

Chapitre dix

Re-penser l'action publique à l'aune de l'Union européenne

Pierre BAUBY

Cette contribution part du constat de la difficulté sinon de l'incapacité que nous avons d'analyser les enjeux européens en utilisant, comme presque tous les acteurs et chercheurs le font, les outils de connaissance et de compréhension, économiques, juridiques, politiques, anthropologiques, forgés pour appréhender les États nations. L'action publique, telle que nous la connaissons aujourd'hui, s'est construite et a été pensée et conceptualisée dans le cadre de la construction des États-nation, en intégrant les spécificités institutionnelles de chaque type d'Etat (unitaire ou fédéral, centralisé ou décentralisé, etc.).

L'Union européenne ne correspond, ni par ses objectifs, ni par ses institutions, ni par sa gouvernance, ni par ses mécanismes de participation démocratique, à un « État-nation », à une fédération ou une confédération. Elle est un construit social, qui repose sur une série d'unités contradictoires¹ spécifiques, sans précédent dans l'histoire de l'humanité. Elle demande de forger des outils de connaissance et d'intelligibilité adaptés à ses caractéristiques, seuls à même à la fois de rendre compte des réalités actuelles, comme des enjeux d'avenir.

C'est à cette tâche de longue haleine, qui impliquera des échanges et confrontations pluridisciplinaires, que cherche à s'atteler cette contribution, en avançant quelques pistes de ce que pourraient être de nouveaux concepts.

Une triple unité contradictoire

L'histoire particulière des relations entre des nations marquées par deux guerres mondiales, leurs rapports au marché et les tensions entre les peuples expliquent que le processus d'intégration européenne soit structuré depuis deux tiers de siècle par une triple unité contradictoire.

Les six États qui ont engagé le processus d'intégration européenne au lendemain de la Seconde guerre mondiale l'ont fait parce qu'il est apparu qu'ils pouvaient avoir un intérêt commun complémentaire des intérêts nationaux de chacun, ce qui les a amené à déléguer une partie de leur souveraineté à des institutions supranationales ; mais cet intérêt commun, qui a évolué au fil des années, des débats et des mutations, ne fait pas disparaître les intérêts nationaux spécifiques voire égoïstes. Ainsi coexistent de manière constitutive et structurelle, en tension, en unité contradictoire, l'intérêt commun et les intérêts nationaux.

Cette première unité contradictoire se double d'une double légitimité. D'un côté, ce sont des États qui décident de signer des traités (CECA, puis CED – qui ne sera pas ratifié –, puis les traités de Rome – CEE et Euratom –, puis leurs amendements successifs jusqu'au traité de Lisbonne). Cette démarche relève, comme pour tout traité « international », de l'accord unanime des signataires, de la ratification unanime, donc de la logique intergouvernementale. Mais en même temps, les institutions progressivement mises en place – dont on analysera *supra* les caractéristiques spécifiques – relèvent d'une logique de « communautarisation », avec des compétences et des modes de décision et d'action, qui au départ sont essentiellement ceux de

¹ Le concept d'« unité contradictoire » est utilisé ici, en tant qu'à la fois opposition et unité de contraires, en lieu et place du terme de contradiction. La dialectique a trop souvent pris, en particulier du fait de la non assimilation d'une vulgate d'ailleurs faussement marxiste, un tour mécaniste, consistant en particulier à sous-estimer l'unité des contraires dans la contradiction, ce qui lui a fait perdre l'essentiel de sa pertinence. En fait, dans toute contradiction les deux aspects d'une part sont mutuellement liés, s'imprègnent réciproquement, s'interpénètrent et dépendent l'un de l'autre, chacun étant la condition d'existence de l'autre, et d'autre part s'opposent l'un à l'autre et se convertissent l'un dans l'autre. Une tendance génère toujours une contre-tendance.

l'« interétatique » (l'unanimité, donc le droit de veto de chacun, le « compromis », le « consensus »), avant que les mécanismes de vote ne viennent progressivement compléter cette première logique, ce dont témoigne l'élection du Parlement européen au suffrage universel à partir de 1979 et sa montée progressive en compétence depuis (cf. la « procédure législative ordinaire » consacrée par le traité de Lisbonne). Ainsi, coexistent en tension deux logiques et deux légitimités : interétatique et démocratique.

Cette seconde caractéristique structurelle de l'intégration européenne se retrouve dans un agencement institutionnel très particulier et dans la tension permanente entre d'une part ce qu'il est convenu d'appeler la « méthode communautaire », qui repose sur des compétences et des mécanismes précis de décision au plan de l'UE et d'autre part le vaste champ de l'intergouvernemental, fondé sur la négociation, le marchandage, le « *bargaining* », et qui débouche le plus souvent sur des compromis *a minima*.

Ces trois unités contradictoires sont structurantes de l'ensemble du processus d'intégration européenne. Elles se complètent par d'autres tensions : d'une part, celle qui existe entre d'une part une tendance à l'alignement du nouvel ensemble sur les États-Unis, dans le contexte économique et géopolitique mondial, et d'autre part des volontés de construction plus autonome de l'Europe ; plus généralement entre le fait que l'UE est un relais de la mondialisation, mais qu'elle en est aussi un acteur qui peut influencer sur son contenu ; elle peut ainsi apparaître comme une possibilité de résistance face à des blocs superpuissants : une Europe-puissance capable de défendre ses intérêts.

La résultante de ces tensions se retrouve dans l'alternative qui reste aujourd'hui essentielle : soit l'Europe se limitera à être un grand marché, fondé principalement sur l'économie, et ouvert au monde, soit elle sera une construction à la fois économique, sociale, culturelle et donc posant la question du politique.

Cette série de tensions permanentes expliquent que le processus d'intégration européenne n'a en rien été linéaire, mais qu'il s'est traduit par une succession d'avancées, de reculs, de crises, de relances². L'originalité de ce processus tient au fait que l'on n'en connaît ni l'issue, ni la durée. Les tensions continuent aujourd'hui à agir en profondeur : le devenir de l'intégration européenne n'est en rien écrit d'avance, mais ouvert à ce qu'en feront tous les acteurs.

L'Europe de la paix, de l'économie, du libéralisme, du droit

Au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, la question s'est rapidement posée de savoir quelles initiatives prendre pour essayer d'empêcher le retour des conflits séculaires, en particulier entre la France et l'Allemagne, et toute forme de résurgence du fascisme et du nazisme. La première expression de l'intérêt « commun » pour les six États fondateurs est le maintien de la paix, ainsi que la défense de valeurs démocratiques. L'idée d'intégration européenne, présente dès le XVIIIe siècle, devient motrice.

La première piste a consisté à mettre en commun les industries de guerre (c'est-à-dire à l'époque le charbon et l'acier), ce qui a débouché sur la création dès 1951 de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA). Parallèlement, a été forgé, dans le contexte de la guerre froide, le projet d'une armée européenne avec la Communauté européenne de défense (CED), mais cela impliquait l'existence d'une communauté politique et la mise en place d'un système fédéral. Les conditions étaient loin d'en être réunies et en 1954 les députés français refusaient la ratification du projet.

Les gouvernements ont alors décidé de reprendre et d'étendre la voie initiée par la CECA, en développant une unification économique progressive, alternative au protectionnisme des années 1930, analysé comme facteur de rivalité et de guerre.

Prenant en compte l'internationalisation des échanges, l'intégration économique s'est traduite par la libéralisation de la circulation des marchandises et la mise en œuvre de quatre politiques communes (concurrence – pour régir les échanges dans le « marché commun » -, commerciale – pour les échanges avec

² Cf. Marie-Thérèse Bitsch, *Histoire de la construction européenne*, Ed. Complexe, Bruxelles, 2008.

l'extérieur -, de transports et agricole). En 1957, étaient signés les traités de Rome instituant la Communauté économique européenne (CEE) et la Communauté européenne de l'énergie atomique (Euratom).

Dès lors, – et jusqu'au traité de Maastricht de 1991 –, la logique de construction européenne a été fondée de manière principale sur une intégration économique, avec comme perspective un marché commun, puis unique reposant sur trois caractéristiques :

- un ensemble avec des dimensions supranationales, des politiques communes reposant sur certaines délégations de souveraineté des États membres ;
- sa nature intimement juridique : l'Europe a été avant tout du droit, sous la forme de traités, de normes dérivées (directives, règlements) mises en œuvre par les institutions communautaires, et de la jurisprudence de la Cour de justice de Luxembourg (primauté du droit communautaire sur le droit interne, effet direct du droit communautaire) ;
- le libéralisme économique : la construction communautaire a pris pour piliers les principes de libre-échange, puis de libre circulation et de libre concurrence, faisant ainsi des règles du marché son régulateur principal, sans que son objectif se limite à être une zone de libre-échange.

Mais, pour les « pères fondateurs »³, l'unification économique n'était qu'un moyen au service d'une ambition politique. L'article 2 du traité de Rome précise que « la Communauté a pour mission, *par* l'établissement d'un marché commun et *par* le rapprochement progressif des politiques économiques des États membres, de promouvoir un développement harmonieux des activités économiques dans l'ensemble de la Communauté, une expansion continue et équilibrée, une stabilité accrue, un relèvement accéléré du niveau de vie, et des relations plus étroites entre les États qu'elle réunit ».

Ainsi, le traité de Rome traduit l'ambivalence de la construction de l'« intérêt commun » de la « Communauté » puis de l'Union européenne : d'un côté le libre-échange et la concurrence, le marché commun puis unique (qui pour les partisans d'une seule zone de libre-échange sont les objectifs essentiels), de l'autre des finalités à la fois économiques, sociales et finalement politiques.

À ce stade, l'unification européenne est venue progressivement éroder en profondeur la légitimité du politique et de chaque État, en même temps qu'elle créait un nouveau niveau de légitimité. L'impact de l'Europe ne s'est pas réduit à une perte quantitative de souveraineté de chaque État par voie de transfert de compétences, mais a comporté un processus d'érosion progressive du mode traditionnel de primat du politique sur l'économie. La loi, expression de la volonté générale nationale (ou locale dans certains États), s'est vue progressivement subordonnée au droit communautaire. Le transfert de souveraineté a conduit à la fois à déplacer le lieu de production des normes vers Bruxelles et à transformer en questions juridiques des enjeux traditionnellement conçus en termes politiques.

L'Acte unique, signé en février 1986 et entré en vigueur le 1er juillet 1987, a couronné l'édifice économique avec l'objectif du « grand marché unique » pour le 1er janvier 1993. Il comporte deux réelles innovations : la mise sur l'agenda des « quatre libertés fondamentales » de circulation (des personnes, des biens, des services et des capitaux), et l'instauration pour tout ce qui relève du marché unique du vote à la majorité qualifiée, ce qui enlevait le droit de veto dont disposait chaque État avec la règle de l'unanimité et permettait qu'un État puisse se faire imposer ce qu'il ne veut pas. L'Acte unique accélère considérablement l'élaboration législative communautaire, puisqu'il implique, au titre de l'harmonisation du grand marché sur l'ensemble de la Communauté, l'adoption de centaines de directives et règlements.

Un retour du politique

Le traité de Maastricht de 1992, moins de trois ans après la chute du mur de Berlin, comporte un double caractère : d'un côté, il pousse à son terme l'intégration économique, avec l'Union économique et

³ Jean Monnet précise le 30 novembre 1954 à Strasbourg que « les États-Unis d'Europe ne sont pas seulement le grand espoir mais aussi la nécessité urgente de notre époque, parce qu'ils commandent l'épanouissement de chacun de nos peuples et l'affermissement de la paix », *Repères pour une méthode, propos sur l'Europe à faire*, Fayard, 1996.

monétaire, la monnaie unique, les critères de convergence, la Banque centrale, etc. ; mais, en même temps, deux ans après la chute du mur de Berlin, il manifeste le retour à des objectifs clairement politiques : il institue une « citoyenneté européenne » ; il pose les bases d'une Europe sociale ; il engage les fondements d'une construction diplomatique et de défense, avec le « deuxième pilier » - politique étrangère et de sécurité commune - ; un « troisième pilier » concerne la coopération en matière de justice et d'affaires intérieures ; il fait référence au principe de « subsidiarité » ; il jette les prémices de nouvelles politiques communautaires en matière de protection des consommateurs, de réseaux transeuropéen, de compétitivité de l'industrie, de cohésion économique et sociale, de protection de l'environnement.

Ces dispositions définissent un nouveau contenu à l'intérêt commun européen en construction. Alors que l'intégration européenne s'était menée jusque là essentiellement selon la logique économique de la concurrence et du marché, on assiste à l'émergence possible de deux autres logiques, à la fois en coexistence et en concurrence avec la première : celle de la coopération entre les acteurs des différents pays et celle de la solidarité. Ce sont les tensions entre ces logiques, ainsi qu'entre intérêt commun et intérêts nationaux qui structurent les étapes ultérieures.

Le traité d'Amsterdam de 1997 fait référence, à propos des services d'intérêt économique général (article 16) pour la première fois à la « cohésion territoriale » et à des « valeurs communes », comme fondements de l'intérêt commun. Il y a en effet dans le « modèle européen de société ou de civilisation », du fait de son histoire, de sa culture, des mouvements sociaux qui l'ont marqué, en particulier au cours des deux derniers siècles, une série d'unités contradictoires, de tensions, qui ne se manifestent pas de la même façon ailleurs qu'en Europe : entre individu et collectif, droits et devoirs, libertés et contraintes, concurrence et solidarité, compétition et égalité, capital et travail, flexibilité et sécurité, travail et autres formes de la vie sociale, marché et intérêt général, public et privé, économie et social, ouverture et repli, participation et retrait, responsabilité et domination, autorité et démocratie, centralisation et décentralisation, concentration et déconcentration, progrès et réaction, changement et tradition, expansion et ancrage, nation et internationalisme, consommateur et citoyen, etc. Ces rapports évoluent en fonction des attentes, aspirations, besoins et rapports de forces.

Le Conseil européen tenu à Cologne les 3 et 4 juin 1999 a décidé « de réunir les droits fondamentaux en vigueur au niveau de l'Union dans une Charte de manière à leur donner une plus grande lisibilité ». La Charte des droits fondamentaux de l'UE, proclamée lors du Conseil européen de Nice de décembre 2000, définit explicitement et pour la première fois les références communes auxquels les citoyens et habitants peuvent se référer. Elle n'a cependant de valeur juridique qu'avec le traité de Lisbonne en vigueur depuis le 1^{er} décembre 2009.

Après les refus français et néerlandais du traité instituant une Constitution pour l'Europe, ses principales dispositions institutionnelles et politiques ont été reprises dans le traité de Lisbonne, avec cependant un bémol essentiel : tous les éléments pouvant être interprétés comme des étapes vers une transformation possible de l'Union européenne en une fédération politique ont disparu et les références aux compétences et pouvoirs des États membres ont été renforcées. Le traité de Lisbonne marque une pause dans un processus qui pouvait sembler irréversible, un repli sur les États membres, leurs intérêts et leurs prérogatives. Cette tendance a d'ailleurs été renforcée par la crise financière, économique et sociale de 2008-2011, qui, comme toute crise économique, amène dans un premier temps des replis sur les intérêts individuels de chaque groupe et collectivité, de chaque État, dans le vain espoir de limiter les effets de la crise et d'en trouver plus facilement des issues.

Institutions et gouvernance

L'intégration européenne n'a pas seulement donné lieu à la définition de politiques communes ainsi que de règles et normes communes ; elle s'est aussi traduite par la mise en place d'institutions nouvelles, porteuses de logiques spécifiques⁴. L'Union européenne est caractérisée par un système institutionnel original qui la

⁴ Cf. Jean-Louis Quermonne, *Le système politique de l'Union européenne*, Montchrestien, 8^e ed., 2010.

distingue des organisations internationales classiques tout comme des États-nation traditionnels. Les États consentent des délégations de souveraineté (compétences exclusives de l'UE ou partagées avec les États-membres) au profit d'institutions, représentant à la fois les intérêts nationaux et l'intérêt communautaire, et liés par des rapports de complémentarité dont découlent les processus décisionnels.

Les institutions communautaires sortent du cadre traditionnel de référence des États-nation, distinguant les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire. Ce sont une série de réseaux (nationaux, politiques, administratifs, économiques), dont le langage commun est un système d'arbitrage d'ordre juridique.

Le Conseil européen réunit les chefs d'État et de gouvernement des 27 États membres ; il définit les orientations politiques et fixe les priorités de l'Union ; avec le traité de Lisbonne, son président est élu par les membres du Conseil européen pour cinq ans au maximum. Le Conseil, également appelé « Conseil des ministres », réunit les ministres représentant chacun un État membre ; il partage les pouvoirs législatif et budgétaire avec le Parlement européen, mais son pouvoir d'exécution est difficile à distinguer du pouvoir de production des normes juridiques : il relève du législatif, mais aussi de l'exécutif, en particulier en matière de politique étrangère et de sécurité.

La Commission européenne est un quasi-exécutif, encadré par des compétences précises d'attributions. Outre le fait d'être gardienne des traités, elle dispose du quasi-monopole de l'initiative législative : elle joue le rôle d'initiateur des normes juridiques, préparant les « lois », et les proposant ; mais, en même temps, elle élabore de fait l'essentiel de la législation dérivée. Dans certains domaines, elle a même le pouvoir d'édicter directement des directives, ce qui lui donne une compétence de type législative. Elle a aussi des responsabilités de contrôle et est une sorte de « procureur » européen qui a des fonctions quasi juridictionnelles : par exemple, en matière de concurrence ou de commerce extérieur, la procédure devant la Commission ressemble beaucoup à une quasi-procédure juridictionnelle avec une faculté d'appel à la Cour de justice de l'Union européenne.

Si le traité de Lisbonne définit une « procédure législative ordinaire » reposant sur la codécision entre le Conseil des ministres et le Parlement européen, d'autres modes de décision continuent à exister dans certains domaines.

Le Parlement européen est l'organe d'expression démocratique et de contrôle politique, qui participe également au processus législatif. Élu au suffrage universel depuis juin 1979, il exerce conjointement avec le Conseil une fonction législative. Chacun des traités depuis l'Acte unique de 1986 est venu progressivement renforcer les pouvoirs du Parlement, qui dorénavant vote le budget, investit la Commission et peut la censurer. Mais le Parlement européen ne relève pas, à la différence des parlements d'États-nation, de clivages majorité/opposition, mais de la recherche de convergences les plus larges possibles, car c'est à ce prix qu'il pèse dans le rapport avec les autres institutions (cf. le long processus de la directive services).

La procédure législative ordinaire et les interactions Conseil-Parlement relèvent de la double légitimité de l'Union européenne, dont les rapports ont évolué dans le temps, mais qui reste et restera longtemps constitutive, celles des États membres - et donc de l'intergouvernementalité - et celle qui repose sur l'élection du Parlement européen au suffrage universel. En témoigne également le système de double majorité que le traité de Lisbonne met en place à partir de 2014 : les décisions du Conseil devront être adoptées par 55% des États membres représentant au moins 65% de la population de l'Union.

La quatrième grande institution européenne, la Cour de justice, juge des contentieux qui lui sont soumis soit directement soit par des questions préjudicielles posées par des juridictions nationales dans la mise en œuvre et l'interprétation des traités européens et du droit communautaire. Elle ne peut ni s'autosaisir ni généraliser les cas qui lui sont soumis, mais ses jugements sont sans appel et font jurisprudence pour tous les cas similaires. Elle élabore ainsi au cas par cas « une interprétation qui s'incorpore aux normes »⁵ et peut être ainsi considérée comme un quasi-législateur.

⁵ Antoine Masson, *Droit communautaire. Droit institutionnel et droit matériel*, Larcier, 2008, p.56.

Le Conseil et la Commission sont assistés par le Comité économique et social, qui vise une association active des milieux professionnels et syndicaux, ainsi que, depuis le traité de Maastricht, par le Comité des régions, dont les membres représentent les autorités locales et régionales des États. Ils doivent être obligatoirement consultés avant l'adoption d'un grand nombre de décisions et peuvent également rendre des avis de leur propre initiative.

Parmi les organes européens, il faut également ajouter la Cour de comptes européenne, ainsi que la Banque européenne d'investissement et la Banque centrale européenne.

Ainsi, les institutions et organes européennes sont le reflet des différentes sources de légitimité de l'Union européenne, des unités contradictoires entre intérêt commun et intérêts nationaux, régionaux et locaux, entre le « communautaire » et l'interétatique, entre méthode communautaire et intergouvernementalité. En témoignent les quatre ou même cinq « présidents » dont le traité de Lisbonne dote l'Union européenne : le président permanent du Conseil, la présidence tournante (tous les 6 mois) du Conseil des ministres, le président de la Commission européenne et le président du Parlement européen, auxquels on peut ajouter la Haute représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité. Ce partage et ce jeu interinstitutionnel suffisent à démontrer l'originalité de l'Union européenne, l'impossibilité de plaquer sur celle-ci les concepts traditionnels des États nation.

Le Livre blanc sur la gouvernance⁶ fait une description idéalisée de la « méthode communautaire », qui vise à associer une série d'unités contradictoires : entre diversité et unité, grands et petits pays, intérêt général au niveau de l'Union et intérêts particuliers des et au sein des États : « la Commission européenne est la seule à formuler des propositions législatives et de politiques. Son indépendance renforce sa capacité d'exécuter les politiques, d'être la gardienne du Traité et de représenter la Communauté dans les négociations internationales. Les actes législatifs et budgétaires sont adoptés par le Conseil de ministres (représentant les États membres) et le Parlement européen (représentant les citoyens). L'emploi du vote à la majorité qualifiée au Conseil est un élément essentiel pour assurer l'efficacité de cette méthode. L'exécution des politiques est confiée à la Commission et aux autorités nationales. La Cour de justice des Communautés européennes garantit le respect de l'état de droit ».

Le Livre blanc tente une réflexion sur les principes et conditions d'une bonne gouvernance (« ouverture, participation, responsabilité, efficacité et cohérence »). Les intentions, comme les références à la démocratie et à l'État de droit, à la transparence et à la participation, sont fort louables, mais il manque une analyse critique des difficultés et obstacles qui empêchent ou freinent leur mise en œuvre.

Mais il existe aussi un autre mode d'eupéanisation, la « méthode ouverte de coordination » (MOC), lancée officiellement en 2000 au Conseil européen de Lisbonne. Elle est « un moyen d'encourager la coopération, d'échanger de bonnes pratiques et de convenir d'objectifs communs et d'orientations communes aux États membres (...). Elle se fonde sur la mesure régulière des progrès réalisés sur la voie de ces objectifs afin que les États membres puissent comparer leurs efforts et s'enrichir de leurs expériences mutuelles »⁷. La MOC permet de faire émerger des accords consensuels qui n'ont pas d'effet obligatoire pour les États membres mais qui peuvent s'imposer politiquement ou socialement.

Subsidiarité et proportionnalité

Au cœur de ces enjeux de gouvernance figure la mise en œuvre d'un principe consacré par l'intégration européenne : le principe de subsidiarité⁸. Ce principe est souvent faussement présenté comme donnant dans chaque circonstance la priorité aux échelons locaux, à moins que ceux-ci ne « délèguent » leurs responsabilités aux échelons supérieurs nationaux ou communautaires. En fait, le traité de l'Union européenne (article 5) précise : « L'Union n'agit que dans les limites des compétences que les États membres lui ont attribuées dans les traités pour atteindre les objectifs que ces traités établissent. Toute compétence

⁶ Gouvernance européenne, Livre blanc, COM(2001)428.

⁷ Idem.

⁸ Cf. Jean-Louis Clergerie, *Le principe de subsidiarité*, Ellipses, 1997.

non attribuée à l'Union dans les traités appartient aux États membres. En vertu du principe de subsidiarité, dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, l'Union intervient seulement si, et dans la mesure où, les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les États membres, tant au niveau central qu'au niveau régional et local, mais peuvent l'être mieux, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, au niveau de l'Union. En vertu du principe de proportionnalité, le contenu et la forme de l'action de l'Union n'excèdent pas ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs des traités ».

Une bonne application du principe de subsidiarité implique d'examiner au cas par cas, et de manière évolutive, ce qui doit relever de l'Union européenne dans la mesure où elle est plus efficace que chacun des États agissant séparément, là où donc son intervention apporte une « valeur ajoutée ». En même temps, l'Union européenne doit limiter son action à ces compétences et n'utiliser que les moyens nécessaires aux objectifs ainsi définis. Pour tous les autres domaines, l'UE devrait laisser une grande marge d'initiatives, une réelle autonomie, un « large pouvoir discrétionnaire » (expression du Protocole 26 consacré aux services d'intérêt général) aux autorités publiques nationales, régionales et locales pour définir et mettre en œuvre d'une part leurs compétences, d'autre part la forme la plus adaptée à leurs spécificités. Comme nous l'avons clairement montré pour ce qui concerne les services publics⁹, l'Union européenne est une conjugaison d'unité et de diversité et non une harmonisation ou même une convergence systématique.

Quelle démocratie ?

De la même façon, il faut s'interroger sur la démocratie et ce qu'il est convenu d'appeler le « déficit démocratique européen ». Le concept et la théorie de démocratie tels que définis dans les « démocraties occidentales » sont-ils opératoires et adéquats aux réalités de ce qu'est l'Union européenne ? Sans doute le Parlement européen est-il l'institution qui correspond le mieux aux normes habituelles de la « représentation démocratique », encore que son élection dans le cadre chaque État membre et avec des modes différents représente une entorse à l'idéal type. Mais le jeu complexe des institutions européennes dont nous avons rappelé les principales spécificités ne saurait relever d'une appréciation quantitative d'un trop peu de démocratie.

Il faut en particulier prendre en compte deux originalités du fonctionnement des institutions européennes, la « comitologie » et le « lobbying », qu'une appréciation hâtive caractérise, en particulier en France, comme des entraves à une véritable démocratie. En fait ce sont aujourd'hui des outils essentiels qu'utilisent les institutions communautaires, en particulier la Commission, mais aussi le Parlement européen pour connaître la diversité des réalités dans toute l'Union européenne¹⁰. La Commission européenne ne dispose que d'effectifs limités (contrairement à l'image donnée des « eurocrates ») et de peu d'éléments pour appréhender la série de diversités qui existent à l'échelle des 27 États membres ; alors qu'elle a pour fonction en particulier de promouvoir l'intérêt communautaire et de faire des propositions législatives, elle ne dispose que de peu de moyens de connaissance de la réalité dans toutes ses dimensions, les États membres étant structurellement attachés à conserver leurs données et connaissances, compte tenu des tensions entre intérêts nationaux et intérêt commun européen. Le lobbying est dès lors apparu comme étant un moyen essentiel de contournement de cet obstacle, en invitant tous ceux qui le veulent à faire part de leurs réflexions et propositions, de manière officielle et la plus transparente possible, sur la place publique et non, comme c'est le cas en France, lors de rencontres discrètes ou de bons repas.

A l'évidence, les différents acteurs ont- des moyens très différents pour conduire ce lobbying, pour répondre aux consultations organisées par la Commission européenne, pour venir rencontrer les services de la Commission ou les Parlementaires européens. Il y a là un chantier à ouvrir pour développer le pluralisme du lobbying, assurer un contrôle parlementaire efficace, faire respecter des règles de déontologie. Mais il serait absurde de prétendre l'interdire : il est légitime que les acteurs se regroupent pour faire entendre leurs

⁹ Cf. *Mapping of the Public services in the European Union and the 27 Member States*, 2010, www.actionpublique.eu

¹⁰ Cf. Sabine Saurugger, *Les groupes d'intérêt économique et l'élargissement de l'UE*, L'Harmattan, 2004.

besoins, aspirations et demandes, sauf à remettre en cause le droit d'association, dont il faut rappeler ici qu'il a fallu 112 ans après la Révolution pour que les élites françaises le reconnaissent. En fait, on doit sans doute considérer un lobbying pluraliste, aussi paradoxal cela peut-il apparaître, comme une forme d'« euro-démocratie » adaptée à ce qu'est aujourd'hui l'UE.

Nous retrouvons ici la place de « l'individu » et du « citoyen » dans cette construction. Si l'Union était un véritable État, chaque individu pèserait de la même manière et le Parlement européen serait élu directement par l'ensemble de ses citoyens au niveau de l'Union et non par représentations nationales.

Le traité de Lisbonne innove en instituant une « initiative citoyenne » par laquelle un million de citoyens européens ressortissants d'au moins un quart des États membres pourront demander à la Commission européenne de présenter de nouvelles propositions législatives.

Parmi les innovations institutionnelles de l'Union, le Livre blanc sur la gouvernance européenne met l'accent à juste titre sur de nouveaux organes de médiation.

Le rôle et l'efficacité du Médiateur européen et de la commission des pétitions du Parlement européen doivent être complétés par la création de réseaux d'organismes similaires existants dans les États membres qui puissent statuer sur les litiges faisant intervenir des citoyens et des questions d'ordre communautaire. Cela devrait améliorer la connaissance des citoyens quant à l'étendue et aux limites de leurs droits dans l'ordre juridique communautaire et leur permettre de savoir quelles autorités de l'État membre considéré peuvent résoudre certains problèmes.

Régulation et évaluation

Aujourd'hui, l'Union européenne est un nouveau niveau de régulation. À travers l'élaboration des directives, puis leur transposition, ou l'application directe des règlements, elle est en mesure de modifier en profondeur les « règles du jeu » dans l'ensemble des États membres. Elle est l'initiatrice et la formalisatrice de décisions toujours plus nombreuses, mais renvoie le plus souvent la mise en œuvre et l'évaluation de celles-ci au niveau national. Bien loin de suivre ceux qui estiment prématuré de poser la question d'instances européennes de régulation, il faut prendre en compte le fait que les institutions européennes, la Commission (aujourd'hui, la DG Concurrence et la DG Marché intérieur sont des régulateur de fait dans de nombreux domaines) et la Cour de justice, exercent d'ores et déjà un rôle de régulation, le plus souvent sans le reconnaître explicitement. Il convient donc de procéder aux nécessaires clarifications et de préciser, sur la base du principe de subsidiarité, ce qui relève d'une régulation européenne, sur quelles bases, avec quels organes et les modes de relations avec les régulations nationales et infranationales.

Le Livre blanc sur la gouvernance souligne qu'« une culture renforcée d'évaluation et de rétro-information doit être créée afin de tirer les enseignements des succès et des erreurs du passé. Cela contribuera à éviter que les propositions ne réglementent exagérément et à faire en sorte que les décisions soient prises et appliquées au niveau qui convient ». Dans les faits, la culture de l'évaluation reste fort limitée et le plus souvent confisquée par la Commission, comme le montre l'absence d'évaluation des services publics.

Quels acteurs ?

L'ensemble de ces mutations reposent sur des acteurs, sur leurs interventions, mobilisations et stratégies.

Les acteurs économiques européens apparaissent relativement divisés en matière d'intégration européenne. Certains sont d'ores et déjà intégrés dans les processus de mondialisation et dans des jeux d'alliances transatlantiques qui les amènent à vouloir limiter les objectifs de l'Union européenne à être un grand marché unique largement ouvert sur le monde. Les règles de concurrence sur lesquelles est fondée l'intégration économique, ont d'ailleurs plutôt poussé chaque acteur national à privilégier ces alliances transatlantiques, afin d'éviter les risques d'abus de position dominante sur le marché intérieur. D'autres, au contraire, semblent considérer que la base locale et régionale de la production de valeur reste déterminante et que l'Europe a une histoire et des caractéristiques, qui sont porteurs de compétitivité à long terme. Ils semblent

plutôt favorables au développement de processus d'intégration non seulement économiques, mais aussi politiques.

Les gouvernements sont eux aussi divisés, tant ils sont ballottés entre le développement du processus d'intégration européenne et le fait de relever de logiques nationales, ce qui les conduit souvent à privilégier ou à n'accepter que ce qui est favorable à leurs intérêts (ou égoïsmes) nationaux. Cette contradiction a été motrice dans le développement des logiques à l'œuvre jusqu'ici, dans les crises, comme dans les avancées de l'intégration. Tout l'enjeu consiste à concevoir une intégration qui ne soit pas à somme nulle (le positif qui provient d'une nouvelle intégration s'accompagne de négatifs équivalents), mais d'un jeu à somme positive. La fait que chacun des États pris séparément soit incapable de peser dans la mondialisation, mais qu'ensemble les pays européens peuvent mettre en œuvre certaines mesures et exercer des rapports de forces, est évidemment un facteur favorable à cette hypothèse. Il reste que le poids des traditions et histoires nationales ne saurait être sous-estimé, ni passé par pertes et profits. C'est tout l'intérêt du principe de subsidiarité de permettre de clarifier ce qui relève de chaque niveau et de définir des rapports non-hiérarchiques entre eux.

Du côté de la société civile et des mouvements sociaux, on retrouve également de profondes contradictions. Au risque d'être quelque peu caricatural, on peut distinguer les forces qui se sont saisies des enjeux européens comme instruments pour mener leur traditionnelle dénonciation de la mondialisation, des gouvernements, des États, des acteurs économiques, etc., sans rechercher quelque proposition destinée à jouer un rôle moteur dans les processus d'intégration, tant ils sont persuadés qu'il ne peut rien en sortir de positif. D'autres, au contraire, complètent leurs critiques des politiques, des stratégies et des acteurs, par des propositions destinées à faire de l'intégration européenne un enjeu en tant que tel, à promouvoir des mobilisations et à construire des rapports de forces pour influencer sur le contenu même de l'intégration européenne, prenant en compte le fait, d'une part que l'issue des processus n'est pas écrit d'avance, d'autre part que l'Europe est un cadre pertinent pour ne pas être soumis aux logiques de la mondialisation libérale.

Les partis politiques ont eux aussi un retard important à combler pour devenir de véritables acteurs de la construction européenne. Certes, se sont constitués sur le papier des « partis européens », mais ceux-ci restent aujourd'hui bien davantage de timides coordinations de partis nationaux que de véritables acteurs européens.

Cette brève analyse des principaux acteurs conduit à prendre en compte les stratégies d'alliances qui peuvent se développer et qui se posent de manière différente des traditionnelles stratégies d'alliances nationales. Les clivages européens traversent toutes les forces politiques nationales. On pourrait même faire l'hypothèse qu'un poids croissant des enjeux européens pourra conduire à terme à un processus de décomposition-recomposition des forces politiques traditionnelles.

L'Union européenne n'est pas un « État nation »

Le devenir de l'intégration européenne n'est pas écrit d'avance. Il s'écrira à travers crises et avancées, sur la base de rapports de forces, de mouvements sociaux. Il sera ce qu'en feront les forces sociales.

L'Union européenne est-elle un « État nation » ? Il faudrait pour cela qu'elle réponde aux critères avancés aussi bien par Hobbes¹¹ et Hegel¹² que par Weber¹³. Le premier a montré que l'essence de la fonction de l'État est d'éviter le combat permanent de chacun contre chacun et contre tous, potentiellement destructeur de la collectivité et donc de chacun de ceux qui la composent ; c'est l'institution en position de Tiers qui donne force de Loi aux engagements contractuels. Hegel a souligné que l'État, garant du lien social, instaurateur de la paix sociale, se présente comme le porteur de l'intérêt général. Quant à Weber, il a clairement dégagé que l'État détient le monopole de la violence légitime ; c'est la seule machinerie sociale

¹¹ Thomas Hobbes, *Léviathan*, Gallimard, 2000.

¹² Georg Wilhelm Friedrich Hegel, *Principes de la philosophie du droit*, Gallimard, 1940

¹³ Max Weber, *Le savant et le politique*, UGE, 1963.

qui permette la confrontation pacifique des intérêts particuliers. On le voit, on ne peut faire relever l'UE de ces fondements.

Ainsi donc, l'Union européenne n'est – et ce sera vrai pour une longue période – ni un État-nation, ni un super-État, ni une fédération, ni une confédération, ni un « État du troisième type », mais reste ce que Jacques Delors qualifiait d'OPNI (objet politique non identifié) et qu'il propose aujourd'hui de qualifier de « fédération d'États nations », sans que ce soit un « État »¹⁴. Certes l'Union européenne dispose aujourd'hui de certaines prérogatives de pouvoir d'État, mais le jeu particulier de la répartition des compétences, du principe de « subsidiarité » et des institutions (que le traité de Lisbonne actualisent et clarifient), les rapports entre un intérêt commun - « communautaire » - en construction et la persistance – voire souvent l'exacerbation, en particulier comme première réponse à la crise – des intérêts nationaux, devraient nous empêcher de plaquer sur l'Union européenne des concepts et théories construites pour rendre compte d'autres réalités : calquer les modes de penser l'UE sur la manière dont nous analysons les États nations est une impasse. Il faut faire émerger de nouvelles catégories d'action publique et d'instances publiques, de nouveaux concepts aptes à rendre compte de l'histoire, des réalités actuelles et des enjeux des prochaines décennies.

On voit bien aujourd'hui combien les débats sur la « gouvernance économique » et le « Pacte pour l'euro + » adopté par le Conseil européen des 24 et 25 mars 2011 ne sont pas ceux qu'aurait un « État » intégrant toutes les dimensions politiques, économiques, sociales et culturelles, mais restent étroitement économiques et financiers¹⁵.

Un exemple significatif de ce que n'est pas l'Union européenne et en même temps de ce qu'elle peut faire aujourd'hui est celui du processus d'eupéanisation des services publics¹⁶. Engagé avec l'Acte unique de 1986 afin de mettre en œuvre les quatre libertés fondamentales de circulation, il s'est mené sur une stratégie consistant à casser les frontières et les monopoles nationaux ou locaux et à améliorer l'efficacité des services, en les « libéralisant » par l'introduction progressive de formes de concurrence. Toute une série d'acteurs ont essayé de combattre cette stratégie en demandant à l'Union européenne d'adopter une « Charte des services publics », puis une « directive cadre », c'est-à-dire une série de règles et de principes communs à tous les secteurs, qui permettraient de les garantir. Menée depuis 20 ans, cette démarche n'a pas abouti, tant elle a rencontré les oppositions qui se sont conjuguées de ceux qui veulent que l'UE se mêle le moins possible des services publics, de ceux pour lesquels une directive cadre empêcherait de « libérer les forces du marché » et de ceux qui sont attachés aux spécificités de chaque secteur, qu'un cadre général aplanirait.

En fait, cette démarche ne pouvait qu'échouer, car elle se fondait sur une analyse erronée de ce qu'est l'Union européenne. Un tel cadre juridique général n'existe dans aucun des États membres de l'Union européenne, même pas dans le plus centralisé et le plus attaché aux services publics, la France. Pourquoi l'Union européenne, qui n'est pas un État, pourrait-elle faire ce que n'ont jamais fait les États nation ? La démarche repose sur le fantasme d'une Union européenne idéalisée, qui viendrait suppléer aux carences des États membres, d'une Union européenne rédemptrice des échecs de stratégies nationales.

Peut-être l'Union européenne pourra-t-elle être assimilée un jour à un « État », à condition de reposer sur une « nation » à laquelle s'identifieraient les individus... Mais les conditions sont loin d'en être réunies. L'« accrochage institutionnel » de l'individu se fait non pas par une adhésion à un « État » abstrait mais par un attachement symbolique à la Nation perçue comme une famille élargie, dont l'existence s'est construite historiquement comme opposée aux autres. La « nation européenne » n'existe pas aujourd'hui.

¹⁴ Cf. Jean-Louis Quermonne, *L'Union européenne dans le temps long*, Presses de Sciences Po, Paris, 2010.

¹⁵ C'est l'esprit des propositions de la Commission spéciale sur la crise économique et financière mise en place par le Parlement européen au printemps 2011 de dépasser cette vision réductrice.

¹⁶ Cf. Pierre Bauby, *L'eupéanisation des services publics*, Presses de SciencesPo, 2011 ; *Service public, services publics*, La Documentation française, 2011.

Que sera l'UE demain ? Une Fédération d'États nations, sans être un État, comme le propose le même Jacques Delors ? La formule peut paraître séduisante, mais l'emploi du terme de « fédération » est sans doute trop connoté pour ne pas susciter bien des appréhensions ou oppositions.

Esquisses de nouveaux concepts

Si la construction européenne peut être critiquée pour sa lenteur et sa timidité à relever les défis de la mondialisation, on peut aussi en faire une autre lecture à l'échelle du temps long : en un demi-siècle s'est mené un processus original et inédit, en rupture complète par rapport aux derniers siècles, sans précédent dans l'histoire, et qui est aujourd'hui une référence – un modèle ? – pour bien d'autres régions du monde dans le contexte d'une mondialisation qui demande à être maîtrisée.

L'intégration européenne repose sur l'élaboration d'un intérêt commun aux États membres et aux citoyens européens, qui puisse se conjuguer avec les intérêts nationaux de chacun. Construire des réponses s'inscrivant dans cette problématique demande du temps et du pragmatisme. Il ne s'agit pas de brûler les étapes, mais de faire converger au cas par cas des histoires, traditions et intérêts différents, de conjuguer unité et diversité¹⁷, dans une démarche « gagnant-gagnant », un « jeu à somme positive », qui puissent être reconnus comme tels par les acteurs, faire l'objet d'un large accord ou consensus, être considérés comme légitimes et devenir « hégémoniques » (au sens de Gramsci) au point de s'imposer dans les politiques et institutions.

Encore faut-il à cet effet disposer des outils et concepts permettant de rendre compte de ce qu'est – et sera pour une longue période - l'Union européenne, de façon à disposer d'un cadre conceptuel opérationnel, permettant de rendre créatrices les tensions et unités contradictoires qui la caractérisent.

On peut tenter ici d'esquisser cinq pistes pour innover et ne pas plaquer des cadres inadaptés de pensée.

1. L'Union européenne comme « Union d'États nation »

Le traité de Maastricht de 1992 a institué l'« Union européenne », englobant la Communauté économique européenne et les deux autres piliers, précisant ses objectifs et relançant donc le débat sur les rapports entre l'économique – qui avait été le vecteur d'intégration depuis le traité de Rome de 1957 – et le politique, mais sans trancher sur le référentiel institutionnel qu'elle aurait à l'avenir ; ce terme d'« Union » a été maintenu comme référence aussi bien par la Convention pour l'avenir de l'Europe et le projet de traité constitutionnel qui en est issu, que par le traité de Lisbonne ; les références à un objectif « fédéral » avancées par la Convention, n'ont pas été retenues pour laisser ouverte la forme que pourra prendre demain l'UE.

La proposition évoquée de Jacques Delors, consistant à parler de « fédération d'États-nation » a l'avantage de mettre l'accent sur le fait que le référentiel « État nation » reste celui des États membres et que l'UE n'entre pas dans cette catégorie. Mais l'emploi du concept de « fédération » ne contribue pas à lever les confusions, méfiances et rejets. C'est pourquoi pour toute la période à venir – qui sera sans doute longue – la référence à une « Union d'États-nation » semble bien plus opératoire et productive. Ce qui compte c'est le contenu des orientations et politiques que mènera l'UE sur la base des compétences – à ce stade, les quelques compétences exclusives et les nombreuses compétences partagées - que le traité de Lisbonne a clarifiées, dont le contenu ne permet pas de parler d'« État » à propos de l'UE.

2. Une « gouvernance conjugante »

Quelle gouvernance adaptée à ces compétences et objectifs de l'UE ? Le débat des trois dernières années sur la « gouvernance économique » montre l'impasse des propositions qui se fondent sur l'importation des termes et concepts forgés pour les États-nation. Il en est ainsi par exemple des propositions de mise en place d'un « gouvernement économique » européen ou de la zone euro. D'abord, parce qu'aucun « gouvernement » ne peut reposer sur un saucissonnage entre l'économique et le reste ; ensuite parce que

¹⁷ Le *think tank Notre Europe*, fondé par Jacques Delors, a pris comme devise « Penser l'unité européenne », alors que l'enjeu devrait être de penser l'unité et la diversité.

tout « gouvernement » se fonde sur un « pacte de légitimité » dont rien aujourd'hui ne permet de présupposer l'existence ; un « gouvernement » serait amené à décider de mesures pour l'ensemble de l'UE ou de la zone euro, dont on voit bien qu'elles seraient inacceptées parce qu'inacceptables, parce que sans fondement de légitimité. On le voit bien avec toutes les incertitudes qui existent aujourd'hui autour de la « conditionnalité » de l'affectation des fonds européens de cohésion.

La « gouvernance conjuguant » cherche à rendre compte d'une série d'unités contradictoires qui structurent et structureront longtemps l'UE et qu'il s'agit ni de nier, ni d'opposer ou de prétendre dépasser, mais de conjuguer : le communautaire et de l'inter-gouvernemental ; l'économique, le social et l'environnemental ; le local, le régional, le national et l'euro-péen – qui fait l'objet des réflexions sur la « *multi-level governance* » ; les intérêts nationaux et la construction d'un « intérêt général communautaire » ; plus généralement l'unité et la diversité.

3. Une « dynamique européenne de régulation et d'évaluation »

L'UE n'est pas un État nation, mais elle est fondée sur le principe de subsidiarité, qui lui donne des compétences quand son action est plus efficace que celle des États membres agissant séparément, et en même temps sur la participation de tous les acteurs concernés, les « parties prenantes » ou « *stakeholders* ».

Sur ces bases fondatrices, l'UE a de réelles responsabilités en matière de régulation économique, sociale, et politique. Mais elle a tendance à concentrer les fonctions de régulation soit au sein des institutions que sont la Commission européenne – en particulier les DG concurrence et marché intérieur – ou la Cour de justice, soit dans des agences ou comités définis comme « indépendants », mais qui reposent pour l'essentiel sur un fonctionnement technocratique.

Une « dynamique européenne de régulation et d'évaluation » suppose de mener de front deux mouvements, dans le cadre des compétences de l'UE et uniquement dans ce cadre, sans empiéter sur les compétences et responsabilités des États membres : celui de la démocratisation de toute instance de régulation pour l'ouvrir réellement à la participation active de toutes les parties prenantes, pour susciter des débats publics à tous les niveaux et contribuer à construire du « lien européen » ; celui du développement créatif d'outils d'évaluation adaptés, permettant d'améliorer la connaissance de la diversité des réalités et d'assurer un suivi permanent des évolutions et transformations aussi bien que des effets des mesures et politiques européennes – ce qui suppose là aussi la participation active de toutes les parties prenantes.

L'étude « *Mapping of the Public services in the European Union and the 27 Member States* »¹⁸ a mis l'accent sur le fait que jusques là les institutions européennes ne disposaient pas d'une connaissance complète de la situation des services publics et pratiquaient une gouvernance européenne « aveugle » ; mais comme cette recherche risque de ne pas être régulièrement suivie et actualisée, on risque de retomber rapidement dans le même travers.

4. Une « euro-démocratie »

Il n'existe pas de « modèle » de démocratie adapté aux réalités de ce qu'est aujourd'hui l'UE. On ne saurait donc se contenter de transposer une des formes de « démocratie représentative » existant dans les États-nation membres. Certains ont proposé pour la ratification du traité constitutionnel de recourir à un référendum européen ; mais, outre le fait que cette forme de consultation n'existe pas dans certains États membres, on connaît bien en France les aléas qui peuvent pervertir cette forme de consultation qui prétend résumer en choix binaire ce qui relève de la complexité. D'autres avancent l'hypothèse d'une élection au suffrage universel du « président de l'UE » ; outre que ce serait simplifier abusivement des institutions qui relèvent d'équilibres fragiles mais nécessaires, on connaît trop aussi en France les multiples effets pervers de cette forme de personnalisation-technocratisation pour prétendre l'« exporter » à l'échelle de l'Europe. Plus séduisante est sans doute la proposition de profiter de l'élection du Parlement européen au suffrage universel pour que le président de la Commission soit le candidat du parti ayant remporté les élections ; mais, outre le

¹⁸ Op. cit.

fait que ces élections sont marquées par un abstentionnisme record, dont il n'est pas sûr que la mesure la ferait diminuer, ce serait lui donner une légitimité qui amènerait la Commission, qui concentre déjà beaucoup de pouvoirs, à prendre le pas sur les autres institutions.

Il faut donc inventer et faire vivre des formes innovantes de participation des 500 millions d'européens, dépassant les formes et oppositions traditionnelles. L'essence de la « démocratie » ne se résume pas à l'existence d'élections, mais consiste à assurer la prise en charge collective à chaque niveau d'organisation de la maîtrise de sa situation et de son devenir, associant toutes ses composantes et donc chaque citoyen qui la compose. Plutôt que d'attendre des recettes miracles institutionnelles, il faut *multiplier*, pour ce qui concerne les compétences de l'UE, les formes de débats publics, d'expression des attentes et aspirations de tous les citoyens à tous les niveaux, un « espace public » européen, pour féconder les débats européens et les décisions des institutions par la participation citoyenne. De ce point de vue l'« initiative citoyenne » instituée par le traité de Lisbonne, va dans le sens de ces expérimentations plurielles qu'il faut encourager.

5. La construction d'une « société civile européenne pluri-morphe »

Parmi les éléments clés de l'« euro-démocratie » à construire, figure la nécessité de permettre l'éclosion d'une véritable société civile à l'échelle européenne. Ces dernières années de multiples initiatives se sont développées dans ce sens, allant de formes institutionnelles, par exemple la définition du Comité économique et social européen (CESE) comme expression de la « société civile organisée », à des initiatives de réseaux s'inscrivant dans le processus de construction européenne et visant à faire émerger un débat européen et des propositions pour l'Europe.

Si l'expression de « société civile européenne pluri-morphe » est employée, c'est qu'il s'agit aujourd'hui de faciliter l'éclosion de multiples initiatives et expériences, sans vouloir à ce stade leur imposer un cadre unique. L'objectif est d'essayer de relier le micro et le macro dans un processus pluriel et non-hiérarchique. Pourquoi les institutions européennes n'ont-elles toujours pas adopté un statut souple d'association européenne, facilitant l'innovation ?

Il faut revenir ici sur le « lobbying » dont ont été montrées à la fois les origines et la nécessité. Plutôt que de prétendre l'interdire – ce qui serait d'ailleurs complètement illusoire –, il semble qu'il faille continuer à l'inscrire comme élément de l'« euro-démocratie », en essayant de limiter le déséquilibre de moyens qui existe entre d'un côté la représentation des groupes d'intérêt économiques et de l'autre toutes les formes liées à l'émergence de la société civile ; les institutions européennes devraient développer des outils – sans impliquer nécessairement le versement de « subventions » à telle ou telle organisation – permettant l'expression et l'intervention de celle-ci dès lors qu'elle se situe comme acteur de la construction européenne, en assurant un véritable contrôle parlementaire de son caractère pluraliste.

* *

Ces quelques pistes demandent à être critiquées et approfondies. Mais une chose semble sûre : on ne pourra pas faire l'impasse de telles remises à plat et inventions si l'on veut que l'Union européenne soit un des vecteurs de notre devenir.

La manière dont la crise financière-économico-sociale actuelle a été appréhendée et gérée en Europe est révélatrice tout à la fois de la nécessité de l'intégration européenne, tant chacun des Etats européens est incapable de la maîtriser dans son cadre national, mais aussi de la fuite en avant que représentent les appels au « fédéralisme » ou à la « gouvernance économique », tant ce qui est clé n'est pas la forme institutionnelle, mais le contenu des politiques communes, du projet européen, à mettre en œuvre, qui puisse faire converger les intérêts légitimes de chaque Etat et l'intérêt commun.

La crise appelle des réponses qui sortent des sentiers battus et qui ne peuvent ni se contenter de répéter les slogans des années 1970, ni forcer l'UE à rentrer dans le moule classique des « États nations ». C'est d'innovations politiques, conceptuelles, paradigmatiques, dont l'Union européenne a besoin.

Références bibliographiques

- BAUBY P., *L'eupéanisation des services publics*, Presses de SciencesPo, 2011.
- BAUBY P., *Service public, services publics*, La Documentation française, 2011.
- BAUBY P. et SIMILIE M.M., *Mapping of the Public services in the European Union and the 27 Member States*, 2010, www.actionpublique.eu.
- BITSCH M-T., *Histoire de la construction européenne*, Ed. Complexe, Bruxelles, 2008.
- CLERGERIE J-L., *Le principe de subsidiarité*, Ellipses, 1997.
- HEGEL G. W. F., *Principes de la philosophie du droit*, Gallimard, 1940.
- HOBBS T., *Léviathan*, Gallimard, 2000.
- MASSON A., *Droit communautaire. Droit institutionnel et droit matériel*, Larcier, 2008.
- MONNET J., *Repères pour une méthode, propos sur l'Europe à faire*, Fayard, 1996.
- QUERMONNE J-L., *L'Union européenne dans le temps long*, Presses de Sciences Po, Paris, 2010.
- QUERMONNE J-L., *Le système politique de l'Union européenne*, Montchrestien, 8^{ème} éd., 2010.
- SAURUGGER S., *Les groupes d'intérêt économique et l'élargissement de l'UE*, L'Harmattan, 2004.
- WEBER Max, *Le savant et le politique*, UGE, 1963.

Pierre Bauby, ingénieur puis docteur de l'IEP de Paris, a dirigé l'Observatoire Electricité et sociétés d'EDF de 1991 à 2003 et est aujourd'hui enseignant et chercheur associé à l'Université Paris 8 et à Sciences Po. Membre de la Commission scientifique internationale « Services publics et entreprises publiques » du CIRIEC, il est expert auprès de l'Intergroupe services publics du Parlement européen et auprès du Comité économique et social européen. Il vient de publier *Service public, services publics* à la Documentation française et *L'eupéanisation des services publics* aux Presses de Sciences Po.