



Book review / Fiche de lecture

**Democracy in Europe  
The EU and national Polities**

By Vivien A. Schmidt,  
Oxford University Press 2006

GAËTANE RICARD-NIHOUL

Gaëtane RICARD-NIHOUL est secrétaire générale de *Notre Europe*.

## Un diagnostic et une analyse indispensables

---



Ce livre de Vivien Schmidt est sans aucun doute un apport considérable à la littérature sur l'intégration européenne. Il a, entre autres, trois vertus essentielles : celle de poser un diagnostic et une analyse fouillés et indispensables sur le fonctionnement démocratique de l'Union ; celle de chercher à faire la synthèse entre divers courants académiques dont la confrontation permanente devient stérile pour le développement de l'Union ; enfin, celle d'éviter de tomber dans les solutions simplistes et d'en appeler *a contrario* à la réflexion et à l'innovation pour penser la démocratie européenne. Il a aussi le défaut de ses qualités : la multitude des références théoriques et l'approche très académique de la question rend sa lecture ardue pour les non initiés. C'est pourquoi Notre Europe a décidé de mettre en avant ce qui peut avoir des conséquences concrètes pour la pratique démocratique dans l'UE.

### ***L'échelon national, la clé d'un meilleur fonctionnement démocratique de l'UE***

La question du « déficit démocratique » de l'UE fait partie aujourd'hui de ces litanies qui se renforcent d'elles-mêmes sans plus très bien savoir ce qu'elles cherchent à décrire exactement. Les insuffisances démocratiques de l'UE ont été généralement attribuées au fonctionnement des institutions européennes. Il est vrai que le renforcement du rôle du Parlement européen dans sa fonction législative, ainsi que dans la désignation du Président de la Commission européenne, était essentiel pour renforcer la démocratie au niveau européen.

L'auteur de la « démocratie en Europe » ne nie pas cela mais nous engage à mettre le doigt sur le vrai problème du fonctionnement démocratique actuel de l'Union, qui se situe selon lui au niveau national. Les Etats membres n'ont pas, selon Schmidt, suffisamment intégré dans leurs

réflexions et leurs comportements l'impact de l'Union européenne et de l'évolution de la sphère publique européenne sur le fonctionnement traditionnel des démocraties nationales. Ce phénomène « d'eurocéanisation » abouti à une démocratie fragmentée, entre, d'une part, le niveau national qui assure un gouvernement *par (by)* le peuple et *du (of)* peuple par le biais de la participation politique et de la représentation citoyenne et, d'autre part, le niveau européen qui repose essentiellement sur une gouvernance *pour (for)* le peuple par un gouvernement efficace et *avec (with)* le peuple à travers la consultation des parties intéressées.

Fondée sur un système aux pouvoirs diffus et dominé par la recherche du consensus, l'Union européenne est peu soumise aux jeux partisans. Par ailleurs, le champ des politiques où l'UE est impliquée s'est élargi avec le temps. V. Schmidt en conclut, forçant quelque peu le trait, que l'UE fait des politiques (*policies*) sans la politique (*politics*) et que les Etats membres sont eux contraints d'avoir la politique (*politics*) sans les politiques (*policies*). Cela crée un sentiment de frustration chez les citoyens qui ont l'impression de ne pas pouvoir agir sur les politiques menées par l'UE qui les affectent et d'avoir seulement les hommes et femmes politiques nationaux pour en rendre compte. Très diplomatiquement, V. Schmidt fait de ces responsables nationaux en quelque sorte des « victimes » du système, considérant qu'ils seraient la cible d'un mécontentement citoyen pour des politiques qu'ils n'auraient pas nécessairement approuvées. On pourrait pousser l'analyse plus loin en démontrant que cette dichotomie démocratique entre niveaux national et européen « arrange » certains leaders qui voient dans l'UE le bouc émissaire idéal de mesures impopulaires, qu'ils ont pourtant acceptées au sein du Conseil des Ministres.

## Une synthèse constructive de divers courants académiques

---

### *L'Union européenne, un Etat régional*

L'ouvrage de Vivien Schmidt a un autre grand atout : celui d'essayer de définir cet « objet politique non identifié » qu'est l'Union européenne et de mettre en garde contre des évolutions qui seraient inadaptée à ce modèle. Par « Etat régional », Schmidt entend une union régionale d'Etats-Nations dans laquelle la tension créative entre l'Union et ses Etats membres fait qu'à la fois l'intégration régionale et la différentiation nationale se poursuivent. Cet Etat régional a développé un système « quasi-fédéral » caractérisé par une séparation verticale des pouvoirs entre les niveaux supranational et national et « une confusion des pouvoirs dynamique » sur le plan horizontal entre l'exécutif, le législatif et le judiciaire. L'Etat régional se distingue de l'Etat-nation par le partage de la souveraineté, ses frontières variables, son identité composite, une gouvernance multi-niveaux et une démocratie fragmentée.

Souhaitant aller au-delà du débat entre intergouvernementalistes (pour qui les Etats-membres gardent le contrôle) et les fonctionnalistes dans toute leur variété (pour qui les institutions supranationales dominent le jeu), Schmidt engage le lecteur à ne pas se poser la question de savoir qui exerce le pouvoir au sein de l'UE mais plutôt quel impact la construction européenne a sur les Etats membres. L'europeanisation a modifié la nature et l'équilibre des pouvoirs au sein des Etats : l'exécutif a perdu une partie de son autonomie au profit d'autorités supranationales et de son contrôle du fait de l'indépendance croissante des courts et des régions ; le législatif a perdu ses pouvoirs traditionnels d'initiative et d'approbation face au nombre croissant de politiques décidées par les exécutifs nationaux à Bruxelles, remplaçant ceux-ci par des pouvoirs plus importants de surveillance et de réexamen. L'indépendance accrue des régions et des cours nationales ont été contrecarrées, pour les premières, par leurs responsabilités dans la mise en œuvre des politiques européennes, et, pour les secondes, par leur subordination à la Cour de Justice européenne. Ces phénomènes généraux ont cependant, pour Schmidt, eu plus d'impact sur les pays unitaires comme la France ou la Grande-Bretagne que sur les pays fédéraux comme l'Allemagne ou la Belgique, avec entre ces deux extrêmes des pays régionalisés comme l'Italie ou l'Espagne. En se penchant plus particulièrement sur les cas de la France, de la Grande-Bretagne, de l'Italie et de l'Allemagne, l'auteur explique de manière plus détaillée en quoi l'effet de l'europeanisation a été plus ou moins ressenti dans ces différents pays.

## Un appel aux idées nouvelles face à une réalité complexe

---

### ***Un discours national sur la démocratie qui intègre « l'europeanisation »***

Le risque pour l'intégration européenne aujourd'hui, selon Schmidt, n'est pas tant lié aux changements institutionnels résultant de l'europeanisation qu'à l'absence de discours qui intègrent ces changements au niveau national. Les Etats-membres doivent élaborer de nouvelles idées qui prennent en compte ces nouvelles pratiques de gouvernance démocratique, en leur donnant du sens par rapport aux idées et valeurs nationales sur les notions de démocratie, souveraineté et identité par rapport à l'Europe. L'auteur distingue deux types de discours : le discours « de coordination » (*coordinative discourse*) qui implique principalement les acteurs d'une politique sectorielle (*policy actors*), experts, fonctionnaires, intérêts organisés, figures officielles, etc. ; et le discours « de communication » (*communicative discourse*), où les interlocuteurs-clés sont les politiques, *spin doctors*, managers de campagne, porte-paroles de gouvernement, militants de partis etc. Pour Schmidt, la nature composite de l'EU fait que,

quels que soient les efforts déployés pour améliorer son discours « de communication » (Présidence stable, politisation de la sphère publique européenne, etc.), l'UE restera dominée par un discours « de coordination », laissant le champ de la communication aux Etats-Membres.

C'est donc au niveau national qu'il faut agir avant tout et la tâche n'est pas aisée. Elle demande, selon Schmidt, de larges délibérations nationales au sein d'un public informé, incluant les intellectuels et les leaders d'opinion du business et de la société civile ainsi que les médias. Développer ces nouvelles idées relève, pour l'auteur, du défi davantage pour les Etats comme la France ou la Grande Bretagne que pour les Etats plus composite comme l'Allemagne ou l'Italie, car les discours nationaux y sont plus en décalage par rapport aux réalités de l'europeanisation. Schmidt explique cela *via* une analogie avec les religions polythéistes ou monothéistes. Quand vous croyez à plusieurs dieux, en ajouter quelques uns de plus ne pose pas un vrai problème, comme le prouve l'intégration par les Grecs des dieux romains. Quand vous croyez en un seul dieu – dans ce cas, l'Etat républicain français ou la souveraineté parlementaire britannique – l'inclusion de quel qu'autre que ce soit est une attaque aux fondements même de la religion. En même temps, les Etats unitaires ont aussi la possibilité de mieux maîtriser le discours « de communication » puisque les politiques nationaux peuvent parler clairement et d'une seule voix. Le problème, poursuit-il, c'est que les responsables politiques dans ces deux pays n'ont pas choisi de le faire, soit qu'ils ignorent, comme en France, l'impact de l'europeanisation, soit qu'ils s'en plaignent, comme au Royaume Uni. Il est temps que ces représentants choisissent un discours réaliste sur les bénéfices de l'UE, les contraintes que le pays devrait dès lors accepter et les choix qui sont encore ouverts et peuvent être mis en œuvre au niveau national. Ce discours permettrait non seulement d'accroître la compréhension des citoyens mais aussi de les encourager à se faire entendre directement à Bruxelles, en tant que groupes d'intérêt ou acteurs politiques.

## Mentions légales

Avec le soutien de la Commission européenne : soutien aux entités actives au niveau européen dans le domaine de la citoyenneté européenne active.



La Commission européenne et Notre Europe ne sont pas responsables de l'usage qui pourrait être fait des informations contenues dans le texte. La reproduction est autorisée moyennant mention de la source.

© Notre Europe, juillet 2007