

grande avancée étant suivie d'une longue période de stabilisation où se figent les rapports de force. Le nombre d'acteurs n'a cessé de croître, qu'ils s'agissent d'États, d'individus ou d'organisations privées. Et leur façon de « jouer le jeu » communautaire a également pu fluctuer, transformant d'autant plus celui-ci en retour et le rendant particulièrement incertain. L'indétermination prime en effet sur les rationalisations dont cette entreprise politique est l'objet.

Il n'en reste pas moins que, dans l'ensemble, le processus d'intégration communautaire est une dynamique qui s'est avérée finalement très robuste : bien que contestée dans ses modalités, plus rarement dans son principe, elle n'a jamais été fondamentalement remise en cause ni définitivement stoppée. Trop d'acteurs se sont investis dans ce jeu, trop de normes ont été produites, trop de politiques sectorielles ont été saisies et trop d'intérêts se sont entremêlés pour qu'un retour en arrière soit désormais possible, du moins pensable. Ce sentiment d'inéluctabilité est tel que les moments de crise institutionnelle s'accompagnent inévitablement d'efforts des États membres comme des institutions supranationales pour relancer le processus, tout au moins à en entretenir les conditions de possibilité.

Résumé du chapitre

Ce chapitre a présenté les règles du jeu politique européen telles qu'elles se sont développées depuis les années 1950. Initialement fait d'errements et de tâtonnements, ce jeu s'est progressivement stabilisé autour d'un ensemble de tensions, entre stratégie de l'intégration et stratégie de la coopération et entre logique de marché et logique d'intervention. Les théories proposées par la science politique (néo-fonctionnalisme, intergouvernementalisme, néo-institutionnalisme) rendent compte des dynamiques parfois contradictoires de l'UE.

Références

- Marie-Thérèse Bitsch, *Histoire de la construction européenne*, Bruxelles, Complexe, 2004.
 Guillaume Courty, Guillaume Devin, *La construction européenne*, Paris, La Découverte, 2010.
 Renaud Dehousse, *La fin de l'Europe*, Paris, Flammarion, 2005.
 Jean-Louis Quermonne, *L'Union européenne dans le temps long*, Paris, Presses de Sciences Po, 2008.
 Sabine Saurugger, *Théories de l'intégration européenne*, Paris, Presses de Sciences Po, 2010.

Questions

- L'intergouvernementalisme est à la fois une méthode de prise de décision et une théorie de l'intégration européenne. Expliquez.
- Qu'est-ce que la méthode communautaire ?
- L'intégration européenne est-elle irréversible ?

Chapitre 2

LES ACTEURS DE L'UNION EUROPÉENNE

Dans ce chapitre, les acteurs de l'Union européenne seront décrits en fonction des ressources dont ils disposent mais aussi de leur manière concrète de s'investir dans le jeu politique européen. Une focale sociologique, attentive au substrat social des acteurs de l'Europe et aux relations qui tendent à se former entre eux, sera privilégiée (Georgakakis et Weisbein 2010). Le nombre de joueurs conviés et accrédités dans le jeu politique communautaire n'a cessé de croître, ceux-ci devenant non seulement plus nombreux mais surtout plus hétérogènes, nécessitant de fait des formes de coordination nouvelles (*infra*, chapitre 3). Il serait faux de considérer ces différents acteurs comme des collectifs réifiés, homogènes, soudés par des intérêts distincts et séparés par des frontières institutionnelles infranchissables. On verra au contraire des circulations et des formes de porosité entre les différents espaces sociaux dans lequel le jeu politique européen se déroule, construisant des réseaux à la fois interinstitutionnels (par ex. entre la Commission et le Parlement), transnationaux (par ex. entre les syndicats français et allemands) et même parfois intersectoriels (par ex. entre l'économie et le droit). À travers ces interactions, des rôles spécifiquement européens émergent et s'institutionnalisent qui permettent de lire en creux les principales logiques de l'Europe politique.

I. AU CŒUR DU POUVOIR EUROPÉEN : LE TRIANGLE INSTITUTIONNEL ET LA COUR DE JUSTICE

Au centre de la méthode communautaire, se trouve le « triangle » formé par la Commission, le Conseil (qui représente les gouvernements nationaux) et le Parlement (qui représente les électeurs). Avec cette métaphore géométrique, on

insiste sur les interdépendances qui se nouent entre les trois pôles, sur un plan horizontal et non pyramidal puisque ces institutions sont toujours amenées à collaborer pour adopter une norme, sans qu'aucune d'entre-elles ne soit en mesure d'imposer totalement ses vues aux autres (Magnette 2000, pp. 199-231). On peut néanmoins résumer le schéma typique de la sorte : la Commission propose et le Conseil légifère, le plus souvent (mais pas toujours) avec le Parlement européen. Nous avons fait le choix d'adjoindre à ce triangle un quatrième acteur, à savoir la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), qui

Séparation des pouvoirs : doctrine constitutionnelle, inspirée par les écrits de Locke et de Montesquieu, qui confie le pouvoir exécutif d'appliquer les lois au gouvernement, le pouvoir législatif d'adopter les lois et le budget au parlement, et le pouvoir judiciaire de s'assurer du respect des lois aux tribunaux.

n'est pas à proprement parler un acteur décisionnel mais dont la contribution à l'intégration communautaire a été décisive. Si cet espace concentre le pouvoir dans une structure qui n'est pas sans rappeler la **séparation des pouvoirs** dans les régimes politiques démocratiques, il s'agit également d'un ensemble assez complexe, « baroque » (Abélès 1996, p. 48), caractérisé par l'absence de formes stables de leadership, par une fragmentation de l'autorité et par des formes éclatées de responsabilité ou de reddition des comptes.

1.1 La Commission européenne

D'abord dénommée Haute Autorité dans la CECA, scindée en trois entités distinctes pour chacune des trois communautés par le Traité de Rome de 1957, puis fusionnée en 1967, la Commission européenne est au centre du gouvernement de l'Union européenne. Mandatée pour cinq ans (afin de s'ajuster avec la durée de la législature du Parlement), la Commission est composée d'une part d'un *collège* de 27 commissaires (soit un par État membre), chacun assisté de son propre *cabinet* de conseillers politiques et mandaté pour 5 ans, et d'autre part d'environ 40 directions générales (DG), services administratifs s'apparentant à des ministères et placés sous la responsabilité d'un commissaire¹. La Commission salarie environ 32 000 fonctionnaires et autres agents qui composent en son sein un véritable corps bureaucratique, la « fonction publique européenne ». Même si l'institution revendique une superficie de 865 000 m² répartis sur 61 immeubles, son siège est situé dans le bâtiment du **Berlaymont**, à Bruxelles.

Institution la plus originale et parmi les plus puissantes du processus politique européen – donc la plus décriée également, tant elle pèse sur la définition de ce qui est considéré comme un « enjeu européen » –, la Commission a suscité une littérature importante (Joana et Smith 2002, Hooghe 2002). Il ressort de ces analyses la nature essentiellement composite de l'institution, héritière de son histoire et empruntant à deux modèles d'organisation : elle est à la fois un

1. Le Traité de Lisbonne stipule que la Commission ne comportera plus que 18 membres à compter de 2014 et que les commissaires seront sélectionnés non plus en fonction de leur nationalité mais de « leur engagement européen » (art. 9D3).

Berlaymont : construit en 1960 pour accueillir la Commission européenne, le Berlaymont a été fermé de 1991 à 2004 pour cause de désamiantage. Cet ensemble immobilier est situé au cœur du Bruxelles des élites européennes, le « quartier européen » (ou quartier Schuman) situé autour du rond-point Schuman. Depuis 1995, le Berlaymont fait face au Justus Lipsius, le bâtiment où se tiennent les réunions du Conseil et qui abrite le secrétariat de ce dernier. À quelques mètres du rond-point Schuman se trouve l'Espace Leopold, le complexe immobilier qui accueille le Parlement européen à Bruxelles. Ce dernier fait face à la place du Luxembourg, ou encore « place Lux », un lieu fréquenté par les attachés politiques et les journalistes. Ce petit espace de la ville voit différentes élites se côtoyer professionnellement mais aussi dans les loisirs, se renforçant ainsi dans leurs représentations (Baisnée 2007). C'est devant le Berlaymont que se déroulent la plupart des manifestations contre les politiques de l'UE.

gouvernement (capable de conduire une politique) et une administration (subordonnée au Conseil des ministres dont elle prépare les décisions). Il s'agit d'une institution centrale, fragmentée et surtout ambiguë.

1.1.1 Une institution centrale

Il convient de souligner avec les néo-fonctionnalistes la place centrale que cette institution occupe dans la configuration politique communautaire. La Commission européenne est devenue un véritable entrepreneur politique, c'est-à-dire un acteur qui met en place des stratégies en vue de conquérir et d'exercer le pouvoir politique. Elle possède de nombreuses ressources pour mener les politiques publiques européennes, mais surtout pour influencer les autres acteurs engagés dans le jeu européen (Lequesne 1996).

Sur la plupart des politiques, dites « communautaires » ou encore « du premier pilier », la Commission détient le *monopole du droit d'initiative* (qu'elle partage toutefois avec les États membres dans les autres domaines). Le pouvoir statutaire d'initier l'action publique communautaire constitue une arme politique très efficace. Aucune législation européenne, aucune politique ne peut en effet être entreprise sans sa mise en forme initiale par la Commission, véritable organe *d'impulsion* : c'est elle qui propose les lois européennes, parfois en consultant diverses institutions

(Comité des régions, Comité économique et social). La Commission est également, dans certains domaines comme la gestion des fonds communautaires et la politique de concurrence qu'elle administre, une instance *d'exécution*. Finalement, c'est une instance *juridictionnelle* puisqu'elle est garante du respect du droit européen : « gardienne des traités », la Commission protège les lois européennes et veille à ce qu'elles soient bien appliquées par les États membres, obligeant ces derniers à lui transmettre des renseignements techniques ou à se justifier sur certains projets. Un pouvoir de sanction lui est concédé, lui permettant de poursuivre un État devant la Cour de justice.

L'évocation de l'« intérêt général européen » qu'est supposée incarner la Commission compose une ressource symbolique qui n'est pas dénuée d'efficacité dans le jeu politique de l'UE. Face aux « égoïsmes nationaux », seule celle-ci peut faire valoir l'« intérêt communautaire », en raison de sa nature de gardienne des traités mais aussi du statut diplomatique qui lui est attribué dans les négociations et les relations internationales où la Commission représente l'UE. Cette conception pénètre fortement l'institution et ceux qui la font vivre, comme en témoigne l'impératif d'indépendance des commissaires vis-à-vis de leurs gouvernements nationaux ainsi que l'aptitude des fonctionnaires de la Commission à mobiliser des valeurs « communautaires » pour construire leur

rôle et défendre leurs positions face aux autres acteurs (Georgakakis 2002b). Ainsi les membres de la Commission doivent prononcer ce serment lors de leur prise de fonction : « Je jure, dans l'accomplissement de mes devoirs, de ne solliciter ni d'accepter d'instructions d'aucun gouvernement ni d'aucun organisme, et de m'abstenir de tout acte incompatible avec le caractère de mes fonctions » (article 157 du Traité de Rome).

Cette symbolique grandissante peut toutefois se retourner en critique : pour ses opposants politiques, la Commission oscille entre deux figures antinomiques, celle de l'« aréopage technocratique, apatride et irresponsable » selon la formule du Général de Gaulle et celle du « jouet » des États, chaque commissaire représentant secrètement les intérêts du gouvernement qui a réussi à l'imposer à son poste.

Au-delà de ces ressources juridiques et symboliques, la Commission peut compter sur la forme privilégiée de son travail politique, à savoir le recours à la régulation comme mode d'action publique (Majone 1996). Administration peu dotée en raison de la modestie de son budget ou de ses ressources humaines, acteur jouant tout particulièrement de la « force des liens faibles » que permettent les réseaux, la Commission n'a pas les moyens de faire à l'échelle de l'UE ; elle va donc *faire faire* par les États membres, notamment en agissant par la réglementation. Par là même, elle délègue à ces derniers, tout comme aux entreprises, les coûts de mise en œuvre des programmes qu'elle a rédigés.

En faisant jouer ces différents pouvoirs, la Commission jouit d'une position centrale puisque tout dossier européen passe inmanquablement par elle, à qui elle donne une impulsion décisive en circonscrivant dès l'origine les champs du

pensable et du possible. C'est ce qu'on appelle la **mise à l'agenda**. On peut même parler d'une position surplombante, panoptique presque : le collège des commissaires compose en effet une des rares arènes intersectorielles du gouvernement de l'Union européenne, c'est-à-dire un dispositif de médiation entre ses différents secteurs d'action publique, un site privilégié qui permet de voir « d'en haut » fonctionner la machinerie communautaire dans son ensemble (Joana et Smith 2002).

Mise à l'agenda : « inscrire à l'ordre du jour », cet anglicisme largement répandu en analyse des politiques publiques désigne le fait de mettre une question en évidence dans un débat politique ou dans le processus de formulation d'une politique.

1.1.2 Une institution modeste, éclatée et surveillée

Malgré ces ressources indéniables, il faut insister sur les contraintes qui pèsent sur l'action de la Commission. Celles-ci relèvent à la fois de facteurs internes (une faiblesse organisationnelle et un éclatement prononcé) et externes (à travers les nombreux contrôles que font peser sur elle d'autres institutions). Il faut retourner à l'histoire de l'institution pour situer l'origine de cette position de faiblesse. Création particulièrement originale, la Haute Autorité (puis la Commission) n'a pu exister qu'au prix de nombreuses garanties exigées par les États membres, dont un transfert limité de ressources organisationnelles et l'existence de moyens de contrôle, par les gouvernements et par une assemblée de parlementaires. Puis, institution de plus en plus puissante, notamment sous

certaines présidences (l'allemand Walter Hallstein de 1958 à 1967, le français Jacques Delors de 1985 à 1995), la Commission a subi des critiques croissantes, jusqu'à incarner la figure de la technocratie tatillonne et parfois absurde.

Une faiblesse structurelle. Pour commencer, la modestie de cette organisation surprend eu égard à l'étendue de ses pouvoirs, même si c'est la plus importante de l'Union : avec 32 000 fonctionnaires et 112 milliards d'euros de budget en 2010, la Commission est comparable en taille à l'administration locale d'une ville moyenne ou au ministère français de l'Agriculture qui compte le même nombre d'agents. De plus le travail en interne est compliqué par la politique linguistique de l'Union qui implique des délais et des frais supplémentaires de traduction à partir de et vers les 23 langues officielles de l'UE – sans compter les structures qui rendent ce plurilinguisme possible, à savoir la DG Traduction pour les documents écrits (forte de 1 750 linguistes et d'un personnel administratif de 600 personnes) ou bien la DG Interprétation pour la traduction et l'animation des conférences (composée de 500 interprètes permanents et de 2 700 collaborateurs extérieurs agréés). Pour autant, les langues de travail de la Commission européenne restent l'anglais (principalement), le français et l'allemand, intervenant ponctuellement selon les directions générales et la nationalité du commissaire en charge. Plus généralement, le travail administratif au sein de la Commission est compliqué par les nécessaires « compromis culturels » qui ont lieu dans toutes les organisations plurinationales et multiculturelles. Il en découle des formes de refoulement ou d'hybridation des cultures administratives qui, si elles s'avèrent riches en soi, peuvent considérablement freiner les processus d'instruction et de suivi des dossiers (Bellier et Wilson 2000)

Un éclatement interne. Formellement, la Commission est divisée en une quarantaine de directions générales (ou DG), chacune étant responsable d'un secteur d'action publique (tableau 1). Elle est « multi-organisationnelle » au sens où elle regroupe formellement des services plus ou moins autonomes et mus par des traditions et des pratiques administratives contrastées : la Commission n'est pas monolithique, c'est plutôt un ensemble en équilibre composé de segments relativement hétérogènes et autonomes, souvent en conflit entre eux. Les DG apparaissent en effet très différentes les unes par rapport aux autres, par leur style administratif, les cultures nationales qu'elles abritent, les modes de recrutement qui y mènent ou les langues de travail qui y sont dominantes. Les DG ont développé au fil du temps leur propre identité, s'autonomisant par la poursuite d'objectifs qui n'appartiennent qu'à elles et par la construction d'alliances avec des acteurs différents (administrations nationales, experts sectoriels, groupes d'intérêt, industriels, ONG, etc.). Cette hétérogénéité constitutive concerne les commissaires eux-mêmes : par les trajectoires qui les ont amenés à tenir ce rôle ou bien par les représentations qu'ils se font du mandat, il s'agit d'un groupe très différencié en fonction des diplômes, des cursus politiques, des âges d'entrée en fonction, etc. Cette fragmentation interne débouche parfois sur des conflits avec d'autres DG : querelles de compétences, lectures différentes d'un même dossier, etc. Ces conflits entre DG renvoient

notamment au poids politique et au capital collectif qu'elles ont su accumuler : en règle générale, les secteurs fortement communautarisés (Agriculture, Concurrence, Marché intérieur) priment sur les secteurs moins importants pour l'UE (Affaires sociales, Éducation et culture, etc.). À l'occasion, toutefois, un secteur peut « avoir la cote » et conférer autant d'influence à la DG qui s'en occupe ; c'est le cas par exemple de la politique énergétique depuis quelques années, un secteur peu communautarisé mais qui profite du développement récent d'une politique européenne de lutte face aux changements climatiques.

En général, chaque portefeuille donne des ressources et des contraintes spécifiques qui varient selon le temps mais qui l'emportent sur les capacités propres du commissaire. Certains commissaires, comme la suédoise Margot Wallström (Environnement, 1999-2004), l'allemand Günter Verheugen (Entreprise 2004-2010) ou le finlandais Olli Rehn (Élargissement, 2004-2009) ont néanmoins réussi à s'imposer à Bruxelles malgré des portefeuilles en apparence modestes, et ce grâce à leurs réseaux sociaux ou encore leurs compétences face aux médias.

Tableau 1 – Les principales directions générales de la Commission européenne

Agriculture et développement rural (DG AGRI)
Action pour le climat (DG CLIM)
Concurrence (DG COMP)
Affaires économiques et financières (DG ECOFIN)
Éducation et culture (DG EAC)
Élargissement (DG ELARG)
Emploi, affaires sociales et égalité des chances (DG EMPL)
Énergie (DG ENER)
Entreprises et industrie (DG ENTR)
Environnement (DG ENV)
Affaires intérieures (DG HOME)
Affaires maritimes et pêche (DG MARE)
Mobilité et transports (DG MOVE)
Santé et consommateurs (DG SANCO)
Société de l'information et médias (DG INFSO)
Marché intérieur et services (DG MARKT)
Justice (DG JUSTICE)
Politique régionale (DG REGIO)
Recherche (DG RTD)
Fiscalité et union douanière (DG TAXUD)
Développement (DG DEV)
Relations extérieures (DG RELEX)
Aide Humanitaire (DG ECHO)
Commerce (DG TRADE)

Une position surveillée. Lorsqu'on replace la Commission dans l'économie générale des relations avec les autres acteurs du jeu politique européen, on constate que sa position de centralité s'accompagne d'une position surveillée qui fait de cette institution un des pouvoirs exécutifs les plus contrôlés au monde (Magnet 2003, pp. 33-52). Outre le contrôle parlementaire dont elle est l'objet et sa soumission à la juridiction de la Cour de justice, la Commission est soumise à la surveillance d'institutions spécialisées, en fonction de tel ou tel secteur, comme le Médiateur européen (pour des problèmes de mauvaise administration), l'Office de lutte antifraude (OLAF) ou la Cour des Comptes (pour les questions budgétaires). Mais le contrôle des gouvernements reste le plus prononcé. Dans presque tous les domaines de compétence de l'UE et même au sein du pilier communautaire, le Conseil des ministres encadre en amont et en aval le travail de préparation de la Commission par le biais de la *comitologie* : de nombreux comités d'experts composés de hauts fonctionnaires nationaux assistent les DG de la Commission dans le suivi technique des dossiers. C'est surtout dans le domaine réglementaire de la Commission que ce travail est le plus affirmé : pour que la réglementation européenne soit la plus proche possible des réglementations nationales (ce qui permet d'économiser des coûts d'adaptation trop importants), il s'agit de suivre au plus près les dossiers pour pouvoir peser sur leur évolution. Il est donc faux d'avancer que la Commission est politiquement irresponsable, tant son activité est scrutée avec attention de la part de nombreux acteurs de la vie politique européenne.

1.1.3 Gouvernement ou administration ?

Principale originalité du schéma institutionnel de l'Europe, la Commission en a fort logiquement hérité la nature indéterminée : il s'agit en effet d'une institution ambiguë dont la nature et le rôle correspondent peu à ce que nous connaissons dans les États nations avec les notions de gouvernement ou d'administration auxquelles on pourrait la comparer. Cette ambiguïté concerne tant l'institution « Commission européenne » que les agents qui y travaillent et la font vivre, à savoir les commissaires, les membres de leurs cabinets ou les hauts fonctionnaires à la tête des DG.

Quelques caractéristiques de la Commission relèvent du gouvernement, entendu au sens de pouvoir exécutif formé par différents responsables de portefeuilles « ministériels » sous l'autorité d'un chef de gouvernement devant lequel les autres sont responsables politiquement. Ainsi d'abord des fonctions d'impulsion et de suivi de certaines politiques publiques : c'est à la Commission que revient le soin d'établir le programme législatif de l'Union, de préparer les lois et de présenter ses projets devant le Conseil et le Parlement. La collégialité de la Commission fait également signe vers une forme gouvernementale : les 27 membres de la Commission forment un collège solidaire. Le poids de cette collégialité n'est pas négligeable dans le fonctionnement de l'institution : même soumis aux pressions des gouvernements nationaux qui ont négocié pour qu'ils soient nommés à la Commission, les commissaires doivent établir avec leurs collègues des règles de solidarité minimale pour que l'institution

Censurer : lorsque le législatif désavoue l'exécutif en régime parlementaire. En votant une motion de censure, le Parlement européen peut forcer la Commission à démissionner collectivement.

fonctionne, d'autant plus que la Commission n'a pas de forme stable de leadership : le président de la Commission n'a qu'une marge de manœuvre limitée face à ses collègues. Plus généralement, les contraintes que font peser sur la Commission les deux autres pôles du triangle communautaire renforcent ce tropisme gouvernemental : le fait que le Parlement puisse la **censurer** est classique dans un régime parlementaire où le législatif peut faire tomber l'exécutif.

Le mode de désignation de cette institution renforce cette dépendance. Le processus de nomination a connu des transformations notables à partir des réformes institutionnelles d'Amsterdam, de Nice et surtout de Lisbonne qui vont dans le sens d'une dénationalisation relative. Jusqu'à présent exclu d'un processus trusté par les « grands » États, le Parlement a en effet su s'imposer dans la fabrication de la Commission. Le président de celle-ci est sélectionné par la majorité qualifiée des chefs d'État et de gouvernement réunis au sein du Conseil européen puis approuvé par la majorité simple des membres du Parlement. Le président-désigné peut alors composer sa Commission qui doit être approuvée poste par poste par le Conseil à la majorité qualifiée puis, après audition publique, par le Parlement à la majorité simple. Ce test parlementaire n'est pas seulement de pure forme puisque la première Commission présidée par José Manuel Barroso (2004-2009) a dû être retoquée en raison de la défiance du Parlement envers le candidat au portefeuille de la Justice et des affaires intérieures, l'italien Rocco Buttiglione, qui avait tenu des propos jugés sexistes et homophobes. De fait, de nombreuses propositions de commissaires n'ont pas abouti en raison de l'opposition du Parlement sur certains aspects des candidats (compétences, « profil européen » c'est-à-dire adhésion de principe à l'intégration européenne, indépendance politique par rapport au gouvernement national d'origine, personnalité, etc.).

Le Traité de Lisbonne a accru ce contrôle parlementaire puisque désormais, le choix du candidat à la présidence de la Commission se fait « en tenant compte des élections au Parlement européen, et après avoir procédé aux consultations appropriées ». Ceci revient à dire que le président sera normalement issu de la famille politique majoritaire au Parlement. Simon Hix (2008) estime que cette modalité de désignation du président de la Commission permettra de politiser le système décisionnel communautaire puisque ce vote pourra permettre de cimenter des majorités politiques regroupant certains membres du Conseil et du Parlement. Voter aux élections législatives sera désormais associé à la formation d'un gouvernement, celui de la Commission, comme dans la plupart des démocraties parlementaires.

Par contre, certains traits éloignent la Commission d'un gouvernement exécutif. En premier lieu, l'hétérogénéité idéologique de l'institution ne se retrouve que rarement dans les gouvernements nationaux : nommés par les États membres (donc par des gouvernements simultanément de bords politiques différents), les commissaires doivent en effet travailler avec des collègues qui n'ont pas les mêmes sensibilités ou les mêmes conceptions politiques qu'eux. La faible emprise des parlementaires européens sur la composition de la Commission

éloigne de la position d'un organe exécutif dans un schéma parlementaire classique : les premiers n'interviennent qu'après coup et doivent choisir en bloc des options avancées par les capitales nationales.

Mais surtout, la Commission n'a pas de relais bureaucratiques : elle ne peut pas bénéficier d'une véritable administration qui puisse exécuter sur le terrain les mesures prises. La Commission délègue aux administrations nationales la phase de mise en œuvre des politiques communautaires. La force d'une présence visible sur le terrain lui fait ainsi défaut. Certes, elle peut compter sur des bureaux de représentation installés dans les 27 pays de l'Union européenne, ainsi que sur plus de 120 délégations dans le monde, du Pérou à la Papouasie-Nouvelle-Guinée. Mais cette présence s'arrête la plupart du temps aux capitales et ne prend pas la forme d'un « guichet », comme celui d'une agence de l'emploi ou un commissariat de police, où les particuliers doivent se rendre afin d'obtenir un service, créant dans les faits une interaction directe entre le pouvoir politique et les usagers (Dubois 2003).

Pour autant, voir dans la Commission européenne un organe administratif, fût-il limité, n'est pas dénué de fondement. Sous certains aspects, on peut la comparer à un secrétariat, subordonné au Conseil des ministres dont il prépare les décisions et suit leur mise en œuvre. Sur certains domaines (notamment les politiques de concurrence), les États délèguent à la Commission la tâche de mettre en œuvre les programmes définis. Mais au-delà de ces compétences formelles, la Commission s'apparente à une administration par ceux qui la peuplent. Les hauts fonctionnaires de la Commission (directeurs généraux, directeurs généraux adjoints) composent en effet de plus en plus un véritable corps administratif (Georgakakis et De Lassalle 2007b). Parler de « corps administratif » permet certes de désigner un groupe de fonctionnaires soumis à un même statut (en termes d'avancement dans la carrière, de grades, de rémunérations, etc.). Mais au-delà de cet aspect technique, un corps administratif est avant tout une institution au sens sociologique, c'est-à-dire un ensemble de normes pratiques et morales qui cadre un fonctionnaire dans l'exercice de son métier, lui procurant des règles techniques mais surtout des valeurs, des représentations ou des définitions de l'excellence administrative. Une telle acception cadre bien avec les « eurocrates » de la Commission. Ces fonctionnaires y parviennent en effet sur la base de carrières de plus en plus communautaires, essentiellement menées au sein des institutions européennes, et généralement entamées par le biais du « concours » d'entrée à la Commission, extrêmement sélectif (Georgakakis et De Lassalle 2007c). Avec la Commission, un espace bureaucratique spécifique s'est ainsi progressivement construit, par la sédimentation de règles et de structures (grilles de salaire, syndicats, etc.) et par la construction d'une figure idéalisée du serviteur de l'Europe, indépendant vis-à-vis des pressions des gouvernements nationaux, techniquement compétent, capable enfin de refouler sa nationalité et de maîtriser de nombreux codes culturels et linguistiques pour travailler efficacement dans un environnement multiculturel.

1.1.4 Les commissaires : techniciens, diplomates ou politiques ?

Lorsqu'on examine la fonction de commissaire européen, à la fois la façon dont elle est codifiée mais surtout telle qu'elle est concrètement vécue, voire créée, par ceux qui en sont crédités, l'ambiguïté de la Commission est encore plus prononcée. Les règles formelles définissant cette institution ne sauraient en effet expliquer la totalité des actions de ceux qui concrètement et quotidiennement la font vivre. Plus précisément, l'activité de commissaire européen renvoie en pratique à trois dimensions qui fournissent autant de formes de définition et de légitimation de la fonction (et qui différencient la fonction de commissaire de la fonction de ministre, telle qu'on la connaît dans les États membres) : ce sont tout à la fois des techniciens, des politiques et des diplomates (Joana et Smith 2002).

Des techniciens au sens où la Commission est un organe « technocratique ». De fait, les commissaires s'occupent d'un secteur précis, avec des dossiers souvent très techniques, comme la concurrence ou les marchés financiers. Pour les instruire, ils mobilisent essentiellement des ressources administratives, celles qui découlent des compétences que leur donnent les traités et fournissent le cadre légal de leur action, ainsi que des savoirs personnels, engrangés dans l'exercice de précédents mandats gouvernementaux. Les membres des cabinets renvoient aussi à cette nécessité fonctionnelle de maîtrise des dossiers et de justification experte : ce sont avant tout des experts sectoriels sur certains dossiers et, plus généralement, des spécialistes de l'Europe, dont ils maîtrisent les arcanes, notamment en raison de leur trajectoire antérieure (études spécialisées, postes à Bruxelles, etc.). Plus précisément, une culture managériale à l'anglo-saxonne, accordant une place centrale à l'évaluation et à la planification stratégique, tend à l'emporter sur la culture administrative française, verticale et très hiérarchisée, qui a d'abord coloré la Commission et que certains lieux de formation spécialisée, comme le Collège d'Europe à Bruges, ont progressivement érodée (Stevens 2001).

Des politiques ensuite au sens où les commissaires ne sont pas seulement des techniciens d'un secteur car ils doivent souvent dépasser l'aspect formel de leurs dossiers pour aborder des questions de pouvoir et trancher entre des intérêts contradictoires. Cela se lit d'abord à travers l'activité concrète des commissaires puisqu'au quotidien, ils sont amenés à gérer un ensemble de tensions, entre les intérêts sectoriels, entre les intérêts nationaux et entre les intérêts « européens » dont ils sont censés être les garants (Smith 2002). Ce jeu tactique est contraint par les logiques de collégialité de l'institution. Mais la politisation du rôle se lit également à travers les carrières qui mènent à la Commission : de plus en plus de commissaires ont été préalablement ministres dans leur pays d'origine (qui plus est sur des portefeuilles importants : Affaires étrangères, Économie et finances, etc.) ou ont obtenu des mandats électifs nationaux.

Des diplomates enfin puisque le rôle de commissaire ne s'épuise pas dans la décision mais implique, de plus en plus, une fonction de représentation de

l'Union. Ceci passe par des publications, des rituels, des discours officiels ou bien des interventions médiatiques qui sont de plus en plus fréquentes dans l'activité des commissaires. Ce rôle n'est donc plus secret. Pour autant, l'entité qu'ils représentent (sont-ils les ambassadeurs de leur pays ou de l'Europe ?) reste floue, en fonction des trajectoires et des stratégies de chaque commissaire. Ceci est d'autant plus vrai que le travail de représentation des commissaires est largement contraint par le désintérêt des médias nationaux. Mais cette dimension diplomatique du rôle ne renvoie pas seulement au fait que les commissaires représentent l'Union sur la scène internationale : être diplomate pour un commissaire, c'est avoir la capacité de construire des alliances, tant avec d'autres commissaires au sein du collège qu'avec des gouvernements des pays membres. Plus fondamentalement, les commissaires naviguent entre deux horizons parfois difficilement compatibles : le sectoriel (le domaine formel de compétence de leur direction générale) et le transversal (la nécessité de construire des coalitions avec d'autres commissaires ou d'autres acteurs de l'UE).

1.2 La sphère intergouvernementale du Conseil

La contribution des États au processus d'intégration européenne est majeure. Pour en rendre compte, la sphère intergouvernementale désigne l'entrelacs des institutions et des structures administratives qui leur assure une place prééminente dans la configuration des pouvoirs politiques à Bruxelles et se prolonge dans les appareils étatiques nationaux. Comme l'a souligné l'école intergouvernementaliste, si les États perdent apparemment une partie de leur souveraineté en s'intégrant à l'Europe, en fusionnant des compétences avec d'autres États et en acceptant que celles-ci soient transférées à des institutions supranationales indépendantes, cette délégation de pouvoirs reste finalement consentie et surtout étroitement contrôlée. C'est ce qui éloigne d'ailleurs le plus l'UE d'un schéma fédéral classique avec une claire séparation verticale des pouvoirs, d'où l'emploi pour en rendre compte de l'expression de « fédération d'États-nations » dans lequel les États membres participent à la formulation et à la mise en œuvre des politiques communes (Croizat et Quermonne 1996). Au-delà de cette question de forme et d'étiquette théorique, il convient surtout de retenir que ce que l'on appelle les « institutions européennes » sont en fait tissées étroitement par les « institutions nationales », comme les ministères ou les tribunaux nationaux, à travers les mobilisations d'élites qui se jouent de plus en plus simultanément à ces deux niveaux, aboutissant à un mélange des deux échelles (Dezalay et Rask Madsen 2006).

1.2.1 L'adhésion à l'UE, entre coûts et bénéfices

Les États européens, selon le politiste britannique Christopher Bickerton (2010), sont progressivement passés du statut d'État-nation à celui d'État-membre. Il est intéressant de se pencher sur les raisons pour lesquelles un État va intégrer l'Europe, abandonnant ainsi une part de sa souveraineté sur des matières très importantes (la monnaie, l'agriculture, la concurrence, etc.). Le statut

d'État-membre de l'Union européenne entraîne des conséquences institutionnelles et juridiques importantes si bien que les États doivent constamment adapter leurs institutions et leurs pratiques politiques ou administratives à cette nouvelle échelle de pouvoir (Oberdorff 1996, Lequesne 1993). Comme le suggère l'exemple de l'Islande, qui a déposé sa candidature à l'UE en 2009 après avoir subi la pire crise financière et monétaire de son histoire, quitte à mettre en péril son industrie de la pêche, on doit s'attendre à ce que les gouvernements choisissent de se joindre à l'UE lorsqu'ils estiment que les bénéfices dépassent les coûts (Mattli 1999).

Des bénéfices : pour les États, l'enrôlement dans le processus d'intégration communautaire permet de répondre à des situations politiques et économiques nouvelles car interdépendantes. Dans l'ordre des relations interétatiques tout d'abord, il permet la promotion diplomatique des petits États ou des États récemment installés sur la scène internationale (Pays-Bas, Grèce, Slovénie...). Pour les grands pays, l'Europe peut fonctionner comme « multiplicateur de puissance ». Dynamique littéralement communautaire, l'Europe permet à certains États d'obtenir des ressources qui seront supportées par les autres partenaires : l'histoire des fonds structurels ou de la Politique agricole commune est ainsi traversée de récriminations de certains États (l'Allemagne et les Pays-Bas notamment) qui estiment donner plus qu'ils ne reçoivent. Dans les ordres internes, les effets de la construction européenne sont également marqués. Celle-ci offre tout d'abord une opportunité de mettre en œuvre et de justifier des politiques publiques de modernisation ou de rationalisation économique ou administrative (notamment les principes de la **Nouvelle Gestion**

Nouvelle Gestion publique (*New Public Management*) : doctrine libérale apparue dans les années 1970 qui prône la modernisation du secteur public en appliquant des méthodes de gestion issues du secteur privé, notamment en remplaçant la planification par les principes du marché afin d'améliorer le rapport coût/service.

publique). Pour certains pays marqués par des systèmes politiques autoritaires, comme l'Espagne et le Portugal en 1986 et plus récemment les pays anciennement communistes, l'Europe s'apparente à une sorte d'« épreuve de modernité politique » qui permet de tourner la page de régimes bloqués. Le recours à l'Europe est plus généralement une façon d'amortir les coûts politiques, économiques et sociaux de toute réforme douloureuse (Börzel et Risse 2003) : elle offre notamment pour les gouvernants une justification pratique pour lancer des politiques impopulaires, que ce soit sur le registre du bouc émissaire ou celui de l'alibi.

Des coûts : Appartenir à l'Union a aussi un coût qui est loin d'être négligeable, même s'il est jugé moindre par rapport aux opportunités ouvertes. Ces contraintes sont de nature juridique (intégrer l'acquis communautaire), budgétaire (limites sur le déficit public) et politique (puisque de nombreuses politiques publiques nationales sont décidées à sinon par Bruxelles). De même, les gouvernants peuvent parfois être stigmatisés par l'Europe alors qu'ils ont été élus au suffrage universel national, comme le montre l'exemple de l'Autriche à travers le « cas Haider », même si en l'espèce, le coût politique s'est révélé finalement faible (encadré 8). Plus généralement, l'Europe peut éroder le capital

politique des gouvernants au sein même des espaces domestiques, parce qu'ils se montrent trop zélés à en suivre les directives ou bien qu'au contraire, ils se mettent au ban de la « famille européenne » par tel aspect de leur politique.

Encadré 8

Haider, une affaire européenne

Le 31 janvier 2000, le Conseil européen émet une déclaration unique dans l'histoire de l'intégration européenne afin d'empêcher la constitution d'une coalition gouvernementale en Autriche incluant des membres du FPÖ, un parti populiste d'extrême-droite dirigé par Jörg Haider. Celle-ci ayant malgré tout vu le jour, des sanctions sont appliquées le 4 février et l'Autriche placée sous surveillance en vertu des articles 6 et 7 du Traité d'Amsterdam sur la violation des principes fondamentaux de l'UE. Les États-membres cessent toute relation bilatérale avec l'Autriche. Toutes les autres institutions communautaires (Commission, Parlement et même Comité des régions) font également part de leur défiance à l'égard du gouvernement autrichien. Cette affaire diplomatique a ouvert un vaste débat sur les principes moraux et les valeurs défendues par l'Union, notamment dans un contexte de réflexion sur la Charte des droits fondamentaux. La Cour européenne des droits de l'homme nomme un comité de sages pour évaluer le respect des valeurs de l'UE par l'Autriche et la nature du FPÖ. Le rapport positif qu'il rend en automne aboutit alors à la levée des sanctions qui resteront donc essentiellement symboliques. La coalition incriminée peut alors librement participer aux négociations du Traité de Nice. Au-delà, l'épisode renseigne davantage sur la force finalement peu contraignante des normes européennes pour les entrepreneurs politiques nationaux (Leconte 2005, Chabanet 2007). Certes, Haider a dû démissionner de la présidence de son parti, et celui-ci accuse de nets reculs électoraux lors des élections locales qui suivent. Pour autant, cette affaire autrichienne marque les limites institutionnelles d'une « communauté de valeurs européennes » et surtout l'absence d'un espace public à cette échelle.

1.2.2 Le Conseil européen, force d'impulsion

S'étant développé de manière informelle depuis 1974, le Conseil européen fait formellement partie des institutions européennes depuis l'Acte unique de 1986. Il désigne la réunion des chefs d'État et des chefs de gouvernement des vingt-sept pays membres de l'Union européenne, assistés par le président de la Commission européenne, l'un de ses commissaires et les ministres des Affaires étrangères. On ne doit pas confondre le Conseil européen avec le Conseil de l'Europe, une organisation internationale sise à Strasbourg, ou encore avec le Conseil de l'Union européenne, dont nous parlerons dans la section suivante. D'abord marginale dans l'architecture institutionnelle de l'Europe puis de plus en plus importante, cette formation à la fois solennelle et confidentielle, faite en apparence de relations interpersonnelles, rappelle plus que d'autres institutions le caractère originellement diplomatique de l'Europe. Les réunions des chefs d'État et de gouvernement sont préparées par des rencontres dites « Gymnich ». Tirant leur nom du château où la première se tint en 1974, ce sont des rencontres informelles où les ministres des Affaires étrangères discutent « au coin du feu », sans prise de note, afin de faciliter la formulation de consensus.

Le Conseil européen se singularise surtout par son rôle de socialisation européenne des dirigeants nationaux. Présidé jusqu'en 2009 de manière tournante par l'un des États membres (afin de respecter l'égalité entre eux), le Conseil européen se réunit au minimum deux fois par an à Bruxelles mais il arrive aussi qu'il se réunisse « informellement » dans le pays qui exerce la présidence du Conseil des ministres (aussi souvent appelée « présidence de l'UE », voir ci-dessous). Ces réunions, appelés dans la presse « sommets européens », ont pour but de définir les grands axes de la politique de l'Union, surtout en matière de politique étrangère. La fonction principale dévolue à l'institution est de déterminer les grandes orientations de l'Europe à moyen et long terme. D'une certaine façon, cette institution brise les liens de symétrie dont rend compte la figure du triangle communautaire : le Conseil européen contrôle la Commission (puisqu'il en désigne le président ainsi que le collège) ; par contre, il échappe au contrôle de la Cour de justice ou à celui du Parlement, même s'il doit tenir compte des équilibres politiques dessinés par les élections européennes.

Fort de cette position, le Conseil européen peut aussi revendiquer un rôle de gouvernement. Il fonctionne même comme un des seuls lieux intersectoriels qui permette d'avoir une vue d'ensemble de l'Europe et qui transcende le point de vue très particulier des autres acteurs de la construction européenne (Smith 2010). De même, il s'y tranche des différends politiques qui n'ont pas pu être résolus au Conseil des ministres. C'est d'ailleurs la raison de sa genèse en 1974 : sortir par le haut du système décisionnel hérité du « compromis de Luxembourg ». Par là même, le Conseil européen ne s'occupe pas seulement des grandes orientations de l'UE mais doit également s'occuper de détails de politiques sectorielles. Cette fonction d'arbitrage entre un nombre restreint d'acteurs politiques de première importance, des chefs d'État ou de gouvernement tous issus d'une désignation démocratique et dépositaires de la souveraineté des pays qu'ils représentent, signe d'ailleurs le succès ou au contraire l'échec de telle ou telle présidence. Plus généralement, le Conseil européen est un des seuls sites communautaires où les enjeux proprement politiques l'emportent sur des considérations techniques. Car si les décisions sont toujours finalement prises par consensus à l'issue d'un travail de préparation en amont réalisé par des groupes de travail (Fouilleux, De Maillard et Smith 2004), cela n'empêche pas parfois une certaine politisation des échanges et l'expression de différends idéologiques, notamment entre les gouvernements libéraux et les gouvernements plus dirigistes, ainsi qu'entre les pays du nord, plutôt riches et les pays du sud, plutôt moins riches.

Sous le régime de la présidence tournante en vigueur de 1974 à 2009, on a reproché au Conseil de manquer de continuité (chaque gouvernement ne demeurant en place que 6 mois) et de consistance (tous les gouvernements ne menant pas leurs travaux avec la même compétence). En outre, la distinction entre l'intérêt européen et l'intérêt national du détenteur de la présidence n'était pas évidente. C'est pour cette raison que le Traité de Lisbonne a créé un *président permanent* du Conseil. Le président, qui ne doit plus occuper de fonctions nationales, est nommé à la majorité qualifiée des chefs d'État et de gouvernement pour un mandat de 2 ans et demi renouvelable. Celui-ci doit

piloter les travaux du Conseil et représenter l'UE dans le monde. Le premier président, nommé en 2009 contre toute attente (les autres candidats informellement en lice étant Jean-Claude Juncker, président de l'eurogroupe, et l'ancien premier ministre britannique Tony Blair) fut Herman Van Rompuy, discret premier ministre de la Belgique. La présidence tournante du Conseil des ministres (voir ci-dessous), assurée par un État membre pour toutes les réunions sauf celle des chefs d'État et de gouvernement, reste toutefois en place.

1.2.3 Le Conseil des ministres : une chambre haute ?

Le Conseil de l'Union européenne (ou « Conseil des ministres » et même simplement « Conseil ») est un organe qui regroupe, selon différentes configurations sectorielles appelées « formations », les ministres des gouvernements de chacun des États membres. Les réunions se tiennent au Justus Lipsius, un gigantesque immeuble bruxellois abritant, outre le secrétariat général du Conseil, des centaines de salles de réunion. Par le jeu de la présidence tournante tous les six mois, les représentants des États doivent collaborer entre eux à travers ce qu'on appelle des « troikas » réunissant la présidence actuelle avec la précédente et la suivante. Même si la présidence du Conseil des ministres a perdu un peu de son lustre depuis l'arrivée d'un président permanent du Conseil européen, « présider l'Europe » n'est pas un exercice formel. Cela permet de maximiser des intérêts nationaux et d'inscrire certaines questions jugées prioritaires à l'agenda européen. « Réussir » une présidence du Conseil peut être pour un gouvernement source de prestige et d'autorité politique. À l'inverse, parce que le travail de cette institution est le plus médiatisé au sein des acteurs européens, un échec peut obérer une crédibilité sur la scène européenne.

Comme les autres pôles du triangle communautaire, le champ d'activité du Conseil des ministres est vaste et ne se laisse pas circonscrire par la théorie de la séparation des pouvoirs qui assigne à chaque institution politique une seule fonction. Le Conseil peut en effet à la fois revendiquer le titre de législateur, d'autorité exécutive, d'autorité budgétaire et de représentant de l'Union dans l'ordre international. Législateur au sens où il vote les textes européens, généralement avec le Parlement, il peut apparaître comme une chambre haute, un peu à l'image du *Bundesrat* où sont représentés les *Länder* allemands. Mais le Conseil est aussi une forme d'exécutif lorsqu'il s'agit de coordonner des politiques nationales. Il est finalement une autorité budgétaire puisqu'il élabore et adopte le projet de budget avec le Parlement, mais décide toutefois seul des recettes.

Le Conseil est une institution à géométrie variable. Il y a en fait presque autant de Conseils des ministres qu'il y a de ministères différents. C'est ce qu'on appelle les « formations ». Le nombre de formations a fluctué, à la mesure de l'extension des compétences dévolues à l'Europe ; il est aujourd'hui fixé à 10 :

- Affaires générales – le plus prestigieux, composé des ministres des Affaires étrangères ou européennes et présidé par l'un d'entre eux
- Affaires étrangères, aussi composé des ministres des Affaires étrangères mais présidé par le Haut Représentant

- Affaires économiques et financières (aussi appelé Ecofin)
- Justice et affaires intérieures (aussi appelé JAI)
- Emploi, politique sociale, santé et protection des consommateurs
- Compétitivité
- Transports, télécoms et énergie
- Agriculture et pêche
- Environnement
- Éducation

Il y a une certaine hiérarchie entre les formations importantes, c'est-à-dire celles qui renvoient à des compétences particulièrement européanisées (Affaires générales, Agriculture et Ecofin) et les formations mineures où la fonction de coordination de politiques nationales l'emporte sur la production de politiques autonomes (Transports, Justice, Emploi, etc.). La flexibilité de l'institution se lit également à travers la fréquence variable de ses réunions : pour les domaines importants suscités, les réunions sont régulières et peu espacées (de l'ordre du mois) ; pour les autres, un calendrier plus erratique et distendu se dessine (avec pas plus de quatre réunions par an).

Le vote au Conseil renvoie aussi à cette logique de la géométrie variable. « Ordinairement », le vote procède à la majorité dite qualifiée, qui permet de pondérer le poids de chaque gouvernement en fonction de sa population, mais aussi d'un poids historiquement négocié. Mais plusieurs domaines subsistent où l'unanimité est requise, ce qui donne pratiquement un droit de veto aux gouvernements nationaux. Comme on l'a vu, en vertu du Traité de Lisbonne, le calcul de la majorité qualifiée sera simplifié en 2014, alors qu'il faudra obtenir 55 % des États représentant 65 % de la population. Cette formule dite de la « double majorité » continuera d'accorder un poids considérable à la fois au nombre d'États mais aussi à leur taille.

Tableau 2 – Le poids institutionnel des 27 États membres en 2009

États membres	Date d'adhésion	Sièges au Parlement	Voix au Conseil
Allemagne	1957	99	29
France	1957	72	29
Italie	1957	72	29
Royaume-Uni	1973	72	29
Espagne	1986	50	27
Pologne	2004	50	27
Roumanie	2007	33	14
Pays-Bas	1957	25	13
Belgique	1957	22	12
Hongrie	2004	22	12
Grèce	1981	22	12
Portugal	1986	22	12

États membres	Date d'adhésion	Sièges au Parlement	Voix au Conseil
République tchèque	2004	22	12
Suède	1995	18	10
Autriche	1995	17	10
Bulgarie	2007	17	10
Danemark	1973	13	7
Finlande	1995	13	7
Slovaquie	2004	13	7
Irlande	1973	12	7
Lituanie	2004	12	7
Lettonie	2004	8	4
Slovénie	2004	7	4
Chypre	2004	6	4
Estonie	2004	6	4
Luxembourg	1957	6	4
Malte	2004	5	3
Union européenne		736	345

COREPER (Comité des représentants permanents) : institution créée en 1958 composée de représentants des États membres chargée d'assister le Conseil des ministres et de servir d'interface entre le niveau communautaire (puisque des membres de la Commission participent à ses travaux) et les gouvernements nationaux. Le COREPER est divisé en deux formations : le COREPER I, composé des représentants permanents adjoints, couvre les dossiers à caractère technique ; le COREPER II, composé des représentants permanents eux-mêmes, traite des sujets à caractère politique, commercial, économique ou institutionnel. Forme d'ambassadeurs expérimentés assistés d'une bonne centaine d'employés de leur Représentation permanente à Bruxelles, le COREPER II est l'instance administrative la plus puissante du Conseil de l'UE. La plupart des décisions prises par le COREPER sont transmises sans discussion (« points A ») aux ministres qui ne discutent que des « points B ».

La nature plurinationale et plurisectorielle du Conseil appelle des instances qui permettent de faciliter le travail d'instruction des dossiers et l'émergence de consensus. Pour fonctionner, le Conseil s'appuie premièrement sur un secrétariat général de 2 500 fonctionnaires. Cette administration est chargée d'organiser les actes du Conseil du plus bas niveau (par le biais des groupes de travail) au plus élevé (le Conseil européen). Deuxièmement, les réunions du Conseil sont préparées par une institution centrale : le Comité des représentants permanents (COREPER). Composé d'ambassadeurs basés à Bruxelles, le COREPER doit traiter toutes les questions qui seront amenées devant le Conseil. C'est une interface entre le niveau communautaire et les administrations nationales qui permet un travail étroit entre les deux niveaux (*infra*, chapitre 3).

1.3 Le Parlement européen

Le Parlement européen désigne l'assemblée délibérante des députés européens élus au suffrage direct universel depuis 1979 et ce, pour un mandat de cinq ans. C'est la seule institution de l'UE qui représente le peuple (ou les peuples) européen. Il est situé physiquement sur trois sites : Strasbourg (pour les réunions plénières), Bruxelles (pour les commissions et certaines séances plénières) et Luxembourg (pour le secrétariat général). Chaque pays possède un nombre de députés européens en fonction de sa taille. Leur nombre ne dépasse pas 750 (il est actuellement de 736), auquel on doit ajouter le président de l'assemblée. La représentation des citoyens est assurée de façon dégressivement proportionnelle, avec un seuil minimum de députés par État membre. L'Allemagne envoie par exemple 99 députés au Parlement, la France 78, la Roumanie 35, les Pays-Bas 27 et Malte 3 (*supra*, tableau 1).

De tous les acteurs du système politique, le Parlement européen est l'institution dont l'importance dans le jeu a le plus crû depuis 1957. Ceci s'explique à la fois par une communauté de vues des gouvernements nationaux concernant l'importance du régime parlementaire, mais également par les efforts de l'institution elle-même et par sa capacité à produire de la délibération en dépit de son indétermination originelle (Costa 2001). On a encore l'exemple d'une institution dont la force ne découle pas tant des traités que d'une dynamique auto-entretenu par ceux qui la peuplent. Ce sont en effet les parlementaires qui imposent le terme de « Parlement » en 1962 pour remplacer celui moins prestigieux d'« Assemblée parlementaire » que leur donnaient les premiers traités – changement de nom qui sera ratifié par l'Acte unique de 1986. Ce sont eux également qui ont progressivement rationalisé leur mode de fonctionnement interne, qu'il s'agisse de la procédure de désignation, de la durée de leur mandat, des règles de vote ou de l'organisation du travail dans l'hémicycle. Ce sont eux qui enfin n'ont cessé d'utiliser les pouvoirs budgétaires qui leur avaient été confiés pour en conquérir d'autres (essentiellement en matière législative).

Reste que, en dépit de cette histoire héroïque et à l'image des autres institutions de l'Union, le Parlement européen ne correspond qu'imparfaitement à ses homologues nationaux, avec lesquels il peut souffrir de la comparaison. « Assemblée baroque » (Costa 2001 p. 7), le Parlement a un pouvoir de contrôle théorique dont il se sert assez peu et un pouvoir législatif partiel, qu'il partage avec le Conseil et tente constamment d'étendre. Mais surtout, il souffre d'un déficit politique en raison du manque d'intérêt qu'il suscite dans les opinions publiques nationales et des taux élevés d'abstention lors des élections européennes.

1.3.1 Contrôle de l'exécutif et législation

À ses origines, le Parlement apparaît un peu comme le parent pauvre du jeu politique européen. Il est oublié des premiers montages institutionnels où dominent les orientations technocratiques, comme lors des premiers plans de la CECA ; et lorsqu'il est finalement ajouté, son rôle n'est alors que consultatif

et symbolique, afin de ne pas donner l'impression que l'on institue un pouvoir supranational politiquement irresponsable. L'institution a su cependant user de ses faibles prérogatives pour rationaliser ses procédures de délibération, conquérir puis agrandir un espace politique propre. L'histoire du Parlement est celle d'un acteur de plus en plus influent dans la configuration des pouvoirs politiques communautaires. Il s'est notamment beaucoup servi de ses compétences budgétaires pour promouvoir des décisions de nature politique et s'immiscer dans le processus législatif (Costa 1999). Plus précisément, sa place dans le gouvernement de l'UE tient en grande partie aux deux fonctions dont il est crédité, mais qu'il use différemment : légiférer et contrôler.

Légiférer. Le Parlement participe de plus en plus à l'élaboration de la loi européenne. Mais cette fonction, évidente dans les États-nations, a mis du temps à être formalisée et, exercée à Strasbourg comme à Bruxelles, elle reste différente de ce qui se passe dans les ordres politiques nationaux. En 1957, comme l'avait alors exigé la France, le Parlement n'est qu'une assemblée consultative, composée de délégués des parlements nationaux qui statuent et votent sur des points sur lesquels ils ont peu de prise. Une série de transformations (cession de pouvoirs budgétaires en 1970 et 1975, élection des députés au suffrage universel en 1979) lui ont toutefois permis de renforcer sa contribution au processus législatif. L'Acte unique de 1986 suspend sa vocation seulement consultative pour lui donner un pouvoir d'avis conforme sur l'adhésion de nouveaux États membres ainsi qu'un certain pouvoir d'amendement dans le travail législatif, établissant de la sorte une collaboration avec le Conseil, certes inégale (car limitée aux seules matières couvertes par le vote à la majorité qualifiée), mais inédite puisque la législation européenne fait désormais l'objet d'une double lecture de la part des deux institutions.

Le Traité de Maastricht (1992) étend considérablement les prérogatives de l'assemblée en élargissant le champ de cette coopération avec le Conseil et surtout en lui permettant de co-décider véritablement dans des matières importantes comme le marché intérieur, l'environnement ou les réseaux transeuropéens. Tous les traités ultérieurs (Amsterdam, Nice, Lisbonne) confirment cette reconnaissance de l'instance parlementaire dans l'architecture institutionnelle de l'UE en étendant le périmètre des thèmes ouverts à la **codécision** (devenue procédure ordinaire), mettant désormais le Parlement européen et le Conseil sur un pied d'égalité. Le Traité de Lisbonne donne même au premier un droit d'initiative constitutionnelle. Pour autant, l'assemblée de Strasbourg ne peut pas contraindre les autres acteurs du triangle communautaire. D'abord, il lui manque le pouvoir d'initier les lois et d'imposer ses choix, puisque ses amendements doivent être adoptés à l'unanimité du Conseil si la Commission européenne ne les approuve pas. Ensuite, de nombreuses questions d'importance,

Codécision : instaurée par le Traité de Maastricht, aussi appelée « procédure législative ordinaire » depuis le Traité de Lisbonne, cette procédure prévoit que le Parlement et le Conseil de l'UE sont sur un pied d'égalité dans l'adoption des textes législatifs proposés par la Commission, qui a le monopole de l'initiative. La procédure d'adoption comporte quatre phases : première lecture (amendements du Conseil et du Parlement), deuxième lecture (considération des amendements de l'autre institution), conciliation et troisième lecture. Le texte peut être adopté à la première, à la seconde ou à la troisième lecture. À la deuxième et la troisième il peut être rejeté. Si le Conseil et le Parlement ne parviennent pas à s'accorder sur une proposition, le texte est soumis à un comité de conciliation composé d'un nombre égal de représentants du Conseil et du Parlement.

sanctuarisées dans les piliers intergouvernementalistes, continuent à lui échapper comme la politique étrangère, la défense ou la coopération pénale. Finalement, l'analyse de la production législative du Parlement montre qu'il use peu de son pouvoir d'amendement, en privilégiant des formes de compromis avec la Commission et le Conseil dès la première lecture des textes.

Contrôler. Directement élu par les citoyens dont il porte la voix et dont il peut recueillir les pétitions depuis 1992, le Parlement a théoriquement toute légitimité pour contrôler l'activité des autres institutions européennes. Il supervise la Commission dont il élit le président proposé par le Conseil et approuve les membres en bloc. Il peut même la censurer, ce qui est indirectement arrivé en 1999 avec une menace sur la Commission Santer. Il vote le budget de l'UE et surtout contrôle son exécution. En vertu de son pouvoir d'enquête, il peut également surveiller les autres institutions européennes (dont la Commission et le Conseil) en instituant des commissions d'enquête visant à sanctionner tout manquement au droit communautaire ou toute situation avérée de mauvaise administration (comme en 1997 au sujet de la crise de la « vache folle », en 1999 au sujet de rumeurs de corruption au sein de la Commission, en 2000 au sujet de l'affaire Haider, ou bien en 2003 au sujet du transport de substance dangereuses et toxiques à la suite de la marée noire du pétrolier « Prestige »). Pourtant, et cela signe la nature spécifique du Parlement européen, il s'agit d'une fonction moins affirmée que celle qui consiste à légiférer. En pratique, l'assemblée de Strasbourg ne contrôle que peu et indirectement les autres acteurs, préférant les situations de collaboration aux conflits interinstitutionnels. Le Conseil européen rend certes compte de son activité auprès du Parlement à l'issue de chaque présidence et ce dernier peut peser par ses amendements sur le vote au Conseil, mais dans l'ensemble, le Parlement préfère faire le choix d'une collaboration positive avec les gouvernements. De même, avec d'impuissance, le Parlement n'a jamais réellement exercé son pouvoir de censure et a préféré instituer des comités d'experts indépendants pour contrôler indirectement la Commission (Lequesne et Rivaud 2001).

1.3.2 Une institution contrainte

Le Parlement européen ne peut pas être compris sans prendre en compte la place spécifique que cette institution occupe au sein du dispositif politique européen ainsi que les contraintes qui pèsent sur sa nature transnationale. De là découle le fait qu'il s'agisse dans les faits d'une assemblée de second rang par rapport à ses équivalents nationaux.

Les contraintes externes doivent à sa situation institutionnelle délicate, en raison de la forte concurrence intergouvernementale qu'elle subit dans nombre de ses fonctions. On peut sans doute y voir un joueur relativement entravé au sein d'une configuration dont les règles du jeu sont dictées et maîtrisées par d'autres acteurs. Le Parlement reste en effet tenu à l'écart de nombreux aspects cruciaux de la vie politique de l'UE : pour la politique étrangère, la défense ou la coopération pénale, le Parlement se borne à donner au mieux un avis. Au-delà de sa place dans l'architecture institutionnelle de l'UE et malgré son autoproclamé

caractère démocratique, le Parlement européen souffre surtout d'un problème de légitimité politique auprès de ses rivaux institutionnels. Sur des enjeux souvent techniques et devant la Commission ou le Conseil, l'invocation de « l'intérêt du citoyen européen », voire du « peuple européen », n'impressionne guère car cela renvoie à une forme de légitimation peu rentable dans les réseaux de politiques publiques où prime la qualité de l'expertise.

Les contraintes internes sont pour leur part dues à la faiblesse des partis politiques européens et à une organisation compliquée. Le travail parlementaire dans cet hémicycle se caractérise en effet par l'absence de structuration partisane poussée. Les **groupes politiques** sont davantage des rassemblements techniques entre partis nationaux que des coalitions idéologiques puisqu'on compte parfois des regroupements très hétéroclites politiquement. L'absence de véritables partis politiques transnationaux renforce par ailleurs cet aspect : en dépit de leur mention dans le Traité de Maastricht (article 138A), ils jouent en effet un rôle minime dans le système politique et institutionnel de l'Union, et leur organisation reste essentiellement nationale. Au Parlement européen, les fédérations européennes de partis ont davantage une fonction de coordination de points de vue plus que de définition programmatique (Delwit, Kūlahci et Van de Walle 2001). Pour autant, la variable politique et idéologique ne doit pas être sous-estimée puisqu'elle assure une certaine cohérence aux groupes politiques et aux travaux de l'assemblée. Les travaux sur le vote au Parlement montrent ainsi l'émergence d'un clivage traditionnel gauche/droite et d'un clivage europhile/eurosceptique qui transcendent de plus en plus les divisions nationales (Hix, Noury et Roland 2007). Dans les faits, le Parti populaire européen (PPE) à droite et le Parti socialiste européen (PSE) à gauche dominent ainsi le Parlement, alors que l'Alliance des démocrates et libéraux pour l'Europe (ADLE) joue le rôle de pivot pour la formation des majorités. Par un mouvement de « cartellisation » du système partisan européen, ces partis empêchent d'autres acteurs considérés comme illégitimes (comme les petites formations ou les groupes eurosceptiques) de participer au travail de l'institution et d'éroder la fabrique des compromis qu'elle abrite.

La segmentation sectorielle du Parlement se superpose aux divergences entre groupes politiques. Le travail parlementaire au sein de l'assemblée s'avère en effet complexe, rendant nécessaire de maîtriser un ensemble de règles et de structures *infra*-parlementaires. Il existe une vingtaine de

Groupes politiques : un groupe politique du Parlement européen rassemble les députés européens de partis politiques européens, eux-mêmes élus sur des listes nationales. Par exemple, les députés français d'Europe Écologie font partie du parti des Verts européens qui fait lui-même partie du groupe politique Verts/Alliance libre européenne. Il faut 25 députés provenant d'au moins un quart des États membres pour former un groupe politique, ce qui explique que certains députés de formations marginales n'appartiennent à aucun groupe.

Même si les partis européens ont acquis une certaine stabilité, les groupes politiques peuvent changer à chaque législature. Depuis 2009, le Parlement européen compte 7 groupes politiques :

- Le Parti populaire européen (conservateur et chrétien-démocrate) = 265 députés
- L'Alliance progressiste des socialistes et démocrates, composée du Parti socialiste européen et du Parti démocrate italien (social-démocrate) = 184 députés
- L'Alliance des démocrates et libéraux pour l'Europe (libéral et centriste) = 85 députés
- Les Verts/Alliance libre européenne (écologiste) = 55 députés
- Les Conservateurs et Réformateurs européens (droite eurosceptique) = 54 députés
- La Gauche unitaire européenne/Gauche verte nordique (extrême-gauche) = 35 députés
- Europe Libertés Démocratie (souverainiste) = 32 députés
- 27 députés, siégeant surtout à l'extrême-droite, sont non-inscrits.

commissions permanentes dans lesquelles s'effectue une grande part du travail quotidien de l'institution (tableau 3). Celles-ci renvoient imparfaitement à la logique de portefeuille ministériel de la Commission ainsi qu'aux formations du Conseil. C'est en leur sein que se forge véritablement le « point de vue » du Parlement puisqu'il est rare que les avis formulés en commission permanente ne soient pas confirmés lors des séances plénières. Les *intergroupes*, lieux de réflexion moins formels et plus souples que les commissions permanentes, permettent de rassembler les eurodéputés autour d'une thématique commune (cause homosexuelle, aéronautique, pratique d'un sport comme le football) et d'enrichir leurs réseaux et leur expertise. Les quelque 35 *délégations* du Parlement sont enfin en relation avec les parlements des pays non membres de l'UE.

À côté de ces trois structures, le Parlement européen peut compter sur une administration de 4 500 fonctionnaires et un budget global de plus d'un milliard d'euros. Malgré cela, le cheminement des dossiers rencontre surtout les contraintes organisationnelles ou culturelles propres à ce type d'organisation plurinationale et multiculturelle : 23 langues de travail, trois sites (un hémicycle à Strasbourg, un autre à Bruxelles et un secrétariat général à Luxembourg) et donc une machinerie lourde à faire tourner sur les douze sessions mensuelles de quatre jours. D'autant plus que l'absence d'autonomie du secrétariat général vis-à-vis des groupes politiques du Parlement européen entrave l'émergence d'un leadership administratif qui permettrait de dépasser ces contraintes organisationnelles (Costa 2003).

Tableau 3 – Les commissions permanentes du Parlement européen

Affaires étrangères (AFET)
Développement (DEVE)
Commerce international (INTA)
Budgets (BUDG)
Contrôle budgétaire (CONT, anciennement COCOBU)
Affaires économiques et monétaires (ECON)
Emploi et affaires sociales (EMPL)
Environnement, santé publique et sécurité alimentaire (ENVI)
Industrie, recherche et énergie (ITRE)
Marché intérieur et protection des consommateurs (IMCO)
Transports et tourisme (TRAN)
Développement régional (REGI)
Agriculture et développement rural (AGRI)
Pêche (PECH)
Culture et l'éducation (CULT)
Affaires juridiques (JURI)
Libertés civiles, justice et affaires intérieures (LIBE)
Affaires constitutionnelles (AFCO)
Droits de la femme et égalité des genres (FEMM)
Pétitions (PETI)

1.3.3 Le rôle des députés européens

Traditionnellement, le député représente un collectif dont il porte l'expression politique. On pourrait donc penser que les députés « européens » représentent les citoyens « européens ». Il y a pourtant un paradoxe : « étant membres de l'Assemblée, les élus constituent l'Europe, ils sont européens, mais ils sont là seulement parce qu'ils incarnent la spécificité d'un État nation. En d'autres termes, les députés font l'Europe dans un processus de création continue, en tant que législateurs, mais ils ne sont pas l'Europe » (Abélès 1996, p. 61).

Au-delà de ce paradoxe, le rôle de député européen se caractérise par deux aspects. C'est d'abord un rôle de composition : en effet, le mandat de parlementaire européen n'est pas encadré par le droit et devient donc susceptible d'investissements très différenciés que l'on peut néanmoins regrouper autour de cinq types de rôle (Navarro 2009) : l'animateur (qui consiste à faire vivre le débat européen dans l'hémicycle et au-delà), le spécialiste (qui privilégie, par souci d'efficacité, un secteur et l'aspect technique du processus législatif), l'intermédiaire (qui fonde son travail parlementaire sur les liens qu'il peut établir avec divers groupes d'intérêts ou ses mandants), le contestataire (qui entend rompre le consensus qui serait artificiellement produit par l'institution, jugée impuissante face aux autres acteurs) et le dilettante (qui a une conception très réduite de la fonction de député européen et se singularise par son absentéisme et sa faible contribution aux travaux de l'assemblée). De plus, l'endossement du statut d'eurodéputé est souvent dû à une conjonction de circonstances nationales et non pas à un plan de carrière, qui rend improbable l'emploi de la notion de « carrière politique européenne » pour ce mandat. De même, les travaux d'anthropologues ont permis de montrer une tension fortement vécue par les parlementaires européens entre leur ancrage national et la volonté de représenter l'Union et un « intérêt européen » (Abélès 1992, Bellier et Wilson 2000, Kauppi 2005).

Il n'en reste pas moins que le Parlement européen s'institutionnalise de plus en plus, permettant de véritables carrières politiques, un peu à l'image de Daniel Cohn-Bendit, candidat vert alternant entre la France et l'Allemagne (Beauvallet et Michon 2010, Marrel et Payre 2006). Le personnel parlementaire apparaît sous cet angle comme un milieu particulièrement européenisé. Ceci procède tout d'abord des conditions d'entrée dans un cursus de plus en plus dénationalisé : le nombre d'eurodéputés ayant auparavant détenu un mandat parlementaire ou un portefeuille national décroît fortement, passant de 45 % en 1979 à 10 % en 1999. Ceci doit également aux caractéristiques de l'eurodéputé qui en font un personnage un peu à part au sein des acteurs spécialisés de l'Europe : par exemple, la proportion de femmes y est la plus prononcée des institutions communautaires, passant de 26 % à 41 % entre 1979 et 1999 et dépassant de très loin les 6 % de commissaires européennes ou les 3 % de directrices générales de la Commission. Ceci découle enfin des règles quotidiennes ayant cours au sein de l'institution lesquelles valorisent les pratiques multiculturelles, la dénationalisation des façons de se présenter et de se comporter avec les autres mais surtout des attitudes favorables au compromis – autant de

façons de faire et de penser qui sont fort éloignées des habitudes de certains professionnels de la politique, notamment français et britanniques (Abélès 1992). Il n'existe pas au Parlement européen de « majorité » ou d'« opposition ». Être député européen semble en effet s'apparenter à un rôle de courtage (Costa 2002). En raison de la faible organisation des partis politiques et de la complexité des enjeux européens, le travail parlementaire à Strasbourg exige des qualités qui ne sont pas nécessairement valorisées dans le champ politique national, à savoir une expertise spécialisée, de nombreux contacts avec des groupes d'intérêt ou des ONG, ainsi qu'une aptitude au compromis.

1.4 La Cour de justice de l'Union européenne

Créée par le Traité CECA de 1951, la Cour de justice de l'Union européenne (précédemment nommée Cour de justice des Communautés européennes) est située au Luxembourg. Ceci lui vaut son surnom de « Cour de Luxembourg », par opposition à la Cour européenne des droits de l'homme sise à Strasbourg. Cette institution juridictionnelle contrôle la légalité des actes des institutions européennes, veille au respect du droit de l'UE par ses différents acteurs et interprète le droit communautaire à la demande des tribunaux nationaux. Actuellement composée de 27 juges (soit un juge par État membre) nommés d'un commun accord par les États membres pour un mandat de six ans renouvelable et de 8 avocats généraux qui préparent les causes, décomposée en trois juridictions (la Cour de justice proprement dite, le Tribunal de première instance créé en 1988 et le Tribunal de la fonction publique créé en 2004), l'institution est reconnue pour avoir initié une « révolution silencieuse » (Weiler 1995) qui a profondément transformé l'intégration communautaire. Son pouvoir découle de sa maîtrise formelle des règles juridiques mais également de son inscription au centre d'un milieu professionnel particulièrement structuré et actif, celui des juristes européens.

1.4.1 Un acteur entreprenant

À son origine en 1951, la Cour de justice se voit attribuer une triple fonction qui signe l'ambivalence de son rôle, entre juridiction administrative, cour internationale et tribunal jurisprudentiel. Elle doit d'abord contrôler la Haute Autorité (à laquelle de substantiels pouvoirs ont été transférés par les signataires de la CECA). Ensuite, il lui revient d'arbitrer les différends intergouvernementaux, ce que la règle du consensus l'empêchera d'avoir à faire. Finalement, la Cour a le pouvoir d'interpréter le droit communautaire.

Cette troisième mission sera déterminante. Par ses audaces jurisprudentielles, la Cour s'est en effet révélée un acteur décisif du processus d'intégration (Stone Sweet 2004). Elle a lancé une véritable entreprise de constitutionnalisation des traités et d'écriture d'un droit communautaire placé au dessus des droits nationaux. Cette entreprise a été marquée par deux principes que la Cour a institués à travers deux arrêts célèbres. Dans l'arrêt van Gend en Loos (1963), la Cour a

théorisé l'*effet direct* du droit communautaire selon lequel les citoyens des États membres (et pas seulement les États) ont la possibilité de s'appuyer sur les traités européens pour faire valoir leurs droits devant les juridictions nationales. Dans l'arrêt Costa (1964) la Cour et imposé la *primauté du droit communautaire* sur le droit national dans les matières où les États ont accepté de limiter leur souveraineté. Ce processus de densification du droit de l'UE mené par la Cour de justice a été renforcé grâce au dialogue juridique vertical qui s'est établi avec les tribunaux nationaux à travers l'usage de la procédure de « renvoi préjudiciel » (Dehousse 1997). Cette collaboration juridique transnationale a permis aux juges nationaux de renforcer leurs pouvoirs en investissant cette fonction de contrôle de conformité des lois aux engagements européens. En retour, la multiplication des formes de recours auprès de la CJUE (encadré 9) a amené celle-ci à occuper la position de centre de mise en réseaux des tribunaux.

Encadré 9

Les recours devant la CJUE

La Cour peut être saisie pour des recours directs ou indirects. Le recours direct implique les institutions européennes et les parties aux traités européens, c'est-à-dire les États. Il existe principalement trois types de recours direct.

- Le recours en manquement est intenté si un État a violé le droit de l'UE, par exemple en refusant de transposer une directive dans son droit national ou en ne l'appliquant pas réellement. Après l'échec d'une procédure administrative de la part de la Commission, la Cour peut condamner cet État à verser une astreinte ou une amende.
- Le recours en carence : si un État juge qu'une institution européenne s'est abstenue de remplir ses obligations juridiques, la Cour peut forcer une mesure communautaire.
- Le recours en annulation : si une institution (par exemple le Conseil) n'a pas respecté les compétences qui lui sont attribuées dans les traités, la Cour peut annuler une mesure communautaire.

Le recours indirect, pour sa part, concerne principalement le renvoi préjudiciel, une procédure qui permet à un juge national d'interroger la CJUE sur l'interprétation ou la validité du droit communautaire dans le cadre d'un litige dont ce juge est saisi. Les arrêts de la Cour sont dits « interlocutoires » car ils préjugent le fond de l'affaire. Les célèbres arrêts van Gend en Loos (1963), impliquant une entreprise de transport contre l'autorité fiscale néerlandaise, et Costa (1964), impliquant un particulier contre l'entreprise nationale italienne d'électricité ENEL, ont été rendus suite à un renvoi préjudiciel.

Grâce à l'activisme de la Cour de justice, un monopole de la production du droit s'est constitué au niveau de l'Union et en façonne les équilibres politiques à travers ses effets coercitifs pour les États membres. Parallèlement à l'extension quantitative de la règle du droit et des procédures juridictionnelles au sein de la construction communautaire s'est donc réalisée une politisation du droit communautaire. Par là, on voit bien apparaître les contours d'un jeu à la fois technique (comme les juges de la CJUE qui ont su jouer en virtuoses de la norme juridique communautaire) et politique (puisque le droit est mis au service d'une lecture généralement favorable à la construction européenne). Cette réalité juridique recèle pour certains auteurs un potentiel de démocratisation de l'Europe : le débordement (*spillover*) n'a pas fonctionné seulement de l'économie vers le politique, comme le croyait Haas, mais également du juridique

vers le politique (Constantinesco 1996, Rousseau 1998). Le droit de l'UE n'est pas seulement un cadre neutre et formel par lequel des conflits sont résolus. Il s'agit aussi d'une ressource politique activable pour des individus ou des groupes d'intérêt. Pour autant, comme nous le verrons au chapitre 3, activer le droit européen pour défendre une cause reste une stratégie coûteuse qui nécessite la maîtrise d'un ordre juridique particulièrement complexe et mouvant.

1.4.2 La constitution d'un milieu autonome de juristes

Alors que les traités semblaient destiner la Cour à un simple tribunal international comparable à la Cour internationale de justice où seuls les États sont représentés, il est intéressant d'observer que la Cour de justice a réussi à pénétrer le système juridique national en imposant sa légitimité auprès des juges nationaux, à travers la multiplication des renvois préjudiciels (plus de 6000 à ce jour). Pour expliquer cette contribution forte de la Cour de justice à la dynamique d'intégration communautaire ainsi que le magistère qu'elle a su se constituer, il faut également comprendre les arcanes de l'institution, analyser la « fabrique du droit européen » qui s'y opère tout comme les réseaux dans lesquels elle s'intègre et les publics qu'elle a su rallier (Mbongo et Vauchez 2009).

Le droit de l'UE n'est plus considéré comme relevant du droit international mais s'impose aux ordres juridiques nationaux. Le recrutement social de la Cour explique en partie cette stratégie jurisprudentielle d'internalisation du droit communautaire. Les personnels de l'institution, en dépit de leur grande diversité de profils (juges bien sûr mais aussi avocats généraux, greffiers ou juristes-linguistes), ont dans l'ensemble réalisé leur carrière dans les cours nationales et sont essentiellement des spécialistes du droit interne, contrairement à la Cour européenne des droits de l'homme qui recrute essentiellement parmi les spécialistes du droit international (Cohen 2009c). Leur pratique antérieure du droit les pousse donc à penser celui de l'Europe comme un ordre juridique directement accessible aux individus, comme le permettent les systèmes juridiques nationaux, et non pas un ensemble de normes réservées aux seuls États, comme le stipule le droit international.

Mais surtout, la Cour de justice a su se constituer des publics et des relais en dehors de son périmètre originel. En effet, des individus, des entreprises et des groupes d'intérêt ont saisi la Cour et les normes qu'elle a produites afin de faire valoir les droits garantis par les traités. Parmi ceux-ci, les professionnels du droit, issus de divers univers juridiques comme les facultés, les barreaux ou les magistratures, se structurent de plus en plus à l'échelle européenne (notamment au sein de la Fédération internationale de droit européen ou à l'Académie de droit européen de Trèves), investissant diverses juridictions internationales (Cour européenne des droits de l'homme, Cour internationale de justice, etc.) et génèrent ainsi un capital juridique collectif dont ils se servent pour conquérir des espaces de pouvoir au sein des interactions communautaires (Vauchez 2007). De même, les acteurs politico-administratifs qui peuplent les institutions européennes (et notamment ceux de la Commission et du Parlement) ont su trouver dans la jurisprudence de la Cour de justice en faveur d'un ordre juridique propre

à l'Europe des arguments ou des principes qui ont appuyé leurs stratégies vers plus d'intégration (et donc plus de pouvoirs pour les institutions supranationales, comme celles où ils sont en poste).

LES ACTEURS DU SECOND CERCLE

Par « acteurs du second cercle », nous entendons ici les institutions subsidiaires, qui dépendent des autres pour exister. De tels acteurs n'ont parfois qu'un rôle consultatif, d'autant plus que leurs avis ne valent que dans des espaces spécialisés, donc étroits (politique régionale, représentation des intérêts sociaux, police des médicaments, etc.). Toutefois, une des dynamiques les plus remarquables du processus d'intégration européenne réside dans l'inflation dont ces institutions périphériques ont été l'objet, investissant des secteurs de plus en plus nombreux au fur et à mesure que la nécessité d'une régulation européenne se faisait ressentir pour ceux-ci. On verra que ces acteurs ne sont pas entièrement démunis ou cantonnés à un seul rôle d'auxiliaire des institutions centrales du triangle communautaire : non seulement ils appartiennent au milieu politique européen, mais ils détiennent quelques ressources, dont l'information et l'expertise, par lesquelles ils peuvent acquérir un espace politique autonome.

2.1 Les instances consultatives

Depuis le début du processus d'intégration européenne, les instances consultatives sont produites par les traités communautaires. Elles sont saisies de manière obligatoire par les autres institutions pour les matières relevant de leur domaine de compétence. Mais obligation de saisine ne signifie pas autorité puisque les avis qu'elles rendent n'ont aucune valeur impérative. Il n'en reste pas moins que par leur existence officielle, par le formalisme de leur rôle mais surtout par les carrières qu'elles peuvent offrir pour pénétrer le milieu communautaire, ces institutions constituent des acteurs établis du jeu politique européen.

2.1.1 Le Comité des régions

Le Comité des régions (CdR) est un organe consultatif créé par le Traité de Maastricht afin de faire entendre la voix des collectivités territoriales au sein de l'Union européenne. Le comité est composé de 344 membres nommés pour 5 ans renouvelables par les différents gouvernements, selon des quotas nationaux corrélés au poids démographique des pays, et qui sont censés agir en toute indépendance politique. La Commission européenne et le Conseil des ministres doivent consulter le Comité des régions pour toute décision ayant des répercussions au niveau local dans de nombreux domaines (cohésion économique et sociale, santé, éducation et culture, environnement, formation professionnelle, transports). Le Comité peut également émettre des avis de sa propre

Subsidiarité : inspiré par la doctrine sociale de l'Église et promu par les Länder allemands, ce principe veut qu'une action publique soit conduite par la plus petite entité capable de le faire efficacement. Ce principe vise à assurer une prise de décision la plus proche du citoyen. Le Traité de Maastricht précise que l'UE « dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive la Communauté n'intervient... que si et dans la mesure où les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être réalisés de manière suffisante par les États membres et peuvent donc, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, être mieux réalisés au niveau communautaire ».

initiative et veille au respect du principe de subsidiarité édicté par le Traité de Maastricht, selon lequel les décisions doivent être prises au niveau le plus proche du citoyen. Avec le Traité de Lisbonne, il a désormais la capacité de saisir la Cour de justice s'il estime qu'un projet législatif bafoue ce principe.

Le Comité des régions ne peut masquer la grande hétérogénéité des régions européennes (Pasquier 2007). Hétérogénéité économique d'abord : entre la région Île-de-France, une des plus riches d'Europe, et la Transylvanie, qui est une des plus pauvres, les besoins et les priorités ne sont pas du tout les mêmes. Hétérogénéité politique également : alors que les régions aux pouvoirs législatifs, comme la Flandre, la Bavière, la Catalogne ou l'Écosse, jouissent d'une grande autonomie décisionnelle, la plupart des collectivités représentées au Comité sont des entités essentiellement administratives, comme les départements français ou les villes anglaises. Symbole de faiblesse politi-

que, les représentants de ces dernières sont généralement nommés par le gouvernement central, alors que les régions aux pouvoirs législatifs peuvent même siéger au Conseil des ministres lorsque les questions abordées touchent à leurs prérogatives constitutionnelles (c'est le cas pour les régions autrichiennes, belges, allemandes et espagnoles, ainsi que l'Écosse, le Pays de Galles et l'Irlande du Nord). Un autre clivage est apparu depuis les années 1970, opposant les régions qui entendent défendre la diversité territoriale de l'Europe à celles qui promeuvent la constitutionnalisation de l'« Europe des régions ».

Il en résulte un paysage bigarré des représentations territoriales à Bruxelles, entre le Conseil des communes et régions d'Europe (CCRE) qui s'efforce d'influencer l'avenir de l'Europe en renforçant la contribution de toutes les collectivités locales et régionales, ou bien la Conférence des régions périphériques maritimes d'Europe (CRPM), qui défend la position de l'« Europe des régions » en cherchant à ce que ce niveau territorial soit prééminent en matière de développement local ou d'aménagement du territoire. Le Comité des régions hérite de ce conflit entre ces deux lectures. Pour autant, il possède quelques ressources à faire valoir dans le jeu politique européen. Il peut en premier lieu mobiliser certains référents de plus en plus rentables dans l'espace politique européen, comme la subsidiarité ou la proximité. Il intervient surtout dans un domaine d'action publique particulièrement important, la politique régionale (Smith 1995). Il accompagne enfin une résurgence des acteurs infranationaux, qu'il s'agisse des villes (Le Galès 2003) ou des régions (Pasquier 2004) qui, tous ensemble, tissent une forme politique propre à l'Europe, la « gouvernance multi-niveaux » (*infra*, chapitres 4 et 5).

2.1.2 Le Comité économique et social européen

Corporatisme : doctrine sociale favorisant le dialogue entre les « partenaires sociaux », notamment les grandes organisations socioprofessionnelles, les employeurs et les syndicats, et la consultation voire la représentation de groupements d'intérêts organisés dans l'élaboration des politiques publiques.

Institué par le Traité de Rome de 1957 comme organe consultatif placé auprès du Conseil et de la Commission et tra- duisant l'idéologie corporatiste qui a présidé aux premiers moments du processus d'intégration (Cohen 1998), le Comité économique et social a pour fonction de représenter les intérêts socioprofessionnels et syndicaux au sein de l'UE. Il se segmente en trois collèges qui chacun mettent en forme les intérêts propres à un public particulier (groupe 1 des employeurs, groupe 2 des travailleurs et groupe 3 des « activités diverses » : agriculture, consommateurs, artisans, PME, ONG sociales et environnementales, professions libérales...).

Deux éléments sont à souligner concernant sa place au sein de l'équilibre institutionnel européen. En premier lieu, le caractère limité de ses attributions, les modalités de sélection de son personnel (ses 222 membres sont désignés à l'unanimité par le Conseil, sur proposition des États membres et après consultation de la Commission) ou la faible étendue de son budget en font un acteur minime au sein de l'Union. Pour autant, on note une croissance continue de ses pouvoirs depuis le Traité de Rome : l'Acte unique a confirmé sa place dans le processus de coopération ; le Traité de Maastricht lui a accordé un statut comparable à celui des autres institutions (règlement propre, autonomie budgétaire, gestion de son personnel, etc.) ; le Traité d'Amsterdam a élargi son champ d'action, notamment en matière sociale, et l'a rendu consultable par le Parlement européen ; le Traité de Nice confirme enfin sa place d'institution de l'Union.

En second lieu, le Comité économique et social investit de plus en plus un rôle de « pont » entre l'Europe et différents publics, position nodale qui en fait le principal représentant institutionnel de la « société civile organisée » et lui permet de conquérir une place au sein de politiques comme le *Dialogue social* ou le *Dialogue civil*. L'institution constitue en effet par sa nature même l'acteur le plus formellement proche des syndicats, des groupes d'intérêt, des associations et des ONG : elle peut se prévaloir de leur présence pour se présenter comme l'institution la plus à même de parler pour, ou de faire parler la « société civile », catégorie particulièrement floue mais dont le succès est grandissant dans les interactions politiques entre les acteurs européens (*infra*). Cette « participation fonctionnelle » que le Comité économique et social donne aux groupes d'intérêt est même considérée par certains comme un antidote au déficit démocratique de l'Europe (Smismans 2004).

2.2 Les « institutions indépendantes »

À côté des instances consultatives, on trouve des institutions « indépendantes » au sens où il s'agit essentiellement de cercles d'experts qui sont plus ou moins placés en dehors du contrôle des acteurs ou des institutions politiques

de l'Union (Parlement, Conseil ou Commission) mais sur lesquels ils possèdent un rôle non négligeable, allant même parfois jusqu'à la contrainte. On a là l'expression la plus objectivée de l'idéologie technocratique qui a présidé aux origines de la construction européenne selon laquelle la technique peut neutraliser la politique (Cohen 1998). On peut surtout y voir l'indice d'un renforcement des acteurs sectoriels et surtout la preuve du primat du registre de l'expert dans la résolution des problèmes européens qui permet de faire de la politique sans en avoir l'air (Robert 2001).

2.2.1 La Banque centrale européenne

Créée en 1992 par le Traité de Maastricht mais instituée en 1998 autour du lancement de la monnaie unique avant d'être consacrée par le Traité de Lisbonne comme une institution de l'UE, la Banque centrale européenne est chargée de définir les grandes orientations de politique monétaire de la zone euro (notamment maintenir la stabilité des prix à long terme et apporter son soutien aux politiques économiques de l'Union). Pour cela, elle s'inscrit au sein d'un réseau, le « Système européen des banques centrales » qui comprend 17 États avec lesquels elle forme l'« eurosystème ». Administration caractérisée par un appareil important installé dans l'*Eurotower* à Francfort, la Banque centrale européenne a d'abord été présidée par le Néerlandais Wim Duisenberg (1998-2003), puis par le Français Jean-Claude Trichet (2003-2011). Elle comprend trois instances de décision :

- le directoire (le président de la Banque centrale, le vice-président et quatre autres membres, tous désignés d'un commun accord par les chefs d'État ou de gouvernements des pays appartenant à la zone euro) ;
- le Conseil des gouverneurs (les six susnommés et les gouverneurs des 17 banques centrales nationales de la zone euro) ;
- le Conseil général (le président et le vice-président de la BCE, ainsi que des gouverneurs des banques centrales nationales des 27 États membres de l'UE).

Outre son baptême ponctuel en 1998, cette institution doit son existence à un mouvement plus ancien de libéralisation initié dans les années 1980, à l'origine par la Commission qui a mobilisé la figure du « marché comme contrainte » pour faire avancer ses propositions et faire de l'UE le lieu de coordination des politiques monétaires (Jabko 2009).

La place prééminente qu'occupe la Banque centrale européenne dans le jeu politique communautaire renvoie à ses pouvoirs réglementaires : conduire les opérations de change, promouvoir le bon fonctionnement des systèmes de paiement, etc. Décidant seule de la politique monétaire, elle encadre de ce fait les politiques macroéconomiques des États, dont la marge de manœuvre est réduite. De même, contrairement aux banques centrales nationales dont le statut est défini par la loi et qui dépendent donc indirectement des assemblées législatives, la BCE voit son existence constitutionnalisée dans un traité, seulement modifiable par une Conférence intergouvernementale nécessitant l'unanimité des États

membres. En effet, les banquiers centraux jouissent d'une indépendance formelle vis-à-vis des autres institutions de l'Union, afin de mettre les choix qu'ils opèrent en matière monétaire à l'abri des pressions qui pourraient venir des gouvernements (en raison de l'état des opinions publiques, à cause d'une élection difficile qui se profile, etc.).

Pour autant, il ne s'agit pas d'acteurs totalement irresponsables et sanctuarisés puisqu'on observe des pratiques d'échanges qui existent entre la Banque centrale et le Parlement européen, notamment parce que la première s'inspire du modèle américain où la Réserve fédérale rend des comptes au Congrès (Jabko 2001). La Banque n'est également pas totalement à l'abri des interférences des gouvernements. D'abord, les gouverneurs des banques nationales qui se retrouvent à siéger au Conseil des gouverneurs ou au Conseil général sont originellement sélectionnés par les États. Ensuite, les membres du Directoire sont nommés d'un commun accord par les chefs d'État et de gouvernement des pays de la zone euro, ce qui ouvre la possibilité de négociations interinstitutionnelles au sein du triangle communautaire puisqu'ils sont proposés par la Commission, après consultation du Parlement européen (ainsi que du Conseil des gouverneurs de la Banque centrale). Finalement, le président du Conseil de l'UE ainsi qu'un membre de la Commission peuvent participer (mais sans droit de vote) aux travaux du Conseil des gouverneurs et peuvent de ce fait tenter de l'influencer. L'indépendance formelle acquise par les traités ne signifie donc pas que la Banque centrale soit coupée des jeux politiques et des relations d'interdépendance qui se tissent entre les institutions européennes.

2.2.2 Les agences européennes

Une agence communautaire est un organisme de droit public européen, distinct des autres institutions de l'Union et doté d'une personnalité juridique propre. Elle doit son baptême à la nécessité de remplir une tâche de nature technique ou bien de gérer un enjeu dans le cadre des compétences de l'UE. Avec l'élargissement des domaines dans lesquels intervient l'Europe, on en compte environ une vingtaine actives dans des secteurs très spécialisés (Agence européenne pour la sécurité maritime, Agence européenne de la sécurité aérienne, Agence ferroviaire européenne, Agence européenne des médicaments, Agence européenne pour l'environnement, etc.). Trois agences œuvrent en matière de politique étrangère et de défense (Agence européenne de défense, Centre satellitaire de l'Union européenne, Institut d'études et de sécurité de l'Union) et trois en matière de coopération judiciaire et policière (Collège européen de police, Europol, Eurojust). Six agences exécutives complètent ce panorama et sont chargées de mettre en œuvre certaines tâches liées aux politiques communautaires comme la recherche, la santé, l'audiovisuel ou les transports.

Ces agences incarnent une « gouvernance par délégation » (Boussaguet et Jacquot 2009) ou bien une « régulation centralisée » (Magnette 2003, pp. 162-165) à travers laquelle la gestion de certaines questions est européenne sans que cela s'accompagne d'un recul des États membres au profit des acteurs supranationaux. Mais elles traduisent aussi le fait que les « experts » interviennent

beaucoup dans l'action publique communautaire. Les nouvelles formes de régulation à l'échelle européenne se caractérisent en effet par le primat de l'information sur la persuasion (Majone 1997). Les agences deviennent les lieux où se construit l'information utilisée par les administrations nationales sur des dossiers très complexes, comme la régulation du secteur pharmaceutique et l'autorisation de mise sur le marché des médicaments (Hauray 2006). Si la figure de l'expert s'est toujours instituée sur le couple savoir/pouvoir, cette relation semble encore plus prégnante à l'échelle de l'UE, probablement en raison de la faiblesse du pouvoir politique. L'expert est un acteur pleinement politique au sens où le savoir qu'il met en forme pour l'action politique borne (parfois étroitement) le champ du possible et surtout du pensable.

3. LA « SOCIÉTÉ CIVILE EUROPÉENNE »

Le terme de « société civile européenne » est d'un emploi relativement récent durant la seconde moitié des années 1990 (Weisbein 2003a). La notion est alors apparue quasi simultanément dans trois mondes sociaux de praticiens de l'Europe : les institutions communautaires, les représentants d'intérêts sis à Bruxelles et les universitaires spécialisés dans l'étude de l'UE. Puis elle s'est stabilisée à travers différents dispositifs, notamment le *Dialogue civil* établi par la Commission, les statistiques que celle-ci produit afin d'objectiver le phénomène ou bien des documents comme le *Livre blanc sur la gouvernance européenne* (Michel 2007b). Pour autant, cette notion de « société civile européenne » relève-t-elle d'un véritable concept scientifique, apte à décrire et analyser des phénomènes sociaux, ou bien s'agit-il seulement d'une catégorie floue, qui vise à donner un nouveau nom à des phénomènes déjà présents de longue date, à savoir la présence des groupes d'intérêt dont l'enjeu est la défense d'une position d'interlocuteur privilégié avec la Commission (Saurugger 2007, Michel 2007) ? Pour éviter de trancher ici cette question, on parlera plutôt d'europanisation de l'action collective afin de se demander si le fait d'agréger des intérêts sociaux et d'agir politiquement en vertu d'eux est affecté par le jeu politique européen (Balme, Chabanet et Wright 2001).

L'action collective à l'échelle européenne prend essentiellement la forme du lobbying. Dans le monde savant, son analyse a longtemps engagé une réflexion sur le modèle démocratique en émergence à l'échelle de l'UE (Clays, Gobin, Smets et Winand 1998). Dans cette optique, la question est de savoir si le lobbying européen va accoucher d'un pluralisme des intérêts sociaux reconnus et actifs au niveau communautaire ou bien s'il appauvrira le champ politique, avec l'apparition de phénomènes négatifs comme la puissance des experts, les transactions occultes et une minimisation du rôle de la représentation politique. La nature des groupes investis et des intérêts qu'ils mettent en forme s'avère un bon indice du centre de gravité de la politique européenne. Quels enjeux sont considérés comme légitimes ? Quels acteurs institutionnels sont les plus aptes à s'en saisir ? On verra que sous cet angle, l'intégration européenne

ouvre de nombreux espaces sociaux et institutionnels aux représentants d'intérêts divers à condition qu'ils détiennent des ressources importantes.

3.1 L'Europe : un cadre disponible pour les intérêts

La réalité statistique du lobbying européen témoigne de son importance et de sa diffusion dans presque tous les secteurs socioprofessionnels couverts par l'UE. Leur succès académique, militant et administratif se dessine en effet sur fond d'explosion des chiffres de groupes d'intérêt avec lesquels la Commission déclare collaborer à travers différents répertoires : 90 en 1960, 429 en 1980, 525 en 1990, 600 en 1997, 800 en 1998 (pour la première version électronique du répertoire CONECCS²), 737 en 2004, 864 en 2006 et 3100 en 2010 puisque désormais la Commission recense, outre les groupes d'intérêt professionnels ou « publics », les diverses organisations (cabinets d'avocat, de consultants en affaires publiques, écoles de formation, etc.) qui les épaulent. La répartition entre ces diverses catégories d'acteurs rend compte des équilibres entre les types d'intérêts actifs à Bruxelles : environ 1500 regroupements socioprofessionnels, 950 ONG et *think tanks*, 200 cabinets de conseil spécialisés, une centaine d'organismes académiques, quelques représentations confessionnelles et une cinquantaine de bureaux de représentations de collectivités infranationales.

Si l'Europe attire ces organisations aux statuts divers, c'est sans doute en raison d'intérêts croisés bien compris. Du côté des groupes d'intérêt, l'Europe est en effet fortement instrumentalisée. Elle offre tout d'abord une opportunité et une incitation à la transnationalisation de leurs activités, notamment pour des causes longtemps entravées dans les espaces nationaux comme le féminisme, la promotion des identités régionales ou la question homosexuelle. Ces organisations trouvent dans des institutions comme la Commission, le Parlement européen et le Comité économique et social des points d'accès particulièrement bienveillants pour participer, plus ou moins directement, à la fabrique de la législation communautaire (Wallace et Young 1997). Au sein de cet espace à la fois institutionnel et social, les groupes d'intérêt trouvent également une diversité de ressources mobilisables pour la poursuite de leur action. Ces ressources sont d'abord d'ordre organisationnel : information, financements, incitation à fonctionner en réseaux transnationaux, participation à la gestion d'un programme communautaire, etc. Elles sont aussi d'ordre politique : appui de personnes « qui comptent », intégration dans les réseaux d'action publique constitués autour de telle ou telle question, etc. Finalement, elles sont d'ordre juridique : recours à la CJUE, possibilité d'adresser des pétitions, etc. Les groupes d'intérêt tirent leur force de leur capacité à créer des coalitions sur des enjeux sectoriels (Warleigh 2000, Grossman et Saurugger 2006). D'un point de vue plus interne, l'Europe permet également à certaines élites militantes de

2. Celui-ci a pour particularité, outre la recension des groupes d'intérêt avec lesquels la Commission collabore (les « organes consultatifs »), de permettre un auto-enregistrement des groupes souhaitant y figurer (les « organisations de la société civile »).