

Le long chemin vers l'Europe politique

par Julien Barroche

Recensé : Luuk van Middelaar, *Quand l'Europe improvise. Dix ans de crises politiques*, traduit du néerlandais par Daniel Cunin, Gallimard, 2018, 412 p., 24 €.

Quand l'Europe improvise prolonge et amplifie la démonstration entamée dans *Le Passage à l'Europe*, précédent ouvrage de Luuk van Middelaar paru en français il y a six ans. Le philosophe néerlandais y livrait un regard profondément renouvelé sur l'histoire de la construction européenne et, dans une inspiration assez proche des thèses réalistes d'Alan Milward¹, n'hésitait pas à battre en brèche un certain nombre d'idées reçues véhiculées par l'historiographie *mainstream*. Le lecteur retrouve ici le même ton, libre et revigorant, la même profondeur d'analyse, et le même souci de ne pas enfermer le discours savant sur l'Europe dans un langage de spécialistes.

Quand l'Europe improvise analyse les effets que les différentes crises survenues ces dix dernières années – crise de l'euro, annexion de la Crimée par Vladimir Poutine, crise migratoire, Brexit, élection de Donald Trump – ont pu exercer sur l'Union européenne, tant sur son fonctionnement institutionnel que sur son identité politique. Le regard de l'auteur est à la fois empathique et lucide. Empathique, car il voit dans ces convulsions autant de révélateurs d'une Europe politique en train de naître. Lucide, car le constat de l'émergence *en cours* d'une force de gouvernement au sein de l'Union s'accompagne d'un diagnostic sans concession sur le chemin *encore* à parcourir dans la quête de cette Europe politique.

¹ Alan Milward, *The European Rescue of the Nation-State*, Londres, Routledge, 1992 (thèses réalistes, au sens que la théorie des relations internationales donne à cette épithète : la centralité des États et de leurs intérêts).

De la *politique de l'événement* au moment machiavélien

L'Europe aurait, depuis 2008, subi une profonde « métamorphose » (25, 245, 356). Grâce à l'énergie créatrice de ses principaux leaders, elle serait entrée dans le flux du temps (323), et aurait acquis une forme d'agilité faisant d'elle un acteur politique à part entière, à même d'appréhender les événements, de faire face à l'imprévu. Luuk van Middelaar n'hésite pas à convoquer le grand penseur de la modernité politique, Machiavel, pour donner à voir l'ampleur de cette transformation existentielle de l'Europe (217-225). Se référant aux analyses de J. G. A. Pocock (180), il qualifie en effet de « machiavélien » (190, 323) ce « moment » critique où l'Union en vient à éprouver son existence politique et à sortir de la conception « éternaliste » qu'elle avait d'elle-même (193, 222). C'est en prenant conscience de sa propre finitude historique, « acculée » par les événements (321), qu'elle se révèle en sujet politique digne de ce nom, apte à faire face à l'inconnu, à se risquer hors des sentiers balisés par les règles établies.

L'Europe serait ainsi sortie de son enfermement dans la « politique de la règle » pour s'aventurer vers une « politique de l'événement » (24-30). Telle est la grille de lecture qui parcourt l'ouvrage de bout en bout, donnant à voir tout le contraste séparant la Communauté de l'Union, l'Europe née en 1951 de celle refondée en 1992 (245-254). Il ne s'agit plus seulement, pour l'Europe, d'appliquer des règles ou de conduire des politiques communes aux fins d'édifier un marché intérieur : *la Communauté*. Il s'agit aussi d'accueillir le flot des événements pour, si possible, en réorienter le cours : *l'Union*.

Reposant sur une information impressionnante (plume de l'ancien président du Conseil européen Herman Van Rompuy, l'auteur a pu vivre ces soubresauts de l'intérieur), la restitution méthodique et détaillée des faits occupe toute la première partie de l'ouvrage (37-216) et permet un regard dûment circonstancié sur le matériau analysé. De ce tour d'horizon, Luuk van Middelaar tire une conclusion importante : dès lors que sa survie est en jeu, l'Union sait sortir de sa zone de confort – la politique de la règle – et dépasser les intérêts purement économiques (15, 128, 214). C'est alors que la politique reprend le dessus (33). Une phrase prononcée par Angela Merkel en 2017 revient comme un leitmotiv sous la plume de l'auteur pour caractériser cette métamorphose : « il est temps de prendre en main notre destin en tant qu'Européens » (203, 223, 323).

Les États membres réunis ou le retour du refoulé politique

La politique de la règle a conduit à un refoulement du politique, une dépolitisation à la fois technique et procédurale (333-340, 359-365) qui a enserré la décision dans le double étau du formalisme et de l'expertise. La politique de l'événement, doit-on comprendre, ne serait finalement que l'expression d'un retour du refoulé politique se traduisant institutionnellement par la montée en puissance du Conseil européen, la réunion au sommet des chefs d'État et de gouvernement des États membres. Pour démontrer comment ce chef d'État à plusieurs têtes (275) s'est imposé comme le centre d'impulsion politique de l'Union, Luuk van Middelaar s'attache à reconstituer le paysage institutionnel d'ensemble, dans lequel il a peu à peu émergé et les obstacles qu'il a dû surmonter. Si, à la faveur des crises, le Conseil européen a réussi à se hisser au rang d'une force de gouvernement de l'Union, c'est finalement parce qu'il permet de réunir une autorité politique inégalée à l'échelle de l'Europe (252).

La Commission a de longue date prétendu à cette fonction de gouvernement mais le schéma institutionnel – « fédéral » dit l'auteur – qui lui servait de véhicule implicite s'est heurté au mur des réalités politiques. Non, la Commission n'est pas devenue l'instance gouvernementale de l'Union. Cette « promesse » ne s'est pas réalisée, en grande partie parce que la Commission ne dispose pas de la légitimité suffisante pour remplir une telle fonction. Qu'il suffise ici de mentionner le « fiasco » des quotas d'asile que Bruxelles a voulu imposer aux États membres pour répondre à la crise des migrants (151, 155, 315). L'exercice de tâches exécutives et administratives de haute importance ne suffit pas à faire de la Commission un gouvernement au sens propre (263, 303, 310). Quant au Parlement européen, il a été littéralement « aspiré dans la sphère *interne* bruxelloise » (336), la politique de la règle et son registre enfermant de l'expertise. Aussi, pour mener la politique de l'événement, improviser, décider et agir dans les situations d'urgence, seul le Conseil européen, niveau ultime de la « sphère *intermédiaire* des États réunis » (52), serait vraiment armé.

À rebours des grilles de lecture binaires qui opposent supranationalisme et intergouvernementalisme, Luuk van Middelaar souligne la coexistence, en tension, de trois projets de construction distincts (24, 357) : la politique de la règle portée par la Commission, la Cour de justice et la Banque centrale européenne ; le projet de parlementarisation principalement porté par le Parlement européen ; et le projet de politisation exécutive porté par le Conseil européen, qui retient prioritairement l'attention de l'auteur. C'est ici que des métaphores architecturale et musicologique

viennent très à propos imager la démonstration. D'une part, les différents projets de construction coexistent, comme souvent les styles architecturaux dans un même bâtiment (19, 24). D'autre part, l'improvisation, comme en jazz, consiste en des variations autour d'une même trame initiale (41, 173). Et dans cette trame initiale, n'en déplaise à l'auteur, figure vraisemblablement le thème fédéral, qu'il a peut-être tort d'associer terme à terme au schéma supranational de l'État fédéral.

La visibilité institutionnelle du directoire exécutif

Luuk van Middelaar y insiste donc, la politique de la règle ne disparaît pas : l'Europe ne passe pas d'une politique de la règle à une politique de l'événement, de la Communauté à l'Union (19, 25, 231, 245, 356). Les deux cohabitent – de même que les trois projets coexistent – mais la place désormais prise par l'Union donne une coloration nouvelle à l'Europe en tant qu'« union d'États au pluriel » (371). Si la démonstration ne manque pas de force, elle ne nous explique pas en quoi la politique de l'événement serait de nature à recouvrir l'ensemble de l'édifice pour lui donner son unité ; en quoi, par exemple, l'interprétation dogmatique des libertés économiques défendues par la Commission et la Cour de justice ne définirait pas davantage l'Union que cette visibilité nouvelle du Conseil européen, ce « président collectif » (310) qui se contente en définitive de colmater des brèches sous le regard inquiet des marchés.

Pour les besoins bien compréhensibles de son propos, Luuk van Middelaar tend à dramatiser l'opposition entre, d'un côté, le droit et l'économie, respectivement réduits à la norme et au marché, et, de l'autre, le politique, réduit à la décision et, plus encore, à la décision en situation d'exception. Mais, mises à part sa référence un peu lointaine à Machiavel et quelques pages très profondes sur les différences culturelles qui séparent à cet égard les deux rives du Rhin (231-237, 403), il n'interroge pas la définition du politique qu'il met ainsi en œuvre. Le politique, dans une veine finalement très schmittienne (175), est plus ou moins assimilé à la visibilité institutionnelle – cathodique – du Conseil européen (283-288). À tel point que la question se pose de savoir si cette mise en scène à succès, qui attire les écrans et produit tant d'images frappantes, n'entretient pas un profond malentendu sur le lien supposé se tisser avec le public. Intéresse-t-elle vraiment les Européens ? Ne les réduit-elle pas, toujours et encore, au rang de spectateurs passifs ?

Luuk van Middelaar en convient lui-même, le politique ne se réduit pas à la gestion de crise (321), il n'en balaie pas moins un peu vite les critiques (345, 339), qui ont à juste titre souligné la dérive post-démocratique de l'Union² : le Conseil européen dispose évidemment d'une légitimité démocratique indéniable, mais le pouvoir de gouvernement qu'il exerce en tant que directoire exécutif devrait logiquement trouver un débouché en termes de responsabilité politique devant le Parlement européen (367-369) – sauf à s'obstiner dans la voie d'un absolutisme directorial (380). Tout à son souci de décrire avec précision comment l'Europe vient à l'existence politique par la voix de ses États membres réunis, et non par les institutions classiques de la politique de la règle, l'auteur s'en remet de fait à une conception un peu rudimentaire de la politique. Peut-être est-ce là le prix à payer pour accueillir avec empathie les évolutions en cours, en attendant mieux, sans décourager l'avenir.

On l'aura compris, la cure de réalisme politique proposée par Luuk van Middelaar recèle ses propres limites. La principale d'entre elles, corollaire immédiat de la pente exécutive qui vient d'être décrite, réside dans la dérive hégémonique susceptible de dénaturer l'Union. Le tabou de l'égalité entre États membres, toujours de mise dans le cadre de la politique de la règle (243, 253), laisse en effet le champ libre aux asymétries de puissance dès lors que l'on pénètre sur le terrain de la politique de l'événement. L'Union européenne, qui est pourtant censée avoir quitté le registre traditionnel de la diplomatie interétatique, ne reproduit-elle pas ici, à l'échelle régionale, les travers de la politique mondiale ? Là encore, cette tendance est peut-être inéluctable, au moins à titre temporaire, mais elle suscite nombre de questions. Il convient par exemple de se demander en quoi le désir légitime de « souveraineté européenne » (200, 323, 399) pourrait constituer un rempart efficace face à la prépondérance allemande telle qu'elle s'exprime depuis la chute du Mur sur fond de puissance économique et monétaire.

Entre *illisibilité* démocratique et politisation négative

Plus la visibilité institutionnelle progresse, plus la demande de lisibilité se fait ressentir. Ainsi pouvons-nous comprendre la dialectique analysée dans la seconde partie de l'ouvrage. Il ressort de sa lecture un sentiment de découragement qui tranche avec l'optimisme pourtant lucide de l'auteur. Car la visibilité accrue de l'Europe

² Voir, en particulier, Jürgen Habermas, *Zur Verfassung Europas: Ein Essay*, Berlin, Suhrkamp, 2011.

s'accompagne d'une illisibilité persistante de son fonctionnement institutionnel qui rend difficile, si ce n'est impossible, le jeu normal de la responsabilité politique.

Il y a tout lieu, en particulier, de douter que la dépolitisation multiforme qui affecte la construction européenne depuis ses origines puisse trouver son point d'arrêt dans la politisation par le Conseil européen. Non seulement la politique de l'événement renvoie finalement à une conception assez pauvre de la politique, mais elle connaît elle-même sa propre dépolitisation, ce que l'auteur appelle la « dépolitisation *exécutive* » (354, 373). Décider en situation d'urgence conduit le plus souvent à couper court à tout débat et à présenter les choix politiques opérés comme des solutions sans alternative à des problèmes sinon insolubles (345). Aussi reproduit-on le travers fondamental de la construction européenne : l'Europe continue d'apparaître comme une contrainte, peu différenciée de la mondialisation, et non comme un projet politique conscient voulu comme tel. Peut-on d'ailleurs vouloir ce qui se présente comme sans alternative possible ?

Le moment machiavélien, s'il a bien été enclenché, est donc très loin d'avoir atteint son terme (323). Luuk van Middelaar en a parfaitement conscience : il ne manque pas de signaler le long chemin encore à parcourir et les deux principaux obstacles qui demandent, selon lui, à être surmontés : le fonctionnement non majoritaire de la vie politique européenne (empêchant de mettre en minorité le pouvoir en place), l'absence concomitante d'une opposition structurée et constructive. Sans ces deux conquêtes, doit-on comprendre, qui appellent la nécessaire « entrée en scène de l'opposition » (325-396), le Conseil européen ne pourra devenir un véritable gouvernement et le Parlement une véritable enceinte délibérative de contrôle démocratique.

Les forces d'opposition existent évidemment à l'échelle de l'Union mais, reléguées aux marges du paysage politique par des partis cartellisés qui se partagent le pouvoir à Bruxelles et à Strasbourg³, elles nourrissent une forme de rejet viscéral de l'Europe telle qu'elle va. Remettant en cause non pas seulement le gouvernement et sa politique, mais aussi la légitimité de l'ordre politique dans son ensemble, elles alimentent ce que Peter Mair a appelé une « opposition de principe » (328). Or la démocratie européenne a vitalemment besoin d'une « opposition classique », d'une institutionnalisation du conflit capable d'engendrer une politisation positive. N'est-ce pas faute de laisser s'exprimer les contradictions légitimes que des oppositions de

³ Voir Richard S. Katz, Peter Mair, « Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party », *Party Politics*, 1995, 1 (1), p. 5-28.

principe surgissent de toutes parts (352) ? Telle est la grande leçon du Brexit : renoncer à la croyance dans l'irréversibilité de l'intégration et assumer les dissensions internes, seule voie d'accès possible à l'unité politique (356). Rien de plus machiavélien.

Prendre cette leçon au sérieux, nous dit Luuk van Middelaar supposerait de lutter contre une forme de dépolitisation plus profonde encore que la dépolitisation technique et procédurale. Il y aurait à lutter, d'une part, contre la dépolitisation constitutionnelle, récemment analysée par Dieter Grimm (334, 360)⁴, à savoir l'immunisation juridique des choix politiques fondamentaux, ainsi placés hors d'atteinte de toute discussion publique. Il y aurait, d'autre part, à lutter contre la dépolitisation téléologique, à savoir l'enfermement religieux dont a longtemps été victime le projet européen. Non sans humour et ironie, Luuk van Middelaar s'attache à cet égard à déconstruire les dogmes et la « promesse » (237) de ce qu'il appelle « l'idéologie bruxelloise » (251, 256, 263), ses articles de foi qui confinent au manichéisme (258), son évangile qui exclut le doute et réclame l'enthousiasme, son culte des saints (340) et son « zèle missionnaire » qui poussent à l'entretien d'un processus sans fin de construction (239, 241, 255, 340). Le recours à ce registre messianique de légitimité peut se comprendre historiquement (pensons aux analyses de Joseph H. H. Weiler⁵) ; il n'en a pas moins produit toute une série d'effets pervers, au premier rang desquels un aplatissement, voire un refus, du débat politique sur l'Europe. Toute expression de scepticisme a ainsi pu être interprétée comme de l'incroyance ou de l'hérésie (122, 341), au point de faire apparaître l'Europe comme le produit d'une politique du fait accompli (346) et de renvoyer ses opposants les plus irréductibles à la seule échappatoire de l'*exit* (352).

Pour devenir un objet politique, donc sujet à la critique, l'Europe doit sortir de son âge religieux, dit en substance Luuk van Middelaar, et rendre la contradiction légitime. Mais il n'est pas sûr que son fonctionnement consensuel et l'importance qu'elle accorde aux institutions non majoritaires lui permettront de faire émerger l'opposition classique dont elle a besoin. Il n'est pas davantage certain que ce mode d'organisation non majoritaire, d'ailleurs pratiqué dans bon nombre d'États membres, constitue un stade transitoire de la vie politique de l'Union destiné à être dépassé.

⁴ Dieter Grimm, *Europa ja – aber welches? Zur Verfassung der europäischen Demokratie*, Munich, Beck, 2016.

⁵ Joseph H. H. Weiler, « Deciphering the Political and Legal DNA of European Integration: An Exploratory Essay », in Julie Dickson & Pavlos Eleftheriadis (eds), *Philosophical Foundations of European Law*, Oxford, Oxford University Press, 2012, p. 137-158.

Un déséquilibre entre liberté et protection

Luuk van Middelaar cible son attention sur la « *forme* » politique de l'Union et s'intéresse finalement très peu au « *contenu* » des politiques menées (356). Ce parti pris donne une très grande unité à son ouvrage mais le fait passer à côté des enjeux essentiels du moment. Rien n'est dit, ou presque, sur les choix économiques de l'Union – comme si la mise au devant de la scène de la « haute politique » (247) était de nature à effacer la réalité quotidienne.

Bien sûr, dans son analyse de la « crise atlantique » (177-216), à savoir la victoire du *leave* au Royaume-Uni et celle de D. Trump aux États-Unis, Luuk van Middelaar, qui interprète justement ce « double attentat électoral » de l'année 2016 (197) comme un rejet des effets pervers de l'ouverture économique tous azimuts, appelle de ses vœux l'avènement d'une Europe qui protège (194, 400). Bien sûr, il décrit avec subtilité le difficile « *couplage* » entre responsabilité et solidarité à l'échelle européenne (99, 173), en rétablissant au passage quelques vérités sur l'épisode grec (350, 386). Bien sûr, il reprend à son compte les propositions de D. Grimm qui appelle à déconstitutionnaliser l'essentiel de la partie III du traité (361). Mais, au regard de l'ambition du propos, il ne réserve pas suffisamment de place au décryptage de ce qui est pourtant le principal défi de l'Europe aujourd'hui : l'asymétrie criante entre la sacralisation des libertés économiques, constitutive du Marché intérieur, et la secondarisation des dispositifs de protection propres à chaque État ; le déficit persistant de convergence économique, faute de solidarité suffisante, et, corollairement, la mise en concurrence sociale et fiscale entre États membres qui sévit depuis l'élargissement de 2004.

Publié dans lavedesidees.fr le 9 janvier 2019