

Réaction pour *Notre Europe* au texte d'Andrew Moravcsik « Que faut-il retenir de l'effondrement du projet de constitution européenne ? »

Politische Vierteljahrschrift 47:2 (à venir en 2006), pp.219-241-
<http://www.princeton.edu/~amoravcs/library/PVS04.pdf>

Paul Magnette

Les lecteurs assidus d'Andrew Moravcsik reconnaîtront ici les qualités qui ont fait la réputation de ses écrits : un argument dense, construit de manière systématique, et polémique dans le sens le plus noble du terme. Ils retrouveront aussi quelques-unes des thèses avancées par l'auteur dans ses publications antérieures les plus fameuses : l'Union européenne n'est pas un Etat fédéral en devenir, le status quo est plus solide et plus rationnel qu'il y paraît de prime abord, et le déficit démocratique est un mythe. Moravcsik condense et prolonge à la fois ces thèses, selon la méthode schumpeterienne qui lui est familière : déceler une conviction ayant acquis dans la littérature le statut d'un quasi-axiome, et la démontrer en usant des ressources les plus robustes des sciences sociales contemporaines.

Contester une telle argumentation relève de la gageure : la rigueur de la démonstration laisse peu de place à l'objection. Je voudrais néanmoins apporter quatre nuances.

L'argument selon lequel les citoyens ne s'intéressent pas aux questions européennes parce qu'elles ne relèvent pas de ce qu'ils considèrent comme les principales « salient issues » est trop mécanique. S'il est vrai que les compétences de l'UE se concentrent dans des domaines

qui ne figurent pas parmi les priorités des citoyens, tandis que les questions politiques les plus sensibles relèvent essentiellement des compétences nationales, la délimitation est, dans les faits, plus complexe. La fiscalité et le droit social sont, certes, des compétences presque exclusivement nationales, mais cela n'empêche qu'une large part des opinions perçoit l'UE comme une organisation qui, en mettant les régimes fiscaux et sociaux en concurrence, agit sur les règles nationales. Que l'effet européen soit moindre dans les faits qu'il ne l'est dans les discours politiques ne change rien au fait qu'il existe bel et bien, et qu'il constitue un « fait social » que l'analyste ne peut pas ignorer. La politisation repose toujours, en partie au moins, sur une perception erronée des enjeux : en produisant des erreurs de perspective, l'UE produit de la politisation, fut-elle négative. Par ailleurs, l'agenda législatif européen des derniers mois a montré que des textes européens peuvent faire l'objet d'une mobilisation politique vaste – bien au-delà des microcosmes concernés – lorsqu'ils affectent des régimes nationaux bien établis (voir les débats sur la directive Bolkestein, mais aussi sur la libéralisation des services postaux ou portuaires, sur la durée hebdomadaire du travail...).

Que la participation ne découle pas automatiquement des opportunités institutionnelles est incontestable. Les sciences sociales contemporaines indiquent en effet que la mobilisation civique résulte de l'effet conjugué a) du sentiment de compétence civique des citoyens ; b) de la clarté des enjeux ; c) du sentiment de pouvoir agir sur les décisions (voir par exemple *Democracy, representation and accountability*, sous la direction de A. Przeworski, S. Stokes et B. Manin, CUP, 1999). De ce point de vue, les institutions comptent. Lorsqu'elles rendent les enjeux lisibles (en favorisant la polarisation des opinions), et lorsqu'elles établissent un lien causal simple entre le vote et la décision politique (en faisant du vote le déterminant du choix d'un exécutif clairement identifié), les opportunités institutionnelles ont bel et bien un effet sur la participation politique. Plutôt que de nier l'effet de cette variable, il conviendrait d'examiner plus précisément les conditions sous lesquelles les offres de participation pourraient déployer de tels effets dans le cadre de l'UE.

Que certains aient surévalué la portée politique de l'œuvre de constitutionnalisation des traités est incontestable. Ni la simplification et la mise en forme constitutionnelle des textes, ni le procédé ouvert de la Convention ne pouvaient, par eux-mêmes, produire une vaste mobilisation civique. Les débats constitutionnels, lorsqu'ils ont lieu, viennent ex post, quand un texte existe. Ceci étant, il est excessif de considérer que la constitutionnalisation des traités ne peut avoir aucun effet direct. A moyen et long terme – à l'échelle d'une ou deux générations – un texte plus lisible, qui indique plus clairement que les traités actuels quelles compétences sont exercées dans le cadre de l'Union, par quelles institutions et selon quelles procédures, peut dissiper les malentendus et avoir un effet pédagogique. De surcroît, un préambule inspiré, une charte des droits, des dispositifs de participation tels que l'initiative populaire, peuvent avoir une portée symbolique et contribuer à structurer les mobilisations civiques. Dans la mesure où ses adversaires et ses partisans usent de la constitution comme d'un point de référence pour les débats, non seulement dans les cercles académiques, mais aussi dans la jurisprudence de la Cour, dans les positions des institutions et les échos qu'en donnent les médias, elle peut constituer un vecteur de socialisation politique – comme c'est le cas par exemple aux Etats-Unis. De ce point de vue, l'ambition constitutionnelle conserve une certaine

pertinence : sans en espérer une mobilisation massive et immédiate, on peut faire le pari qu'elle constitue un élément de clarification des représentations collectives. Moravcsik a toutefois raison de rappeler que ni la participation ni la compréhension n'impliquent une légitimation accrue : si besoin en était, les campagnes référendaires française et néerlandaise du printemps 2005 ont confirmé qu'une mobilisation intense peut affaiblir la légitimité du régime.

Que le status quo soit plus solide et plus conforme aux attentes des citoyens qu'on ne le dit souvent est incontestable. Il est moins sûr qu'il faille en conclure, avec Moravcsik, que « The existing European constitutional settlement is more attractive, positively and normatively, than any feasible alternative ». Si l'on peut penser avec Edmund Burke que les institutions les plus légitimes sont celles qui ont passé l'épreuve du temps (voire avec Hegel que ce qui est réel est rationnel), on peut aussi soutenir que le contexte actuel porte des développements qui sont à la fois souhaitables et faisables. Un traité simplifié qui reprendrait les dispositions du TCE relatives à la PESC et à la JAI, incorporerait la charte et opèrerait les modifications institutionnelles ad hoc – un traité sec, en somme, sur le modèle de l'Acte unique – n'est pas hors de portée, et correspondrait largement aux attentes exprimées par une très vaste majorité des citoyens. L'un des grands acquis des sciences sociales, depuis Max Weber au moins, n'est-il pas qu'entre le conservatisme et l'angélisme, il y a place pour un réformisme prudent, qui sache reconnaître dans le présent les limites factuelles indépassables, mais aussi les demandes normatives accessibles ?■