

Politiser l'Union ? Oui, mais comment ?

Paul Magnette

L'ambition et l'obstination de Simon Hix forcent l'admiration. Voilà maintenant près de dix ans qu'il a entrepris de démontrer, contre l'opinion dominante, que l'Union européenne n'est pas aussi singulière qu'on le dit, et que le déficit démocratique dont elle est affectée, s'il est bien réel, n'est pas une fatalité. Concevant et conduisant un vaste programme de recherche sur les attitudes politiques des élus européens, il entend démontrer que les formes de politisation qui nous sont familières – celles des systèmes partisans nationaux – sont aussi à l'œuvre dans l'Union, et dans son Parlement en particulier. Dès lors, il ne serait pas irréaliste de penser que l'Union pourrait un jour résoudre son problème démocratique : si la politisation des enjeux est ce qui permet l'appropriation du politique par les citoyens, et si elle est en germe dans l'Union, il suffirait de l'accentuer.

Cette démarche a le mérite de nous rappeler, à rebours d'un argument souvent entendu, que la légitimité de l'Union ne dépend pas seulement des politiques qu'elle produit, mais aussi de la manière dont elle les produit ; et que si les citoyens ne voient pas comment ils peuvent influencer sur le cours des décisions européennes, ils sont en droit de considérer que le déficit démocratique de l'Union n'est pas un « faux problème ».

On devient un peu plus sceptique lorsque Simon Hix loue les vertus de la délibération publique. L'exemple qu'il prend de la directive Bolkestein laisse rêveur : penser que l'hostilité à ce texte s'explique par le fait que « Citizens' views on this issue are soft and easily manipulated by vested interests, such as public enterprises and nationalistic newspapers » et que la délibération pourrait résoudre le problème, dès lors que « If there was a more open political debate on this issue, voters would learn that the proposed directive is not as radical as some of the opponents claim and also that liberalising the service sector is more likely to create jobs than erode jobs », c'est épouser une vue un peu aérienne de la discussion politique. Simon Hix fait comme s'il n'y avait en politique que d'honnêtes élus et de méchants intérêts corporatistes, et comme si la dynamique de la discussion devait forcément faire triompher les premiers. Le débat français, sur cette directive comme sur le traité constitutionnel, n'autorise pas cet optimisme délibératif.

Le scepticisme s'accroît encore lorsque l'on passe de l'argumentation normative à la prospective politique. La critique systématique à laquelle se livre Stefano Bartolini touche souvent juste. Il nous rappelle d'abord des arguments bien connus : faire converger les majorités du Parlement et du Conseil paraît hautement improbable, puisque la couleur du Conseil dépend de rythmes électoraux

nationaux sur lesquels les enjeux européens ont peu de prise ; il s'ensuit que la Commission sera toujours une coalition transversale plutôt qu'une majorité homogène ; politiser le choix du Président de la Commission risque donc de créer des attentes qui seront forcément déçues. Bartolini ne s'en tient pas là. En fin connaisseur du phénomène partisan, il nous rappelle que les conditions qui permettent aux organisations partisans de politiser les conflits latents et de canaliser les mécontentements sont extrêmement difficiles à réunir, et que la structure de l'Union rend cette perspective hautement improbable. Ici, l'on peut se demander si le trait n'est pas un peu forcé. Quand il nous indique que les euro-partis n'ont pas les moyens institutionnels requis pour produire de la cohésion idéologique, Bartolini cède à son tour à la tentation isomorphique : le mérite des travaux de Hix – comme ceux de Raunio et de Costa – est précisément d'avoir montré que les partis créent de la discipline et de la cohérence en dépit du fait qu'ils ne peuvent distribuer ni sanctions ni rétributions à leurs membres. Il y a là une singularité européenne que Bartolini devrait prendre au sérieux : à trop rabattre l'UE sur l'archétype stato-national, il affaiblit sa propre critique.

Dans le fond, le problème de ces débats tient à la méthode. Hix et Bartolini ont en commun un raisonnement qui lit l'Union à travers les concepts stato-nationaux. Leurs conclusions sont différentes (et le scepticisme de Bartolini me paraît mieux étayé que l'optimisme de Hix), mais leur démarche est similaire. Sans doute ne peut-on pas se passer d'une approche comparative, la seule connue en sciences sociales, tant pour la compréhension que pour la prospective. Mais il faut alors prêter une attention plus aiguë aux effets pervers de l'isomorphisme, et identifier avec plus de rigueur les homologues et différences structurelles entre l'Union et les systèmes auxquels on la compare. La note de Yannis Papadopoulos publiée récemment par Notre Europe est, de ce point de vue, un modèle du genre. Plutôt que de mesurer l'UE à l'aune d'un archétype prétendument abstrait de démocratie (chose impossible tant les conceptions de la démocratie varient), Papadopoulos part d'une configuration concrète, celle qu'il connaît le mieux, la démocratie suisse. Certes, l'on dira que Papadopoulos projette le modèle suisse sur l'UE comme Hix projette le modèle de Westminster. Mais ce choix a, chez notre collègue helvétique, le mérite d'être explicite et expliqué : l'auteur démontre avec finesse qu'il y a entre l'UE et la Suisse des homologues structurelles fortes (système de clivages croisés, exécutif trans-partisan, parlement bicaméral, multilinguisme, logique de décision consociative...). Une telle démarche permet de mesurer avec rigueur la plausibilité des développements politiques que l'on préconise. Papadopoulos concluait ainsi que l'UE est une démocratie de type consociatif, et que l'insertion d'un dispositif d'initiative populaire permettrait de corriger ses défauts (le blocage du système décisionnel et l'absence de délibération transnationale). Que l'on partage ses vues ou pas (en tant que politologue belge je ne suis pas porté à surévaluer la valeur des arrangements consociatifs), reconnaissons à ce type d'approche le mérite d'éviter les pièges des comparaisons abusives dans lequel tombent, chacun à sa manière, deux chercheurs aussi subtils que Stefano Bartolini et Simon Hix.