

## *Représentation, contrôle et légitimité démocratique dans l'Europe des vingt-cinq*<sup>2</sup>

L'Union européenne, « moins qu'une fédération, plus qu'un régime »<sup>3</sup>, est un système politique tiraillé entre le respect dû à la souveraineté de ses États membres et le besoin d'une production démocratique des politiques publiques. Or, sur ce deuxième point, un grand nombre d'observateurs a souligné le « déficit démocratique » de l'Union et la nécessité de bâtir un système transparent et responsable devant ses citoyens. Malheureusement, le mimétisme des systèmes institutionnels qui existe au niveau national se heurte aux exigences d'une coopération entre États. La question devient alors : quelle forme de démocratie l'Union européenne peut-elle fournir ? Est-elle capable de répondre aux attentes qu'on devrait avoir d'un lieu de production politique, alors que l'accession de dix nouveaux membres aiguise encore le caractère international du projet européen ? Cette question est au cœur du débat constitutionnel d'aujourd'hui et revient dans un certain nombre d'ouvrages scientifiques sur la construction européenne. Pour donner un aperçu de la discussion, nous proposons ici une lecture croisée de plusieurs ouvrages en français, écrits ou dirigés respectivement par Paul Magnette et Sabine Saurugger, et qui abordent cette problématique sous des angles différents.

Dans *Contrôler l'Europe*, Paul Magnette souligne avec pertinence ces questions en rappelant la crise de légitimité des institutions européennes qui a culminé avec la démission collective de la Commission présidée par Jacques Santer, le 15 mars 1999. Depuis, l'enjeu de la responsabilité (*accountability*) apparaît comme le pivot de toute réforme des institutions européennes. Dans un système complexe, la question de la gouvernance démocratique, souligne P. Magnette, n'est pas uniquement affaire de représentativité, mais aussi de responsabilité : « Les sociétés libérales se qualifient de démocratiques en dépit du fait que le peuple

---

1. La traduction des *Œuvres politiques* de Max Weber a déjà fait l'objet d'un premier commentaire de Laurent Fleury dans *La Quinzaine littéraire*, 884, 16-30 septembre 2004, p. 21.

2. Paul Magnette, *Contrôler l'Europe : Pouvoir et responsabilité dans l'Union européenne*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 2003 ; Paul Magnette (dir.), *La Grande Europe*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 2004 ; Sabine Saurugger, *Européaniser les intérêts ? Les groupes d'intérêt économiques et l'élargissement de l'Union européenne*, Paris, L'Harmattan, 2003 ; Sabine Saurugger (dir.), *Les modes de représentation dans l'Union européenne*, Paris, L'Harmattan, 2003.

3. William Wallace, « Less than a Federation, More than a Regime : The Community as a Political System », dans Helen Wallace, William Wallace, Carole Webb (eds), *Policy-making in the European Community*, Chichester, Wiley, 1983, p. 403-436.

n'y exerce pas le pouvoir, parce que ceux qui le font en son nom sont soumis à son contrôle »<sup>1</sup>. S'appuyant sur cette distinction, le livre dresse un tableau détaillé des moyens dont disposent les citoyens européens pour encadrer l'activité de leurs institutions. Dans une première partie, il se penche sur la voie parlementaire, comme instrument de contrôle des institutions européennes, notamment sur la Commission, sur les agences indépendantes, comme la Banque centrale européenne, et sur le Conseil. Une deuxième partie s'interroge ensuite sur des formes de contrôle plus directes par les citoyens : le recours à la voie judiciaire, le droit de pétition et le recours au médiateur. L'examen de ces différentes voies amène P. Magnette à constater les lacunes du système politique européen, tout en soulignant combien celles-ci sont liées au « caractère hybride » de l'Union.

L'aperçu de P. Magnette fournit une liste instructive des leviers qui sont formellement à la disposition des citoyens européens. Pourtant, l'intérêt pour les instruments formels laisse dans l'ombre les modes de contrôle plus informels et plus novateurs. Ainsi, on peut se demander si le recours aux manifestations et à l'opinion publique n'est pas d'une portée équivalente, voire supérieure, à l'action des médiateurs européens. Similairement, le tissu associatif qui s'est formé à Bruxelles semble permettre à certains groupes d'être représentés et d'espérer ainsi peser sur la marge de manœuvre des décideurs européens.

C'est dans cette perspective que Sabine Saurugger s'intéresse aux *Modes de représentation dans l'Union européenne*. Comme l'analyse de P. Magnette, cet ouvrage collectif souligne que les voies classiques de la représentation ne suffisent pas pour assurer une légitimité démocratique à l'Union. Ceci est dû à la faible mobilisation des citoyens lors des scrutins européens (B. Cautrès), aussi bien qu'à l'ambiguïté du statut du Parlement européen, qui répondait, à sa création, « à une triple logique symbolique, de mimétisme institutionnel et de contrôle : en aucun cas il n'était question de souveraineté parlementaire » (O. Costa/J. Navarro). Enfin, même le rôle du Conseil semble poser des problèmes de légitimation démocratique, puisque la délibération dans cet organe de décision est souvent quelque peu opaque et sans contrôle direct des citoyens (Ph. Sherrington). Si la représentation électorale ne suffit pas à faire de l'Union européenne un système démocratique classique, S. Saurugger poursuit la réflexion en indiquant la recombinaison possible des modes de représentation classique. Dans la deuxième partie du recueil, les auteurs s'interrogent ainsi sur la représentation symbolique de l'Union européenne (F. Forêt) et le travail des commissaires plus particulièrement (A. Smith/J. Joana), ainsi que sur l'effet de la participation des associations à l'élaboration politique (J. Weisbein et S. Smismans). En effet, les groupes d'intérêt qui participent souvent de près aux comités d'expertise constituent un mode de représentation particulier, qui est souvent négligé dans les analyses institutionnelles de la représentation politique : l'expertise (C. Radaelli).

Comprendre la dynamique européenne implique donc d'observer comment les groupes d'intérêt occupent les espaces laissés vacants par un système politique en mal de représentativité. Une telle analyse est l'objectif du livre *Européaniser les intérêts* de S. Saurugger, tiré de sa thèse de doctorat. La question centrale du livre est de savoir si l'Union européenne produit un mode communautaire de représentation des intérêts, entraînant ainsi une convergence entre les différentes traditions nationales. En analysant les filtres de la structure d'opportunité au niveau européen et la marge de manœuvre laissée aux particularités nationales, S. Saurugger répond par la négative. L'Union ne donne pas à voir un système homogène de groupes d'intérêts, mais plutôt une « mosaïque » de formes de représentations qui sont, le plus souvent, déterminées par des contraintes nationales.

La formalisation de l'argument de S. Saurugger convainc moins<sup>2</sup> que l'analyse très fine des chapitres individuels et le livre brille surtout par une connaissance remarquable de la littérature anglophone, française et allemande. Comme dans son ouvrage dirigé, S. Saurugger problématise la participation des groupes d'intérêt en montrant que les contraintes qui pèsent sur la mobilisation des différents groupes divergent très fortement selon l'enjeu politique, la politique nationale et même l'organisation du groupe. Au niveau communautaire, les incitations de la Commission peuvent également diverger. La sollicitation d'expertise, par exemple, varie selon les domaines. Alors que la Commission sollicite activement les groupes économiques en matière électronucléaire, la compétence des groupes agricoles est nettement moins recherchée.

1. Cf. également Bernard Manin, *Principes du gouvernement représentatif*, Paris, Calmann-Lévy, 1995.

2. Le « contexte étatique » ou le « contexte institutionnel communautaire » sont-ils vraiment des « variables » ?

La participation par l'expertise n'est pas neutre, elle est fortement politisée<sup>1</sup>. Une des leçons principales du livre est donc qu'il serait illusoire de penser que la participation de groupes d'intérêt permettra une représentation homogène et égale des intérêts sociétaux<sup>2</sup>.

On opposera ainsi à l'analyse des nouveaux modes de représentation l'objection que ces canaux de représentation ne constituent guère des leviers de contrôle démocratique fiable. Si la représentation élective est trop faible au niveau européen pour fournir une légitimité démocratique, la participation politique des groupes d'intérêt est encore plus problématique. L'Union européenne pourrait s'en trouver biaisée, contrairement à la vision optimiste qui veut qu'un système politique pluraliste tolère parfaitement la compétition des intérêts, si celle-ci est assez libre et fournie. D'un côté, il est improbable que tout groupe d'intérêt ait assez de ressources pour se faire entendre au niveau européen, de l'autre côté, la structure d'opportunité semble donner une prime aux gagnants et donc favoriser ceux qui ont déjà accès aux institutions européennes<sup>3</sup>. À l'analyse de la participation des groupes privés s'applique donc le constat que fait P. Magnette quant aux modes de contrôle et, donc, au fonctionnement démocratique de l'Union européenne en général : « Le système politique européen permet aux citoyens actifs d'agir, mais ne rend pas actifs les citoyens qui ne le sont pas ». En l'absence d'une sphère publique et d'une citoyenneté proprement européennes, les défis démocratiques de l'Union sont encore loin d'être résolus.

Cette vision pessimiste semble d'autant plus déconcertante dans le contexte de l'élargissement que P. Magnette examine dans le recueil *La Grande Europe*. L'entrée de dix nouveaux membres, l'élargissement le plus important dans l'histoire de l'Union, met en évidence le caractère international et diplomatique de la construction européenne et semble éloigner l'ambition d'un système politique démocratique. Toutefois, s'adressant à ceux qui voient « poindre une crise européenne durable », l'ouvrage collectif réfute l'hypothèse selon laquelle la Grande Europe serait condamnée à la paralysie. P. Magnette souligne que les tensions et les conflits sont inhérents au projet européen depuis ses origines, « au point qu'elles en sont devenues banales ». Encadrées par dix thèses de P. Magnette sur les avancées et les défis de la construction européenne, les contributions se penchent sur quatre dimensions du système politique européen. Une première partie sur les institutions et la vie politique revient sur la recherche d'une constitution pour l'Europe à vingt-cinq (N. Levrat et P. Magnette) et sur la représentation parlementaire au niveau national et supranational (P. Delwit, A. Noury, et J.-M. De Waele). Une deuxième partie s'interroge sur la régulation du marché européen à partir d'études de cas de différents secteurs ou d'enjeux, comme la libéralisation des services publics (M. Dony/C. Smits et M. Dewatripont/P. Legros) ou la gouvernance des entreprises (M. Becht), par exemple. Dans une troisième partie, les auteurs examinent les activités régaliennes de l'Union européenne avec des études juridiques (E. Bribosia, D. Waelbroeck et G. Vandersanden) de l'espace pénal (A. Weyembergh) et de l'immigration (D. Duez). Enfin, une quatrième partie analyse l'Union européenne comme acteur international. L'élargissement nécessite, en effet, de bien sonder les défis de la diplomatie et de la sécurité (M. Telò, B. Delcourt et E. Remacle).

Ces exemples de contributions rendent visible la taille de l'enjeu de l'élargissement, que l'ouvrage collectif de 24 auteurs tente de mettre en évidence. Pourtant les conclusions générales sont optimistes. L'inquiétude que soulève le fonctionnement à vingt-cinq naît de la recherche d'un modèle européen qui portera en soi toutes les solutions aux défis de la construction européenne. Un tel modèle n'existe pas encore, même dans les domaines les plus intégrés, comme le soulignent les contributions individuelles. Mais au lieu de construire et d'imposer des « modèles européens », l'objectif de l'Union est plutôt de maintenir les principes de base de la coopération : bâtir un espace de liberté, de sécurité et de justice qui garantit la prospérité et la cohésion sociale tout en maintenant un équilibre international. Avec une grande connaissance de l'Union européenne et une bonne intuition, P. Magnette résume élégamment les enjeux et l'acquis de la refondation européenne suite à l'élargissement, en énonçant les côtés positifs, mais aussi les ambi-

---

1. Ce constat confirme l'analyse de Claudio Radaelli dans Sabine Saurugger (dir.), *Les modes de représentation...*, op. cit. Cf. également Sabine Saurugger, « L'expertise : un mode de participation des groupes d'intérêt au processus décisionnel communautaire », *Revue française de science politique*, 52 (4), août 2002, p. 375-403.

2. Ceci s'applique même au niveau des groupes « les plus puissants », les groupes économiques, qui sont au centre de l'étude de Sabine Saurugger.

3. Cf. Richard Balme, Didier Chabanet, « Introduction », dans Richard Balme, Didier Chabanet, Vincent Wright (dir.), *L'action collective en Europe*, Paris, Presses de Sciences Po, 2002, p. 21-120.

guités du processus. Son analyse semble particulièrement juste, malgré le fait que certaines de ses thèses sont presque en contradiction <sup>1</sup>. Mais il semble que cela reflète tout simplement la réalité communautaire elle-même. Le premier enseignement de ce livre est donc peut-être la continuité des contradictions, des tensions et des ambiguïtés du projet européen.

C'est cette impression qui émerge de l'ensemble des quatre ouvrages. La représentation, le contrôle et, donc, le fonctionnement démocratique de l'Union restent des problèmes réels de la construction européenne, mais ils devraient être mesurés à l'aune des succès historiques de la coopération internationale de quinze et maintenant vingt-cinq États. L'émergence de solutions européennes harmonisées est illusoire puisque l'Union restera un système oscillant entre production de politiques publiques et coopération internationale. Les tensions qui en résultent étaient rationalisées et consolidées dans la dernière décennie sans pour autant avoir été résolues entièrement. En aucun cas, la redécouverte de ces tensions, inhérentes au projet, ne mérite l'annonce d'une crise européenne.

Cornelia WOLL  
Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Cologne  
Institut d'études politiques de Paris