comme une menace crédible par les jeunes générations ; « l'identité européenne » peut avoir une certaine résonance mais n'est guère de nature à être convertie en ressource politique opératoire ; le « modèle européen de société » acquiert une certaine tangibilité vue de l'extérieur mais n'est pas ressenti de façon homogène à l'intérieur ³⁹.

Michael Bruter pose la question fondamentale de savoir si l'approfondissement de l'intégration européenne résulte d'un choix unilatéral des élites politiques ou si cela correspond à un nouveau « contrat social européen » et à un changement réel dans les identités des citoyens ⁴⁰. Ce faisant, il ne s'agit pas d'étudier la citoyenneté européenne en tant que telle, mais plutôt comment les citoyens se perçoivent eux-mêmes politiquement.

L'auteur fait l'hypothèse d'une capacité importante des élites et institutions à influencer la formation des identités de masse. Pour mesurer l'impact des stimuli venus d'en haut sur l'identité européenne, Bruter propose de distinguer les effets de trois facteurs : des symboles de l'intégration ; des bonnes et des mauvaises nouvelles sur l'Europe relayées par les médias ; de l'existence dans la durée d'un appareil politique et bureaucratique stable qui favorise l'identification, autrement dit du résultat de « l'inertie institutionnelle ».

En croisant l'analyse de ces trois effets, Bruter explique d'abord le niveau d'europanisation plus fort des élites. Ces dernières sont en effet plus exposées à la réalité de l'intégration que cela soit sur le plan de leurs identités personnelles et sociales par les origines familiales, les voyages, les contacts professionnels. Leurs pratiques culturelles les rendent aussi plus réceptives aux messages des institutions en la matière, et leur formation accentue leur conscience de l'appartenance à un ensemble économique et politique plus vaste que la nation.

Bruter s'attache ensuite à décrire en quoi il s'est développé une réelle identité européenne depuis deux décennies, avec un accent particulièrement mis sur la

³⁸ A. SMITH, *Le gouvernement de l'Union européenne. Une sociologie politique*, op. cit., p. 54-58.

³⁹ La perception croissante des institutions européennes comme cheval de Troie du néolibéralisme accentue la perte de prégnance de ce discours sur le « modèle européen de société », assimilé à davantage de risque, d'inégalité et de précarité. Cela s'est illustré de façon éclatante lors des débats sur le traité constitutionnel européen ou la directive Bolkestein.

⁴⁰ M. BRUTER, *Citizens of Europe ? The Emergence of a Mass European Identity*, London, Palgrave Macmillan, 2005, p. 3. Voir aussi M. BRUTER, « Winning Hearts and Minds for Europe. The Impact of News and Symbols on Civic and Cultural European Identity », *Comparative Political Studies*, XX/X, 2003, p. 1-32.

composante civique de cette identité. Quand ils expliquent pourquoi ils se sentent Européens, les citoyens mettent en avant une conception de leur européanité basée sur l'appartenance à l'UE comme système politique qui génère certains de leurs droits, devoirs et attributs civiques. Dans une moindre mesure seulement, ils expriment aussi une conception culturelle de cette identité qui peut consister en une variété d'éléments historiques, moraux, etc.⁴¹ Cette identité européenne se met en place de façon autonome par rapport aux autres identités locales, régionales et nationales ; loin de s'y opposer, elle est corrélée positivement avec elles ; elle est enfin distincte du soutien à l'intégration européenne, car elle peut se combiner avec une approche critique des détenteurs du pouvoir et des politiques menées à Bruxelles.

Il est cependant difficile d'évaluer précisément la capacité des institutions et des élites à agir sur les allégeances du plus grand nombre. Comme le remarque Michael Bruter, les élites prises au sens large (et qu'il faudrait d'ailleurs dénombrer et qualifier) ne contrôlent que très partiellement l'exposition aux informations et aux symboles des citoyens. Ces informations et ces symboles ont un impact certain, mais pas nécessairement celui qui était prévu. Ils font l'objet de multiples réinterprétations et instrumentalisations à tous les niveaux du système politique, depuis le lieu d'émission jusqu'à celui de la réception. A titre d'exemple, les signes politiques officiels de l'UE comme le drapeau et l'hymne contribuent surtout à renforcer le sens d'appartenance des Européens à une communauté culturelle (l'Europe plutôt que l'UE) alors qu'ils visaient initialement à développer l'appartenance civique⁴².

Pour finir, force est de constater le caractère très incertain du lien entre effort de communication du centre politique et réponse du corps social. Bruter intègre dans son analyse des explications plus générales que l'étude des interactions communicationnelles élites-masses⁴³, comme le cynisme général des citoyens à l'égard de l'information – et particulièrement de l'information européenne⁴⁴, la coïncidence entre l'introduction de nouveaux symboles et les progrès du sentiment d'identité européenne ou enfin le contexte politique général présidant à l'adhésion d'un pays aux Communautés européennes⁴⁵, autant d'éléments ne relevant pas de stratégies élitaires.

⁴¹ *Ibid.*, p. 166.

⁴² *Ibid.*, p. 172.

⁴³ Michael Bruter a le grand mérite de s'attaquer avec une démarche originale et diversifiée au problème méthodologiquement très complexe de la mesure d'impact des informations et des symboles. On peut néanmoins objecter qu'il est délicat de solliciter des individus des réponses ponctuelles et précises à des stimuli qui opèrent de façon diffuse dans la longue durée et dont les effets collectifs et individuels sont nécessairement liés. A titre d'exemple, la réponse donnée lors d'un entretien qualitatif à la lecture d'une coupure de presse négative ou positive sur l'Europe ou à l'exposition à un symbole n'est pas nécessairement indicative du sens social de ce stimulus en contexte ordinaire.

⁴⁴ *Ibid.*, p. 166.

⁴⁵ Bruter constate ainsi que l'identification à l'UE est plus développée dans les pays ayant adhéré dans des périodes actives de construction politique ou citoyenne de l'Europe (Belgique, Italie, France, Espagne) que dans des pays ayant intégré une Europe technique de politiques publiques ou un ensemble en crise auto-restreint (Autriche, Suède, Grande-Bretagne, Danemark) (*Ibid.* p.171).

Dernier exemple des interactions européennes qui sera plus particulièrement approfondi, la politique de communication des institutions européennes illustre une volonté politique renouvelée des acteurs communautaires de se saisir des enjeux de légitimation. La réforme en cours de la stratégie de persuasion du citoyen aux vertus de l'intégration européenne est présentée volontiers comme un changement de paradigme. Elle se singularise notamment par l'accent mis sur le développement d'une sphère publique européenne, mais aussi par la renationalisation des canaux et des messages. Le choix des moyens conserve toutefois la trace des « illusions communicationnelles » technicistes du passé et pose la question de la forme du lien élites-masses dans le système politique européen, lien qui semble devoir en passer durablement par la matrice nationale et ses effets discriminants.

La politique de communication européenne à l'épreuve des clivages sociaux et nationaux

Les institutions européennes témoignent depuis la chute de la Commission Santer en 1999 d'un souci ravivé de renforcer la reconnaissance et la confiance qu'elles obtiennent des citoyens. Ce besoin de légitimation a été encore accentué par les crises politiques des années 2000, la dernière étant l'échec des référendums français et néerlandais sur le traité constitutionnel européen au printemps 2005. Cette nouvelle relance de la politique de communication européenne ne fait que s'inscrire dans la lignée d'une multitude d'entreprises politiques comparables depuis la décennie 1980 ⁴⁶ qui ont connu des échecs répétés. Certains éléments inédits suggèrent néanmoins un infléchissement particulièrement significatif de la « doctrine » communautaire en la matière.

La Commission est, de par ses fonctions d'« exécutif » communautaire, de gardienne des traités, de force de proposition et d'interface avec la société civile, la cheville ouvrière de la communication européenne. C'est en son sein que s'opère l'évolution la plus marquée. Le collège Barroso comporte pour la première fois en 2004 un commissaire spécialement en charge de la communication. La titulaire du portefeuille, la Suédoise Margot Wallström, a le titre de vice-présidente de la Commission ; elle a le contrôle administratif du service du porte-parole, sous l'autorité politique du président, et exerce un rôle de coordination horizontale sur ses collègues pour tout ce qui a trait à l'image externe de l'organisation. La fonction communication est ainsi institutionnalisée et devient un domaine de politique publique à part entière, tout en restant une dimension horizontale devant irriguer tous les secteurs d'activité de la Commission.

Cette avancée sur le plan structurel est cependant fortement nuancée par les réalités budgétaires. Les ressources financières du nouveau commissaire à la communication restent aussi limitées qu'auparavant, de l'ordre de soixante-cinq millions d'euros hors dépenses de personnel en 2005 soit, rapporté au budget global et à la population de l'UE, un ratio inférieur à ce qui prévaut dans les Etats membres. Les

⁴⁶ Sur les origines et les développements de la communication européenne, voir F. FORET, *L'Europe en représentations. Eléments pour une analyse de la politique symbolique de l'Union européenne*, doctorat de science politique, Université de Paris 1, 2001.

réformes escomptées vont donc passer avant tout par un redéploiement des ressources existantes. L'agenda de la Commission Barroso se prête par ailleurs peu à une stratégie d'exposition très séduisante du fait de l'absence de grand projet mobilisateur tel l'euro. Les priorités politiques affichées, comme la stratégie de Lisbonne visant à faire de l'Europe l'économie la plus compétitive du monde, ne sont guère susceptibles de faire sens pour le grand public et peuvent même être contre-productives si elles renforcent l'image d'une Europe libérale ⁴⁷. La solution passe dès lors avant tout par un changement des pratiques.

Sphères publiques et grands récits

L'élément le plus intéressant consiste en la manière dont la stratégie européenne de communication est désormais conceptualisée. Sans introduire de rupture, le lexique mobilisé traduit une inspiration révélant la porosité des débats intellectuels et politiques. C'est en effet en termes de sphère publique que s'exprime la quête de légitimation de l'UE, en concomitance avec l'affirmation du besoin d'un récit fondateur capable de structurer les allégeances ⁴⁸. Deux modes de justification classiques sont ainsi revisités au goût du jour, la démocratie participative et l'identité européenne. L'accent est mis sur le premier, avec l'idée que l'insuffisance de la sphère publique européenne est une des raisons de la désaffection du citoyen envers Bruxelles, elle-même reflet d'une désillusion envers la politique en général ⁴⁹. On retrouve sous-jacente la croyance que plus de communication, mais d'une autre nature que celle qui a été menée jusqu'à présent, sera la solution aux problèmes politiques actuels ⁵⁰.

Un changement notable apparaît cependant avec le constat explicite que cette sphère publique européenne ne peut être pensée de façon directe et autonome à brève ou moyenne échéance. Il faut la concevoir en réseau avec un ensemble de sphères publiques nationales, régionales ou locales ⁵¹. L'Europe doit être l'objet de débats à tous les niveaux, et il revient principalement aux gouvernements nationaux d'informer les citoyens et de créer des forums pour que ces derniers puissent se faire entendre.

⁴⁷ H. MAHONY, « Communications commissioner to battle to introduce change », *www.Euobserver.com*, 20 décembre 2004.

⁴⁸ Il s'agit de trouver « les moyens de développer une sphère publique européenne particulièrement à travers les médias audiovisuels aussi bien qu'un grand récit européen ». Plan d'action sur l'amélioration de la communication européenne de la Commission en interne, SEC (2005) 985 final, 20 juillet 2005, p. 2.

⁴⁹ Livre blanc sur une politique de communication européenne, Commission européenne, COM (2006) 35 final, 1^{er} février 2006, p. 5. Le livre blanc sur la communication de 2006 est le document clef de la réflexion sur la légitimation de l'UE, à comprendre en relation avec le livre blanc sur la gouvernance de 2001.

⁵⁰ « *The root cause of this dissatisfaction is the failure to convey what the policies are being pursued for, often coupled with a widespread feeling that not enough information is being provided. People also find it difficult to put a face to who is doing what in the Union and strongly feel that proper account is not taken of the realities on the ground* ». Communication on a new framework of co-operation concerning the information policy and the communication on the EU, COM (2001) 354 final, 27 juin 2001, p. 18.

⁵¹ Livre blanc sur une politique de communication européenne, *ibid.*, p. 5. Voir aussi sur ce point l'entretien éclairant que Margot Wallström a accordé au site *www.Euractiv.com*, 6 avril 2005.

La promotion de cette sphère publique européenne doit se faire en contournant les biais élitaires habituels qui limitent l'audience du discours communautaire. L'objectif premier de toutes les institutions de l'UE est d'apparaître comme des instances à l'écoute du plus grand nombre, et plus (seulement) comme une avant-garde éclairée. Le Parlement européen a ainsi modifié le titre du programme « Citoyens pour l'Europe » en « Europe pour les citoyens » afin de souligner qu'il ne s'agit pas d'endoctriner les citoyens pour les rendre adaptés à un projet politique défini par avance, mais au contraire de mettre ce projet politique à leur service. La nouvelle stratégie met l'accent sur les partenariats avec les réseaux européens⁵² et le soutien aux organisations de proximité, tels les clubs de sport ou les petites villes, qui prennent des initiatives de jumelage pour faire vivre aux Européens leur communauté de mode de vie⁵³. La communication européenne se veut donc désormais beaucoup plus horizontale et transnationale, ancrée dans le quotidien. L'implication du citoyen, axe structurant du livre blanc, passe par le recours aux nouvelles technologies, antienne de la rhétorique européenne, mais qui ne sauraient remplacer les contacts directs entre citoyens. Les échanges Erasmus sont à cet égard érigés en exemple, à la fois comme socialisation et comme matrice de réseaux ultérieurs par le biais d'Internet⁵⁴. D'autres mesures sont régulièrement préconisées, comme le renforcement de l'éducation civique à l'Europe, ce qui relève de la responsabilité des Etats membres⁵⁵.

Politisation et élargissement de l'audience

Pour toucher un plus large public, l'idée est également soulevée que le discours des institutions européennes doit changer de registre et adopter un ton plus « politique ». L'hypothèse est que l'acceptation du conflit d'interprétations et la défense d'une position argumentée sont seules à même de retenir l'attention des citoyens. La communication est occasionnellement définie comme étant davantage que de l'information car

⁵² De quarante ONG impliquées auparavant dans la communication européenne, on passe désormais à sept, dont entre autres le Centre européen Robert Schuman ou l'association Jean Monnet. Les partenaires retenus ne sont pas à première vue experts en communication de masse. On peut cependant faire l'hypothèse d'une sensibilisation des acteurs associatifs traditionnellement élitistes à la nécessité d'élargir leur audience. Pat Cox, ancien président du Parlement européen et nouveau président du Mouvement européen international, affirme la nécessité de convertir son organisation à des pratiques de campagne plus larges et moins confidentielles, avec un message destiné à convaincre en valeurs et pas seulement à informer. Pat Cox, Entretien, www.Euractiv.com, 7 février 2006.

⁵³ Le député libéral finlandais Hannu Takkula, auteur d'un récent rapport sur la question, insiste sur la nouvelle philosophie défendue : « *In the past, we tended to be quite elitist in the EU and support elites bodies, but this proposal highlights the possibilities for a broader group of people* ». Voir L. KUBOSOVA, « Parliament approves plan to promote EU citizenship », www.Euobserver.com, 5 avril 2006.

⁵⁴ Les échanges Erasmus concernent une faible minorité d'étudiants et restent soumis à des discriminations sociales car ils excluent souvent les enfants des classes populaires, tant par auto-restriction culturelle que par impossibilité de financer une expatriation loin d'être couverte par l'aide octroyée. Les programmes d'échanges d'apprentis sont encore plus faiblement développés.

⁵⁵ Livre blanc sur une politique de communication européenne, *ibid.*, p. 7-8.

porteuse de valeurs ⁵⁶. Margot Wallström se laisse parfois aller dans ses prises de parole publiques à en appeler à l'affrontement au sein de la Commission et en dehors pour en valoriser l'actualité ⁵⁷. Mais elle se cantonne néanmoins le plus souvent dans une posture « informationnelle » prudente et rejette toute accusation de faire de la propagande dès son audition devant le Parlement européen le 30 septembre 2004. Par une note d'information à la Commission diffusée en février 2005, elle maintient cette position en limitant le rôle de la Commission dans le processus de ratification du traité constitutionnel à rectifier les idées fausses, en s'interdisant de « jouer les *spin doctors* des Etats membres » tout en soulignant que « la Commission et les commissaires ne peuvent pas rester sur la touche et se retenir d'entrer dans le débat politique ».

La Commission se trouve *de facto* dans un environnement très « politique » que ses efforts de rationalisation technocratique ne suffisent pas à pacifier. Si la contradiction semble si grande entre volontarisme et pratique timorée, c'est que les institutions européennes font l'objet d'un feu nourri de critiques antinomiques à la moindre de leurs initiatives. Parmi de multiples exemples, le déblocage de fonds sur le budget européen pour informer le citoyen sur les bénéfices de la constitution européenne au quotidien a été dénoncé par les euroconservateurs britanniques comme une atteinte partisane à la démocratie ⁵⁸, alors que dans le même temps une députée européenne libérale s'indignait de voir une organisation comme ATTAC, porteuse d'un discours critique des politiques économiques et sociales de l'UE, bénéficiaire de financements européens ⁵⁹. Dès que l'on touche aux questions d'identité et de mémoire supposées pouvoir fonctionner comme ressource politique de mobilisation pour le plus grand nombre, les clivages se radicalisent et l'inaction est de rigueur faute de consensus. Une virulente controverse s'est ainsi nouée au Parlement européen concernant le chapitre spécifique du programme de promotion de la citoyenneté européenne consacré aux victimes des régimes nazi et stalinien, suite à une proposition finalement rejetée de soutenir des opérations mémorielles en faveur des victimes d'« autres dictatures européennes ». Enfin, les relations avec les médias sont toujours précaires ⁶⁰. Les journalistes se montrent prompts à condamner tout ce qu'ils perçoivent comme une atteinte à la liberté de l'information. C'est ce qui se passa lors du lancement du livre blanc sur la communication, l'éventualité de la création d'une « agence d'information européenne » capable de fournir aux diffuseurs un contenu informationnel plus étoffé que l'actuel service audiovisuel « Europe by satellite » (EPS) provoquant une levée de

⁵⁶ « *It is not a neutral exercise devoid of value, it is an essential part of the political process* ». Plan d'action sur l'amélioration de la communication européenne..., *op. cit.*, p. 2.

⁵⁷ « *The political clashes are good for the European Union* ». Margot Wallström, entretien accordé à www.Euractiv.com, 6 avril 2005.

⁵⁸ L. KUBOSOVA, « MEP's agree 8 million for EU Constitution campaign », www.Euobserver.com, 16 mars 2005.

⁵⁹ H. MAHONY, Commission censured for funding EU critics, www.Euobserver.com, 14 mars 2005.

⁶⁰ L. KUBOSOVA, « Parliament approves plan to promote EU citizenship », www.Euobserver.com, 5 avril 2006.

boucliers dans la presse qui aboutit finalement au retrait du projet ⁶¹. La politisation de la communication européenne, si tant est que cela soit la solution pour accroître son audience, rencontre donc de multiples obstacles. Lorsque le conflit naît, il n'est le plus souvent pas assumé comme tel par les responsables européens.

La renationalisation comme renforcement paradoxal de la dimension élitiste ?

Si la redéfinition normative du message européen pour mieux convaincre le citoyen est toujours incertaine, sa renationalisation, l'autre grande évolution notable de ces dernières années, soulève aussi des interrogations. Le risque semble en effet de se couler dans l'ornière des débats existants sur l'Europe au niveau national, débats résolument élitistes. Lors de son audition devant le Parlement européen en 2004, Margot Wallström martelait sa croyance dans le rôle majeur des « traditions politiques régionales et des systèmes de partis » comme courroie de transmission de la bonne parole européenne et annonçait son intention de se rendre devant tous les Parlements nationaux au cours de son mandat. Ce faisant, elle visait en premier lieu les « publics forts », vecteurs institutionnalisés dont les acteurs sont déjà dans des mesures variables sensibilisés à l'Europe. Cette ligne, réaffirmée par tous les documents stratégiques récents, confirme les pratiques habituelles de la communication européenne misant sur les « leaders d'opinion ». Elle consiste à passer par le truchement des élites nationales pour promouvoir la cause européenne, lors même que les dernières consultations électorales de 2004 et 2005 ont marqué le rejet populaire de cette Europe des élites et le fossé grandissant entre l'électorat et la classe politique sur ce point. Reste à savoir si la référence optimiste aux quelques expériences de débat public direct couronnées de succès, comme le Forum national irlandais sur les questions européennes ⁶², suffit à établir la possibilité d'une mise en relation effective du citoyen à l'Europe par le biais du national ⁶³.

Enfin, un autre élément invite à remettre en question la renationalisation de la communication européenne comme solution au biais élitiste. Un argument invoqué en faveur de la renationalisation est le succès de la communication sur l'euro que chaque Etat membre avait menée à sa guise en partenariat avec les institutions européennes. On pourrait en premier lieu objecter que l'euro constituait un enjeu concret ancré dans le quotidien des gens et suivant un calendrier précis, et était donc en cela plus facile à « vendre » que la plupart des politiques communautaires beaucoup plus abstraites. En second lieu et surtout, il n'est pas certain que la communication sur l'euro ait été moins discriminante socialement que d'autres campagnes sur des thèmes européens. Les enquêtes régulières sur la perception de la monnaie européenne avant, pendant et après son lancement montrent les fortes inégalités sociales qui perdurent et même

⁶¹ L. KUBOSOVA, « Launch of Brussels'communication initiative struck by confusions », www.Euobserver.com, 2 février 2006.

⁶² Livre blanc sur une politique de communication européenne, *ibid.*, p. 12.

⁶³ Il est intéressant de constater que les défenseurs du débat public (le terme désignant ici les consultations citoyennes par le truchement de forums, etc.) comme solution démocratique pour l'Europe critiquent souvent durement les pratiques effectives en la matière, mais persistent à en défendre les vertus idéales. Voir par exemple E. DACHEUX, *Comprendre le débat sur la constitution européenne*, Paris, Publibook, 2005.

s'accroissent, les catégories sociales les plus favorisées étant celles qui se sont le plus facilement adaptées et qui ont le plus profité du changement ⁶⁴. Les efforts de persuasion autour de l'euro ne constituent donc pas un précédent si convaincant qu'il faille l'ériger en modèle absolu.

Nécessité d'une élite européenne ?

Au final, compte tenu des limites du débat public et de l'inévitable distorsion introduite par la médiation des instances et élites nationales, la question se pose à nouveau des moyens d'une communication directe entre citoyens et élites politiques supranationales. Cela renvoie à un autre leitmotiv de la légitimation de l'UE, la personnalisation du pouvoir et l'incarnation des enjeux afin de leur donner lisibilité et sens. Là encore, les déclarations d'intention récentes ⁶⁵ font écho à de multiples déclarations dans le passé qui n'ont connu en pratique qu'une traduction partielle ⁶⁶. La structuration de la mise en scène de l'UE dépasse amplement le cadre de la politique de communication pour renvoyer au schéma institutionnel d'imputation des responsabilités d'une part, à la division du travail politique entre élites nationales et supranationales et à la hiérarchie des ressources symboliques d'autre part. Le débat constitutionnel européen, à propos notamment de la création d'un poste de ministre européen des Affaires étrangères et de président du Conseil européen, a montré que les avancées sur le terrain institutionnel pouvaient faire l'objet d'un relatif consensus. A l'opposé, la recherche d'une légitimité normative directe et autonome de l'Europe a tourné court, comme l'illustrent les dissensions irrésolues sur la référence à l'héritage chrétien de l'Europe dans le préambule et plus largement à tout ce qui touche la mémoire et l'identité ⁶⁷.

L'Etat-nation reste la matrice de l'autorité et du prestige. La confrontation masses-élites ne peut que marginalement se faire hors de ce contexte, même si des formes d'interaction particulière peuvent se développer ici ou là. La question porte donc, comme aux premiers temps de la construction européenne, sur l'usage que font de l'Europe les élites nationales passablement discréditées dans les interactions domestiques, comme niveau de substitution (de gratification ou de contrainte) à la communauté nationale.

⁶⁴ COMMISSION EUROPÉENNE, Eurobaromètre Flash 175, « L'euro, 4 ans après l'introduction des billets et des pièces », Bruxelles, novembre 2005.

⁶⁵ « *Commissioners are the public faces of the Commission. They are its main and most effective communicators* », Plan d'action sur l'amélioration de la communication européenne..., *op. cit.*, p. 5. Les commissaires sont invités à agir en communicateurs dans tous les aspects de leur activité, tant sur le plan individuel qu'en équipe, sur leurs portefeuilles comme sur l'ensemble des dossiers prioritaires dont la Commission a la charge.

⁶⁶ Sur la personnalisation du pouvoir et la part que chaque commissaire accorde à la communication dans la pratique de sa fonction, voir J. JOANA, A. SMITH, *Les Commissaires européens, Technocrates, diplomates ou politiques ?*, Paris, Presses de Sciences Po, 2002 ; H. DRAKE, *Jacques Delors. Perspectives on a European Leader*, London, Routledge, 2000 ; G. ROSS, *Jacques Delors and the European Integration*, Cambridge, Polity Press, 1995.

⁶⁷ Ce point a été plus particulièrement développé in P. SCHLESINGER, F. FORET, « Political roof and sacred canopy ? Religion and the EU constitution », *European Journal of Social Theory*, 9/1, 2006.

« Démocratiser l'expertise ? »¹

Acteurs non étatiques et fabrication d'un savoir légitime

Sabine SAURUGGER

L'Union européenne semble confrontée à un dilemme entre efficacité du système et participation des citoyens². En effet, démocratiser l'Union européenne, souvent perçue comme opaque et technocratique, et renforcer la participation des citoyens au processus décisionnel, impliqueraient d'accepter une diminution de l'efficacité de l'Union. Au contraire, améliorer l'efficacité du système par l'établissement de mécanismes efficaces pour réagir aux problèmes politiques qui se posent à la fois au niveau national et international, ne pourrait que diminuer la participation des citoyens aux processus en question et créer, ou plutôt renforcer, de ce fait, un soi-disant « déficit démocratique ».

A la question de savoir comment rendre davantage démocratique cette Union européenne lointaine et technocratique, les institutions communautaires ont donné une réponse paradoxale en faisant de plus en plus appel à la participation d'experts nombreux et variés dans les processus décisionnels³. La nature de ces experts ne se limite pas – aussi bien dans le discours politique que dans les analyses académiques – aux communautés de scientifiques ou des « experts indépendants »⁴. Elle inclut,

¹ Cet titre renvoie, délibérément et humblement, au chapitre de Cl. RADAELLI, « Democratising Expertise ? », in J. GROTE et B. GBIKPI (dir.), *Participatory Governance. Political and Societal Implications*, Opladen, Leske und Budrich, 2002, p. 197-212.

² R. A. DAHL, « A Democratic Dilemma : System Effectiveness versus Citizen Participation », *Political Science Quarterly*, 109/1, 1994.

³ Phénomène par ailleurs peu novateur puisque Jean Monnet l'avait lancé lors de son passage à la tête du Commissariat du Plan où il souhaitait associer le peuple français, à savoir les syndicats, les industriels et tous les individus qui s'intéressent à la modernisation (J. MONNET, *Mémoires*, Paris, Fayard, 1976).

⁴ Cl. RADAELLI, « Democratising Expertise ? », *op. cit.*, p. 200-201.

au contraire, tout type d'acteur non étatique – individuel ou collectif qui participe activement par ses avis et opinions aux processus décisionnels de l'Union européenne. L'expertise englobe donc aussi bien celle appelée « scientifique » que celle qui passe pour « profane ». Considérant ainsi les acteurs non étatiques à la fois comme des experts participant à la gestion efficace de la vie politique de l'Union européenne, et comme des acteurs dont la participation aux processus décisionnels permet de rendre les institutions européennes plus proches des citoyens, ces institutions cherchent à sortir du dilemme du déficit démocratique.

De nombreuses études ont toutefois montré que cette « démocratisation de l'expertise », en ajoutant l'expertise « profane » à l'expertise « scientifique » reste problématique. Les acteurs qui y participent sont toujours peu nombreux ⁵ et doivent, dans la lignée putnamienne être définis dans le sens large du terme comme appartenant à l'élite européenne, à savoir comme des individus qui sont proches du pouvoir et qui ont la capacité d'influencer les décisions politiques ⁶. Elle désigne « une minorité qui dispose à un moment donné dans une société déterminée d'un prestige découlant de qualités naturelles valorisées socialement... ou des qualités acquises... » ⁷.

L'articulation entre la notion d'experts et celle des acteurs non étatiques pourrait ainsi apparaître comme le mariage de la carpe et du lapin, dont le rejeton improbable réunirait l'autorité du pouvoir tutélaire et la spontanéité ou la créativité des associations, syndicats, acteurs économiques ⁸. Pour s'interroger sur ce lien difficile entre acteurs non étatiques et l'expertise au niveau communautaire, il faut procéder en deux temps. D'abord sera étudiée la manière dont il se construit et ses manifestations empiriques, puis seront abordées plus particulièrement les questions de la régulation de l'accès des acteurs non étatiques, en tant que porteurs d'expertise, aux institutions communautaires. Il s'agit ici de présenter un récit de la construction de ce lien entre, d'un côté, l'expertise et de l'autre les acteurs non étatiques, vaste monde hétérogène qui, désormais, fait néanmoins partie de l'élite européenne par sa professionnalisation grandissante, comme nous l'avons montré ailleurs ⁹.

La construction du lien entre acteurs non étatiques et expertise au niveau communautaire

Tout comme au niveau national, les processus politiques au niveau communautaire impliquent une multiplication des acteurs concurrentiels pour la plupart, issus de différents niveaux de gouvernance. La présence d'acteurs non étatiques, aussi bien

⁵ P. MAGNETTE, « European Governance and Civic Participation : Beyond Elitist Citizenship », *Political Studies*, 2003, 51/1, p. 144-160.

⁶ R. D. PUTNAM, *The Comparative Study of Political Elites*, New Jersey, Prentice Hall 1976.

⁷ W. GENIEYS, « Nouveaux regards sur les élites du politique », *Revue française de science politique*, 56/1, 2006, p. 121-147.

⁸ Y. LOCHARD et M. SIMONET-GUSSET (dir.), *L'expert associatif, le savant et le politique*, Paris, Syllepse, 2003.

⁹ S. SAURUGGER, « The professionalisation of interest representation : a problem for the participation of civil society in EU governance ? », in S. SMISMANS (dir.), *European Governance and Civil Society*, Cheltenham, Edward Elgar, 2006, p. 260-276.

des groupes d'intérêts économiques que publics, ainsi que, plus récemment des mouvements sociaux, n'est donc pas nouvelle ¹⁰. La réflexion académique sur leur lien avec l'expertise ou leur rôle en tant qu'experts dans le processus décisionnel ne débute néanmoins que dans les années 1990.

La distinction entre la légitimité par les *outputs* et la légitimité par les *inputs* proposée par F. Scharpf est ici particulièrement adaptée ¹¹. La légitimation par les *inputs* ou « gouvernement par le peuple » pose la question de la participation des citoyens, seule source légitime du pouvoir. Elle est sous-tendue par la quête de justifications à l'exercice de son pouvoir menée par la majorité politique. Or, comme le soulignent de nombreux analystes, l'Union européenne est loin d'être parvenue à une identité collective forte, en termes culturels ou institutionnels, qui seule permettrait selon Fritz Scharpf d'asseoir la légitimité des institutions européennes sur ce premier type de légitimation. Ceci explique que les compétences des institutions européennes dépendent encore largement des gouvernements nationaux.

La perspective change si l'on conduit une analyse en terme d'*outputs* où le « gouvernement pour le peuple » puise sa légitimité dans sa capacité à résoudre des problèmes que l'action individuelle ou le marché ne peuvent résoudre. Ce type de légitimité, justifié par l'intérêt, tolère la coexistence d'identités multiples. Il permet ainsi à l'UE de s'affirmer comme le niveau pertinent de résolution de certains problèmes collectifs. Pour juger du caractère légitime de son action, le critère essentiel est ici la reconnaissance de l'efficacité des politiques mises en œuvre et de l'attribution de cette efficacité à l'UE. Or, cette reconnaissance est aujourd'hui souvent absente.

Toutefois, le développement de réelles et légitimes capacités de résolution des problèmes économiques et juridiques au niveau européen ne compense que partiellement la perte de capacité des Etats nations à les résoudre qui résulte du processus d'intégration en cours. Il semble ainsi que le « déficit démocratique » des institutions de l'UE ne peut actuellement être comblé au travers de la participation des acteurs non étatiques aux processus décisionnels, que ce soit dans les groupes d'experts créés par les institutions communautaires ou dans le débat public (médias mais également consultations par internet). Ces derniers modes de légitimation offrent seulement un correctif partiel aux déficits de responsabilité, de transparence et de représentation politiques identifiés ci-dessus (légitimité par les *inputs*).

À l'égard de ces deux formes de légitimité, les groupes d'intérêts économiques et publics, peuvent contribuer au processus du partage du pouvoir entre les élites, au sein d'une Communauté qui a rempli une partie de l'espace politique laissé vacant entre des autorités nationales en retrait et une autorité supranationale encore inexistante. Le

¹⁰ Pour une vue d'ensemble voir S. SAURUGGER, « Collective Action in the European Union. From interest group influence to participation in democracy », *Comparative Politics*, à paraître.

¹¹ F. SCHARPF, *Gouverner l'Europe*, Paris, Presses de Sciences Po, 2000, qui renvoie aux notions d'*access* et de *voice* dans le contexte des études sur les groupes d'intérêt : P. BOUWEN, « Exchanging Access Goods for Access. A Comparative Study of Business Lobbying in the EU Institutions », *European Journal of Political Research*, 43/3, 2004, p. 337-369 ; J. BEYERS, « Voice and Access. Political Practices of European Interest Associations », *European Union Politics*, 5, 2004, p. 211-240.

Parlement et la Commission escomptent bien que ces acteurs non étatiques, appelés de plus en plus souvent la « société civile organisée », en tant que lien potentiel entre les décideurs politiques européens et les citoyens, jouent un rôle de légitimation de leurs actions. Ces institutions européennes cherchent à combler le déficit démocratique dont on les accuse en invitant les acteurs non étatiques à participer à la préparation, à la décision et à la mise en œuvre des réglementations diverses, tentant ainsi de créer une légitimation par les *inputs*.

Si toute nouvelle bureaucratie a tendance à faire appel au concours des acteurs non étatiques, la Commission et le Parlement européen ne font pas exception à la règle ¹². De nombreux auteurs ont souligné le manque de personnel et d'expertise « scientifique » et « profane » au sein de la Commission. Son grand degré d'ouverture à l'égard des acteurs non étatiques peut être perçu à la fois comme une nécessité de fonctionnement et un souci de légitimation. Les acteurs non étatiques fournissent ainsi une expertise gratuite à la Commission et au Parlement européen qui, loin d'être naïfs et de considérer l'expertise comme neutre, l'utilisent dans leur jeu de pouvoir et de légitimation ¹³. Mais si l'utilisation de l'expertise dite « scientifique » est ancienne et date du début de l'intégration européenne avec l'association des groupes d'intérêt économiques en particulier aux processus décisionnels communautaires, celle de l'expertise « profane », mais surtout véhiculée par des groupes d'intérêts publics, est plus récente. Avant de nous intéresser plus particulièrement à la question de savoir comment et par quels moyens les acteurs non étatiques peuvent, empiriquement, participer aux processus décisionnels à travers l'exemple de la directive REACH, il importe de nous interroger sur l'idée même de l'émergence d'une légitimité de l'expertise « profane » et surtout non économique dans les politiques délibératives et décisionnelles de l'UE.

L'idée d'utiliser l'expertise des acteurs non étatiques – dépassant ici le concept de simples porteurs d'information ¹⁴ – a vu le jour au milieu des années 1990 à travers la notion du dialogue civil ¹⁵. La déclaration 23 annexée au traité de Maastricht avait souligné l'importance de la coopération entre les « associations de solidarité et les

¹² Parmi une littérature abondante : J. PIERRE et B. G. PETERS, *Governance, Politics and the State*, Basingstoke, Macmillan, 2000 ; E. PAGE, *Who runs Europe*, Oxford, Clarendon Press, 1997.

¹³ S. SAURUGGER, « L'expertise : une forme de participation des groupes d'intérêts au processus décisionnel communautaire », *Revue française de science politique*, 52/4, 2002, p. 67-401 ; J. BEYERS, « Gaining and Seeking Access : The European Adaptation of Domestic Interest Associations », *European Journal of Political Research*, 41, 2002, p. 585-612 ; J. BEYERS, « Voice and Access. Political Practices of European Interest Associations », *European Union Politics*, 5/2, 2004, 211-240.

¹⁴ Tel que le conçoit Pieter Bouwen dans ses analyses, voir en particulier, P. BOUWEN, « Corporate lobbying in the European Union : the logic of access », *Journal of European Public Policy*, 9/3, 2002, p. 365-390.

¹⁵ On appelle « dialogue civil » les relations non formalisées qu'entretiennent les organisations de la société civile dans le fonctionnement démocratique de l'Union européenne.

fondations » (*charitable associations*) et les institutions européennes. Plus qu'une initiative indépendante des institutions communautaires, cette déclaration est le résultat de l'influence de la représentation des associations allemandes actives dans le secteur tertiaire. Elle va rester d'une certaine manière lettre morte jusqu'en 1996, date à laquelle la Commission européenne, et en particulier la Direction générale (DG) V, responsable de la politique sociale et acteur institutionnel central du dialogue social, a commencé à intervenir plus directement dans les domaines de la jeunesse, de l'exclusion sociale, du racisme ou encore de l'égalité des sexes. Ces questions devenant des éléments prioritaires sur l'agenda de l'Union européenne, la consultation des multiples associations actives dans ces domaines en vue de l'élaboration et de la mise en œuvre des initiatives sociales a gagné en importance. Parallèlement, la Commission européenne a été confrontée à l'hostilité des Etats membres à l'égard de son intervention dans ces domaines. La coopération entre la Commission et les acteurs non étatiques du domaine social est devenue un facteur de légitimation de l'institution européenne. En appuyant ses initiatives par de larges consultations de la société civile organisée des Etats membres, la Commission renforçait sa position vis-à-vis du Conseil de l'Union ¹⁶.

En coopération avec la commission des affaires sociales et de l'emploi du Parlement européen, le premier Forum européen sur la politique sociale fut alors organisé (mars 1996). Ce Forum bisannuel est considéré comme responsable de l'émergence d'un nouvel objectif politique : la création d'un « dialogue civil » renforcé au niveau communautaire qui prendra sa place aux côtés du « dialogue social » établi avec les partenaires sociaux ¹⁷. Les participants du Forum, organisé pour permettre une large consultation sur l'orientation de la politique sociale, étaient les représentants des ONG européennes, des partenaires sociaux, des Etats membres, des autorités locales et régionales et des instituts de recherche.

Parallèlement au Forum européen sur la politique sociale, dont la création est suscitée par la Commission européenne, a émergé, en 1995, dans un contexte différent, le Forum permanent de la société civile sous l'égide du Mouvement européen international ¹⁸. Le Forum regroupe environ 130 organisations très diverses et fonde sa légitimité auprès des pouvoirs publics européens sur le nombre des participants. Il apparaît comme un lieu de rencontre entre les associations et non pas comme un « groupe d'intérêts organisé ». Il est permanent et son thème fédérateur est de vouloir une « Europe plus démocratique et sociale ». Le Forum exclut de la société

S. SMISMANS, « Civil Society in European Institutional Discourses », *European Center Discussion papers*, 2002, www.portedeurope.org.

¹⁶ S. SMISMANS, « European Civil Society : Shaped by Discourses and Institutional Interests », *European Law Journal*, 9/4, 2003, p. 482-504.

¹⁷ Lancé en 1985 à l'initiative du président de la Commission Jacques Delors, le dialogue social tripartite entre les partenaires sociaux se déroule entre les grandes organisations européennes, l'UNICE et l'UEAPME (employeurs), la CES (syndicats) et la CEEP (entreprises publiques), les représentants des Etats membres et la Commission.

¹⁸ J. WEISBEIN, « Représenter ou (faire) figurer le citoyen dans l'Union européenne », in S. SAURUGGER (dir.), *Les modes de représentation dans l'Union européenne*, Paris, L'Harmattan, 2003, p. 227-248.

civile deux groupes d'acteurs, les groupes relevant des forces du marché comme l'Union des confédérations industrielles et d'employeurs d'Europe, la Confédération européenne des cadres et les associations professionnelles, tout comme les associations confessionnelles ou faiblement politiques. En revanche, il intègre les organisations établies autour d'enjeux jugés « publics » ou relativement généraux, comme par exemple les syndicats.

L'un des objectifs du Forum a été d'institutionnaliser la consultation de la « société civile » pendant la Conférence intergouvernementale préparant la révision institutionnelle qui s'est achevée au Conseil d'Amsterdam (mars 1996-juin 1997). Le résultat ne fut pas toutefois à la hauteur des espérances : une seule déclaration (n° 38) fut annexée au traité d'Amsterdam. Elle précisait que la Communauté encouragerait « la dimension européenne des organisations bénévoles en mettant particulièrement l'accent sur l'échange d'informations et d'expériences ». Parallèlement, la Commission a publié une communication sur la « Promotion du rôle des organisations et fondations en Europe »¹⁹. Dans ce document encore, ces organisations sont très clairement différenciées d'autres acteurs non étatiques, partenaires de longue date des institutions communautaires tels que les syndicats ou les organisations professionnelles et patronales.

Toutefois, si cette communication a eu des effets très limités, elle a préparé la reconnaissance institutionnelle sous la forme d'une décision de la Cour de justice, de la publication d'un document de discussion et, enfin, du livre blanc sur la gouvernance.

L'arrêt de la Cour de justice des Communautés européennes du 12 mai 1998 (aff. C-106/96), sur la demande du Royaume-Uni, soutenu par l'Allemagne et le Danemark, a annulé la décision de la Commission de financer quelque quatre-vingts projets européens contre l'exclusion sociale. Cette crise du financement a poussé les ONG européennes actives dans le domaine social à se regrouper dans la Plateforme des ONG sociales européennes. Leur activité a suscité un intérêt grandissant des responsables politiques et conduit à une réflexion approfondie sur le rôle des groupes d'intérêt publics dans la mise en œuvre de la politique européenne. Les fonds ont finalement été débloqués. Les relations entre la Commission européenne et les associations en question en ont été renforcées et on a pu graduellement constater l'émergence d'un dialogue davantage structuré²⁰.

Dans cette logique s'inscrit également la publication d'un document de discussion, intitulé *La Commission et les organisations non gouvernementales : la construction d'un partenariat renforcé*²¹. Si le document de 1997 s'intéressait principalement à l'expertise fournie par les acteurs non gouvernementaux du secteur social, celui de 2000 élargit la question en incluant les ONG des domaines du développement, des droits de l'homme, de l'environnement et de la consommation. Plus que dans les documents précédents, la Commission y souligne la contribution essentielle des ONG à la gouvernance européenne légitime. Elles apporteraient, selon la Commission, un

¹⁹ COM (97) 241 final, 6 juin 1997.

²⁰ S. SMISMANS, 2002, *op. cit.*

²¹ « The Commission and Non-Governmental Organisations : building a Stronger Partnership », COM (2000) 11 final, 18 janvier 2000.

savoir-faire et des informations nécessaires au bon fonctionnement des politiques publiques européennes, et permettraient d'associer plus étroitement une partie des citoyens aux processus de réflexion et de mise en œuvre. Le document est toutefois loin de proposer un cadre précis de coopération. Il s'agit plutôt d'un texte en vue d'un débat sur les questions d'ordre pratique que pose une coopération plus soutenue. La seule proposition concrète concerne la création d'un site web regroupant les coordonnées des ONG sur le site de l'Union européenne.

Quant au livre blanc sur la gouvernance européenne, publié en 2001, il va plus loin ²². Prenant en considération ce rôle renforcé des acteurs non étatiques, il s'inscrit très clairement dans l'objectif de rendre le processus décisionnel communautaire plus ouvert et plus transparent ²³, tout en insistant sur la nécessité de « démocratiser l'expertise » en associant la « société civile » aux processus délibératifs ²⁴.

Le but explicite du livre blanc est de lier la « légitimation fonctionnelle » (*output*) à la « légitimation démocratique » (*input*) ²⁵. Il s'agit ici d'élargir les procédures dites de « comitologie », qui rassemblent aussi bien les experts des ministères nationaux que les spécialistes des acteurs non étatiques, comme on peut l'observer en particulier dans le domaine de la Politique agricole commune ²⁶. Ici, les experts agronomes, représentant les différents syndicats agricoles nationaux et européens (COPA-COGECA), participent à la mise en œuvre de la Politique agricole commune aussi bien au travers des comités consultatifs que des comités de gestion. L'association des experts syndicaux à la prise de décision – qui se retrouve également dans le contexte des comités bipartites et tripartites du « dialogue social » ²⁷ – a donc toujours été conçue comme un moyen d'augmenter les deux types de légitimation, fonctionnelle et démocratique. Cependant, comme le souligne par ailleurs Julien Weisbein ²⁸, le répertoire d'action de ces acteurs reste finalement restreint et se concentre quasi exclusivement sur l'élaboration d'une expertise de nature juridique ou sociologique. Celle-ci prend la forme d'une production d'études relatives à certaines populations ou à certains enjeux et destinée aux institutions communautaires.

Le débat qui s'est engagé entre les représentants d'intérêts industriels, d'intérêts environnementaux et les institutions européennes dans le cadre de la directive sur les

²² COMMISSION EUROPÉENNE, *Gouvernance européenne, Un livre blanc*, COM (2001) 428 final, 25 juillet 2001.

²³ K. ARMSTRONG, « Rediscovering Civil Society : The European Union and the White Paper on Governance », *European Law Journal*, 8/1, 2002, p. 102-132.

²⁴ CI.RADAELLI, « Democratising Expertise ? », *op. cit.*, p. 197-212 ; « The « Representation » of Expertise in the European Union », in S. SAURUGGER (dir.), *op. cit.*, p. 279-304.

²⁵ Voir P. MAGNETTE, « European Governance and Civic Participation : Beyond Elitist Citizenship ? », *op. cit.*, p. 147-150 en particulier.

²⁶ E. FOUILLEUX, *Idées, institutions et dynamiques du changement de politique publique. La transformation de la Politique agricole commune*, thèse de doctorat, Université Pierre Mendès France, 1998.

²⁷ S. SMISMANS, *Law, Legitimacy, and European Governance. Functional Participation in Social Regulation*, Oxford, Oxford University Press, 2004.

²⁸ J. WEISBEIN, « Le militant et l'expert : les associations civiques face au système politique européen », *Politique européenne*, 4, printemps 2001, p. 105-118.

produits chimiques illustre, lui, le lien intrinsèque qui existe entre expertise et acteurs non étatiques au niveau communautaire.

L'expertise sous ses formes multiples : la directive REACH

L'acronyme REACH, qui signifie « Registration, Evaluation and Authorization of Chemicals », désigne le système d'enregistrement, de test et d'autorisation des substances chimiques proposé par la Commission européenne en octobre 2003. L'analyse des négociations qui ont conduit à proposer cette directive est un exemple particulièrement parlant pour comprendre comment la Commission européenne incorpore dans ses propositions l'expertise émanant des différents groupes d'intérêts actifs au niveau communautaire ²⁹.

Ce projet propose d'apporter des solutions aux problèmes nés d'un dispositif qui date de 1993 en distinguant d'une part les substances chimiques « existantes » (c'est-à-dire déclarées avant 1981, soit 99% des substances présentes sur le marché), qui n'ont jamais été soumises à des tests extensifs, et d'autre part les substances « nouvelles », depuis 1981, qui font l'objet d'exigences strictes préalables à leur commercialisation. Par ailleurs, ce texte vise à transférer à l'entreprise, sous contrôle d'une agence centrale, la preuve de la non-toxicité d'un produit. Ce projet de directive a suscité un conflit entre d'un côté les défenseurs des avantages inhérents à une meilleure connaissance des compositions et risques des substances chimiques en circulation, et de l'autre, les entreprises inquiètes des surcoûts que représenteront ces tests pour elles.

Le processus a débuté en 1998 à l'initiative des ministres de l'Environnement relayés par la Commission qui publia un premier rapport. Pendant la phase consultative (1998-2003), trois organisations de la société civile ont exercé un rôle essentiel d'expertise : le Conseil européen des fédérations de l'industrie chimique (CEFIC), réticent à étendre la réglementation des substances chimiques au niveau communautaire ; Greenpeace qui, parmi les ONG environnementalistes, fut particulièrement active et dont la représentativité se fonde sur le nombre de ses membres et sur ses revendications « morales » ; et le Bureau européen de l'environnement (BEE), financé en partie par la Commission européenne.

Du côté des environnementalistes, le BEE et le Bureau européen des unions des consommateurs (BEUC) entament dès novembre 1999 une vaste campagne nommée *chemical awareness* (vigilance chimique), et réunissent divers groupes de travail, mais ces initiatives restent essentiellement limitées à des cercles militants. L'initiative-clé, qui permet aux environnementalistes d'élargir leur campagne à un public plus vaste et d'évoluer du répertoire de l'expertise à des actions plus proches de la « scandalisation », est l'organisation par le BEE et le BEUC d'une grande conférence internationale sur la pollution chimique en octobre 2000 à Copenhague. La présence de la commissaire Margot Wallström témoigne de l'attention de la Commission, entraînant celle des journalistes et des médias qui, attirés par cette présence, assurent une couverture internationale de la conférence. A Copenhague, le BEE et le BEUC sont rejoints par Friends of the Earth Europe, WWF, Greenpeace, et la coalition en

²⁹ L. CHARPENTIER et A.-S. DE BRANÇON, *Etude de cas : environnement. Le cas de la directive REACH*, Mémoire de séminaire Lobbying en Europe, IEP de Paris, 26 mai 2004.

faveur de REACH s'élargit. Cette conférence débouche sur la rédaction d'une charte dite « de Copenhague » formulant cinq demandes, dont la principale est une date-butoir à laquelle tous les produits chimiques actuellement sur le marché auront été testés et certifiés « sûrs » avant que leur commercialisation ne soit approuvée.

Pour sa part, l'industrie chimique adopte une approche différente. En effet, elle organise à deux reprises, en décembre 1999 puis en décembre 2000, deux grandes *stakeholder's conferences* auxquelles toutes les parties prenantes sont conviées, soit soixante-dix participants (autorités nationales compétentes, représentants de la Commission, du Parlement européen, des groupes d'intérêts environnementalistes, des syndicats, et des industries), qui peuvent exprimer inquiétudes et opinions divergentes.

Après de nombreuses discussions, un accord est trouvé sur un projet de livre blanc, qui est publié en février 2001, *Stratégie pour la politique dans le domaine des substances chimiques* (COM (2001) 88). Les aspects principaux de ce texte sont : le principe de précaution et de prévention ; la promotion de la substitution de produits sûrs aux produits dangereux dès que possible ; la responsabilisation des entreprises, qui doivent prouver que leur produit est sûr avant de pouvoir le commercialiser ; la transparence et l'information des consommateurs sur la composition des produits.

Deux autres grandes conférences sont ensuite organisées en 2001 et 2002. Ces conférences sont suivies par toute une série de groupes de travail ayant pour but d'évaluer la faisabilité et l'impact de REACH. Au cours des sessions de ces groupes de travail, le processus commence à échapper aux acteurs environnementaux pour dépendre de plus en plus du CEFIC. Les ONG environnementales ne peuvent connaître les produits à analyser aussi bien que ceux qui les produisent ; elles ne parviennent pas à contrer l'expertise des professionnels de l'industrie chimique.

La dernière phase de consultation des groupes d'intérêts va se dérouler par une autre voie : l'internet. Une grande consultation en ligne est lancée de mai à juillet 2003 par la Commission qui reçoit près de 6 000 réponses. La moitié d'entre elles provient de citoyens de l'Union qui s'inquiètent de l'impact qu'un changement de régulation peut avoir sur leur vie de tous les jours (emploi, tests sur les animaux...). L'autre moitié des réponses émane de l'industrie chimique qui demande des simplifications concernant l'enregistrement des produits, ainsi qu'un allègement des procédures pour les produits utilisés en petite quantité (en dessous de 10 tonnes.) La Commission a également reçu des réponses de 142 groupes d'intérêts, de six gouvernements d'Etats membres et de neuf administrations nationales ; certains nouveaux membres tels que la Lituanie et la Lettonie ont aussi envoyé leurs avis à la Commission. Notons que cette consultation n'était pas réservée aux seuls intérêts communautaires, mais ouverte aux tiers, qui se sont effectivement exprimés. Les contributions de certains pays associés tels que la Suisse et la Norvège, ou encore de grands acteurs du commerce international tels que les Etats-Unis, le Japon ou le Canada, ne sont pas particulièrement surprenantes. En revanche, les réponses de Singapour, de la Thaïlande, de la Malaisie, du Mexique, de la Chine et d'Israël témoignent de la portée que peut avoir une régulation communautaire et révèle qu'elle affecte des intérêts extra-européens.

Le 29 octobre 2003, la proposition de directive de la Commission (COM (2003) 644) a été soumise au Conseil et au Parlement, nettement édulcorée après de

nombreuses interventions. A l'issue de rebondissements et de négociations marathon en 2006, les trois organes législatifs de l'UE ont trouvé, le 30 novembre 2006, un accord de compromis sur le projet de législation REACH, compromis accepté le 18 décembre 2006 par le Conseil des ministres de l'UE.

Toutefois, cet exemple de participation dans une négociation centrale pour l'Union européenne montre deux spécificités du processus décisionnel européen. Premièrement, les acteurs ayant accès restent ceux qui jouent le jeu de la méthode communautaire, à savoir de présenter de l'expertise dans leur domaine et d'être prêts à élaborer des compromis. Deuxièmement, les acteurs non étatiques participants font partie d'une élite, parfaitement formée au jeu décisionnel bruxellois. La démocratisation de l'expertise, passant par l'inclusion d'un nombre plus grand de spécialistes associatifs, passe donc par une professionnalisation des acteurs. Dans ce contexte, la question de la réglementation de l'accès de l'élite de la représentation « non politicienne », ou encore l'élite associative, se pose donc au niveau communautaire.

Quelle régulation d'accès pour l'expertise des acteurs non étatiques ?

Face à la montée des intérêts individuels et au besoin de légitimation croissant, les institutions cherchent à aménager un environnement plus stable et moins complexe pour l'élaboration de leurs politiques. Ces dispositions devraient permettre aux acteurs non étatiques, les groupes d'intérêts économiques ou publics, d'être associés légitimement aux processus décisionnels.

Premières tentatives de régulation

Confronté à cette intensification et cette sophistication de la représentation des intérêts au niveau européen, qui sont critiquées en particulier par les groupes d'intérêts publics, le Parlement européen a mis en œuvre, au début des années 1990, un certain nombre de tentatives de régulation³⁰. Beaucoup de parlementaires se sont en effet plaints d'être abusivement sollicités par certains groupes d'intérêts. Jusqu'à une période récente, ces groupes d'intérêts pouvaient assez facilement avoir accès au Parlement européen et même entrer en contact direct avec les députés. La commission du règlement du Parlement européen a émis, le 3 octobre 1992, une recommandation relative aux règles régissant la représentation des groupes d'intérêts au Parlement européen. Ces règles comportaient notamment un registre, un code de conduite, des droits liés à l'enregistrement (tels que l'accès au Parlement européen et à ses documents) et une procédure en vue de garantir le respect de règles déontologiques³¹. Mais c'est seulement en juillet 1997 que le Parlement applique enfin la règle d'inscription pour les groupes d'intérêts auprès du PE.

Le Parlement n'était toutefois pas la seule institution communautaire à s'interroger sur une régulation de l'accès des groupes – publics et économiques – aux processus décisionnels communautaires. La Commission s'est, elle aussi, emparée de cette question, publiant en décembre 1992 un document intitulé *Un dialogue ouvert et*

³⁰ A. McLAUGHLIN et J. GREENWOOD, « The Management of Interest Representation in the European Union », *Journal of Common Market Studies*, 33/1, 1995, p. 143-156.

³¹ R. BALME et D. CHABANET, « L'institutionnalisation de la représentation des intérêts : éléments pour une compréhension des enjeux européens contemporains », Table ronde du Congrès de l'AFSP, Lille 2002, *L'institutionnalisation de l'Europe*.

structuré entre la Commission et les groupes d'intérêts, dans lequel elle renouvelle sa préférence pour un système autorégulé. Cette solution d'autorégulation a finalement été retenue, un code de conduite pour les cabinets de lobbying et d'affaires publiques étant défini en septembre 1994. Le système mis en place n'entraîne aujourd'hui encore ni inscription contraignante ni sanction vis-à-vis des groupes qui ne coopèrent pas. L'argument central avancé par la Commission européenne était qu'elle souhaitait rester accessible pour l'ensemble des acteurs non étatiques, aussi bien celui qui connaissait très bien les rouages de la Commission pour y représenter efficacement les revendications sous forme d'expertise que pour les organisations qui n'ont que peu de connaissances du milieu bruxellois et qui risquent d'être pénalisées par un système d'accréditation lourd. La Commission européenne souligne ainsi qu'elle se passerait difficilement de l'expertise produite par l'ensemble des groupes d'intérêts, expertise qu'elle juge essentielle pour le bon fonctionnement des politiques publiques européennes.

Dès la fin de l'année 1994, la mise en place d'un code de conduite était discutée entre la Commission et les ONG. L'idée en était similaire : il s'agissait de rendre le système plus transparent sans trop formaliser les contacts entre les ONG et les institutions européennes. Cette tentative a été un échec : les trois quarts des ONG ne se sont pas inscrites. Les ressources financières et sociales variables³² des organisations non gouvernementales leur faisaient préférer les structures *ad hoc* et la diversité des modes de consultation existants. La Commission profita de ce débat relatif à la régulation du lobbying pour renforcer des modes de consultation qui lui convenaient.

Dans l'ensemble, la complexité du système d'intermédiation des intérêts, le besoin pour la Commission de s'appuyer sur l'expertise des acteurs non étatiques, la volonté de laisser la porte ouverte à de nouveaux entrants ont rendu difficile toute tentative de régulation de l'accès de ces acteurs aux processus décisionnels. Cependant, malgré le résultat quelque peu décevant de ces tentatives de régulation, on peut voir dans ce débat le point de départ d'une série de réformes en cours, dont le processus a été récemment relancé par de nombreux projets et propositions de la Commission, projet fondé sur un certain nombre de dysfonctionnements dont l'un en particulier a entraîné une situation pour le moins difficile pour la Commission européenne. L'absence de régulation d'accès de l'expertise des groupes d'intérêt et son traitement au cas par cas ont fait apparaître des problèmes graves dont la Commission a subi les conséquences lors de sa démission en 1999.

Un déséquilibre d'expertise ? Le nucléaire civil et les acteurs non étatiques

L'accident de la centrale nucléaire de Tchernobyl de 1986 et la chute du mur de Berlin en 1989 ont rendu visible la situation de sûreté catastrophique des centrales nucléaires en Europe centrale et orientale. Une des tâches initiales de la Commission

³² Ces ressources peuvent être définies comme les moyens qui offrent aux acteurs une capacité d'agir et qui lui assurent un pouvoir. Les facteurs caractérisant les ressources sont le degré et le mode d'organisation du groupe, la nature de ses élites, le degré d'institutionnalisation du groupe au sein de l'appareil politico-administratif et les contacts plus ou moins étroits entre les groupes et les acteurs politico-administratifs.

face aux problèmes que représentaient les centrales nucléaires de l'Europe centrale et orientale a été d'élaborer une classification des centrales nucléaires afin de décider des stratégies à suivre dans le domaine des aides financières ³³. C'est dans ce cadre que nous pouvons observer l'activité d'un certain groupe d'acteurs non étatiques et leur jeu d'expertise.

Dès le début des années 1990, la Commission a regroupé le savoir-faire de ses services et des acteurs externes à la Commission dans la Cellule de coordination de l'aide pour la sûreté nucléaire (G 24 Nuclear Safety Assistance Coordination – NUSAC) au sein de ses services.

En général, les entreprises et industries nucléaires des pays membres de l'Union ont été étroitement associées à la cellule NUSAC, notamment dans le cadre de TPEG (Twinning Programme Engineering Group). Le consortium créé comprenait ainsi des entreprises d'électricité française EDF, belge TRACTEBEL et italienne ENEL, l'espagnole DTN, la britannique MAGNOX, la suédoise Vattenfall, la néerlandaise GKN, la finlandaise IVO/TVO, et l'association VGB, représentant en particulier l'entreprise allemande RWE. Les premières études techniques commandées par la Commission auprès de TPEG ont été réalisées par les entreprises.

Les premières études techniques du secteur de la production d'électricité d'origine nucléaire ont montré que les systèmes développés par l'ancien système soviétique, largement répandus en Europe centrale et orientale et inspirés par les besoins de la filière nucléaire militaire, répondaient à des impératifs de production, mais que les questions de sûreté opérationnelle et de l'environnement avaient été délaissées. La Commission, et avant tout la Direction générale Elargissement (ancienne DG IA), considérait que l'amélioration de la sûreté devait s'inscrire dans une stratégie d'ensemble pour le secteur énergétique des pays de l'Est, au sein desquels le traitement des déchets posait des difficultés aiguës, mais le monde nucléaire représentait une force socio-économique importante et jusque-là privilégiée par rapport à d'autres secteurs industriels. Toutefois, à aucun moment ne furent associées à cet exercice de fabrication d'expertise des organisations anti-nucléaires, rejetées par l'argument qu'il s'agissait ici d'élaborer le plus rapidement possible un plan d'urgence pour rendre sûres les centrales nucléaires en Europe centrale et orientale.

Ce fait a par ailleurs été rendu public par un rapport de la Cour des comptes de l'UE de 1999 ³⁴. La Cour reproche à la Commission des manques concernant les relations avec les entreprises nucléaires productrices d'expertise à la fois dans le contexte de l'efficacité et de l'efficacités. Le manque de personnel a entraîné, selon la Cour, une situation dans laquelle les acteurs économiques jouent un rôle perçu comme excessif. La Cour déplore ainsi l'absence de neutralité de ces acteurs économiques travaillant pour la Commission. Les critiques du rapport de la Cour des comptes ont

³³ Résolution du Conseil du 18 juin 1992 relative aux problèmes technologiques de sûreté nucléaire, point 5, *JO*, n° C 172, 8 juillet 1992, p. 2.

³⁴ Rapport spécial 25/98 relatif aux opérations engagées par l'Union européenne dans le domaine de la sûreté nucléaire en Europe centrale et orientale (PECO) et dans les nouveaux Etats indépendants (NEI) (période 1990-1997) accompagné des réponses de la Commission (présenté en vertu de l'article 188 C, par. 4, deuxième alinéa du traité CE), *JO*, n° C 35/1, 9 février 1999.

été reprises par le Comité d'experts indépendants, dont le rapport publié en mars 1999 a mené à la démission de la Commission Santer. Les critiques dans ce domaine concernaient, comme déjà dans le rapport de la Cour des comptes, la tendance de la Commission à accepter de nouvelles tâches, sans posséder les ressources nécessaires pour tenir ses engagements. Cette absence de ressources administratives entraîne une situation dans laquelle certains groupes d'intérêt exercent des tâches administratives que la Commission devrait réaliser.

L'une des conséquences de cette démission a été l'accent mis encore plus directement sur la nécessité de rendre plus transparent le processus d'inclusion d'experts variés en amont de la prise de décision.

Démocratiser l'expertise fabriquée par les acteurs non étatiques ?

Dans son livre blanc sur la gouvernance européenne³⁵, la Commission préconise un éventail de mesures dont le champ d'application potentiel est vaste puisqu'il concerne les acteurs non étatiques, désormais de plus en plus souvent appelés « la société civile », dans leur totalité. Ainsi, la Commission propose des réformes qui devraient rendre plus légitimes les processus de consultation et de participation de ces acteurs porteurs d'expertise : « Il y a actuellement un manque de clarté en ce qui concerne la manière dont les consultations sont menées et dont les institutions tiennent compte des avis exprimés ». Elle estime qu'elle doit « rationaliser ce système peu maniable, non pour étouffer la discussion, mais pour rendre le système plus efficace et plus fiable, à la fois pour ceux qui sont consultés et pour ceux qui recueillent les avis ». La Commission constate par ailleurs que l'« on ne peut créer une culture de consultation en adoptant des réglementations qui introduiraient une rigidité excessive et risqueraient de ralentir l'adoption de politiques spécifiques. Une telle culture doit au contraire être soutenue par un code de conduite qui fixe des normes minimales et qui porte essentiellement sur les sujets, le moment, les publics et les méthodes. Ainsi, on pourra aussi réduire les risques de voir les décideurs se contenter de tenir compte d'un seul aspect de la question ou de voir certains groupes jouir d'un accès privilégié en raison d'intérêts sectoriels ou nationaux, – talon d'Achille évident de la méthode actuelle des consultations *ad hoc* »³⁶.

La Commission a en effet pour interlocuteurs quelque 700 groupements de consultation, dont la composition, les activités et les accès sont assez opaques. Sans oublier que des consultations plus vastes mais occasionnelles ont lieu sur la base de documents de consultation (notamment les livres verts et les livres blancs). Il faut noter également que la Commission est juridiquement tenue de promouvoir le dialogue social et de développer la consultation des partenaires sociaux (article 138). Actuellement, il n'existe pas de modèle unique et homogène susceptible d'être appliqué au dialogue entre la Commission et la « société civile organisée ».

La Commission suggère dans ce document d'établir des « accords de partenariat », de façon à mettre en place une structure stable de collaboration. En contrepartie,

³⁵ En particulier la partie Chantier n° 2 : piloter les processus d'élaboration et de mise en œuvre des règles communautaires. Rapport du groupe de travail : « consultation et participation de la société civile ».

³⁶ COMMISSION EUROPÉENNE, *op. cit.*, p. 20.

les partenaires de la consultation devraient, eux aussi, appliquer certaines normes minimales en matière de représentativité, de responsabilité et de transparence. Toutefois, la question d'un système d'accréditation n'a pas fait l'unanimité et a finalement été rejetée. Certaines ONG se sont en effet opposées à une mesure qui, selon elles, ne ferait que renforcer la position des organisations de coordination européennes ayant leur siège à Bruxelles ³⁷.

Le livre blanc propose également de rendre accessible sur Internet une base de données de tous les forums, avec notamment des informations sur leur mission, leur composition et leurs méthodes de travail. Les informations dont dispose la Commission sur les organisations sans but lucratif sont actuellement dispersées dans un grand nombre de services et sont donc difficiles à consulter. Il est proposé que la Commission élabore et avalise des normes minimales de conduite des consultations à appliquer dans tous ses services. Dans ce répertoire unique, référence serait faite aux informations pertinentes sur les groupes d'intérêts tels que leurs coordonnées et leur structure organisationnelle ³⁸.

En 1999, une version électronique a été créée, comprenant environ 800 associations. Depuis l'été 2001, le répertoire a été transféré dans une base de données qui permet désormais aux organisations d'effectuer leur enregistrement et la mise à jour de leurs données directement via Internet. Ce nouveau répertoire porte le nom de CONECCS (*Consultation, the European Commission and Civil Society*) et comporte environ 1 000 organisations ³⁹. Cette inscription est élaborée sur une base volontaire.

Comme auparavant, la Commission ne souhaite donc imposer ni système d'accréditation ni code de conduite. Elle a choisi une politique d'autorégulation en invitant la « société civile organisée » à adopter ses propres codes de conduite sur la base de critères minimaux. Elle a pour ligne générale de ne pas accorder aux groupes d'intérêts des privilèges particuliers tels que la délivrance de laisser-passer ou un accès préférentiel à l'information.

Si l'on peut déplorer le caractère incomplet de la régulation mise en œuvre pour faire accéder les acteurs non étatiques porteurs d'expertise au processus décisionnel, il importe de souligner que le Tribunal de première instance de l'Union européenne a tranché la question juridique, au moins, de la responsabilité politique de l'expertise. Le Tribunal formule dans son jugement du 11 septembre 2002 qu'en cas d'incertitude scientifique, la décision de l'autorité compétente doit l'emporter sur l'expertise scientifique, en particulier si des doutes sur le danger pour la santé publique subsistent ⁴⁰. Ce verdict rappelle, certes, que si les institutions communautaires doivent consulter les comités d'experts institués auprès d'elles, elles ne sont pas tenues par ces avis : elles peuvent s'en écarter lorsqu'il existe des incertitudes scientifiques et procéder

³⁷ R. BALME et D. CHABANET, *op. cit.*

³⁸ COMMISSION EUROPÉENNE, *La Commission et les organisations non gouvernementales : la construction d'un partenariat renforcé*, COM (2000) 11 final, 18 janvier 2000 ; *Id.*, *Vers une culture renforcée de consultation et de dialogue. Principes généraux et normes minimales applicables aux consultations engagées par la Commission avec les parties intéressées*, COM (2002) 704 final, 11 décembre 2002.

³⁹ www.europa.eu.int/comm/civil_society/coneccs/index_en.htm.

⁴⁰ CJ, arrêt du 11 septembre 2002, aff. T-70/99, *Alpharma c. Conseil*.

alors à une évaluation du risque acceptable pour la société. Selon cette interprétation « traditionnelle », l'exercice de la responsabilité politique requiert une légitimation démocratique dont ne disposent pas les experts ⁴¹.

Conclusion

A la question classique : « Qui gouverne dans l'Union européenne ? », la réponse est complexe. Alors que les acteurs non étatiques, aussi bien économiques que publics, investissent lentement les secteurs de l'expertise dite « scientifique » au niveau communautaire, avec l'objectif explicite de lier légitimation fonctionnelle et légitimation démocratique, il n'y a pas de véritable prise de pouvoir par le bas, mais une utilisation par les élites administratives, politiques et associatives de nouveaux espaces de débat au niveau communautaire.

L'expertise renvoie elle aussi à des définitions hétérogènes. Selon les groupes d'experts, elle peut être comprise comme une expertise scientifique ou juridique. Il peut s'agir aussi d'un simple ensemble de connaissances approfondies du fonctionnement d'un secteur ou d'une politique publique dans laquelle les institutions communautaires n'ont pas de savoir-faire et/ou pas de compétences et cherchent des alliés auprès d'une société civile autoproclamée.

Enfin, la régulation de l'accès des acteurs non étatiques porteurs de savoir aux institutions répond aussi aux impératifs de recherche d'efficacité et de légitimation démocratique. Associations européennes et nationales, ONG, entreprises sont vivement invitées à participer à l'élaboration des lois européennes en échange d'un apport de savoir-faire et de légitimation démocratique. Les lieux d'expertise multiples au niveau communautaire constituent donc une porte d'entrée possible pour la « société civile européenne » dans le processus politique.

⁴¹ S. SAURUGGER, « L'expertise comme répertoire d'action : accès et contrôle de l'industrie nucléaire dans le système institutionnel de l'Union européenne », in L. DUMOULIN *et al.* (dir.), *Le recours aux experts. Raisons et usages politiques*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 2005, p. 319-339.

L'Europe des profanes : l'expérience des conférences citoyennes

Laurie BOUSSAGUET et Renaud DEHOUSSE

Le « profane » a récemment fait son apparition dans le champ des sciences sociales ; non pas la personne étrangère à un culte qui intéresse les théologiens, mais le non-expert, l'usager, le citoyen lambda qui prend la parole sur la scène publique et participe aux débats et aux prises de décision sociotechniques aux côtés des scientifiques et des spécialistes, soit des experts.

Ces prises de parole profane peuvent s'effectuer suivant trois modalités différentes : dans un premier cas de figure, il s'agit d'une *prise de parole bruyante*, les profanes cherchant à mobiliser des soutiens et l'opinion publique pour se faire entendre des pouvoirs publics, en utilisant par exemple la rue, en ayant recours à la participation politique non conventionnelle (pétitions, boycotts, etc.). Le second cas de figure concerne la *prise de parole concertée avec les experts* : les « profanes » établissent des liens avec les professionnels/les experts ; l'on se retrouve alors dans une configuration proche de ce que Michel Callon, Pierre Lascoumes et Yannick Barthes nomment les « forums hybrides »¹ : les deux paroles coexistent, s'auto-entretiennent, s'enrichissent même mutuellement et cherchent à se faire entendre *via* les canaux traditionnels du lobbying et du démarchage. Enfin, le troisième cas consiste en une *prise de parole sollicitée par les pouvoirs publics, voire institutionnalisée* : là, ce sont les autorités politiques qui décident de consulter les « profanes » et qui par là même reconnaissent et légitiment leur parole ; ainsi, plusieurs dispositifs sont prévus par le législateur et/ou empiriquement mis en œuvre, tels que des procédures d'enquêtes publiques, la création d'une Commission nationale du débat public en France (loi Barnier de 1995, modifiée par la loi de février 2002), la mise en place de comités

¹ M. CALLON, P. LASCOUMES et Y. BARTHE, *Agir dans un monde incertain : essai sur la démocratie technique*, Paris, Ed. Du Seuil, coll. « La Couleurs des idées », 2001.

consultatifs de citoyens, l'organisation d'auditions publiques, ou la convocation de jurys de citoyens ².

Les conférences de consensus, ou conférences de citoyens, s'inscrivent dans cette 3^e catégorie de prise de parole profane et peuvent donc être ajoutées à cette longue liste de dispositifs imaginés par les pouvoirs publics afin de tenter d'impliquer les citoyens dans le processus décisionnel et politique. Conçues comme un élément de débat public et un outil de délibération pour éclairer la décision, elles mettent en effet en scène des citoyens ordinaires (panel de profanes), auxquels on demande de se prononcer sur un enjeu précis, après en avoir débattu longuement avec des spécialistes (panel d'experts).

Un instrument de démocratie participative

Apparues dans le domaine médical aux Etats-Unis à la fin des années soixante-dix afin d'aider à la définition de pratiques de références pour les médecins, elles prennent la forme et le sens qu'on leur connaît aujourd'hui, dans le domaine de la décision publique, grâce à une expérience danoise de 1987, lancée par le Comité danois de la technologie, sur le problème des technologies génétiques dans l'industrie et l'agriculture. Pour la première fois, en effet, des profanes sont appelés à dialoguer avec des experts. Le Danish Board of Technology définit ainsi l'expérience : « une conférence de consensus peut être décrite comme une enquête publique au cours de laquelle un groupe de 10 à 16 citoyens reçoivent la mission d'évaluer une question socialement controversée du domaine de la science et de la technologie. Ces personnes, non expertes, posent leurs questions et expriment leurs préoccupations auprès d'un panel d'experts, évaluent les réponses de ceux-ci, et ensuite négocient entre eux. Le résultat est une déclaration consensuelle qui est rendue publique sous forme de rapport écrit à la fin de la conférence » ³.

Depuis, les expériences se sont multipliées en Europe et aux Etats-Unis. A ce jour, on compte plus d'une centaine de conférences de consensus, organisées le plus souvent sur des questions liées aux technologies médicales et aux biotechnologies (National consensus conference on plant biotechnology au Royaume-Uni ; Bürgerkonferenz streitfall gendiagnostik en Allemagne ; Citizens conference on genetically modified food au Danemark ; Genetic testing in the Netherlands aux Pays-Bas ; Conférence sur les OGM et les plantes transgéniques en France). D'autres thèmes ont également été abordés ; c'est ainsi qu'une conférence de citoyens s'est tenue au Danemark sur l'enjeu des transports et du trafic dans la ville de Copenhague et que la Norvège s'est intéressée au rapport des personnes âgées aux technologies de la communication et de l'information. Sur le plan communautaire, il faut attendre 2005 et 2006 pour que se tiennent les deux premières expériences, la première (projet RAISE ⁴ –

² Pour un panorama des méthodes de participation de la société civile au processus décisionnel et politique, voir le rapport : H. BANTHIEN, M. JASPERS et A. RENNER (ed.), *Governance of the European Research Area : The Role of Civil Society. Final Report*, Benheim/Berlin/Bruxelles, 6 octobre 2003.

³ S. JOSS et J. DURANT (ed.), *Public Participation in Science : The Role of Consensus Conferences in Europe*, Londres, Science Museum, 1995, p. 9.

⁴ RAISE : Rigorous Approach to Industrial Software Engineering.

décembre 2005) s'interrogeant sur « la ville de demain » et la seconde (Meeting of Minds – janvier 2006) portant sur les sciences neuronales.

Un instrument aux multiples vertus

Dans la lignée de la convention d'Aarhus (juin 1998) qui soutient « l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement », les conférences de citoyens sont conçues comme un instrument de débat public, mettant en pratique le principe de participation (qui est un principe consultatif et non décisionnel), dont l'objectif est d'éclairer la décision des élus. Plusieurs arguments sont mobilisés afin de tenter de justifier ce recours à la « démocratie participative », illustrée/incarnée par les CC (conférences citoyennes).

- Il existe tout d'abord un *argument démocratique* : face à la crise de la démocratie représentative, le développement du débat public, soit sa dimension participative, semble se présenter comme un moyen de la perfectionner. L'échange d'arguments précédant la prise de décision (poids de la Raison en politique) est en effet perçu, non comme un substitut à la représentation, mais comme un complément utile et légitimant.
- Le second *argument* est d'ordre *fonctionnel* : dans un contexte scientifique et technique de plus en plus lourd, dans lequel on assiste à une complexification des dossiers techniques et des technologies, les controverses scientifiques trouvent de plus en plus difficilement d'issue, notamment parce qu'elles « débordent » du champ scientifique et nécessitent que soient pris en compte les impacts sociaux (sur la société, l'environnement, etc.) généralement incertains, des décisions envisagées. Il devient ainsi difficile de se prononcer de façon définitive sur certains dossiers en tenant compte de toutes les dimensions impliquées. Dans ce contexte d'incertitude, les conférences citoyennes semblent constituer un mode novateur de détermination de l'intérêt général, sur la base d'une information scientifique préalable. Cela explique pourquoi elles ont fleuri dans le champ des controverses sociotechniques, autour de questions comme les organismes génétiquement modifiés, la thérapie génique, la vache folle, le nucléaire ou encore les sciences neuronales.
- La *proximité* constitue un troisième argument en faveur de ce genre d'expérience. On a en effet souvent eu recours à l'outil des conférences citoyennes pour débattre des problèmes territorialement circonscrits tels que l'installation d'une ligne à haute tension dans un village, l'enfouissement des déchets nucléaires dans un département, ou la question des transports en ville. Nous sommes là en présence d'enjeux locaux qui, à la différence des enjeux nationaux cités précédemment, sont l'objet de « connaissances intéressées »⁵. Les profanes impliqués dans le processus sont en effet généralement directement concernés par le problème

⁵ D. BOURG et D. BOY, *Conférences de citoyens, mode d'emploi : les enjeux de la démocratie participative*, Paris, C.L. Mayer/Descartes & C^{ie}, coll. « TechnoCité », 2005. Voir aussi D. BOY, D. DONNET KAMEL et Ph. ROQUEPLO, « Un exemple de démocratie participative : la « Conférence de citoyens » sur les organismes génétiquement modifiés », *Revue française de science politique*, 50/4-5, août-octobre 2000, p. 779-809.

soulevé (absence de désintéressement), ce qui modifie quelque peu le déroulement de la délibération et l'issue de la conférence.

- Un argument *éducatif* est aussi fréquemment utilisé. Les procédures participatives sont souvent perçues comme un instrument possible de formation des citoyens : elles permettent en effet de les sensibiliser aux menaces pesant sur leurs conditions de vie et d'associer la population à la rectification de comportements individuels (notamment pour tout ce qui porte atteinte à l'environnement et questionne le bien-être des générations futures).
- Enfin, un dernier *argument délibératif* est généralement mobilisé : en lien avec le premier argument développé et pour contrebalancer les critiques adressées généralement aux responsables politiques (notamment le manque de transparence et de discussion publique autour des décisions, prises le plus souvent dans des cénacles relativement fermés), les CC sont conçues comme un moyen de faciliter l'exercice de la raison publique en réintroduisant de la transparence et de la délibération dans le processus décisionnel. Les principes sur lesquels repose le fonctionnement de ces conférences – nous allons y revenir – visent à assurer une délibération véritablement démocratique. On s'efforce notamment d'éviter que le débat ne soit « pollué » par des clivages et considérations partisans, tout en assurant un équilibre entre des opinions et des jugements opposés, dans l'espoir de parvenir à une approche vraiment différenciée des problèmes étudiés. Enfin, il ne revient pas aux citoyens de mettre en œuvre les solutions qu'ils préconisent, ce qui assure une plus grande neutralité à leur jugement ; ils sont en effet « irresponsables » ; leur désintéressement est un des critères pris en compte pour leur sélection, afin de permettre une meilleure appréhension de l'intérêt général.

En somme, dans le contexte de grande incertitude scientifique qui concerne de nombreux enjeux, les CC se présentent comme un instrument utile et efficace de débat public, qui complète et améliore la démocratie représentative telle qu'elle fonctionne aujourd'hui, en faisant délibérer de simples citoyens, qui recherchent collectivement, et par le biais d'une argumentation, mêlant expertise et jugements de valeur, la meilleure réponse sociale et générale possible aux questions soulevées, dans l'optique d'éclairer la prise de décision des élus. Un regard porté sur le fonctionnement de ces conférences permet d'en saisir l'originalité et l'intérêt.

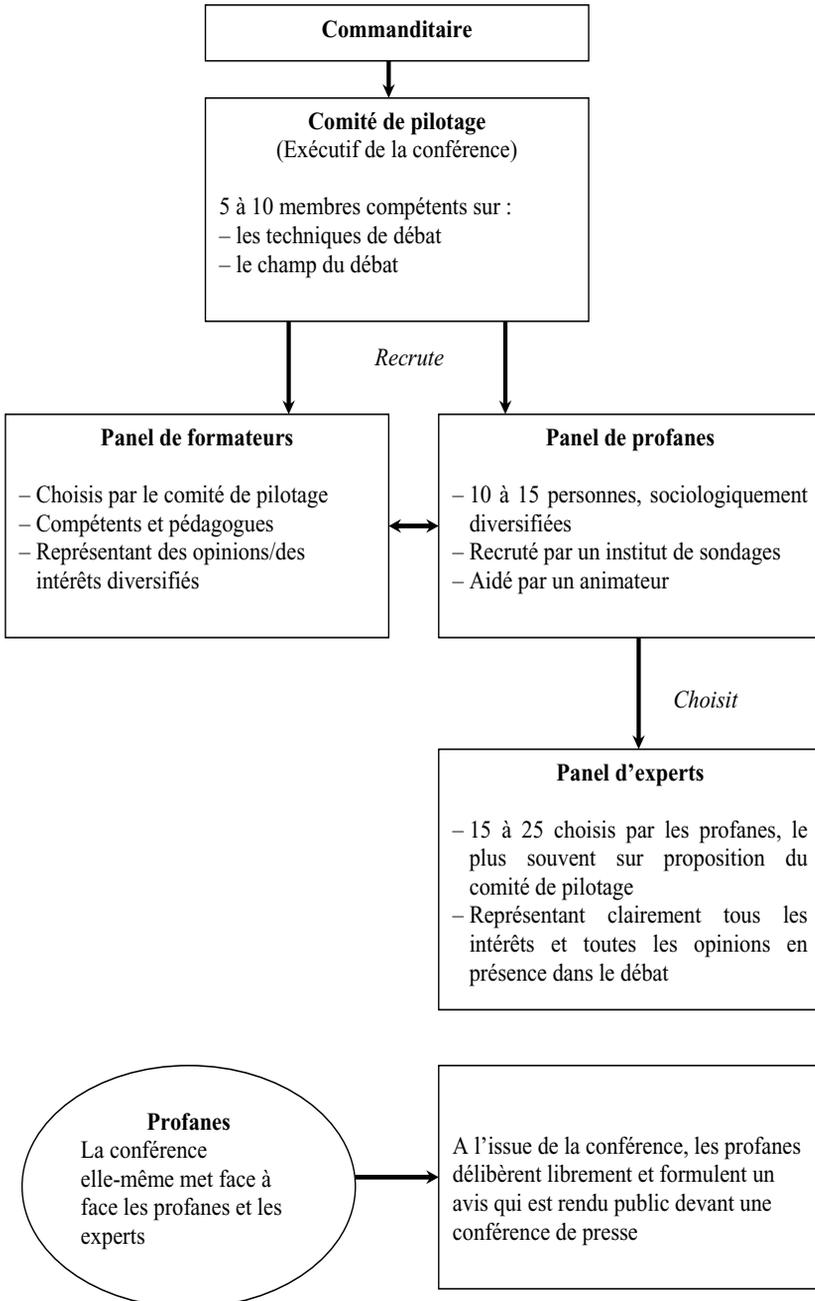
« Mode d'emploi » des conférences citoyennes ⁶

Bien qu'à la différence d'autres instruments de démocratie participative, les conférences citoyennes n'aient pas fait l'objet d'un brevet ⁷, on peut induire des expériences qui ont été menées à bien un certain nombre de d'éléments d'organisation récurrents.

⁶ D. BOURG et D. BOY, 2005, *op. cit.*

⁷ Le professeur James Fishkin de Stanford, concepteur de la « consultation délibérative », a déposé une marque de façon à éviter les utilisations trop désinvoltes du terme. Voir S. BOUCHER, « Démocratiser la démocratie européenne. Quelles voies pour une délibération inclusive et transnationale de qualité », *Notre Europe – études et recherches*, Policy Paper n° 17, novembre 2005, p. 1-24.

Figure 1
Organigramme d'une « conférence de citoyens »



Les conférences de citoyens s'organisent sur un temps long qui dure généralement de 6 à 8 mois, à partir d'une initiative publique ou privée d'un *commanditaire* – généralement la personne ou l'autorité détentrice du pouvoir de décision en la matière. Sa fonction est de définir et de délimiter l'objet de la conférence et de désigner en partie le *comité de pilotage*, que l'on peut assimiler à l'organe exécutif de la conférence. Composé d'une dizaine de membres – connaisseurs de la méthode des CC ou connaisseurs du champ dans lequel vont se dérouler les débats – ce comité doit en effet remplir deux tâches essentielles que sont le recrutement des profanes et la sélection des formateurs.

Trois critères guident la sélection du *panel de formateurs*, chargé de la formation préalable des profanes : les qualités pédagogiques de ses membres, leur compétence dans le domaine choisi et leur degré d'implication dans les enjeux discutés (que l'on mesure en ayant recours à des déclarations d'intérêts et de convictions). L'un des apports majeurs des CC réside en effet dans le fait de prendre au sérieux l'argument de la connaissance comme préalable indispensable au débat : l'objectif de la formation est donc de rééquilibrer partiellement les savoirs, en dotant les profanes de connaissances leur permettant de « mettre en question » les certitudes des experts. A l'issue de la formation (qui se fait généralement sur deux week-ends), ils sont effectivement censés avoir acquis le savoir qui leur permettra de formuler de nouvelles questions – autres que celles que la société se pose spontanément à propos de l'objet technique interrogé – c'est-à-dire d'entrer dans un dialogue constructif avec les experts.

Ces *profanes*, quant à eux, peuvent être recrutés de différentes manières : si la procédure d'appel à candidatures a été privilégiée lors des premières CC, son caractère élitiste a très vite été dénoncé et l'on a désormais plutôt recours à un institut de sondage professionnel pour constituer ce panel. On ne peut évidemment pas prétendre avoir un échantillon représentatif de l'ensemble de la population (qui nécessiterait le recrutement de 1 000 individus), mais on va tout de même rechercher de grands traits sociodémographiques homologues à ceux de la population dans son ensemble, en définissant des critères de diversification (âge, sexe, niveau culturel, profession, lieu d'habitation). S'ajoute à cette première sélection un bref questionnaire d'attitudes, afin de s'assurer que les équilibres idéologiques du panel sont respectés (positionnement politique et religieux, attitudes à l'égard de l'enjeu de la conférence, etc.). On obtient ainsi un panel qui n'est pas un échantillon représentatif au sens statistique (les personnes concernées étant en effet généralement motivées et intéressées, ce qui les éloigne d'un profil d'attitudes moyennes), mais dont l'écart avec le reste de la population reste moins important que dans un cas de choix par autosélection.

Ce panel de profanes est aidé dans son travail (formation, débats, délibération, recommandations) par un *animateur*, professionnel qualifié (le plus souvent dans des disciplines proches de la psychologie), habitué aux techniques d'animation de groupe. Son rôle est indispensable à différents titres. Lors de la première formation tout d'abord, il va devoir aider une partie d'entre eux (notamment ceux qui ont un niveau d'études inférieur au bac) à se « familiariser » avec le travail qui leur est demandé ; il est également chargé de leur transmettre la « culture » des conférences de consensus. Les médiateurs doivent aussi assurer le pluralisme des débats en veillant à ce que chacun des participants puisse s'exprimer et en gérant les tensions qui risquent d'apparaître

au cours de la discussion, puisqu'il existe de grandes différences socioculturelles au sein du panel.

Enfin, dernière « institution » des CC, le *panel d'experts* se compose d'une vingtaine de membres (entre 15 et 25), choisis par les profanes à la fin de la seconde session de formation, généralement aidés dans cette tâche par le comité de pilotage. Le terme « expert » est compris dans un sens large, c'est-à-dire qu'il englobe tout à la fois le scientifique spécialiste du domaine interrogé, mais aussi celui qui représente l'avis des différentes parties prenantes (administratif, politique, industriel, militant associatif, etc.). L'objectif de ce panel est de représenter l'ensemble des intérêts et des opinions en présence dans le débat, afin que tous les points de vue soient présentés et pris en compte lors des échanges avec les profanes.

En pratique, une conférence citoyenne est un processus de long terme qui se découpe en plusieurs séquences :

- phase 1 : le commanditaire lance l'initiative ; le comité de pilotage est constitué et recrute un panel de formateurs et un panel de profanes ;
- phase 2 : deux sessions de formation des profanes sont organisées (généralement sur deux week-ends) et assurées par le panel des formateurs, à l'issue desquelles les profanes choisissent le panel d'experts ;
- phase 3 : la conférence elle-même se déroule en public et met en présence les profanes et les experts qui dialoguent sur le thème retenu. Le débat est généralement organisé en plusieurs sessions ;
- phase 4 : les profanes se retirent et délibèrent à huis clos afin de rédiger un avis/ des recommandations ;
- phase 5 : l'avis est rendu public lors d'une conférence de presse ;
- phase 6 : un processus d'évaluation externe *a posteriori* est lancé, grâce notamment aux enregistrements vidéo réalisés lors des sessions de formation et des débats.

En définitive, trois critères principaux font la spécificité de ces conférences ⁸ : l'apport de connaissances (qui les distingue des sondages d'opinion) ; la délibération à huis clos, destinée à éviter les pressions potentielles (à la différence des simples consultations) ; et la recherche de l'équilibre à tous les niveaux : au sein du comité de pilotage, dans le panel des formateurs et parmi les experts. Nous sommes ainsi en présence d'une méthode originale permettant de faire intervenir des délibérations de citoyens en amont du processus de décision et par là même de renforcer la légitimité des décideurs. De surcroît, à l'échelle européenne, des éléments spécifiques contribuent à renforcer l'attrait de ce genre d'instrument.

Pourquoi l'Europe s'intéresse au dialogue avec les profanes

Pour l'Union européenne, les amorces récentes de dialogue avec les profanes s'inscrivent dans une double évolution. D'une part, les institutions européennes interviennent de façon de plus en plus prononcée dans le domaine de la régulation des risques, avec la nécessité de déterminer la réponse adaptée à des défis scientifiques et technologiques. D'autre part, depuis une quinzaine d'années, les institutions

⁸ D. BOY, in D. BOURG et D. BOY, 2005, *op. cit.*

européennes sont à la recherche de liens directs avec les citoyens pour répondre à la critique récurrente du manque de démocratie dont souffrirait l'Union.

Que l'Europe ait été amenée à jouer un rôle de plus en plus éminent en matière de régulation des risques ne devrait pas étonner, tant cette évolution est inscrite dans la stratégie fonctionnaliste qui a présidé à l'intégration depuis le lancement de la CECA (Communauté européenne du charbon et de l'acier). Un des aspects essentiels de la construction européenne tient en effet à la mise en place d'un grand marché au sein duquel les marchandises, les services, les personnes et les capitaux doivent pouvoir circuler sans entrave. Mais mettre en place un marché de dimensions continentales ne suppose pas seulement le démantèlement des obstacles à la libre circulation. Chaque fois que des intérêts fondamentaux font l'objet d'une protection sur le plan national, la préservation du niveau de protection acquis ne pourra se faire que de deux façons : soit en tolérant le maintien de législations nationales protectrices (comme le permet parfois le traité de Rome ⁹), soit en procédant à une harmonisation des règles de protection. Cette dernière solution offre l'avantage d'éviter toute distorsion dans les conditions de concurrence : on ne s'étonnera pas qu'elle ait eu les préférences de la Commission européenne ainsi que des Etats les plus avancés en matière de protection, qui ont poussé à une intervention massive de la Communauté, puis de l'Union européenne dans des domaines comme la protection de l'environnement et du consommateur, la santé et la sécurité sur les lieux de travail, ou la santé publique ¹⁰. En d'autres termes, comme l'a perçu très tôt Giandomenico Majone, en dépit des accents dérégulateurs du programme 1992 lancé par la Commission Delors, il portait en germe les éléments d'un mouvement de re-régulation sur le plan européen ¹¹.

Cette logique a porté à une extension progressive des compétences européennes par l'Acte unique européen et les traités de Maastricht et d'Amsterdam. On a ainsi assisté au développement régulier de la législation européenne dans le domaine que l'on a défini de façon générale comme la régulation des risques. Le mouvement a été accéléré par une série de crises, dans des domaines comme la sécurité alimentaire (crise de la vache folle) ou la pollution maritime (naufrages du *Prestige* et de l'*Erika*). L'Europe est ainsi le niveau vers lequel se tournent à la fois les citoyens, demandeurs de protection, et les opérateurs économiques, soucieux de sécurité juridique ¹².

Très vite, la question va se poser de savoir comment l'Europe doit s'acquitter de ces nouvelles tâches, car l'intervention dans les domaines en question nécessite souvent

⁹ Voir par exemple l'article 95, par. 4 : « Si, après l'adoption par le Conseil ou par la Commission d'une mesure d'harmonisation, un Etat membre estime nécessaire de maintenir des dispositions nationales justifiées par des exigences importantes visées à l'article 30 ou relatives à la protection de l'environnement ou du milieu de travail, il les notifie à la Commission, en indiquant les raisons de leur maintien ».

¹⁰ A. HÉRITIER, « « Leaders » and « laggards » in European clean air policy », in B. UNGER et F. VAN WAARDEN (ed.), *Convergence or Diversity ? Internationalization and Economic Policy Response*, Aldershot, Avebury, 1994, p. 278-305.

¹¹ G. MAJONE (ed.), *Deregulation or Re-Regulation ? Regulatory Reform in Europe and the United States*, Basingstoke, Macmillan, 1990.

¹² Pour une analyse de la demande de régulation, voir G. MAJONE (ed.), *Regulating Europe*, Londres/New York, Routledge, coll. « European public policy series », 1996.

une maîtrise d'enjeux scientifiques et technologiques complexes, qui dépassent les compétences disponibles au sein des institutions européennes. La Cour de justice va alors ériger en principe général la nécessité de consulter les experts lorsque cela est nécessaire afin d'assurer les objectifs de protection de la législation communautaire ¹³. Le traité d'Amsterdam lui emboîtera le pas en exigeant de la Commission qu'elle tienne compte dans ses propositions en matière de santé, de sécurité, de protection de l'environnement et des consommateurs, « de toute nouvelle évolution basée sur des faits scientifiques » ¹⁴.

Ces exigences reposent sur une division du travail assez classique entre scientifiques et responsables politiques, les premiers fournissant aux seconds les éléments d'une décision sur la base du dernier état des connaissances scientifiques. Malheureusement, la réalité est souvent plus complexe et la frontière entre décision politique et débats scientifiques, relativement poreuse. La science ne rend pas toujours des verdicts univoques : il est fréquent qu'un désaccord existe au sein même de la communauté scientifique sur l'ampleur d'un problème ou sur la meilleure façon de le traiter ¹⁵. Les responsables politiques peuvent ainsi être attaqués pour avoir adopté l'opinion de certains experts. La Commission européenne a par exemple été « traînée » devant la Cour de justice pour avoir suivi les recommandations d'un comité d'expert à propos de l'interdiction d'un cosmétique que l'on estimait cancérigène ¹⁶. Dans d'autres cas, les origines nationales des scientifiques feront planer le doute sur leur neutralité. Ainsi, dans son opinion sur le traitement de la crise de la vache folle par l'Union européenne, la commission d'enquête du Parlement européen a dressé un tableau plutôt sombre du fonctionnement du comité scientifique vétérinaire, critiquant notamment le nombre des experts britanniques ¹⁷. Les dysfonctionnements enregistrés à cette occasion ont d'ailleurs conduit à une réforme radicale des comités scientifiques établis par la Commission, afin de garantir leur objectivité et la transparence de leur action ¹⁸. Enfin, les réticences de l'opinion à l'encontre de nouvelles techniques peuvent être très fortes, même dans des domaines où leur nocivité n'est pas démontrée, comme l'ont illustré les résistances aux OGM (organismes génétiquement modifiés) ou à la viande aux hormones.

Par ailleurs, face aux incertitudes qui entourent parfois l'évaluation scientifique, les institutions européennes ne peuvent pas se targuer d'une légitimité politique forte. Sans entrer dans des considérations de principe quant au caractère démocratique ou

¹³ « Affaire C212/91, *Angelopharm GmbH c. Freie und Hansestadt Hamburg* », *Bulletin UE*, 01-1994-171.

¹⁴ Article 95, par. 3.

¹⁵ O. GODARD, « Social Decision-Making under Conditions of Scientific Controversy, Expertise and the Precautionary Principle », in Ch. JEORGES, K.-H. LADEUR et E. VOS (ed.), *Integrating Scientific Expertise into Regulatory Decision-Making : National Traditions and European Innovations*, Baden-Baden, Nomos, 1997, p. 39-73.

¹⁶ TPI, arrêt du 16 juillet 1998, aff. T-199/96, *Bergaderm and Goupil c. Commission, Rec.*, p. II-2805.

¹⁷ PE Doc A4-0020/97A, 7 février 1997.

¹⁸ Décision 97/404/CE de la Commission du 10 juin 1997 établissant un comité directeur scientifique, *JO*, n° L 169/85, 27 juin 1997, p. 85-87.

non du système européen, on rappellera ici que ses responsables ne peuvent pas faire état d'une légitimation démocratique forte : les dernières élections européennes n'ont attiré qu'une minorité d'électeurs, et en dépit du rôle grandissant joué par le Parlement dans la nomination du président et des membres de la Commission, le choix des urnes ne se reflète au mieux que de façon très indirecte dans la désignation de l'exécutif. Il est dès lors difficile de considérer qu'une décision est valide parce qu'elle a été prise par ceux qui ont été valablement désignés.

Dans un contexte marqué par les responsabilités croissantes de l'Union européenne dans des domaines à fort contenu scientifique et technologique et par le déclin du « consensus permissif » autour des bienfaits de l'intégration, on comprend aisément l'intérêt des responsables européens pour des formes de démocratie participative comme les conférences citoyennes. Cette recherche de sources alternatives de légitimité, destinées à pallier les faiblesses de la démocratie représentative sur le plan européen, devait inspirer les travaux de la Cellule de prospective de la Commission ¹⁹. On n'en trouve toutefois qu'un écho atténué dans le livre blanc sur la gouvernance rendu public en juillet 2001. Au delà de plaidoyers généraux en faveur d'une plus grande ouverture, de l'implication de la société civile et de la nécessité d'assurer le pluralisme et l'intégrité de l'expertise, la Commission se contente de noter : « Les experts scientifiques et autres jouent un rôle de plus en plus important dans la préparation et le suivi des décisions. De la santé humaine et animale à la législation sociale, les institutions s'en remettent au savoir des spécialistes pour anticiper et cerner la nature des difficultés et des incertitudes auxquelles l'Union est confrontée, pour prendre des décisions et pour faire en sorte que les risques puissent être exposés clairement et simplement au public.

L'avènement des biotechnologies met en lumière les problèmes moraux et éthiques sans précédent que pose la technologie. Ces problèmes font apparaître la nécessité d'une vaste gamme de procédures et d'une expérience allant au-delà de l'aspect purement scientifique ²⁰.

Si le livre blanc ne contient aucune indication sur la façon d'assurer un débouché aux considérations extrascientifiques, la Commission n'en poursuivra pas moins sa quête de canaux par lesquels pourrait s'exprimer la parole profane. Dans son volet science et société notamment, le sixième programme-cadre sur la recherche et le développement technologique encourageait les recherches sur ce sujet ²¹. Les financements communautaires ont ainsi permis le lancement de recherches à caractère théorique sur la place du citoyen et l'organisation des premières conférences

¹⁹ R. DEHOUSSE et N. LEBESSIS, « Peut-on démocratiser l'expertise ? », *Raisons politiques*, 10/2, mai 2003, p. 107-123. Voir aussi O. DE SCHUTTER, N. LEBESSIS et J. PATERSON (dir.), *La gouvernance dans l'Union européenne/Commission européenne*, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes, coll. « Les cahiers de la Cellule de prospective », 2001.

²⁰ COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, *Gouvernance européenne : un livre blanc*, COM (2001) 428 final, 25 juillet 2001.

²¹ Le rapport concernant le rôle de la société civile au sein de l'Europe de la recherche (H. BANTHIEU, M. JASPERS et A. RENNER (ed.), 2003, *op. cit.*) s'inscrit d'ailleurs dans ce volet.

citoyennes à l'échelle européenne. C'est dans ce cadre qu'ont été mises sur pied les deux premières expériences en la matière en 2005-2006.

Les expériences de CC à l'échelle européenne

La première de ces expériences a été organisée dans le cadre du projet RAISE ²² (Raising Citizens and Stakeholders' Awareness and Use of New Regional and Urban Sustainability Approaches in Europe, financé par la Commission européenne dans le cadre du 6^e PCRD ²³) en décembre 2005, sur le thème de *La ville de demain*. La seconde, Meeting of Minds. European Citizens' Deliberation on Brain Science ²⁴, portait sur les sciences neuronales. Il s'agissait d'un projet de deux ans qui s'est achevé en janvier 2006 par une rencontre de citoyens européens – la première s'étant tenue au mois de juin 2005 – et la présentation publique du rapport de cette convention devant le Parlement européen.

Les enjeux des CC européennes

Ces deux expériences sur le plan communautaire correspondent dans une large mesure au modèle-type des CC ; elles portent en effet sur des enjeux qui appartiennent tous deux aux domaines d'élection de ces rencontres : un thème qui fait l'objet de controverses sociotechniques d'un côté ; un enjeu local, territorialement circonscrit de l'autre.

Meeting of Minds, tout d'abord, impliquait des citoyens de neuf pays européens, invités à débattre de l'impact des sciences neuronales sur la vie quotidienne et la société dans son ensemble. L'objectif de ce projet, coordonné par une fondation belge, la Fondation Roi Baudouin, est d'élaborer des recommandations susceptibles d'aider la formulation des politiques en matière de recherche scientifique et de santé, aux niveaux communautaire et national. Il intervenait à un moment clé puisque le 7^e PCRD était en cours de rédaction et que la Commission venait de publier un livre vert sur la santé mentale ²⁵.

L'opportunité d'une CC sur le développement urbain et les représentations de la ville de demain sur le plan européen s'avère *a contrario* plus difficile à comprendre. Le cas de figure classique consiste en effet à organiser une CC avant de légiférer, car l'objectif de la délibération est bien d'éclairer la décision ; or l'Union européenne n'a pas de compétence pour prendre des décisions en la matière. D'autre part, c'est la proximité qui justifie le recours aux CC pour tout ce qui touche à la politique urbaine : les participants sont directement concernés par les problèmes qui y sont abordés. Par hypothèse, il n'en va pas de même sur le plan européen où les questions débattues sont inévitablement plus abstraites. Enfin, l'objectif affiché du projet était de tester des

²² <http://www.raise-eu.org>.

²³ PCRD : programme-cadre pour la recherche et le développement.

²⁴ <http://www.meetingmindseurope.org>.

²⁵ EUROPEAN COMMISSION, *Green Paper : Improving the Mental Health of the Population : Towards a Strategy on Mental Health for the European Union*, Brussels, COM (2005) 484, 14 octobre 2005.

résultats de recherche et de les faire accepter ²⁶ : les questionnements de la conférence tournent en effet autour du concept de « développement urbain soutenable » (*urban sustainable development*), relié à tout un ensemble d'options concrètes établies au sein de projets antérieurs menés à bien dans les 5^e et 6^e PCRDT ²⁷. Dans ces conditions, l'impact réel d'une délibération ne pouvait qu'être limité. Parce qu'ils n'interviennent qu'au stade de la mise en œuvre de principes préétablis, les profanes de la conférence ne disposent que d'une marge de manœuvre restreinte.

Comment constituer un panel européen ?

La sélection des participants aux délibérations est un élément-clef des conférences citoyennes. L'exercice se veut en effet le plus « inclusif » possible : pour pallier les faiblesses traditionnelles de la démocratie, dont les ressources sont principalement utilisées par les catégories socioprofessionnelles les plus aisées et les mieux formées, on s'efforce de recruter les membres du panel de façon à représenter l'ensemble des couches de la société.

A cet égard, les deux expériences que nous avons étudiées diffèrent profondément. Bien que marquées toutes deux par la volonté d'écarter les experts et les professionnels travaillant dans le secteur concerné par la délibération, elles illustrent deux conceptions différentes de ce que sont les panels de profanes et de ce qu'ils représentent.

Pour la conférence sur les sciences neuronales (*Meeting of Minds*), 126 citoyens issus de neuf pays européens ²⁸ (soit 14 personnes par pays), ont été choisis de manière aléatoire, grâce à un envoi de courrier à un ensemble d'adresses prises au hasard. Des critères (âge, sexe, niveau d'éducation et lieu d'habitation) ont ensuite été retenus afin de sélectionner les personnes qui allaient effectivement participer au processus parmi celles qui avaient manifesté un intérêt. Chaque groupe national devait refléter la diversité de son pays d'origine. Au final, le panel comprenait 51% de femmes (soit 49% d'hommes), 65% de personnes vivant en ville (et 35% de ruraux), 31% de 18-34 ans, 42% de 35-54 ans et 27% de 55 ans et plus. L'objectif du recours à ce mode de sélection aléatoire était de rester le plus en homologie possible avec l'ensemble de la population de ces neuf pays. Nous ne disposons toutefois pas de l'ensemble des chiffres nous permettant d'en juger effectivement.

Dans le cas du projet RAISE, le recrutement des profanes s'est fait par autosélection. Un questionnaire a été mis en ligne sur le site du projet dès la fin du mois de janvier 2005 et c'est à partir des 570 candidatures reçues que les 26 participants (un de chaque Etat membre et un Roumain) ont été choisis. Bien que l'ambition déclarée du projet fût

²⁶ « RAISE aims at testing the acceptance and usability of results achieved by the recently closed or ongoing EU research projects on urban sustainability », dans la description du projet, « About RAISE », <http://www.raise-eu.org/about.html>.

²⁷ « The questions must be centred on the concept of « urban sustainable development » and they shall be related to a portfolio of concrete options that appear to be offered by some of the 5th Framework City of Tomorrow and Cultural Heritage Key Action research projects, as well as by some projects on urban sustainability funded under the 6th Framework Programme », <http://www.raise-eu.org/conference-concept.html>.

²⁸ Belgique, Danemark, France, Allemagne, Grèce, Hongrie, Italie, Pays-Bas, Royaume-Uni.

de mettre sur pied un panel représentatif de citoyens moyens (*average citizens*) des différents pays de l'UE, les organisateurs ont eux-mêmes indiqué qu'ils n'y étaient pas pleinement parvenus. Une analyse du profil sociologique des candidatures reçues met en lumière le caractère élitiste de l'autosélection qui s'est effectuée : on relève ainsi une surreprésentation des professions intellectuelles – ou *knowledge workers* (avocats, juristes, interprètes, étudiants, chercheurs, managers). Par ailleurs, nombre de candidats vivaient dans un pays différent de celui où ils étaient nés, ou avaient vécu plusieurs années en dehors de leur pays d'origine. La procédure de candidature (sur Internet et en anglais) et les contraintes liées à la participation à une telle conférence (flexibilité des emplois du temps) contribuent sans doute à expliquer ces distorsions. Le profil démographique des candidats s'en est ressenti : 56% étaient des hommes ; 4,3% seulement sans-emploi ; 44,8% vivaient en centre-ville. On retrouve ainsi, de façon assez remarquable, le profil sociologique de l'internaute moyen ²⁹, ou du « Netoyen », souvent de sexe masculin, jeune, habitant en ville et ayant un haut niveau d'éducation. Car c'est sans aucun doute les statistiques concernant le niveau d'éducation qui sont les plus parlantes, puisque la grande majorité des candidats, soit 88,1%, possédait un diplôme universitaire ; c'est certainement le point sur lequel on s'éloigne le plus de la réalité moyenne de la population européenne. En clair, l'initiative semble avoir attiré ce que l'on pourrait appeler de « véritables citoyens européens », à la fois mobiles et éduqués.

Cela confirme ce qu'écrivait Daniel Boy dans son étude des panels de citoyens ³⁰ : « un processus de candidature volontaire a pour effet de « sur-sélectionner » les candidats » ³¹ et par là même d'accentuer le caractère élitiste du panel. Le recrutement de manière aléatoire avec la définition de critères de diversification semble autoriser la constitution d'un panel davantage en homologie avec le reste de la population ; il ne s'agit toutefois jamais d'un échantillon totalement représentatif, au sens statistique.

Le fonctionnement des conférences citoyennes

Enfin, une analyse exhaustive des expériences européennes nécessite que l'on s'arrête quelques instants sur le fonctionnement même de ces rencontres délibératives. Aux problèmes communs à l'ensemble des conférences citoyennes, qui ont trait à l'interface entre profanes et experts, s'ajoute en effet une difficulté supplémentaire, liée au niveau auquel intervient l'exercice. Comment organiser efficacement une délibération dans un ensemble transnational, au sein duquel les cultures et les traditions politiques varient parfois de façon considérable ? Une fois encore, nos deux études de cas montrent que la gamme des possibles est vaste.

Comme nous l'avons souligné, l'une des caractéristiques essentielles des CC concerne la place accordée à la connaissance. Une formation est dispensée aux profanes afin de leur fournir les instruments d'analyse qui leur permettront de dialoguer de manière efficace avec les experts. Les deux expériences menées à ce jour sur le plan européen ont tenté de respecter ce principe de base des CC ; elles l'ont toutefois fait

²⁹ Voir par exemple l'étude « Les Français et Internet » menée par la SOFRES en 2002, http://www.tns-sofres.com/etudes/corporate/280302_internet.htm.

³⁰ D. BOY., cité *supra* note 5, p. 80-82.

³¹ *Ibid.*, p. 80.

en suivant des voies différentes, conditionnées par les choix opérés au sein de chaque projet, la taille du panel des profanes et la réflexion sur les conditions d'une véritable délibération à l'échelle « européenne ».

Ainsi, au sein du projet RAISE, l'on est resté très proche du modèle « classique » : le processus a été scindé en quatre étapes, dont les deux premières, constituées par des ateliers préparatoires (Preparatory citizen panel workshops), qui peuvent être assimilées à des sessions de formation. Ces ateliers, qui se sont tenus, sur deux jours, au début et à la fin du mois de septembre 2005, avaient pour objectif de familiariser les citoyens aux enjeux en question, et notamment de leur fournir une vision de ce qu'est le développement urbain soutenable ³², ainsi qu'une présentation/évaluation des réponses possibles avancées par les recherches européennes actuelles ³³. Ils ont été conçus comme des préalables indispensables au troisième workshop qui s'est tenu en octobre 2005 à Bruxelles et au cours duquel a été rédigée la déclaration de citoyens sur la ville européenne de demain.

Meeting of Minds a été pensé de manière un peu différente, en raison notamment de l'ampleur du projet, qui impliquait plus d'une centaine de citoyens. De fait, le déroulement s'en est trouvé quelque peu modifié, à commencer par l'étape de la formation des profanes. Une information préalable a circulé au sein de leurs panels nationaux, par le biais d'une brochure ³⁴, conçue comme une introduction aux sciences neuronales. Les premières rencontres, d'une durée d'un week-end, ont été organisées au niveau national en avril et mai 2005, afin de les former au processus à venir. Les coordinateurs nationaux et les animateurs ont présenté le projet et son déroulement aux groupes de citoyens ; ils les ont préparés à la marche à suivre lors des prochaines étapes, en insistant tout particulièrement sur les difficultés inhérentes à l'organisation de discussions multilingues et multiculturelles. Enfin, les citoyens ont commencé à explorer l'enjeu en question, à partir notamment de la brochure commune d'information, et à élaborer des points de vue qui devaient ensuite être soumis à la première convention européenne. On voit ainsi apparaître quelques innovations intéressantes, qui s'efforcent de surmonter la tension qui existe entre la volonté d'assurer l'unité du processus (qui passe par exemple par la diffusion d'une brochure unique aux participants des différents pays) et sa grande diversité, liée aux défis du nombre et de la langue. Cela a conduit à l'émergence d'un jeu multiniveaux, les rencontres nationales ayant été conçues pour servir de préalable à la conférence citoyenne européenne proprement dite. Le caractère transnational de la délibération de profanes a ainsi nécessité une réinterprétation des procédures existantes.

³² « First Citizen Panel Workshop : Developing a vision of what « urban sustainable development » is, using the ten Bellagio Principles. 9-10 September 2005, Vienna, Austria », <http://www.raise-eu.org/conference-dates.html>.

³³ « Second Citizen Panel Workshop : Evaluation of what possible answers are provided by the current EU-research on urban sustainable development. 30 September-1st October 2005, Rome, Italy », <http://www.raise-eu.org/conference-dates.html>.

³⁴ M. SLOB, P. RAEYMAEKERS et K. RONDIA, *Meeting of Minds : Food for Thought and Debate on Brain Science. Information Brochure*. Brussels, King Baudouin Foundation, 2005, http://www.kbs-frb.be/files/db/EN/PUB_1529_Meeting_minds.pdf.

Le déroulement même des CC révèle également une appréhension toute différente de la nature « européenne » des deux projets en question. Dans le cas de RAISE tout d'abord, le fait d'organiser une consultation et une délibération de profanes au niveau européen ne semble pas avoir eu d'impact sur la conception de l'exercice : la taille du panel de profanes (26 membres) ne s'éloignait guère de celle des conférences organisées au niveau national ou local, et les quatre étapes du projet correspondent à celles du schéma traditionnel analysé plus haut ³⁵. Un bémol semble toutefois devoir être émis concernant la place des experts dans le processus : la délibération portant en effet principalement sur des résultats de recherche, et sur des options arrêtées avant la délibération, le dialogue avec les profanes semble s'être déroulé à sens unique.

De son côté, le projet Meeting of Minds s'est efforcé d'adapter l'instrument des conférences citoyennes en tenant compte des nécessités inhérentes à l'organisation d'une délibération transnationale. Comme nous l'avons déjà esquissé précédemment, celle-ci a été organisée en deux niveaux, les étapes nationales permettant de préparer les rencontres sur le plan européen. Ainsi, des rencontres nationales introductives ont précédé la première Convention européenne de citoyens sur les sciences neuronales (3-5 juin 2005), au cours de laquelle a été établi un cadre commun d'analyse, ainsi qu'une première série de questions, destinées à la poursuite de la délibération sur le plan national. Par la suite, des rencontres nationales d'évaluation, au cours desquelles des experts sont intervenus, ont permis de préparer la seconde Convention européenne de citoyens, qui a clôturé le projet en janvier 2006. Par ailleurs, compte tenu de la taille du panel de profanes (126 participants au total), des procédures originales ont été prévues pour le déroulement même des différentes rencontres se tenant au niveau communautaire. Les organisateurs ont adopté une technique mise au point pour des initiatives semblables aux Etats-Unis, la 21st Century Town Hall Method ³⁶ : il s'agit de rassembler l'ensemble des participants dans un vaste hall, afin de favoriser un sentiment communautaire, mais en les répartissant en petits groupes autour de différentes tables pour permettre la discussion et les échanges de manière approfondie sur l'enjeu questionné. La méthode a été affinée entre les deux Conventions européennes, notamment pour surmonter l'obstacle de la langue, rencontré lors de la première conférence. C'est ainsi que la méthode dite « du carrousel » a été mise en œuvre lors des rencontres de la fin janvier 2006 : de grandes tables circulaires, multilingues, sont entourées par huit plus petites, monolingues, comme les pétales d'une fleur, les citoyens se déplacent entre elles suivant une chorégraphie complexe, qui leur permet d'alterner des discussions poussées avec des personnes parlant la même langue qu'eux, et des échanges plus généraux autour d'une table multiculturelle. Ceci suppose évidemment une logistique importante : 75 personnes ont été embauchées pour aider au bon déroulement des discussions, ainsi que 48 interprètes et animateurs professionnels. Toutefois, comme dans le cas précédent, c'est sur la question des

³⁵ A savoir, deux sessions de formation, la CC proprement dite avec délibération et rédaction de recommandations (*Citizens Declaration on the European City of Tomorrow*), et enfin la présentation publique de la déclaration devant des décideurs.

³⁶ Cette méthode a notamment été utilisée pour consulter des milliers d'Américains de manière simultanée sur « Que faire du site Ground Zero ? » à New York, à la suite des attentats terroristes du 11 septembre 2001.

experts que le projet a été le plus critiqué. Ces derniers ne sont intervenus que dans la seconde phase du processus, à partir des secondes rencontres au niveau national, ce que certains participants semblent avoir regretté. Dans le premier rapport présentant les résultats complets de la première Convention européenne, un participant italien faisait en effet observer que : « *the democratic process worked well, but more expert input prior to the discussion may have been helpful* »³⁷.

En définitive, au regard des deux expériences conduites à ce jour sur le plan européen, on peut dire qu'il n'est pas anodin d'organiser de telles délibérations de profanes sur le plan communautaire. Cela oblige en effet à des adaptations en termes de procédures, à réfléchir aux spécificités de rencontres supranationales et à s'interroger sur le bien-fondé et l'intérêt de CC dans une structure comme l'Union européenne.

Conclusion : du bon usage des conférences de citoyens à l'échelle européenne

On peut facilement comprendre l'intérêt des responsables européens pour la participation des profanes au niveau communautaire, soit leur consultation sur certains enjeux. En effet, comme nous l'avons souligné plus haut, des raisons fonctionnelles – la délibération comme instrument pour tenter de se positionner au sein de controverses sociotechniques à l'issue incertaine – et des raisons politiques de légitimation – l'absence de légitimation démocratique forte au niveau de l'Union européenne – peuvent être invoquées pour expliquer le recours, sur le plan européen, aux conférences de citoyens.

Toutefois, la réalisation effective de ces consultations et délibérations de profanes n'est pas sans soulever plusieurs difficultés, qu'illustrent parfaitement les deux exemples de conférences citoyennes européennes que nous avons analysés. Ces problèmes évoquent à leur tour la difficile constitution d'un espace public européen, et même d'une Europe politique. Quatre points méritent tout particulièrement que l'on s'y arrête.

- « A la recherche du peuple européen » pourrait être la première impression que l'on retire de ces deux expériences de CC au niveau communautaire. On voit bien en effet, dans la façon dont sont constitués les panels de profanes, que l'on rencontre de sérieuses difficultés pour parvenir à en dégager un qui soit un microcosme de la société européenne dans son ensemble. Les techniques de sélection en elles-mêmes peuvent contribuer au caractère élitiste du panel. Nous avons vu par exemple que le recours à l'autosélection, dans le cas du projet RAISE, induisait un biais, soit une surreprésentation des classes sociales supérieures éduquées. Mais il semblerait que dans tous les cas, il soit difficile d'en obtenir un qui soit en parfaite homologie avec les différentes composantes de la population européenne.
- D'autre part, les deux projets étudiés ici insistent beaucoup sur le caractère véritablement transnational du panel de profanes. Mais cela pose un problème bien connu de tous ceux qui s'intéressent à la construction de l'Europe politique, celui

³⁷ Citation extraite du site de la Fondation Roi Baudouin, sur lequel figurent les rapports de l'expérience « Meeting of Minds » : <http://www.kbs-frb.be/files/db/FR/MoM-Report-080605.pdf>.

de la représentation des différents Etats. Dans les deux expériences de CC que nous avons étudiées, un principe de stricte égalité a été retenu, apparemment sans grands débats – 14 citoyens par pays dans le cas de Meeting of Minds ; 1 citoyen par pays pour les 25 Etats membres dans le cas de RAISE – comme s'il s'agissait de représenter des Etats souverains. Or, pour tous les enjeux sociétaux liés au développement des sciences et des technologies (qui constituent les domaines d'élection des CC), on sait qu'il peut y avoir des sensibilités nationales très différentes. La question est alors de savoir si le poids de chacune d'elles doit être identique : le respect du principe d'égalité ne risque-t-il pas d'en sous-représenter ou d'en surreprésenter l'une ou l'autre ? On peut penser que ces questions de nombre, qui ont tant pesé dans la problématique de l'intégration politique, ne resteront pas sans incidence dans le cas des CC.

- Le troisième élément notable concerne la question des langues, récurrente dès lors que l'on parle d'espace public européen. Dans tous les cas en effet, elle constitue le point d'achoppement des expériences de délibération de profanes sur le plan européen. Soit, au nom de l'efficacité, l'on choisit de privilégier une seule langue, en l'occurrence l'anglais, ce qui réduit considérablement le nombre de citoyens européens potentiellement mobilisables pour la conférence et accentue le caractère élitiste du panel de profanes – travers souligné par les responsables du projet RAISE, qui avaient choisi un mode de recrutement, en anglais, sur Internet. Soit l'on décide d'organiser une conférence multilingue, comme se fut le cas pour Meeting of Minds, où huit langues étaient utilisées lors des délibérations, et l'on doit alors faire face à d'autres difficultés. Outre les coûts et les questions logistiques qu'elle entraîne, une telle option peut en effet également avoir des implications sur le contenu des débats, comme l'explique le coordinateur du projet : « *the numbers of people were not a problem [...], but the language is really the limiting factor. Simultaneous translation with headphones worked fine for the plenary sessions. But when the people were holding detailed, small-table discussions, trying to express delicate ideas, some sophistication was lost as the translators batted the conversation around* »³⁸. Comme pour tout ce qui a trait à la constitution d'un espace public européen, le problème des langues reste donc central pour les conférences citoyennes organisées à l'échelle européenne.
- A ces difficultés de méthode s'ajoute une question plus générale, qui a trait à l'utilisation d'un instrument comme les conférences citoyennes. La démocratie participative connaît une certaine mode et il peut être tentant de mettre sur pied des expériences dont l'impact premier sera avant tout symbolique, pour mieux montrer l'ouverture des pouvoirs publics. Sans aller jusqu'à dire que cela était le cas des deux expériences que nous avons étudiées, on ne peut que relever que leur poids dans la prise de décision ne pouvait être que limité. Dans le cas du projet RAISE, on était en présence d'une parole profane très encadrée, puisque la délibération n'est intervenue qu'au stade de la mise en œuvre de principes établis en amont de la rencontre. D'autre part, les deux expériences menées à ce

³⁸ Entretien avec Gerrit Rauws, directeur du secteur « Health » à la Fondation Roi Baudouin, coordinateur du projet, le 29 novembre 2006.

jour l'ont été dans des domaines où les institutions européennes ne disposent que d'une compétence réduite, et où leur action ne peut avoir au mieux qu'un impact limité.

Faut-il en conclure que les conférences citoyennes organisées au niveau européen ne peuvent avoir qu'un effet limité ? En dépit de toutes les mises en garde et critiques que nous avons pu formuler, nous répondrions par la négative à une telle question. Si leur poids dans un processus décisionnel particulier est discutable, leur apport est loin d'être inutile. Comme l'a souligné Daniel Boy ³⁹, les conférences citoyennes ont la vertu de rendre publics certains problèmes et de promouvoir le débat public sur les enjeux en question. Elles permettent aussi de considérer le problème étudié d'une autre façon, en envisageant des points de vue qui ne figurent pas nécessairement dans le champ de vision traditionnel des décideurs. Cet aspect était à juste titre mis en avant dans le projet Meeting of Minds, dont le but déclaré était « *to give relevant inputs into European policy-making and widen public debate on brain science* » ⁴⁰. D'autre part, indépendamment de leur influence sur la prise de décision, les échanges auxquels donnent lieu les CC peuvent favoriser un rapprochement entre les positions des différents acteurs intéressés. Même si les interventions législatives qui suivent se font sur le plan national, on peut ainsi assister à une convergence dans les schémas d'analyse et dans la façon de mener la recherche scientifique autour des enjeux en question. Les partisans de la réforme peuvent y trouver des argumentaires mobilisables sur le plan national et les responsables nationaux, s'en inspirer pour redéfinir leurs politiques. En d'autres termes, l'impact des CC européennes ne se mesure pas nécessairement au nombre de directives européennes auxquelles elles donnent naissance. C'est sans doute sur ces aspects cognitifs que le potentiel des conférences citoyennes est le plus important.

³⁹ D. BOURG et D. BOY, 2005, *op. cit.*

⁴⁰ « What are the objectives of Meeting of Minds ? », *About the project*, <http://www.meetingmindseurope.org>.

Concrétiser la démocratie participative en introduisant un « référendum d’initiative populaire » dans le système politique européen ¹

Yannis PAPADOPOULOS et Aurélien BUFFAT

Faut-il introduire des dispositifs de démocratie directe dans le système politique européen ? A notre sens, la question mérite d’être posée. Si l’on préconise le rapprochement des institutions européennes avec les citoyens, il faut débattre de la pertinence de tels mécanismes comme outils de participation politique. L’Union européenne est aujourd’hui confrontée à un problème important de responsabilité politique (*accountability*), qui est avant tout indirecte car elle reste encore largement aux mains des gouvernements nationaux. L’influence des citoyens est tout aussi indirecte, puisqu’elle s’exerce essentiellement à travers les intérêts organisés (ONG et associations de la société civile). Certes, des progrès ont été réalisés en matière de citoyenneté européenne : le droit de vote et d’éligibilité sur le plan local et européen, le droit d’initiative, l’institution du médiateur... Mais les moyens dont disposent les citoyens pour faire entendre leur voix sur le plan européen sont encore trop faibles.

Remédier à ce problème est aussi important pour des raisons de gouvernabilité. Une partie des oppositions à l’Europe s’explique par la méfiance à l’égard des décisions de « Bruxelles » ou par le sentiment de ne pas avoir prise sur elles, ni beaucoup de marge de manœuvre à leur égard. Mais le caractère peu transparent des procédures sur le plan européen alimente également ces oppositions. Des mécanismes institutionnels qui permettraient d’étendre le débat européen au-delà des cercles dirigeants ou technocratiques, de faire intervenir plus activement le public, sont d’autant plus

¹ Des versions antérieures de ce texte ont été publiées en français (Y. PAPADOPOULOS, « Peut-on imaginer d’organiser des référendums à l’échelle européenne et à quelles conditions », Groupement d’études et de recherches *Notre Europe*, Policy paper n° 2, novembre 2002) et en anglais (Y. PAPADOPOULOS, « Implementing (and radicalizing) art. 1-47.4 of the Constitution : is the addition of some (semi-)direct democracy to the nascent consociational European federation just Swiss folklore ? », *Journal of European Public Policy*, 12/3, juin 2005, p. 448-467).

nécessaires que les perceptions négatives de l'Union européenne se sont accrues. Or ce déclin du soutien à l'intégration va de pair avec une remise en question plus large de la légitimité des systèmes représentatifs de gouvernement. Il est donc opportun d'envisager la démocratisation de l'Union également sous la forme de l'introduction d'éléments de démocratie directe, plus particulièrement d'instruments référendaires.

Ainsi, dans ce chapitre, nous commençons par évoquer en quels termes les problèmes de la responsabilité politique et de l'influence des citoyens sur les décisions se posent au sein de l'UE. Puis nous verrons en quoi consisterait plus précisément l'intérêt d'introduire des mécanismes de démocratie directe à l'échelle européenne. Dans une troisième partie, nous décrirons quelles pourraient être les caractéristiques principales d'un « référendum d'initiative populaire » et sa place dans le processus décisionnel européen. Après cela, nous discuterons du problème – souvent invoqué dans le débat sur la démocratisation de l'Union – de l'absence d'un véritable « demos » européen, en tentant de montrer – là aussi sur la base de l'expérience suisse – que cela ne constitue pas un obstacle sérieux à l'introduction de mécanismes de démocratie directe au sein de l'UE. Enfin, nous terminerons cette contribution en mettant en avant les conséquences à notre avis positives d'un référendum d'initiative populaire pour le système politique européen, et ce en termes tant de légitimité que de gouvernabilité accrues.

Le problème de la responsabilité politique dans l'Union européenne

De nos jours, la responsabilité politique (*accountability*) dans l'Union européenne est à la fois partielle et indirecte. Le Parlement européen est directement élu mais uniquement dans le cadre d'élections de « second ordre » dont les résultats sont, au mieux, faiblement déterminés par des enjeux européens. De plus, son rôle législatif demeure plus faible que celui de ses homologues nationaux. Les ministres qui participent aux réunions du Conseil appartiennent à des partis gouvernementaux qui sont certes responsables vis-à-vis de leurs électeurs nationaux mais, là non plus, les enjeux européens ne sont pas centraux dans la compétition partisane au sein des Etats membres. La reddition de comptes est encore plus faible pour la Commission européenne ou pour la Cour européenne de justice. Dès lors, l'influence des citoyens est essentiellement indirecte dans la mesure où elle s'exerce à travers les intérêts organisés représentés à Bruxelles. De plus, il est très difficile de dériver du « principe de démocratie participative », tel qu'il est formulé dans l'article I-47 du traité constitutionnel européen (à l'exception de l'article I-47-4 : nous y reviendrons), un engagement sérieux en vue de la démocratisation de l'Union. Se pose alors un problème normatif : l'UE ressemble au début du XXI^e siècle à plus d'un titre aux « régimes mixtes » de l'ère pré-moderne, qualifiés de « proto-démocraties »². Mais cela crée aussi un problème de gouvernabilité : bien que l'on puisse expliquer une partie de l'euro-scepticisme par le fait que les citoyens n'ont que peu de contrôle sur les décisions de Bruxelles et qu'ils disposent d'une très faible latitude pour les empêcher, le manque de transparence nourrit également les oppositions à l'intégration

² G. MAJONE, « Delegation of regulatory powers in a mixed polity », *European Law Journal*, 8/3, 2002, p. 319-339.

européenne. Ainsi, le mécontentement à l'égard de l'UE est autant causé par le secret des procédures et par un excès de délégation que par des outputs non consistants avec les préférences des électeurs ³ : c'est ce que Sørensen ⁴ qualifie d'« euroscepticisme idéologique ». Et l'argument selon lequel les compétences de l'UE portent sur des secteurs de politiques publiques où les décisions sont de toute manière déléguées sur le plan national à des institutions isolées du circuit démocratique, telles que les banques centrales, cours de justice ou agences de régulation ⁵, est difficilement recevable. En effet, une telle évolution semble avoir aussi nourri les sentiments anti-élitistes au niveau national ⁶. Ceci vaut pour les formes de gouvernance multi-niveaux, qui causent des problèmes de transparence et d'imputation démocratique ⁷. Et surtout pour l'UE, en vertu de la forte présence de réseaux de gouvernance en son sein ⁸, mais aussi parce que cette forme de gouvernance ne coexiste pas avec un gouvernement démocratique, comme sur le plan national ⁹.

La réalité que nous avons donc à considérer est la suivante : le « consensus permissif » en matière d'intégration s'est maintenant érodé et les perceptions négatives de l'UE se sont accrues. Les référendums nationaux sur l'intégration européenne tenus de plus en plus fréquemment sont instructifs à cet égard. Quand leurs résultats sont négatifs, ces référendums sont parfois décrits comme des facteurs inhibant l'intégration. Il serait pourtant plus utile d'identifier les raisons de cette opposition récurrente au processus d'intégration lors des consultations référendaires telles qu'elles sont organisées aujourd'hui. Par exemple, ce n'est pas un hasard si le soutien à l'UE est plus faible dans les groupes sociaux dotés de faibles niveaux d'éducation ¹⁰. Outre qu'ils ont subjectivement de bonnes raisons de percevoir l'« intégration négative » (libéralisation des marchés) en tant que menace potentielle, ils ont aussi du mal à comprendre un processus décisionnel complexe et opaque. Ainsi, ces segments de la population développent – très rationnellement – le sentiment d'être dépossédés de leur pouvoir. Il y a donc bien un clivage avec des racines sociales

³ C. CROMBEZ, « The democratic deficit in the European Union. Much ado about nothing ? », *European Union Politics*, 4/1, 2003, p. 101-120.

⁴ C. SØRENSEN, *Types of euroscepticism*, EU-Consent (www.eu-consent.net), 2006.

⁵ A. MORAVCSIK, « In defence of the « democratic deficit » : reassessing legitimacy in the European Union », *Journal of Common Market Studies*, 40/2, 2002, p. 606.

⁶ Y. MÉNY & Y. SUREL (ed.), *Democracies and the Populist Challenge*, London, Palgrave, 2002.

⁷ Y. PAPADOPOULOS, « Cooperative forms of governance : problems of democratic accountability in complex environments », *European Journal of Political Research*, 42/4, 2003, p. 473-501 ; ID., « Problems of democratic accountability in network and multi-level governance », à paraître dans *European Law Journal*, 2007.

⁸ J. PETERSON & JR. L. O'TOOLE, « Federal governance in the United States and the European Union : a policy network perspective », in K. NICOLAIDIS & R. HOWSE (ed.), *The Federal Vision*, Oxford, Oxford University Press, 2001, p. 300-334.

⁹ A. SBRAGIA, « The dilemma of governance with government », Jean Monnet Working Paper 3/02, NYU School of Law, 2002.

¹⁰ Pour une analyse comparée des comportements des citoyens lors des référendums sur des thèmes européens, voir S. HUG, *Voices of Europe. Citizens, Referendums and European Integration*, New York, Rowman & Littlefield, 2002.

profondes concernant l'intégration européenne, et il est particulièrement surprenant que l'identification assez faible des citoyens au projet européen ne préoccupe pas plus sérieusement ses promoteurs. En revanche, il n'est guère surprenant que, dans le contexte actuel, la thématique européenne soit sujette à une politisation accrue ¹¹. Confrontée à un problème de légitimité, l'UE ne peut se contenter de se légitimer à travers le caractère, il est vrai, relativement pluraliste de ses « arrangements de gouvernance » ¹², et encore moins par ses choix politiques ¹³, car ceux-ci créent des perdants ¹⁴. En outre, les mécanismes de participation qui sont vaguement exposés dans le livre blanc de la Commission sur la gouvernance – limités aux *stakeholders* et laissant les citoyens ordinaires de côté – restent sous-tendus par des postulats élitistes et étroitement fonctionnalistes. Il est donc très peu probable qu'ils constituent une réponse appropriée au déficit démocratique ¹⁵. Une telle réponse requiert en effet des mécanismes formels et transparents assurant la responsabilité politique la plus directe possible des décideurs européens.

Il existe plusieurs manières de parvenir à une meilleure *accountability* : plus de transparence et de publicité dans le processus décisionnel, et avant tout des mesures plus ambitieuses conduisant à une « parlementarisation » du système ¹⁶. Cela inclut un rôle plus important du Parlement européen, un engagement plus fort des parlements

¹¹ C. VAN DER EIJK & M. FRANKLIN, « Potential for contestation on European matters at national elections in Europe », in G. MARKS & M.R. STEENBERGEN (ed.), *European Integration and Political Conflict*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004, p. 32-50.

¹² A. HÉRITIER, « Elements of democratic legitimation in Europe : an alternative perspective », *Journal of European Public Policy*, 6/2, 1999, p. 269-282 ; P.C. SCHMITTER, « Governance in the European Union. A viable mechanism for future legitimation ? », in A. BENZ & Y. PAPADOPOULOS (ed.), *Governance and Democracy. Comparing National, European, and International Experiences*, Londres, Routledge, 2006, p. 158-175.

¹³ F.W. SCHARPF, « Demokratieprobleme in der europäischen Mehrebenenpolitik », in W. MERKEL & A. BUSCH (ed.), *Demokratie in Ost und West*, Frankfurt/Main, Suhrkamp, 1999, p. 672-694, « output-legitimacy ».

¹⁴ H. KRIESI *et al.*, « Globalization and the transformation of the national political space : six European countries compared », *European Journal of Political Research*, 45/6, 2006, p. 921-956.

¹⁵ P. MAGNETTE, « European governance and civic participation : beyond elitist citizenship ? », *Political Studies*, 51, 2003, p. 144-160 ; H.-J. TRENZ & K. EDER, « The democratizing dynamics of a European public sphere. Towards a theory of democratic functionalism », *European Journal of Social Theory*, 7/1, 2004, p. 5-25. Voir les nombreuses contributions critiques dans C. JOERGES, Y. MÉNY & J.H.H. Weiler (ed.), *Mountain or Molehill ? : A Critical Appraisal of the Commission White Paper on Governance*, Robert Schuman Centre of the European University Institute, Jean Monnet Working Paper 6/01, 2001 et A. FOLLESDAL, « The political theory of the White Paper on Governance : hidden and fascinating », <http://folk.uio.no/andreasf/ms/Wp-governance.rtf>, 2003, sur les contradictions du livre blanc de la Commission.

¹⁶ Voir par exemple les propositions faites par K. HOLZINGER & C. KNILL « Eine Verfassung für die Europäische Federation. Kontinuierliche Weiterentwicklung des Erreichten », European University Institute, Jean Monnet working paper 07/2000, 2000, <http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/00/00f1401.html>.

nationaux et un contrôle plus étroit de leur part, un lien plus fort entre les élections du Parlement européen et la formation de l'exécutif européen (les élections européennes ont seulement une influence indirecte sur la Commission), une division du travail plus claire entre les compétences législatives que l'on attribuerait au Conseil – qui serait une sorte de Sénat des Etats européens – et à la Commission en tant que gouvernement européen, etc. Mais au-delà, il ne faut pas oublier que les problèmes de légitimité de l'intégration européenne surviennent dans un contexte plus général de déclin de la légitimité de la démocratie représentative et de méfiance envers les élites politiques¹⁷, dont atteste le succès des partis populistes. En outre, l'intégration européenne contribue à son tour à la délégitimation de la démocratie représentative nationale¹⁸. Dès lors, ni une plus grande dose de « bonne gouvernance » (transparence accrue, consultation élargie, etc.), ni une réforme des institutions européennes visant à renforcer leur composante représentative (par exemple à travers une compétition plus prononcée pour la formation d'un gouvernement européen ou pour l'élection d'un président de l'Union) ne suffiraient à diminuer le déficit démocratique.

Des mécanismes de démocratie directe pourraient de leur côté apporter des solutions à ce problème, de manière complémentaire aux propositions pour accroître la responsabilité politique au sein de l'UE par des mécanismes inspirés de la démocratie représentative ? Selon Lord¹⁹, la dispersion du pouvoir au sein de l'UE empêche de faire reposer l'imputation démocratique sur le risque pour les gouvernants d'être chassés du pouvoir par les gouvernés²⁰. Or nous trouvons une fragmentation horizontale et verticale du pouvoir similaire en Suisse, où la reddition de comptes à travers les mécanismes de démocratie directe remplace en pratique la mise en cause de la responsabilité politique des gouvernants lors des élections, qui sont peu compétitives^{21,22}.

Dans ce chapitre, nous nous proposons donc d'explorer comment une démocratisation de l'UE à certains égards « à la Suisse » – combinant démocratie représentative et démocratie directe, et incluant des dispositifs fédéralistes ainsi

¹⁷ J. HAYWARD (ed.), *The Crisis of Representation in Europe*, London, Frank Cass, 1995 ; P. NORRIS, *Critical Citizens. Global Support for Democratic Governance*, Oxford, Oxford University Press, 1999 ; S.J. PHARR & R.D. PUTNAM, *Disaffected Democracies : What's Troubling the Trilateral Countries*, Princeton, NJ, Princeton University Press, 2000.

¹⁸ P. MAIR, « Popular democracy and the construction of the European Union political system », communication présentée à l'atelier « Sustainability and the European Union », ECPR Joint Sessions, Uppsala, April 2004.

¹⁹ C. LORD, *A Democratic Audit of the European Union*, London, Palgrave, 2004, p. 195.

²⁰ B. MANIN, *Principes du gouvernement représentatif*, Paris, Calmann-Lévy, 1995.

²¹ W. LINDER, *Swiss Democracy. Possible Solutions to Conflict in Multicultural Societies*, London, Macmillan, 1994.

²² J.H.H. WEILER, « The European Union belongs to its citizens : three immodest proposals », *European Law Review*, 22, 1997, p. 152, suggère que des formes plus directes de participation des citoyens peuvent être un substitut à l'absence d'alternance du gouvernement au niveau de l'UE, et comme une ressource à la disposition des citoyens non satisfaits par la performance des dirigeants européens.

que des pratiques politiques consociatives²³ – pourrait réduire le fameux déficit démocratique. Il serait naïf de s'attendre à ce que le mimétisme institutionnel produise les mêmes effets que ceux expérimentés dans les lieux d'où ces institutions ont été importées²⁴. Les effets des institutions sont liés à un large contexte : les dispositifs de démocratie directe sont toujours partie prenante du cadre plus général de la démocratie représentative. Cette dernière fait encore défaut dans l'UE (les procédures de désignation et d'engagement de la responsabilité de la Commission ne sont pas identiques à celles concernant les gouvernements nationaux dans leurs pays respectifs, et ceci vaut aussi pour l'équilibre des pouvoirs entre la Commission, le Conseil et le Parlement européen). Mais il existe assez d'homologies dans le fonctionnement de l'UE et du système politique suisse (gouvernance multi-niveaux et pratiques consociatives au niveau horizontal) pour s'attendre à ce que les effets produits par les mécanismes de démocratie directe en Suisse se produisent dans l'UE. Plus particulièrement, compte tenu de cet isomorphisme, on peut penser que des mécanismes de démocratie directe au sein de l'UE produiraient surtout – comme en Suisse – des effets indirects d'intégration, en renforçant la composante négociée du processus décisionnel, et ceci au lieu d'agir comme de simples dispositifs de décision majoritaire.

Le référendum européen

Les appels à l'introduction de référendums comme instruments de légitimation de l'intégration européenne se multiplient. La grande majorité des nouveaux Etats membres ont ainsi organisé des référendums sur leur adhésion à l'UE ; des référendums nationaux ont eu lieu au sujet de l'adoption du traité constitutionnel. On notera que son article I-47-4 stipule :

« Des citoyens de l'Union, au nombre d'un million au moins, ressortissants d'un nombre significatif d'Etats membres, peuvent prendre l'initiative d'inviter la Commission, dans le cadre de ses attributions, à soumettre une proposition appropriée sur des questions pour lesquelles ces citoyens considèrent qu'un acte juridique de l'Union est nécessaire aux fins de l'application de la Constitution. La loi européenne arrête les dispositions relatives aux procédures et conditions requises pour la présentation d'une telle initiative citoyenne, y compris le nombre minimum d'Etats membres dont les citoyens qui la présentent doivent provenir »²⁵.

Il existe une grande variété de mécanismes référendaires. Afin de concrétiser et mettre en œuvre les dispositions prévues à l'article I-47-4 du traité, nous discuterons ici l'introduction de référendums portant sur la législation ordinaire de l'UE et lancés

²³ Le fédéralisme implique un partage vertical du pouvoir, alors que la « consociation » implique un partage horizontal de celui-ci, principalement en tant que résultat de la règle d'une représentation proportionnelle des forces sociales les plus importantes. Cette distinction entre deux formes de partage du pouvoir recoupe la distinction entre les deux dimensions des démocraties consociatives faite par A. LIJPHART, *Patterns of Democracy*, New Haven and London, Yale University Press, 1999.

²⁴ Pour une comparaison des effets divergents de dispositifs similaires de démocratie directe en Suisse, en Italie et aux Etats-Unis, voir Y. PAPADOPOULOS, *Démocratie directe*, Paris, Economica, 1998, p. 37-81.

²⁵ Source : http://europa.eu.int/constitution/fr/ptoc10_fr.htm.

« par le bas », c'est-à-dire par le biais d'une initiative populaire. Un droit référendaire de nature similaire existe en Suisse au niveau fédéral : une initiative de 50 000 signatures collectées en un maximum de 100 jours oblige le gouvernement fédéral à soumettre une loi approuvée par le Parlement à un vote populaire dont le résultat est contraignant. La collecte de 100 000 signatures dans une période maximale de 18 mois permet de mettre de nouveaux enjeux à l'agenda politique.

Le Parlement européen a, depuis les années 1980, manifesté dans plusieurs de ses résolutions et rapports de commissions le souhait d'introduire ce type de dispositifs référendaires, mais sans préciser le contenu exact de ces mécanismes ²⁶. Et la formulation de l'article I-47-4 reste elle aussi assez vague, voire ambiguë ²⁷.

- Curieusement, la formulation des exigences concernant la distribution régionale des signatures devant être collectées est déléguée à une loi, dans un traité qui contient pourtant plusieurs règles détaillées sur le processus décisionnel.
- Il n'est pas prévu que l'initiative ait un pouvoir contraignant : tout ce que la Commission aurait à faire est de soumettre une proposition dont la destinée est incertaine ; la nature contraignante d'une telle « invitation » n'est pas claire non plus. De plus, au cas où les institutions européennes refuseraient l'adoption d'une réforme donnée, celle-ci ne pourrait être soumise à un vote référendaire.
- Il n'est pas clair si un tel droit permettrait ou non d'abroger (une partie de) la législation européenne existante.

De manière générale, les référendums d'initiative populaire permettent à des groupes et intérêts ne disposant pas d'un accès aux sphères décisionnelles – ou mal représentés en leur sein – d'influencer les choix politiques. Ces mesures renforcent le pluralisme du système politique et peuvent s'avérer bénéfiques pour des groupes très divers, comme à l'échelle de l'UE les partis faiblement représentés au Parlement européen ou absents des exécutifs nationaux, les organisations syndicales, les associations de protection de l'environnement ou de défense des consommateurs, etc. Les jugements sur ce type de référendum sont généralement peu nuancés et reflètent les penchants élitistes (ou participatifs) de leurs auteurs. Certains considèrent que la gouvernabilité est mise à mal par les procédures référendaires, mais ignorent le fait que l'éloignement des gouvernants par rapport aux gouvernés peut aussi rendre la

²⁶ A. AUER, « Le référendum européen : définitions, repères historiques et jalons d'études », in A. AUER & J.-F. FLAUSS (ed.), *Le référendum européen*, Bruxelles, Bruylant, 1997, p. 23-47. Des propositions ont également été avancées par certains universitaires (H. ABROMEIT, *Wozu braucht man Demokratie ? Die postnationale Herausforderung der Demokratietheorie*, Opladen, Leske & Budrich, 2000, p. 186-187 ; A. EPINEY, « Le référendum européen », in A. AUER & J.-F. FLAUSS (ed.), *Le référendum européen*, Bruxelles, Bruylant, 1997, p. 310 ; M. NENTWICH, « Opportunity structures for citizens participation. The case of the European Union », in A. WEALE & M. NENTWICH (ed.), *Political Theory and the European Union*, Londres, Routledge, 1998, p. 136 ; J.H.H. WEILER, « The European Union belongs to its citizens... », *op. cit.*, p. 152-153) et par certains cercles de la société civile (Eurotopia, the Initiative and Referendum Institute Europe, etc.).

²⁷ Pour quelques propositions de clarification, voir aussi les contributions de J. MEYER et V. CUESTA, in F. FILLIEZ & B. KAUFMANN (ed.), *The European Constitution. Bringing in the People*, Amsterdam and Bern, IRI Europe and Presence Suisse, 2004.

gouvernabilité difficile. D'autres font l'éloge des référendums parce qu'ils contribuent à renforcer le pouvoir des citoyens, mais se montrent peu conscients des problèmes de « pilotage » (risque de démagogie, prédominance des considérations à court terme, etc.) que ces mécanismes sont aussi susceptibles de causer ²⁸.

A quoi ressembleraient donc des référendums portant sur la législation européenne ordinaire ? Nous ne proposons pas une copie conforme des mécanismes référendaires suisses : ce que nous envisageons diffère même de ces derniers sous plusieurs aspects (comme nous le montrerons dans la prochaine section). Les référendums d'initiative populaire poursuivent des buts différents. En Suisse existent deux procédures institutionnellement distinctes : l'initiative populaire et le référendum facultatif. L'initiative populaire permet à un groupe d'électeurs de mettre des propositions législatives nouvelles à l'agenda politique, ouvrant ainsi le processus décisionnel. En revanche, le référendum facultatif permet à un groupe d'électeurs d'appeler à un vote populaire sur des décisions prises précédemment par les autorités politiques, donnant ainsi la possibilité aux votants d'opposer leur veto et mettant du coup un terme au processus décisionnel. En pratique, ces deux procédures peuvent être combinées, comme dans l'Etat de Californie (mais pas en Suisse) : les initiatives populaires peuvent aussi être utilisées à des fins de veto, permettant aux citoyens de proposer une nouvelle loi mais également de modifier ou d'abroger la législation existante. C'est cette forme de législation directe que nous proposons d'introduire dans l'UE, tout en reconnaissant volontiers qu'une telle innovation est susceptible d'induire d'autres changements dans l'architecture institutionnelle actuelle. Aujourd'hui, par exemple, la Commission dispose du monopole de l'initiative législative (premier pilier) : si les citoyens européens avaient aussi ce droit, le Parlement européen devrait aussi obtenir des droits d'initiative accrus. On pourrait certes limiter le référendum à un simple droit de veto, qui consisterait à abroger ou à modifier la législation sans possibilité de proposer de nouvelles lois. Mais il perdrait alors de sa raison d'être, et surtout il serait utilisé uniquement afin de limiter l'intégration européenne, ce qui n'est pas le but de notre proposition.

En termes plus techniques, nous proposons d'introduire des initiatives populaires qui porteraient sur les « lois » et « lois-cadre » européennes (telles que nouvellement formulées dans l'article I-33 du traité constitutionnel), et pas sur les « décisions » ou « règlements » édictés par l'UE. Ces initiatives porteraient sur des sujets qui exigent actuellement un vote à la majorité qualifiée. Elles pourraient s'exprimer sous la forme d'un souhait général d'introduire une nouvelle législation ou d'abroger ou de modifier la loi existante. Elles ne devraient pas nécessairement contenir de dispositions détaillées, mais devraient porter sur une seule question à la fois et être limitées à la sphère de compétences de l'UE. Elles seraient indirectes, afin de ne pas court-circuiter les instances représentatives de l'Union. Il incomberait d'abord à la Commission de faire une proposition afin de concrétiser l'initiative. Celle-ci serait ensuite discutée au Conseil et au Parlement puis, si elle devait y être acceptée par les majorités requises dans ces instances, elle deviendrait partie intégrante de la législation européenne sans

²⁸ Y. PAPADOPOULOS, « Analysis of functions and dysfunctions of direct democracy : top-down and bottom-up perspectives », *Politics and Society*, 23/4, 1995, p. 421-448.

que cela nécessite un vote populaire. Un tel vote serait nécessaire uniquement en cas de refus de la proposition par le Conseil et le Parlement. Certains partisans de la démocratie directe jugeront sans doute qu'une telle procédure laisse trop de latitude à l'exécutif européen et aux instances représentatives. Cependant, il ne faut pas sous-estimer la contribution du débat dans les instances représentatives au « raffinement » des préférences (déjà souligné au XVIII^e siècle par Edmund Burke et James Madison), notamment pour faire contrepoids au risque que le droit d'initiative soit instrumentalisé par des intérêts particuliers (locaux ou sectoriels) ²⁹.

En quoi consisterait un « référendum d'initiative populaire » dans le système politique européen ?

Dans cette partie, nous examinons quelle forme d'instrument référendaire serait indiquée au niveau européen. Il s'agit notamment de tenir compte de la spécificité de la construction politique de l'Union, qui n'est pas équivalente à celle des systèmes étatiques nationaux, ni même des pays fédéraux. L'instrument référendaire dont nous proposons l'introduction est donc le « référendum d'initiative populaire » sur la législation européenne ordinaire. Les caractéristiques principales d'un tel référendum seraient les suivantes :

- *compétence pour déclencher le référendum* : elle reviendrait aux citoyens, moyennant un certain nombre de conditions à remplir pour que la demande de référendum soit formulée valablement ;
- *procédure de traitement de la demande de référendum* : nous envisageons un contrôle de « constitutionnalité » par la Cour de justice, ainsi que la possibilité d'une intervention des instances représentatives de l'Union afin de concrétiser les demandes des référendaires, qui pourrait rendre le vote populaire sans objet (référendum indirect, sur la base de propositions rédigées en termes généraux) ;
- *type de législation concernée* : le référendum porterait sur la législation ordinaire, et pourrait proposer tant l'abrogation ou la modification de textes existants que l'adjonction de nouvelles dispositions législatives ;
- *conditions de succès ou d'échec* : la simple majorité des votants sur le plan de l'Union ne suffirait pas, mais plusieurs combinaisons de majorités sont concevables, et un quorum de participation nous paraît aussi souhaitable ;
- *effets sur les décisions* : pour que le référendum soit un moyen d'influence et de contrôle efficace, l'issue du vote populaire doit être contraignante pour les autorités.

²⁹ Nous reviendrons sur ce problème plus loin avec des suggestions pour rendre cette instrumentalisation plus difficile. Si nous considérons comme nécessaire l'existence d'opportunités de participation directe des citoyens, nous n'en idéalisons pas les vertus (pour quelques commentaires promesses non tenues de la démocratie directe, voir Y. PAPAPOULOS, « Citizenship through direct democracy ? The « broken promises » of empowerment », in C. CROUCH, K. EDER & D. TAMBINI (ed.), *Citizenship, Markets, and the State*, Oxford, Oxford University Press, 2001, p. 173-196). Mais au lieu de jeter le bébé avec l'eau du bain, il convient plutôt de réfléchir à des mécanismes de sauvegarde qui permettent de prévenir d'éventuels effets pervers du recours aux procédures référendaires.

Concrètement, la *procédure de décision* présenterait les caractéristiques suivantes.

- Un *pourcentage d'électeurs européens* (sollicité par un comité référendaire) commencerait par formuler une demande de référendum. Il pourrait aussi s'agir d'un pourcentage des votants aux dernières élections au Parlement européen, ce qui serait moins exigeant compte tenu du taux de participation. Pour s'assurer que ce nouveau droit n'est pas détourné par des intérêts locaux ou sectoriels particuliers, les signataires devraient être répartis sur plusieurs Etats membres ³⁰. Plusieurs variantes sont possibles : concernant l'ordre de grandeur, le pourcentage d'électeurs dont la signature serait requise se situerait autour de 5% du total ³¹. Le même seuil devrait être atteint dans au moins un tiers des Etats membres (ou alors un seuil plus bas pourrait être requis dans un nombre plus important de pays ; Eurotopia propose un seuil d'à peine 1% dans tous les Etats membres). Des délais pour la récolte des signatures devraient être introduits, afin d'éviter l'organisation de votes sur des questions qui auraient entre-temps perdu de leur acuité.
- Il devrait exister également un *contrôle « constitutionnel »* sur le contenu des demandes de référendum, qui serait opéré par la Cour de justice européenne. La Commission, le Conseil, le Parlement européen ou un parlement national pourraient saisir la Cour, afin qu'elle détermine si une proposition concerne bien les compétences de l'Union, et si elle n'est pas contraire aux traités ³². La Cour pourrait également contrôler le respect du principe d'unité de la matière. Dans ce cas, des contrôles *ex-ante* semblent plus indiqués que des contrôles après le vote. En effet, le cas de certains Etats américains – où il arrive que des votes référendaires positifs sur des initiatives soient invalidés *ex-post* par les tribunaux – montre que des verdicts négatifs des tribunaux sur des choix populaires sont mal reçus. Si le contrôle *ex-ante* n'est pas systématique (à la différence du cas italien) mais a lieu uniquement sur demande, il n'y a pas de risque de surcharge pour la Cour. Précisons que la Constitution fédérale suisse ne prévoit pas un tel rôle pour les tribunaux : jusqu'ici, c'est le Parlement qui a contrôlé les initiatives et a parfois pris des décisions politisées et donc controversées sur le sujet.
- S'agissant d'un droit de *référendum indirect*, ceci implique que les instances représentatives jouent un rôle de « filtre », sur le modèle de certains Etats américains. On pourrait songer à l'élaboration d'une proposition par la Commission sur la base de l'initiative, qui serait ensuite soumise au Conseil et au Parlement. Il serait dès lors dans l'intérêt des comités d'initiative de présenter des propositions formulées avec précision afin de limiter la marge de manœuvre de la

³⁰ Une telle exigence n'existe pas en Suisse dans la mesure où elle est, contrairement à l'UE, plus qu'une simple union d'Etats souverains.

³¹ C'est la proposition des thèses d'automne 1995 du mouvement Eurotopia, « Keine Demokratie ohne Europa, kein Europa ohne Demokratie », in R. ERNE *et al.* *Transnationale Demokratie. Impulse für ein demokratisch verfasstes Europa*, Zurich, Realotopia, 1995, p. 427. Nentwich se contente de 3 à 4%, Epiney propose 10%. Notons que ces proportions sont bien plus élevées que le seuil d'au moins un million de citoyens prévu par l'article I-47-4, qui correspond à peine à 0,3% de l'électorat européen.

³² J.H.H. WEILER, « The European Union belongs to its citizens... », *op. cit.*, p. 153.

Commission dans la tâche qui lui serait déléguée ³³. Afin d'éviter l'obstruction, les instances représentatives devraient aussi débattre de la proposition dans un délai donné. La majorité simple serait requise au Parlement, alors que le Conseil devrait approuver la proposition à la majorité qualifiée. En cas de rejet par les instances représentatives, un référendum dans tous les Etats de l'UE devrait être organisé sur la proposition. Cette procédure diffère du cas suisse, où les instances représentatives jouent un rôle beaucoup moins important. En Suisse, si la proposition contient des dispositions précises, le parlement bicaméral doit se contenter de formuler des recommandations aux électeurs (en général suivies par les votants). Un vote a lieu, que la majorité parlementaire soit favorable ou non à l'initiative (en pratique, le premier cas est rare).

- Si le vote référendaire devait avoir lieu, il devrait être organisé sous forme de « *multipack* », regroupant plusieurs propositions sur lesquelles les citoyens se prononceraient le même jour. Ceci éviterait la « lassitude » des électeurs et stimulerait la participation, chaque sujet mobilisant en partie des segments particulièrement intéressés de l'électorat (« effet-moteur »). Certains votes sur des demandes référendaires devraient être organisés *le même jour que les élections au Parlement européen*. Cette concomitance aurait un effet d'entraînement sur la participation mais surtout contraindrait les fédérations européennes de partis à prendre position sur les objets soumis au vote, et par conséquent à faire campagne sur des enjeux européens saillants, plutôt que de considérer ces élections comme de deuxième ordre ³⁴. Les élections européennes seraient ainsi revitalisées par les débats référendaires tenus dans l'espace public ³⁵.
- En ce qui concerne les *conditions de succès*, par analogie aux conditions de collecte de signatures, une *double majorité* serait requise : majorité des votants *et* majorité des Etats membres. Etant donné que les Européens se considèrent toujours comme étrangers les uns par rapport aux autres, cette exigence serait plus forte que dans les pays fédéraux afin de se prémunir contre le risque de domination d'une coalition d'intérêts particuliers de plusieurs Etats ³⁶. Plusieurs options sont

³³ On sait toutefois par ailleurs que, pour accroître leurs chances de succès, les initiatives populaires ne doivent pas être trop détaillées en termes de contenu.

³⁴ C. LORD, *A Democratic Audit of the European Union*, op. cit., p. 227-228.

³⁵ Voir à ce sujet P.C. SCHMITTER (*How to Democratize the European Union... and Why Bother ?*, New York, Rowman & Littlefield, 2000, p. 36), qui propose la tenue de référendums d'initiative populaire y compris sur des aspects institutionnels, mais les envisage uniquement à titre consultatif.

³⁶ En Suisse et en Australie (pays dans lequel les référendums sont cependant moins fréquents), une majorité d'Etats est suffisante pour remplir la deuxième exigence de majorité. Il faut noter qu'environ 150 ans après qu'elle ait été établie, la double majorité est contestée aujourd'hui car elle génère des biais de représentation (sur-représentation des petits cantons) difficilement justifiés. Les différences de population entre petits et grands cantons se sont fortement accrues, et de nouveaux groupes réclament en vain la protection de leurs intérêts par des mécanismes institutionnels (Y. PAPADOPOULOS, « Connecting minorities to the Swiss federal system : a frozen conception of representation and the problem of « requisite variety » », *Publius : The Journal of Federalism*, 32/3, 2002, p. 47-65). Il est difficile d'abolir des privilèges en matière de représentation une fois qu'ils ont été accordés à des minorités, car en général cela

envisageables, avec des variations plus ou moins importantes à l'égard du principe de la majorité simple des votants. Weiler ³⁷, par exemple, propose une formule assez contraignante : si dans le domaine dont fait partie la proposition la majorité des Etats est requise par les traités, cette règle s'appliquerait aussi en l'espèce ; si c'est l'unanimité des Etats qui est requise, elle serait aussi exigée. Cette dernière contrainte ne se justifie sans doute pas dans le cas de consultations populaires portant sur la législation ordinaire. Il serait en effet exagéré qu'une majorité de votants en provenance d'un seul petit Etat puisse disposer d'un droit de veto s'imposant à la majorité du reste de l'Union ³⁸. Par souci de simplification, nous proposons des référendums uniquement sur des enjeux relevant de la décision à la majorité qualifiée ; pour des raisons de symétrie, nous proposons de reprendre la formule de vote à majorité qualifiée en vigueur pour les décisions du Conseil. Rappelons qu'en Suisse – certes, une véritable Fédération – une majorité simple des Etats (cantons) suffit pour approuver des modifications constitutionnelles. Par conséquent, même si l'UE n'est pas une vraie fédération, une forme de majorité qualifiée d'Etats représente à notre avis une base de légitimité suffisante, s'agissant de décisions portant sur la législation ordinaire. Si l'on compare donc la procédure proposée avec celles en vigueur en Suisse, il s'agirait d'ériger à l'échelle de l'UE des obstacles plus élevés à la « tyrannie » de la majorité pour des décisions qui seraient formellement moins importantes.

- *Un quorum de participation au vote est aussi souhaitable* (une telle exigence existe en Italie mais pas en Suisse). Par analogie avec l'exigence de double majorité, Nentwich ³⁹ propose un double quorum en cas de référendum constitutionnel : 50% de participation globale et un minimum de 30% dans chaque Etat membre. Si un tel quorum se justifie, c'est, nous semble-t-il, davantage pour des référendums d'initiative populaire que pour la ratification par référendum de modifications constitutionnelles proposées par les autorités. Le risque que l'agenda soit accaparé par des minorités actives mais assez marginales, ou encore par des enjeux futiles existe surtout dans le premier cas. Le quorum serait un moyen de maîtrise supplémentaire d'un tel risque, en plus du débat sur la proposition qui devrait avoir lieu au sein des instances représentatives. On pourrait se contenter, outre du quorum de 50% de participation globale, d'une participation de 30% dans les deux tiers des Etats, et non dans leur totalité. Il faudrait notamment éviter que le simple désintérêt des électeurs d'un petit Etat membre fasse échouer une

requiert l'accord de ces minorités (W. LINDER, « Swiss Democracy... », *op. cit.*). La même logique est encore plus fortement présente, bien sûr, en cas de l'exigence d'unanimité.

³⁷ J.H.H. WEILER, « The European Union belongs to its citizens... », *op. cit.*, p. 153.

³⁸ A. Epiney (« Le référendum européen... », *op. cit.*, p. 304 et 312) donne sa préférence, en cas de vote de nature constitutionnelle (sur les traités), à une majorité qualifiée des Etats, mais une majorité simple des Etats pour un vote portant sur la législation ordinaire. Même sur des enjeux constitutionnels, D. McKay (*Designing Europe. Comparative Lessons from Federal Experiences*, Oxford, Oxford University Press, 2001, p. 49) propose une majorité des deux tiers ou des trois cinquièmes des Etats membres, accompagnée d'une clause d'« *opting-out* » pour les Etats dont la population voterait contre.

³⁹ M. NENTWICH, « Opportunity structures... », p. 137.

proposition approuvée par une majorité qualifiée des votants des pays membres de l'Union.

- Enfin, si le projet est approuvé au vote, son résultat devrait être *contraignant* : les instances européennes seraient chargées de l'incorporer à la législation européenne et de le mettre en œuvre.

Au final, il importe de remarquer que, bien qu'inspirées de la pratique et de la législation suisses, ces propositions de référendum d'initiative populaire contiennent des conditions bien plus strictes et sophistiquées pour l'adoption d'une législation directe qu'en Suisse. Elles comprennent des limites matérielles (les propositions ne porteraient que sur la législation ordinaire), l'exigence de majorités concurrentes et qualifiées (représentation large des Etats dans la collecte des signatures, vote à la majorité qualifiée au Conseil, majorité qualifiée des Etats membres lors du vote populaire, participation suffisante requise dans un certain nombre d'Etats), un rôle de filtre de la part des instances représentatives (le Conseil et le Parlement européen), ainsi que des seuils de participation. Certes, ces mesures affaiblissent l'usage des instruments référendaires, mais elles permettent de faciliter l'incorporation de ces instruments dans le système politique complexe de l'UE.

Quelques leçons tirées de l'expérience suisse quant à l'absence d'un « peuple » européen

La question de la légitimité des décisions qui seraient prises par référendum sur le plan européen appelle quelques réflexions supplémentaires. Les référendums donnent lieu à des votes majoritaires binaires, ne laissant pas d'autre choix qu'un « oui » ou un « non ». Dès lors, la minorité doit reconnaître et accepter la légitimité de la décision de majorité. Au fond, cela requiert que la distance entre les préférences de la majorité et celles de la minorité ne soit pas excessive, ou que des intérêts vitaux de la minorité ne soient pas affectés par la décision majoritaire, ou encore que les minorités ne soient pas ou ne deviennent pas des perdantes régulières du jeu démocratique pour des raisons tenant par exemple à la structure de la population. Si ces conditions ne sont pas remplies, le risque est grand que le vote conduise à la tyrannie de la majorité. Et, plus la collectivité à laquelle s'appliquent des décisions contraignantes est hétérogène et fragmentée, plus un tel risque est élevé, et plus il doit être sérieusement pris en considération.

Au sein de l'UE se pose le problème bien connu de l'absence d'un véritable « demos » européen qui se caractériserait par une homogénéité culturelle suffisante (comme l'observe le Tribunal constitutionnel fédéral allemand) : il manque encore à l'Europe une « *Wir-Identität* », selon l'expression de Fritz W. Scharpf⁴⁰. La fragmentation de l'espace public à cause des frontières nationales et linguistiques est à l'origine de l'absence d'un sentiment d'identification commune de la part des Européens. Les récents élargissements ont encore aggravé ce problème qui pourrait saper les fondements de la solidarité et avoir des conséquences négatives sur les politiques redistributives, notamment si certaines d'entre elles devaient être décidées par référendum. On ne peut en effet exclure que des populations estimant avoir des

⁴⁰ F.W. SCHARPF, « Demokratieprobleme... », *op. cit.*

intérêts communs se coalisent contre d'autres populations qu'elles verraient comme des « profiteurs » du système (par exemple, les pays du Sud et, de plus en plus avec l'élargissement, de l'Est de l'Europe).

Un tel danger ne saurait être sous-estimé à une époque marquée par un déficit généralisé de solidarité, déjà manifeste dans les communautés nationales, ainsi qu'en atteste la progression de partis défendant les intérêts des régions privilégiées, tels que la *Lega Nord* en Italie ou le *Vlaams Belang* en Belgique. D'où la nécessité de compléter tout dispositif de référendum dans l'UE par des filtres à la décision majoritaire plus importants que dans un Etat fédéral tel que la Suisse. Toutefois, il ne faut pas oublier que l'on attend des institutions fédéralistes (ainsi que des normes consociatives) qu'elles permettent à des populations de vivre ensemble même *malgré* l'absence d'un « demos » commun. L'absence d'un « peuple européen » n'est pas un argument contre toute forme de démocratie directe, mais contre la démocratie majoritaire sous toutes ses formes ⁴¹. Par exemple, on peut douter que la formation d'un exécutif européen homogène (par opposition à une Commission européenne « à la suisse ») qui serait contesté par une opposition également homogène (avant tout sur le modèle gauche-droite) puisse être une solution adéquate, étant donné la saveur purement majoritaire de cette recette de politisation de l'UE.

En outre, la force du lien qui unifiait les populations dans les Etats-nations au moment de leur constitution est probablement surestimée aujourd'hui ⁴². La théorie des clivages nous enseigne que les luttes entre centres et périphéries ont accompagné le processus de *nation-building*, mais qu'elles ont aussi durablement marqué de leur empreinte le paysage partisan de plusieurs pays. Le constat vaut pour un pays comme la Suisse : outre que le pays est hétérogène, l'on peut douter qu'un « demos » commun exerçant collectivement son pouvoir constituant ait existé dans la fédération suisse naissante de 1848. Bien que la Constitution fédérale fût un compromis sur l'enjeu crucial du degré de centralisation, la population ne manifestait aucun enthousiasme pour transformer l'ancienne Confédération en un Etat fédéral. Ainsi, lors des référendums constitutionnels cantonaux qui ont eu lieu à cette époque, les majorités en faveur de la nouvelle Constitution (fédérale) ont pu être atteintes uniquement parce que les abstentions avaient été comptabilisées comme des votes en faveur du « oui ». Bien que le fédéralisme ait progressivement réduit la prépondérance des conflits à base territoriale dans ce pays, une profonde animosité entre centre et périphérie, progressistes des villes et conservateurs des campagnes, ou encore entre catholiques et protestants (*Kulturkampf*), a persisté pendant plus de cinquante ans (s'y est ajouté un profond clivage entre Suisses francophones et Suisses alémaniques pendant la première guerre mondiale). Ces clivages n'ont pourtant pas empêché le développement de procédures de démocratie directe au niveau fédéral. Celles-ci ont été mises en place suite à des luttes de pouvoir ; elles ne sont pas le résultat naturel d'une quelconque continuité historique, ou d'un mytique exceptionnalisme suisse (*Sonderfall*). Ainsi, la démocratie directe a été introduite dans la Constitution fédérale (le référendum comme droit de veto en 1874, l'initiative populaire permettant

⁴¹ P. MAIR, « Popular democracy... », *op. cit.*, p. 15-16.

⁴² H. ABROMEIT, « *Wozu braucht man Demokratie ?* », *op. cit.*, p. 62.

d'amender la Constitution en 1891) sous la pression « du bas » et suite à des vagues successives de mobilisations populaires contre les autorités.

À l'heure actuelle, l'hétérogénéité et la taille des vingt-six cantons et demi-cantons suisses ne sont bien sûr pas comparables avec celles des vingt-sept Etats membres de l'UE. Néanmoins, un regard plus attentif sur un certain nombre d'indicateurs d'hétérogénéité conduit aussi à des constats plus nuancés. Dans un article sur le déficit démocratique de l'Union européenne ⁴³, F. Decker avançait les indicateurs suivants à l'appui de la thèse de l'absence de « peuple » européen :

- la faiblesse de la participation aux élections pour le Parlement européen,
- la permanence de systèmes de partis nationaux distincts,
- et surtout, la force des barrières linguistiques et des identités nationales.

Or toutes ces caractéristiques se retrouvent dans un Etat fédéral hétérogène comme la Suisse, et il ne viendrait à l'idée de personne d'affirmer que les Suisses ne peuvent pas jouir d'un système démocratique parce qu'ils ne forment pas un « demos » commun. Si l'on reprend les indicateurs mentionnés en les appliquant au cas suisse, on constate que :

- en Suisse la participation aux élections fédérales est peu élevée car, comme les élections au Parlement européen, elles n'ont pas d'impact direct sur la formation du gouvernement fédéral (composé d'une grande coalition des principaux partis, dont la composition n'a pas varié entre 1959 et 2003) ;
- les systèmes de partis cantonaux y sont très divers ⁴⁴ selon la configuration confessionnelle, la région linguistique, etc. (en d'autres termes, il n'existe pas de nationalisation du système partisan équivalente comme en Allemagne ou aux Etats-Unis) ;
- les barrières linguistiques existent aussi (l'espace public est fortement segmenté linguistiquement et surtout les préférences des Suisses romands et des Suisses alémaniques divergent sur des enjeux cruciaux tels que l'adhésion à l'UE) ⁴⁵ et les identités cantonales restent très prégnantes (par exemple, un projet de fusion entre les cantons limitrophes de Genève et de Vaud a été balayé en 2002 par des majorités écrasantes de l'électorat dans les deux cantons).

Le problème des barrières linguistiques est considéré comme le plus sérieux par Decker. Mais pour que se constitue un espace public commun, il n'est pas nécessaire de parler la même langue. Les différences linguistiques n'engendrent pas en soi des clivages insurmontables : ceux-ci sont socialement construits par toutes sortes d'entrepreneurs (politiciens, médias, etc.) autour de la « question » linguistique.

⁴³ F. DECKER, « Governance beyond the nation-state. Reflections on the democratic deficit of the European Union », *Journal of European Public Policy*, 9/2, 2002, p. 263-264.

⁴⁴ U. KLÖTI, « Kantonale Parteiensysteme. Die Bedeutung des Kantonalen Kontextes für die Positionierung der Parteien », in H. KRIESI *et al.* (ed.), *Schweizer Wahlen 1995*, Bern, P. Haupt, 1997, p. 45-72.

⁴⁵ A ce sujet voir l'étude détaillée de H. KRIESI *et al.*, *Le clivage linguistique. Problèmes de compréhension entre les communautés linguistiques en Suisse*, Berne, Office fédéral de statistique, 1996.

Dans l'élaboration d'un espace public commun, en revanche il est nécessaire que la population débattre des *mêmes enjeux*. Or ceci dépend de l'agenda politique, et des référendums au niveau européen contribueraient fortement à la formation d'un agenda de problèmes à résoudre, qui deviendraient alors communs aux différents espaces publics nationaux. L'histoire de la Suisse nous enseigne que – en accord avec la perspective « néo-institutionnaliste » – les institutions ont de l'importance car elles peuvent « faire la différence ». En Suisse, c'est bel et bien à travers la démocratisation du système politique par le moyen de la démocratie directe dans la seconde moitié du XIX^e siècle qu'un « demos » commun s'est créé. Au niveau européen, le problème de l'absence de « demos » restera pendant tant que l'on n'optera pas pour des *institutions formatrices d'un « demos » commun*.

Les conséquences d'un référendum d'initiative populaire pour le système européen : une légitimité et une gouvernabilité accrues

En raison de l'eupéanisation relativement faible du système de partis dans l'UE, les campagnes pour les élections au Parlement européen ne portent pas sur des enjeux européens à proprement parler. Au contraire, des campagnes de démocratie directe sur des enjeux européens communs stimuleraient et populariseraient le débat sur l'intégration. On ne peut nier que les mécanismes de protection des minorités n'éviteront pas l'apparition, lors des campagnes et des votes référendaires (ou au moment de l'interprétation des résultats du vote), de clivages régionaux sur les objets soumis à votation. Il arrivera aussi que ces clivages opposent des Etats membres entre eux. Or, pour le dire de façon un peu abrupte, il s'agit là du prix à payer (en termes de cohésion européenne) pour la constitution d'un espace public démocratique commun dont on déplore aujourd'hui l'absence. En outre, on peut supposer que la saillance des clivages s'atténuera progressivement. Et bien que certains voient dans la démocratie directe une source d'ingouvernabilité – un lieu de veto ou une cause de surcharge pour les autorités – ce sont là des problèmes à court terme, car c'est de manière plus globale et dans le long terme que l'on peut évaluer le rôle fonctionnel de tels mécanismes : en général, plus le référendum est utilisé, plus il se banalise, et plus les campagnes référendaires sont protégées d'une dramatisation excessive.

Nous l'avons dit, on a tendance à oublier que la création d'espaces publics nationaux n'a pas échappé à de profondes divisions sociales et territoriales. Pour les gérer de manière crédible, les gouvernants doivent se montrer ouverts aux demandes et sensibles au mécontentement des gouvernés. Au lieu d'exclure les enjeux délicats de l'agenda public, il semble plus avisé de stimuler le débat public, afin de renforcer par ce biais le sentiment d'intégration des citoyens. Les votes référendaires fournissent des occasions intéressantes de politisation : selon une étude sur la presse allemande ⁴⁶, le nombre d'articles concernant l'Europe avait fait un bond significatif au moment des référendums danois, irlandais et français sur le traité de Maastricht. Ainsi, l'on peut avancer que les procédures de démocratie directe *produisent de*

⁴⁶ Etude mentionnée par C. LANDFRIED, « Vers un Etat constitutionnel européen », in R. DEHOUSSE (éd.), *Une Constitution pour l'Europe ?*, Paris, Presses de Sciences Po, 2002, p. 87.

l'espace public ⁴⁷. La compétition politique et la couverture médiatique sont à leur tour nécessaires en termes d'*accountability*, parce qu'elles simplifient aux yeux du public « l'ensemble complexe des acteurs, des réseaux de politiques publiques, des institutions et des procédures » ⁴⁸ qui prennent les décisions. Au niveau de l'UE, cet ensemble est plus complexe, et tout ce qui relève des *politics*, moins développé qu'au niveau national. Il faut donc un couplage plus fort entre la sphère décisionnelle et la sphère des *politics*, ce qui nécessite de revitaliser cette dernière au niveau de l'UE ⁴⁹. L'élément intéressant dans le cas suisse est justement ce couplage entre la compétition dans l'arène de la démocratie directe et la négociation dans l'arène de la démocratie représentative, mais avant tout les réseaux de politiques publiques ⁵⁰. Il n'y a pas de raison que des formes similaires de couplage ne puissent se mettre en place dans le système politique de l'UE.

Dans l'UE, où le processus décisionnel consociatif est la règle ⁵¹, l'épée de Damoclès de la démocratie directe permettrait avant tout aux *outsiders* d'occuper des positions de négociation meilleures (comme en Suisse, et à la différence de systèmes plus orientés vers la compétition politique tels que l'Italie ou les Etats-

⁴⁷ A. WARLEIGH, *Democracy in the European Union*, London, Sage, 2003, p. 129, met l'accent sur la nécessité de donner la priorité à « un processus de socialisation politique au travers duquel les citoyens de chaque Etat membre peuvent se réinventer en tant que « citoyens européens » » (notre traduction). Mais il ne dit pas grand-chose sur les instruments adaptés à cette fin. C. Lord (*A Democratic Audit of the European Union*, *op. cit.*, p. 227) remarque judicieusement que « les publics ont été historiquement mobilisés dans les arènes politiques en réponse à des problèmes et des expériences concrets ».

⁴⁸ P. MAGNETTE, « European governance and civic participation... », *op. cit.*, p. 153.

⁴⁹ Ceci ne veut pas dire qu'un couplage entre des sphères fonctionnant selon des logiques différentes soit nécessairement harmonieux. Il peut y avoir des disjonctions, telles que celles évoquées par J. LECA, « Ce que l'analyse des politiques publiques pourrait apprendre sur le gouvernement démocratique », *Revue française de science politique*, 46/1, p. 122-133, 1996, p. 345-346, entre la « politique des problèmes » et la « politique d'opinion ». A ce sujet, voir aussi le travail sur le fédéralisme allemand de G. LEHMBRUCH, « Verhandlungsdemokratie, Entscheidungsblockaden und Arenenverflechtung », in W. MERKEL & A. BUSCH (ed.), *Demokratie in Ost und West*, Frankfurt/Main, Suhrkamp, 1999, p. 402-424, qui soutient que la logique compétitive du système partisan ne peut pas coexister sans tensions significatives avec la logique de négociation dictée par des contraintes fédéralistes. Voir aussi E. GRANDE, « Charisma und Komplexität : Verhandlungsdemokratie, Mediendemokratie und der Funktionswandel politischer Eliten », in R. WERLE & U. SCHIMANK (ed.), *Gesellschaftliche Komplexität und kollektive Handlungsfähigkeit*, Frankfurt/ Main, Campus, 2000, p. 297-319, pour qui l'autonomisation d'une sphère de la gouvernance de type « *problem solving* » est contestée, dans la sphère publique, par des entrepreneurs politiques charismatiques qui, avec le soutien des médias, réintroduisent une dimension personnaliste dans la sphère politique. Sur l'atrophie de la sphère des *politics* au niveau de l'UE, voir le livre récent de V. A. SCHMIDT, *Democracy in Europe. The EU and National Politics*, Oxford, Oxford University Press, 2006.

⁵⁰ Y. PAPADOPOULOS, « How does direct democracy matter ? The impact of referendum votes on politics and policy-making », *West European Politics*, 24/2, 2001, p. 35-58.

⁵¹ M. BOGAARDS, « Consociational interpretations of the European Union », *European Union Politics*, 3/3, 2002, p. 357-381 ; O. COSTA & P. MAGNETTE, « The European Union as a consociation ? A methodological assessment », *West European Politics*, 26/3, 2003, p. 1-18.

Unis). Ainsi, les décideurs seraient contraints d'anticiper le risque d'émergence d'initiatives populaires, ce qui les rendrait plus sensibles à l'opposition à leurs choix ou à de nouvelles demandes sociales. Quant aux *outsiders*, l'expérience suisse montre qu'ils sont contraints de modérer leurs demandes, soit pour obtenir le consentement des instances représentatives et éviter ainsi des campagnes coûteuses en argent et en temps, soit pour atteindre les majorités concurrentes et qualifiées requises. Le large isomorphisme entre les systèmes politiques suisse et européen nous fait penser que les effets de la démocratie directe au sein de l'UE seront proches du modèle suisse : la fragmentation, l'existence de *checks and balances*, la gouvernance multi-niveaux conduisent à transformer les instruments de démocratie directe en outils de négociation, produisant donc des effets avant tout *indirects*. Les outils référendaires sont incorporés dans le cadre politico-institutionnel et au sein d'entités consociatives, ils contribuent largement au renforcement de leur *modus operandi* plutôt que d'agir comme de simples dispositifs majoritaires ⁵². En outre, leur existence réduit les problèmes d'*accountability* typiques des systèmes pluralistes où la responsabilité est partagée : tout en restant intégrées dans le cadre plus large d'une démocratie de négociation, les campagnes de démocratie directe permettent de clarifier et de rendre plus transparents les choix politiques.

Peut-être le référendum sera-t-il peu utilisé (en Suisse, pas plus de 7% de la législation fédérale est contestée par voie référendaire) et sera-ce avant tout l'ombre de sa menace qui comptera et qui incitera à des réformes négociées. Le risque de blocages serait donc réduit grâce aux « *escape routes* » ⁵³ qu'offrent les possibilités de négociation et de délibération au sein des systèmes consociatifs. L'ampleur de tels risques ne saurait de toute manière pas être exagérée, si l'on considère que les référendums d'initiative populaire ne porteraient que sur la législation ordinaire et non sur des enjeux majeurs de nature constitutionnelle. Et si les négociations dans les arènes décisionnelles échouent et que des campagnes référendaires ont lieu, cela contraindra les acteurs politiques à faire un effort d'explication supplémentaire à l'intention de l'opinion publique européenne sur leurs préférences ainsi que sur la justification de leurs actions ⁵⁴. En bref, la menace du référendum amènerait un soutien plus large aux décisions prises : gains de gouvernabilité. Les campagnes référendaires, quant à elles, renforceraient l'*accountability* des élites dans l'espace public : gains en légitimité. Elles allégeraient de cette manière les problèmes d'*accountability* qui sont communs

⁵² Y. PAPADOPOULOS, « How does direct democracy matter ?... », *op. cit.*

⁵³ A. HÉRITIER, *Policy-Making and Diversity in Europe. Escaping Deadlock*, Cambridge, Cambridge University Press, 2000.

⁵⁴ Par exemple, on pourrait saisir cette opportunité afin d'organiser un sondage délibératif à l'échelle européenne en rassemblant un échantillon de citoyens européens en provenance de tous les Etats membres (ce qui nécessiterait une traduction simultanée, mais ce n'est pas un problème majeur). Un tel sondage a été organisé au Danemark sur la question de l'euro avant le vote référendaire sur ce thème, et il a fait l'objet d'une large couverture médiatique (V.N. ANDERSEN & K. HANSEN, « How deliberation makes better citizens : the Danish deliberative poll on the euro », forthcoming in Y. PAPADOPOULOS & P. WARIN (ed.), *Innovative, Participatory, and Deliberative Procedures in Policy-Making : Democratic and Effective ?* (numéro thématique du *European Journal of Political Research*, à paraître), 2007.

aux « démocraties de négociation » (*Verhandlungsdemokratien*). Sans idéaliser la démocratie directe, il convient en effet de spécifier les conditions dans lesquelles elle est à même de produire des effets vertueux : des incitations à la coopération des élites dues à la fragmentation et à la diffusion du pouvoir, accompagnées par une « culture » consociative bien établie permettant aux dirigeants de réagir à ces incitations par la délibération et la négociation. De telles conditions sont bien présentes au niveau de l'UE.

Les gains en termes de légitimité pourraient même être plus importants. Comme l'indique le cas suisse, le référendum jouit non seulement d'une valeur en tant qu'instrument de démocratie directe mais contribue également à la formation d'une identité commune. Ainsi, la Suisse est décrite comme un cas paradigmatique d'intégration politique en dépit de sa forte hétérogénéité⁵⁵, et il n'est pas inutile de rappeler que la démocratie directe a joué un rôle tout à fait significatif à cet égard. Avec une structure des « opportunités politiques » plus ouverte grâce à la présence d'institutions de démocratie directe, les citoyens ont progressivement pu s'identifier au système fédéral. La démocratie directe (ou d'autres formes de démocratie participative) n'offre pas seulement des opportunités pour un soutien spécifique plus actif de la part des citoyens aux décisions politiques. Elle est aussi susceptible de générer un soutien « diffus » plus important au système politique donné, considéré dans son ensemble comme plus ouvert aux citoyens⁵⁶. Dans une période de déclin de la confiance dans les élites politiques nationales et européennes, des institutions participatives peuvent donner aux citoyens le sentiment d'un meilleur contrôle sur les décisions qui les affectent. Il y a fort à parier que l'accroissement des prérogatives des citoyens au niveau européen rendra l'Union plus légitime à leurs yeux.

Selon les données de l'Eurobaromètre suisse⁵⁷, la neutralité, le fédéralisme et la démocratie directe sont considérés à l'heure actuelle comme les trois piliers fondamentaux de l'identité suisse par la population de ce pays. Cependant, c'est bel et bien la démocratie directe que les Suisses considèrent comme le pilier plus important, et dont ils sont le plus fiers. La démocratie directe est une source majeure – et aujourd'hui un composant – de la variante suisse de « patriotisme constitutionnel » qui compense une « *Wir-Identität* » relativement faible sur le plan socio-culturel, toujours en concurrence avec les fortes loyautés cantonales voire locales de ce pays.

⁵⁵ K.W. DEUTSCH, *Die Schweiz als paradigmatischer Fall politischer Integration*, Bern, P. Haupt, 1976.

⁵⁶ Cet argument présente une certaine similitude avec celui de H.-J. TRENZ & K. EDER, « The democratizing dynamics... », *op. cit.*, p. 19, sur le « paradoxe de la démocratie » au sein de l'UE. Ils notent judicieusement qu'« une communication accrue à propos des multiples déficits de l'UE a des effets paradoxaux : elle est bien susceptible de devenir une auto-thérapie qui remédie aux déficits qu'elle déplore » (notre traduction). Dès lors, nous divergeons d'avec C. Lord (*A Democratic Audit of the European Union*, *op. cit.*, p. 73), qui affirme que le processus décisionnel consensuel au sein de l'UE réduit la nécessité de pouvoir s'y identifier afin de consentir : cela vaut peut-être pour les intérêts organisés, mais moins pour les citoyens ordinaires.

⁵⁷ T. CHRISTIN & A. TRECHSEL, « Joining the EU ? Explaining public opinion in Switzerland », *European Union Politics*, 3/4, 2002, p. 415-443.

Il n'est pas infondé de penser qu'une évolution similaire puisse avoir lieu un jour au niveau européen aussi. Bien évidemment, introduire un référendum d'initiative populaire ayant des effets contraignants sur la législation européenne nécessiterait le consentement d'Etats inégalement familiarisés avec l'outil référendaire et, pour certains, hostiles à celui-ci. Nous sommes donc bien conscients de ce que, en dépit de sa formulation atténuée ici, cette proposition d'accroissement des droits de participation directe des citoyens européens fait partie des propositions de réforme que Weiler ⁵⁸ qualifiait, il y a quelques années encore, d'« immodestes ».

⁵⁸ J.H.H. WEILER, « The European Union belongs to its citizens... », *op. cit.*

Liste des auteurs

Olivier BAINÉE est maître de conférences en science politique à l'IEP de Toulouse, et membre du LaSSP (IEP de Toulouse). Ses publications les plus récentes sont : « En être ou pas. Les logiques de l'entre-soi à Bruxelles », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 166-167, mars 2007, et *L'Europe telle qu'elle se fait*, co-dirigé avec Romain Pasquier, CNRS Editions, 2007.

Laurie BOUSSAGUET est assistante de recherche au Centre d'études européennes de Sciences Po, dans le cadre du réseau d'excellence européen CONNEX. Elle enseigne la science politique à l'IEP de Paris. Codirectrice du *Dictionnaire des politiques publiques* (Presses de Sciences Po, 2006), elle termine sa thèse sur le thème de la genèse des politiques de lutte contre la pédophilie en France, en Belgique et en Angleterre.

Aurélien BUFFAT est assistant en politiques publiques et doctorant à l'Institut d'études politiques et internationales (IEPI) à l'Université de Lausanne. Ses intérêts de recherche et son travail de thèse en cours portent sur les réformes de l'administration en Suisse, la bureaucratie de rue, ainsi que sur la mise en œuvre de l'action publique à ce niveau.

Bruno CAUTRÈS est chercheur CNRS au CEVIPOF et enseignant à Sciences Po. Ses travaux portent sur l'analyse des élections et du vote en France ainsi que sur l'évolution des opinions publiques en Europe vis-à-vis de la construction européenne. Il a notamment publié sur ces questions : avec Céline Belot (dir.), *La vie démocratique de l'Union européenne*, La Documentation française, 2006 ; avec Nonna Mayer (dir.), *Le nouveau désordre électoral. Les leçons du 21 avril 2002*, Presses de Sciences Po, 2004.

Olivier COSTA est chargé de recherche CNRS à SPIRIT, Sciences-Po Bordeaux. Il est également professeur visitant à l'ULB et au Collège d'Europe (Bruges). Ses recherches portent sur les institutions de l'Union et les parlements en Europe. Il a publié en 2007, *Qui sont les députés français ?* (avec E. Kerrouche, Presses de Sciences Po) et *Vin et politique* (avec J. de Maillard et A. Smith, Presses de Sciences Po).

Renaud DEHOUSSE est professeur des universités à l'Institut d'études politiques de Paris. Il dirige le Centre d'études européennes de Sciences Po. Ses recherches portent sur les institutions et sur l'évolution de la gouvernance dans l'Union européenne. Il dirige notamment le groupe de travail sur « The Transformation of the European Policy Space » dans le cadre du réseau d'excellence CONNEX, financé dans le 6^e PCRD.

François FORET enseigne la science politique à l'ULB. Ses recherches portent sur la légitimation de l'Union européenne, les dimensions symboliques du politique et les interactions entre politique et religion. Il a récemment dirigé *L'espace public européen à l'épreuve du religieux*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 2007.

Thomas FRINAULT, maître de conférences en Science politique à l'Université Rennes 2, est chercheur au CRAPE (UMR CNRS 6051). Il étudie la question des médias et de l'Union européenne, depuis 2004, dans le cadre du projet européen de recherche *Adequate Information Management in Europe* (6^e PCRD – 7^e priorité : citoyens et gouvernance dans une société de la connaissance).

Didier GEORGAKAKIS est professeur de science politique à l'IEP de Strasbourg où il dirige le GSPE-PRISME (CNRS) et le master de politiques européennes. Auteur de plusieurs contributions sur les fonctionnaires européens, il a dirigé *Les métiers de l'Europe politique* (PUS, 2002) et, avec M. de Lassalle, *La « nouvelle gouvernance européenne »*. *Les usages politiques d'un livre blanc* (PUS, 2007).

Gérard GRUNBERG est directeur de recherche au CNRS, directeur scientifique de la Fondation nationale des sciences politiques et directeur adjoint de Sciences Po. C'est un spécialiste de sociologie politique, et notamment du comportement électoral et des systèmes de valeurs et de représentations. Il a consacré également ses recherches au socialisme français et européen.

Sophie JACQUOT est docteure en science politique, spécialiste de l'action publique européenne et de ses instruments, ainsi que des questions de genre et de lutte contre les discriminations. Elle a notamment co-dirigé, avec Laurie Boussaguet et Pauline Ravinet, le *Dictionnaire des politiques publiques*, Presses de Sciences Po, 2006, 2^e éd.

Eric KERROUCHE est chargé de recherche CNRS à SPIRIT (Science politique, Relations internationales, Territoires), Sciences-Po Bordeaux. Ses travaux portent sur les transformations/adaptations du personnel électif au niveau local, national et européen ainsi que sur les évolutions des gouvernements locaux en Europe.

Christian LEQUESNE est docteur en science politique et ancien élève du Collège d'Europe à Bruges. Il a été directeur adjoint du Centre d'études et de recherches

internationales à Sciences Po, puis directeur du Centre français de recherche en sciences sociales à Prague. Depuis septembre 2006, il est LSE-Sciences Po Alliance Professor à la London School of Economics and Political Science.

Paul MAGNETTE est professeur de sciences politiques à l'Université libre de Bruxelles. Il enseigne aussi à l'Institut d'études politiques de Paris. Ses recherches portent principalement sur les institutions de l'Union européenne et son déficit démocratique. Il a publié récemment *Au nom des peuples, le malentendu constitutionnel européen*, Cerf, 2006 et *What is the European Union ?*, Palgrave, 2005.

Arnaud MIAS est maître de conférence en sociologie à l'Université de Rouen, membre du Groupe de recherche Innovations et sociétés et chercheur associé à l'UMR Institutions et dynamiques historiques de l'économie. Il a co-écrit avec Claude Didry, *Le Moment Delors. Les syndicats au cœur de l'Europe sociale*, Bruxelles, PIE-Peter Lang, 2005.

Pierre MULLER est directeur de recherche au CNRS, chercheur au CEVIPOF – Centre de recherches politiques de Sciences-po. Ses thèmes de recherche portent sur les transformations des politiques publiques dans les sociétés post-industrielles et l'analyse cognitive de l'action publique.

Yannis PAPADOPOULOS est professeur de politique suisse et de politiques publiques à l'Université de Lausanne. Ses intérêts de recherche actuels portent sur la politisation et la démocratisation de l'Union européenne, l'imputation dans les systèmes de gouvernance multi-niveaux, l'impact européen sur les processus de décision et les mécanismes participatifs en matière de politiques publiques. Il a récemment co-édité (avec Arthur Benz) *Governance and Democracy. Comparing National, European, and International Experiences*, Routledge, 2006.

Jérémie PÉLERIN représente les intérêts de l'industrie ferroviaire européenne à Bruxelles. Il a été assistant au Collège d'Europe (Bruges) pendant deux ans, où il a consacré son mémoire de fin d'études à l'impact de la régionalisation des élections européennes sur les pratiques et les profils des députés. Spécialiste et praticien des questions institutionnelles, il a aussi traité des aspects institutionnels de la politique européenne de voisinage.

Antoine ROGER est professeur de science politique à l'Institut d'études politiques de Toulouse et chercheur au Laboratoire des sciences sociales du politique (LaSSP). Il enseigne également à l'Institut d'études politiques de Bordeaux. Il est l'auteur d'une série d'articles et d'ouvrages consacrés à la sociologie des partis politiques.

George ROSS est professeur de Science politique et directeur du Centre d'études européennes de l'Université Brandeis. Il est associé au Centre d'études européennes de l'Université de Harvard et professeur associé à l'Université de Montréal. Il a publié récemment *Euros and Europeans : EMU and the European Model of Society*, avec Andrew Martin (Oxford University Press, 2005) ; *Brave New World of European Labor*, avec Andrew Martin (Berghahn, 1999) ; *Jacques Delors and European Integration* (Polity/Oxford University Press, 1995).

Sabine SAURUGGER est professeure des universités en science politique à l'IEP de Grenoble. Elle a récemment publié (avec Emiliano Grossman) *Les groupes d'intérêt*. (Armand Colin, 2006). Ses articles sont parus dans des revues telles que *Political Studies*, *Comparative Politics*, *Journal of European Public Policy* et la *Revue française de science politique*.

Antoine VAUCHEZ, chargé de recherche au CNRS (CURAPP), est actuellement Marie Curie Fellow au Centre Robert Schuman (Institut universitaire européen). Il a récemment dirigé avec Antonin Cohen *La Constitution européenne. Elites, mobilisations, votes*, Editions de l'Université de Bruxelles, 2007.

Table des matières

Préface	
George ROSS	IX
Introduction. L'Europe des élites, anatomie d'un mythe	
Olivier COSTA et Paul MAGNETTE	1

PREMIÈRE PARTIE

La fracture européenne

Position sociale, identité nationale et attitudes à l'égard de l'Europe La construction européenne souffre-t-elle d'un biais élitiste ?	
Bruno CAUTRÈS et Gérard GRUNBERG	11
L'impossible appropriation de l'Union européenne par les militants des partis politiques nationaux	
Antoine ROGER	37
« <i>Who cares about the EU ?</i> » Les médias français et l'Europe	
Olivier BAISNÉE et Thomas FRINAULT	55
Les élites politiques françaises face à l'élargissement de l'Europe	
Christian LEQUESNE	77

DEUXIÈME PARTIE

Des élites européennes sans racines

La fonction publique européenne au prisme de ses syndicats Contribution à une sociologie de la formation du groupe des eurofonctionnaires	
Didier GEORGAKAKIS	89

Les députés européens en quête de « proximité » Retour sur la réforme française du mode de scrutin aux élections européennes Olivier COSTA, Eric KERROUCHE, Jérémie PÉLERIN	115
<i>Judge-made law</i> . Aux origines du « modèle » politique communautaire (retour sur <i>Van Gend & Loos</i> et <i>Costa c. ENEL</i>) Antoine VAUCHEZ	139
Sociabilité bruxelloise et européanisation des élites syndicales Apports de l'analyse de réseaux à l'étude du dialogue social européen Arnaud MIAS	167
Des élites parlent aux élites : les politiques européennes sont-elles des politiques de la parole ? Les politiques communautaires d'égalité entre les femmes et les hommes Sophie JACQUOT et Pierre MULLER	185
TROISIÈME PARTIE	
Une démocratie élitiste	
La dimension élitaire dans la légitimation de l'Union européenne François FORET	203
« Démocratiser l'expertise ? » Acteurs non étatiques et fabrication d'un savoir légitime Sabine SAURUGGER	225
L'Europe des profanes : l'expérience des conférences citoyennes Laurie BOUSSAGUET et Renaud DEHOUSSE	241
Concrétiser la démocratie participative en introduisant un « référendum d'initiative populaire » dans le système politique européen Yannis PAPADOPOULOS et Aurélien BUFFAT	259
Liste des auteurs	279
Table des matières	283



EDITIONS DE L'UNIVERSITE DE BRUXELLES

Fondées en 1972, les Editions de l'Université de Bruxelles sont un département de l'Université libre de Bruxelles (Belgique). Elles publient des ouvrages de recherche et des manuels universitaires d'auteurs issus de l'Union européenne.

Principales collections et directeurs de collection

- Commentaire J. Mégret (fondé par Jacques Mégret et dirigé jusqu'en 2005, par Michel Waelbroeck, Jean-Victor Louis, Daniel Vignes, Jean-Louis Dewost, Georges Vandersanden ; à partir de 2006, Comité de rédaction : Marianne Dony (directeur), Emmanuelle Bribosia (secrétaire de rédaction), Claude Blumann, Jacques Bourgeois, Laurence Idot, Jean-Paul Jacqué, Henry Labayle, Denys Simon)
- Aménagement du territoire et environnement (Christian Vandermotten)
- Economie (Henri Capron)
- Education (Françoise Thys-Clément)
- Etudes européennes (Marianne Dony et Paul Magnette)
- Histoire (Eliane Gubin)
- Philosophie et lettres (Manuel Couvreur)
- Philosophie et société (Jean-Marc Ferry et Nathalie Zaccā-Reyners)
- Science politique (Jean-Michel De Waele)
- Sociologie (Mateo Alaluf et Pierre Desmarez)
- Spiritualités et pensées libres (Hervé Hasquin)
- Statistique et mathématiques appliquées (Jean-Jacques Droesbeke)

Elles éditent aussi deux séries, les *Problèmes d'histoire des religions* et les *Etudes sur le XVIII^e siècle*.

Editions de l'Université de Bruxelles, avenue Paul Héger 26, 1000 Bruxelles, Belgique

EDITIONS@admin.ulb.ac.be

<http://www.editions-universite-bruxelles.be>

Fax +32 (0) 2 650 37 94

Direction, droits étrangers : Michèle Mat.

Diffusion/distribution : Interforum Benelux (Belgique et grand-duché de Luxembourg) ; SODIS/ToThèmes (France) ; Servidis (Suisse) ; Somabec (Canada) ; Centre d'exportation du livre français (CELF) (autres pays).

Une Europe des élites ?

Réflexions sur la fracture démocratique de l'Union européenne

Il plane sur le projet européen, depuis les origines, un lourd soupçon : présenté comme l'expression de l'intérêt général européen, il ne serait, dans le fond, qu'un complot des élites, destiné à servir leurs intérêts propres et à promouvoir leur vision du monde, au mépris et aux dépens des aspirations populaires. De prime abord, ce phénomène a pu paraître normal : toute communauté politique n'est-elle pas, dans sa phase fondatrice, soutenue par une élite agissante ? Toutefois, dans le cas de l'Union européenne, la fracture européenne s'est stabilisée, voire durcie. On en veut pour preuve les critiques très virulentes dont le traité constitutionnel – révé comme un moment de socialisation politique favorable au projet européen – a fait l'objet lors de sa ratification. Les peurs d'une Europe perçue comme un mécanisme de modernisation politique et économique insensible aux intérêts des secteurs les plus exposés, aux traditions et aux valeurs dont les territoires et les communautés morales sont porteuses, n'ont jamais été plus fortes qu'aujourd'hui.

Confrontés à ce rejet, et après avoir invoqué sans succès les registres de légitimation les plus divers, les dirigeants européens avouent leur perplexité. Cet ouvrage n'a pas pour ambition de leur indiquer la voie d'une réduction de la fracture européenne, mais de mieux poser les questions. Il réunit pour cela des contributions de quelques-uns des meilleurs spécialistes francophones des études européennes. Partant chacun de leur objet d'étude particulier, ils apportent des réponses aux mêmes questions : le procès en élitisme fait à la construction européenne relève-t-il du préjugé, ou est-il fondé ? Si elle est avérée, quelle est la mesure de cette fracture, et comment s'explique-t-elle ?

Textes de Olivier Baisnée et Thomas Frinault, Laurie Boussaguet et Renaud Dehousse, Olivier Costa, Eric Kerrouche et Jérémie Pélerin, François Foret, Didier Georgakakis, Gérard Grunberg et Bruno Cautrès, Sophie Jacquot et Pierre Muller, Christian Lequesne, Arnaud Mias, Yannis Papadopoulos et Aurélien Buffat, Antoine Roger, Sabine Saurugger, Antoine Vauchez.

