

DIGITHÈQUE

Université libre de Bruxelles

COHEN Antonin, VAUCHEZ Antoine, *La Constitution européenne. Elites, mobilisations, votes*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 2007.

Cette œuvre littéraire est soumise à la législation belge en matière de droit d'auteur.

Elle a été publiée par les
Editions de l'Université de Bruxelles
<http://www.editions-universite-bruxelles.be/>

Les règles d'utilisation de la présente copie numérique de cette œuvre sont visibles sur la dernière page de ce document.

L'ensemble des documents numérisés mis à disposition par les Archives & Bibliothèques de l'ULB sont accessibles à partir du site
<http://digitheque.ulb.ac.be/>



EDITIONS DE L'UNIVERSITE DE BRUXELLES

La Constitution européenne. Elites, mobilisations, votes

EDITE PAR ANTONIN COHEN ET ANTOINE VAUCHEZ



COMMENTAIRE J. MEGRET

Troisième édition

MARCHE INTERIEUR

Libre circulation des personnes et capitaux. Rapprochement des législations, 2006.

POLITIQUES ECONOMIQUES ET SOCIALES

Intégration des marchés financiers, 2007.

DROIT COMMUNAUTAIRE DE LA CONCURRENCE

Contrôle des aides d'Etat, 2007.

Deuxième édition

Volume 1 : Préambule. Principes. Libre circulation des marchandises, 1992.

Volume 2 : Politique agricole commune, 1991.

Volume 3 : Libre circulation des personnes, des services et des capitaux. Transports, 1990.

Volume 4 : Concurrence, 1997.

Volume 5 : Dispositions fiscales. Rapprochement des législations, 1993.

Volume 6 : Union économique et monétaire. Cohésion économique et sociale. Politique industrielle et technologique, 1995.

Volume 7 : Politique sociale. Education et jeunesse, 1998.

Volume 8 : Culture. Santé. Consommateurs. Réseaux transeuropéens. Recherche et développement technologique. Environnement. Energie, 1996.

Volume 9 : Le Parlement européen. Le Conseil. La Commission. La Cour des comptes. Le Comité économique et social. Le Comité des régions. La Banque européenne d'investissement. Le Fonds européen d'investissement.

Volume 10 : La Cour de justice. Les actes des institutions, 1993.

Volume 11 : Les finances de l'Union européenne, 1999.

Volume 12 : Relations extérieures, 2005.

Volume 13 : La coopération au développement de la Communauté européenne, 2005.

Première édition

Volume 13 : La convention de Lomé, 1990.

Volume 14 : L'aide au développement, 1986.

Volume 15 : Dispositions générales et finales, 1987.



EDITIONS DE L'UNIVERSITE DE BRUXELLES

La Constitution européenne. Elites, mobilisations, votes

EDITE PAR ANTONIN COHEN ET ANTOINE VAUCHEZ

FOREWORD

Integration and Constitutionalism in the European Union

Alec STONE SWEET

One of the long-running scholarly debates on the evolution of the European Union (EU) concerns how much weight to give specific periods of treaty-making activity, in relation to the overall historical sweep of integration. For the editors of this volume, the 2000-05 period constitutes an episode of seminal importance: EU politics are fundamentally different after the experience of the Constitutional Convention, and the rejection of its work by the French and Dutch electorates. Others, myself included, will view the events of 2005 as the latest in a long series of “crises” that have allegedly afflicted the EU, crises which have sometimes slowed, but have never reversed, the main processes associated with integration. However one understands the importance of the 2000-05 period, most observers would likely agree that it comprised a “constitutional moment”. For the first time, a relatively wide range of actors and groups actively debated their own collective political destiny, as citizens of the European Union.

This book brings together an eclectic mix of disciplinary and theoretical perspectives to help readers assess this episode. I will not try to distill a coherent message from the diverse case studies offered. Instead, I will focus attention on three questions raised by this volume. First: what is a *constitution*? How one understands, theoretically, constitutionalism is a critical first step toward linking the evolution of the European constitution and integration. Second: what is a *social field*? Contributors to this volume deploy the notion of a social “field” (*un champ*) quite differently, but none of the authors explicitly defines the term. Third: why should we pay so much attention to the activities of lawyers and judges? In this book, jurists are given pride of place, as actors who, through their training and institutional positioning, have had a distinctive influence on the course of integration. Contributors are, however, rarely explicit about why and how they have chosen to study lawyers.

European Constitutionalism

The rhetoric of *constitutionalization* – of the Treaty of Rome – has been at the heart of scholarly discourse on legal integration for more than thirty years¹. The discourse implies that a constitution has been constructed out of a treaty. I find the various arguments associated with this rhetoric defensible theoretically, and empirically useful. It would be an artificial, but not impossible², exercise to define the term, “constitution”, so as to exclude the Rome Treaty, while including most constitutions of established nation states³. My preference would be to start with a generic conception of the words, *constitution* and *constitutionalism*, and then to situate the EC’s particular experience comparatively, relative to that of other polities.

In the 1950s, a core group of diplomats sought to transform the European state system, from one based on military competition and (unstable) balance of power arrangements, to a system based on peace and economic interdependence managed by supranational authority. The move implied a form of constitutionalism. In his classic book of 1950, *Constitutional Government and Democracy*, C. J. Friedrich put it this way: “The substitution of [...] an international organization for an international balancer is, in a sense, merely a specific instance of the general feature of all constitutions; a constitution seeks to balance various governmental powers and organizes a balance of interests [...] in the community”⁴.

I define “constitution”, generically, as a body of meta-norms: the corpus of legal norms that governs how all other legal norms are to be made, applied, and interpreted in a political system⁵. By constitutionalism, I mean the commitment, within any given polity, to govern itself according to constitutional rules. Robust, rule-of-law constitutionalism – wherein the exercise of public authority must conform to constitutional norms or be invalid – is rare in the world. Wherever constitutionalism presently exists, it has emerged through a combination of practice and design. The paradigmatic cases have been produced through the gradual consolidation of the power of judges to review the legality of the acts of legislatures and executives. Remarkably, the Community experienced this same process, far more quickly than any other

¹ The phrase, *the constitutionalization of the Treaty of Rome*, refers to the mutation of the EC from an international regime to a quasi-federal polity through the consolidation of the doctrines of direct effect and supremacy. For an overview, see: A. STONE SWEET, *The Judicial Construction of Europe*, Oxford, Oxford University Press, 2004, chapter 2.

² See the exchange between T. SCHILLING, “The Autonomy of the Community Legal Order: An Analysis of Possible Foundations”, and J. WEILER and U. R. HALTERN, “The Autonomy of the Community Legal Order: Through the Looking Glass”, *Harvard International Law Journal*, 37(2), Spring 1996, p. 38 and 411.

³ The EC/EU differs from most federal polities in that it does not have explicit competence to participate in processes of amending its constitution, a competence that rests with the Member States as Contracting Parties.

⁴ C. J. FRIEDRICH, *Constitutional Government and Democracy*, Boston, Ginn, 1950, p. 86.

⁵ A. STONE SWEET, “What is a Supranational Constitution”, *Review of Politics*, 55, 1994, p. 441-74; A. STONE SWEET, *Governing with Judges*, Oxford, Oxford University Press, 2000, chapter 1.

political system. It bears emphasis that, in many countries (e.g., France), rights found in European law are more enforceable by national judiciaries than are rights found in national constitutions. By most measures, rule-of-law constitutionalism in the EU is more highly developed than it is in all but a handful of nation-states outside of North America and Western Europe.

EU law scholars have long argued that the treaties constitute a “constitution”⁶ that sustains, and is supported by, a quasi-federal legal system⁷. The European Court, for its part, implicitly treated the Treaty of Rome as a constitutional text right from the start, and, in 1986, it explicitly referred to the treaties as a “constitutional charter”, or as “the constitution of the Community”⁸. Given these facts, one might wonder why Europe needed a Constitutional Convention at all (some observers, including Joseph Weiler and myself, did not think it needed a “formal” constitution⁹). In my view, any federal or supranational constitution can be judged successful to the extent that it provides stable, institutional underpinnings for productive social, economic, and political activity, across time and space, given changing circumstances. Against this standard, the Treaty of Rome has been wildly successful, and the legal system has become a kind of central nervous system for the transnational governance of European space¹⁰.

Others would take a quite different view of a “constitution” and how it functions. They might emphasize the role constitutions play in fixing collective identities, and in providing the deep structure of political, or regime, legitimacy. They may concede that the Treaty of Rome facilitated integration – that is, the treaty helped transnational activity and supranational governance “take-off” – but, by at least the 1990s, it proved far less successful at constituting, or representing the aspirations of, an emerging, cosmopolitan European People. Moreover, the treaties make for

⁶ F. MANCINI, “The Making of a Constitution for Europe”, in R. KEOHANE and S. HOFFMANN (eds.), *The New European Community*, Boulder, West View, 1991; E. STEIN, “Lawyers, Judges, and the Making of a Transnational Constitution”, *American Journal of International Law*, 75, 1981, p. 1; J. WEILER, “The Transformation of Europe”, *Yale Law Journal*, 100, 1991, p. 2403.

⁷ Koen Lenaerts, now a judge on the Court of First Instance, treats the EU as a case of supranational constitutionalism that is, theoretically, indistinguishable from constitutional federalism. Lenaerts defines constitutionalism simply, as “limited government operating under the rule of law”: “Constitutionalism and the Many Faces of Federalism”, *American Journal of Comparative Law*, 38, 1990, p. 205.

⁸ ECJ, 23 April 1986, Case 294/83, *Parti Ecologiste “Les Verts” v. European Parliament*. M.-L. FERNANDEZ ESTEBAN, “La Noción de Constitución Europea en la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, 14, 1994, p. 241.

⁹ J. WEILER, “Federalism and Constitutionalism: Europe’s Sonderweg”, in K. NICOLAIDIS and R. HOWSE (eds.), *The Federal Vision: Legitimacy and Levels of Governance in the US and the EU*, Oxford, Oxford University Press, 2001.

¹⁰ A. STONE SWEET, *The Judicial Construction of Europe*, *op. cit.*

unpleasant reading compared with national counterparts¹¹. As de Witte has it, national constitutions typically propagate the vision of a Greek temple on the hill, with its structures balanced in harmonious symmetry. But, the European treaty system, however “constitutionalized”, looks like a hoary Gothic cathedral, slapped together haphazardly by different architects, at different times, using different materials, for different purposes¹². Put bluntly, the European Constitution, aesthetically-speaking, is ugly, and Europeans deserve better. These are all fair points.

The main issue boils down to how we ought to understand a political system – the EU – which, while not being a nation-state in a classical sense, nonetheless exercises powers normally associated with sovereign states¹³. Not surprisingly, the more the EU came to govern, thereby impacting more and more people in a mundane, everyday fashion, the more the classical issues of democratic theory were raised. The very success of the European experience – the “Treaty-as-Constitution”, the “Constitution-as-Process” – created the conditions for its own delegitimation. Yet if the European Convention process is dead, then integration will proceed as it has for decades: as an open-ended process that is driven by political elites, lawyers and judges, and organized interests in search of functional solutions to functional problems. One result of 2005 is that we are, in part, back where we were.

Integration and Social “Fields”

This book offers a sociological perspective on European integration and on the Constitutional Convention. It is broadly “institutionalist” in its orientation. Institutionalists take an expansive view of institutions, which include shared understandings, taken-for-granted cultural proclivities, formal and informal norms, and laws that have normative force¹⁴. They typically pay more (relative) attention to one of three levels of analysis: actors, organizations, or rule systems. Rational choice institutionalism tends to focus on how the preferences and interests of individuals drive institution building episodes. Organizational sociology views organizations as carriers of institutions, as they induce actors to conform to their norms and procedures, and use their relative power *vis à vis* other organizations to enforce a social order. More macro-sociological variants claim that institutions constitute the building blocks of human community, and trace how new institutions (and organizations) are built

¹¹ The French Government probably erred when it decided to mail, to each French household, a copy of the proposed European Constitution just a few days before the May 2005 referendum. Apparently some people tried to read it.

¹² B. DE WITTE, “The Pillar Structure and the Nature of the European Union: Greek Temple or French Gothic Cathedral?”, in T. HEUKELS, N. BLOKKER, and M. BRUS (eds.), *The European Union after Amsterdam: A Legal Analysis*, The Hague, Kluwer Law International, 1998, p. 51-68.

¹³ See J. CAPORASO, “The European Community and Forms of State: Westphalian, Regulatory, or Post-Modern”, *Journal of Common Market Studies*, 34, 1996, p. 29-52.

¹⁴ R. JEPPEPERSON, “Institutions, Institutional Effects, and Institutionalism”, in W. POWELL and P. DIMAGGIO (eds.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago, University of Chicago Press, 1991; P. HALL and R. TAYLOR, “Political Science and the Three Institutionalisms”, *Political Studies*, 44, 1996, p. 936.

through mimesis, from existing materials. This book contains examples of each of these tendencies.

Much of European integration is about institution-building and steady, regulated institutional change, which is partly why social scientists have been so fascinated by the EU. Institution building episodes typically take place in preexisting social arenas, “domains”¹⁵, “fields”¹⁶, or “organizational fields”¹⁷. In their most generic guise, such fields are comprised, among other elements, of (1) organizations seeking to structure their environments, (2) pre-existing norms (i.e., existing institutions) that operate to constrain and enable actors in the arena, and (3) skilled strategic actors who work within organizations to help attain cooperation among disparate groups and interests. Successful institution building projects within fields typically occur when actors are able to induce organizations to create and modify rules and procedures in order to structure the ongoing interactions of *multiple arenas at once*. Such projects do not occur in a vacuum. Pressure and resources for institution building can also come from organizations located in different fields, from actors operating outside of the arena in question, and from more systemic exogenous shocks or crises, real or imagined¹⁸.

My view of the relationship between fields and European integration may not be shared by the contributors to this volume. Many of our authors take a micro perspective on the notion of “field” – it would seem that any arena of action qualifies. In collaboration with Neil Fligstein, I have offered my own macro-sociological theory of European integration, which claims that integration is a product of how activities in otherwise differentiated fields of action become linked to one another causally, to form more aggregated fields, that evolve dynamically¹⁹. How these latter fields have developed, we argue, has determined the course and contours of European integration.

I do not wish to repeat these arguments here, beyond making two simple points. First, European political space is comprised of complex clusters of policy arenas that have been connected to one another through constitutionalization and the work of the EU’s organizations, especially the Commission and the Court. The legislative field, for example, does not simply include the EU’s legislative institutions, but also the huge lobbying complex in Brussels, as well as litigators, judges, and national

¹⁵ E.g., D. KNOKE and E. LAUMANN, *The Organizational State*, Madison, University of Wisconsin Press, 1987.

¹⁶ E.g., P. BOURDIEU and L. WACQUANT, *An Invitation to Reflexive Sociology*, Chicago, University of Chicago Press, 1992.

¹⁷ E.g., P. DiMAGGIO and W. POWELL, “The Iron Cage Revisited”, *American Sociological Review*, 48, 1983, p. 147.

¹⁸ A. STONE SWEET, N. FLIGSTEIN, and W. SANDHOLTZ (eds.), *The Institutionalization of Europe*, Oxford, Oxford University Press, 2001.

¹⁹ N. FLIGSTEIN and A. STONE SWEET, “Constructing Politics and Markets: An Institutional Account of European Integration”, *American Sociological Review*, 107, 2002, p. 1206.

administrators, who interact with one another in distinct ways to shape policy. These interactions are highly structured by rules and procedures that, if I can use a metaphor, run off the Treaty of Rome as software runs through an operating system. The Constitutional Convention, too, was a field comprised of a cluster of other organizational arenas of activity. Second, new institution-building episodes can rarely be dissociated from the overall process of integration. Much (but not all) of what the Constitutional Convention did was to codify what had been institutionalized over the course of decades. As Lenaerts and Desomer show ²⁰, the “essential bricks” and mortar for a “constitutional treaty” of the EU had hardened over four decades, under the tutelage of the European Court. Perhaps the most striking examples were the formal acceptance of the supremacy doctrine, the inclusion of a charter of rights, and the consecration of proportionality as a general norm of legislating and adjudication.

Legal Actors and the Legal Field

In French sociology, the concept of the “field” is associated with the ideas of Pierre Bourdieu. Bourdieu conceptualized certain “social fields” as highly structured “professional worlds”, animated by practices that are disciplinarily-defined and sustained. Examples include scientific domains, law, religious order, certain kinds of markets, and so on. A social field is, by definition, meaningfully insulated from the greater environment in which it is embedded, although it acts on, and is acted upon, by that environment. Simplifying, the analyst’s job is to inquire into the basic patterns of thought and activity that constitute the field, as well as the mechanisms that allow it to (1) reproduce itself over time and to (2) produce effects on other fields (or the “outside” world). The political influence, or “symbolic power”, of the law, as a social field, flows from the law’s capacity to generate its own internal procedures for norm production (the formalization of legal science and jurisprudence), as well as mechanisms for colonizing the otherwise non-judicial world ²¹.

Although there are important differences in approach, Bourdieu’s conceptualization of law as a social field has counterparts in other theory projects in law and the social sciences. Günter Teubner and others study law as an “autopoietic” system, whose power to “juridify” the world is causally related to its own discursive autonomy and organizational coherence ²². In economics, Paul David, following important work by Kenneth Arrow ²³, has proposed studying law as a field that develops and instills an “organizational code” that socializes actors into relatively coherent “ideal-

²⁰ K. LENAERTS and M. DESOMER, “Brick for a Constitutional Treaty of the European Union”, *European Law Review*, 27, 2002, p. 377.

²¹ P. BOURDIEU, “The Force of Law: Toward a Sociology of the Juridical Field”, *Hastings Law Journal*, 38, 1987, p. 805.

²² G. TEUBNER, “Juridification: Concepts, Aspects, Limits, Solutions”, in G. TEUBNER (ed.), *Juridification of Social Spheres: A Comparative Analysis in the Areas of Labor, Corporate, Antitrust and Social Welfare Law*, Berlin, de Gruyter, 1987, p. 3-48 ; G. TEUBNER and A. FEBBRAJO (eds.), “Special Issue: State, Law and Economy as Autopoietic Systems”, *European Yearbook of the Sociology of Law*, Milan, Giuffrè, 1992.

²³ K. ARROW, *The Limits of Organization*, New York, Norton, 1974.

type” roles²⁴. The codes that guide action in law, and other fields, typically exhibit some measure of non-ergodicity and irreversibility. With use, the codes become increasingly complex, leading actors to specialize. Specialization certifies actors, and enables skilled action, but it also excludes those (non-lawyers) who are not certified, from tapping into law’s disciplinary authority.

Put in terms of mainstream, or American, political science, judges and lawyers constitute a kind of policy community, relatively autonomous from, but in constant interaction with, other policy communities. What they say to each other and how they say it matters to constitutional politics at least as much as how nuclear physicists talk matters to nuclear regulatory policy, or how marine biologists talk matters to environmental protection. In the parlance of public law political science, legal discourse constitutes a highly-institutionalized “cognitive structure”²⁵; in the parlance of some contemporary international relations theorizing, the legal community is an “epistemic community”²⁶. These literatures intersect with the conception of law as a legal field in obvious ways.

This volume takes very seriously the fact that legal elites – litigators, judges, and law professors – have played a hugely significant role in integration generally, and the Constitutional Convention, more specifically. In addition to those offered by contributors, there are a number of reasons why the law and lawyers have been so important to European integration. The central mission of the EU has been to build a single market. Yet impersonal exchange, across jurisdictional boundaries, is problematic for reasons that institutionalists have explored at some length²⁷. The EU’s success has depended heavily on the extent to which it could develop its own organizational capacity to guarantee property rights, enforce competition rules, and adjudicate EU law claims. The development of this capacity helped to constitute European “space”, one in which various fields interact to determine, implement, and enforce EU law. Simply put, the development of a rule of law system for Europe meant a privileged place for judges and lawyers (as it has for the WTO).

Second, the EU governs through promulgating rules and drawing other actors into deliberative procedures (e.g., comitology processes, litigation). Because modes of supranational governance tend to be heavily rule-oriented, legalistic, and demanding

²⁴ P. DAVID, “Why are Institutions the Carriers of History? Path Dependence and the Evolution of Conventions, Organizations, and Institutions”, *Structural Change and Economic Dynamics*, 5, 1994, p. 205.

²⁵ R. SMITH, “Political Jurisprudence, the “New Institutionalism”, and the Future of Public Law”, *American Political Science Review*, 82, 1988, p. 89.

²⁶ P. HAAS (ed.), “Special Issue: Knowledge, Power, and International Policy Coordination”, *International Organization*, 46, 1992.

²⁷ A. GREIF, “Contract Enforceability and Economic Institutions in early Trade: The Maghribi Trader’s Coalition”, *American Economic Review*, 83, 1993, p. 425; D. NORTH, *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990; A. STONE SWEET, “Judicialization and the Construction of Governance”, *Comparative Political Studies*, 32, 1999, p. 147.

of coordination among relatively autonomous governmental entities, they are also expansionary, in ways that are congruent with how legal discourse is expansionary.

Bearing these more general points in mind, it should not be surprising that the task of simplifying the treaties and recasting them as a “Constitution” was a process managed by lawyers. As this volume shows, in the 2000-05 period, the debate about a European *constitution* also meant the emergence of new *social fields* that, in significant ways, reflected the social power of *lawyers*. Fortunately for the reader, this book has much more to tell us about the present and future of the European Union.

INTRODUCTION

Anatomie du « moment constituant » européen : les espaces politiques et sociaux de l'avenir de l'Europe

Antonin COHEN, Antoine VAUCHEZ

Le sens de l'événement

De même qu'il était difficile d'échapper, hier, à la multiplicité des discours plus ou moins savants situant le traité établissant une Constitution pour l'Europe signé le 29 octobre 2004 ¹ dans le « sens de l'histoire », ultime « étape » d'une « construction » inachevée, de même est-il difficile, aujourd'hui, de ne pas céder aux imputations rétrospectives inscrivant son « rejet » dans une « logique » inéluctable. La « prophétie à rebours » qui consiste à établir *ex post* un ensemble de causalités génériques susceptibles de rendre compte du caractère inévitable de ce « refus », pour revêtir les formes les plus diverses, ne peut que déformer la compréhension des attentes et des stratégies, des anticipations et des investissements, des coalitions et des mobilisations qui ont donné corps au « succès » puis à l'« échec » de la Constitution. Sont ainsi convoquées tour à tour dans cet exercice de diagnostic rétrospectif, qui a tout d'une « autopsie », les conjonctures sociale (chômage de masse, précarité croissante...), politique (impopularité des gouvernants, incapacité à expliquer...), voire socio-politique (la fracture entre les élites et le peuple) qui, dans leur version endogène et indigène, s'énoncent comme un « déficit démocratique », avec au « bilan » une « méthode communautaire » fondée sur la nécessité économique plus que sur la légitimité démocratique ² et une « opinion publique » peu concernée par ce

¹ Ci-après la « Constitution. Publiée au *JO*, n° C 310, 16 décembre 2004, p. 1.

² Cette « volonté de sacrifier la démocratie pour protéger le processus d'intégration économique » que souligne Giandomenico MAJONE, « The Common Sense of European Integration », *Journal of European Public Policy*, 13(5), août 2006, p. 607-622.

qui fait le quotidien des jeux et des enjeux européens. Lire le « moment constituant » à l'aune de son issue (aujourd'hui encore incertaine) est une entreprise non seulement vaine, mais aussi risquée et, somme toute, contre-productive.

Vaine tout d'abord parce que le « vote » n'a pas un « sens » aussi univoque que ne le laissent entendre les commentateurs : « coup d'arrêt » à la construction européenne, le vote (français ou hollandais) pourrait tout aussi bien être décrit comme un « coup d'envoi », celui que marque l'élargissement sans précédent des groupes sociaux intéressés au débat européen dont ont témoigné une campagne référendaire particulièrement mobilisatrice³ et un taux de participation inhabituellement élevé. A cette incertitude sur la signification historique à attribuer aux votes français et hollandais s'ajoute une incertitude quant à l'issue encore à venir du « moment constituant »⁴. S'ils ont bien marqué l'échec des stratégies et des investissements qui ont donné corps à la Constitution, les votes français et hollandais n'ont en rien mis fin aux attentes et aux anticipations des acteurs intéressés au jeu constitutionnel, contraints tout au plus à réajuster et à redéployer leurs stratégies et leurs investissements⁵. En outre, si, comme le montre bien Patrick Lehingue, la géographie et la sociologie électorales du « vote » semblent particulièrement claires, tant elles polarisent les communes et les groupes aux caractéristiques sociales les plus opposées, les « significations » données au bulletin et au scrutin n'en restent pas moins, comme toujours, hétérogènes, et singulièrement peu claires ; non pas simplement parce que les différents types de commentateurs ont des enjeux différents à « dire » le sens du scrutin, mais aussi parce que l'hétérogénéité des enjeux qui se sont fait jour pendant la campagne laisse augurer de l'hétérogénéité des « raisons » du vote.

Vaine, cette posture exégétique est aussi risquée. En favorisant la construction rétrospective d'une étiologie de la « crise », c'est-à-dire en pensant la succession des événements de la période 2000-2005 en fonction de leur « issue », on tend à gommer la part de fluidité et d'incertitude qui contraignent les anticipations et les stratégies

³ L'Europe est en effet devenue « le premier thème de conversation » en France pendant plusieurs semaines : S. ROZÉS, « La renationalisation du débat européen », *Le Débat*, 136, p. 29-43.

⁴ Sur ces incertitudes, voir par exemple A. SBRAGIA, « Introduction – The EU and its « Constitution » : Public Opinion, Political Elites and Their International Context », *Political Science & Politics*, 39(2), April 2006, p. 237-240.

⁵ Parmi les entreprises de remobilisation en ce sens, à la veille d'une présidence allemande de l'Union qui a promis de relancer la « réforme des institutions », voir l'appel de Florence lancé le 17 novembre 2006 par le président de l'Institut universitaire européen de Florence, Yves Mény, et signé par un ensemble de personnalités politiques de premier plan : Carlo Azeglio Ciampi, Helmut Schmidt, Costas Simitis, Jorge Sampaio, Enrique Baron Crespo et Valéry Giscard d'Estaing lui-même.

des acteurs, comme la part de réversibilité des processus qui en sont au fondement. Ainsi, les anticipations successives de l'échec possible du projet constitutionnel – le changement de majorité politique en Espagne, l'ouverture des négociations d'adhésion avec la Turquie, l'intransigeance de la Pologne quant à la question des racines chrétiennes de l'Europe, et, *last but not least*, le vote négatif du Royaume-Uni lors d'un éventuel référendum – étaient elles-mêmes constitutives des stratégies « constituantes », à travers autant de constructions dramatiques de « scénarios de crise » permettant, en retour, la négociation, le compromis, la transaction, bref, la rédaction de la Constitution ⁶. Ces anticipations étaient, plus encore, au fondement des stratégies de ratification des uns et des autres, à commencer par le choix de la voie référendaire elle-même que rien, en Espagne, en France ou aux Pays-Bas, ne laissait anticiper comme un « échec » ⁷. Dans le piège que recèle invariablement la lecture rétrospective de ce type de conjonctures ⁸, on risque rapidement de ne plus être en mesure de rendre compte des « motivations » des acteurs, comme des « enchaînements » qui ont formé la trame de cette histoire, en s'interdisant d'accéder aux « raisons » de l'engagement dans ce qui apparaît rétrospectivement comme le « mauvais camp » ⁹.

Entrer dans le jeu des rationalisations *a posteriori* des causes et des logiques du succès ou de l'échec, c'est aussi oublier qu'aucun de ceux qui y prend part n'est véritablement étranger au processus qu'il prétend analyser. En matière européenne plus encore qu'ailleurs, les universitaires sont étroitement associés à la définition des problèmes et des politiques publiques, prodiguant en continu une expertise, c'est-à-dire un ensemble de diagnostics et de solutions institutionnelles qui participent à la construction des enjeux ¹⁰. Difficile, dès lors, de tracer avec certitude une frontière

⁶ A la manière des « récits » de politique publique de Claudio Radaelli : « Logiques de pouvoirs et récits dans les politiques publiques de l'Union européenne », *Revue française de science politique*, 50(2), avril 2000, p. 255-275.

⁷ C'est d'ailleurs ce décalage entre les anticipations des uns et les attentes des autres qui était particulièrement perceptible dans l'émission de télévision du 14 avril 2005 (TF1) durant laquelle Jacques Chirac, après avoir affirmé qu'en cas de vote négatif, « la construction européenne s'arrête », tout en se refusant à « débattre sur les qualités ou les insuffisances de la Logan », concluait ne pas « comprendre » le « pessimisme » des jeunes. Voir le site de la présidence : <http://www.elysee.fr>.

⁸ Il n'en va pas très différemment ici de l'avènement de la Cinquième République : B. FRANÇOIS, *Naissance d'une Constitution. La Cinquième République 1958-1962*, Paris, Presses de Sciences Po, 1996 ; B. GAÏTI, *De Gaulle prophète de la Cinquième République*, Paris, Presses de Sciences Po, 1998 ; et pour tout ce qui concerne les « illusions » de la posture étiologiste : M. DOBRY, *Sociologie des crises politiques*, Paris, Presses de la FNSP, 1986.

⁹ Paradoxalement, le « mauvais camp » de l'histoire semble être cette fois le camp victorieux du « non ».

¹⁰ Dans un article récent, John Keeler montre bien à quel point le succès académique du champ des « études européennes » reflète les « hauts » et les « bas » de la construction européenne elle-même. Les trois périodes qu'il identifie dans l'histoire de l'intégration – « *launch era* », « *dark ages* », « *boom era* » – correspondent à trois moments distincts des

qui distinguerait les débats *politiques* de la campagne référendaire et les discussions *savantes* de l'après-vote, un point de vue militant et un regard académique. Comme le rappelle Patrick Lehingue, toutes sortes de commentateurs « éclairés » ont pris une part très active au débat référendaire lui-même. Les anticipations de l'avenir qu'ils ont alors contribué à produire (sur le vote et sur ses conséquences) ne peuvent être tenues pour de simples spéculations intellectuelles. Elles ont aussi été des ressources essentielles de la campagne électorale, en même temps que des constructions qui se voulaient efficaces, c'est-à-dire contribuant à établir, voire à orienter le sens du vote. Ainsi, on ne peut comprendre comment s'est fixé le sens de cet « épisode constituant », *ex post*, si on ne prend pas en compte les effets d'amorçage des multiples prophéties et autres prédictions produites *ex ante* (« effet domino » sur les autres pays européens pour les uns, « effet boomerang » sur la France pour les autres) ¹¹.

Vaine et risquée, cette posture est enfin contre-productive en ce qu'elle en revient toujours aux questionnements mi-politiques, mi-savants qui travaillent une construction européenne hantée depuis ses commencements par la question de l'« échec » et du « succès », de l'« avancée » et du « recul », de la « crise » et de la « relance », bref du « sens » de l'histoire en train de se faire. Enjeu de controverses savantes, cette téléologie européenne est aussi un enjeu de luttes politiques où l'histoire (ses « précédents », ses « leçons ») joue un rôle essentiel. Les cérémonies qui prétendaient marquer l'« ouverture » et la « clôture » du travail constituant n'ont pas manqué d'en rappeler la signification « historique » – de la responsabilité des conventionnels devant l'histoire, soulignée par Valéry Giscard d'Estaing dans son discours d'ouverture des travaux de la Convention, au rappel insistant des précédents glorieux, lors de la signature de la Constitution le 29 octobre 2004 dans la salle du Capitole où, près de cinquante ans plus tôt, fut signé le traité de Rome –, tout comme n'a pas cessé d'être affirmée la « portée historique » du vote français pendant la campagne référendaire. De la même manière, les usages intéressés de l'histoire se sont multipliés, soit pour replacer le moment constituant dans une série d'antécédents, positifs ou négatifs, de l'histoire occidentale, la Convention de Philadelphie, la Révolution française, les accords de Munich, ou plus strictement européenne, la Communauté européenne de défense, la Constitution Spinelli, ou encore la « crise de la chaise vide » ¹². C'est que l'historiographie de la construction européenne est

études européennes, avec tout au plus un décalage de trois à cinq ans qui correspond à la temporalité spécifique des recherches (notamment doctorales). J. T. S. KEELER, « Mapping EU Studies : The Evolution from Boutique to Boom Field 1960-2000 », *Journal of Common Market Studies*, 43(3), 2005, p. 551-582.

¹¹ Sur les conditions de production du sens d'un vote : P. LEHINGUE, « « Mais qui a gagné ? » Les mécanismes de production des verdicts électoraux », in J. LAGROYE, P. LEHINGUE, F. SAWICKI (dir.), *Mobilisations électorales. Le cas des élections municipales de 2001*, Paris, PUF, 2005, p. 323-358.

¹² Cette omniprésence de l'histoire dans les débats européens n'empêche pas pour autant des formes d'amnésie ou de lucidité sélective comme le soulignent les travaux de Christian JOERGES, « On the Disregard for History in the Convention Process », *European Law Journal*, (12)1, 2006, p. 2-5 ; et (avec D. CASTIGLIONE), « Working Through Bitter Experiences Towards

elle-même une « construction » sans cesse agencée aux entreprises et aux institutions européennes qu'elle a pour fonction de légitimer, en construisant des ruptures et des continuités, en même temps qu'un « matériau » constamment retravaillé pour alimenter et étayer diverses prédictions et prophéties quant à l'avenir de l'Europe ¹³. Difficile en fait d'échapper aux discours prophétiques qui inscrivent la construction européenne dans l'ordre d'une « nécessité historique » dont le finalisme explique en définitive la difficulté à se départir des catégories du « progrès » et du « recul » pour parler de la Constitution européenne.

Pour toutes ces raisons, le pari de cet ouvrage n'est pas de « tirer les leçons » du « moment constituant » ou de juger de sa contribution – positive ou négative – à l'intégration européenne, mais de faire de cet épisode un point d'entrée, un analyseur des transformations en cours de la construction européenne et des dynamiques transnationales qui en sont au principe.

Une configuration « multi-sectorielle » et « multi-niveau »

En apparence, la chronologie des événements constitutionnels paraît simple. Conformément à une lecture politico-centrée qui veut que la politique européenne se joue dans les « faits et gestes » des leaders et des institutions politiques nationaux et communautaires, l'épisode peut se résumer en une longue suite linéaire de rendez-vous officiels : des prises de position des plus hauts responsables politiques nationaux (les discours de Joschka Fischer à l'Université Humboldt de Berlin le 1^{er} mai 2000, de Jacques Chirac devant le Bundestag le 27 juin 2000 et de Tony Blair à Varsovie le 6 octobre 2000) à la déclaration qui clôt le Conseil européen de Laeken (le 15 décembre 2001) ; de la séance inaugurale à la séance de clôture de la Convention européenne (28 février 2002 – 10 juillet 2003) ; de la remise du projet de Constitution à la présidence italienne du Conseil (le 18 juillet 2003) à la conférence intergouvernementale (4 octobre 2003 – 18 juin 2004) ; de la signature de la Constitution (le 29 octobre 2004) aux procédures de ratification par la voie parlementaire ou référendaire (11 novembre 2004 : Lituanie – 9 mai 2006 : Estonie). Cette lecture institutionnaliste est d'autant plus prégnante que l'actualité européenne reste traitée dans la plupart des médias comme une « actualité étrangère », dès lors, essentiellement institutionnelle, qui peine à se dégager d'une couverture montrant le « ballet de voitures officielles et de portes qui claquent » ¹⁴. Elle est également indissociable d'une certaine représentation du moment constituant comme « échange de coups » (pendant international de la « course de petits chevaux » nationale) qui fait la part belle à la « geste » d'un ensemble de leaders politiques, par chance réunis dans

Constitutionnalisation : Are Those that Forget the Past Doomed to Repeat its Mistakes ? », Florence, Institut universitaire européen, Working Papers 14, 2005.

¹³ Sur ce point : A. COHEN, « Le « père de l'Europe ». La construction sociale d'une histoire de la construction européenne », *Actes de la recherche en sciences sociales*, mars 2007, à paraître.

¹⁴ O. BAINÉE, T. FRINAULT, « « Who cares about the EU ? ». Les logiques de l'intéressement et du désintéressement à l'Europe », communication au colloque *Une Europe des élites ?*, Science Po Bordeaux, 27-29 avril 2006.

des « sommets », « conventions », « conférences » et autres « conclaves ». Avant même d'être ratifiée, la Constitution était déjà précédée d'une solide mythologie constitutionnelle dans laquelle figuraient, aux côtés d'un ensemble de « précédents » et de « précurseurs », des « architectes » (le trinôme « BCD » pour Bourlanges-Cohn-Bendit-Duhamel), des « pères fondateurs » (« VGE »), et leurs « morceaux de bravoure » respectifs... Le discours de Joschka Fischer n'était pas loin de connaître le même destin que le discours de Robert Schuman quand les votes français et hollandais bouleversèrent – provisoirement ? – l'édification sans cesse recommencée d'un panthéon constitutionnel européen.

Même dégagée de son versant mythologique, cette lecture pose problème. En rendant compte du cours même des événements comme d'une succession d'événements politiques et institutionnels qui se répondent les uns aux autres, elle laisse supposer l'existence d'un espace public européen unifié et indifférencié où circuleraient des acteurs également intéressés par la chose européenne. Or, les chapitres de cet ouvrage montrent que l'Europe n'est pas un continuum social, mais une mosaïque d'espaces sociaux, certes interdépendants, mais largement autonomes les uns par rapport aux autres, ce que rappelle utilement la préface d'Alec Stone. La comparaison du faible écho rencontré – au niveau national – par les débats sur la Constitution durant les travaux de la Convention – y compris, comme le montrent respectivement Simon Usherwood et Eric Agrikoliansky, auprès de groupes que l'on pourrait penser *a priori* comme étant les plus directement concernés par l'Europe et les questions internationales, les « eurosceptiques » ou les « altermondialistes » – et de leur centralité lors des procédures référendaires nationales de ratification, illustre la relative déconnexion des niveaux européens et nationaux. Ce premier constat comporte une conséquence importante : l'Europe, en général, et sa Constitution, en particulier, sont bien moins souvent un enjeu qu'une opportunité pour une action collective dont les objectifs et les profits attendus se situent ailleurs ; ou, pour le dire autrement, une large part de la saillance du débat sur la Constitution européenne relève moins d'un intérêt partagé pour l'Europe et son avenir que d'une dynamique proprement sectorielle et nationale d'intéressement à cette question dans le contexte de dramatisation et d'élargissement des sites d'interaction propre aux campagnes électorales. Comme le note justement Eric Agrikoliansky, « ce sont moins les forces centripètes qui attirent vers l'Europe que la centrifugeuse des espaces nationaux qui projette les militants vers cette marge institutionnelle qu'est l'Union européenne ».

Pourtant, s'il est vrai que la saillance du débat constitutionnel européen dans les espaces publics n'est en rien l'indicateur de l'émergence d'un « espace public européen » ou autre « société civile européenne », elle n'en est pas moins significative. La participation aux débats sur l'Europe de groupes aussi divers que la mouvance « intransigeante » du catholicisme (Paul Airiau) ou le mouvement social « altermondialiste » (Eric Agrikoliansky), tout autant que leur investissement dans les réseaux transnationaux, témoignent – non pas d'une unification des sociétés européennes – mais plutôt d'un « allongement du circuit de légitimation national » qui fait des investissements dans l'international un détour de production, une façon (désormais légitime) de poursuivre des luttes sectorielles nationales par d'autres moyens, dans d'autres arènes. Simon Usherwood en apporte une illustration à propos

des différents groupes politiques nationaux dits « eurosceptiques ». Alors même qu'ils font de la critique de l'Europe leur cheval de bataille, ils sont restés extrêmement discrets tout au long de la Convention ; tout se passe en fait comme si c'était quand la bataille politique se déplaçait à l'échelon national que s'intensifiaient leurs échanges et leurs mobilisations transnationales. L'étude des mobilisations « altermondialistes » françaises offre un paradoxe du même ordre : Eric Agrikoliansky montre qu'il s'agit moins du prolongement naturel d'un intérêt ancien pour les questions européennes – qui reste un intérêt de façade – que le produit d'une forme de reconversion politique *nationale* d'une fraction de cette nébuleuse au moment où elle connaît ses premiers revers (notamment internationaux). L'étude du référendum interne du Parti socialiste français menée par Eric Treille souligne à quel point la question est prise (presque « prisonnière ») dans des logiques endogènes, non pas nécessairement d'ailleurs strictement politiques, mais militantes et partisans, le caractère bipolaire d'une procédure référendaire inédite au PS s'opposant aux pratiques (à l'art) de la synthèse qui y dominent habituellement. Quant à la mouvance « néo-intransigeante », Paul Airiau fait comprendre à quel point son investissement doit plus aux logiques de concurrence internes au catholicisme, voire aux recompositions de la droite catholique, qu'à l'impérieux et soudain besoin de la mention d'un « héritage chrétien » dans la Constitution auquel le Pape lui-même avait finalement dû renoncer.

Le constat de ces formes pérennes d'autonomie sectorielle et nationale ne doit pas conduire à négliger – bien au contraire – la situation « d'interdépendance tactique élargie »¹⁵ que dessine le « moment constituant » européen. Xavier Landrin montre ainsi que l'émergence du dispositif conventionnel, sous l'impulsion de la présidence belge du Conseil européen, ne peut se comprendre en faisant le choix d'un seul niveau (national, transnational, communautaire) ou d'un seul espace (ici, politique). Sa genèse est au contraire le produit d'une forme d'interdépendance qui place le gouvernement belge au croisement d'enjeux et de logiques sociales spécifiques (nationales, transnationales et communautaires) avec lesquels il doit compter pour réussir « sa » présidence européenne : les transformations des champs politique et administratif belges où la promotion d'un gouvernement supranational européen fait figure de point minimal d'accord entre les acteurs politiques ; un ensemble divers de mobilisations expertes transnationales autour de l'édification d'une Constitution ; et une multitude de prises de position des leaders politiques nationaux dessinant les limites de l'acceptable pour les diplomates des grands Etats comme la Grande-Bretagne, l'Allemagne ou la France...

Dans le contexte de dramatisation (un « test national et européen ») et d'intensification des échanges politiques qui caractérise la campagne référendaire française, cette interdépendance relativement ordinaire du jeu communautaire s'est muée le temps d'une campagne (printemps 2005) en un désenclavement (sans précédent ?) des espaces de confrontation. Rien de ce qui est communautaire ne semble alors avoir été étranger au débat, et vice versa puisque le destin de l'Europe

¹⁵ M. DOBRY, *Sociologie des crises politiques*, op. cit., p. 173 et s.

semblait se jouer dans le vote français. On sait le cas, emblématique à cet égard, de la « directive Bolkestein » restée dans l'ombre d'un processus de décision communautaire faiblement publicisé dans les espaces nationaux et soudainement projetée en plein cœur du débat politique français¹⁶. On sait aussi les nombreuses incursions de leaders européens dans la campagne référendaire française, à l'encontre du pacte tacite de non-intervention dans la vie politique intérieure. Certains acteurs politiques nationaux, à commencer par le président de la République lui-même, auront d'ailleurs tenté de neutraliser les effets de cette déssectorisation des espaces en faisant alors valoir au niveau communautaire les « impératifs de la situation politique française », impliquant la réécriture de la « directive Bolkestein », ou encore en tentant d'écarter du jeu des acteurs devenus soudainement gênants (à l'image du rôle prêté à l'Élysée dans l'annulation de l'émission « 100 minutes pour convaincre » prévue pour le 21 avril 2005 sur France 2 et dont l'invité devait être José-Manuel Barroso)¹⁷.

Cette interdépendance structurelle et ce désenclavement conjoncturel renvoient, plus généralement, aux transformations dans la « division du travail d'Etat » qui remettent aujourd'hui fondamentalement en question les catégories d'analyse qui prennent pour fondement les séparations institutionnellement établies entre « niveaux » étatiques « national » et « européen ». Le simple fait qu'une part prépondérante des lois nationales soit le produit de la transposition de directives européennes indique bien que cette distinction entre des « niveaux de gouvernement » distincts n'est plus d'actualité pour qualifier la construction européenne. Ceci entraîne deux conséquences. Du point de vue de la négociation du traité, la distinction formelle entre des « entrepreneurs supranationaux », qui n'auraient pas le pouvoir d'influencer de manière décisive les négociations, et des « Etats nationaux », qui resteraient donc maîtres des traités¹⁸, paraît peu pertinente au vu, non seulement de la multiplicité des acteurs qui interviennent d'une manière ou d'une autre dans la préparation et la négociation des traités¹⁹, de la part relativement faible des questions finalement concernées par le « grand marchandage » intergouvernemental mis en scène lors des CIG²⁰, mais surtout de la spécialisation d'un certain nombre d'acteurs « doubles », à la fois esprits d'Etat et entrepreneurs d'Europe, qui font figure de véritables « entrepreneurs supranationaux de la négociation intergouvernementale ». Du

¹⁶ Au point de mettre les représentants français à Bruxelles dans une situation délicate, eux qui l'avaient soutenu jusque-là.

¹⁷ « Qui a écarté M. Barroso de France 2 ? », *Le Monde*, 31 mars 2005.

¹⁸ A. MORAVCSIK, « A New Statecraft ? Supranational Entrepreneurs and International Cooperation », *International Organization*, 53(2), Spring 1999, p. 267-306.

¹⁹ Pour deux illustrations différentes : N. JABKO, « In the Name of the Market : How the European Commission paved the way for Monetary Union », *Journal of European Public Policy*, 6(3), September 1999, p. 475-495 ; K. M. JOHANSSON, « Another Road to Maastricht : The Christian Democrat Coalition and the Quest for European Union », *Journal of Common Market Studies*, 40(5), December 2002, p. 871-893.

²⁰ Y. BUCHET DE NEUILLY, *L'Europe de la politique étrangère*, Paris, Economica, 2005, p. 17 et s. et voir son texte dans cet ouvrage.

point de vue de la ratification du traité, la distinction « objectiviste » entre un enjeu strictement « européen », sur lequel les électeurs pourraient (et devraient) se prononcer exclusivement, et des enjeux « nationaux », dans lesquels serait « irrésistiblement » enfermé leur vote lors des consultations référendaires ²¹, ne rend pas compte de la manière dont est perçue et vécue la construction européenne. Comme si, d'une part, il y avait « un » enjeu européen parfaitement unifié et identifié, et non pas diffracté en autant d'enjeux sectoriels de plus en plus intriqués les uns dans les autres (est-il impossible de considérer que, tout en étant favorables à la construction européenne, certains électeurs ne seraient pas favorables à telle ou telle orientation actuelle de l'Union européenne ?) ; comme si, d'autre part, les enjeux nationaux pouvaient être totalement distingués de ces multiples enjeux européens ²², alors même que c'est précisément à travers les conséquences nationales de politiques publiques européennes que les citoyens perçoivent la construction européenne, c'est-à-dire à travers ses effets nationaux les plus locaux ²³.

Tout ceci permet, en partie, de mieux cerner le processus de « politisation » dont la construction européenne ferait désormais l'objet. Impossible en même temps que contre-indiquée pour les uns, qui identifient une incompatibilité de principe entre politique européenne et politique électorale au regard du contenu même des politiques publiques européennes ²⁴, elle est inexorable pour les autres, qui voient

²¹ P. PERRINEAU, « Le référendum français du 29 mai 2005. L'irrésistible nationalisation d'un vote européen », in P. PERRINEAU (dir.), *Le vote européen 2004-2005 : de l'élargissement au référendum français*, Paris, Presses de Sciences Po, 2005, p. 229-244.

²² Ce que tente de montrer sans convaincre Andrew Moravcsik en pointant le fait que les principales préoccupations des citoyens européens ont trait à des enjeux « nationaux » (chômage, insécurité, santé...) clairement distincts des enjeux « européens » (curieusement définis par des domaines de politique publique) pour arriver à cette conclusion pour le moins étrange que même les enjeux macro-économiques n'ont rien à voir avec la construction européenne dans la mesure où, par exemple, la relation entre la politique monétaire européenne et les résultats économiques nationaux demeureraient incertaine : A MORAVCSIK, « What Can We Learn from the Collapse of the European Constitutional Project », *Politische Vierteljahresschrift*, 47(2), 2006, p. 219-241.

²³ Peut-on ainsi valablement affirmer que, en Aveyron, « département enclavé », c'est « l'isolement politique, géographique, humain, économique ou social » qui a déterminé le « non » au traité de Maastricht, sans prendre aucunement en considération le fait que les cantons ruraux analysés sont, par rapport aux cantons urbains, les plus directement concernés par un « enjeu européen » dont tout électeur/agriculteur a une connaissance pratique à travers la politique agricole commune, dont les « effets locaux » auraient pu tout aussi bien orienter le vote : G. DELBOS, « De l'isolement comme déterminant du « non » à Maastricht. L'exemple du référendum du 20 septembre 1992 en Aveyron », *Revue française de science politique*, 44(1), février 1994, p. 3-22.

²⁴ G. MAJONE, *op. cit.* ; A. MORAVCSIK, *op. cit.* Non sans une certaine assurance « scientifique » (« les leçons des sciences sociales empiriques »), Andrew Moravcsik considère que cette « politisation » est « contre-productive, parce que la réponse populaire est condamnée à être ignorante, hors de propos et idéologique » (p. 227). En dehors de ce qu'elle manifeste

dans les vingt-sept référendums qui se sont tenus dans les Etats membres depuis 1991 un des indices de la saillance de l'enjeu européen dans la politique nationale ²⁵. Au fil de cet ouvrage, la politisation de l'Europe, c'est-à-dire la mobilisation des citoyens autour d'enjeux européens, apparaît au contraire comme le produit d'un processus ponctuel, mais néanmoins bien réel, de désenclavement et de déssectorisation des sites d'interaction (national/communautaire, politique/social) dont la fréquence va croissant depuis quinze ans ²⁶.

Le champ de la réforme européenne

L'identification d'une telle configuration multi-sectorielle et multi-niveau, dont la segmentation varie en fonction des périodes plus ou moins routinières de la politique européenne, présente un premier avantage. Elle permet de dépasser l'alternative désormais stérile entre une approche intergouvernementaliste, dans laquelle les Etats et leurs leaders (paradoxalement réduits au rôle de *factotum* des intérêts économiques de leur pays) sont réputés garder de bout en bout la maîtrise du processus d'intégration, et une approche néo-fonctionnaliste, dans laquelle une logique circulaire entre le marché et les institutions (dont la genèse et la structuration interne restent paradoxalement inexploitées) tend inexorablement à l'europanisation des groupes et des intérêts, sans que, précisément, les multiples « échecs » des stratégies des uns et des autres (qui contribuent pourtant puissamment à orienter le cours de l'intégration) soient jamais pris en compte. Une telle perspective de recherche conduit également à renouveler le questionnaire, par-delà les sempiternelles questions (Qu'est-ce qui a dominé de l'intergouvernemental ou du supranational ? Quel a été le poids respectif

de mépris politique et social pour le vote, cette assertion semble bien pécher par une certaine méprise sur la manière dont sont construites les frontières du « politique » et du « non politique » au cœur même des politiques européennes et, plus généralement, les frontières du « national » et du « supranational ». Or, s'il y a bien une « leçon » à tirer des sciences sociales empiriques, c'est que toute politisation est un *travail* de retraduction/reformulation d'enjeux plus ou moins complexes dans les termes des oppositions et des clivages dominants d'un champ politique donné, et doit son succès à la multiplicité des « motivations » que ce travail produit. Ce qui comporte deux conséquences : la première, tirée de la sociologie politique, c'est qu'il y a au principe de toute politisation une forme de « malentendu » au regard de la définition des enjeux et des problèmes publics tels qu'ils sont formulés par les experts et décideurs publics (ce qui n'équivaut pas à de l'ignorance) ; la seconde, tirée de l'histoire, c'est qu'il n'y a pas *a priori* de politisation impossible.

²⁵ L. HOOGHE, G. MARKS, « Europe's Blues : Theoretical Soul-Searching after the Rejection of the European Constitution », *Political Science & Politics*, 39(2), April 2006, p. 247-250.

²⁶ Quant à savoir si cette participation est nécessairement porteuse de légitimité, on se contentera ici de faire remarquer qu'elle l'est en tout état de cause davantage que la stratégie de « dépolitisation » prônée, non sans un certain cynisme, par un Andrew Moravcsik qui paraît parfaitement illusoire après quinze années de mobilisations, de campagnes et de votes qui ont durablement inscrit et ancré l'exigence de légitimité démocratique au cœur des attentes sociales diverses qui se fixent à l'égard des institutions et des politiques communautaires.

des grands et des petits Etats ? Laquelle des trois institutions communautaires, Conseil, Commission, Parlement, a eu le leadership ?), tout en contournant l'obstacle d'études européennes qui s'attachent avant tout à l'analyse des processus de décision sectoriels, aux vicissitudes des négociations et autres marchandages entre différents niveaux de gouvernement et différents secteurs socio-économiques aux intérêts prédéfinis par différents domaines de politique publique communautaire. Dès lors, ces travaux négligent peut-être l'essentiel, c'est-à-dire l'analyse des arènes de médiation intersectorielle ²⁷ et, d'une manière générale, les conflits entre secteurs sociaux et entre groupes professionnels pour la définition du principe dominant de légitimation du pouvoir européen.

Sous ce rapport, la réunion des chapitres de cet ouvrage fait apparaître une première démarche qui ne se contente pas de lire la politique européenne comme l'interaction de collectifs réifiés dotés d'intérêts prédéfinis séparés par un ensemble de frontières institutionnelles – la Commission, les chefs de gouvernements, les délégations, etc. – ou nationales – la position de « la » France, les « intérêts » des petits Etats, etc. –, mais restitue de manière diachronique et dynamique la relative fluidité dans la définition des groupes, des schémas cognitifs et des intérêts qui forment la trame du « moment constituant » en ouvrant la série de boîtes noires que constituent ces collectifs. De ce point de vue, le ré-encastrement biographique des processus, c'est-à-dire l'attention portée tout à la fois aux trajectoires, aux propriétés et aux ressources des différents acteurs pris dans les multiples sites d'affrontement européens, constitue sans doute l'arme méthodologique la plus efficace pour saisir les lignes de force du « moment constituant ». L'évocation des déplacements comme des positions multiples occupées concomitamment ou successivement par les acteurs en présence dessine en effet une politique européenne infiniment plus complexe et mouvante qu'une lecture institutionnaliste le laisserait penser de prime abord. En faisant apparaître des systèmes concrets d'appartenance multiples, ils invitent à revisiter les liens tissés entre des espaces tenus pour antagonistes (public/privé, politique/savant, national/communautaire, européen/international...) en même temps qu'ils font voir un espace social total où se meuvent les acteurs de l'Europe bien plus large que celui des seules enceintes institutionnelles voire même des seuls réseaux de politique publique. Mis bout à bout, les chapitres de cet ouvrage offrent ainsi les éléments empiriques permettant de faire apparaître un « champ de la réforme européenne », voire un « champ du pouvoir européen », aux ramifications multiples mais dont les transformations éclairent de manière nouvelle la chronologie du « moment constituant » à commencer par la Convention elle-même.

Ils mettent en évidence, sous des formes diverses, la proximité particulière qu'entretiennent les milieux académiques (plus précisément la science politique et le droit) avec les espaces politiques et administratifs communautaires. A l'aide d'un ensemble d'outils rarement mobilisés dans les études européennes

²⁷ Pour une critique en ce sens, voir : A. SMITH, *Le gouvernement de l'Union européenne. Une sociologie politique*, Paris, LGDJ, 2004, p. 25-39.

– analyse sociographique, approche prosopographique, ou tout simplement souci de contextualisation biographique –, plusieurs chapitres font apparaître cette imbrication. On y voit, par exemple, une Convention disposant d'un capital académique (essentiellement en droit et science politique) et d'un capital juridique (diplômés en droit et professionnels du droit) collectifs très élevés (Antonin Cohen). Il serait trompeur d'y voir rétrospectivement une forme d'évidence (« il est logique qu'une Convention sur les réformes institutionnelles soit dominée par les spécialistes des questions institutionnelles que sont les juristes et les politologues »). Ce serait occulter ce en quoi la Convention – sa mission et sa raison d'être – est elle-même le produit de tout un travail préalable de définition de l'horizon des possibles qui a précisément été porté par une élite réformatrice présentant cette double caractéristique d'être dotée d'un fort capital universitaire, souvent cosmopolite (études ou expériences d'enseignement en Europe et fréquemment aussi aux Etats-Unis), et de disposer d'une solide expérience en matière de politique et/ou d'expertise ²⁸. Leurs engagements multiples dans la commission des affaires constitutionnelles du Parlement européen, à l'Institut universitaire européen ou encore dans deux Conventions (charte des droits fondamentaux et Constitution européenne) ont contribué à rabattre progressivement sur le projet constitutionnel – au fil des rapports Amato (1999) ou Duhamel (2000) – les potentialités diverses de la « réforme de l'Europe » ²⁹. Ce serait aussi occulter que le projet constitutionnel n'est pas le seul à avoir été porté par des acteurs aux propriétés homologues, voire identiques, dans un concert de stratégies « tous azimuts » en faveur d'une « constitutionalisation », d'une « juridicisation » voire d'une « judiciarisation » de la construction européenne : la charte des droits fondamentaux et le code civil européen en sont autant d'illustrations ³⁰, ou, dans un autre registre, la coopération judiciaire européenne ³¹. Ainsi, Mikael Rask Madsen montre bien que la charte des droits fondamentaux a été une première entrée dans ce « moment constituant » autour de laquelle ont également excellé des figures à cheval entre l'université et l'expertise, le droit et la politique, tout en restituant dans leur histoire longue – mais aussi dans leur contingence (la guerre au Kosovo, l'affaire Haider) – la configuration

²⁸ Voir aussi A. COHEN, J. WEISBEIN, « Laboratoires du constitutionnalisme européen. Expertises académiques et mobilisations politiques dans la promotion d'une Constitution européenne », *Droit et société*, 60, 2005, p. 353-371.

²⁹ Sur ce « leadership constitutionnel », on renvoie aussi au travail en cours de Guillaume Marrel sur les investissements des membres de la commission des affaires constitutionnelles du Parlement européen, « Les *Constituants* au Parlement européen. Profils, trajectoires et capital juridique des eurodéputés impliqués dans l'activité constitutionnelle sous la 5^e législature (1999-2004) », communication à la journée d'étude *Capitales et capitaux juridiques en Europe* CRPS-CURAPP/Groupe *POLILEXES*, 15 septembre 2006.

³⁰ Sur le projet de code civil européen, voir l'article de Harm Schepel dans le dossier « Les juristes et l'ordre politique européen » coordonné par les auteurs de cette introduction : « *Professorenrecht* ? Le champ du droit privé européen », *Critique internationale*, 26, janvier 2005, p. 147-158.

³¹ Voir le dossier coordonné par Antoine MÉGIE : « Arrêter et juger en Europe. Genèse, luttes et enjeux de la coopération pénale », *Cultures & Conflits*, 62, été 2006.

et les dynamiques propres du champ des droits de l'homme et les multiples secteurs, acteurs et niveaux qui ont participé, suivant leurs rythmes et leurs intérêts propres, à la genèse de ce texte.

D'autres chapitres, et c'est le deuxième apport de cet ouvrage, s'attachent moins à restituer la circulation des acteurs que celle des concepts qui forment les cadres d'entendement mobilisés dans le « moment constituant ». En retraçant la carrière des schèmes cognitifs réactivés dans la Convention – « Constitution », « droits fondamentaux », mais aussi « société civile », « gouvernance », « Europe des régions »... –, ces chapitres font également apparaître les transactions multiples entre « décideurs publics » et milieux académiques. Le glissement progressif de la notion de « groupes d'intérêt » vers celle, plus large et plus noble, de « société civile organisée » doit ainsi beaucoup, comme le montre Sabine Saurugger, aux rapports qu'entretiennent une Commission soucieuse de refonder sa légitimité face à la critique récurrente du « déficit démocratique » et des groupes d'universitaires qui confortent ici leur rôle d'experts ès-« gouvernance européenne » pourvoyeurs d'idées et de projets de réforme – dont certains semblent réinventer la figure de l'intellectuel organique. « L'Europe des régions » qui, dans l'analyse de Romain Pasquier, fait figure de « cadre cognitif et normatif de mobilisation » d'acteurs aux intérêts divers et divergents contraints à une coalition temporaire. « L'Europe des droits de l'homme », c'est-à-dire la nécessité pour l'Union européenne de s'appuyer sur des « droits fondamentaux », dont Mikael Rask Madsen montre qu'ils font intrusion dans l'UE par une sorte d'effet de retour (ou « boomerang ») des critères qu'elle avait définis (à Copenhague) à l'égard des pays d'Europe centrale et orientale candidats à l'adhésion, et qui lui reviennent à travers le développement, voire l'explosion à partir du milieu des années 1990, d'un important marché communautaire des droits de l'homme. Sans doute le travail de la Convention ne se réduit pas à entériner ces catégories, mais l'étude de leur genèse relativement autonome rend intelligible les diverses « solutions » réformatrices qui ont nourri et orienté ses débats, autant d'ailleurs qu'ils ont contribué à les redéfinir et à les agencer.

Une telle insistance sur la circulation des acteurs et des concepts conduit à mettre l'accent, et c'est le troisième apport de l'ouvrage, sur un ensemble d'espaces hybrides d'intermédiation où se produisent et s'actualisent en permanence les catégories, les groupes et les intérêts autorisés à prendre part à la « construction européenne ». Certains individus particulièrement multipositionnels peuvent à eux seuls faire figure de carrefour et d'interface entre les différents pôles et publics du champ réformateur européen, qu'ils se situent sous les feux de la rampe, comme les deux vice-présidents de la Convention, Giuliano Amato et Jean-Luc Dehaene, figures-clés du groupe de Laeken et respectivement à la tête du groupe d'experts sur la réforme des traités et du groupe de contact « Régions et collectivités locales », ou qu'ils agissent dans l'ombre, comme Hervé Bribosia, membre de la cellule de prospective, membre des deux groupes d'experts de l'Institut universitaire européen, membre du secrétariat général de la Convention... Mais ce sont avant tout un ensemble d'enceintes *intermédiaires* (comités d'experts, cellules de réflexion, *kern*, groupes de travail, intergroupes, etc.), au sein desquels les « agents doubles » (mi-experts, mi-politiques) règnent en maîtres, que font apparaître les différents chapitres. Dans ces sites « informels »,

plus ou moins institutionnalisés, plus ou moins durables, mais toujours transversaux, toujours intersectoriels, qui sont autant de lieux d'impulsion pour des causes aussi diverses que la promotion de rapports durables avec les Eglises et organisations religieuses européennes (Lucian Leustean), la redéfinition des rapports entre le niveau supra-national et le niveau infra-national (Romain Pasquier), la reformulation des rapports entre groupes d'intérêt, organisations non gouvernementales et institutions communautaires (Sabine Saurugger), se forment les formules politiques susceptibles d'organiser la « gouvernance » de l'Europe – à se demander si, précisément, ce terme de « gouvernance » ne désigne pas ce « gouvernement » sans les formes institutionnelles qui sont les siennes dans l'Etat. Ce sont tous ces lieux informels de réforme qui échappent à une analyse « intergouvernementale » ou « institutionnaliste » que les différents chapitres de cet ouvrage permettent de saisir dans leurs interrelations. Les différents réseaux de politique publique dont ces différents concepts sont le produit – autant qu'ils en sont l'emblème commun – forment en effet une configuration concurrentielle. Ainsi, la carrière fulgurante du concept pourtant multi-séculaire de « société civile » porté par un ensemble d'acteurs académiques, bureaucratiques et militants et consacré par le Livre blanc de la Commission sur la « gouvernance », est venu provisoirement mettre en danger la construction politique concurrente d'une « Europe des régions et des territoires » dont les acteurs refusent de se laisser englober dans ce vaste ensemble générique, revendiquant un rôle pleinement politique via le Comité des régions et la reconnaissance d'un droit de recours devant la Cour de justice.

La Convention

Ces différents apports permettent ainsi de renouveler les interrogations sur la Convention elle-même. La littérature européeniste a en particulier insisté sur la novation institutionnelle qu'a constituée la méthode conventionnelle en se focalisant par exemple sur les « formes » du débat constitutionnel (la « délibération », le « consensus »). Dans la tradition théorique de Jürgen Habermas ³², cette littérature a par exemple privilégié une analyse des dispositifs et des modes de décision (« publicité », « transparence », « participation », des parlementaires, des citoyens, des jeunes, à la « formation délibérative » d'une « opinion consensuelle ») ayant permis de reconnaître, d'intégrer et, au total, de réduire les clivages tout en produisant de la légitimité qu'il s'agirait précisément d'évaluer à travers l'examen du caractère démocratique (ou non) et délibératif (ou non) des procédures de décision dans la Convention. En tenant ainsi la Convention en apesanteur sociale, c'est-à-dire en ne cherchant pas à restituer le cours de ces débats en rapport avec l'ensemble des mobilisations sociales qui l'accompagnent et qui parviennent – inégalement, il est vrai – à y faire incursion, ces travaux risquent toujours de tenir les échanges politiques argumentés qui s'y tiennent pour la dynamique de ce qui s'y joue. Qu'au

³² J. HABERMAS, « Why Europe Needs a Constitution ? », *New Left Review*, 11, 2001, p. 5-26.

sein du Praesidium, les amendements soient considérés du point de vue moins de leur pertinence intrinsèque que du « poids politique » de leur auteur (Yves Buchet de Neuilly), que l'intrusion de nouvelles thématiques marginales à l'origine tiennent moins d'un souci de cohérence constitutionnelle qu'à la multipositionnalité de parlementaires soucieux de donner des gages aux différentes organisations sectorielles auxquelles ils appartiennent (Romain Pasquier), voilà qui vient interdire d'emblée une lecture internaliste et formaliste des travaux de la Convention.

Il ne s'agit pas de minimiser ici l'importance de la Convention elle-même. Bien au contraire. Solennellement chargée par les Etats-membres de reconstruire les fondements politiques de l'Europe, elle a constitué le réceptacle « naturel » de ces diverses mobilisations. Parce qu'il lui revient dès lors de dire l'Europe par l'écriture du texte constitutionnel, c'est-à-dire de nommer et d'officialiser ses institutions et ses principes fondamentaux, en même temps que leurs rapports et modalités d'agencement, la Convention fait elle-même figure d'espace de médiation entre une multitude de groupes politiques et de réseaux de politiques publiques porteurs de projets partiellement concurrents. Son dispositif institutionnel ouvre pour la première fois le « champ conférentiel » aux parlementaires (nationaux et européens) tout en favorisant les contacts avec les acteurs de la « société civile » par l'intermédiaire des auditions et des rapports. Sans doute faut-il immédiatement ajouter que cette novation n'a pas pour autant fait disparaître les « marchandages intergouvernementaux »³³, et qu'elle a largement été neutralisée par le Praesidium, son secrétariat et les acteurs classiques du « champ conférentiel » (Yves Buchet de Neuilly), dominé par une appréhension technique des enjeux de la réforme (pondération des voix, votes à la majorité qualifiée...), dans la droite ligne des conférences intergouvernementales antérieures (continuité dont les hauts fonctionnaires du secrétariat général se sont montrés les gardiens sourcilleux).

La focale de la recherche se déplace alors vers les points de croisement et les interfaces entre la Convention et les divers groupes qui ont cherché à peser sur le cours de son travail. Fenêtre d'opportunité politique pour toute une série de « coalitions réformatrices », la Convention et ses dispositifs auront eu un effet, en retour, sur ceux qui espéraient peser sur elle, en les contraignant à s'organiser ou à se réorganiser. Ainsi la division des organisations transnationales cherchant à promouvoir – sous des formes diverses et souvent concurrentes : « Europe des régions » ou « Europe des territoires » – la participation pleine et entière des différents échelons politiques locaux et régionaux au « régime politique européen » paraissait suffisamment coûteuse à chacune d'entre elles pour qu'elles modifient leurs stratégies d'influence en présentant un front commun participant ainsi à la (re-)définition d'un « intérêt territorial européen » (Romain Pasquier). Spécialisée dans le débat institutionnel et dominée par une définition technicienne de la réforme, l'expérience conventionnelle dessine en creux les conditions d'efficacité des stratégies d'influence des divers groupes d'intérêts, dont le *lobbying* doit être ajusté aux catégories et aux formes mêmes du débat, c'est-à-dire en l'occurrence capable d'offrir aux conventionnels « contactés »

³³ P. MAGNETTE, *Au nom des peuples. Le malentendu constitutionnel européen*, Paris, Cerf, 2006.

une expertise juridique et institutionnelle « clé en main » directement mobilisable en séance. Au total, c'est aussi la « solidité » des coalitions réformatrices qui est ainsi interrogée. Car si la Constitution de l'Union semble avoir (définitivement ?) été mise au rancart, l'ensemble des réseaux et des coalitions qui se sont formés ou reformés pendant le « moment constituant » n'en n'ont pas pour autant disparu. Toutes les questions introduites par les différents chapitres de cet ouvrage restent donc posées avec acuité quant à l'« avenir » de l'Europe.

Pour toutes ces raisons, chaque chapitre de ce volume offre une série de points d'entrée sur les autres chapitres. Son organisation générale n'a donc pas été conçue comme un découpage rigide entre la genèse et la structuration de la Convention, d'une part, les enjeux et les controverses constituants, d'autre part, et les investissements militants et électoraux, enfin, mais comme une continuité de processus conjoints. Le choix d'un tel plan n'est pas sans inconvénient. Il conduit en particulier à regrouper les articles concernant le « cas français » dans une seule et même partie. Il ne s'agit pas ici, loin s'en faut, de chercher à réactiver l'antienne bien connue de « l'exception » ou des « passions » françaises, comme certains, en France comme ailleurs, ont tenté de le faire en attribuant le rejet du traité à un « malaise » spécifiquement national (voire nationaliste). Du reste, la campagne référendaire néerlandaise, avec les craintes spécifiques que suscite aux Pays-Bas la domination des « grands Etats », présente à y regarder de près un ensemble de similitudes frappantes, à commencer par la montée en puissance au cours de la campagne électorale elle-même d'un « non de gauche » porté par un *Socialistische Partij* attaché à la protection du *Welfare State*. Il s'agit au contraire de rendre intelligible une comparaison raisonnée à partir d'un « cas d'espèce » qui n'est ni en tout point « exceptionnel », ni à tout point de vue « exemplaire ». C'est souligner *in fine* que ce livre ne peut à lui seul prétendre résumer des processus qui se jouent simultanément dans des espaces politiques et sociaux nationaux et internationaux très divers, mais qu'il devrait utilement contribuer à la recherche, jamais close, toujours collective, sur l'Europe.

C'est en ce sens que les deux textes qui « encadrent » ces contributions viennent utilement souligner que, d'une part, ce « moment constituant » prend place dans des processus de longue durée qui, comme le rappelle Alec Stone dans sa préface, ont donné corps aux notions mêmes de constitution, de constitutionalisme et de constitutionnalisation, et que, d'autre part, ces processus eux-mêmes s'insèrent dans un ensemble de transformations plus globales que l'on ne saurait complètement ignorer au nom d'un *Sonderweg* européen. Aussi spécifique soit-il, le « moment constituant », ses acteurs et leurs stratégies, n'en restent pas moins encadrés dans des processus plus complexes encore de transformation des champs du pouvoir nationaux sous l'effet de la mondialisation des champs juridiques. C'est à ce décentrement du regard que nous invite Yves Dezalay dans sa postface en nous rappelant opportunément que le passé et l'avenir de l'Europe sont étroitement dépendants des transformations qui se sont jouées et continuent à se jouer en Amérique du nord, en Asie ou ailleurs ³⁴.

³⁴ Les contributions réunies dans ce livre ont été présentées à l'occasion du colloque « La Constitution européenne. Genèses et usages » organisé les 16 et 17 juin 2005 au Centre universitaire de recherche sur l'action publique et le politique (CURAPP – CNRS) avec le soutien de la Région Picardie et de la Commission européenne, dans le cadre de son programme Marie Curie.

PREMIÈRE PARTIE

Genèse et structuration de la Convention

Sortie de crise et construction du changement

Les usages du projet conventionnel sous la présidence belge du Conseil

Xavier LANDRIN

Alors que l'analyse des conjonctures de fondation des institutions européennes permet de rendre compte des formes génériques que prennent les processus de construction de ces institutions et des cadres cognitifs plus ou moins stables qui leur sont associés ¹, la densification des rapports entre les différentes fractions des élites politiques et administratives européennes, souvent redoublée par leur caractère très informel, rend difficilement lisibles l'ensemble des changements qui ont affecté l'économie des rapports institutionnels au sein de l'Union au cours des dernières décennies. Certaines relectures méthodologiques du changement institutionnel informent néanmoins sur les régularités observées dans l'analyse des transformations des institutions européennes ². Les processus d'innovation ou de

¹ Ces processus se présentent généralement comme un effet des stratégies de réinvestissement international de savoirs d'Etat, ou encore comme un effet des reconversions internationales de capitaux politiques collectifs plus ou moins dévalués au sein des espaces politiques nationaux : A. COHEN, « Le plan Schuman de Paul Reuter. Entre communauté nationale et fédération européenne », *Revue française de science politique*, 48(5), 1998, p. 645-663 ; M. RASK MADSEN, « « Make law, not war ». Les « sociétés impériales » confrontées à l'institutionnalisation internationale des droits de l'homme », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 151-152, 2004, p. 97-106.

² Voir : A. STONE SWEET, « Le néo-institutionnalisme : défis conceptuels et méthodologiques », *Politix*, 20, 1992, p. 156-168 ; P. PIERSON, « The Path to European Integration. A Historical Institutionalist Analysis », *Comparative Political Studies*, 29 (2), 1996, p. 123-163 ; M. GIUGNI, « Ancien et nouvel institutionnalisme dans l'étude de la politique contestataire », *Politique et Sociétés*, 21(3), 2002, p. 69-90 ; A. STONE SWEET, N. FLIGSTEIN, W. SANDHOLTZ, « The Institutionalization of European Space », in A. STONE SWEET, N. FLIGSTEIN, W. SANDHOLTZ (eds.),

changement institutionnel se présentent dans cette perspective sous trois formes distinctes : ils apparaissent d'abord comme le résultat du développement interne des institutions européennes (accumulation normative, routinisation des pratiques, amplification des compétences d'attribution) qui contribue à transformer leur rôle et leur poids fonctionnels au sein de l'Union ; ils sont également le produit du travail de construction et de stabilisation des accords institutionnels engagé par des acteurs spécialisés dans la rationalisation des conflits et l'intégration logique de revendications ou de prétentions concurrentielles ; ils se présentent enfin comme un effet de l'activité de production de cadres symboliques destinés à mettre en forme des alternatives aux dilemmes pratiques et aux tensions internes engendrés par la construction européenne. Si les conditions de l'innovation institutionnelle peuvent être en partie définies par ces stratégies et ces dynamiques d'interaction, l'espace des relations objectives par rapport auquel les différents initiateurs de ces innovations doivent se déterminer ne réside pas exclusivement dans cet ensemble relativement autonome de structures relationnelles. Comme le montre l'analyse des conjonctures de crise ³, l'économie interne des pratiques institutionnelles dépend également de contraintes ordinairement tenues pour indépendantes (les conjonctures politiques nationales, l'activité des médias nationaux, les relations des élites nationales aux réformes de l'Union) qui exercent des effets immédiats sur la définition routinière de ces pratiques. Les rhétoriques de l'apolitisme mises en circulation au sein des espaces institutionnels centraux ⁴ et l'absence de recherches systématiques sur l'encastrement des structures politiques nationales et européennes ⁵, laissent échapper l'ensemble des effets relatifs aux spécificités des espaces politiques nationaux : les hiérarchisations nationales des questions et des investissements politiques légitimes, les modes de perception et de rétribution nationaux des carrières politiques et administratives européennes, la différenciation des constructions rhétoriques du bien public et des modes de reconnaissance de la compétence politique dans l'espace institutionnel européen et les espaces politiques nationaux, les contraintes de médiatisation de l'investissement européen des acteurs politiques nationaux, etc. L'interprétation structurale des conjonctures d'innovation institutionnelle et des stratégies de renouvellement ou de consolidation des positions

The Institutionalization of Europe, Oxford, Oxford University Press, 2001, p. 1-28 ; A. HIRA, R. HIRA, « The New Institutionalism : Contradictory Notions of Change », *American Journal of Economics and Sociology*, 59(2), 2000, p. 267-282.

³ D. GEORGAKAKIS, « La démission de la Commission européenne : scandale et tournant institutionnel (octobre 1998 – mars 1999) », *Cultures et Conflits*, 38-39, 2000, p. 39-71.

⁴ Voir notamment C. ROBERT, « La Commission européenne dans son rapport au politique : pourquoi et comment faire de la politique sans en avoir l'air ? », *Pôle Sud*, 15, 2001, p. 61-76 ; O. BAINÉE, A. SMITH, « Pour une sociologie de l'« apolitique » : acteurs, interactions et représentations au cœur du gouvernement de l'Union européenne », in A. COHEN, B. LACROIX, P. RIUTORT (dir.), *Les formes de l'activité politique. Eléments d'analyse sociologique XVIII^e – XX^e siècle*, Paris, PUF, 2006, p. 335-354.

⁵ Voir Y. DEZALAY, M. RASK MADSEN, « La construction européenne au carrefour du national et de l'international », in A. COHEN, B. LACROIX, P. RIUTORT (dir.), *op. cit.*, p. 277-296.

d'ordre sollicitées par ce type de conjonctures ⁶ permet de dégager l'ensemble des conditions du travail de réforme de l'Union ; dans la continuité des mobilisations centrées sur la rationalisation constitutionnelle des structures européennes, la mise en place de la Convention a notamment engagé une transformation des modes de négociation du changement institutionnel.

En mettant en évidence l'espace des contraintes que définissent les conditions de la genèse de la Convention européenne, l'analyse de la conjoncture qui précède la déclaration de Laeken (décembre 2001) permet à la fois de rendre compte d'une situation de mobilisation des acteurs institutionnels européens autour de projets de réforme constitutionnelle relativement hétérogènes, et d'évoquer les possibles latéraux, les différentes lignes d'action alternatives qui ont été progressivement écartées au cours de la présidence belge du Conseil au profit d'un projet de « convention constituante ». La mise à distance d'une lecture de ce processus par ses conséquences, qui constitue un préalable au travail d'historicisation des enjeux que recouvre la mise en place de la Convention, permet d'envisager le travail de la présidence belge du Conseil (juillet-décembre 2001) sous l'aspect d'un travail collectif de retraduction des attentes et d'appropriation des offres de rationalisation constitutionnelle disponibles dont se saisissent, dans la logique des mobilisations en partie définie par le Conseil de Nice (décembre 2000), des collectifs d'acteurs situés dans différents espaces institutionnels. Au cours de cette phase critique structurée par la situation de blocage des négociations sur les réformes institutionnelles qu'entraînent la « méthode diplomatique » et l'affirmation récurrente de points d'honneur nationaux antagonistes par les principaux représentants des Etats membres, les modes d'investissement de la présidence belge du Conseil s'expliquent aussi bien par la dynamique interne des institutions européennes que par les rapports qu'entretiennent une partie des acteurs de la présidence à leur espace politique national.

Travail de cadrage et mobilisation du consensus

Le projet conventionnel mis en forme sous la présidence belge du Conseil concentre les fonctions essentielles – attestation des transformations en cours, conservation sélective des mobilisations antérieures – des « structures de plausibilité du changement » ⁷. Il se présente comme le produit d'un héritage complexe, notamment défini par les échecs successifs des différentes entreprises de constitutionnalisation européennes, et comme l'un des effets immédiats des multiples anticipations relatives à

⁶ La définition de ces conjonctures comme processus de transformation des équilibres structurels engage également une autre définition de l'action : alors que l'interprétation institutionnelle ressaisit les investissements stratégiques des acteurs en tant que rationalités adaptées et limitées à leurs périmètres organisationnels (comme le suggère l'idée d'*appropriateness*), l'analyse structurale des transformations institutionnelles tend à élargir l'espace des déterminations pertinentes à l'ensemble des contraintes objectives qui s'actualisent sous la forme de dispositions au changement, voir P. BOURDIEU, *Homo Academicus*, Paris, Minuit, 1984, p. 209-250.

⁷ P. BERGER, T. LUCKMANN, *La construction sociale de la réalité*, Paris, Armand Colin, 1996, p. 201-222 ; pour une intégration du concept à l'analyse des genèses institutionnelles : B. FRANÇOIS, *Naissance d'une Constitution. La Cinquième République 1958-1962*, Paris, Presses de Sciences Po, 1996, p. 12 et s.

la disqualification de la « méthode diplomatique ». Le travail collectif de la présidence belge s'analyse dans cette perspective comme une opération d'intégration logique de mobilisations expertes fondées sur un capital juridique collectif ⁸ et d'investissements spécifiquement politiques engagés par les représentants des différents Etats membres. La formalisation d'un cadrage visant à unifier des projets d'action issus d'espaces institutionnels hétérogènes et la neutralisation des définitions concurrentielles du travail de la présidence au moyen d'une méthode de consolidation progressive du contenu du projet conventionnel, ont contribué à mobiliser un consensus d'autant plus difficile à réaliser qu'à l'origine chacun des acteurs collectifs en relation avec la présidence détenait sa propre définition des réformes institutionnelles à venir, et que le processus d'officialisation du travail de réforme amorcé dès le Conseil de Nice matérialisait ces différentes prises de position ⁹.

C'est en particulier l'échéance officielle du Conseil européen de Nice (décembre 2000) qui a opéré une synchronisation des prises de position gouvernementales et communautaires sur les réformes institutionnelles de l'Union. Très hétérogènes dans leurs formulations, ces prises de position s'inscrivent dans la dynamique de gestion collective des « reliquats » d'Amsterdam ¹⁰. L'officialisation d'une continuité logique à partir du Conseil européen d'Amsterdam (juin 1997) entre les stratégies d'élargissement de l'Union à de nouveaux Etats membres et les transformations des institutions européennes a contribué à recentrer l'ensemble des définitions concurrentielles des modalités de l'élargissement et du renouvellement des structures d'accueil autour de projets de réforme particulièrement controversés : l'extension du vote à la majorité qualifiée au sein du Conseil, la simplification du régime des coopérations renforcées, l'alternative entre l'instauration d'une double majorité (obtention d'une majorité qualifiée et dépassement d'un seuil correspondant à un pourcentage de la population européenne) ou de la repondération des voix des Etats membres au Conseil. Bien qu'elles aient sollicité l'investissement des institutions supranationales (Commission et Parlement européens) ¹¹, les réformes définies par le protocole d'Amsterdam ont très tôt été intégrées à des problématiques politiques

⁸ A. COHEN, « L'Europe en constitution : professionnels du droit et des institutions entre champ académique international et « champ du pouvoir européen » », in A. COHEN, B. LACROIX, P. RIUTORT (dir.), *op. cit.*, p. 297-315.

⁹ Sur la définition du travail de production du consensus comme construction de formes d'accord entre des acteurs collectifs déjà mobilisés : S. TARROW, *Power in Movement*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998, p. 113 et s.

¹⁰ Sur l'enchaînement des prises de position institutionnelles relatives aux « reliquats » d'Amsterdam : F. DEHOUSSE, « Le Traité de Nice et la déclaration de Laeken, ou l'Europe bloquée face à l'élargissement », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 1735, 2001, p. 11-15.

¹¹ Le protocole institutionnel d'Amsterdam a initialement lié la repondération des voix au Conseil à la présence au sein de la Commission d'un représentant par Etat membre. D'autre part, le maintien de la parité des voix au Conseil entre la France et l'Allemagne a entraîné, à titre de compensation, une réévaluation de la représentation de certains Etats, en particulier de la France, au sein du Parlement européen.

nationales. Cette gouvernementalisation du travail de réforme institutionnelle trouve une part d'explication dans le changement des rapports de force au sein de l'Union, la difficile succession de la Commission Santer et l'absence de coalition réelle au sein du Parlement depuis juin 1999 ayant opéré un transfert du contrôle des réformes institutionnelles vers les instances gouvernementales et intergouvernementales¹². C'est en particulier le projet de pondération conditionnelle des voix au Conseil en fonction du facteur démographique qui a engagé les représentants des Etats membres dans un travail de rationalisation des intérêts politiques nationaux, dont les justifications politiques ont progressivement pris la forme d'une concurrence intergouvernementale pour la définition de l'avenir de l'Union (Joschka Fischer, « Discours sur la finalité de l'intégration européenne », Berlin, 12 mai 2000 ; Jacques Chirac, « Notre Europe », Berlin, 27 juin 2000 ; Guy Verhofstadt, « A vision of Europe », Bruxelles, 21 septembre 2000 ; Tony Blair, « Discours à la Bourse polonaise », Varsovie, 6 octobre 2000)¹³. Les prises de position officielles des représentants des principaux Etats membres ont à la fois défini le sens public d'un projet de Constitution européenne et imposé, avant l'adhésion des pays candidats planifiée au Conseil de Nice, une fermeture du jeu permettant à une « avant-garde » ou à un « noyau dur » d'Etats membres de mettre en forme collectivement un nouveau mode d'intégration politique. Si les options offertes par ces prises de position ont été très largement déterminées par les configurations politiques nationales et les formules de gouvernement les plus conformes aux pratiques et aux représentations politiques nationales¹⁴, elles ont, en dépit de leur hétérogénéité, transformé l'horizon d'attente des acteurs en réduisant le répertoire des dispositifs légitimes de changement institutionnel à une alternative simple : le renforcement des coopérations entre certains Etats membres constituant un nouveau centre de gravité politique au sein de l'Union, ou l'adoption d'un traité constitutionnel

¹² Voir P. SOLDATOS, « L'érosion structurelle et fonctionnelle de la Commission européenne : une fissure dans la méthode communautaire », in C. PHILIP, P. SOLDATOS (dir.), *La Convention sur l'avenir de l'Europe, essai d'évaluation du projet de traité établissant une Constitution pour l'Europe*, Bruxelles, Bruylant, 2004, p. 70-75.

¹³ Sur l'analyse des mobilisations constituantes européennes comme effet et comme support des velléités politiques nationales : B. LACROIX, « Comment « penser » la construction européenne ? », *Historiens et Géographes*, 387, 2004, p. 70 et 71.

¹⁴ C'est notamment ce que montre la constitution d'un axe de tensions intergouvernementales, principalement entre la Grande-Bretagne, l'Allemagne et la France, sur la définition d'une formule de gouvernement fédérale, nettement plus sollicitée en Allemagne qu'en France, et sur les finalités (nationales ou communautaires) des coopérations renforcées : « Qu'il y ait plus de souplesse, ou que les groupes d'Etats membres aillent de l'avant ensemble, ne me pose pas de problème. A condition que cela ne débouche pas sur un noyau dur, c'est-à-dire une Europe dans laquelle certains Etats créent leurs propres ensembles de politiques et d'institutions communes, dont les autres sont exclus dans la pratique. Je reconnais, avec Guy Verhofstadt, qu'une coopération renforcée est un instrument permettant de structurer l'Union de l'intérieur, et pas un instrument d'exclusion » (Discours de Tony Blair, Varsovie, 6 octobre 2000).

européen fixant les ajustements institutionnels nécessaires à l'intégration des pays candidats. Or même l'impératif d'une transformation institutionnelle mise en scène au sommet de Nice a essentiellement porté sur deux types d'enjeux structurés par des intérêts nationaux : l'extension de la procédure du vote à la majorité qualifiée et la gestion de l'équilibre des rapports de force entre Etats membres en fonction de leur importance démographique. En retour, les stratégies de conservation des marges d'autonomie dont chaque Etat dispose dans l'espace institutionnel européen ont favorisé, au sein des institutions supranationales, des positions critiques sur le « tournant gouvernemental » du processus de réforme institutionnelle, la défense d'une représentation dépolitisée des intérêts communautaires par des acteurs proches de la Commission ¹⁵ et l'invocation des limites de la méthode intergouvernementale par les parlementaires européens ayant polarisé le travail de définition des réformes institutionnelles entre des positions gouvernementales et des positions supranationales nettement différenciées ¹⁶.

C'est ce contexte qui a conduit la diplomatie fédérale belge, alors même qu'elle prenait une part active aux transactions relatives au traité de Nice ¹⁷, à une intense activité de neutralisation de l'intergouvernementalisme. Les conditions structurelles du tropisme communautaire des petites puissances ¹⁸ expliquent notamment les anticipations de l'échec du Conseil de Nice par la future présidence belge et l'investissement de la diplomatie fédérale dans la communautarisation des réformes institutionnelles. La déclaration n° 23 du traité de Nice relative à « l'avenir de l'Union » – produit d'une note rédigée par Dirk Wouters (responsable de la direction de l'Intégration européenne et de la Coordination belge) ¹⁹ portée à la connaissance des membres de la Commission et du Conseil par Frans van Daele (représentant permanent de la Belgique auprès de l'Union européenne) ²⁰ –, a, dans cette perspective, ouvert un espace d'opportunités pour un travail de réforme

¹⁵ Voir notamment l'entretien de Jean-Luc Dehaene accordé à *La Libre Belgique*, 7 décembre 2000.

¹⁶ « Résolution du Parlement européen sur le traité de Nice et l'avenir de l'Union européenne », 31 mai 2001, A5-0168/2001, *JO*, n° C 47, 21 février 2002.

¹⁷ Le gouvernement fédéral s'était en effet mobilisé en faveur de la présence d'un commissaire par Etat membre et contre l'initiative du découplage du nombre de voix entre les Pays-Bas et la Belgique au Conseil.

¹⁸ Voir L. HOOGHE, « Supranational Activists or Intergovernmental Agents ? Explaining the Orientations of Senior Commission Officials Toward European Integration », *Comparative Political Studies*, 32(4), 1999, p. 442 et s.

¹⁹ Proche du Christelijke Volkspartij (CVP), économiste et juriste de formation, ancien représentant adjoint de la Belgique auprès de l'Union entre 1988 et 1992, puis auprès des Nations unies entre 1995 et 2000, il est l'un des principaux acteurs de la présidence du Conseil.

²⁰ Proche du CVP, de formation littéraire (licence de Lettres et de Philosophie), ancien directeur du Coreper, ancien ambassadeur de Belgique aux Etats-Unis, ancien représentant adjoint de la Belgique auprès de l'ONU, il a occupé les fonctions de représentant permanent auprès de l'Union de 1972 à 1977 et de 1981 à 1984.

en définissant une chronologie des priorités institutionnelles et une méthode non gouvernementale proche du modèle « convention-charte »²¹. La présidence du Conseil a dès lors permis d'assurer la mise en place d'un dispositif de neutralisation des investissements de sens concurrentiels de cette réforme, en particulier sur les questions relatives aux « refondations du processus d'intégration européenne » et au mode de « constitutionnalisation de l'Union »²². L'entreprise de définition et de diffusion des nouveaux schèmes de référence du travail de réforme qu'ont synthétisés les premières déclarations officielles de la diplomatie belge²³, s'est constituée

²¹ C'est essentiellement sur le fondement de cette déclaration que seront présentés, au terme de la présidence française du Conseil, les principes d'une nouvelle méthode de changement institutionnel : « Ayant ouvert la voie à l'élargissement, la Conférence souhaite qu'un débat à la fois plus large et plus approfondi s'engage sur l'avenir de l'Union européenne. En 2001, les présidences suédoise et belge, en coopération avec la Commission et avec la participation du Parlement européen, encourageront un large débat associant toutes les parties intéressées : les représentants des parlements nationaux et de l'ensemble de l'opinion publique, à savoir les milieux politiques, économiques et universitaires, les représentants de la société civile, etc. ». La déclaration fixait un agenda à court terme en sollicitant la participation des futures présidences : « A la suite d'un rapport qui sera établi pour le Conseil européen de Göteborg de juin 2001, le Conseil européen, lors de sa réunion de Laeken/Bruxelles en décembre 2001, adoptera une déclaration contenant des initiatives appropriées pour poursuivre ce processus », traité de Nice, JO, n° C 80/85, 10 mars 2001.

²² Voir respectivement le Message de Guy Verhofstadt à l'occasion de l'ouverture du débat sur l'avenir de l'Europe, document EUROPA, 7 mars 2001, et le Mémorandum du Benelux sur l'avenir de l'Europe, communiqué de presse de la présidence belge, 21 juin 2001. Les anticipations de la présidence belge sur les conclusions du Conseil européen de Göteborg, commentées comme un déni public d'agenda (*Le Soir*, 3 mai 2001), ont préservé les projets d'action de la présidence des rythmes propres aux prises de position gouvernementales sur l'avenir de l'Union.

²³ Les ressources officialisées ouvrant l'opportunité d'une réforme non gouvernementale, à l'exemple de la déclaration du traité de Nice relative à l'avenir de l'Union européenne, ont consolidé, au cours des premières semaines de la présidence, une rhétorique de l'enrôlement et de la concertation centrée sur la mobilisation de l'ensemble des acteurs institutionnels : « Nice a confié à la Présidence la mission d'esquisser à la fin de l'année 2001, dans la déclaration de Laeken, les paramètres du débat qui doit à son tour conduire à la tenue d'une nouvelle Conférence intergouvernementale en 2004. Dans le cadre de la préparation de cette déclaration, la Présidence se fondera sur différentes sources : le large débat initié dans l'intervalle dans tous les Etats membres ; les contributions du Parlement européen et de la Commission ; les contributions des Parlements nationaux ; les contributions des Régions constitutionnelles ; les nombreux travaux d'étude et suggestions avancées par les instituts de recherche, les groupes de réflexion et les experts ; les contacts étroits que la Présidence entretiendra avec chaque Etat membre ; les contributions des partenaires sociaux et de la société civile ». Le contenu du Conseil de Laeken préalablement subordonné à l'impératif de l'élargissement (« comment structurer la vie politique au sein d'une Union européenne élargie ? ») visait prioritairement « le processus de constitutionnalisation de l'Union européenne », « la nouvelle organisation des compétences », et l'« architecture institutionnelle et interinstitutionnelle », voir « La Présidence belge de l'UE – programme de travail », communiqué de presse de la présidence

autour de groupes plus ou moins informels investis dans des pratiques de licitation des positions conformes aux anticipations et aux motivations des principaux acteurs de la présidence ²⁴. Les opérations de clarification des tendances contradictoires manifestées au cours du processus de mise en forme de la déclaration de Laeken ont été mises en œuvre ou contrôlées, sous l'autorité de Guy Verhofstadt ²⁵, par des collectifs différenciellement engagés au sein des institutions gouvernementales et supranationales : une « *task force* », créée dès mars 2000 et dont la direction a été confiée au conseiller diplomate du Premier ministre, Peter Moors ²⁶, chargée de la coordination, de la préparation, du suivi de la présidence et regroupant les représentants des gouvernements belges (fédéral, régionaux et communautaires) ; le « *Kernkabinet* », comité ministériel restreint réunissant le Premier ministre et les Vice-Premiers ministres fédéraux, mobilisé à chaque phase importante de négociation avec les partenaires européens ²⁷ ; le « groupe de Laeken » (également dénommé « *advisory board* » ou « *brainstorming group* ») associant Jean-Luc Dehaene ²⁸, Jacques Delors, Giuliano Amato, Bronislaw Geremek, le ministre belge des Affaires étrangères

belge, 4 juillet 2001 ; voir également le « Discours d'accueil prononcé par Guy Verhofstadt à l'occasion de la rencontre entre la Présidence et la Commission », présidence belge (speech catégorie), 2 juillet 2001, le « Discours de Guy Verhofstadt devant le Parlement européen », présidence belge (speech catégorie), 4 juillet 2001, et l'« Intervention de Louis Michel devant la Commission des Affaires constitutionnelles du Parlement européen », présidence belge (speech catégorie), 10 juillet 2001.

²⁴ L'analyse sociologique relève sur ce point que les effets de prescription institutionnelle des usages légitimes des ressources politiques et juridiques sont généralement structurés par un contrôle collectif, plus ou moins stable, de l'accès à ces ressources : B. LACROIX, « Le politiste et l'analyse des institutions. Comment parler de la présidence de la République ? », in B. LACROIX, J. LAGROYE (dir.), *Le Président de la République. Usages et genèses d'une institution*, Paris, Presses de la FNSP, 1992, p. 59 et s.

²⁵ Diplômé en droit (Gand), ancien président du Parti pour la liberté et le progrès (PVV), qu'il contribue à restructurer (VLD), ancien sénateur et Vice-Premier ministre, il remplace Jean-Luc Dehaene en 1999 à la tête du gouvernement belge.

²⁶ Diplômé de l'IEP de Paris, ancien diplomate au sein de la Représentation permanente de la Belgique auprès de l'Union européenne, spécialisé dans les dossiers de justice et des affaires intérieures, il est proche des libéraux flamands.

²⁷ Le *Kern* était alors composé de Guy Verhofstadt (Premier ministre, président du Conseil), Laurette Onkelinx (Parti socialiste, ministre de l'Emploi), Louis Michel (Parti réformateur libéral, ministre des Affaires étrangères), Johan Vande Lanotte (Socialistische Partij, ministre du Budget, de l'Intégration sociale et de l'Economie sociale) et Isabelle Durant (ECOLO, ministre des Transports et de la Mobilité).

²⁸ Diplômé en droit et en sciences économiques aux universités de Namur et de Louvain, il entre au CVP à la fin des années 1960 et devient ministre des Affaires sociales et des Réformes institutionnelles (1981-1988), Premier ministre (1992-1999), délégué à l'Assemblée parlementaire de l'OSCE (depuis octobre 1999).

Louis Michel ²⁹ ainsi que le député travailliste britannique David Miliband ³⁰. Le maintien des mots d'ordre collectifs (constitutionnalisation de l'Union, définition communautaire de l'intégration européenne et des compétences institutionnelles) mis en circulation par la présidence belge a en partie reposé sur la formulation d'interdits et sur des pratiques d'enrôlement qui ont assuré l'entitativité du groupe et l'uniformisation des positions du groupe ³¹. Ces incitations à agir d'une façon réglée, ces interdictions d'agir et de façons d'agir, s'observent en particulier dans le rappel de la distribution formelle des investissements des autorités fédérales et fédérées belges au sein du groupe de la présidence ³², ou encore dans l'intégration fonctionnelle de la coalition gouvernementale belge au moyen d'une répartition politiquement orientée des dossiers de la présidence ³³. Si l'ensemble de ces groupes plus ou moins informels sont parvenus à contrôler, à l'appui des instruments de l'action concertée (maîtrise des réserves d'informations, usage des marqueurs de frontières, focalisation du travail

²⁹ Bourgmestre de Jodoigne et ancien député à la Chambre des représentants, président du Parti réformateur libéral et sénateur, ministre d'Etat en 1995, il intègre le gouvernement Verhofstadt comme Vice-Premier ministre et ministre des Affaires étrangères.

³⁰ A l'ensemble des participants au dispositif coordonné par la diplomatie belge, il faut également ajouter les noms de Didier Reynders (PRL, président de l'Ecofin de juillet à décembre 2001, chargé à ce titre du lancement de la monnaie unique) et Franklin Dehousse (professeur à la Faculté de droit de Liège, membre du groupe restreint chargé de la « préparation technique » de la déclaration de Laeken). Sur les différentes phases de composition du collectif large, voir : D. HAROU, « Le rôle de la Belgique dans la mise en place de la Convention sur l'avenir de l'Union », *L'Année sociale 2003*, p. 317-328 ; *La Libre Belgique* des 19, 22 et 29 juin 2001 et *Le Soir* du 22 décembre 2001.

³¹ Sur les fonctions intégratives des pratiques négatives d'interdiction et des pratiques positives d'enrôlement, voir : E. DURKHEIM, *Les formes élémentaires de la vie religieuse*, Paris, PUF, coll. « Quadrige », 1998, p. 427 et s.

³² La consultation des rapports d'activités des régions et des communautés belges indique de ce point de vue une refédéralisation des compétences régionales. Ainsi, par exemple, la Direction générale des relations extérieures du ministère de la Région wallonne rend compte dans son rapport d'activités pour l'année 2001 (chapitre relatif à « La participation aux travaux du Conseil ») d'une tendance à la monopolisation des dossiers de la présidence, y compris les dossiers les plus régionalisés (recherche et enseignement, environnement, aménagement du territoire), par les acteurs fédéraux de la Représentation permanente. Sur l'analyse de la fermeture des opportunités d'investissement des entités régionales au sein des institutions européennes dans le contexte de la mise en œuvre de la Convention : P. BURSENS, « Enduring Federal Consensus : An Institutionalist Account of Belgian Preferences regarding the Future of Europe », *Comparative European Politics*, 3(2), 2004, p. 339-357.

³³ Comme le montre la diversité des logiques de présentation des réformes politiques poursuivies par la présidence (notamment en matière d'« Europe sociale »), l'hétérogénéité politique de la coalition gouvernementale belge élue en 1999 – composée de représentants des formations socialistes, écologistes et libérales –, a notamment eu pour effet de structurer le travail collectif de l'équipe gouvernementale autour de pratiques d'appropriation et de définition partiellement différenciées des dossiers (développement durable, qualité de l'emploi, réforme de la fiscalité, etc.) traités par la présidence.

de communication)³⁴, la conformité des représentations produites par l'équipe présidentielle, ils ont également stabilisé un cadrage inter-institutionnel, exposé dans sa dernière version par la déclaration de Laeken, sur la définition de l'avenir de l'Union et sur la méthode conventionnelle. Les stratégies arbitrales qui ont contraint le groupe de la présidence à endosser le rôle d'un collectif transactionnel entre des acteurs situés dans différents espaces institutionnels ont contribué à réduire, par des opérations de consolidation graduelle de la déclaration de Laeken³⁵, l'hétérogénéité des offres de rationalisation constitutionnelle³⁶. La troisième partie de la déclaration de Laeken portant sur la « convocation d'une convention sur l'avenir de l'Europe », qui est pour une part le produit des transactions construites par la présidence³⁷,

³⁴ L'usage de ces instruments correctifs et préventifs a facilité l'anticipation des effets plus ou moins imprévisibles (les « horizons vides » des projections collectives) du programme de la présidence. Sur les modes de consolidation des projets d'action collectifs et de préservation des territoires du groupe : E. GOFFMAN, *La mise en scène de la vie quotidienne*, tome 1 : La présentation de soi, Paris, Minuit, 1973, p. 79-103 ; A. SCHÜTZ, « Choosing among Projects of Action », *Collected Papers*, vol. 1 : The Problem of Social Reality, The Hague, Martinus Nijhoff, 1962, p. 67-96.

³⁵ Cette stratégie de définition progressive du contenu de la déclaration de Laeken sur l'avenir de l'Union a été exposée sur un mode pragmatique par Peter Moors : « On n'a pas voulu préparer la déclaration par des canaux traditionnels, mais par des contacts bilatéraux étroits. [...] L'autre méthode a été de travailler par couche : on faisait accepter quelque chose, on stabilisait, et on remettait une couche », entretien au journal *Le Soir*, 22 décembre 2001. Ces opérations de construction des innovations institutionnelles par un collectif transactionnel, intermédiaire entre des acteurs séparés par des projets d'action concurrents, correspondent assez largement aux modes d'investissement des acteurs stratèges (« *skilled social actors* »), engagés dans la définition de nouvelles formes d'organisation institutionnelle, évoqués par l'analyse néo-institutionnaliste : A. STONE SWEET, N. FLIGSTEIN, W. SANDHOLTZ, « The Institutionalization of European Space », *op. cit.*, p. 11 et s. Sur le travail symbolique de connexion et d'unification de représentations et de discours hétérogènes, voir D. A. SNOW, E. B. ROCHFORD Jr., S. K. WORDEN, R. D. BENFORD, « Frame Alignment Processes, Micromobilization, and Movement Participation », *American Sociological Review*, 51(4), 1986, p. 467 et s.

³⁶ Ces différents programmes de constitutionnalisation de l'Union, dont l'enchaînement s'inscrit pour une part dans une logique de prééminence institutionnelle, se sont imposés à la présidence le plus souvent sous la forme d'une expertise juridique réactualisant le stock des connaissances relatives aux modèles d'intégration (fédéraux ou communautaires) ou aux entreprises de constitutionnalisation (les projets d'Altiero Spinelli ou de Fernand Herman par exemple). Outre les rapports Amato et Duhamel (voir sur ce point le chapitre d'Antonin COHEN dans ce même ouvrage), on peut mentionner l'appel « Réveillons l'Europe » remis le 18 octobre 2001 au Conseil par treize anciens dirigeants européens : Giuliano Amato, Etienne Davignon, Jean-Luc Dehaene, Jacques Delors, Felipe Gonzalez, Roy Jenkins, Helmut Kohl, Maria de Lurdes Pintasilgo, Jacques Santer, Helmut Schmidt, Mario Soares, Peter Sutherland et Karel Van Miert.

³⁷ Dans la dernière phase d'élaboration du mandat de Laeken, ce sont essentiellement des censures conceptuelles ou des déplacements de sens sur des éléments de contenu de la déclaration (l'allongement du délai entre le terme du mandat de la Convention et la conférence intergouvernementale, le remplacement du mot « constitution » par celui de

a consacré le travail collectif des groupes coordonnés par la diplomatie belge en instituant une formule non gouvernementale de constitutionnalisation de l'Union.

Raisons d'agir et contraintes structurelles

La restitution des gestes publics et officiels de ralliement européens au projet de « convention constituante » et l'analyse du moment critique au cours duquel la présidence belge du Conseil développe une politique de médiation entre les différents acteurs engagés dans un travail exploratoire de mise en forme constitutionnelle, ne permettent d'envisager qu'une part des conditions de l'investissement d'une fraction du personnel politique belge dans l'activité collective de définition de l'avenir de l'Union. Cet investissement dans le travail de réforme des institutions européennes n'est pas dissociable des enjeux relatifs aux transformations du champ politique belge dans la mesure où, parallèlement aux processus de fédéralisation de l'Etat belge et de reconfiguration des rapports de force entre unités politiques concurrentes dans le champ politique national, elles ont contribué à produire, à partir du début des années 1990, des formes diversifiées d'incitation d'une fraction du personnel d'Etat à l'investissement dans l'espace politique européen. Le volontarisme européen, en apparence moins codifié que spontané, qu'évoquent les travaux politologiques consacrés aux mobilisations européennes des élites politiques et administratives belges, renvoie plus concrètement à la convergence de constructions institutionnelles et cognitives aux temporalités relativement différenciées : 1) le processus d'homogénéisation des cadres cognitifs des acteurs politiques belges qui explique en partie la stabilité du « tropisme spaakien » sur les modalités et les finalités de la construction européenne et la question du rôle institutionnel et politique du Benelux ³⁸ ; 2) le processus de fédéralisation de l'Etat belge amorcé au début des années 1990 et la conjoncture critique – la saturation du champ politique national par les scandales – dans laquelle s'opère le travail de réforme de l'Etat engagé par les gouvernements Dehaene I et II entre 1992 et 1999, qui a eu notamment pour effet d'engager le personnel politique belge dans une activité de mise en forme d'une rhétorique de la neutralité subordonnant la réussite de la réforme fédéraliste de l'Etat belge à l'intégration de celui-ci dans une Europe à vocation fédérale ; 3) les transformations des rapports de force entre les unités politiques en concurrence dans l'espace « national » à la suite des élections fédérales, régionales et communautaires du 13 juin 1999, privant les démocrates chrétiens, pour la première fois depuis 1958, des opportunités de participation à la coalition fédérale, et condamnant une partie des sortants au reclassement, notamment au sein des structures politiques européennes.

« traité-constitution », etc.), ainsi que des opérations de compensation (la distribution des neuf nouvelles agences européennes, en particulier les agences pour la sécurité alimentaire, la sécurité maritime, et la sécurité aérienne), des nominations à la présidence de la future Convention, qui ont permis de lever les dernières réticences gouvernementales relatives à la troisième partie de la déclaration de Laeken.

³⁸ Voir notamment C. FRANCK, « La politique européenne belge : une continuité de quarante ans », in M. DUMOULIN, G. DUCHENNE, A. VAN LAER (dir.), *La Belgique, les petits Etats et la construction européenne*, Bruxelles – Bern, Peter Lang, 2003, p. 261-277.

La naturalisation d'une formule de gouvernement supranationale

Les usages et la mise en scène du rôle intégrationniste de la Belgique en Europe dans la conjoncture de mobilisation des années 2000-2001 trouvent leur fondement dans la naturalisation progressive du modèle de gouvernement supranational formalisé par Paul-Henri Spaak. En raison du capital d'autorité symbolique qui différencie dans l'espace politique national toutes les entreprises de fondation des structures européennes³⁹, ce modèle constitue l'une des représentations de l'économie des rapports institutionnels européens les plus mobilisées au sein de l'Union par les élites politiques et administratives belges. Résultat des rapports de force institutionnels transnationaux, ou effet des contraintes de dépendance économique et politique du Benelux⁴⁰, la « méthode institutionnelle » mise en forme par Paul-Henri Spaak dès la fin des années 1950 repose sur une stratégie de valorisation européenne des « petites puissances » offrant des garanties formelles contre l'émergence d'un directoire des grands Etats : le recours au vote majoritaire au sein du Conseil, la définition dépolitisée de la Commission comme organe indépendant des Etats membres et comme instance chargée de représenter les « intérêts communautaires », le maintien d'une stratégie de concertation et de publicisation (avec la pratique des mémorandums) de positions collectives sur les réformes institutionnelles européennes entre les différents pays du Benelux. L'homogénéité des principes de la mobilisation européenne, tels qu'ils ont été définis par les conjonctures de fondation des institutions de l'Union, et du répertoire de justification à l'appui duquel une large part des élites politiques belges défend, dans le contexte de réforme des institutions européennes des années 1990, des positions fédéralistes au sein de l'Union s'explique par l'orientation politique convergente des acteurs engagés dans la gestion des réformes politiques européennes depuis la fin des années 1960⁴¹ et de leur administration – si l'on tient compte de la forte politisation du personnel d'Etat et de la sur-représentation au sein de celui-ci des partis démocrates chrétiens (flamand et francophone)⁴². La construction d'une définition « supranationale », voire explicitement « fédérale » de la politique européenne belge ne constitue pas davantage un axe de tensions entre les différentes unités politiques au sein de l'espace national : la configuration de l'espace politique belge, la répartition des centres de pouvoir entre les différentes institutions de la structure fédérale (l'Etat fédéral, les Communautés française, flamande et

³⁹ A. LANDUYT, « La Belgique, le Luxembourg et l'intégration européenne », in A. LANDUYT (dir.), *Europe : fédération ou nations*, Paris, SEDES, 1999, p. 78 et s.

⁴⁰ Sur ce point, voir M. HIRSCH, « La situation internationale des petits Etats : des systèmes politiques pénétrés. L'exemple des pays du Benelux », *Revue française de science politique*, 24(5), 1974, p. 1026-1055.

⁴¹ Pierre Harmel (Parti social chrétien, PSC), Paul Vanden Boeynants (PSC), Gaston Eyskens (CVP), Léo Tindemans (CVP), Wilfried Martens (CVP) et Jean-Luc Dehaene (CVP) sont tous des démocrates chrétiens ayant investi, à partir d'une ligne politique relativement stable, le terrain des réformes institutionnelles de l'Union.

⁴² A. HONDEGHEM, « La politisation de l'administration en Belgique : vers une nouvelle culture ? », *Revue française d'administration publique*, 86, 1998, p. 255-265.

germanophone, et les Régions flamande, wallonne et de Bruxelles-Capitale) et la fragmentation de l'espace partisan entre unités politiques flamandes et francophones (le Christelijke Volkspartij et le Parti social chrétien ; le Socialistische Partij et le Parti socialiste ; les Vlaamse Liberalen en Democraten et le Parti réformateur libéral) sont autant de conditions structurelles internes, consolidées depuis les années 1970 par les révisions constitutionnelles consacrant l'existence juridique des Communautés et des Régions et la fédéralisation de l'Etat unitaire, qui ont progressivement dévalué l'ensemble des entreprises de restauration politique de la souveraineté de l'Etat belge. Du point de vue du personnel politique fédéral, l'institutionnalisation politique de la structure fédérale, justifiée par le processus de réforme constitutionnelle de l'Etat engagé depuis 1993⁴³, a également permis de borner l'horizon des mobilisations confédérales ou séparatistes flamandes en intégrant l'ensemble des engagements publics des représentants de la Communauté flamande dans le cadre officialisé d'un fédéralisme d'union. Dans cette configuration extrêmement favorable aux positions du gouvernement fédéral, le discours mis en forme par les principaux représentants du parti séparatiste flamand (Vlaams Blok), centré sur l'autonomie culturelle de la Communauté flamande et la distinction de la Wallonie et de la Flandre comme Etats membres à part entière dans une Europe à vocation confédérale⁴⁴, n'a constitué qu'une opposition périphérique à la formule d'intégration fédéraliste de l'Etat belge partagée, selon des modalités néanmoins relativement différenciées, par l'ensemble des groupes politiques belges⁴⁵. La composition hétérogène du gouvernement fédéral, qui est le plus souvent un gouvernement de coalition, contribue également à la consolidation des compromis autour de l'orientation de la politique européenne : ces compromis sont fixés par les « accords de gouvernement » qui déterminent une direction collective et médiatrice entre les différents acteurs du gouvernement fédéral.

⁴³ Voir J. BEAUFAYS, « Pourquoi les réformes de l'Etat à la fin du XX^e siècle ? », in A. LETON (dir.), *La Belgique, un Etat fédéral en évolution*, Bruxelles, Bruylant, 2001, p. 30-31.

⁴⁴ Cette position critique sur la répartition fédérale des compétences politiques régionales et communautaires s'accompagne du rejet de toute idée « d'Europe sociale, de monnaie unique, de politiques redistributives européennes et de compétences de l'Union européenne dans les domaines de la culture et de l'éducation. [...] Ils approuvent l'élargissement limité à un nombre de pays européens « authentiques », [...] ils demandent le retrait de Bruxelles des institutions européennes, en raison de leur impact sur l'usage accru du français dans la ville et son hinterland allemand » : L. DE WINTER, H. TÛRSAN, « La présidence belge 2001 », *Etudes et Recherches*, 13, 2001, p. 28.

⁴⁵ En dépit de leur faible représentation au sein des structures de l'Etat fédéral, les partis PTB (Parti du travail de Belgique) et POS (Parti ouvrier socialiste, section belge de la IV^e internationale) manifestent régulièrement contre les orientations néo-libérales des politiques de l'Union, notamment au sein des mobilisations « anti-mondialisation » (leurs dirigeants invoquent alors une politique de « pro-mondialisme solidaire » ou d'« anti-capitalisme mondial ») comme l'ont montré les rassemblements de Liège (septembre 2001) et de Laeken (décembre 2001) en marge des sommets européens (voir *La Libre Belgique*, 4 septembre 2001).

La continuité de cette formule de gouvernement supranationale trouve aussi une part d'explication dans les modes d'investissement de la coordination générale de la politique européenne de la Belgique ⁴⁶. Bien que l'accord de coopération « relatif à la représentation du Royaume de Belgique au sein du Conseil des ministres de l'Union européenne » datant du 8 mars 1994 détermine les modalités de la collaboration des autorités fédérales, communautaires et régionales à la définition d'une position européenne de l'Etat belge, cette coopération est en pratique largement structurée par des rapports de force institutionnels. Elle apparaît davantage comme le résultat de la monopolisation de l'activité de mise en forme de la politique européenne par les services du ministère fédéral des Affaires étrangères qui, en relation avec la Représentation permanente auprès de l'Union, organisent au sein de la Conférence interministérielle de la politique étrangère (CIPE) et de la direction de l'Intégration européenne et de la Coordination (P 11) la position belge défendue au Conseil européen. Cette délégation implicite du travail de mise en forme de la politique européenne de la Belgique s'appuie à la fois sur la revendication d'une compétence spécifique, notamment justifiée par l'expérience acquise du personnel des Affaires étrangères au cours des différentes phases de construction de l'Union, et sur la capacité à mobiliser des instruments et des ressources techniques orientés vers l'expertise des questions internationales ⁴⁷. Le mode de légitimation de la compétence diplomatique du personnel des Affaires étrangères par une expérience internationale de longue durée et la maîtrise des instruments de l'expertise redouble le découpage formel des compétences d'attribution entre les autorités fédérées et fédérales ; les Régions et les Communautés ne détenant un contrôle effectif que sur les matières relatives à l'aménagement du territoire et à l'urbanisme, à la culture, à l'enseignement et aux médias audiovisuels. L'ensemble des aspects conflictuels liés aux revendications communautaires des entités fédérées – comme la remise en question de l'octroi du droit de vote et d'éligibilité aux citoyens européens ou la détermination des politiques régionales et des fonds alloués aux différentes provinces belges – sont, par ce dispositif de division du travail et de distribution orientée des compétences, neutralisés au profit d'une vision rationalisatrice d'un personnel administratif et politique plus enclin à s'exposer sur le terrain de la réforme institutionnelle de l'Union

⁴⁶ Voir Y. LEJEUNE, « La participation des autorités belges à l'élaboration des décisions du Conseil de l'Union européenne », in M. DUMOULIN, G. DUCHENNE, A. VAN LAER (dir.), *La Belgique, les petits Etats et la construction européenne*, op. cit., p. 279-292.

⁴⁷ La délégation du traitement des affaires européennes aux autorités fédérales est en partie le résultat de la confrontation, au cours des années 1990, des représentants des nouvelles entités fédérées à l'absence de reconnaissance politique internationale de leur implication sur les questions internationales : « Certains acteurs du ministère des Affaires étrangères expliquent qu'après l'engouement des régions pour la « grande politique », celles-ci ont dû s'en remettre aux Affaires étrangères pour les questions ayant trait à l'Union. La réalité des négociations européennes faite de technicité et de rapports de force entre petits et grands Etats a joué en faveur d'une mainmise du fédéral sur ces dossiers », E. DARDENNE, « Entre réalités et idéalisme européens : le compromis belge », in P. DELWIT, J.-M. DE WAELE, P. MAGNETTE (dir.), *Gouverner la Belgique : clivages et compromis dans une société complexe*, Paris, PUF, 1999, p. 299.

qu'à faire valoir, au sein des institutions européennes, des demandes sectorielles et des divisions communautaires.

La redéfinition des formes de l'investissement politique européen

Ce sont en particulier les effets structurels de la fédéralisation de l'Etat belge à partir de 1993 sous le gouvernement Dehaene I (1992-1995), ainsi que les transformations de l'équilibre des rapports de force entre unités politiques concurrentes liées à l'émergence de scandales politiques sous le gouvernement Dehaene II (1995-1999) et aux élections du 13 juin 1999, qui permettent de rendre compte des formes que prend l'investissement d'une partie du personnel politique belge dans les réformes institutionnelles de l'Union.

Dans le but d'achever la structure fédérale de l'Etat, le gouvernement Dehaene I s'est engagé dans un travail de redéfinition des compétences internationales des Communautés et des Régions. Depuis 1993, les entités infra-nationales ont la possibilité de conduire de manière autonome leur propre politique étrangère et peuvent également intervenir dans l'activité d'élaboration de la politique européenne : leur approbation est obligatoire pour la réforme des traités ; elles sont associées au travail de transposition des directives européennes pour tous les domaines relevant de leurs compétences ; les collectivités fédérées peuvent également se faire représenter au sein du Conseil lorsque les matières traitées au sein de celui-ci l'exigent (accord de coopération du 8 mars 1994). L'ensemble de ces réformes a impliqué deux types d'effets interdépendants : elles ont subordonné la réussite de la réforme de l'Etat belge au succès de l'intégration européenne des entités infra-nationales ; elles ont parallèlement contribué à transformer le répertoire de justification politique du personnel gouvernemental en imposant comme une nécessité fonctionnelle pour l'Etat belge l'intégration de celui-ci au sein des institutions européennes.

Au cours des années 1994-1999, l'émergence d'affaires multiples et leur constitution progressive en « scandales politiques » – parmi lesquels on doit distinguer les phénomènes de « corruption passive » de certains membres des partis socialistes flamand et francophone par les groupes industriels Agusta et Dassault, et la « gestion défailante » des conflits militaires du Rwanda, des dossiers relatifs aux crimes pédophiles et de la « crise alimentaire de la dioxine » –, ont redéfini le programme collectif du gouvernement Dehaene II et transformé durablement les répertoires de justification de la coalition au pouvoir et de ses opposants. La diversité des affaires dévoilées puis partiellement unifiées par la presse, le silence politique observé dans cette conjoncture par les représentants de la coalition gouvernementale, l'enrôlement de l'opposition politique et des acteurs du système judiciaire, ont engagé un long processus de mobilisation contestataire. L'ensemble de ces protestations publiques indistinctement « morales » (dénonciation de la collusion des systèmes judiciaire et politique, demandes d'expertises et de commissions d'enquête) et « politiques » (constitution d'une nouvelle formation politique, le Parti pour une nouvelle politique en Belgique, ralliements officiels au parti Ecolo)⁴⁸, se sont structurées, à la suite

⁴⁸ Sur l'analyse des motivations en « valeur » et en « finalité » dans les processus de scandalisation : A. GARRIGOU, « Le scandale politique comme mobilisation », in F. CHAZEL (dir.), *Action collective et mouvements sociaux*, Paris, PUF, p. 186.

des révélations de « l'affaire Dutroux », autour de « comités blancs » le plus souvent sous le parrainage des familles des victimes ⁴⁹. A l'ensemble de ces mobilisations ont répondu des opérations de re-sectorisation politique des attentes formulées au cours de ce processus. En dehors des cas de démission de certains membres des partis représentés au sein du gouvernement fédéral ⁵⁰, la stratégie développée par J.-L. Dehaene de désindividualisation des responsabilités politiques des différents membres de la coalition a engagé, à partir de procédures de collaboration *ad hoc*, une large part du personnel politique belge autour des réformes structurelles du système judiciaire ⁵¹.

Dans le mouvement de ces opérations de neutralisation de la construction symbolique (journalistique et politique) de la « crise organisationnelle de l'Etat », le Premier ministre s'est investi dans une entreprise de réhabilitation de la coalition en recentrant l'activité du gouvernement autour de la politique d'intégration européenne des entités fédérées et des réformes économiques et budgétaires en prévision de l'entrée de la Belgique dans le club de l'euro. En dépit de ces tentatives de réhabilitation du gouvernement fédéral, la disqualification des acteurs au pouvoir et la réception électorale du bilan du gouvernement Dehaene II ⁵², ont abouti à la formation d'une coalition inédite entre les groupes politiques libéraux, écologistes et socialistes dirigée par Guy Verhofstadt, président du parti libéral flamand. Préparés par les réformes multipartisanes du système judiciaire lancées sous le gouvernement Dehaene II, qui ont favorisé la définition préalable entre opposants d'une ligne politique relativement homogène, les principaux acteurs de la nouvelle coalition – en particulier le chef de la diplomatie belge Louis Michel et le Premier ministre Guy Verhofstadt, ancien vice-président et rapporteur de la Commission d'enquête parlementaire sur les événements du Rwanda – ont mis en œuvre collectivement, sur les dossiers internationaux, un discours du renouveau qui a progressivement pris la forme d'une « diplomatie morale ». La mise en circulation par le gouvernement

⁴⁹ Voir en particulier B. RIHOUX, S. WALGRAVE, « Le « mouvement blanc », 1996-1999. Tentative de caractérisation empirique d'un mouvement social inédit », *Utinam. Revue de sociologie et d'anthropologie*, 3, 2000, p. 75-104.

⁵⁰ On peut dénombrer dans cette période plus d'une dizaine de démissions dont celles de Guy Coëme (Vice-Premier ministre fédéral), Guy Spitaels (président du gouvernement régional wallon), Guy Mathot (ministre wallon des Affaires intérieures), Frank Vandenbroucke (ministre fédéral des Affaires étrangères) et Willy Claes (secrétaire général de l'OTAN), des ministres fédéraux de la Justice et de l'Intérieur, Stefaan De Clerck et Johan Vande Lanotte, des ministres fédéraux de l'Agriculture et de la Santé, Karel Pinxten et Marcel Colla, respectivement dans les affaires Augusta-Dassault et Dutroux, et la crise alimentaire de la dioxine.

⁵¹ La coordination d'une majorité des organisations partisanses, y compris celles qui ne disposent pas de représentants au sein de la coalition gouvernementale (VLD, PRL, FDF, VU), conduira à la conclusion des accords OCTOPUS sur la réforme des polices et de la justice.

⁵² Les élections du 13 juin 1999 sanctionnent les partis de la coalition sortante (en particulier CVP et PSC) au profit des partis écologistes (Agalev et Ecolo) et libéraux (VLD et PRL).

fédéral d'une nouvelle « éthique des rapports internationaux »⁵³ s'est accompagnée d'un certain nombre d'actions diplomatiques : le soutien public apporté aux plaintes des organisations humanitaires et des réfugiés chiliens à l'encontre d'Augusto Pinochet, la participation active à Arusha, aux côtés du médiateur Nelson Mandela, au règlement des conflits internes au Burundi et au Congo, ou l'usage de la « loi de compétence universelle » comme procédure de jugement des responsables politiques Laurent Gbagbo et Ariel Sharon⁵⁴.

La présidence belge du Conseil ne s'est cependant pas mobilisée au sein de l'Union européenne sur le principe de ce discours de différenciation politique destiné à justifier et à faire valoir un nouvel équilibre politique interne. Les multiples réinvestissements des démocrates chrétiens au sein des institutions européennes à la suite des échecs électoraux de leurs formations politiques⁵⁵, ont engagé la coalition Verhostadt dans un travail d'appropriation et de stabilisation de la ligne politique européenne définie par ses prédécesseurs⁵⁶. Les profits de légitimation associés au maintien des investissements européens des démocrates chrétiens ont

⁵³ « Discours du Vice-Premier ministre et ministre des Affaires étrangères du Royaume de Belgique à la 57^e session de la Commission des droits de l'homme des Nations unies », 21 mars 2001. Ce mot d'ordre a été précédé et réitéré par les prises de position officielles de Guy Verhofstadt et Louis Michel ; voir notamment l'accord de gouvernement fédéral du 7 juillet 1999, « La Voie vers le XXI^e siècle », la déclaration de politique fédérale prononcée par le Premier ministre lors de l'ouverture de la session parlementaire 1999-2000, le 12 octobre 1999, et la déclaration de politique fédérale du 9 octobre 2001 ; y sont énoncées l'augmentation chiffrée de l'aide au développement et de la coopération économique internationale, ainsi que les modalités d'un nouvel engagement (contrôle du désarmement, défense des droits fondamentaux, prévention des conflits, accompagnement humanitaire) dans le cadre des institutions internationales ou sous la forme de « donations bilatérales non liées » à destination des pays en développement.

⁵⁴ V. ROSOUX, « La « diplomatie morale » de la Belgique à l'épreuve », *Critique internationale*, 15, 2002, p. 25-32.

⁵⁵ Ces effets collectifs de réinvestissement sont particulièrement visibles dans le cas du personnel politique fédéral, Mark Eyskens, ministre d'Etat depuis 1998, au Conseil de l'Europe et à l'Union de l'Europe occidentale, Wilfried Martens (co-fondateur et président du PPE au Parlement européen), Jean-Luc Dehaene auprès de Romano Prodi dans une mission d'expertise sur les réformes des institutions de l'Union (voir J.-L. DEHAENE, D. SIMON, R. VON WEIZSÄCKER, « Implications institutionnelles de l'élargissement », Rapport à la Commission européenne, Bruxelles, 18 octobre 1999).

⁵⁶ Les effets de prescription par la tradition et de conformation au rôle et les spécificités structurelles des petits Etats et des Etats fédéraux en Europe expliquent pour une part qu'en Belgique « le respect des collègues européens vaut généralement brevet d'homme d'Etat, aussi bien en politique intérieure que sur le plan international. Par exemple, le statut de Dehaene et sa popularité étaient plutôt faibles durant les premières années de son mandat. Il a acquis le statut d'un homme d'Etat important après le succès de sa présidence européenne à l'automne 1993, ce qui a conduit à sa candidature à la présidence de la Commission, avant sa défaite finale au sommet de Corfou en 1994 », L. DE WINTER, H. TÜRSAN, « La présidence belge 2001 », *op. cit.*, p. 42.

contribué dans cette logique à neutraliser la stratégie collective de rupture engagée par le gouvernement fédéral sur d'autres terrains. Les effets de censure en chiasme – les contraintes d'euphémisation ou de mise en représentation des différences politiques internes – qui déterminent les modes d'investissement symboliques de la coalition gouvernementale dans l'espace politique national et dans l'espace institutionnel européen ont donné lieu à des constructions distinctes du bien public⁵⁷. La différenciation des modes de rétribution et des espaces de réception des engagements de la coalition fédérale expliquent notamment le recyclage du discours sur la crise organisationnelle de l'Etat, et la disqualification du bilan de la coalition Dehaene, comme principe de justification des réformes politiques internes (décumul des mandats, restructuration des administrations, création d'une « Conférence intergouvernementale et inter-parlementaire du nouveau institutionnel », etc.), et parallèlement la valorisation du travail de réforme des institutions européennes de l'ensemble des gouvernements fédéraux depuis 1993, comme le rappelle notamment la présence de Jean-Luc Dehaene au sein du groupe de Laeken. Les prescriptions de rôle liées à la première participation effective de partis libéraux à la coalition fédérale ont en partie imposé le sens et les formes de l'investissement européen de la nouvelle équipe gouvernementale. Ces contraintes d'ajustement au poste et le travail de neutralisation de l'intergouvernementalisme entrepris par la présidence belge du Conseil ont également limité la circulation d'une rhétorique du nouveau développée sous des formes différentes et sur d'autres scènes. Si l'investissement européen du gouvernement fédéral, rendu possible par l'opportunité institutionnelle de la présidence du Conseil, a facilité pour quelques-uns des principaux acteurs de la coalition l'accession à une nouvelle source de notoriété politique, elle a également contribué à consolider temporairement autour de l'impératif de la réforme institutionnelle de l'Union une coalition gouvernementale très hétérogène. Le travail d'intégration des problématiques nationales dans le programme de la présidence belge (la sécurité alimentaire, la « nouvelle politique » africaine dans la région des Grands Lacs, la libéralisation des systèmes de retraite, etc.)⁵⁸, la répartition des questions et

⁵⁷ Sur les modes de construction discursive du bien public : R. H. WILLIAMS, « Constructing the Public Good : Social Movements and Cultural Resources », *Social Problems*, 42(1), 1995, p. 124-144. L'analyse de discours différenciellement orientés en fonction de leurs espaces de production et de réception associe généralement ces constructions discursives à l'existence de rétributions spécifiques déniées comme telles ou euphémisées sous la forme de rhétoriques universalisantes, voir P. BOURDIEU, « La censure », *Questions de sociologie*, Paris, Minuit, 1984, p. 138-142, et « Un acte désintéressé est-il possible ? », *Raisons pratiques, sur la théorie de l'action*, Paris, Seuil, 1994, p. 149-167 ; D. GAXIE, « Rétributions du militantisme et paradoxes de l'action collective », *Swiss Political Science Review*, 11(1), 2005 en particulier les pages consacrées aux modes de « scotomisation » des rétributions, p. 169 et s.

⁵⁸ Le travail d'euphémisation des différences internes se vérifie dans la renonciation aux opportunités de reconversion des réformes les plus marquées par la rhétorique de la « crise morale de l'Etat » ; ainsi, la réforme du droit de la concurrence et la mise en place d'un Conseil national de la concurrence soutenues par le nouveau ministre de l'Economie, Charles Picqué, et destinées à sanctionner les abus de position dominantes, trouvant le plus

des dossiers traités entre les différents acteurs de la coalition au sein du Conseil en fonction de leurs affinités et de leurs affiliations politiques réelles (en particulier pour les formations écologistes et libérales), ont participé à la représentation collégiale recherchée par la présidence et justifié, en la rendant productive et fonctionnelle, l'hétérogénéité politique de la coalition Verhofstadt ⁵⁹.

La contribution de la présidence belge au changement des modes de négociation des réformes institutionnelles de l'Union, et notamment à la dévaluation institutionnelle de l'intergouvernementalisme, trouve une grande part d'explication dans l'existence de conditions largement dépendantes d'une conjoncture de relèvement du personnel politique fédéral. La présence et l'investissement d'acteurs disposés à reconnaître et à se saisir des inerties institutionnelles, à partir de répertoires d'action et de justification existants, pour mettre en forme collectivement une issue aux dilemmes pratiques qu'elles recouvrent ⁶⁰ ont en effet sollicité, dans cette configuration particulière, un ensemble d'intérêts à la réforme et au changement en partie structurés par la dynamique interne de l'espace politique belge. Des données plus larges sur les modes d'alignement et de conversion du personnel politique belge dans la conjoncture de transformation politique des années 1990 rendraient compte relationnellement, au-delà de ce que l'analyse des trajectoires d'acteurs politiques centraux fait entrevoir, de ces hypothèses sur les formes de l'investissement européen et sur l'allongement du circuit de légitimation des coalitions gouvernementales belges. Sous cette réserve, l'analyse des relations entre les reconfigurations des rapports de force politiques internes et l'investissement des acteurs politiques nationaux dans l'activité de réforme institutionnelle de l'Union permettrait d'envisager la construction européenne à travers les transformations structurelles et cognitives qu'elle opère – déplacement des

souvent leur principe dans les pratiques anti-concurrentielles d'attribution des marchés, n'ont fait l'objet d'aucune traduction dans le traitement des dossiers économiques de la présidence en dépit des opportunités liées au suivi de la réforme de la politique de concurrence des pays candidats à l'entrée dans l'Union et à la décentralisation du droit communautaire de la concurrence (voir notamment le rapport sur l'état d'avancement des travaux concernant la « Proposition de règlement du Conseil relatif à la mise en œuvre des règles de concurrence prévues aux articles 81 et 82 du traité », 13563/01, Conseil de l'Union européenne). Voir : « Une présidente à la concurrence », *La Libre Belgique*, 27 juin 2001. Sur le contexte d'incitation aux réformes des règles de concurrence et la circulation d'un mot d'ordre international sur la normalisation des transactions et des relations économiques : M. COEURDRAY, « Le double jeu de l'import-export symbolique : la construction internationale d'un nouveau discours sur la corruption », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 151-152, 2004, p. 81-90.

⁵⁹ L'intégration des membres de la coalition par la présidence belge a été largement consolidée par un travail de communication sur la solidarité et la complicité d'équipe au sein de la coalition : « Les rois belges de la communication », *La Libre Belgique*, 20 décembre 2001.

⁶⁰ Sur la construction des formes de l'invention institutionnelle et cognitive par des dilemmes structurels ou des inerties conjoncturelles : P. BOURDIEU, *Les Règles de l'art : genèse et structure du champ littéraire*, Paris, Seuil, 1992, p. 376-380 ; M. BEVIR, *The Logic of the History of Ideas*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999, p. 223 et s.

enjeux, redéfinition des cursus et des répertoires de justification politiques – au sein des différents espaces politiques nationaux.

Constitutionnalistes en quête de Constitution

La Convention dans le champ du pouvoir européen

Antonin COHEN

Ce que l'on désigne habituellement par « construction européenne » se présente en fait comme un ensemble d'entreprises hétérogènes et concurrentes – politiques, bureaucratiques, juridiques, académiques, économiques, mais aussi militaires ou policières – partiellement accordées les unes aux autres et coordonnées les unes avec les autres. A intervalles réguliers, un traité tente de donner l'apparence d'une « construction » à cette « configuration », y compris par la fusion des institutions ou au moins la rationalisation de la division du travail entre les institutions nées de ces différentes entreprises. Ce nouvel « ordre » politique et juridique vient alors enregistrer les pratiques endogènes à ces différentes institutions formalisées par une série de compétences, de règlements et de procédures qui font « état » de cette division du travail. La Constitution européenne n'échappe pas à cette dynamique. A ceci près que, pour la première fois dans l'histoire de la construction européenne, sous l'effet croisé de l'élargissement de l'Union européenne aux pays de l'Europe de l'Est et de la mise en œuvre d'une politique de sécurité et de défense commune qui accentue les interdépendances et/ou atténue les frontières entre le Conseil de l'Europe, l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord, l'Union de l'Europe occidentale et l'Union européenne, les rédacteurs de cette Constitution doivent procéder à une reconfiguration globale de la division du travail qui s'est imposée comme telle au lendemain de la guerre ¹.

¹ Sur ce point : A. COHEN, « De congrès en assemblées. La structuration de l'espace politique transnational européen au lendemain de la guerre », *Politique européenne*, 18, hiver 2006, p. 119-131.

Chacune de ces occasions de « réforme institutionnelle », qui coordonnent des mobilisations qui se développent parallèlement ou conjointement dans différents univers sociaux et dans différentes arènes institutionnelles, est l'opportunité pour une catégorie spécifique d'agents, bureaucratiques ou académiques, politiques ou juridiques, de faire valoir son « expertise » propre en donnant « forme » aux institutions et aux règles susceptibles de « parfaire » l'architecture complexe de l'Union européenne. Ces professionnels du droit et des institutions, spécialistes des questions européennes, trouvent dans la multiplicité des jeux et des enjeux européens et dans la multiplication des normes et des formes européennes le terrain (pour ne pas dire le maquis) le plus propice à leur « revendication de juridiction », soit pour en formaliser le contenu, soit, éventuellement, pour en re-former le contenant. Cet investissement dans les « réformes institutionnelles » est en effet une condition importante de la pérennisation de leur magistère sur la construction européenne et de la reproduction de leur capital spécifique dans la construction européenne.

Concurrence des élites et capital juridique

L'histoire de la construction européenne a amplement illustré le rôle de ces professionnels du droit et des institutions dans le travail d'exégèse et de mobilisation qui est habituellement le leur dans (et autour) des institutions spécifiquement juridiques (comme la Cour de justice des Communautés européennes ou la Cour européenne des droits de l'homme) ou dans des conjonctures politiques propices à faire advenir une « Europe du droit » (du premier projet de Constitution européenne dans les années cinquante au projet de traité constitutionnel des années deux mil en passant en particulier par la conférence de Messine)². Ce chapitre entend montrer que les professionnels du droit et des institutions ont joué un rôle central dans la genèse de la Constitution, au sein tant des comités de réflexion préparatoires réunis par les institutions européennes que de la Convention finalement chargée de rédiger un tel projet. En prenant d'abord pour objet le travail savant de construction sociale du débat public transnational sur la « forme » de l'Union européenne et en s'appuyant sur une analyse des propriétés et des trajectoires professionnelles d'une catégorie d'acteurs spécifique, c'est-à-dire aussi bien les acteurs académiques convoqués pour expertise par les institutions européennes que les entrepreneurs politiques européens issus du monde académique, ce chapitre vise à mettre en évidence la structure des relations entre espace politique transnational européen et champ académique international dans la genèse de ce projet de réforme³. En prenant ensuite pour objet les propriétés

² Pour une mise en perspective historique sur le rôle des juristes dans la construction d'un ordre politique européen, voir les articles du dossier coordonné en collaboration avec Antoine Vauchez : « Les juristes et l'ordre politique européen », *Critique internationale*, 26, janvier 2005, p. 97 et s.

³ Il existe de nombreux travaux sur le rôle et la fonction de l'expertise dans le fonctionnement de l'Union européenne, parmi lesquels on peut signaler : J. WEISBEIN, « Le militant et l'expert. Les associations civiques face au système politique européen », *Politique européenne*, 4, 2001, p. 105-118 ; S. SAURUGGER, « L'expertise : un mode de participation des groupes d'intérêt au processus décisionnel communautaire », *Revue française de science politique*, 52(4),

génériques des membres de la Convention européenne eux-mêmes et l'emprise du « droit » sur les structures et les débats internes à cette institution, ce chapitre entend situer les élites de la Convention dans l'espace de pouvoir transnational total auquel elles appartiennent et dont elles tirent une part importantes de leurs ressources.

La Constitution européenne peut en effet être analysée comme le produit des relations structurelles entre différents types d'élites en Europe, inscrites dans une série de transformations de longue durée qui tendent aujourd'hui à consacrer la formation d'un véritable « champ du pouvoir européen »⁴. C'est dire, d'une part, que le travail d'objectivation de cette configuration doit porter sur les différents « groupes d'élites interdépendants »⁵ qui, comme les professionnels du droit et des institutions, sont en mesure de contribuer, simultanément, à la structuration juridique et politique de cette configuration et à la construction sociale des catégories juridiques et politiques légitimes dans lesquelles elle est pensée. En ce sens, la « construction européenne » n'est pas indépendante des *représentations* que sont en mesure de faire circuler à son propos, dans différents univers sociaux, ces producteurs spécifiques de formes symboliques « universelles » que sont les professionnels du droit et des institutions, et particulièrement à travers les jeux sémantiques récurrents à propos de sa « forme » institutionnelle⁶. C'est dire, d'autre part, que l'analyse des propriétés et des trajectoires professionnelles des différents acteurs situés dans cette configuration ne peut se limiter *a priori* aux propriétés formelles des positions institutionnelles qu'occupent ces acteurs, de celles qui, conformément à ces *représentations* sur la forme de l'espace politique transnational européen, font voir ces acteurs comme autant de représentants des gouvernements et des parlements nationaux ou des institutions européennes. En ce sens, l'espace social total dans lequel s'inscrivent ces trajectoires et ces propriétés n'a pas les limites institutionnelles clairement définies que donnent à voir la plupart des représentations savantes de la construction européenne, et que recouvrent par exemple les termes de « système politique » ou de « gouvernement »

août 2002, p. 367-401 ; et C. ROBERT, « L'expertise comme mode d'administration communautaire : entre logiques technocratiques et stratégies d'alliance », *Politique européenne*, 11, automne 2003, p. 57-78. La question des relations structurelles entre champ académique international et transformation de l'ordre politique est plus rarement abordée : Y. DEZALAY, « Les courtiers de l'international. Héritiers cosmopolites, mercenaires de l'impérialisme et missionnaires de l'universel », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 151-152, mars 2004, p. 5-35.

⁴ Sur la notion de champ du pouvoir : P. BOURDIEU, *La noblesse d'Etat. Grandes écoles et esprit de corps*, Paris, Editions de Minuit, 1989, p. 371 et s. ; et, sur la reconfiguration des champs du pouvoir nationaux sous l'effet des processus d'internationalisation : Y. DEZALAY, B. G. GARTH, *La mondialisation des guerres de palais. La restructuration du pouvoir d'Etat en Amérique latine, entre notables du droit et « Chicago Boys »*, Paris, Le Seuil, 2002.

⁵ N. ELIAS, *La société de cour*, Paris, Flammarion, 1985, p. 310.

⁶ C'est notamment dans ce registre que s'inscrivent toutes les polémiques sur la question de savoir s'il s'agit d'un « traité », d'une « constitution », d'un « traité constitutionnel », dont ne manquent pas de se saisir des juristes aux propriétés et aux enjeux différents, et en particulier les « communautaristes » et les « constitutionnalistes », mais aussi les « politistes ».

européen. Saisi à travers un groupe de propriétés et de trajectoires, et la multiplicité des positions institutionnelles qu'elles définissent, ce champ du pouvoir européen ne s'arrête pas aux *frontières* de l'Union et de son « triangle institutionnel », mais s'étend plus largement sur un espace transnational qui inclut par exemple des institutions d'enseignement comme l'Institut universitaire européen de Florence, des organisations politiques comme le Mouvement européen international (et ses équivalents nationaux), des organisations internationales comme l'Organisation mondiale du commerce (OMC) ou le Fond monétaire international (FMI), des institutions européennes non communautaires comme les assemblées parlementaires de l'OSCE ou de l'OTAN, mais aussi des *think tanks*, des cabinets d'avocats et de conseils juridiques, des organisations syndicales et patronales transnationales, ainsi que des sociétés industrielles ou commerciales multinationales.

Bien qu'il ne soit pas question de résumer une question aussi complexe que celle des interdépendances structurales entre champs du pouvoir nationaux (dont la formation d'un champ du pouvoir européen serait à la fois la cause et l'effet) aux interactions qui ont donné corps à ce projet de Constitution, la perspective de recherche générale que tente d'illustrer ce chapitre réside dans l'hypothèse que les interdépendances et les concurrences qui unissent et opposent entre elles les différents types d'élites dominantes en Europe (économiques, politiques, administratives, académiques), dans une série d'affrontements et de négociations « pour l'imposition du *principe de domination dominant* », ont désormais pour cadre un champ du pouvoir transnational européen où se joue à chaque instant « un état d'équilibre dans le partage des pouvoirs, c'est-à-dire une division du travail de domination », qui est aussi « une lutte pour le principe légitime de légitimation et, inséparablement, pour le mode de reproduction légitime des fondements de la domination »⁷. Ainsi, le premier « marché » ouvert à la concurrence internationale par l'institutionnalisation d'un espace économique, politique et juridique transnational européen au lendemain de la seconde guerre mondiale, et ce bien avant la signature des traités de Rome, est le marché des capitaux spécifiques dont ces groupes d'élites interdépendants sont respectivement détenteurs dans leurs champs sociaux et dans leur champ du pouvoir national respectifs, capital économique, politique, administratif ou académique, dont le « taux de change » s'établit aussi, depuis lors, dans un espace transnational qui est au principe de la co-détermination de leur valeur relative dans les différents champs du pouvoir nationaux.

Or, plus que d'autres, du fait de leur prise directe avec la formation d'un marché proprement économique et la production d'un nouveau droit issu des directives européennes, les champs juridiques nationaux ont été affectés par ce processus, à travers la structuration concomitante de nouveaux marchés juridiques et de nouveaux corps de connaissances spécialisées, c'est-à-dire non seulement à travers la montée en puissance d'une Cour de justice supranationale chargée d'arbitrer en dernier ressort les conflits dans la régulation de ce marché économique, qui n'a pas été sans *effets*

⁷ P. BOURDIEU, *La Noblesse d'Etat...*, *op. cit.*, p. 376.

directs sur les systèmes juridiques et sur les marchés du droit nationaux ⁸, mais aussi à travers le bouleversement des hiérarchies académiques nationales traditionnelles induites par cette nouvelle donne, avec l'émergence du droit communautaire et les transformations simultanées qui ont affecté les différentes branches du droit. A bien des égards, en effet, le « droit » et les « juristes » se trouvent à l'intersection transnationale entre différents espaces sociaux nationaux et internationaux dont ils sont en mesure d'administrer aussi bien les points de passage que les mesures d'équivalence ⁹. Dans cette perspective spécifique, on peut lire la Constitution comme la dernière tentative en date d'un certain nombre de professionnels du droit et des institutions, qu'il s'agisse d'experts académiques en prise avec le champ politique ou d'entrepreneurs politiques issus du champ académique, pour convertir une espèce de capital spécifique (le droit) en principe de détermination de la valeur relative de tous les autres types de capitaux dans le champ du pouvoir européen (et notamment économiques, politiques et administratifs) ¹⁰; et plus spécifiquement encore comme le produit indirect de la formation de communautés transnationales ou de corps nationaux différenciés de professionnels du droit et des institutions européens (comme le droit communautaire et la science politique de l'intégration) et de la transformation concomitante des disciplines juridiques et politiques connexes (comme le droit comparé et le droit constitutionnel) ¹¹ – professionnels dont la présence à l'un et l'autre bout de la chaîne de production de cette réforme aura été l'une des conditions de son succès initial.

On reviendra, dans un premier temps, sur les formes et sur les figures de l'expertise mobilisées dans la genèse du projet de donner une Constitution à l'Europe, à travers une analyse des propriétés et des trajectoires professionnelles des membres

⁸ K. ALTER, *Establishing the Supremacy of European Law. The Making of an International Rule of Law in Europe*, Oxford, Oxford University Press, 2001 ; A. STONE SWEET, *The Judicial Construction of Europe*, Oxford, Oxford University Press, 2004. Et, pour une synthèse des travaux existants : D. DULONG, « La science politique et l'analyse de la construction juridique de l'Europe : bilan et perspectives », *Droit & Société*, 49, 2001, p. 707-728.

⁹ A. VAUCHEZ, « Une élite d'intermédiaires. Genèse d'un capital juridique européen (1950-1970) », *Actes de la recherche en sciences sociales*, mars 2007, à paraître.

¹⁰ Il s'agit donc à nouveau de « mesurer le poids réel des juristes et des savoirs juridiques dans les champs d'activité des classes dominantes » : V. KARADY, « Une « nation de juristes ». Des usages sociaux de la formation juridique dans la Hongrie d'Ancien Régime », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 86-87, mars 1991, p. 106-124, ici p. 106. Virgine Schnabel a, par exemple, montré la prédominance des savoirs et des savoir-faire juridiques (et particulièrement en droit communautaire) dans la formation des élites européennes au sein du Collège de Bruges : V. SCHNABEL, « Elites européennes en formation. Les étudiants du « Collège de Bruges » et leurs études », *Politix*, 43, 1998, p. 33-52.

¹¹ Sur les transformations du droit constitutionnel en France et, plus généralement, sur les effets de la production d'un corps de connaissances spécialisées sur le jeu politique lui-même : B. FRANÇOIS, « Une revendication de juridiction. Compétence et justice dans le droit constitutionnel de la V^e République », *Politix*, 10-11, 1990, p. 92-109 ; « Justice constitutionnelle et « démocratie constitutionnelle ». Critique du discours constitutionnaliste européen », in CURAPP, *Droit et Politique*, Paris, PUF, 1993, p. 53-64.

des différentes commissions académiques et parlementaires qui en ont été au principe, avant de s'intéresser, dans un deuxième temps, à l'investissement dans ces mobilisations d'une catégorie d'entrepreneurs politiques eux-mêmes issus du champ académique et/ou juridique, à travers une analyse prosopographique de la composition sociale de la Convention européenne.

Experts et entrepreneurs dans la genèse d'une Constitution européenne

Bien que, en 1986, la Cour de justice ait finalement fait sienne la qualification de « charte constitutionnelle » pour désigner les traités fondateurs des Communautés européennes et que le Parlement européen ait connu différentes mobilisations en faveur d'une Constitution, en 1984 et 1994, ce n'est véritablement qu'au tournant des années 2000 que la convergence de ces différentes stratégies de « constitutionnalisation » va permettre de réinscrire cette question à l'agenda politique européen¹². Si c'est d'abord autour d'une question d'*ordre* juridique que prend corps cette mobilisation, au sein des comités d'experts réunis dans le cadre de l'Institut universitaire européen (IUE), avant de se transformer en une question plus directement politique, sous l'impulsion de la commission des affaires constitutionnelles du Parlement européen, il n'en reste pas moins que, du point de vue des propriétés des acteurs de ces différentes commissions, cette question reste largement le « monopole » d'une communauté de professionnels spécialisés qui s'expriment à travers ces différents lieux. Si le rapport Amato (1999) émane en effet d'experts issus du champ académique et/ou bureaucratique partiellement extérieurs au champ politique proprement dit, le rapport Duhamel (2000) tend lui à exprimer la position beaucoup plus directement engagée dans les luttes politiques d'une catégorie d'entrepreneurs transnationaux eux-mêmes issus du champ académique.

Précisément séparés par le tournant « politique » du débat sur la réforme des institutions et des traités européens (le discours du ministre allemand des Affaires étrangères, Joschka Fischer, en mai 2000), ces deux rapports donnent à voir la gamme des arguments, « techniques » et « politiques », mobilisés pour faire valoir la

¹² Il faut rappeler que c'est dans le contexte spécifique des mobilisations politiques qui ont eu pour résultat un premier projet de Constitution européenne au tournant des années cinquante que naît le discours juridique, appelé à connaître un succès plus durable que ce projet « mort-né » de traité constitutionnel, suivant lequel les traités fondateurs des Communautés européennes forment une véritable « Constitution » : A. COHEN, « Constitutionalism without Constitution : Transnational Elites between Political Mobilization and Legal Expertise in the Making of a Constitution for Europe (1940s-1960s) », *Law & Social Inquiry*, 32(1), February 2007 ; « Anatomie d'une utopie juridique. Eléments pour une sociologie historique du fédéralisme européen : la Constitution », in G. SACRISTE, L. ISRAËL, A. VAUCHEZ, L. WILLEMEZ (dir.), *Sur la portée sociale du droit. Usages et légitimité du registre juridique*, Paris, PUF/CURAPP, 2005, p. 341-355 ; et voir : E. STEIN, « Lawyers, Judges and the Making of a Transnational Constitution », *American Journal of International Law*, 75(1), January 1981, p. 1-27 ; A. STONE SWEET, T. L. BRUNELL, « Constructing a Supranational Constitution : Dispute Resolution and Governance in the European Community », *American Political Science Review*, 92(1), March 1998, p. 63-81.

« nécessité » de cette réforme, qui vont durablement structurer, à travers la déclaration de Laeken qui les transforme en « objectifs » conjoints, aussi bien le travail de la Convention que l'architecture interne et le registre de justification du traité : réformer les institutions (partie 1), réorganiser et constitutionnaliser les traités (partie 3). Commandé en 1998 par la commission institutionnelle du Parlement européen (1994-1999) et rédigé par un groupe d'experts présidé par Giuliano Amato, le premier rapport se présente comme l'exposé de trois stratégies distinctes (avec leurs options et leurs variantes) pour « renforcer le caractère constitutionnel des traités »¹³. Il est rapidement suivi d'un deuxième rapport, sur une question relativement identique, bien que présentée sous son aspect le plus technique, la « réorganisation des traités », cette fois-ci réalisée pour le compte de la Commission européenne par un groupe d'experts coordonné par Claus-Dieter Ehlermann et Yves Mény¹⁴. Quant au rapport Duhamel, issu de la commission des affaires constitutionnelles du Parlement européen (1999-2004), il pointe la « forme » des textes qui régissent l'Union européenne (« une accumulation de traités longs et compliqués » qui rend cet ensemble de textes « difficilement utilisable tant par les professionnels que par les citoyens »), et propose en conséquence la rédaction d'un « traité cadre » unique, lisible et bref qui ne contiendrait que des « dispositions fondamentales de nature constitutionnelle », bref une véritable « Constitution européenne »¹⁵.

Le premier comité d'experts qui se réunit à partir de 1998 autour de Giuliano Amato se compose de grands noms de la science politique et du droit, Stefano Bartolini, Hervé Bribosia, Renaud Dehousse, Bruno De Witte, Luis Diez-Picazo, Claus-Dieter Ehlermann, Yves Mény, Philippe Schmitter, Armin Von Bogdandy et Joseph Weiler, que l'on retrouve pour la majorité d'entre eux (Bribosia, Dehousse, De Witte, Diez-Picazo, Ehlermann, Mény, Von Bogdandy), dans le comité qui se réunit l'année suivante pour rédiger un deuxième rapport, en compagnie de Grainne de Burca, Allan Dashwood, Jean-Victor Louis, Francis Snyder, Antonio Tizzano, Jacques Ziller et Philippe de Schoutheete (conseiller spécial et représentant du commissaire Michel Barnier notamment chargé de la réforme des institutions). Autour du futur vice-président de la Convention, Giuliano Amato, lui-même diplômé en droit de l'Université de Pise (1960) et titulaire d'un *master* en droit constitutionnel comparé de la prestigieuse Law School de l'Université de Columbia à New York (1962), d'abord professeur à l'Université de Rome, avant d'être élu député et d'occuper

¹³ PARLEMENT EUROPÉEN, *Quelle charte constitutionnelle pour l'Union européenne ? Stratégies et options pour renforcer le caractère constitutionnel des traités*, série politique 105, mai 1999.

¹⁴ ROBERT SCHUMAN CENTRE FOR ADVANCED STUDIES, *Un Traité fondamental pour l'Union européenne. Etude sur la réorganisation des traités*, Florence, IUE, 2000, suivi d'un rapport remis quelques semaines plus tard sur la réforme des « procédures de révision des traités » : ROBERT SCHUMAN CENTRE FOR ADVANCED STUDIES, *Réformer les procédures de révision des traités. Deuxième rapport sur la réorganisation des traités de l'Union européenne*, Florence, IUE, 2000.

¹⁵ PARLEMENT EUROPÉEN, *Rapport sur la constitutionnalisation des traités*, A5-0289/2000, 12 octobre 2000.

différentes fonctions ministérielles, ministre de la Réforme constitutionnelle de 1998 à 1999, ministre des Finances de 1999 à 2000, et président du Conseil de 2000 à 2001, il faut souligner tout ce que la composition de ce groupe doit à la construction sociale d'une communauté transnationale de spécialistes des institutions et du droit communautaires, à l'intersection du champ académique international (droit et science politique) et du champ bureaucratique supranational (juridique et administratif), dont le point de rencontre géographique et social se trouve être l'IUE de Florence, communauté que ce groupe tend à « incorporer » subtilement ¹⁶.

En dehors d'Hervé Bribosia (diplômé de droit européen et de droit international de l'Université catholique de Louvain, membre de la représentation permanente de la Belgique durant la conférence intergouvernementale qui devait conduire au traité d'Amsterdam, membre du groupe des conseillers politiques de la Commission européenne et par la suite mis à disposition du secrétariat permanent de la Convention européenne), ou de Claus-Dieter Ehlermann (docteur en droit de l'Université de Heidelberg, directeur général du service juridique de la Commission européenne de 1980 à 1990, puis directeur général de la DG Concurrence de 1990 à 1995, avant d'intégrer l'organe juridique d'appel de l'Organisation mondiale du commerce de 1995 à 2002, puis de rejoindre le cabinet de conseil juridique Wilmer, Cutler & Pickering en 2002), les trajectoires croisées des différents universitaires membres de ce groupe d'experts, qui passent et/ou se terminent toutes par l'IUE de Florence, balisent en effet une grande partie de l'espace académique international en science politique et en droit : Universités de Florence, Trieste ou Genève (Stefano Bartolini), IEP de Paris (Renaud Dehousse), Université libre de Bruxelles (Jean-Victor Louis), Université de Maastricht (Bruno De Witte), Université de Malaga (Luis Diez-Picazo), Institut Max Planck de droit public comparé et de droit international de Heidelberg, Université libre de Berlin ou Université Goethe de Francfort (Armin Von Bogdandy), Université *La Sapienza* de Rome (Antonio Tizzano, avocat général à la Cour de justice depuis 2000), Collège de Bruges (Jacques Ziller), University College de Londres et London School of Economics (Francis Snyder), ou encore Université de New York (Joseph Weiler) ¹⁷.

¹⁶ C'est en ce sens que la formation de communautés transnationales de juristes spécialisés que décrivent par exemple Harm Schepel et Rein Wesseling pour le droit communautaire ou Mikael Rask Madsen pour les droits de l'homme, a pu avoir des *effets boomerang* (suivant l'expression de ce dernier), non seulement sur les champs juridiques nationaux, mais plus généralement sur le champ du pouvoir européen lui-même : H. SCHEPEL, R. WESSELING, « The Legal Community : Judges, Lawyers, Officials and Clerks in the Writing of Europe », *European Law Journal*, 3(2), June 1997, p. 165-188 ; M. RASK MADSEN, *L'émergence d'un champ des droits de l'homme dans les pays européens : enjeux professionnels et stratégies d'Etat au carrefour du droit et de la politique (France, Grande-Bretagne et pays scandinaves, 1945-2000)*, Thèse pour le doctorat en sociologie, Paris, EHESS, 2005.

¹⁷ Le cas de Joseph Weiler, diplômé de l'Académie de droit international de La Haye, titulaire d'un master de l'Université de Cambridge et d'un doctorat de l'IUE de Florence (1982), aujourd'hui professeur à la Law School de l'Université de New York, titulaire de la chaire

Or, si cette expertise académique a pu avoir des effets quelconques sur le cours des mobilisations proprement politiques en faveur d'une Constitution européenne, ce n'est pas tant en raison de la force propre de l'argumentation spécifique développée dans ces différents rapports, qu'en raison du succès de la stratégie d'importation des catégories et des modes de raisonnement propres à ces savoirs académiques dans l'espace spécifiquement politique – *passage* qui aura largement été favorisé par une série d'agents « doubles ». Bien qu'il s'agisse d'une enceinte parlementaire, il faut ainsi souligner la très forte sur-représentation des professionnels du droit et des institutions dans la composition de la commission des affaires constitutionnelles du Parlement européen¹⁸, ainsi que dans la composition de la délégation du Parlement européen à la Convention qui en est largement issue. Outre que, sur les seize représentants du Parlement européen à la Convention, la moitié (huit sur seize) est en effet membre de plein exercice de la commission des affaires constitutionnelles du Parlement européen (1999-2004) – douze sur seize si l'on y ajoute les membres suppléants –, dont le président de cette délégation, Iñigo Mendez de Vigo, et son deuxième vice-président, Andrew Duff, directeur du Federal Trust, et que cette proportion s'élève à plus de quatre cinquièmes (quatorze sur seize) si l'on prend en compte les positions occupées, soit dans la commission des affaires institutionnelles de ce même Parlement (1994-1999), soit au sein de l'intergroupe du Parlement européen pour une Constitution européenne, soit au sein de la Convention chargée de rédiger la charte des droits fondamentaux, il faut en effet souligner que la moitié (huit sur seize) est diplômée en droit (de la licence au doctorat) – plus un énarque et deux diplômés en science politique (trois si l'on prend en compte les doubles diplômes) – et que la même proportion (huit sur seize) a exercé une profession dans l'enseignement supérieur – sachant que cinq ont exercé une profession dans le secteur de la presse, de l'édition ou des médias – et que, dans le groupe de douze personnes à forte multiplicité de positions dans ces instances de réforme institutionnelle de l'Union, six

Jean Monnet sur l'Union européenne, est exemplaire des voies de circulation internationale de la notion de « constitutionnalisation » (et de « constitution ») du langage de l'activité pratique des acteurs juridiques de la construction européenne au langage de la description (et de la prescription) savante des observateurs de cette construction (il est le spécialiste mondialement reconnu de la Cour de justice des Communautés européennes), et vice-versa : J. H. H. WEILER, *The Constitution of Europe. « Do the New Clothes Have an Emperor ? » and other Essays on European Integration*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999 ; et : « A Constitution for Europe ? Some Hard Choices », *Journal of Common Market Studies*, 40(4), November 2002, p. 563-580.

¹⁸ Pour une analyse plus détaillée de cette commission : A. COHEN, J. WEISBEIN, « Laboratoires du constitutionnalisme européen. Expertises académiques et mobilisations politiques dans la promotion d'une Constitution européenne », *Droit & Société*, 60, 2005, p. 353-371 ; et les travaux de G. MARREL, « Les constituants au Parlement européen. Profils, trajectoires et capital juridique des eurodéputés impliqués dans l'activité constitutionnelle sous la 5^e législature (1999-2004) », papier présenté lors de la journée d'études *Capitales et capitaux juridiques en Europe*, Université Paris 1, CRPS-CURAPP, 15 septembre 2006.

Délégation du Parlement européen à la Convention européenne

Nom	CCharte	Interg	Affco	Cominst	Direct	Indirect	Total
Linda McAvan	Non	***	Non	Non	0	0	0
Cristiana Muscardini	Non	***	Non	Non	0	0	0
Anne Van Lancker	Non	Oui	Non	Non	1	0	1
Antonio Tajani	Non	***	Oui	Non	1	0	1
Klaus Hänsch	Non	***	Oui	Oui	0	2	2
Alain Lamassoure	Non	Oui	(suppléant) Oui	(suppléant) Non	1	1	2
Elmar Brok	Non	***	(suppléant) Oui	Oui	1	1	2
Timothy Kirkhope	Oui	***	Oui	Non	1	1	2
Luis Marinho	Non	***	(suppléant) Oui	Oui	1	1	2
Hanja Majj-Weggen	Oui	***	Non	(suppléant) Oui	2	0	3
Andrew Duff	Oui	Oui	Oui	Non	3	0	3
Olivier Duhamel	Non	Oui	Oui	Oui	3	0	3
Sylvia-Yvonne Kaufmann	Oui	Oui	Oui	Non	3	0	3
Jens-Peter Bonde	Oui	***	Oui	Oui	3	0	3
Iñigo Mendez de Vigo	Oui	***	Oui	Oui	3	0	3
Johannes Voggenhuber	Oui	Oui	Oui	Oui	4	0	4

Légende : CCharte : Convention sur la charte des droits fondamentaux (1999-2000) ; Interg : Intergroupe du Parlement européen pour une Constitution européenne (1999-2004) ; Affco : Commission des affaires constitutionnelles du Parlement européen (1999-2004) ; Cominst : Commission des affaires institutionnelles du Parlement européen (1994-1999). Le signe *** indique qu'aucune donnée n'a pu être recueillie. Sous l'intergroupe Constitution européenne au PE, créé en juillet 1999 à l'initiative de Jo Lemen, membre du PSE et président de l'UEF, et dont le secrétariat est sous-traité à l'UEF, voir : L. DUTOIT, « L'influence au sein du Parlement européen : les intergroupes », *Politique européenne*, 9, hiver 2003, p. 123-142. Le fait d'être membre de l'une de ces instances est considéré comme un lien « direct » et membre suppléant comme un lien « indirect ».

(voire sept avec Klaus Hänsch) sont issus de l'université ou de la recherche, dont trois professeurs de droit, Olivier Duhamel, Luis Marinho et Iñigo Mendez de Vigo.

Il n'est pas besoin de rappeler qu'Olivier Duhamel est professeur de droit constitutionnel et de science politique à l'Université Paris 1 et à l'IEP de Paris. Mais il n'est sans doute pas d'illustration plus exemplaire de cette relation entre savoirs juridiques et mobilisations politiques que le président de la délégation du Parlement européen à la Convention, Iñigo Mendez de Vigo, dont toute la trajectoire se situe à l'intersection de la politique et du droit. Conseiller juridique du Parlement espagnol à partir de 1981 (il est nommé directeur des relations interparlementaires en 1982) puis conseiller spécial auprès du secrétaire général du Conseil de l'Europe entre 1984 et 1989 (Marcelino Oreja, membre de la Commission européenne de 1994 à 1999), Iñigo Mendez de Vigo est en même temps professeur de droit constitutionnel à la faculté de droit de l'Université Complutense à Madrid entre 1981 et 1984 puis professeur de droit communautaire à l'Université catholique San Pablo de Madrid entre 1986 et 1991 (il est aussi professeur invité de l'Institut international des droits de l'homme de Strasbourg entre 1986 et 1989), et finalement titulaire de la chaire Jean Monnet de la faculté de droit de la Complutense de 1999 à 2003 et président du conseil de direction de l'Institut d'études européennes de l'Université San Pablo, tout en poursuivant une activité d'avocat au barreau de Madrid, en tant qu'associé de différents cabinets, dont finalement le sien propre. Avec l'accession de l'Espagne aux Communautés européennes en 1989, et après son adhésion au Partido Popular, Mendez de Vigo devient député du Parlement européen, réélu en 1994 et 1999. Membre de la commission institutionnelle 1994-1999 (dont il est vice-président), puis de la commission des affaires constitutionnelles 1999-2004, il est désigné comme président de la délégation du Parlement européen à la première Convention, qui se réunit de décembre 1999 à octobre 2000 (et dont il est le vice-président), puis comme président de la délégation du Parlement européen à la Convention européenne, membre du Praesidium. Ces différentes fonctions le conduisent notamment à représenter le Parlement européen lors des différentes conférences intergouvernementales, en 1997 pour le traité d'Amsterdam et en 2001 pour le traité de Nice.

Par la multiplicité de ses positions institutionnelles, nationales et internationales, tout autant que par sa professionnalisation européenne, qui mettent en évidence les canaux de circulation internationale du capital juridique et l'espace institutionnel transnational dans lequel il peut être valorisé, sous différentes formes, Iñigo Mendez de Vigo incarne de manière idéal-typique la figure de l'entrepreneur politique issu du monde académique qui a largement favorisé le passage du discours savant sur les institutions et le droit de l'Union européenne dans le répertoire des mobilisations politiques sur la forme politique de l'Union européenne ¹⁹. Or, au-delà de sa

¹⁹ Comme le souligne Carlos Closa Montero, en Espagne, seuls les universitaires spécialisés dans les « affaires européennes », et particulièrement les juristes, se sont véritablement mobilisés à propos de la Constitution européenne. Dans ce registre politico-savant, Iñigo Mendez de Vigo était là aussi omniprésent, membre du Consejo para el debate sobre el futuro de la Union europea, créé dans les locaux du ministère des Affaires étrangères pour le secrétariat général de la présidence

trajectoire individuelle, c'est une série de propriétés et de trajectoires similaires que tendent à personnifier collectivement les membres de la Convention européenne.

La Convention européenne dans son espace social et politique transnational

Originale, la mise en place d'une assemblée politique pour rédiger un projet de traité n'en est pas pour autant inédite si l'on se rappelle que la rédaction du premier projet de Constitution européenne dans les années cinquante avait été confiée à une assemblée *ad hoc*, aux caractéristiques et aux enjeux comparables à ceux de la Convention ²⁰. Cette *politisation* (relative) par rapport aux modalités habituelles de réforme des traités, n'en a pas pour autant dépossédé les acteurs spécialisés dans ce type de travail, aussi bien parmi le personnel bureaucratique et diplomatique de l'UE ²¹ que parmi son personnel juridique et politique.

Certes, le capital politique collectif des membres de la Convention européenne est particulièrement élevé. On compte en effet en son sein (parmi les représentants de l'Europe des quinze, n = 64, et en ne prenant en compte que la plus haute position politique occupée) un ancien président de la République, cinq anciens Premiers ministres ou présidents du Conseil, sept anciens ou actuels Vice-Premiers ministres (ou chancelier ou président du Conseil), soit treize titulaires des plus hautes fonctions politiques dans leur pays respectif, ainsi que dix-huit ministres, six secrétaires ou sous-secrétaires d'Etat, et vingt-six députés, sénateurs ou parlementaires européens (anciens ou actuels), dont un ancien président du Parlement européen ; et (parmi les représentants de l'Europe des 10 + 3 pays candidats, n = 39), un ancien président de la République, trois anciens Premiers ministres, deux Vice-Premiers ministres, quinze ministres, quatre secrétaires d'Etat et treize parlementaires (anciens ou actuels). Mais, hors ce capital politique, qui est au principe même de leur nomination à la Convention, cette assemblée tend aussi à agréger un groupe d'acteurs qui, du point de vue tant de leurs propriétés que de leur trajectoire, dispose d'un capital académique à la fois important et spécialisé, avec une forte proportion de juristes de formation ou de profession, et dont la surface sociale totale, loin de se limiter aux positions occupées au sein des institutions politiques nationales (gouvernements et parlements) ou européennes (Parlement, Commission ou Conseil), couvre une très large partie de l'espace transnational européen.

du gouvernement, et du Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estrategicos, un *think tank* créé en 2002 dans cette perspective : C. CLOSA MONTERO, « The Spanish Intellectual Debate on the Future of the EU: Who was Mobilized and with What Effects ? » *South European Society of Politics*, 9(1), Summer 2004, p. 82-96.

²⁰ A. COHEN, « La Constitution européenne. Ordre politique, utopie juridique et guerre froide », *Critique internationale*, 26, janvier 2005, p. 119-131.

²¹ Voir la contribution d'Yves BUCHET DE NEUILLY dans ce même ouvrage.

Ce développement s'appuie sur une analyse des propriétés et des trajectoires des membres de la Convention européenne (notamment le niveau de diplôme, le type de formation, la trajectoire professionnelle et les positions institutionnelles occupées). Les données portent sur la population des 105 individus (sur un total répertorié de 246) membres de la Convention au moment de l'adoption du projet de Constitution, c'est-à-dire les représentants des chefs d'Etat et de gouvernement, des parlements nationaux, du Parlement européen, de la Commission européenne, issus des pays membres de l'Union européenne (66) et des pays candidats (39), en incluant bien entendu la présidence de la Convention, hors suppléants et observateurs, dont certains ont activement participé aux travaux conventionnels. Par convention, on désigne les pays de l'Europe des 15 par la mention UE 15 et les pays candidats par la mention UE 25 + 3. A l'exception du Praesidium, cette liste ne tient pas compte des nombreux remplacements au sein de la Convention entre mai 2002 (remplacement de Joao de Valleria par Ernani Rodrigues Lopez) et mai 2003 (remplacement de Matti Vanhanen par Jari Vilen), qui représentent 22% du total (23 conventionnels sur les 105 pris en compte). L'enquête prosopographique a été réalisée à partir des curriculums vitae déposés par les membres de la Convention sur le site Internet : <http://european-convention.eu.int>. Ces données déclaratives ont été complétées par des informations biographiques accessibles en ligne sur différents sites Internet, personnels ou officiels (organisations internationales, gouvernements, partis politiques, fondations), ainsi que par des notices biographiques tirées des différentes versions nationales ou internationales du *who's who* (dont certaines sont désormais accessibles en ligne : <http://www.whoswho-sutter.com>) et des index biographiques édités par K. G. Saur dans leur édition la plus récente. La liste des membres de la Convention a été établie à partir du site Internet (<http://european-convention.eu.int/Static.asp?lang=FR&Content=Composition>) et du « Rapport de la présidence de la Convention au président du Conseil européen » (CONV 851/03). Certaines données n'ont pas pu être renseignées et peuvent donc être manquantes. Le nombre de conventionnels inclus dans les différents décomptes présentés est à chaque fois précisé ($n = x$). A titre indicatif, la date de naissance moyenne est 1949, avec une variation sensible pour les membres de la Convention UE 15 (1947) et UE 25 + 3 (1951) et des écarts importants entre pays, du Luxembourg (1938) à la Bulgarie (1963), mais sur des moyennes peu significatives (deux ou trois individus).

En ce qui concerne tout d'abord le type de diplômes répartis par disciplines académiques, la Convention regroupe une population d'environ 68% de diplômés en droit, en économie, en sciences politiques et apparentés (35% en droit, 18% en économie, 11% en sciences politiques et trois énarques). Parmi les membres de la Convention UE 15 ($n = 66$ individus) diplômés de l'enseignement supérieur ($n = 61$) – et si l'on écarte les quatre représentants (dont les trois Suédois) pour lesquels aucune donnée n'a pu être recueillie ($n = 57$) –, on compte une proportion de 43% de diplômés en droit ²², 15% en économie et autant en sciences politiques, disciplines

²² Rapportés au nombre total de conventionnels UE 15 pour lesquels on dispose de données ($n = 62$), il y a donc une proportion de 40 % de diplômés en droit au sein de la Convention (45% si l'on prend en compte des doubles cursus dans lesquels le droit n'est pas le diplôme principal et sans tenir compte des énarques ou des diplômés hybrides comme la « *public administration* »), ce qui est sensiblement plus élevé que dans la plupart des assemblées parlementaires des pays de l'Union à la fin des années 1990, ou que dans les institutions européennes telles que la Commission. C'est plus qu'en France et aux Pays-Bas, ou en Allemagne, où ils représentent respectivement environ un quart et un cinquième des parlementaires, nettement plus qu'au Danemark, où ils

plus ou moins rattachées aux facultés de droit, auxquels il faut ajouter (exception française oblige) les énarques, soit un total de 80% pour ce conglomerat, certes disparates, mais que l'on peut comparer, pour en souligner la domination, aux 12% constitués par le conglomerat tout aussi disparate des autres sciences sociales (parmi lesquelles la philosophie, les lettres, la psychologie, la sociologie et les sciences de l'éducation), ou encore des 5% constitués par les « sciences dures » (aussi variées que la médecine, la neurologie ou la chimie). Même si cette domination reste nette parmi les membres de la Convention UE 25 + 3 diplômés de l'enseignement supérieur (n = 39 individus), soit 23% de diplômés en droit et autant en économie, et seulement 5% en sciences politiques – c'est-à-dire un total de 51%, voire de 66% si l'on tient compte des réorientations, parfois drastiques (de l'ingénierie technique aux relations internationales, de la physique à l'économie) –, elle laisse plus de place aux sciences dures (12%) ou à la médecine (7%).

Parmi les 25 % de conventionnels UE 15 qui sont titulaires d'un doctorat (quatorze sur n = 55, soit 21% du total), on compte un peu plus de 40% de doctorats en droit, tandis que parmi les 54 % de conventionnels UE 25 + 3 qui sont titulaires ou (dans un cas) en cours de doctorat (dix-huit sur n = 33, soit 46% du total), on compte à l'inverse 44% de doctorats en économie (dont la moitié obtenus aux Etats-Unis) et moitié moins en droit. Avec des disparités nationales sensibles puisque, parmi la délégation portugaise, qui compte cinq personnes, quatre ont suivi un cursus en droit et un en économie (le droit domine dans les délégations autrichienne, belge, espagnole, luxembourgeoise, portugaise, bulgare, hongroise, la France présentant un cas d'équilibre intéressant avec deux diplômés en droit, deux en économie et trois diplômés de l'ENA dont un couplé avec le droit) ; et que, parmi les titulaires du doctorat, on compte par exemple trois luxembourgeois sur un total de trois représentants, ce qui est aussi le cas pour les délégations polonaise, roumaine et turque.

Enoncées de manière globale, ces données ne rendent pas totalement compte des effets bien réels du type et du niveau de diplôme sur le travail parlementaire au sein de la Convention. Si l'on entre dans le détail de la répartition au sein des groupes de travail constitués en son sein, on constate par exemple que, sur les six conventionnels UE 15 membres du groupe de travail sur la personnalité juridique de l'Union (n = 6), Amato (président), Einem, Muscardini, Palacio, Tajani, Tiilikainen et Voggenhuber, cinq sont titulaires d'un diplôme en droit et un en science politique ; que, sur les treize conventionnels UE 15 membres du groupe de travail sur la subsidiarité (n = 13),

représentent moins d'un dixième des parlementaires, à un niveau à peu près équivalent à celui de l'Italie (environ 40%). C'est plus qu'à la Commission européenne pour la période récente (25%), bien que celle-ci ait connu des taux relativement élevés de recrutement parmi les diplômés en droit (de l'ordre de 45 à 50% jusqu'aux années 1980). Sur ces deux points de comparaison : H. BEST, M. COTTA (ed.), *Parliamentary Representatives in Europe 1848-2000 : Legislative Recruitment and Careers in Eleven European Countries*, Oxford, Oxford University Press, 2000 ; A. MACMULLEN, « European Commissioners 1952-1995 : National Routes to a European Elite », in N. NUGENT (ed.), *At the Heart of the Union : Studies of the European Commission*, London, Macmillan, 1997, p. 27-48.

Mendez de Vigo (président), Avgerinos, Bonde, Bösch, Brok, Costa, Dini, Hain, Marinho, Meyer, Rodrigues Lopes, Teufel et Timmermans (Matti Vanhanen n'étant pas pris en compte), sept sont titulaires d'un diplôme en droit ; ou encore que, parmi les quinze conventionnels UE 15 membres du groupe de travail « sécurité et justice » (n = 14), John Bruton (président), Costa, De Gucht, Farnleitner, Fayot, Haenel, Heathcoat-Amory, Kirkhope, Lekberg, Mendez de Vigo, Meyer, Skaarup, Tajani, Van Lancker, Vitorino (de Vries et Di Rupo n'étant pas pris en compte puisqu'ils y ont laissé siéger leur suppléant, de Bruijn et Nagy), onze sont titulaires d'un diplôme en droit.

Le tableau qui suit illustre les effets de ces propriétés scolaires sur la composition du Praesidium de la Convention européenne, qui comprend douze membres (quatorze si l'on tient compte cette fois-ci des remplacements), auxquels il faut ajouter un membre « invité » représentant les pays candidats, parmi lesquels on compte, hors le cas particulier de Valéry Giscard d'Estaing, neuf diplômés en droit (dont trois couplés avec l'économie et trois avec les sciences politiques).

Comme le laisse entrevoir ce tableau, nombre de conventionnels ont réalisé une partie de leur cursus universitaire dans un autre pays que leur pays de nationalité. Outre Giuliano Amato, c'est notamment le cas des représentants successifs de la Grèce au Praesidium, Giorgos Katiforis et Giorgos Papandreou, qui ont tous deux obtenu un master à la London School of Economics avant que Katiforis ne devienne conseiller économique de Papandreou, Premier ministre. Mais c'est aussi le cas de José Borrell ou de Lamberto Dini qui ont fait une partie de leurs études aux Etats-Unis, à l'Université de Stanford, où José Borrell a obtenu son master, ou aux Universités du Minnesota et du Michigan, où Lamberto Dini a fait ses études *postgraduate* ; et de ceux, plus nombreux, qui ont fait une partie de leurs études en Europe, à l'Université libre de Bruxelles, où Andrew Duff et Linda McAvan ont obtenu leur diplôme de master, à l'IUE de Florence, où Gijs de Vries a fait ses études *postgraduate*, ou à l'IEP de Paris où les trois représentants luxembourgeois, Ben Fayot, Paul Helminger et Jacques Santer, ont obtenu leur diplôme (notamment couplé, pour Helminger, avec un master en science politique de l'Université de Stanford, et pour Santer, avec un doctorat en droit de l'Université de Strasbourg).

Plus généralement, sur les 105 membres de la Convention – et si l'on écarte les cinq représentants pour lesquels aucune donnée n'a pu être recueillie (n = 100) –, trente-sept ont effectué une partie de leur cursus universitaire dans un autre pays que le leur (soit plus de 35%), dont quinze aux Etats-Unis (soit environ 15%). Mais ces données globales ne tiennent pas compte d'une différence nette entre la « vieille » et la « nouvelle » Europe : si moins d'un dixième des membres de la Convention UE 15 a obtenu un diplôme universitaire (*undergraduate* ou *postgraduate*) aux Etats-Unis, ils représentent près du quart des membres de la Convention UE 25 + 3 ; de la même manière, si, au total, un quart des membres de la Convention UE 15 ont fait une partie de leurs études à l'étranger, c'est plus de la moitié des membres de la Convention UE 25 + 3, majoritairement aux Etats-Unis (Princeton, Georgetown, Washington ou Harvard), en Grande-Bretagne (LSE, King's College ou Oxford), et, plus marginalement, en France (IEP de Paris, IAAP-ENA) ou, pour les plus âgés, en Union soviétique.

Formation des membres du Praesidium de la Convention européenne

Nom	Niveau de diplôme	Université	Discipline
Amato	Master	Université de Pise/Université de Columbia (Law School)	Droit
Barnier	ESCP	Ecole supérieure de commerce de Paris	Economie
Bruton	Licence/Inn	University College de Dublin/Kings Inns	Droit
Christophersen	Master	Université de Copenhague	Economie
Dastis	Licence/Diplôme	Ecole diplomatique	Droit/Relations internationales
Dehaene	Licence/Doctorat <i>honoris causa</i>	Université de Namur/Université de Louvain	Droit/Economie
Giscard d'Estaing	Polytechnique/ENA	Polytechnique/Ecole nationale d'administration	–
Hänsch	Master/Doctorat	Universités de Cologne, Paris et Berlin	Science politique/Philosophie
Katiforis	Master	Université d'Athènes/LSE	Droit/Economie
Mendez de Vigo	Licence	Université Complutense	Droit
Palacio	Licence	***	Droit/Science politique/Sociologie
Papandreou	Master	Amherst College/LSE	Sociologie
Peterle	Licence	Université de Ljubljana	Histoire/Economie
Stuart	Master	Manchester Polytechnic/Université de Londres	Economie/Droit
Vitorino	Master	Université de Lisbonne	Droit/Science politique

Légende : Giorgos Papandreou a succédé à Giorgos Katiforis au sein du Praesidium en février 2003 ; Alfonso Dastis a succédé à Ana Palacio en mars 2003. Alojz Peterle était « invité » au sein du Praesidium en tant que représentant des pays candidats. Par convention, tous les diplômés universitaires de trois ans supérieurs au baccalauréat (*undergraduate*) sont indiqués comme Licence (notamment les *bachelors of arts*), et les diplômés de quatre à cinq ans supérieurs au baccalauréat (*postgraduate*) comme Master (notamment les maîtrises). Dans le cas des « écoles » et « grandes écoles », est mentionné en lieu du niveau de diplôme leur nom ou leur acronyme. Sont précisés deux diplômés lorsqu'il s'agit d'un diplôme universitaire et d'une école professionnelle (comme les Inns) ou lorsque la discipline est différente.

En ce qui concerne maintenant le type de professions exercées réparties par secteurs d'activités, on constate que, parmi les membres de la Convention UE 15 (n = 61), une proportion importante a exercé une activité professionnelle dans l'enseignement supérieur (enseignants ou chercheurs), de l'ordre de 30 à 40% (voire un peu plus si l'on ajoute l'enseignement secondaire). Comparé aux autres secteurs, la justice (avocats et magistrats), d'une part, la presse, l'édition et les médias (essentiellement journalistes... et italiens), d'autre part, qui constituent les deux autres secteurs les plus importants numériquement (de l'ordre de 10% chacun) – avant l'administration et la diplomatie, les affaires et la banque, ou encore la médecine –, c'est donc le secteur dominant à la Convention, caractéristique que l'on retrouve accentuée parmi les membres de la Convention UE 25 + 3 (n = 37), puisque de l'ordre de 40 à 50% d'entre eux ont exercé une activité professionnelle dans l'enseignement supérieur, même si l'administration et la diplomatie tendent ici à prendre le pas sur la justice et la presse ²³. Si, parmi les membres de la Convention ayant exercé une activité professionnelle dans l'enseignement supérieur, Giuliano Amato avait déjà une longue carrière universitaire derrière lui (1964) au moment de prendre des responsabilités au sein des instances dirigeantes du PSI (1978) et de devenir député (1983) puis ministre (1987), d'autres ont eu des fonctions politiques presque simultanément, comme Gijs de Vries, né en 1956, enseignant en science politique à l'Université de Leiden (1981-1984) en même temps que conseiller municipal de

²³ Ces chiffres sont volontairement laissés dans la vague tant cette catégorisation par professions s'avère difficile à mettre en pratique sur une population de ce type et sans une enquête par entretiens biographiques. Si le nombre de conventionnels n'ayant jamais exercé de profession « avant » leur entrée en politique (que celle-ci ait débuté par un mandat local, des responsabilités partisans ou directement au sein d'un cabinet ministériel) est relativement faible, les notices biographiques ne permettent pas toujours de déterminer si les professions indiquées ont été effectivement exercées – c'est notamment le cas pour les « avocats » (l'exemple de John Bruton, qui fait publiquement état du fait qu'il n'a jamais pratiqué, étant rarissime) – et si elles l'ont été « avant » l'exercice de la « profession politique » proprement dite. Ces chiffres paraissent tellement élevés par rapport à d'autres institutions, européennes ou nationales, qu'il faut néanmoins préciser que, pour autant que l'on puisse en juger, il s'agit bien d'une profession exercée effectivement entre la sortie du diplôme et les premières responsabilités politiques (ou l'exercice d'une autre profession) et non pas seulement d'un « enseignement » exercé à titre secondaire, comme c'est souvent le cas des professionnels en tous genres qui font valoir leur « expertise » sur le marché de l'enseignement supérieur. Quel que soit le critère adopté, néanmoins, c'est numériquement le groupe le plus important au sein de la Convention. Sur ces considérations méthodologiques, voir : M. OFFERLÉ (dir.), *La profession politique 19^e-20^e siècles*, Paris, Belin, 1999, particulièrement son introduction : « Professions et profession politique », p. 7-34 ; B. LACROIX, « Six observations sur l'intérêt de la démarche prosopographique dans le travail historiographique », in J.-M. MAYEUR, J.-P. CHALINE, A. CORBIN (dir.), *Les parlementaires de la Troisième République*, Paris, Publications de la Sorbonne, 2003, p. 27-42 ; et Y. DEZALAY, M. RASK MADSEN, « La construction européenne au carrefour du national et de l'international », in A. COHEN, B. LACROIX, P. RIUTORT (dir.), *Les formes de l'activité politique. Eléments d'analyse sociologique XVIII^e – XX^e siècle*, Paris, PUF, 2006, notamment p. 293 et s.

Leiden (1982-1984), avant de devenir député européen (1984), tête de liste du VVD aux élections européennes (1989).

Plus qu'un profil professionnel spécifique, c'est bien évidemment la multiplicité d'activités professionnelles et de positions institutionnelles qui caractérise la trajectoire de la plupart des membres de la Convention. A l'image d'Iñigo Mendez de Vigo, les conventionnels cumulent les activités et les positions dans les secteurs les plus variés, au niveau national et international, local et européen. Ainsi, le représentant portugais de la Commission, Antonio Vitorino, né en 1957, a successivement été député (1980) et secrétaire d'Etat au Portugal (1984), avant de devenir secrétaire d'Etat à Macao (1986), puis de revenir au Portugal en tant que juge à la Cour constitutionnelle (1989), alternant alors les responsabilités nationales et européennes suivant un rythme de métronome, député européen (1994), ministre et Vice-Premier ministre portugais (1995), puis commissaire européen (1999), le tout en poursuivant une carrière universitaire continue à Lisbonne où il est professeur assistant (1982) puis professeur (1986). De la même manière, mais dans un style et un périmètre plus hexagonal, le représentant du Parlement français Hubert Haenel, né en 1942, magistrat dans l'administration centrale du ministère de la Justice, secrétaire général du Conseil supérieur de la magistrature, puis conseiller technique à la présidence de la République pour les questions juridiques et judiciaires (1975-1977), professeur associé à l'Université d'Aix-Marseille III (1976), membre du Conseil d'Etat (1977), n'a cessé d'alterner ou de cumuler les positions locales, nationales, voire européenne, comme maire (1977), sénateur (1986), vice-président du Conseil régional d'Alsace (1992), président de la délégation du Sénat pour l'Union européenne (1999) et membre de la Convention de la charte (2000).

De fait, l'analyse des trajectoires antérieures à l'entrée à la Convention permet d'éclairer la surface sociale totale couverte par les conventionnels, surface qui va, dans un dégradé subtil, du Fond monétaire international (dont Lamberto Dini est ancien directeur exécutif) au Collège de Bruges (dont Jean-Luc Dehaene est président du conseil d'administration), en passant par le conseil des barreaux européens (dont Ana Palacio est la vice-présidente), les cabinets de *consulting* comme KREAB (dont Henning Christophersen est *senior partner*), les *think tanks* comme le Federal Trust (dont Andrew Duff est ancien directeur), mais aussi les entreprises publiques ou privées (dans lesquelles un certain nombre de conventionnels ont ou ont eu des responsabilités en tant qu'administrateur ou dirigeant) ; et, plus encore, sur l'espace politique transnational total dans lequel s'inscrivent ces trajectoires. Cet espace s'étend par exemple aux organisations partisanes transnationales, ce qui semble aller de soi ²⁴, mais aussi au Mouvement européen, aussi bien dans sa version internationale, le MEI, dont Valéry Giscard d'Estaing est ancien président (1989-1997) et président

²⁴ On doit ainsi rappeler que la structuration interne de ce type d'enceintes de négociation des traités doit beaucoup à des organisations qui leur sont « extérieures » : K. M. JOHANSSON, « Another Road to Maastricht : The Christian Democrat Coalition and the Quest for European Union », *Journal of Common Market Studies*, 40(5), December 2002, p. 871-893.

d'honneur, que dans ses versions nationales, le ME France, dont aussi bien Hubert Haenel, Alain Lamassoure, Pierre Lequiller, que Pierre Moscovici (un temps membre de la Convention) sont actuel(s) ou ancien(s) président(s) ou vice-président(s), le ME Finlande (Vilen), Irlande (Roche), Allemagne (Brok, à la fois vice-président du ME et président de l'Europa-Union), etc. Cet espace inclut bien évidemment la Convention qui a rédigé la charte des droits fondamentaux, dont une proportion importante des conventionnels UE 15 étaient membres (25%), mais aussi les différentes assemblées parlementaires qui, tout en se situant *en dehors* de l'Union européenne, participent du système de division internationale du travail politique qui s'est institutionnalisé sous cette forme dans les années cinquante, c'est-à-dire les assemblées parlementaires du Conseil de l'Europe, de l'Union de l'Europe occidentale (UEO), de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN) ou de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE).

Avec les délégations pour les négociations d'adhésion, et plus marginalement les positions d'observateur (à la Commission) et les missions (auprès de l'UE ou de l'OTAN), c'est d'ailleurs dans ce type d'assemblées que les représentants des pays candidats se sont majoritairement « socialisés » à la politique européenne puisqu'un quart au moins des membres de la Convention UE 25 + 3 sont ou ont été membres de l'assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, la représentante slovaque Irena Belohorska cumulant, par exemple, les mandats aux assemblées parlementaires du Conseil de l'Europe, de l'UEO et de l'OTAN.

Tant vantée au moment de la Convention, la méthode dite du consensus avait ainsi pour pré-condition silencieuse un *accord* des dispositions sociales les plus pertinentes dans cet espace institutionnel, qui allait bien au-delà des clivages partisans par ailleurs déniés par la disposition alphabétique des conventionnels²⁵, ensemble de dispositions qui ne se limitait pas à une socialisation antérieure au sein des institutions transnationales dans lesquelles les membres de la Convention ont pu occuper des positions, mais qui reposait bien plus profondément sur des formations académiques, voire des activités professionnelles pré-accordées les unes aux autres²⁶. Seule une

²⁵ On sait que le président de la Convention européenne, Valéry Giscard d'Estaing, a imposé aux conventionnels de siéger dans l'hémicycle par *ordre alphabétique* (« de manière à brouiller les frontières des composantes, des nations ou des partis »), alors que « les membres socialistes du Parlement européen demandaient que les conventionnels siègent par groupe politique » : P. MAGNETTE, « La Convention européenne : argumenter et négocier dans une assemblée constituante multinationale », *Revue française de science politique*, 54(1), février 2004, p. 5-42, ici p. 19-20 (et note 1). On sait aussi toute l'importance de la transformation de cet *ordre* dans l'institutionnalisation du Parlement européen : A. COHEN, « La « Révolution des fauteuils » au Parlement européen. Groupes d'institution et institution du groupe », *Scalpel. Cahiers de sociologie politique de Nanterre*, 2-3, 1997, p. 61-78.

²⁶ Olivier Costa montre ainsi que « les parlementaires européens membres de la Convention ont largement mis à profit les compétences spécifiques acquises au sein du PE », soulignant à juste titre « l'impact des phénomènes d'institutionnalisation et de socialisation sur leurs discours et leurs comportements » : O. COSTA, « La contribution de la composante « Parlement

analyse des propriétés sociales et des trajectoires professionnelles des acteurs de la Convention peut ainsi permettre de réinscrire les ajustements spontanés de ces dispositions aussi bien entre elles qu'au dispositif institutionnel (la délibération) et à la procédure de décision (le consensus) qui ont structuré le travail interne de la Convention, sorte de grand « colloque » « académique », avec temps de parole et contributions écrites, groupes de travail et cercles de discussion, dans lequel le « vote » et la « politique » pouvaient paraître mal venus.

Paul Magnette a souligné tout ce que le projet final de Constitution débattu au sein de la Convention devait aux « modes de raisonnement » qu'ont largement réussi à imposer dans cette enceinte des hommes comme Olivier Duhamel ou Giuliano Amato ²⁷. Or, au-delà du cas exemplaire de la Convention, il faut plus généralement insister sur ce que la force des catégories juridiques et institutionnelles ainsi mobilisées doit, non pas à la construction « logique » sous le jour de laquelle elles se présentent, mais à la présence d'un bout à l'autre de la chaîne de production de cette réforme institutionnelle d'une catégorie d'acteurs dont la « logique » des institutions et du droit est le capital spécifique. Dans les luttes de concurrence qui opposent entre elles, depuis les origines de la construction européenne, à travers leurs multiples *relations internationales*, les différents types de noblesses d'Etat (économiques, bureaucratiques, politiques et juridiques), et qui ont notamment pour enjeu l'imposition du principe légitime sur lequel asseoir un nouvel ordre politique spécifiquement européen (le marché, la compétence technique, la représentation parlementaire et partisane, le droit), il semble bien, en effet, que la Constitution aurait pu *enregistrer*, sur le mode du *procès-verbal*, un nouvel état des rapports de force politique dont les professionnels du droit auraient pu tirer une source nouvelle de pouvoir sur l'Etat, dans ses formes nationales et transnationale.

européen » aux négociations de la Convention », *Politique européenne*, 13, printemps 2004, p. 21-41, ici p. 26 et 29 (et voir l'ensemble du numéro : « Réformer l'Europe : la Convention européenne »). Mais il ne détaille pas les compétences et les socialisations acquises avant leur entrée au Parlement européen et qui constituent autant de ressources pertinentes aussi bien au sein du Parlement que de la Convention.

²⁷ P. MAGNETTE, *op. cit.*, p. 37 : « Des aspects importants du projet de traité adopté par la Convention s'expliquent essentiellement par la prégnance de ces modes de raisonnement. La fusion des traités et l'abolition des piliers, l'incorporation de la Charte dans le traité, la redéfinition du système des compétences, la clarification de la typologie des normes, l'extension très nette du domaine du vote à la majorité qualifiée et de la codécision, tous ces éléments qui constituent les « progrès » les plus notables de la Convention ont été acceptés sur la base d'arguments coulés en termes formels. Dans chacun de ces débats, c'est au nom de la simplification, et par mimétisme constitutionnel, que les réformes furent proposées et acceptées ». Voir aussi : P. MAGNETTE, « In the Name of Simplification : Coping with Constitutional Conflicts in the Convention on the Future of Europe », *European Law journal*, 11(4), July 2005, p. 432-451.

Le projet de donner une Constitution à l'Union européenne, et tous les débats que suscite cette entreprise, sont bien souvent décrits autour de couples d'oppositions indistinctement politiques et savants tels que le fédéralisme et le souverainisme, le supranational et l'intergouvernemental, la mondialisation et l'europanisation, le néo-libéralisme et le néo-populisme... Autant de termes qui, pour structurer l'espace des prises de positions publiques sur cette question, tendent à n'être que des « labels » (ou des « stigmates ») autour desquels s'affrontent différents types d'élites dans une configuration à la fois nationale et transnationale. Or, la (ré-)émergence de la Constitution européenne comme thème de mobilisation au niveau national et transnational doit au moins autant aux stratégies politiques que recouvre l'usage de ces différents labels, que, de manière plus souterraine, aux transformations de longue durée qui affectent les relations structurelles entre élites dominantes en Europe. Aux transformations intrinsèques au champ politique transnational et à ses répercussions au niveau national (du côté de l'offre), c'est-à-dire, d'une part, l'accroissement du nombre de postes électifs qu'a provoqué l'élection du Parlement européen au suffrage universel direct, la diversification des élites politiques européennes consécutive aux différents élargissements (et notamment à des pays, comme l'Espagne ou le Portugal, où les élites politiques sont traditionnellement et principalement juridiques et où les passerelles entre champs d'activités professionnelles sont beaucoup plus importantes), et, d'autre part, les nombreuses opportunités d'expertise offertes tant par les institutions européennes que par les mouvements fédéralistes ou les *think tanks* pro-européens répondent, en effet, (du côté de la demande) une série de transformations morphologiques spécifiques à l'univers des élites, et particulièrement parmi les professionnels du droit et des institutions, c'est-à-dire, d'une part, la formation d'une communauté de spécialistes du droit et des institutions communautaires liée à l'activité de la Cour de justice et à la création d'un marché européen du droit (avec des cursus de formation universitaire nouveaux et un bouleversement des hiérarchies traditionnelles entre les différentes branches du droit), et, d'autre part, les transformations plus générales de l'activité juridique à l'échelle internationale qui ont permis aux « juristes purs », d'une autre manière que les « marchands de droit »²⁸, de valoriser leur « expertise » internationale sur différents marchés, nationaux et internationaux, politiques et économiques.

De ce point de vue spécifique, la Constitution européenne peut être comprise comme l'une des formes que tend à prendre la réaction sociale que les « juristes purs » (et toute une fraction du monde savant avec eux) tentent d'apporter aux transformations de l'ordre juridique et politique national et international que les « marchands de droit » ont largement réussi à imposer et à leur imposer, et dont la

²⁸ A. BANCAUD, Y. DEZALAY, « Des « grands prêtres » du droit au marché de l'expertise juridique. Transformations morphologiques et recomposition du champ des producteurs de doctrine en droit des affaires », *Politiques et management public*, 12(2), juin 1994, p. 203-220, et, plus généralement : Y. DEZALAY, *Marchands de droit. La restructuration de l'ordre juridique international par les multinationales du droit*, Paris, Fayard, 1992.

construction européenne (et spécifiquement la construction d'un marché européen) a été un terrain privilégié. Face à la « constitutionnalisation du marché », dont la Cour de justice a été l'agent, face à cet « ordolibéralisme » qui semble marquer le stade ultime d'un *renversement de l'ordre des choses juridiques* dans lequel le marché tend à être le moteur d'un droit qui se pose en même temps comme supérieur à tous les autres, la promotion d'une « vraie » Constitution, qui remette les choses dans leur *ordre*, pourrait n'être qu'une réponse interne, bien qu'internationale, à l'univers du droit.

Des bâtisseurs de traités

Continuités et discontinuités du processus conférentiel

Yves BUCHET DE NEUILLY

« Ainsi, la Convention s’achève aujourd’hui. [...] Jamais depuis la conférence de Messine, au début des années 1950, les Européens ne se sont engagés dans une réflexion comme la nôtre, structurée, globale, publique et transparente sur l’avenir de l’Europe »¹. Valéry Giscard d’Estaing n’a pas manqué de souligner, en toute occasion, avec emphase parfois, le caractère unique, historique de l’événement. L’Europe pouvait se doter pour la première fois d’une Constitution. Et l’ouverture, l’ampleur politique et démocratique de sa négociation étaient quasiment sans précédent.

Cette insistance sur le caractère exceptionnel du projet constitutionnel, au-delà de la valorisation somme toute logique du travail accompli, reposait en grande partie sur la congruence des nécessités de position de ses principaux rédacteurs. Le projet de Constitution adopté par la Convention européenne était à défendre sur de nombreux fronts et les obstacles à son entrée en vigueur ne manquaient pas. En juillet 2003, le principal défi auquel devait faire face le président Giscard d’Estaing était le risque d’une renégociation pointilleuse du texte par les délégations des Etats membres, réunis pour quelques mois encore en conférence intergouvernementale (CIG). A cet obstacle s’ajoutait celui, ô combien périlleux, de la ratification de la Constitution par les vingt-cinq Etats membres de l’Union, présageant d’autres luttes à mener dans d’autres arènes politiques où l’enjeu constitutionnel serait happé par des débats nationaux, inter- et intra-partisans. L’élévation de l’enjeu, sa dramatisation, éléments de pression politique, étaient à la fois une option jouable sur ces différents terrains et conforme

¹ Elément d’intervention du président Giscard d’Estaing en fin de session, Convention européenne, session des 9 et 10 juillet 2003 : http://europa.eu.int/constitution/futurum/documents/contrib/conv_fr.htm.

à un sentiment de grandeur qui devait déjà animer et stimuler les conventionnels. « Giscard avait compris comment arriver à un consensus et comment (manipuler c'est trop fort), comment orienter les gens de la Convention vers un accord final. Il savait bien convaincre les gens. Au départ il disait : « Vous faites partie maintenant d'un processus historique. Vous pourrez quitter cette salle à la fin en disant « Moi, j'ai fait partie de tout cela » »².

On le voit. Les raisons d'insister sur le caractère exceptionnel et unique de la rédaction de la Constitution ne manquaient pas. Comme l'affirmaient également de nombreux observateurs, la Convention aurait été le lieu par excellence d'expression de la méthode dite « délibérative », fondée sur l'échange d'arguments et la discussion, laissant moins de prise à l'expression directe des « intérêts » qui s'expriment traditionnellement dans le cadre des CIG³.

Pour autant, il ne faudrait pas céder trop vite à la tentation d'isoler ce processus, au risque de méconnaître son ancrage profond dans les dynamiques antérieures de révision des traités et de ne pas voir tout ce que les résultats doivent à ces lignes de forces préexistantes. A l'instar des traités qui l'ont précédée, la Constitution européenne n'est pas un « grand marchandage » ponctuel, mais la poursuite d'une activité sectorisée (i.e. inscrite dans un champ d'action social autonome⁴), continuellement en mouvement depuis plus de vingt ans. Or, les quelques différences notables observées dans la structure et les modalités du jeu n'ont manifestement guère affecté les logiques et les clivages dominants orientant l'action dans le champ des traités. Cette stabilité des modes d'investissement était d'autant plus facilement entretenue qu'une partie significative des négociateurs (de l'ombre comme de la lumière) était constituée de praticiens de longue date de la révision des traités.

Le réinvestissement du champ conférentiel

Le décalage entre les débats nationaux qui ont agité la France lors de la campagne pour la ratification de la Constitution et les débats qui ont marqué sa négociation est particulièrement frappant. La plupart des enjeux les plus clivants de la négociation (en particulier, la repondération des voix au sein du Conseil et la composition de la Commission européenne) n'ont fait l'objet d'aucun débat public ou politique en France et, inversement, les principaux objets de polémique sur la scène politique nationale (notamment le caractère « libéral » de la Constitution), sans être totalement absents des discussions conventionnelles, sont restés, comme nous le verrons, d'une portée particulièrement faible. Cet écart est un indicateur tout à fait pertinent de

² Entretien avec un membre du secrétariat de la Convention européenne, Bruxelles, mars 2005.

³ Pour une mise en perspective nuancée de l'approche délibérative dans la Convention : P. MAGNETTE, « La Convention européenne : Argumenter et négocier dans une assemblée constituante transnationale », *Revue française de science politique*, 2004, 54(1), p. 5-43.

⁴ Les propriétés sociales du champ de la négociation des traités européens sont analysées en détail dans : Y. BUCHET DE NEUILLY, *L'Europe de la politique étrangère*, Paris, Economica, 2005.

l'inscription de la Constitution comme enjeu dans des espaces sociaux différenciés et autonomes.

Même jeu, nouvelle partie.

L'ancrage du processus constitutionnel européen dans la durée est conforme à l'une des caractéristiques de l'histoire européenne de ces dernières décennies : la renégociation continue de la norme fondamentale. L'Acte unique, Maastricht, Amsterdam, Nice sont autant d'étapes dans un cheminement qui compte, par ailleurs, bien d'autres ponctuations moins visibles. La succession des phases préparatoires, des conférences intergouvernementales, consolide et amende, par strates successives, ce que certains auteurs, dans une perspective néo-institutionnaliste, ont appelé les acquis conférentiels⁵. Ces routines, ces pratiques institutionnalisées, ne sont que l'une des propriétés de ce champ de négociation relativement autonome. L'investissement dans la Constitution s'est bien évidemment opéré dans ce champ, sans en bousculer fondamentalement la structure, ni les logiques d'action.

L'autonomie du champ de production des traités est depuis longtemps favorisée par des dispositifs endogènes d'activation du processus de négociation. Presque tous les traités contiennent, par exemple, des dispositions qui prévoient l'ouverture de nouvelles discussions, à une échéance relativement brève. Le 10 décembre 2000, les chefs d'Etat et de gouvernement de l'Union européenne ont ainsi accompagné l'adoption du traité de Nice d'une déclaration amorçant la préparation d'une nouvelle CIG prévue pour 2004. Un premier rapport devait être établi pour le Conseil européen de Göteborg de juin 2001 en vue de préparer une déclaration pour le sommet de Laeken de décembre 2001⁶. Et l'agenda fut respecté. La déclaration de Laeken convoquait une Convention sur l'avenir de l'Europe, avec pour « tâche d'examiner les questions essentielles que soulève le développement futur de l'Union et de rechercher les différentes réponses possibles »⁷. Comme pour les traités précédents, ces clauses de réouverture des négociations, de connexion avec le futur (*forward linkage*)⁸, ont constitué une technique de négociation pour faire accepter un traité (ici Nice), jugé insuffisant, notamment sur le plan institutionnel, pour répondre aux « défis » de l'élargissement.

Mais cette autonomie demeure relative du fait que le rythme de l'activité conférentielle est synchronisé avec les sommets clôturant les présidences semestrielles

⁵ T. CHRISTIANSEN, K. E. JORGENSEN, « The Amsterdam Process : A Structurationist Perspective on EU Treaty Reform », *European Integration Online Papers*, 3(1), 1999 : <http://eiop.or.at/eiop/texte/1999-001a.htm>.

⁶ Déclaration de Nice sur l'avenir de l'Union, 7-10 décembre 2000 : http://europa.eu.int/roadtoconstitution/chronology/index_fr.htm.

⁷ Déclaration de Laeken sur l'avenir de l'Union européenne, 15 décembre 2001.

⁸ « Les connexions avec le futur (*forward linkage*) procèdent de la nature de l'Union comme institution enfermée dans une négociation semi-permanente de son cadre constitutionnel » : A. FORSTER, « Britain and the Negotiation of the Maastricht Treaty : A Critique of Liberal Intergovernmentalism », *Journal of Common Market Studies*, 36(3), 1998, p. 363.

de l'Union. Comme chaque fois, les Conseils européens balisaient le parcours du jeu conférentiel (Convention et CIG) et cet ancrage dans les temporalités routinières de l'Union pouvait parfois être vécu comme une contrainte gênante, un risque de temporisation au moment où se cristallisait un fragile consensus. A la fin de la CIG, « entre mars et juin, le paradoxe était qu'on avait presque trop de temps. Parce que les paramètres d'un accord étaient déjà assez clairs, même s'il restait dans les détails, surtout pour la majorité qualifiée, à régler tout ça »⁹.

Les traités – et la Constitution n'a pas échappé à la règle – constituent autant d'opportunités pour négocier des arrangements institutionnels (comme la co-décision, le vote à la majorité qualifiée, le nombre de parlementaires ressortissants de chaque Etat membre...) ayant des répercussions dans tous les secteurs de l'action publique européenne sans qu'il soit possible, dans ces autres secteurs, de modifier formellement ces dispositifs. En 1997, le traité d'Amsterdam a été en partie considéré comme un échec par ses négociateurs qui n'étaient pas parvenus à se mettre d'accord sur les questions institutionnelles (principalement la re-pondération des voix au Conseil et la composition de la Commission européenne). En 2001, le traité de Nice a également été jugé très insuffisant sur ce point essentiel. Et encore une fois, dans la Constitution, « la double majorité et la taille de la Commission étaient les deux grands dossiers. Evidemment, comme vous le savez très bien, la double majorité a vraiment menacé toute la Constitution jusqu'à la fin. Les Polonais et les Espagnols étaient prêts à faire échouer la Constitution à cause de la double majorité. A la fin, ça a marché, mais c'était tout juste »¹⁰. Illustration de la centralité de ces enjeux, la négociation de la Constitution a réactivé le clivage entre les « grands » et les « petits » Etats membres¹¹, clivage central et spécifique au champ des traités, sans réel équivalent dans les autres secteurs de l'action publique européenne, parce qu'il est fondé sur les enjeux les plus saillants, les plus sensibles et les plus spécifiques des traités : les enjeux institutionnels.

Au point qu'ici, comme à Amsterdam, les négociateurs ont repoussé le plus tardivement possible la mise à l'agenda des enjeux institutionnels. « On n'a pas discuté beaucoup des institutions. Le président savait déjà que les institutions allaient être un sujet délicat, ça a été mis sur la table en mars, presque à la fin de la Convention »¹². Les institutions ont bénéficié d'un traitement de faveur. Alors que l'essentiel du travail conventionnel s'est effectué dans des groupes de travail spécialisés avant discussion au sein du Praesidium et débat en assemblée plénière, « pour les institutions, il n'y a pas

⁹ Entretien avec un membre de la Task Force CIG du secrétariat général du Conseil, Bruxelles, mars 2005.

¹⁰ Entretien avec un fonctionnaire du secrétariat général du Conseil, Bruxelles, mars 2005.

¹¹ Ce que ne manquaient pas d'observer les journalistes : « La Convention menace de dégénérer en un affrontement entre petits et grands, entre l'Europe des Etats et celle des populations » (A. LEPARMENTIER, « Le risque d'un affrontement entre petits et grands pays », *Le Monde*, 24 avril 2003).

¹² Entretien avec un membre du secrétariat de la Convention européenne, Bruxelles, mai 2005.

eu de groupe de travail. C'est le seul... C'est pour ça aussi que c'était difficile. Tout a été mené très, très vite. Il n'y a eu que deux réunions seulement de la Convention qui ont été consacrées à ça »¹³.

Le peu d'espace occupé par les institutions dans les travaux des conventionnels ne signifie pas qu'il s'agissait d'une question secondaire. Bien au contraire. « Un groupe de travail sur les institutions aurait attiré tous les membres de la Convention. Ce sujet était si important pour tout le monde qu'il aurait été difficile d'empêcher les gens de participer. On aurait eu un groupe de travail de la même taille que la Convention ! »¹⁴. La question était si importante que le président Giscard d'Estaing n'envisageait pas de la mettre à l'agenda avant d'en avoir discuté avec tous les chefs d'Etats et que les représentants des différentes composantes de la Convention au sein du Praesidium (Etats membres, institutions européennes, parlements nationaux) se sont efforcés avec beaucoup plus de vigilance que pour les autres sujets de refléter la position dominante au sein de leur composante. « Là, je peux vous dire que, surtout dans l'institutionnel, toutes les positions ont été faites par composantes. Conscientes de l'enjeu délicat, les composantes ont essayé de se mettre d'accord, de se coordonner »¹⁵.

L'enjeu était si important que, malgré la pression politique, les gouvernements des Etats membres ont multiplié les amendements et largement « détricoté », dans ce domaine, le projet de Constitution établi par la Convention. « En fait, chaque demande d'un côté a provoqué une sorte de contre-demande de l'autre côté. Donc, on a ajouté toute une série de couches sur un système dont le principal avantage, pour la Convention, était sa simplicité. La CIG par la suite a répondu en ajoutant différentes couches, chaque couche a provoqué une demande des autres et on a rendu le système extrêmement compliqué »¹⁶. Mais même dans cette dernière ligne droite, les négociateurs qui préparaient le sommet européen final n'osaient pas, ne voulaient pas ou ne pouvaient pas discuter au fond de questions aussi sensibles. Sous la présidence italienne, en décembre 2003, une deuxième réunion du Conseil européen était destinée à clôturer la CIG. Cette réunion a été préparée par deux jours de réunion ministérielle en conclave à Naples. « La réunion de Naples a été quand même assez productive. Peut-être beaucoup plus productive que beaucoup ne le pensaient. Pas mal de questions ont été réglées. Le problème, c'est qu'on n'a pas touché aux deux points les plus difficiles : l'extension de la majorité qualifiée et les institutions. Donc quand les chefs d'Etat sont arrivés à Bruxelles, au mois de décembre, même si les ministres avaient réglé beaucoup de petits points, deux grands dossiers qui constituaient déjà des difficultés n'avaient pas été abordés »¹⁷. Et, comme à Amsterdam et à Nice, le sommet de Bruxelles a achoppé sur ce point, sans que les chefs d'Etat et de

¹³ *Ibid.*

¹⁴ Entretien avec un membre du secrétariat de la Convention européenne, Bruxelles, mars 2005.

¹⁵ Entretien avec un membre du secrétariat de la Convention européenne, Bruxelles, mai 2005.

¹⁶ Entretien avec un membre du secrétariat de la Convention européenne, Bruxelles, mars 2005.

¹⁷ *Ibid.*

gouvernement soient prêts, cette fois, à signer malgré tout un traité en renvoyant à plus tard la recherche d'une solution plus satisfaisante à leurs yeux ¹⁸.

Les enjeux institutionnels, ceux qui « n'étaient pas neutres en matière d'équilibre des forces à l'intérieur de l'Union européenne » ¹⁹, réactivaient ainsi, comme chaque fois, un clivage (« grands »/« petits ») central du champ conférentiel, et, comme chaque fois, ils étaient négociés dans les arènes les plus traditionnelles et les plus politiquement centrales des CIG ²⁰. Les mêmes enjeux sensibles étaient négociés le long des mêmes lignes de forces, dans des termes et à des rythmes tout à fait conformes à l'état antérieur du champ. Le processus conventionnel engagé sous la présidence de Valéry Giscard d'Estaing n'avait-il donc en rien fait dévier de son cours ordinaire le travail conférentiel ?

Un dispositif ad hoc, la Convention européenne.

Toutes les CIG ont été précédées d'une phase préparatoire de plusieurs mois, souvent plusieurs années, au cours de laquelle une réflexion sur la révision des traités était confiée à un ou plusieurs groupes de travail. En cela, la Convention s'inscrit encore dans la continuité des pratiques antérieures. On peut observer cependant quelques différences et s'interroger sur leur impact.

La principale évolution introduite par la Convention a été d'élargir l'accès de l'arène centrale de négociation à un nouveau groupe d'acteurs, les parlementaires nationaux. Les traités ont toujours été négociés par les gouvernements des Etats membres et la Commission européenne. Le Parlement européen avait déjà été systématiquement entendu, avant chaque session de travail pour le traité d'Amsterdam, et pleinement associé pour le traité de Nice.

La présence des parlementaires nationaux a modifié l'équilibre du jeu dans la mesure où le travail préparatoire de la CIG était donc mené en majorité par des hommes politiques et non par des hauts fonctionnaires. Ceci pouvait sans doute favoriser des investissements moins « techniques », c'est-à-dire à la fois moins en phase avec les pratiques et les savoir-faire des hauts fonctionnaires (notamment ceux

¹⁸ On peut noter que dans la version finale de la Constitution, adoptée six mois plus tard, certaines solutions aux enjeux institutionnels sont laissées en suspens ou reportées à des échéances éloignées (2014 pour la réduction du nombre de commissaires avec possibilité de ne pas l'appliquer).

¹⁹ Entretien avec un membre du secrétariat de la Convention européenne, Bruxelles, avril 2005.

²⁰ On peut noter également que c'est dans cette dernière phase de la CIG que certaines des évolutions les plus significatives ont été introduites dans la Constitution, comme la clause de défense mutuelle. « On avait beaucoup de difficultés dans la Convention. Elle n'apparaissait pas dans le texte de la Convention. Et ça, c'est pour moi une surprise qu'à la fin, dans la Constitution, nous ayons une clause de défense mutuelle. Mais ça faisait parti d'un *deal* qui a été fait entre les Britanniques, les Français et les Allemands sur la défense, qui couvre à la fois la coopération structurée, la défense mutuelle et la cellule de planification, qui n'a rien à voir avec la Constitution, mais qui faisait partie du *deal* à cette époque-là ». Entretien avec un membre du secrétariat de la Convention européenne, Bruxelles, mars 2005.

des juristes) et moins en phase avec les modalités juridiques et institutionnelles de construction des enjeux des traités ²¹. Toutefois, les investissements « politiques » classiques qui réactivaient des clivages politiques (i.e. opératoires dans les champs politiques, principalement nationaux), comme le clivage gauche/droite, sont loin d'avoir dominé les débats et sont demeurés d'une portée relativement faible. Même si quelques amendements ont été déposés par les groupes parlementaires en tant que tels (en particulier le PSE et le PPE), dans la très grande majorité des groupes de travail de la Convention, les clivages dominants ne coïncidaient pas avec les lignes de démarcation partisans. Seul le groupe sur la gouvernance économique était clairement divisé en raison du « clivage politique qui existe en Europe entre ceux qui sont plus libéraux et ceux qui veulent une Europe plus structurée, avec des règles plus claires. C'était le clivage qui existe dans l'Europe politique et c'est pour ça que ce groupe n'a pas vraiment avancé, n'a presque rien proposé. C'était assez bloqué » ²².

Mais là, comme ailleurs, ce ne sont pas des politiques que l'on négociait, mais des dispositifs institutionnels, des instruments, des procédures. Les débats « idéologiques » étaient peu en phase avec les propriétés du champ conférentiel. Tant que l'argumentation restait très politique et programmatique, elle était non pertinente (ce n'était pas le bon endroit) et lorsqu'elle devenait procédurale (introduction de la majorité qualifiée), les blocages et les antagonismes traditionnels refaisaient surface (l'exemple le plus manifeste étant la fiscalité), quelle que soit l'ingéniosité institutionnelle déployée pour essayer de les contourner. De même, le travail de rédaction « littéraire » introduit par Valéry Giscard d'Estaing a été largement contourné : « Toutes les finesses de juristes que nous faisons, la Convention ne s'y intéressait pas, le président non plus. Il voulait que ce soit juridiquement correct, mais nos finesses de rédaction à nous juristes, ça ne l'intéressait pas vraiment. La preuve c'est qu'une fois fini, ce n'est pas aux juristes qu'il a confié la mise au point, c'est à l'Académie française ! Pour lui c'était plus important que l'Académie fasse un beau texte, que nous les juristes » ²³. Evidemment, le « beau texte » de l'Académie a été bien malmené par « le nettoyage juridique qui a dû être fait ensuite » ²⁴.

²¹ Même s'il est incontestable qu'un grand nombre de femmes ou d'hommes politiques participant directement aux travaux de la Convention disposait d'une expérience et de savoir-faire juridiques et institutionnels importants (voir notamment la contribution d'Antonin COHEN à ce même ouvrage). Ceci d'ailleurs a certainement contribué à limiter les investissements partisans inadaptés à la structuration du jeu.

²² Entretien avec un membre du secrétariat de la Convention européenne, Bruxelles, novembre 2005. « Cette sorte de débat entre droite et gauche n'est jamais vraiment sortie sous forme de conclusions communes. Donc ce groupe sur la gouvernance économique n'était pas une grande réussite ». Entretien avec un membre du secrétariat de la Convention européenne, Bruxelles, mars 2005.

²³ Entretien avec un membre du secrétariat de la Convention européenne, Bruxelles, mai 2005.

²⁴ *Ibid.*

L'un des effets de cet élargissement du jeu aux parlements nationaux se situe peut-être dans une plus grande prise en compte de leurs intérêts institutionnels propres. « M^{me} Stuart, qui a présidé le groupe « Parlements nationaux », est une parlementaire britannique qui était très attirée par le rôle des parlements nationaux. Son groupe, à la fin, a sorti des choses assez radicales. Ce n'est pas une révolution totale, mais quand même, qui change un petit peu la nature du rôle des parlements nationaux »²⁵. Aux termes de la Constitution, les parlements nationaux pouvaient pour la première fois interpellier directement les institutions de l'Union sur le respect du principe de subsidiarité. Toutefois, les avis sur l'impact potentiel de ces nouvelles dispositions sont partagés : « Est-ce que ça change quelque chose, je ne suis pas sûr. C'est très cosmétique »²⁶.

Bien qu'on ait beaucoup parlé, écrit, annoncé, affiché le caractère « démocratique », « transparent » du processus conventionnel, son ouverture sur la « société civile », les parlements nationaux ont été les seuls véritables nouveaux acteurs du processus conférentiel. La « société civile » avait déjà été largement mise à contribution lors de la préparation du traité d'Amsterdam, avec un impact tout aussi marginal. L'accessibilité des travaux de la Convention n'a pas non plus été beaucoup plus importante que pour les traités précédents. « La Convention était composée de plus de cent personnes. Chaque session plénière était en réalité une série d'interventions de deux ou trois minutes, donc ce n'était pas une enceinte où l'on pouvait négocier. La négociation de la Constitution s'est faite à l'intérieur du Praesidium. Tout l'exercice a consisté à négocier au sein du Praesidium et le produit du Praesidium était soumis à l'appréciation de la Convention »²⁷. Alors que la plus grande transparence régnait sur l'activité plénière de la Convention (séances publiques, site Internet avec mise en ligne des positions et des propositions d'amendements), le lieu des véritables négociations multilatérales, le Praesidium, demeurait totalement opaque. « C'est vrai que les travaux de la Convention étaient publics, mais les travaux du Praesidium n'étaient pas du tout publics. Il n'y a aucun document qui sortait, rien. Et c'est là où se passait le véritable jeu politique de la Convention. [...] Tout passait par le Praesidium et c'est lui qui avait le véritable pouvoir de décision »²⁸.

La Convention, en élargissant le jeu aux parlements nationaux, a d'emblée placé la négociation à un niveau plus « politique », tout en contraignant ces « politiques » à s'investir dans un travail rédactionnel, à un stade précoce, généralement dévolu à des hauts fonctionnaires. « Contrairement à ce qui se passe dans n'importe quelle CIG, à la Convention, les hommes et femmes politiques étaient obligés eux-mêmes de travailler sur les textes et de vraiment faire l'effort de comprendre les textes concrets. Parce qu'après tout, à partir d'un projet du secrétariat de la Convention, les seuls

²⁵ *Ibid.*

²⁶ Entretien avec un membre du secrétariat de la Convention européenne, Bruxelles, novembre 2005.

²⁷ Entretien avec un membre du secrétariat de la Convention européenne, Bruxelles, mars 2005.

²⁸ Entretien avec un membre du secrétariat de la Convention européenne, Bruxelles, mai 2005.

comités de rédaction qui existaient consistaient de membres de la Convention, de politiciens. Tandis qu'à la CIG, toute la rédaction est faite entre hauts fonctionnaires. C'était un moment de responsabilisation des hommes politiques. Les hommes politiques devaient, de manière approfondie, s'approprier eux-mêmes des questions avec toute leur technicité »²⁹. Et les présidences italienne et irlandaise de la CIG ont tenu à « garder ça essentiellement au niveau politique. Car du point de vue des Italiens, le risque avec ce texte fait par des hommes politiques, est que si vous laissez les bureaucrates de Bruxelles et des capitales s'insérer dans ce texte, ce sera fini. Au bout de trois jours ils auront détricoté tout le texte. Ça, c'était la peur des Italiens. Donc ils ont dit dès le début, pas de bureaucrates, on laisse ça aux ministres. C'est une affaire politique, faite par des hommes politiques à la Convention. C'est aux hommes politiques de dire s'il faut changer quelque chose ou pas »³⁰. En conséquence, les organes bureaucratiques centraux de l'activité européenne routinière n'ont pas été impliqués dans le processus décisionnel, contrairement à la pratique antérieure. « Le Coreper n'a jamais discuté là-dessus. Jamais. Il n'y avait pas de discussions du tout. Ce qui est quand même frappant »³¹. Toutefois, « après une certaine période de temps, les Italiens se sont rendus compte que, quand même, un peu de préparation n'était pas toujours mauvais. Qu'en fait ça pouvait même être utile. Mais avec des contraintes assez sévères. Ils ne voulaient pas laisser les bureaucrates faire des propositions de changement sans avoir l'appui politique. Donc c'était vraiment des discussions bien circonscrites dans la préparation »³².

Cet accent mis sur le niveau politique de la négociation, sur le profil politique des conventionnels a toutefois pour inconvénient de masquer la présence et le rôle des acteurs de l'ombre, pour l'essentiel hauts fonctionnaires, qui assistent et conseillent les négociateurs, qui, pour certains, assuraient la préparation des travaux de la Convention, du Praesidium, des groupes de travail, de la CIG, rédigeant tous les documents, proposant des formulations de compromis, et se trouvant ainsi au cœur du processus décisionnel.

Les rédacteurs de la Constitution

Les polémiques n'ont pas manqué en France, lors de la campagne référendaire, sur la complexité et la longueur de la Constitution. On imagine bien que le processus de négociation d'un tel texte par plusieurs centaines de personnes, de vingt-huit nationalités différentes, présente de sérieuses difficultés pratiques. Pour tenter de les surmonter, les négociateurs ont eu recours à une technique assez courante dans les organisations internationales multilatérales : le texte de négociation unique. Cette technique permet d'amorcer les discussions sur un projet de texte de compromis, pas

²⁹ Entretien avec un membre du secrétariat de la Convention européenne, Bruxelles, décembre 2005.

³⁰ Entretien avec un membre du secrétariat de la Convention européenne, Bruxelles, mars 2005.

³¹ *Ibid.*

³² *Ibid.*

nécessairement très précis et codifié au départ, élaboré très précocement par un acteur considéré comme « neutre », puis de l'amender tout au long des négociations.

A défaut de disposer de la place et des matériaux nécessaires pour analyser les propriétés et l'activité de l'ensemble des négociateurs de la Constitution, nous centrerons ici notre propos sur le secrétariat de la Convention, principal rédacteur de ce document initial et des articles amendés, rédacteur qui ne peut être considéré comme un agent parfaitement neutre, retranscrivant fidèlement une sorte d'état objectif des points de vue et des rapports de force sur l'ensemble des questions en discussion. Les membres du secrétariat de la Convention, puis de la CIG, tous hauts fonctionnaires expérimentés, pour certains de longue date spécialisés dans la négociation des traités européens, ont nécessairement imprimé leur marque sur la Constitution.

Des professionnels de la négociation des traités

« M. Keller a fait plus de CIG que n'importe qui au monde ! »³³. La succession des traités et la stabilité de leur statut professionnel ont permis à certains hauts fonctionnaires européens de devenir des spécialistes de la négociation des traités. Le directeur de la Task Force CIG du secrétariat général du Conseil, Jacques Keller est ainsi impliqué dans l'activité conférentielle depuis les négociations de l'Acte unique européen au milieu des années 1980. En cela, il ne constitue pas une exception. Le secrétaire général du secrétariat de la Convention européenne, Sir John Kerr, a directement négocié le traité de Maastricht en tant que représentant permanent du Royaume-Uni.

La moitié, au moins, des membres du secrétariat de la Convention a une expérience antérieure directe d'un processus conférentiel, généralement la CIG de Nice et la Convention pour la charte des droits fondamentaux (tableau 1). Mieux : presque tous ont une expérience de la négociation de traités, comme, pour certains d'entre eux issus d'Etats membres récemment ou en cours d'intégration, une expérience de la négociation européenne des traités d'adhésion. On constate donc qu'une proportion tout à fait exceptionnelle de ces hauts fonctionnaires est dotée d'un savoir-faire conférentiel antérieur à la Convention, quand bien même celle-ci a souvent été présentée comme un événement unique. Et ceci alors même que le président Giscard d'Estaing avait introduit des modifications substantielles dans les modalités de constitution de ce secrétariat.

Contrairement à la pratique antérieure, le secrétariat de la Convention européenne n'a pas été assuré par le secrétariat général du Conseil. Bien que les hauts fonctionnaires du Conseil soient sur-représentés (un peu moins de 40% de l'effectif total), ils ont été conduits à travailler avec des fonctionnaires issus d'autres institutions : Commission (trois), Parlement européen (deux) et ministères des Affaires étrangères des Etats membres (britannique, allemand, italien, polonais et français). Cette composition du secrétariat a probablement limité les tentations corporatistes, observées par le passé pour le secrétariat du Conseil, de privilégier les intérêts de son institution

³³ *Ibid.*

Composition du secrétariat général de la Convention européenne

<i>Nom</i>	<i>Fonction à la Convention</i>	<i>Nationalité</i>	<i>Juriste</i>	<i>Diplomate</i>	<i>Expérience confèrentielle</i>	<i>Institution d'origine</i>
Sir John Kerr	Secrétaire général	Royaume-Uni		x	x	Ministère des Affaires étrangères
Annalisa Giannella	Secrétaire générale adjointe	Italie		x		Conseil européen
Nikolaus Meyer-Landrut	Porte-parole	Danemark		x	x	Ministère des Affaires étrangères
Walpurga Speckbacher	Chef de cabinet	Autriche		x	x	Conseil européen
Alessandra Schiavo	Membre du Cabinet	Italie		x		Ministère des Affaires étrangères
Marta Arpio Santacruz	Rédacteur	Espagne	x		x	Conseil européen
Agnieszka Bartol	Rédacteur	Pologne		x		Ministère des Affaires étrangères
Hervé Bribosia	Rédacteur	Belgique	x		x	Commission européenne
Maryel van den Heuvel	Rédacteur	Pays-Bas		x		Conseil européen
Clemens Ladenburger	Rédacteur	Danemark	x		x	Commission européenne
Maria José Martínez Iglesias	Rédacteur	Espagne	x		x	Parlement européen
Guy Milton	Rédacteur	Royaume-Uni		x		Conseil européen
Ricardo Passos	Rédacteur	Portugal	x		x	Parlement européen
Kristin de Peyron	Rédacteur	Suède		x		Commission européenne
Alain Pillette	Rédacteur	Belgique	x			Conseil européen
Etienne de Poncins	Rédacteur	France		x		Ministère des Affaires étrangères
<i>Total</i>	<i>16</i>	-	<i>6</i>	<i>10</i>	<i>8</i>	-
<i>%</i>	<i>100%</i>	-	<i>38%</i>	<i>62%</i>	<i>50%</i>	-

d'origine. Elle a sans doute également entraîné quelques discussions tendues entre ces membres ³⁴.

La composition du secrétariat a été largement tributaire des exigences du président de la Convention. Afin de donner au secrétariat des gages de neutralité et de représentativité, Valéry Giscard d'Estaing s'est directement et explicitement préoccupé d'y maintenir un équilibre institutionnel (représentation des institutions communautaires) et géographique (représentation des Etats membres). Il a ainsi, par exemple, écarté certains noms proposés par la Commission, car « il manquait un juriste de la Commission et il manquait aussi un Allemand. La Commission elle-même, qui avait proposé une liste avec d'autres candidats, d'autres fonctionnaires à elle, a consenti à ce que je sois mis à disposition » ³⁵.

De ces derniers propos relatifs au processus de désignation des membres du secrétariat, il est nécessaire de relever également une autre caractéristique considérée comme particulièrement importante par les acteurs eux-mêmes. Un dernier équilibre devait être trouvé entre deux types de profil : les « juristes », c'est-à-dire les hauts fonctionnaires dont le dernier poste occupé était exclusivement consacré à un travail d'écriture et d'interprétation juridique (hauts fonctionnaires issus des services juridiques de la Commission, du secrétariat général du Conseil et du secrétariat du Parlement européen ³⁶), et les « diplomates », hauts fonctionnaires ayant certes des compétences et des expériences juridiques, en particulier dans la négociation des traités, mais qui étaient plus directement impliqués dans la formulation des politiques de l'Union (relations extérieures, politique étrangère et de sécurité commune, marché intérieur), et, du même coup plus directement sensibilisés, dans leurs pratiques antérieures, à certains enjeux politiques opérationnels du traité constitutionnel ³⁷. « Il y avait tout d'abord des juristes des services juridiques, qui, je pense, est une catégorie bien spécifique, étant donné qu'ils baignent dans le milieu juridique pur dans le quotidien, et ça c'était un élément très important, parce qu'ils ont apporté une véritable rigueur juridique et institutionnelle. Et là, c'était très utile d'avoir des personnes des services juridiques des trois institutions. [...] On avait aussi une autre

³⁴ Sur ces points, on peut se reporter à F. DELOCHE-GAUDEZ, « Le secrétariat de la Convention européenne : un acteur influent », *Politique européenne*, 13, 2004, p. 43-67.

³⁵ Entretien avec un membre du secrétariat de la Convention européenne, Bruxelles, 2005.

³⁶ L'un des membres du secrétariat issu du Parlement européen provenait du service juridique du Parlement, l'autre était administrateur auprès de la commission des affaires constitutionnelles.

³⁷ Avec un cas particulier et atypique, celui d'Hervé Bribosia, qui, bien que travaillant auparavant au sein du Groupe des conseillers politiques de la Commission européenne, était un juriste de formation qui n'avait cessé de mener des travaux juridiques sur la révision des traités dans le cadre de ses activités académiques à l'Institut européen de Florence. Il avait auparavant participé au processus conférentiel d'Amsterdam comme conseiller à la représentation permanente de la Belgique.

catégorie avec des personnes qui avaient une expérience dans les relations extérieures. Et c'était important aussi d'avoir des gens avec cette compétence appliquée »³⁸.

Les juristes « purs » constituaient environ 40% du secrétariat. « Je crois que l'objectif c'était de composer le secrétariat moitié juristes, moitié non juristes. C'était une bonne approche. D'avoir uniquement des juristes ce serait un désastre. Mais on a quand même besoin d'une certaine expertise juridique. Surtout quand on commence à rédiger des articles. Donc l'objectif, c'était de faire un bon mélange de juristes et de non-juristes »³⁹. Même si les diplomates avaient acquis dans leurs parcours des compétences pratiques en matière de rédaction des traités, aucun n'avait une formation proprement juridique. Leurs formations et leurs diplômes sont particulièrement hétérogènes : doctorat d'histoire, maîtrise de philosophie, diplômes de langues, d'économie, de gestion, de science politique. Leur point commun est donc, pour la plupart, d'avoir intégré les services diplomatiques de leur Etat d'origine (avant, pour certains, d'intégrer les institutions communautaires) et d'avoir généralement assez directement participé à la négociation de traités européens.

A cette expérience conférentielle directe, il faut ajouter, pour les membres issus du secrétariat général du Conseil, une pratique quotidienne de la formulation des compromis entre les délégations des quinze Etats membres. « Nous sommes tout de même très habitués à faire le secrétariat de groupes, même si la Convention c'est un peu différent. Nous sommes très habitués à faire des compromis entre les différentes positions. Il ne faut pas oublier que nous travaillons pour les quinze »⁴⁰.

Après la Convention, le secrétariat de la CIG a été, très classiquement, confié au secrétariat du Conseil où une Task Force CIG a été mise en place. Comprenant moins d'une dizaine de personnes, cette Task Force était constituée d'une partie des rédacteurs du secrétariat de la Convention issu du secrétariat du Conseil et d'autres hauts fonctionnaires qui avaient suivi de près la phase conventionnelle et qui, par ailleurs, à l'instar de son directeur Jacques Keller ou du directeur du service juridique, le juriconsulte Jean-Claude Piris, avaient une très grande expérience conférentielle.

La non-sollicitation des organes quotidiens de l'action européenne (comme le Coreper) a pu resserrer davantage encore l'activité rédactionnelle autour de ces professionnels de la négociation des traités. Mais jusqu'à quel point ces experts ont-ils pesé sur la négociation du traité constitutionnel ?

S'imposer en imposant le « bon » compromis

« Voilà, je peux dire que maintenant je reconnais toute une série d'articles qui sont, si j'ose dire, les miens »⁴¹... S'interroger sur l'influence d'un acteur dans un

³⁸ Entretien avec un membre du secrétariat de la Convention européenne, Bruxelles, novembre 2005.

³⁹ Entretien avec un membre du secrétariat de la Convention européenne, Bruxelles, mars 2005.

⁴⁰ Entretien avec un membre du secrétariat de la Convention européenne, Bruxelles, mai 2005.

⁴¹ Entretien avec un membre du secrétariat de la Convention européenne, Bruxelles, mars 2005.

processus décisionnel est un exercice scientifiquement périlleux. A cet égard, les institutions supranationales sont généralement considérées comme des acteurs de peu de poids dans le champ des traités car elles ne seraient pas aptes à introduire des propositions innovantes de grande ampleur ⁴². En réalité, la technique du texte de négociation unique réduit sensiblement la possibilité pour quiconque d'introduire des modifications spectaculaires et réduit davantage encore la possibilité de les introduire seul. Le rédacteur du texte initial, le collecteur des amendements, ici le secrétariat de la Convention, occupe dès lors une position clé dans le processus décisionnel. « Dès le début, ce sont nos documents qui ont constitué la base des discussions. [...] Et nous avons nous-mêmes rédigé les rapports des différents groupes de travail, qui étaient très importants, parce que c'était sur cette base que la Convention a débattu de chaque sujet. [...] Puis nous avons commencé, dès le début janvier 2003, à rédiger les articles de la Constitution » ⁴³.

L'impact du secrétariat sur la définition de l'agenda conventionnel ne saurait être négligé. On peut clairement identifier des articles directement introduits par le secrétariat qui, sans apporter une nouvelle compétence à l'Union (ce que la très grande majorité des articles de la Constitution ne faisait pas non plus), sont loin d'être dépourvus de toute portée. « Personne ne nous a demandé de faire un article sur l'aide humanitaire. On l'a fait quand même. Parce qu'on estimait que ça manquait. L'aide humanitaire est fondée sur l'article 177. Il y a un règlement. Nous, on estimait que ça méritait d'être clarifié. On a proposé un texte. Il a été discuté. Et puis voilà » ⁴⁴. Davantage encore – et la technique du texte de négociation unique n'y est pas étrangère –, le secrétariat pouvait peser sur la restriction de l'agenda (*agenda-exclusion*) ⁴⁵ : il y a eu « le débat sur la majorité super-qualifiée, idée qui est venue à plusieurs reprises dans les discussions et qui est revenue tout à la fin comme une possibilité de sortir de l'impasse dans certains domaines. Et là, j'ai senti quand même que le secrétaire général n'en voulait absolument pas et jamais une proposition du secrétariat n'a été avancée à ce sujet » ⁴⁶.

⁴² A. MORAVCSIK, « A New Statecraft ? Supranational Entrepreneurs and International Cooperation », *International Organization*, 53(2), 1999, p. 267-306 ; A. MORAVCSIK, K. NICOLAÏDIS, « Explaining the Treaty of Amsterdam : Interests, Influence, Institutions », *Journal of Common Market Studies*, 37(1), 1999, p. 59-85 ; M. A. POLLACK, *The Engines of European Integration : Delegation, Agency and Agenda Setting in the EU*, Oxford, Oxford University Press, 2003.

⁴³ Entretien avec un membre du secrétariat de la Convention européenne, Bruxelles, mars 2005.

⁴⁴ Entretien avec un membre du secrétariat de la Convention européenne, Bruxelles, novembre 2005.

⁴⁵ Sur la notion de mise sur agenda, voir l'ouvrage classique de J. KINGDON, *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, New York, Harper & Collins, 1984. Sur la distinction entre *agenda-structuring* et *agenda-exclusion*, voir notamment : J. TALLBERG, « Agenda-shaping powers of Council Presidency », in O. ELGSTRÖM (ed.), *European Union Council Presidencies*, London, Routledge, 2003, p. 18-37.

⁴⁶ Entretien avec un membre du secrétariat de la Convention européenne, Bruxelles, décembre 2005.

Mais plutôt que de chercher à repérer les « préférences » des membres du secrétariat (individuellement ou collectivement) qui auraient été défendues avec succès dans le projet de la Constitution ⁴⁷, nous nous intéresserons de manière plus approfondie aux effets de conformation conférentielle générés par le travail de filtrage et d'arbitrage rédactionnel du secrétariat. En d'autres termes, nous nous demanderons, notamment, comment les professionnels de la production des traités pouvaient remettre les négociateurs sur le « droit chemin » de la pratique conférentielle.

A l'exception notable des questions institutionnelles, les conventionnels, y compris le président, ont très largement sollicité le secrétariat pour la formulation des textes et des compromis. Dès le départ et jusqu'à la fin des négociations, c'est au secrétariat qu'il revenait « de faire des propositions de compromis, d'essayer de trouver un centre de gravité dans la plupart des positions exprimées » ⁴⁸. Le secrétariat intervenait « en première ligne », là où se faisait le travail effectif de révision des traités, notamment « à partir du moment où les groupes de travail ont commencé à se mettre en place » ⁴⁹. Il appartenait donc à ces rédacteurs de formuler un projet dans la zone relativement étroite de ce qui était politiquement et juridiquement acceptable (à la fois par le Praesidium, par les conventionnels et par les Etats membres aux commandes de la future CIG). A ce niveau, bien entendu, le secrétariat pouvait déjà appuyer certaines options, en omettre d'autres, canaliser les discussions à venir.

C'est dans la prise en compte des amendements que l'effet de prisme structurel opéré par le secrétariat est le plus visible. « Alors à la Convention, on faisait une proposition de texte en plénière. Puis ensuite on avait toute une flopée d'amendements. Et là, on demandait d'abord l'avis du rédacteur de l'article en question quant à savoir si les amendements étaient bons ou mauvais. Ensuite une discussion intervenait au sein du secrétariat, présidée par Sir John Kerr, quant à savoir ce qu'on devait prendre en compte et ce que l'on devait évacuer comme amendement » ⁵⁰. Les membres du secrétariat étaient donc habilités à juger de l'opportunité des amendements, à trier « le bon grain de l'ivraie ».

Mais comment s'opérait cette sélection ? Ce n'est pas un hasard si le premier argument avancé par les rédacteurs est un critère « technique », juridique (c'est-à-dire de conformité à la pratique en vigueur dans le champ et à leurs compétences professionnelles spécifiques) : « Il y a des amendements qui sont absurdes d'un point de vue juridique parce que c'est tout à fait à côté de la plaque, en terme rédactionnel ou en terme de compétence, par exemple. On sait que l'Union n'a pas de compétence dans ce domaine-là, tout le monde est d'accord. Et puis il y a un article rédigé de manière telle qu'il donnerait l'illusion que la compétence existe.

⁴⁷ Pour des observations empiriques à ce sujet, voir F. DELOCHE-GAUDEZ, « Le secrétariat de la Convention... », *op. cit.*

⁴⁸ Entretien avec un membre du secrétariat de la Convention européenne, Bruxelles, mars 2005.

⁴⁹ Entretien avec un membre du secrétariat de la Convention européenne, Bruxelles, avril 2005.

⁵⁰ *Ibid.*

Il y avait quelques amendements qui étaient tout à fait à côté de la plaque »⁵¹. Le premier rôle, le premier réflexe des rédacteurs de la Constitution était d'éliminer, de mettre hors champ, tout ce qui n'était pas conforme au mandat conférentiel et tout ce qui n'était pas conforme aux pratiques conférentielles, même si bien entendu, ce qui n'était qu'une correction « technique » pour le secrétariat pouvait constituer un enjeu politique important pour certains négociateurs de la Constitution. En d'autres termes, le travail de cadrage opéré par le secrétariat obligeait les membres de la Convention à s'approprier les bonnes pratiques, à jouer selon les règles du jeu conférentiel. Très significativement, de ce point de vue, plusieurs membres du secrétariat soulignent la capacité de nombreux négociateurs à « s'approprier la matière. [...] Les hommes politiques devaient, de manière approfondie, s'approprier eux-mêmes des questions avec toute leur technicité »⁵². Certains étaient déjà expérimentés, d'autres devaient apprendre : « il y avait le commissaire Vitorino qui comprenait naturellement tout, il y avait M. Bruton qui avait appris beaucoup »⁵³.

Inversement, lorsqu'un amendement était en parfaite adéquation avec les modes spécifiques de construction des traités, il avait de fortes chances d'être retenu. « Parfois dans les textes que l'on proposait, il y avait effectivement des erreurs rédactionnelles ou des choses qui étaient ambiguës. Et certains amendements permettaient de clarifier des choses. On pouvait les prendre en considération. Il y avait des problèmes de concordance, de cohérence entre une disposition et une autre et certains avaient raison de mettre le doigt là-dessus et donc les amendements pouvaient être pris en compte »⁵⁴. C'est donc lorsqu'ils présentaient des amendements perçus et construits comme purement juridiques, c'est-à-dire mettant potentiellement en jeu la crédibilité professionnelle des experts de la négociation des traités, que les négociateurs avaient le maximum de chance d'être écoutés. Lorsqu'un amendement « clarifiait ou améliorait le texte du point de vue juridique, c'était très simple »⁵⁵.

Mais la plupart des amendements n'étaient pas considérés comme de simples mises au point juridiques sans conséquence sur la substance de la Constitution. De ce point de vue, aucun acteur ne pouvait être neutre aux yeux du secrétariat : « Il y avait certaines discussions avec la Commission qui reflétaient le point de vue de la Commission en tant qu'institution qui veut se positionner sur l'échiquier institutionnel. Ça, c'est une prise de position politique »⁵⁶. Ces amendements (qualifiés ici de « politiques ») sont ceux qui font « bouger les lignes », qui modifient

⁵¹ *Ibid.*

⁵² Entretien avec un membre du secrétariat de la Convention européenne, Bruxelles, décembre 2005.

⁵³ *Ibid.*

⁵⁴ Entretien avec un membre du secrétariat de la Convention européenne, Bruxelles, avril 2005.

⁵⁵ Entretien avec un membre du secrétariat de la Convention européenne, Bruxelles, novembre 2005.

⁵⁶ Entretien avec un membre du secrétariat de la Convention européenne, Bruxelles, avril 2005.

formellement les rapports de force inter-institutionnels ou inter-étatiques (l'exemple parfait étant la pondération des voix au Conseil). Ces amendements sont bien entendus particulièrement importants pour les négociateurs, mais le coût de recevabilité d'un tel amendement par le secrétariat était bien plus élevé que pour les amendements considérés comme « purement juridiques » par les rédacteurs. Ils ne s'imposaient pas aussi directement. Les rédacteurs ne se sentaient pas nécessairement contraints de prendre ces amendements en considération autrement que comme des indicateurs de l'acceptabilité de leur propre formulation de compromis. Le secrétariat avait placé le « curseur » à un certain endroit, il testait et vérifiait que les amendements se neutralisaient suffisamment pour rendre le texte acceptable par tous. « On avait par exemple, pour schématiser, 50% des amendements qui étaient ultra-fédérateurs et 50% des amendements qui étaient typiquement euro-sceptiques. Et nous, nous étions au milieu. Ce qui signifiait que nous étions au bon endroit. Il ne fallait pas bouger le curseur. Chacun venait avec des amendements qui reflétaient son point de vue propre, nous permettant de voir que le consensus avait des chances de se situer exactement là où on avait mis le curseur dans le cadre de la rédaction de cette disposition » ⁵⁷.

Pour être intégrés au texte, ces amendements faisaient l'objet d'une évaluation, d'une estimation de leur force, des conséquences de leur prise en compte et de leur rejet. Ce qui donne du poids à un amendement, ce n'est pas nécessairement le nombre, mais d'abord le fait qu'il provienne de « conventionnels importants » ⁵⁸. Certes, « on ne pouvait pas accepter les amendements qui venaient d'une très, très petite partie des conventionnels » ⁵⁹. Le nombre compte, tout de même un peu. Mais « enfin, on ne raisonnait pas en terme de majorité » ⁶⁰. « Soyons honnêtes, certaines fois ça dépendait de qui appuyait les amendements. Certains amendements avaient plus de force que d'autres. S'il y avait quatre gouvernements, quatre grands Etats membres qui appuyaient un amendement, même si c'était seulement quatre, quand même c'était beaucoup plus fort qu'un amendement appuyé par vingt eurosceptiques des parlements nationaux et du Parlement européen. Evidemment, on tenait compte quand même du poids politique des amendements. Et en fonction de ça, on préparait un nouveau texte qui essayait de les intégrer » ⁶¹.

En observant de près la négociation de la Constitution, on s'aperçoit que la construction du « bon » compromis obéissait à des logiques tout à fait ordinaires du jeu conférentiel. Le secrétariat de la Convention n'était certes pas un *deus ex machina*. Il anticipait avant tout l'acceptabilité de ses propositions rédactionnelles.

⁵⁷ *Ibid.*

⁵⁸ Entretien avec un membre du secrétariat de la Convention européenne, Bruxelles, novembre 2005.

⁵⁹ Entretien avec un membre du secrétariat de la Convention européenne, Bruxelles, mai 2005.

⁶⁰ Entretien avec un membre du secrétariat de la Convention européenne, Bruxelles, avril 2005.

⁶¹ Entretien avec un membre du secrétariat de la Convention européenne, Bruxelles, mai 2005.

Tous ses textes passaient par la présidence et le Praesidium qui n'hésitaient pas à les modifier avant de les présenter en séance plénière. Les présidents des groupes de travail ont également joué un rôle essentiel dans la construction des compromis. Mais il n'en reste pas moins que ces hauts fonctionnaires, pour beaucoup spécialistes de la négociation des traités, ont largement contribué à maintenir la Convention dans le cadre du jeu conférentiel en s'imposant véritablement comme des bâtisseurs de la Constitution.

L'Europe des régions en actes ?

Processus conventionnel et construction d'un intérêt territorial européen

Romain PASQUIER

« L'Europe des régions »... Cette formule popularisée par Denis de Rougemont dans le courant des années soixante a fait couler beaucoup d'encre ¹. Essayistes, praticiens, universitaires ont cherché, souvent en vain, à en prendre la mesure depuis plusieurs décennies. Alors que la recherche s'est plutôt attachée jusque-là à montrer en quoi la réalité empirique venait confirmer ou infirmer l'existence d'une « Europe des régions », l'approche adoptée ici amène à la considérer comme un cadre cognitif et normatif de mobilisation autour du fait régional en Europe. Le processus d'intégration européenne mettant en cause à moyen ou long terme la souveraineté des Etats nations, les groupes d'acteurs en charge de la défense des autonomies régionales et locales ont très vite compris l'intérêt qu'ils pourraient avoir à jouer la carte européenne ². De leur côté, les institutions européennes, confrontées à la réticence des bureaucraties des Etats membres à céder des parcelles de souveraineté, ont cherché dès les années soixante à renforcer leurs relations avec les autorités régionales et locales. Ainsi, de l'Acte unique aux traités de Maastricht et d'Amsterdam, chaque tournant ou approfondissement du processus d'intégration européenne s'est caractérisé par la mobilisation des autorités régionales et locales regroupées en organisations pan-

¹ C'est à partir des années soixante que Denis de Rougemont développe sa thèse sur l'Europe des régions en cherchant à montrer son importance dans l'optique d'un renouvellement du fédéralisme européen. Le contexte des années soixante joue très fortement sur l'évolution de sa pensée avec l'émergence des revendications régionalistes en Europe de l'Ouest et les prémises d'une politique régionale européenne : F. SAINT-OUEN, *Denis de Rougemont et l'Europe des régions*, Genève, Fondation Denis de Rougemont, 2003.

² R. PASQUIER, *La capacité politique des régions. Une comparaison France/Espagne*, Préface d'Yves Mény, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2004.

européennes. A cet égard, la Convention européenne est un excellent révélateur des mobilisations, conflits, controverses autour du fait régional et local en Europe.

A la suite du traité de Nice, une fenêtre d'opportunité politique inédite s'ouvre pour les autorités régionales et locales en vue de renforcer la dimension territoriale de la construction européenne, produisant des effets contradictoires sur la structuration des intérêts territoriaux. D'un côté, une série d'organisations européennes de représentation des autorités régionales et locales se mobilisent pendant trois longues années en multipliant les déclarations politiques et les rapports d'expertise. De l'autre, une concurrence de plus en plus vive s'installe entre ces différentes organisations qui défendent des visions bien différenciées de l'organisation territoriale de l'Union européenne, d'une Europe de la diversité territoriale à une Europe des régions à pouvoir législatif. Les travaux de la Convention contribuent néanmoins à la construction d'un consensus territorial. Dans les premiers mois, la fragmentation des intérêts et le déploiement de stratégies d'influence isolées rendent ces organisations inaudibles. Mais, les règles du jeu institutionnel internes à la Convention contraignent progressivement ces organisations à bâtir une coalition d'intérêts qui se concrétise dans une « plate-forme des organisations représentatives des autorités régionales et locales ». S'appuyant sur une forte capacité d'expertise juridique et quelques relais politiques clés, cette plate-forme parvient à donner au projet de Constitution une tonalité territoriale inédite.

Le moment constituant entre attentes et désillusions

L'année 2000 constitue, à bien des égards, un tournant pour les autorités locales et régionales en Europe, notamment du fait de la convergence entre les stratégies de certains entrepreneurs de politique publique et des dynamiques politiques de la mise à l'agenda européen de la question constitutionnelle ³. A partir de la fin de l'année 2000, la Commission européenne lance en effet des groupes de travail sur la gouvernance européenne au sein desquels se mobilisent les organisations de représentation des pouvoirs régionaux et locaux ⁴. Le Livre blanc sur la gouvernance européenne, qui contient une série de recommandations sur les moyens de renforcer la démocratie en Europe et d'accroître la légitimité de l'action publique européenne, préconise notamment « un dialogue plus systématique avec les associations européennes et nationales de collectivités, régionales et locales » ⁵. Dès 2000-2001, les organisations de représentation des pouvoirs régionaux et locaux établissent un

³ J. W. KINGDON, *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, University of Michigan, Harper & Collins Publishers, 1984.

⁴ Sur les douze groupes de travail qui ont participé à l'élaboration du Livre blanc sur la gouvernance européenne, deux ont fortement mobilisé les associations de représentation des pouvoirs territoriaux : le groupe IIIb consacré à la « Définition des critères et des conditions de la décentralisation aux niveaux national et régional » et le groupe IVc sur « L'articulation des divers niveaux de territoire par la cohésion sociale et le développement durable ».

⁵ COMMISSION EUROPÉENNE, *Le Livre blanc de la gouvernance européenne*, Bruxelles, Office des publications officielles des Communautés européennes, 2001, p. 17.

lien direct entre l'élaboration du Livre blanc et le processus constituant ⁶. A la suite du traité de Nice, les Länder font par ailleurs pression sur le gouvernement fédéral allemand pour qu'une clarification des compétences entre l'UE, les Etats membres et les entités fédérées soit discutée à l'échelle européenne. Durant le second semestre 2001, la présidence belge, sensible à la question régionale, parvient à l'inclure dans le mandat qui est fixé à la future Convention par la déclaration de Laeken. Si la perspective d'une « constitution européenne » et la possibilité d'y intégrer une dimension régionale et locale à la suite de la déclaration de Laeken mobilise fortement les organisations de représentation des pouvoirs territoriaux, elle met également en lumière la diversité de leurs représentations. Deux grands clivages apparaissent. Un premier clivage oppose celles qui entendent défendre la diversité territoriale de l'Europe à celles qui défendent la constitutionnalisation de l'Europe des régions : une Europe de la diversité territoriale contre une Europe des régions. Ce clivage, qui remonte aux années 1970-1980, se double d'un second clivage, datant de la fin des années 1990, opposant les régions à pouvoir législatif, qui entendent peser de manière singulière dans le processus constituant, à toutes les autres entités territoriales.

*Composition de la plate-forme des organisations représentatives
des autorités régionales et locales auprès de la Convention*

<i>Organisations</i>	<i>Objectifs</i>
Conseil des communes d'Europe (CCE), puis Conseil des communes et régions d'Europe (CCRE)	Fondé en 1951, le CCE, rebaptisé le CCRE en 1985, représente environ 100 000 collectivités locales et régionales. Il se veut le représentant de la diversité territoriale en Europe.
Association des régions frontalières européennes	Fondée en 1971, elle regroupe 80 régions recouvrant les frontières internes et externes de l'Union européenne.
Conférence des régions périphériques maritimes d'Europe (CRPM)	Fondée en 1973, elle regroupe aujourd'hui 150 régions européennes à la périphérie maritime de l'Europe.
Assemblée des régions d'Europe (ARE)	Fondée en 1985 à l'initiative de la CRPM, l'ARE regroupe 250 régions issues de trente pays. L'ARE entend accroître le rôle politique des régions en Europe.
Conférence des assemblées législatives régionales européennes (CALRE)	Créée en 1997 à Oviedo, elle regroupe aujourd'hui 64 présidents des Assemblées législatives régionales européennes. Son activité a été quelque peu éclipsée par la création de REG LEG en 2000.

⁶ « Le Livre blanc de la Commission sur la gouvernance européenne souligne que la légitimité de l'Union dépend aujourd'hui de l'implication et de la participation à tous les niveaux (...), européen, national, régional et local. Tous jouent en effet un rôle essentiel dans la gouvernance et dans le gouvernement de l'Europe ». Prise de position du CCRE sur la Convention sur l'avenir de l'Europe, 16 août 2002, http://www.ccre.org/prises_de_positions.

Réseau des régions à pouvoir législatif (REG LEG)	Fondé en 2000, il regroupe 52 présidents de régions à pouvoir législatif. Il entend défendre auprès de l'UE les intérêts spécifiques des régions à pouvoir législatif.
Réseau des grandes villes européennes (EUROCITIES)	EUROCITIES est le réseau des principales villes européennes. Il regroupe une centaine de grandes villes européennes.

Des clivages hérités

Qu'est-ce que les régions et les autorités locales ont cherché à promouvoir dans ce processus conventionnel ? Il peut être utile de distinguer deux catégories principales de contributeurs aux débats. Tout d'abord les institutions de l'UE elles-mêmes, en particulier le Comité des régions, mais également la Commission et le Parlement. Ensuite, les associations pan-européennes de représentation des pouvoirs locaux et régionaux qui, tout en formulant des revendications communes, démontrent en même temps des clivages nets liés à leur histoire et à leur rapport à l'Europe.

Sur un ensemble de questions, ces différents acteurs se rejoignent, notamment sur la nécessité de (1) renforcer le rôle du Comité des régions dans la procédure de décision afin d'en faire le gardien du principe de subsidiarité ; (2) donner une reconnaissance constitutionnelle aux autorités sub-nationales en incorporant la Charte européenne de l'autonomie locale aux traités ⁷ ; (3) enfin, consolider la démocratie locale et régionale en tant que facteur clé de la démocratie en Europe.

Au-delà de ces éléments de consensus, néanmoins, chaque institution ou organisation poursuit des objectifs et défend des intérêts qui lui sont propres. Ainsi le Comité des régions entend faire du processus conventionnel un moment clé du renforcement de sa position dans le système politique européen, avec de nouveaux droits politiques, comme la saisine de la Cour de justice pour défendre ses prérogatives dans le cadre du principe de subsidiarité, le droit à un veto suspensif pour certains aspects de ses fonctions obligatoires, la mise en œuvre de sanctions en cas de non-consultation, l'extension de son mandat de consultation obligatoire aux secteurs de l'agriculture, de la recherche et du développement technologique, le droit d'adresser des questions écrites et orales à la Commission, enfin le droit à une co-décision dans certains secteurs spécifiques.

Quant aux associations européennes de représentation des pouvoirs territoriaux, des clivages nets apparaissent. Le premier clivage est à chercher dans la construction d'une représentation régionale et locale auprès des institutions de l'Union européenne. Il oppose la vision d'une Europe de la diversité territoriale défendue par le Conseil des communes et régions d'Europe (CCRE) à celle d'une Europe des régions incarnée par la Conférence des régions périphériques maritimes d'Europe (CRPM) et son bras politique, l'Assemblée des régions d'Europe (ARE). La vision du CCRE repose sur

⁷ La Charte européenne de l'autonomie locale a été adoptée le 15 octobre 1985 par le Conseil de l'Europe.

l'idée d'une nécessaire prise en compte de la diversité territoriale de l'Europe, ce qui suppose un égal traitement entre les villes, les communes et les régions. Les villes étant numériquement plus nombreuses, le CCE-CCRE reste méfiant vis-vis du projet d'une Europe des régions qui ne tiendrait pas compte de la diversité des échelons territoriaux, alors même que les maires des grandes villes européennes s'organisent dans un réseau parallèle, EUROCITIES, visant à défendre plus spécifiquement les intérêts urbains auprès des institutions européennes. A l'inverse, la CRPM ainsi que d'autres associations de représentation des régions cherchent à renforcer le rôle des régions dans les politiques territoriales de l'Union en développant une expertise grandissante en matière d'aménagement du territoire.

Cette série d'oppositions trouve son origine dans la construction historique de ces organisations. Le CCE-CCRE constitue, jusque dans les années 1970, la principale organisation de représentation des pouvoirs locaux, en développant notamment la formule des jumelages entre villes européennes⁸. Mais l'entrée des régions sur la scène européenne vient fissurer ce monopole. A la suite du traité de Rome, la Commission européenne cherche en effet à élaborer une politique régionale communautaire. En décembre 1961, à l'initiative de son vice-président, Robert Marjolin, ancien collaborateur de Jean Monnet, la Commission européenne organise une première conférence sur les économies régionales qui réunit trois cents délégués des six pays membres. De 1962 à 1964, trois groupes de travail œuvrent à l'élaboration d'une politique régionale européenne. Les élites de la « régionalisation à la française » y sont représentées avec des personnalités comme Philippe Lamour, ancien président du Conseil national de l'aménagement du territoire, ou Georges Pierret, secrétaire général du Comité d'études et de liaison des intérêts bretons (CELIB), alors jeune expert en développement régional. Mais la gestation d'une politique régionale s'avère difficile. La politique de la chaise vide adoptée par la France en 1965 ainsi que le compromis de Luxembourg de 1966 permettent à plusieurs Etats membres de bloquer le projet. Ce n'est qu'en 1968 qu'une direction générale de la politique régionale (DG XVI) voit le jour, suivie par différentes structures spécialisées au sein du Parlement et du Conseil économique et social. Ce sont finalement les négociations autour du processus d'élargissement qui permettent l'avènement d'une véritable politique régionale avec la création du FEDER en 1975. En 1972, en prévision du Sommet de Paris, la Grande-Bretagne et l'Irlande, qui souhaitent rejoindre la Communauté, n'acceptent le coût engendré par la politique agricole commune qu'à la condition que l'Europe des neuf mette en œuvre une politique régionale pour réduire les disparités économiques territoriales⁹.

Les décennies 1970-1980 voient ainsi se développer une série d'associations de représentation fonctionnelle des régions européennes. Dès lors que la voie d'une reconnaissance des régions par les instances européennes est en marche, il s'agit de faire de la région le niveau pertinent de l'aménagement du territoire et

⁸ A. VION, *La constitution des enjeux internationaux dans le gouvernement des villes françaises (1947-1995)*, Thèse pour le doctorat de science politique, Université de Rennes 1, 2000.

⁹ R. PASQUIER, *La capacité politique des régions...*, *op. cit.*, p. 133 et s.

du développement économique en lien avec les nouvelles politiques publiques européennes. A l'initiative du CELIB est créée en avril 1973 à Saint-Malo la Conférence des régions périphériques maritimes d'Europe (CRPM)¹⁰. Les vingt-trois régions fondatrices exigent une politique régionale européenne afin de rééquilibrer l'Europe et de rétablir l'harmonie entre le centre et la périphérie, entre régions riches et régions pauvres. Dès lors, une lutte pour le monopole de la représentation auprès des institutions européennes s'engage entre le CCRE et la CRPM. Celle-ci est avivée par la Commission européenne qui, à partir du milieu des années 1980, mène une « stratégie silencieuse » de contournement des administrations centrales via l'institutionnalisation d'un partenariat avec les acteurs infra-nationaux¹¹. L'opposition culmine en 1985 quand la CRPM décide de créer l'Assemblée des régions d'Europe (ARE), organisation généraliste qui se donne pour mission l'entrée des régions dans les institutions européennes¹². Des négociations difficiles sont entamées entre la Commission européenne, l'ARE et le CCRE. Un accord est finalement trouvé en décembre 1987 pour la création d'un Comité consultatif des collectivités régionales et locales composé de deux sections de quarante-deux membres chacune, l'une représentant les régions, l'autre les collectivités locales. Cette division en deux sections était la revendication principale de l'ARE afin d'éviter une dilution du fait régional dans les particularismes locaux. Ce conflit entre intérêts régionaux et locaux se reproduit lors de la création du Comité des régions par le traité de Maastricht en 1992¹³.

¹⁰ Georges Pierret joue un rôle clé dans l'organisation en mobilisant les réseaux européens qu'il a constitués dans les groupes de travail sur la politique régionale au début des années 1960 à Bruxelles. Il est soutenu par René Pleven et Joseph Martray, leaders historiques du CELIB : R. PASQUIER, « La régionalisation française revisitée. Fédéralistes, mouvement régional et élites modernisatrices (1950-1964) », *Revue française de science politique*, 53(1), 2003, p. 101-125. Il peut aussi compter sur le soutien du ministre de l'Aménagement du territoire de l'époque, Olivier Guichard (le délégué à la DATAR, Jérôme Monod le représente à la Conférence), et de la Commission européenne qui a dépêché sur place un représentant, M. Zamaron : G. PIERRET, *Régions d'Europe. La face cachée de l'Union*, Rennes, Editions Apogée, 2003.

¹¹ I. TÖMMEL, « Transformation of Governance : The European Commission's Strategy for Creating a Europe of the Regions », *Regional and Federal Studies*, 8(2), 1998, p. 52-80.

¹² En 1983, au cours d'une grande Conférence des régions de la Communauté européenne et des pays candidats, Espagne et Portugal, le CCRE, majoritaire dans les délégations nationales, avait écarté des débats et de la déclaration finale la question de la création d'une instance représentative des régions. C'est en réponse que la CRPM organise, en novembre 1985, les Assises générales des régions d'Europe dans l'hémicycle du Parlement européen. Présidée par Edgar Faure, la nouvelle Assemblée des régions d'Europe (ARE) défie ouvertement le vieux Conseil des communes d'Europe qui devient quelques jours plus tard le Conseil des communes et des régions d'Europe (CCRE).

¹³ En effet, la représentation est surtout régionale dans les Etats fédéraux ou régionalisés que sont l'Autriche, la Belgique, l'Allemagne, la France, l'Espagne et l'Italie, alors qu'elle est surtout locale dans les pays centralisés comme le Danemark, la Finlande, l'Irlande, la Grèce, le Luxembourg, les Pays-Bas, la Suède et le Royaume-Uni. Les centres d'intérêt des uns et des autres varient. Les représentants régionaux tendent à s'intéresser davantage aux grandes questions économiques et politiques dont ils délibèrent dans leurs instances nationales, alors que

Ces représentations concurrentes de l'Europe des territoires sont parfaitement perceptibles dans les prises de position qui ont précédé la Convention. Si le CCRE et la CRPM sont d'accord pour développer le principe de subsidiarité afin de renforcer le rôle des autorités régionales et locales dans le système de décision européenne, des différences assez nettes persistent. Le CCRE propose que le projet de traité garantisse le respect des libertés locales et des identités régionales à travers « une référence et un engagement spécifique au principe de la charte du Conseil de l'Europe sur l'autonomie locale de 1985, signée par tous les Etats membres. [...] Cela pourrait être un des éléments de l'acquis communautaire [afin que] toute tentative d'un Etat membre visant à abolir la démocratie locale constitue une atteinte aux principes fondateurs, et permette ainsi à l'Union d'engager des mesures appropriées »¹⁴. A l'inverse, la CRPM, fidèle à l'héritage du régionalisme fonctionnel à la française, déclare qu'elle considère le vieux débat entre Europe des Etats et Europe des régions comme dépassé. Elle met en revanche l'accent sur la clarification des compétences entre niveaux européen, national et régional ; l'association des régions à l'élaboration des positions nationales sur les politiques européennes ainsi que la collaboration des régions au processus de consultation européen et à la mise en œuvre des politiques à impact territorial¹⁵. L'ARE quant à elle soutient une ligne politique maximaliste en se considérant comme la représentante d'un « intérêt régional » en Europe¹⁶. Elle demande que les régions soient reconnues en tant que troisième niveau de gouvernement en Europe à travers une clarification des compétences entre les différents niveaux, la possibilité pour les régions de saisir la Cour de justice en cas de violation du principe de subsidiarité, en vue de faire des régions des partenaires directs de la politique de cohésion dans la perspective de l'élargissement.

A ce premier clivage hérité de la longue histoire de la représentation territoriale au niveau européen vient s'ajouter un deuxième clivage plus particulièrement hérité de la deuxième moitié des années 1990. Lassées de voir leurs intérêts spécifiques peu pris en compte dans les instances de l'Union européenne ou dans les associations de représentation territoriale traditionnelles, plusieurs régions à pouvoir législatif ont alors pris l'initiative de coordonner leur action. Cette différenciation croissante

les représentants locaux s'occupent de préférence de la fourniture de services et de problèmes urbains. Cependant, un profond fossé sépare les régions en ce qui concerne le problème de la représentation. Les Länder allemands ont vainement tenté de modeler le Comité sur l'exemple du Bundesrat qui est organisé selon le principe d'une représentation institutionnelle. Mais ils se sont heurtés aux Communautés autonomes espagnoles ainsi qu'à la plupart des administrations sub-nationales, plus flexibles sur la représentation personnelle.

¹⁴ Prise de position du CCRE sur la Convention sur l'avenir de l'Europe, 16 août 2002, http://www.ccre.org/prises_de_positions.

¹⁵ Mémorandum de la CRPM : « La place des régions dans la nouvelle gouvernance européenne. A l'attention de la présidence belge de l'Union européenne, des Etats membres et des institutions européennes en vue du sommet de Laeken », juillet 2001.

¹⁶ Document de l'Assemblée des régions d'Europe, *Meeting with President Valéry Giscard d'Estaing, President of the European Convention : Contribution by the Assembly of European Regions*, Valencia, 7 mars 2002.

de la représentation politique territoriale prend essentiellement deux formes organisationnelles, la Conférence des présidents des assemblées législatives régionales d'Europe (CALRE) et surtout la Coordination des régions à pouvoir législatif (REG LEG). La première Conférence des présidents des régions européennes à pouvoir législatif a lieu en novembre 2000 à l'initiative de la Generalitat de Catalogne et du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, particulièrement de sa Chambre des régions. A partir du milieu des années 1990, les grandes régions européennes se sont en effet désinvesties du Comité des régions qui, à leurs yeux, par sa composition, tend à dissoudre leur spécificité de quasi-Etat. La stratégie consensuelle ayant abouti à la création du Comité des régions n'a donc pas tenu face à la crainte des régions européennes à pouvoir législatif de se voir diluées dans le kaléidoscope des réalités territoriales européennes. A l'issue de cette première conférence fondatrice, les régions à pouvoir législatif décident de prolonger leur coopération au sein d'une Coordination des régions à pouvoir législatif qui réunit, en juin 2001 à Liège, cinquante-deux présidents de régions à pouvoir législatif en marge de la présidence belge de l'Union. Du fait du poids politique et économique de ses régions membres ¹⁷, REG LEG devient très rapidement un *lobby* territorial incontournable. Les communautés autonomes espagnoles, les régions belges, les Länder allemands et l'Ecosse en sont les membres les plus actifs.

L'une des premières déclarations de REG LEG concernant la Convention européenne est d'en critiquer la composition « nationale ». REG LEG réitère, en novembre 2001, sa « demande d'une représentation directe des régions à pouvoir législatif » et demande « à tous les gouvernements d'adjoindre des mandataires régionaux dans les délégations nationales à la Convention » ¹⁸. Mais c'est dès la fin de l'année 2000 que ces régions à pouvoir législatif vont prendre position dans le processus constitutionnel en cours en pointant plusieurs « failles » dans les progrès de l'unification européenne : la forte centralisation des décisions et des compétences au niveau européen, un affaiblissement du rôle de l'Etat nation fédéral ou central qui se répercuterait inévitablement sur les compétences des régions à pouvoir législatif, des décisions technocratiques éloignées du citoyen, et une tendance à ignorer la répartition des compétences internes à chaque Etat pouvant conduire à des décisions empiétant sur les compétences législatives des régions ¹⁹. Dans cette perspective, les régions à pouvoir législatif plaident pour une juste application du principe de subsidiarité ; une plus grande implication des régions à pouvoir législatif dans le processus décisionnel européen lorsque ces décisions touchent à leurs intérêts et à leurs compétences ; la mise en place de mécanismes de protection des compétences régionales et d'une

¹⁷ Certaines régions à pouvoir législatif, comme la Bavière ou l'Ecosse, ont en effet des populations et des PIB supérieurs à ceux de certains Etats membres de l'Union européenne.

¹⁸ Résolution de la deuxième conférence des présidents de régions à pouvoir législatif, « Vers un renforcement du rôle des régions à pouvoir législatif au sein de l'Union européenne », 15 novembre 2001.

¹⁹ Déclaration finale de la Conférence des présidents de régions à pouvoir législatif, Barcelone, 23-24 novembre 2000, <http://www.coe.int>.

réforme du Comité des régions avec l'obligation pour ses membres de disposer d'un mandat électif ; l'instauration d'un droit de recours pour les régions à pouvoir législatif auprès de la Cour de justice de l'Union européenne ²⁰.

Des autorités régionales et locales inaudibles

Du fait de ce double clivage, les organisations de représentation des pouvoirs régionaux et locaux abordent en ordre dispersé le « moment constituant ». Durant les premières semaines de la Convention, elles déploient des stratégies d'influence isolées. Cette fragmentation des acteurs en charge des intérêts régionaux et locaux rend leurs attentes et leurs demandes inaudibles jusqu'en octobre-novembre 2002. D'autant qu'à cette fragmentation s'ajoute un cadre de négociation au sein de la Convention largement institué autour des Etats membres et des institutions de l'Union.

Au tournant du XXI^e siècle, la question territoriale (et en particulier la question régionale) n'apparaît plus, en effet, comme une priorité de l'agenda européen. Absente de la négociation des traités d'Amsterdam et de Nice, cette question n'est pas davantage mentionnée dans le désormais célèbre discours de Joschka Fischer où il plaide pour une Europe fédérale en se focalisant exclusivement sur les relations entre les Etats membres et les institutions de l'UE ²¹. Cette relative marginalisation de la question territoriale est aussi la manifestation du retour des Etats au centre du jeu européen, aussi bien à travers la négociation des nombreux traités adoptés depuis le début des années 1990 que dans la perspective de l'élargissement. Cette nouvelle donne a largement exclu les représentants des régions du jeu européen, y compris les puissants Länder allemands ²². Bien que le Livre blanc sur la gouvernance et la déclaration de Laeken fassent mention du rôle des régions et des villes dans le processus de réforme institutionnelle, les premiers débats à la Convention se concentrent presque exclusivement sur les institutions de l'UE et le niveau national au sein des Etats membres.

D'où une première phase des travaux de la Convention, dite « phase d'écoute et de consultation sur les besoins d'Europe », qui déçoit fortement les organisations de représentation des pouvoirs locaux et régionaux. A ce stade, la Convention considère en effet les collectivités locales et régionales comme relevant de la « société civile ».

²⁰ Voir la résolution « Vers un renforcement du rôle des présidents de région à pouvoir législatif au sein de l'Union européenne », de la 2^e Conférence des présidents de région à pouvoir législatif au sein de l'Union européenne, Liège, 15 novembre 2001.

²¹ J. FISCHER, « From Confederacy to Federation – Thoughts on the finality of European integration », discours à l'Université Humboldt de Berlin, mai 2000 : http://www.auswaertigesamt.de/www/en/eu_politik. Faisant suite à ce discours, les travaux des politistes et des juristes de l'Institut universitaire européen de Florence, qui ont esquissé les premiers scénarios constitutionnels, ignorent largement les régions : C. JOERGES, Y. MÉNY, et J. WEILER (eds), *What Kind of Constitution for What Kind of Polity? Responses to Joschka Fischer*, MA, Harvard Law School, 2000.

²² J. LOUGHLIN, « The Regional Question, Subsidiarity and the Future of Europe », in S. WEATHERILL, U. BERNITZ (eds.), *The Role of the Regions and Sub-National Actors in Europe*, Oxford, Hart Publishing, 2005, p. 157-170.

Ces organisations sont ainsi auditionnées une première fois avec les représentants de ladite société civile les 24 et 25 juin 2002. Elles perçoivent cette situation comme largement décalée par rapport à la réalité de leurs responsabilités politiques, en particulier depuis la reconnaissance de leur rôle par la Commission dans le Livre blanc sur la gouvernance européenne. La Convention aborde ensuite la question du principe de subsidiarité en créant un groupe de travail spécifique. Mais, là encore, l'essentiel des débats tourne autour de la question du rôle respectif des institutions de l'UE et des gouvernements des Etats membres, peu d'attention étant portée au problème de l'application du principe aux autorités sub-nationales. Dans le rapport de ce groupe de travail, il n'est simplement fait mention que d'un renforcement du rôle du Comité des régions en le dotant d'un droit de saisine de la Cour de justice pour violation du principe de subsidiarité. En revanche, les membres du groupe estiment que « c'est dans le seul cadre national que se déterminent le degré et les modalités d'association des collectivités régionales et locales au travail d'élaboration de la législation communautaire » et, pour ces raisons, ne retiennent pas « la proposition d'accorder un droit de recours auprès de la Cour de justice pour violation du principe de subsidiarité aux régions qui, dans le cadre de l'organisation institutionnelle nationale, disposent de capacités législatives »²³.

Du fait de l'organisation interne de la Convention constituée de délégations nationales et institutionnelles (largement composées de parlementaires nationaux ou européens) et des logiques d'action dispersées des organisations représentatives des autorités sub-nationales, les intérêts territoriaux – y compris les intérêts spécifiques des régions fortes, comme les Länder, ou des régions à pouvoir législatif – vont se trouver marginalisés durant les premières semaines de la Convention. D'autant plus que les six représentants du Comité des régions à la Convention n'ont qu'un statut d'observateur, en dépit des efforts désespérés pour obtenir un statut de plein exercice. L'avant-projet de Constitution présenté le 28 octobre confirme cette marginalisation dans la mesure où l'architecture générale du texte et les quelques éléments de contenu proposés ne traduisent que faiblement la dimension régionale et locale dans la gouvernance de l'Union²⁴. Celle-ci est dissoute dans des concepts vagues autour de la nécessaire participation de tous les acteurs publics au fonctionnement des institutions européennes.

L'invention d'un improbable consensus territorial

La Convention va pourtant constituer pour les organisations de représentation des pouvoirs régionaux et locaux le cadre pratique d'invention d'un improbable consensus territorial. Confrontées au risque d'être diluées dans le magma de la « société civile », ainsi qu'aux contraintes de temps et de calendrier des séances plénières, ces organisations opèrent en effet un rapprochement organisationnel avec

²³ Conclusions du groupe de travail I sur le principe de subsidiarité, CONV 286/02, p. 8.

²⁴ Voir la note technique « Réactions à l'avant-projet de traité constitutionnel présenté par le Praesidium de la Convention », du secrétariat général de la CRPM, 28 octobre 2002.

l'appui de certains des membres du Praesidium. La création d'une plate-forme des autorités régionales et locales permet ainsi de dégager des priorités communes. Un intense travail d'influence commence alors, mobilisant une expertise juridique de haut niveau, pour aboutir à quelques avancées notables pour les autorités régionales et locales.

S'unir pour ne pas disparaître

L'absence de reconnaissance formelle du rôle passé et futur des gouvernements territoriaux dans le fonctionnement de l'Union, leur intégration dans la catégorie fourre-tout de la « société civile » agissent comme un électrochoc sur les associations européennes de représentation des pouvoirs locaux et régionaux. Ainsi, le CCRE, connu pour ses positions modérées et dont l'ancien président, Valéry Giscard d'Estaing, préside la Convention, réagit vivement dès août 2002 : « Nous souhaitons souligner que nos sphères de gouvernement sont par définition gouvernementales, et non pas non gouvernementales. Pour l'avenir, nous insistons pour que la Convention considère les collectivités locales et régionales de façon conceptuellement séparée de la société civile »²⁵. Sous le leadership de la CRPM, une « plate-forme des organisations représentatives des autorités régionales et locales » se constitue, regroupant, outre la CRPM, l'ARFE, le CCRE, EURO CITIES, l'ARE, la CALRE et, avec réticence, REG LEG²⁶. La CRPM assure la coordination de cette plate-forme dont l'objectif est de bâtir les points clés d'un consensus susceptible d'être pris en compte par les conventionnels dans la phase terminale d'écriture du projet de Constitution : « On a créé la plate-forme pour acquérir un poids politique, pour constituer un front commun régional. Au départ, chacune des organisations travaillait dans son coin, défendant des positions un peu différentes »²⁷. Sur cette base se constitue un groupe de contact « régions et collectivités locales » entre les organisations de représentation des autorités locales et régionales et certains des membres de la Convention²⁸. D'abord présidé par Ana Palacio, ministre des Affaires étrangères espagnole, puis par Jean-Luc Dehaene, ancien Premier ministre belge et vice-président de la Convention, ce groupe de contact joue un rôle fondamental dans la construction d'un consensus et dans l'accès de la plate-forme aux conventionnels. Ana Palacio et Jean-Luc Dehaene, tous deux issus de pays fortement décentralisés, bâtissent avec les organisations de représentation des pouvoirs régionaux et locaux

²⁵ Prise de position du CCRE sur la Convention sur l'avenir de l'Europe, 16 août 2002, http://www.ccre.org/prises_de_positions.

²⁶ Dans un premier temps, REG LEG soutient les travaux de la plate-forme sans en faire formellement partie.

²⁷ Entretien, expert en droit européen, ancienne chargée de mission auprès de la CRPM, Bruxelles, 31 mai 2005.

²⁸ Ce groupe a compté une centaine de participants : outre les organisations de représentation des pouvoirs régionaux et locaux, y étaient représentés le Comité des régions, le Congrès des pouvoirs régionaux et locaux du Conseil de l'Europe ainsi que certaines villes et certaines régions « individuellement ».

un compromis acceptable pour les conventionnels, en particulier les représentants de certains Etats assez hostiles à la dimension régionale et locale de l'Union, tout en contraignant les différentes organisations, dont REG LEG, à en passer par la plate-forme : « Il disait, on ne veut pas deux contributions, pour être sûr que cela passe, il faut une seule contribution, un compromis »²⁹. Ainsi, REG LEG qui, jusqu'à la fin de l'année 2002, entendait faire cavalier seul, rejoint finalement la plate-forme en janvier 2003 dans la perspective d'une séance plénière de la Convention consacrée à la dimension régionale et locale de l'Union le 7 février suivant : « On a beaucoup lutté pour que les cas spécifiques soient traités au niveau des Etats et non pas au niveau de l'Union. Au niveau européen, il fallait une reconnaissance du fait régional, mais les modalités étaient à voir en interne »³⁰. Le 30 janvier 2003, la plate-forme aboutit à un compromis que le vice-président Dehaene s'engage à relayer au Praesidium. La plate-forme propose six axes de travail pour introduire la dimension régionale dans la partie constitutionnelle du traité : 1. la mention du respect des identités nationales, régionales et locales en vue de permettre à chaque Etat d'associer selon ses propres règles les échelons locaux et régionaux à la vie de l'Union ; 2. la reconnaissance de principe que la démocratie européenne s'exerce à tous les niveaux de représentation élus démocratiquement : européen, nationaux, régionaux et locaux ; 3. l'institutionnalisation (dans le respect des systèmes constitutionnels des Etats) d'une consultation des administrations régionales et locales, en amont, dans l'élaboration des propositions législatives à fort impact territorial, et, en aval, dans la mise en œuvre des textes législatifs ; 4. l'inscription de la cohésion territoriale parmi les objectifs de l'Union, comme corollaire de la cohésion économique et sociale ; 5. la reconnaissance du rôle que jouent les politiques communes pour garantir la cohésion interne de l'Union en vue de mettre en place des instruments dynamiques et novateurs tels que les contrats tripartites et des cadres pour la coopération trans-européenne ; 6. le renforcement du rôle du Comité des régions par l'octroi du droit de saisine de la Cour de justice en cas de violation du principe de subsidiarité³¹.

Par ailleurs, la plate-forme organise des rencontres avec le président de la Convention et des représentants de la Commission européenne. Et, sous l'impulsion de la CRPM, une coordination et une centralisation des informations s'organisent avec les services concernés du Comité des régions.

A la recherche d'une influence politique

Si les conditions d'un consensus entre les organisations de représentation des pouvoirs régionaux et locaux sont donc progressivement réunies, la construction

²⁹ Entretien CRPM, secrétariat général, Rennes, 10 mai 2005.

³⁰ Entretien, expert en droit européen, ancienne chargée de mission auprès de la CRPM, Bruxelles, 31 mai 2005.

³¹ Contribution de M. Claudio Martini, observateur à la Convention, « La prise en compte de la dimension régionale et locale de l'Union dans les deux parties du traité », Bruxelles, 17 février 2003, CONV 561/03.

d'une influence politique passe par un double travail d'expertise et de mobilisation des relais politiques disponibles au sein de la Convention.

Le travail d'expertise, et notamment d'expertise juridique, devient de plus en plus déterminant au fur et à mesure de l'avancée des travaux de la Convention. Mais, si toutes les organisations de représentation des pouvoirs régionaux et locaux ont été capables de produire des déclarations d'ordre général à l'intention des conventionnels, plus rares sont celles qui vont être capables de produire au jour le jour des notes de travail à l'attention des conventionnels qui souhaitent défendre en séance plénière tel ou tel aspect des propositions de la plate-forme, voire de proposer des amendements précis aux articles du projet de Constitution, bref de concrétiser par leur expertise juridique les objectifs affichés par la plate-forme. Ainsi, la CRPM, habituée à fonctionner sur le registre de l'expertise auprès de la Commission européenne depuis une trentaine d'années, s'est-elle imposée comme l'organisation leader de la plate-forme. Lors de la première phase des travaux de la Convention, cette organisation est par exemple chargée par le groupe de contact « régions et collectivités locales », alors présidé par Ana Palacio, de produire un rapport explicitant les « attentes » régionales et leurs spécificités par rapport à celles de la « société civile ». Mobilisant l'expertise de ses 146 régions membres, la CRPM produit d'emblée un rapport détaillé précisant les attentes des régions périphériques maritimes quant au projet européen, aux politiques de l'Union et formulant une série de propositions concernant la place des régions dans le système institutionnel européen ³². De la même manière, la CRPM assure la coordination de la plate-forme à travers une équipe de juristes spécialisés qu'elle met à sa disposition en vue de traduire les objectifs politiques des organisations de représentation des pouvoirs locaux et régionaux dans le langage du droit, en tenant compte de la complexité institutionnelle de l'Union. Ce ne sont donc pas des spécialistes des politiques régionales et locales qui sont chargés de cette tâche, mais de fins juristes, formés au Collège de Bruges, rompus aux arcanes du droit et des institutions européennes, avec une stratégie juridico-politique bien établie ³³ : « On a surtout mis l'accent sur la partie I du traité et non pas la partie II. On a cherché à défendre la cohérence entre les grands principes et les politiques, notamment la politique régionale » ³⁴. Ainsi, après que le Praesidium ait accepté d'organiser le 7 février 2003 une séance plénière consacrée à la dimension régionale de l'Union, le travail d'expertise juridique a surtout consisté à fournir aux conventionnels les clés de cette concrétisation à travers la présentation d'argumentaires, par exemple sous

³² Voir le document de la CRPM, « Missions, politiques et compétences de l'Union : les attentes d'Europe des régions périphériques maritimes », mai 2002.

³³ La coordination de la plate-forme est assurée par Sandra Mezzadri, juriste à la CRPM, diplômée en science politique de l'Université de Pise et titulaire d'un Master en administration européenne du Collège de Bruges. Assistante de recherche à l'Istituto dei Affari Internazionali (IAI), elle travaille actuellement au sein de la Commission européenne à l'écriture d'un Livre vert sur la libéralisation des marchés de la défense dans l'Union européenne.

³⁴ Entretien, expert en droit européen, ancienne chargée de mission auprès de la CRPM, Commission européenne, Bruxelles, 31 mai 2005.

la forme d'un « Tableau synoptique des propositions de la plate-forme des autorités locales et régionales »³⁵, ou la rédaction et la proposition d'articles et d'amendements. Les conventionnels ne disposant ni du temps, ni toujours de la compétence pour effectuer ce travail de mise en forme, « il fallait être très réactif, écrire des textes du jour pour le lendemain. [...] Barnier nous a dit un jour, pour la cohésion territoriale, « faites-le moi », deux heures après il l'avait »³⁶.

Mais ce travail d'expertise aurait été sans effet sans les précieux relais politiques mobilisés par les organisations de représentations des pouvoirs locaux et régionaux au sein de la Convention. Ana Palacio et Jean-Luc Dehaene, qui ont successivement présidé le groupe de contact « régions et collectivités locales », ont été particulièrement attentifs aux souhaits exprimés par ces organisations et ont constitué à cet égard des relais politiques cruciaux. On peut également considérer que les représentants du Parlement et de la Commission européens, à travers notamment les rapports transmis au Praesidium, ont soutenu les positions de la plate-forme³⁷. Michel Barnier, commissaire en charge de la politique régionale, soutenu par les représentants de certains gouvernements (Peter Hain pour le Royaume-Uni, Pascal Andreani pour la France), a largement contribué à l'inclusion dans le projet de Constitution de la cohésion territoriale comme objectif majeur de l'Union aux côtés de la cohésion économique et sociale. Des représentants de parlements nationaux, comme Neil MacCormick du Scottish National Party, ont aussi plaidé avec force pour que le texte de la Constitution fasse explicitement référence à la dimension régionale et locale de l'Union au nom du nécessaire approfondissement de la légitimité démocratique de la construction européenne³⁸. Quant au Comité des régions, contesté par certaines des organisations de représentation territoriale pour son manque d'expertise ou la fragilité de sa représentation, il a joué un rôle important dans la transmission des priorités mises en avant par les organisations de représentation des pouvoirs territoriaux : « Le Comité a joué le rôle de courroie de transmission. Il avait des observateurs à la Convention, c'était crucial »³⁹. Et ceci d'autant plus facilement que, parmi les six observateurs du Comité des régions à la Convention, certains étaient particulièrement investis dans la plate-forme des collectivités régionales et locales, comme Claudio Martini, président de la CRPM et de la Région toscane. Ce rôle d'intermédiation joué par le Comité des régions lui a par ailleurs permis de consolider sa position

³⁵ Voir le document de travail « La prise en compte du rôle des acteurs locaux et régionaux dans le traité constitutionnel », des associations européennes d'autorités locales et régionales à l'intention des membres de la Convention européenne, 30 janvier 2003, CONV 523/03.

³⁶ Entretien, expert en droit européen, ancienne chargée de mission auprès de la CRPM, Bruxelles, 31 mai 2005.

³⁷ Il s'agit en particulier du rapport de Giorgio Napolitano sur le rôle des acteurs locaux et régionaux dans l'Union adopté par le Parlement européen le 14 janvier 2003 (en vue de la séance plénière du 7 février suivant) et de la communication de la Commission européenne sur l'architecture institutionnelle du 4 décembre 2002.

³⁸ C. ARES « Las dimensiones regional y local de la UE y el proceso de debate sobre el futuro de Europa », article à paraître.

³⁹ Entretien, CRPM, Rennes, 10 mai 2005.

institutionnelle. Les remises en cause formulées par certaines organisations de représentation des pouvoirs régionaux à l'égard du Comité dans les mois qui ont précédé la Convention, notamment celles développées par REG LEG, se sont en effet progressivement transformées en appel à renforcer sa capacité à agir dans le système politique de l'Union afin de mieux préserver les intérêts locaux et régionaux. Enfin, le tableau des canaux d'influence de ces organisations au sein de la Convention ne serait pas complet si l'on n'évoquait pas le rôle déterminant du secrétariat de la Convention dans la machine conventionnelle, puisque c'est à lui qu'incombait le travail de rédiger les textes soumis aux amendements des conventionnels, disposant d'une marge de manœuvre appréciable dans la collecte, le filtrage et la rédaction des amendements⁴⁰. Influencer supposait ainsi pour les organisations régionales et locales de tenir les deux bouts de la chaîne de production de la Constitution, de la prise de parole à la rédaction, et, dans cette mesure, Elisabeth Gateau, consultante auprès du secrétariat de la Convention pour les questions régionales et locales et ancienne secrétaire générale du CCRE⁴¹, s'est avérée un relais décisif de la plate-forme lors de la mise en forme des différentes versions du texte. *Last but not least*, c'est Valéry Giscard d'Estaing, président de la CCRE de 1997 à 2004, qui lui demande de le rejoindre pour s'occuper en priorité de la thématique régionale et locale dans la Constitution.

Principal succès de la plate-forme, la séance plénière du 7 février 2003 consacrée à la dimension régionale et locale de l'Union et présidée par Jean-Luc Dehaene, illustre les points de vue contradictoires qui se sont exprimés concernant le rôle des autorités locales et régionales dans l'UE⁴². Bien que plusieurs conventionnels aient exprimé de fortes réticences aux demandes radicales venues d'organisations telles que REG LEG, comme celle de faire du Comité des régions, non plus un « corps » consultatif (comme le Conseil économique et social), mais une « institution » (au même titre que la Commission, le Parlement, la Cour et le Conseil), ou encore de donner aux régions à pouvoir législatif le droit de saisine de la Cour de justice pour non-respect du principe de subsidiarité, Jean-Luc Dehaene est parvenu à dégager un consensus sur la nécessité que la Constitution reconnaisse les autorités sub-nationales dans plusieurs de ses articles et que celles-ci soient associées à la mise en

⁴⁰ F. DELOCHE-GAUDEZ, « Le secrétariat de la Convention européenne : un acteur influent », *Politique européenne*, 13, 2004, p. 43-68. Et voir le chapitre de Y. BUCHET DE NEUILLY dans cet ouvrage.

⁴¹ Elisabeth Gateau est diplômée de l'IEP de Paris et de l'Institut des hautes études internationales de la Faculté de droit de Paris. Administrateur à la Direction de l'environnement du Conseil de l'Europe, membre du secrétariat du Comité de coopération des ministères responsables des collectivités territoriales puis du secrétariat de la Conférence des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe, elle a été élue secrétaire générale adjointe, puis secrétaire générale du Conseil des communes et régions d'Europe jusqu'au 1^{er} mai 2002, date à laquelle elle rejoint le secrétariat de la Convention européenne. Elle est actuellement secrétaire générale de l'organisation internationale Cités et gouvernements locaux unis dont le siège est à Barcelone.

⁴² *Summary report on the plenary session : 6 and 7 February*, CONV 548/03.

pratique du principe de subsidiarité, sur le fait que le Comité des régions représente effectivement l'ensemble des autorités sub-nationales de l'UE et que les spécificités des organisations territoriales de chaque Etat membre soient préservées.

La constitutionnalisation d'une « gouvernance polycentrique » en Europe ?

Si l'on analyse avec attention le texte du projet constitutionnel, force est de constater que jamais un traité européen n'a donné autant de portée à la dimension régionale et locale de l'Union ⁴³. Ainsi l'article I-5 précise que l'Union européenne doit respecter les structures politiques et constitutionnelles des Etats membres, « y compris l'autonomie des gouvernements régionaux et locaux ». On peut voir dans cet article la satisfaction d'une des principales revendications des régions à pouvoir législatif, en particulier des Länder allemands, dont les domaines de compétences ont été directement affectés par l'extension des compétences de l'Union et la transposition des directives communautaires. Cette reconnaissance explicite des gouvernements régionaux et locaux en Europe, outre sa portée symbolique, pourrait également avoir une portée juridique au cas où la législation européenne viendrait à remettre en question les principes d'autonomie régionale et locale ⁴⁴. Autre exemple : l'extension du principe de subsidiarité aux gouvernements régionaux et locaux. L'article I-11 du projet de Constitution précise que le principe de subsidiarité interdit à l'UE d'agir si les objectifs recherchés peuvent être atteints plus efficacement au niveau central, régional ou local. L'article I-46 (sur le principe de la démocratie représentative) indique que les décisions doivent être prises au plus proche du citoyen, ce qui ne manque pas d'ajouter de la force et de l'importance à la dimension locale du principe de subsidiarité. De manière plus spécifique, le projet de Constitution inclut un protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité qui oblige la Commission européenne à consulter avant de proposer une nouvelle législation européenne. Lorsque le domaine concerné le justifiera, ces consultations incluront les autorités régionales et locales, en particulier quant à l'impact financier de certaines législations européennes sur les autorités régionales et locales. Une autre avancée importante concerne le droit qui est donné au Comité des régions de saisir la Cour européenne de justice. Ce droit lui est attribué quand le Comité considère que le principe de subsidiarité est bafoué ou quand ses compétences n'ont pas été respectées. Cela risque de donner de nouvelles armes aux autorités régionales et locales pour faire respecter la concrétisation du principe de subsidiarité. Enfin, alors que les traités précédents se référaient principalement à la cohésion économique et sociale, la cohésion territoriale fait désormais partie des nouveaux objectifs de l'Union. L'Union devra regarder plus précisément l'impact régional de ses politiques, ce qui augure de nouveaux partenariats avec les autorités régionales et locales qui sont, par définition, des acteurs territoriaux.

⁴³ N. BURROWS, C. CARTER, A. SCOTT, *Subsidiarity of the Draft Treaty*, unpublished manuscript, paper presented for *sub rosa* discussion, 2004.

⁴⁴ Ces principes sont notamment précisés dans la Charte européenne de l'autonomie locale du Conseil de l'Europe, ratifiée par trente-neuf Etats, dont tous les Etats membres de l'Union européenne à l'exception de la France.

Il semble donc bien qu'une « main invisible » ait présidé à l'approfondissement de la dimension régionale et locale de l'Union lors de ce « moment » constituant. L'enjeu constitutionnel a suscité dans un premier temps une forte concurrence entre les organisations européennes de représentation des autorités sub-nationales pour imposer une vision singulière de l'organisation territoriale de l'Union. Si l'on y ajoute la prédominance des représentants des Etats membres et des institutions de l'UE au sein de la Convention, la marge d'influence des autorités régionales et locales pouvait se révéler quasi nulle. Or, la coordination progressive des stratégies des autorités régionales et locales a finalement permis une prise en compte de certaines de leurs demandes. L'explication avancée tient à la formalisation et au cadrage des échanges au sein de la Convention. Menacées de voir leurs intérêts négligés ou dilués dans le magma de la « société civile », les organisations de représentation des pouvoirs régionaux ont été contraintes de construire un improbable consensus territorial, une stratégie nouvelle d'influence politique, une « Europe des régions » en actes.

DEUXIÈME PARTIE

Enjeux et controverses constitutants

“For a Europe of Human Rights and the People”

The EU Charter of Fundamental Rights in the Post-Cold War Democratisation of Europe

Mikael RASK MADSEN

Notwithstanding its short history, the European Charter of Fundamental Rights (ECFR) is in many ways evocative of contemporary European politics. The uncertainty related to the substance of the Charter – somewhere in between legal codification of already existing practices and political manifesto of a prospective EU – together with its unresolved legal status following the rejection of the Constitutional treaty (hereafter, “the Constitution”) encapsulates a fair number of issues regarding the future directions of the EU. The Charter was inscribed deeply in what one might term the democratisation of the European Union ¹. As regards the Charter, this consisted more precisely of an effort to develop a new popular foundation by the means of accentuating the rights of EU citizens and providing transparency to a set of institutions which had long been perceived as a distant bureaucratic apparatus. Although this being the political objective, the Charter was more than just the outcome of a conscious plan for *re*-legitimising the EU; it was also, the chapter argues, a part of a larger European societal change. In a certain sense, the Charter, its ideas, ideals and polemics, was the Western European political “side-effect” of the democratisation of the Eastern European candidate countries during the same period ². Moreover, the drafting of the

¹ In the following, the term “democratisation” is used in the broadest sense implying not so much the creation of parliamentary institutions but more so a process of enhancing institutional transparency, good governance, human rights, rule of law, etc. – basically the many interrelated issues that were brought about during the 1990s in the transition to democracy in a series of countries in Eastern Europe and elsewhere.

² There is a growing literature on the democratic transition in Eastern Europe which uses the concept of a post-Western transformation to highlight similar observations. See for example: G. DELANTY, C. RUMFORD, *Rethinking Europe: social theory and the implications of Europeanization*, London, Routledge, 2005.

ECFR during the late 1990s clearly borrowed from, as well as further developed, an already existing protection of European human rights, stemming especially from the postwar arrangements around the Council of Europe (COE). These two human rights texts – the European Convention and the European Charter – had also in common the way in which they reflected important moments of European integration. Indeed, if the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (ECPHR) had emerged as part of the postwar and Cold War transformations of Europe, the Charter originated from the post-Cold War changes of Europe³. Following these observations, this analysis argues for viewing the Charter as not only a specific legal and political bargaining process but also as part of a broader post-Cold War transformation of Europe.

The chapter analyses the European Charter of Fundamental Rights both in its historical context and as a specific drafting process which was related to the broader structural changes of post-Cold War Europe⁴. The first part provides a brief overview of the rise and institutionalisation of European human rights since 1945. The second part analyses the drafting and politics of the Charter using the case of the ECPHR as a comparative starting point. This helps contextualising the history of the Charter, as well as it serves as a way of highlighting the trans-historical similarities and differences between these two moments of European integration which found an expression in the language of international human rights. The objective is a structural sociology of the *emergence* and *transformation* of the Charter and to a lesser extent, a detailed description of the Charter and its many sub-themes which were debated by a host of actors during its negotiation⁵. Using a structural constructivist approach, the analysis generally seeks to “re-contextualise” European law and politics, by viewing

³ M. RASK MADSEN, “La Cour qui venait du froid. Les droits de l’homme dans la genèse de l’Europe d’après guerre”, *Critique Internationale*, 26, 2005, p. 133-146.

⁴ The first stage of this research concerned the interdependence of the rise of modern human rights and the transformation of European States since the postwar period. See: M. RASK MADSEN, *L’Emergence d’un champ des droits de l’homme dans les pays européens: enjeux professionnels et stratégies d’Etat au carrefour du droit et de la politique (France, Grande-Bretagne et pays scandinaves, 1945-2000)*, PhD dissertation, Ecole des hautes études en sciences sociales, 2005.

⁵ The analysis is inspired by the work of, among others, Niilo Kauppi, who regards European politics as a transnational space of European-national interplays. See N. KAUPPI, *Democracy, Social Resources and Political Power in the European Union*, Manchester, Manchester University Press, 2005. As well, the analysis takes its starting-point in methodological considerations related to the relative fluidity of European fields, partially an effect of their constitution at the crossroads of the national and international. See: Y. DEZALAY, M. RASK MADSEN, “La construction européenne au carrefour du national et de l’international”, in A. COHEN, B. LACROIX, P. RIUTORT (eds.), *Les formes de l’activité politique. Eléments d’analyse sociologique XVIII^e – XX^e siècle*, Paris, PUF, 2006.

them as a process producing differentiated social fields⁶. It also emphasises the role of “legal entrepreneurs” and their interplay with other legal and non-legal actors in the production of the Charter⁷. Because of the specific legal and political characteristics of the area, a general claim of the chapter is that legal actors were at the heart of the production of European human rights law and politics. This was true both during the postwar period and in the post-Cold War transformation of Europe. Emphasising the practices of legal actions, in other words, provides an analytical “entrance” to the structuration of this specific subject area and social field.

The Rise and Institutionalisation of European Human Rights Since 1945

The European political and legal investments in human rights and especially its supranational institutionalisation and legalisation over the last five decades stand out from any comparative international or regional experience. Most strikingly is the fact that effective and autonomous European institutions were actually built. This eventually allowed European human rights to be imposed upon the *national* definitions of justice and fairness, a legal and political area which had otherwise been firmly under national control based on ideals of national sovereignty and assumptions of the “natural tie” between national cultures and these very definitions. It was the original idea of establishing a European Court of Human Rights (ECHR), which after a complex game of law and diplomacy during the late 1950s and 1960s, paved the road for the relative autonomisation of a European human rights law. The general rise of human rights during the 1970s and 1980s – reflected in the UN human rights system and in the activism of an ever increasing number of human rights NGOs – only added to the legal “maturation” and growing legitimacy of the European system. Also, the new political and symbolic distance between the grand political human rights battles taking place increasingly in Latin American and the simultaneous more discrete Western European developments – as opposed to the original context of the ECPHR of Cold War and decolonisation – helped the European regime embark on a differentiation process. It developed a more *legal* approach to human rights which took the form of a *dynamic* European jurisprudence seeking to provide an *up-to-date* European protection of an *expanding* catalogue of human rights⁸. The European Charter of Fundamental Rights emerged in the context of this existing and already relatively specialised European human rights law.

⁶ On the notion of field, see for example: P. BOURDIEU, L. WACQUANT, *An Invitation to Reflexive Sociology*, Chicago, University of Chicago Press, 1992, p. 97.

⁷ Legal actors have played a historically influential – although often overlooked – role in the build up of European legal and political orders, which was both due to the specific expertise they could mobilise at the genesis of Europe and their own professional interests in pursuing the European terrain. See: A. COHEN, M. RASK MADSEN, “Cold War Law: Legal Entrepreneurs and the Genesis of a European Legal Field (1945-65)” (forthcoming).

⁸ See in this regard the analysis in A. MOWBRAY, “The Creativity of the European Court of Human Rights”, *Human Rights Law Review*, 5(1), 2006, p. 57-79.

With the ECPHR, the Council of Europe resumed a politico-legal programme already initiated by the UN of trying to impede large-scale conflict and the rise of militant ideologies by investing in international law. The European “version” of this postwar strategy however almost immediately gained a set of specific characteristics. Even if European human rights appeared as a concrete measure for protecting European societies against a repetition of Nazi terror, the ECPHR was however most of all the product of a general fear of Soviet expansion into Western Europe. The difference between the preamble of the ECPHR (1950) and the simultaneous NATO Charter (1949) was indeed narrow on the political level. If the ECPHR was the instrument for safeguarding a free, democratic and increasingly more united Europe, the NATO Charter, in turn, was “determined to safeguard the freedom, common heritage and civilisation of their peoples, founded on the principles of democracy, individual liberty and the rule of law”. Thereby considerably different from the UN level, where the Human Rights Commission soon became a forum for Cold War inspired confrontations, this specific political dimension of the ECPHR created from the outset an important political unity among the Member States ⁹.

Drafts for a “European Bill of Rights” were circulating already prior to the Congress of Europe (1948), and the establishment of a European Court with substantial legal powers in the area of human rights was from the beginning at the centre of these proposals. Many of the advocates of a “European Bill of Rights” were as much politicians as jurists, including Pierre-Henri Teitgen (Resistance fighter and influential Christian-Democratic postwar Minister of Justice in France), Sir David Maxwell Fyfe (an English barrister, Prosecutor at Nuremberg and Conservative politician), Antonio Azara (former Italian Minister of Justice and First President of the Italian Court of Cassation) and Fernand Dehousse (Belgian international law professor and Senator). Created under the auspices of the Council of Europe, the Committee on Legal and Administrative Questions was charged with further refining the drafts of a common European Bill of Rights. The Committee included numerous of these lawyers-politicians, as well as it mobilised a significant number of internationalist legal academics who had long been “repeat players” at international legal forums advocating “peace through law” ¹⁰.

The Committee laid out the basic framework and also convincingly argued for first establishing a European human rights protection system concerned with civil and political rights, before undertaking a coordination of European economies and the “generalisation of social democracy” ¹¹. However, the idea of creating a true European Court where individual European citizens could legally pursue their own governments

⁹ None of the Eastern European countries did ratify the Convention or otherwise become involved: J. G. MERRILLS, A. H. ROBERTSON, *Human Rights in Europe: A Study of the European Convention on Human Rights*, Manchester, Manchester University Press, 2001, p. 5.

¹⁰ See : G. SACRISTE, A. VAUCHEZ, “La “guerre hors la loi”, 1919-1930. Les origines de la définition d’un ordre politique international”, *Actes de la recherche en sciences sociales*, 151-152, 2004, p. 91-95.

¹¹ P.-H. TEITGEN, *rapporteur* of the Committee, cited in J. G. MERRILLS, A. H. ROBERTSON, *Human Rights in Europe...*, *op. cit.*, p. 8.

soon appeared too radical for many governments¹². Even within the milieu of cosmopolitan legal academics, the idea met some resistance¹³. Perceived differences between continental and common law traditions of human rights were disputed, as was the scope of rights to be protected, opening up a front between the advocates of basic political democracy and more extensive social democracy. Among others, these issues were further deliberated at expert sessions, as well as during the conference of senior officials of June 1950. Legal and political compromises were clearly necessary. During the meeting of the Committee of Ministers in August 1950, individual petition to the Court was made optional and the Commission (whose decisions were under political supervision) was given a substantial role in the system. Consisting of both a Commission and a Court, as well as a promise to draft an additional protocol of social and economic rights, the Convention was signed on November 4, 1950.

Although in many ways incomplete, the Convention did enter into force soon thereafter. The Commission was competent to receive applications in 1955 and the Court was inaugurated in 1959. The initial institutionalisation of the Convention was to be considerably marked by the diplomatic and legal strategies of the founding members in the sense that the Court (and Commission) became somewhat of a *carrefour* of State interests more than a genuine autonomous institution. Generally, the Court and Commission were hardly radical in their jurisprudence during the first two decades of existence, reflecting a tacit strategy of seeking to avoid being taken hostage in the late-colonial confrontations and Cold War manoeuvrings of the Member States. This not only helped the system survive the potential politicisation of its legal repertoire, but it also purveyed the message to the Member States that these institutions were not (yet) to take radical positions in the area of European human rights. Eventually, during the 1970s, a number of geopolitical transformations pushed the focus of the growing human rights movement towards the Latin American military dictatorships and thereby away from the Cold War and post-colonial terrain of Europe. This in fact allowed the Strasbourg institutions to directly invest in the legal specifics of human rights, meanwhile benefiting from the augmented symbolic power of the human rights discourse. The ECHR system began developing what could be named a *procedural justice* found in a more dynamic interpretation of the Convention. This more specialised *legal* human rights repertoire became the trademark of these institutions during the 1980s. As well, it became the framework for challenging numerous taken-for-granted legal practices of the Member States. Following numerous high-profile clashes with the Member States, the Convention was continuously amended and expanded. Yet, the largest challenge to the institutions somewhat paradoxically was triggered by the democratisation of Eastern Europe. Thereby, the ECPHR system had to integrate a very substantial number of new Member States into its institutions and to monitor human rights issues in respect to legal systems that had only recently

¹² See: A. W. BRIAN SIMPSON, *Human Rights and the End of Empire: Britain and the Genesis of the European Convention*, Oxford, Oxford University Press, 2004.

¹³ *Ibid.*

been refurbished. To respond to this new and larger role, the ECPHR system rapidly underwent a very considerable make-over in order to secure the regime's functionality in the context of the new post-Cold War era ¹⁴.

Protocol 11 provided the most significant reform and was representative of the larger changes of human rights the period saw in Europe. Coming into force in 1998, a new and *permanent* Court was set up with jurisdiction over 800 million individuals from more than forty Member States ¹⁵. While this new European "mega-system" of human rights protection did become the appeal court for the citizens of the new democracies of Eastern Europe – numerically a growing group of applicants – this did however not mean that the old Member States had finally resolved their human rights issues, only adding to an ever-increasing case-load ¹⁶. The question of delay, which had been imposed on national legal systems in hundreds of decisions, was swinging back to the ECHR with a boomerang-effect. Indeed it seemed that the Court was increasingly allowing a greater *national* margin of appreciation as a way of limiting its own case-load. Also, similar to the situation at the EU, the inclusion of a very significant number of new Member States made the former coherency of the Strasbourg Bench far less obvious. It was at this exact moment of institutional transformation that the proposal for the European Charter of Fundamental Rights appeared, suggesting both a further expansion of European human rights and a new division of labour in its protection.

What might generally come across as virtually a *European* institutionalisation process was in practice very much the product of national-European interplays. In respect to the following comparison between the Charter and the Convention, it is important to underline that the effective rise of a European human rights doctrine was also considerably advanced by the systematisation and legalisation of European

¹⁴ Already during the 1980s and early 1990s a number of changes took place. The first amendment to the Convention was the Protocol 6 (1983) concerning the abolition of capital punishment. Coming into force in 1985, the subsequent Protocol 7 provided a normative update by outlining a number of rights which were either generally missing in the original Convention or in regard to the UN Covenants' protection of human rights. While the Protocol 8 concerned the internal organisation of the institutions, the Protocol 9 provided for individuals to bring cases before the Court. This was a substantial change as up to this point only States or the Commission could refer cases to the Court.

¹⁵ Protocol 11 replaced the Commission of the "old" system with a new single, full-time Court. Among the many novelties, individual recourse was made mandatory. On the new Court, there were also as many judges as there were parties to the Convention. In practice, the Court was divided into four sections with the option of referring a case to a grand chamber made up by seventeen judges. Replacing the closed down Commission, a number of Judge *rapporteurs*, as well as Committees, were to perform the task of screening the cases received by the Court.

¹⁶ During the three years following the entry into force of Protocol 11, the Court's case-load grew significantly. The number of applications registered rose from 5,979 in 1998 to 13,858 in 2001.

human rights through the practices of a host of *other* actors operating at the crossroads of the national and the European. The realisation of the grand postwar human rights plan, to a very large extent, was advanced not only by the investments in human rights by an ever-increasing number of State and non-State actors, but also by the institutionalisation of various specialised human rights bodies in a number of European States. Pioneering human rights research centres – for example, the Essex and Nottingham Centres in the UK, the Danish Centre for Human Rights, the French centres in Nanterre and Strasbourg, as well as many others – all contributed to both a “scientification” and systematisation of human rights. Yet, using this increasingly established knowledge, the area also saw the influx of a growing number of actors, including not only lawyers using human rights as a new *legal* tool but also a very heterogeneous group of actors seeking to use this increasingly booming discourse in their individual political and social projects. And, because of the way in which human rights by nature contains both legally descriptive and politically proscriptive elements, this mass interest in the subject in many ways created a counter-dynamic to the legal mainstreaming of human rights of the ECHR. Hence, notwithstanding its relatively successful European institutionalisation, the distinction between the law and the politics of human rights remained not only ambiguous but also a continuous feature of this field.

The European Charter of Fundamental Rights: Context, Processes, Stakes

However short, the history of the European Charter of Fundamental Rights (ECFR) is representative of a broader European societal change: the democratisation and constitutionalisation of post-Cold War Europe. The fall of the Eastern bloc and the diminishing of the ideological bipolarity of Europe at large initially allowed for an export-trade in human rights towards Eastern European countries and particularly those with aspirations of adhering to the EU. Yet, what might have appeared as a *one-way* export of ideals and *savoir-faire* from the West towards the East was indeed a far more multifaceted transformation. This implied not only a democratic transition in the East but also a new interest for the democratic foundation – in the broadest sense – of the European construction¹⁷. The post-Cold War ventures into human rights basically saw the European Union reorient itself towards not only these new strategic openings and pursue human rights as an external measure and benchmark but it equally made human rights a core *value* in its continuous internal reorganisation.

¹⁷ There is significant literature, mainly legal and socio-legal, on the question of European constitutionalisation. This literature tends to argue that the EU has moved towards a sort of constitutional framework which has been co-produced by the European institutions (the ECJ in particular) and the specific way in which the Union has expanded to cover areas linked with traditional States, for example justice and home affairs. In this regard, see for example: P. CRAIG, “Constitutions, Constitutionalism, and the European Union”, *European Law Journal*, 7(2), June 2001, p. 125-150.

The so-called “Copenhagen Criteria” structured external relations in this regard, yet on the *internal* EU level, the most explicit event was the decision to embark upon drafting the ECFR¹⁸.

These developments suggested a general “human rights turn” which was making human rights a set of *increasingly* inalienable values of the European construction¹⁹. Yet, it had unclear implications, and especially in respect to the older Member States. This became apparent during the much-publicised *Haider case*. There were not only considerable disagreements and uncertainties related to this new *internal* EU “human rights audit” – a sort of “*discours de l’Union sur elle-même*”²⁰ – but the event also created oppositions within the Union: the so-called “moralists” of particularly France and Belgium opposing the “moderates” from the UK and Scandinavia. Moreover, the *Haider case* fundamentally questioned the competence of the EU on the matter of human rights: there were in fact no “exclusion causes” in the treaties and the ceremonial reference to “common European values” was clearly open for interpretation with political flavours. There are a number of reasons for emphasising the *Haider case* here, one being that it took place at the same time as the plan for a European Charter was brought forward. Yet, the *Haider case* was not the only important background to the Charter. This instrument was also drafted while the Kosovo conflict was ongoing, a conflict which had questioned a number of actors, including the EU, because of the explicit mixing of political and human rights arguments on which the Western

¹⁸ While it has been argued that the Charter provides the framework for an EU exportation of human rights, what is suggested here is that this export was already well under way and the Charter was indeed more the product of these exports following a boomerang trajectory. See: A. JOSÉ MENÉNDEZ, “Exporting rights: The Charter of Fundamental Rights, membership and foreign policy of the European Union”, ARENA Working Papers WP 02/18. Furthermore, a less explicit dichotomy is suggested between internal and external European affairs in order to underline the democratisation of Europe at large. For an interesting analysis in this regard, see: C. ROBERT, “L’Europe sociale face à son élargissement. Les déterminants institutionnels du débat communautaire sur la dimension sociale de l’élargissement à l’Est”, *Annuaire français des relations internationales*, 4, 2003, p. 426-437.

¹⁹ The engagement with human rights did however date back further, and particularly the European Parliament had from as early as the 1970s expressed human rights concerns and attempted to integrate these into EU politics. On the Treaty level, it was particularly the Amsterdam Treaty (1997) and the subsequent Nice Treaty (2000) that provided for the integration of human rights into the general EU framework. We also note that the European Single Act (1986) stated that the foundation of the EEC was that of basic rights and freedoms. These processes on the treaty level were further consolidated by a number of the European institutions. For example, the practices of the new combined “European Ministry of Justice and Interior Affairs” – the Commission for Justice and Home Affairs – suggested the emergence of a form of *basic State structures* of the organisation. Another development, which equally furthered the EU human rights *pillar* was the area of development aid. On these different developments, see: P. ALSTON (ed.), *The EU and Human Rights*, Oxford, Oxford University Press, 1999.

²⁰ See: B. BADIE, *La diplomatie des droits de l’homme. Entre éthique et volonté de puissance*, Paris, Fayard, 2002, p. 197 and f.

intervention was justified ²¹. In this context of a growing importance of human rights on the EU-level, the drafting and adoption of the Charter was immediately an issue of high-politics reflecting a number of the broader issues related to transforming the EU from being a *free-market organisation* to becoming more of a *political and social order*.

Background and Context of the Drafting of the Charter

The German instigation of the Charter proceedings in June 1999 at the European Council Summit in Cologne had its roots in a mixture of both national politics, markedly German controversies over neo-Nazis, and the new Green-Red German Government’s objective of “popularising” the EU. The latter, they intended to achieve by an “outreach programme” which accentuated fundamental rights and enhanced the institutional transparency of the EU. Ultimately, this should help redefine popular perception of the EU and re-legitimise the EU institutions in a context where the community was undergoing significant changes, most notably the start of the enlargement process which was already meeting resistance among the electorate. The product of an entirely different political epoch than the ECPHR, the ECFR nevertheless bore some resemblance to its famous precursor. The ECFR project reflected in many ways an attempt to develop a moral-political justification of the EU which could serve as an instrument of further unification and internal democratic audit, as well as a line of demarcation vis-à-vis the surrounding “non-EU” world.

Although the European political context seemed to somehow require the drafting of such an instrument – as stated in the famous wording of the conclusions of the Cologne Summit: “There appears to be a need, at the present stage of the Union’s development, to establish a Charter of Fundamental Rights” – the idea of a common EU Bill of Rights was hardly new. The list of related initiatives and white books from the late 1980s and early 1990s includes the Common Declaration of the European Parliament, the Council and the Commission on Fundamental Rights of 1977, the Declaration of Fundamental Rights and Liberties of the European Parliament of 1989, the so-called Pintasilgo Report of 1996 (on a Europe of civil and social rights produced by a group of wise-men) and the Simitis Report of February 1999 “Affirming Fundamental Rights in the European Union – Time to Act” drafted by an expert group ²². Also, the central question of the relationship between the Strasbourg institutions and the enforcement of a possible EU Charter had been the subject of

²¹ Humanitarian interventions – particularly the one in Kosovo – have been the subject of an increasing amount of literature which is highly critical of the role played by governments in the current promotion of human rights. See for example: D. CHANDLER, *From Kosovo to Kabul: Human Rights and International Intervention*, London, Pluto, 2002.

²² See the complete list in G. BRAIBANT, *La Charte des droits fondamentaux de l’Union européenne*, Paris, Seuil, 2001, p. 16. In addition to President Spiros Simitis, the expert group was composed of Christine Bell, Lammy Betten, Jochen Frowein, Pirkko Koskinen, Lorenzo Martin Retortillo, Alessandro Pizzorusso and Jean Rossetto.

vivid debate among both legal academics and European politicians for a period ²³. A considerable number of actors and interest groups were also mobilised prior to the initiation of the formal political negotiations, including a range of NGOs, trade unions and academics.

It was however the 1999 German chairmanship that gave the idea of an EU human rights charter the symbolic boost which was necessary for the successful and rapid drafting of the document. Later, under the French chairmanship of the second semester of 2000, the plan was equally given substantial political backing. There is little doubt that the mobilisation of the heavy French-German axis was fundamental in this respect and helped take the idea beyond the level of learned discourse and political utopia. The Charter was in fact produced during a strikingly short time-span. Kicked off in June 1999, the process was further concretised in October 1999 at the Tampere European Council (under the Finnish chairmanship), where it was decided to establish a 62-member Convention charged with the drafting. At the Biarritz European Council on October 13-14, 2000, the draft Charter was unanimously approved. It was subsequently approved by the European Parliament and Commission on respectively November 14, 2000, and December 6, 2000, and finally signed and proclaimed by the Presidents of the European Parliament, the Council and the Commission on December 7, 2000, in Nice. In practice, this process involved about eight months of real drafting time which, according to leading Brussels lobbyist in the area, made the result practically like “shooting and aiming afterwards” ²⁴. What is almost certain, the Charter created as many new questions as it answered on the future position of human rights in the European construction.

The Actors of the Charter Proceedings

To head the undertaking of drafting the Charter, a so-called *Convention* had been established at the 1999 Tampere Summit. It was an unusual creation, yet the members of the Convention did reflect a common path since the drafting of, for example, the ECPHR ²⁵. There was, in the words of the French Member, Guy Braibant, an

²³ It should also be pointed out that a number of studies and reports on EU constitutionalism existed which also dealt with the question of an EU Bill of Rights. See in this regard the study carried out by a group of law professors from the European University Institute: “What form of Constitution for the European Union? Strategies and options to reinforce the constitutional nature of the Treaties”, European Parliament, Directorate-General for Research, Poli 105A.

²⁴ Interview 3, November 27, 2002.

²⁵ The establishment of a *Convention* as the body in charge of drafting the Charter calls for some attention, as it had no precedence in the EU context. The original term was in fact “body”, but that did not translate very well into other languages, as well as it hardly corresponded with the objective of the European Parliament of a “*geste historique*” in regard to the Charter. Yet, the self-chosen name for the “body” – *Convention* – made not only for some unfortunate allusions to the European Convention on Human Rights, but there was also no legal backing for changing the designated name of the body. As Guy Braibant notes, the Charter proceedings were in fact kicked off with “*un petit coup d’Etat*”: G. BRAIBANT, *La charte des droits fondamentaux...*, *op. cit.*, p. 19-20.

abundance of jurists, whereof many were very senior. Beyond any doubt, the most senior of these was the head of the Convention, Roman Herzog. He was not only a former president of the German Constitutional Court but also a former German President. Before reaching these top positions, he had a long career behind him combining legal academic work with party politics and an evangelical engagement: A Doctor of Law, he became a professor of law at the University of Munich in 1964 and at the Freie Universität Berlin in 1966, taking up the chair in Constitutional Law and Politics (*Staatsrecht und Politik*). He joined party politics already in 1970, becoming a member of the CDU. In 1973, he began a professional political career: first as *Staatssekretär* in Rheinland-Pfalz, then in 1978, as Minister of Culture and Sport in Baden-Württemberg and, in 1980, as Minister of the Interior in Baden-Württemberg. Herzog, in 1983, became Vice-President of the *Bundesverfassungsgericht* in Karlsruhe, and in 1987, President of the same Court. He held this position until 1994 when he was finally appointed *Bundespräsident*. In 1998, not long before the Charter proceedings were initiated, his term as German President had only just expired.

The legal-political profile of Herzog bears some striking resemblances to a number of the elite jurists who greatly influenced the drafting of the ECPHR during the late 1940s²⁶. Different, however, was the fact that “speaking European human rights” in 1999 was far from the uncertain and idealistic discourse of the late 1940s to which for example Pierre-Henri Teitgen and other comparable legal-political actors had contributed²⁷. Room for manoeuvrings between the two traditionally opposed poles of the field of human rights in Europe, law and politics, was obviously smaller in the 1990s. However, when analysed as a historical progression, this social space has been marked by both a continuous – not to say perpetual – expansion through not only back-to-back political interventions but also an increased differentiation and specialisation as an effect of the practices of a progressively more technically advanced set of legal actors. These basic dynamics of the field of human rights in a way also explain how the formal specialists of human rights *law* could legitimately launch themselves into the pure politics of human rights during the ECFR proceedings, using the credibility of their specialised knowledge for entering the space of negotiation and for justifying their political/legal positions.

²⁶ If the profile of Herzog more directly resembled any of the postwar entrepreneurs of European law and politics, it was above all that of the French Christian-Democrat, Pierre-Henri Teitgen, maybe even more so a politician with a background in law than Herzog. Teitgen embodied the politically endowed legal elite that was well-positioned to find sophisticated legal solutions to political challenges and able to present these in the pragmatic and diplomatic language of inter-national policy making.

²⁷ As shown by Harm Schepel and Rein Wesseling, over the last decades European law has undergone a process of specialisation and differentiation: H. SCHEPEL, R. WESSELING, “The Legal Community: Judges, Lawyers, Officials and Clerks in the Writing of Europe”, *European Law Journal*, 3(2), June 1997, p. 165-188.

It is an important lesson from the ECFR proceedings that, despite the mass of political actors involved, the legal experts – often legal civil servants acting as permanent members, members of the Convention’s Secretariat or national diplomatic services – together with some specialist members of the Convention played a very central role. This is maybe less so surprising when one examines in detail the socio-political profiles of these actors. Among the Permanent Members, one finds for example Lord Goldsmith QC, an English Deputy High Court Judge since 1994 and one of the absolutely key players during the negotiation²⁸. Acting as the personal representative of the Prime Minister during the ECFR process, he was subsequently to be appointed as her Majesty’s Attorney General in 2001 and a member of the Privy Council in 2002. One also finds similar high-profile envoys in the case of numerous other countries, for example France represented by the law professor and member of the *Conseil d’Etat*, Guy Braibant. This pattern is equally striking in the case of smaller countries, for example Denmark, sending Erling Olsen, former Minister of Justice, or the Swedish member, Daniel Tarschys, professor of political science, social democratic politician and former Secretary General of the Council of Europe. Acting behind these actors with both political and expert credentials, there was a set of alternate members who were generally characterised by their fluency in European and international law, many of them being indeed legal advisors to their respective governments. Among the members with an *observer* status of the Convention, this pattern was equally striking: for example, the representatives of the EU institutions counted the European Ombudsman Jacob Södermann, as well as Siegbert Albert and Vassilios Skouris, respectively Advocate General and Judge of the Court of Justice of the European Communities, the Council of Europe being represented by Marc Fischbach (Judge at the ECHR) and Hans Christian Krüger (Deputy Secretary General).

There are clearly some similarities between this group of actors and the “founding fathers” of the ECPHR, yet one should not overstate these historical parallels because of the obvious structural differences between the two moments of Europeanisation. One difference from the postwar legal-politico entrepreneurs and the drafting process in which they participated was the fact that in 1999 the proceedings took place within the framework of an existing European political and institutional structure. In practice, this constrained the free entrepreneurship of even extremely well-endowed legal-politico actors. Besides, the above mentioned contingent of actors, the majority of the Convention was in fact made up by what has increasingly become the usual suspects of institutionalised European politics: the Commission, the European Council, Heads of States or representatives of national governments, assisted by their increasingly specialised legal advisors. What was maybe more novel was the fact that the European Parliament, at least formally, gained a direct role in the proceedings. According to one observer: “This [was] the first time that the EP was represented

²⁸ A. MEISLING, “The Ambivalent Constitutional Process in the European Union. A Socio-Legal Analysis of the Drafting Process of the Charter of Fundamental Rights for the European Union”. Unpublished Master’s Thesis, the International Institute for the Sociology of Law, Onati, 2001.

in the same manner as the Member State governments and the national parliaments in a process of a constitutional nature”²⁹. It is interesting to underline this role played by the Parliament as it suggests two elements: the heightened status of the European Parliament vis-à-vis the usual actors of European political negotiation, as well as the curious double-Parliamentarian control of the negotiation consisting of both national MPs and MEPs. This, at first glance, might indicate a *European* democratisation of the proceedings, but in terms of bargaining power, the role of the European Parliamentarians should not be overstated and particularly not as regards the debate on the overall architecture of the Charter where the heavy artillery of national diplomacies was mobilised. As is generally known from public statements made during – and particularly after – the negotiation, at a certain point before the Nice summit, the negotiations somehow “accelerated” which in practice meant that the traditional core actors by and large assumed their usually dominant positions vis-à-vis these “new-comers”.

Another innovation of the drafting-process was the relative inclusion of the civil society sector, reflecting the quasi-institutionalised role of non-State organisations and trade unions in contemporary European politics. As Paul Magnette has argued in regard to the parallel Convention drafting the Constitution, such constructs have primarily a legitimising effect³⁰. The indirect role given to the social sector in the drafting of the Charter can very well be appreciated by such an analysis. Of the sixty-two full-members of the Convention, fifteen representatives were Heads of State and Government, thirty represented national parliaments, one representative came from the Commission and sixteen representatives came from the European Parliament. The attempt to secure national-European interplays was manifest by this composition of the Convention, which however only applied to the formally institutionalised actors. Yet, the absence of the civil society actors as Permanent Members of the Convention should not be exaggerated. These actors alongside the expert actors mentioned above (European institutions or Council of Europe) participated in what was if not a democratic decision-making process, then a social construct which at least was supposed to have the air of being such a process – a sort of “transnational European Constitutional Assembly”. In this regard, as suggested by Magnette, the NGOs clearly played a legitimising role in respect to the chronic democratic deficit of EU decision-making, as well as they more tactically offered a way of pushing the project forward when it was facing political hurdles.

However different from the legal expert actors mentioned above, which could directly impose themselves due to their specific institutional power and knowledge, the interventions of civil society actors during the process were naturally far more

²⁹ See: E. ODDVAR ERIKSEN, “Why a Charter of Fundamental Human Rights in the EU?”, ARENA Working Papers, WP 02/36.

³⁰ P. MAGNETTE, “Does the Process Really Matter? Some Reflection on the “Legitimizing Effect” of the European Convention”, Centre for European Studies, Université libre de Bruxelles, Working Paper #102.

diverse. It included, for example, expert organisations of human rights (Amnesty International, FIDH, Danish Centre for Human Rights and others), trade unions, political platforms and interest organisations seeking, for example, to lobby very specialised agendas of rights. On the formalised level, such interest groups had the option of filing their commentaries on a specially created web site and through this somewhat uncertain communication channel exercise formal influence³¹. Unsurprisingly, the power of these actors depended in practice upon informal means and contacts.

One of the most powerful groups in this regard was the so-called Social Platform, which had been established already in the mid-1990s as a forum for bringing non-State actors together in the promotion of the social dimension of the EU, an issue which had gained political importance following the Green Paper on European Social Policy of 1993. Considering the size of the Platform counting approximately forty NGOs and their accumulated experience with EU lobbying, it was one of the most potent of the civil society actors in terms of bargaining power vis-à-vis the formal political actors. Yet its strength was also in many ways its weakness. The Social Platform's many members had considerably different basic interests which nevertheless were sought to be coupled under a broad social umbrella³². More importantly, as argued below, human rights at the time of negotiation were becoming an increasingly *plural* idea open for not only interpretation but also straight-forward political bargaining. Put differently, the utopia of human rights of the late 1940s, which had helped the actors to mobilise across political camps, was considerably less pronounced in the late 1990s where the clash between advocates of respectively social and liberal economic agendas was (re)emerging³³.

Negotiating a "Second European Bill of Rights": The Stakes of the ECFR

As indicated by this introduction to the processes and actors of the ECFR, the subject generated a considerable and varied mobilisation. In itself the Charter was to consist of six core chapters providing for rights in the following broadly defined subject-areas: Dignity, Freedoms, Equality, Solidarity, Citizens' Rights and Justice. These rights were generally based upon existing human rights regimes, in particular the ECPHR, international conventions to which the EU and/or its Member States were parties, the EU's already developed rights, as well as the constitutional traditions of the Member States. Reflected in the so-called Cologne mandate, it was relatively early

³¹ One finds a collection of these interventions at http://www.europarl.eu.int/charter/civil/civil0_en.htm.

³² The social platform includes both well-known NGOs such as ATD Fourth World International Movement, Caritas Europa, Red Cross EU Office, Eurodiaconia and The European Region of the International Lesbian and Gay Association (ILGA-Europe), as well as smaller or more specialised organisations such as the Confederation of Family Organisations in the EU (COFACE), Eurochild, European Association of Service Providers for Persons with Disabilities (EASPD), European Network Against Racism (ENAR) and others.

³³ On the alter-mondialist movements relationship to the EU, see Eric AGRIKOLIANSKY in this book.

on tacitly agreed among the formal actors that the Charter should not create a new catalogue of rights. For the same reasons, proposals lobbied by the Social Platform for creating social rights for illegal immigrants or to include the fight against poverty in the Charter were easily countered by arguments of not going too far in creating new rights. Another key question at the initial stage was whether such an instrument simply reproduced what already existed in Strasbourg. It was to an extent an echo of the situation at the Congress of Europe in 1948 where the question was seriously raised as to whether it was desirable at all to develop a specific European human rights protection in light of the fact that the UN was already developing similar measures under the Universal Declaration of Human Rights. As Winston Churchill, President of Honour of the Congress of Europe, had famously stated in 1948 – it would be a “ludicrous proposition” if a “European Assembly [was] forbidden to discuss human rights” – in a way found an echo in the late 1990s but in the inverse sense³⁴. Would it be ludicrous to have two practically parallel systems of human rights protection in Europe was the question being asked in 1999. Indeed a very important discussion concerned whether a better solution would be that the EU simply adhered to the protection under the ECPHR.

The strategy of drafting yet another European “Bill of Rights” was in fact far from being embraced by all Member States. There were two basic questions at stake in this early stage: one, whether to create such an instrument at all and, two, whether such an instrument should merge the two groups of rights or respectively civil and political rights and social and economic rights³⁵. Some of the cleavages among the Member States already observed in the *Haider case* resurfaced in regard to these aspects of the ECFR. The UK, together with especially the Scandinavian countries and the Netherlands, was once again amongst the least convinced EU Member States. Not particularly impressed by the prospects of yet another *external* European human rights instrument, the UK tacitly sought to minimise the contents of the new Charter and particularly its social and economic provisions, as well as argued against a grand proclamation with little legal value³⁶.

It should also be recalled that the UK had had significant problems with the ECPHR throughout the 1980s and early 1990s becoming, in the words of a Foreign Office chief legal advisor, “the most regular customer in Strasbourg”³⁷. Whereas this “Strasbourg

³⁴ Winston Churchill is quoted in J. G. MERRILLS and A. H. ROBERTSON, *op. cit.*, p. 7.

³⁵ According to its main advocates, the ECFR would help mute long-standing conflicts of the human rights field by once and for all making social, economic and cultural rights and civil and political rights indivisible.

³⁶ This strategy was practically “historical” as it strikingly resembled the approach of the Foreign Office during the drafting of the Universal Declaration of Human Rights in the late 1940s when the first clashes took form between human rights as *civil rights* – mainly a legal concept under the common law – and as a more political manifesto in the French tradition. See: M. RASK MADSEN, ““Make law not War” : les “sociétés impériales” confrontées à l’institutionnalisation internationale des droits de l’Homme”, *Actes de la recherche en sciences sociales*, 151-152, 2004, p. 97-106.

³⁷ Interview, May 8, 2001.

problem” was more or less under control by the late 1990s, there was still wide-spread British scepticism about the idea of having to face yet another *dynamic* convention and more external monitoring bodies building their “own law”. Besides, at exactly the same time, the UK was about to launch its national Human Rights Act (HRA). The HRA had already created scruples within the New Labour Party, progressively toning down their grand discourse on human rights and ethical policies, at least when applied to the home-land³⁸. Compared to the UK, the Scandinavian EU Member States had generally avoided embarrassments in Strasbourg, and they unsurprisingly sought to argue that the ECFR was unnecessary as the EU could simply adhere to the ECPHR, the most sophisticated human rights protection available on a global scale. One of the problems with this solution was however that it would allow judges of *non-EU* Member States to judge EU-affairs. This certainly influenced the French position that equally seemed to follow a well-established pattern, insisting upon the *political importance* of the ECFR for the future development and enlargement of the EU³⁹. Whether directly influenced or not by France’s relative “bad record” in Strasbourg throughout the 1990s, the question of EU-adhesion to the ECPHR was not especially advocated by the French diplomacy at the time.

Solemnly proclaimed in Nice in December, 2000, the Charter remained, in principle, a non-binding document, yet gaining full legal effect if included in the Constitution. In other words, the Giscard Convention charged with the drafting of the Constitution was left the power of making the Charter into a genuine European *Bill of Rights*. Moving to a new venue, the opposition initially remained more or less the same and particularly the UK, Ireland, the Netherlands and the Scandinavians opposed giving it legal force or at least too much legal “room to manoeuvre”. In yet another classical move used in practically all the postwar negotiations of human rights conventions, the British argued against creating *new* competences in the Charter/Bill of Rights, as well as insisted upon the *limitations* of the document to avoid having an *open-ended* text to be let loose among allegedly “de-nationalised” EU-judges and bureaucrats. The Scandinavians, particularly Denmark, restated the importance of connecting to the Strasbourg regime, a position which could be accepted by the UK but was not yet acceptable to France being critical of the already overcharged Strasbourg system and its alleged tendency of “uniforming” rather than “harmonising” European legal orders in its jurisprudence. The original French position was however progressively loosing support from other Member States. Spain, for example, which initially had backed the French position, gradually moved towards the idea of adhesion. While the Scandinavians – the “good pupils” in respect to the Strasbourg jurisprudence – had long pursued the strategy of adhesion, the British also began moving towards this stance, though not publicly. Indeed the development since around 2002 was that the French position became isolated. In this context, it should be underlined that all EU

³⁸ See F. KLUG, *Values for a Godless Age: The Story of the United Kingdom’s New Bill of Rights*, London, Penguin, 2000.

³⁹ On the French strategies in respect to the internationalisation of human rights, see M. RASK MADSEN, ““Make law not War”...”, *op. cit.*

Member States, including the most recent Members, were all parties to the ECPHR. The Constitution itself also allowed for the EU to act as a legal person, which meant all discussions on whether or not the EU legally could adhere to the Strasbourg system were muted. The final outcome was a dual-track approach meaning that the EU could both become a Member of the ECPHR system and have its own Charter.

These general battles around the Charter underline the fact that the ECFR was from the outset a highly political issue with the effect of polarising the negotiating partners and mobilising significant legal and political resources. It is obviously also this context in which the “new” actors of European politics such as the MEPs or NGOs had to play their respective cards. Whereas, the postwar advocates of a “European Bill of Rights” made up a small legal political subfield of the broader European movement, the ECFR involved a wide array of civil society actors, and a number of proposals on furthering the EU’s attachment to human rights had been put forward by NGOs prior to the ECFR proceedings. Also, whereas the postwar advocates of European human rights had been a small legal and political elite among whom the most influential actors, such as Pierre-Henri Teitgen and Sir David Maxwell Fyfe were subsequently to compose the Committee on Legal and Administrative Questions set up under the Council of Europe, an entirely incomparable level of organisation and professionalisation marked the civil society actors intervening in the ECFR proceedings. Moreover, a number of the non-State actors could relay specialist knowledge on human rights, as well as in some cases professional representations in the issue-area. The engagement of the non-State sector was further consolidated and stabilised by the fact that Brussels throughout the 1990s increasingly had become a key site for human rights activism, and in particular for gaining funding for human rights activism⁴⁰. If Strasbourg remained the temple of European human rights law, Brussels had at this point become the “financial capital” of European human rights activism directed towards both the internal European level and towards the outside EU world. In other words, the EU was already an important human rights venue for a growing NGO environment, which was profiting from the funding schemes under the EU in particularly the area of development aid, as well as the EU’s growing foreign political interests in the area⁴¹.

⁴⁰ See in this regard, I. SOLANKE, “Lawyers, Networks and EU Race Equality Law”, in A. JETTINGHOFF, H. SCHEPEL, *In Lawyers’ Circles: Lawyers and European Legal Integration*, The Hague, Elsevier Reed, 2005, p. 87-112.

⁴¹ In this area, where the EU was effectively controlling the world’s largest budget, the EU’s “Initiative for the Promotion of Democracy and Human Rights” (1994) created the framework for human rights and democratisation aid. The resources under the Initiative went from €59 million in 1994 to €102 million in 2001, about one percent of the total aid budget of the EU. The various human rights initiatives within the area of development aid followed the provisions of the Maastricht Treaty (1992), laying out the general framework of EU democracy assistance. The concretisation of these general provisions was by and large advanced by the proposals of the European Parliament, which pushed forward a number of institutions under the

These structural properties suggest how the EU was already both a player, a venue and held a stake in the larger European game of human rights. This implied for example that the NGOs even in the range of Amnesty International or FIDH could hardly claim to be the sole experts on the subject-matter when presenting their proposals before many of the other experts making up the Convention or acting in the shadow of the Convention. In fact, the discourse on human rights at the very moment of negotiation was becoming increasingly more “polyphonic” compared to its heyday in the early 1990s – or for that matter, the late 1940s. For instance, a number of NGOs were seeking to denounce what was seen as the new dominant discourses on human rights, a free-trade ideology, and to put social and economic rights at the front. The “orthodoxy of human rights” which had marked the early 1990s was at the very moment of ECFR negotiation seriously challenged⁴². Moreover, the rise of a series of competitive ideas and discourses within the subject-area of human rights was not only creating an opposition between State and non-State actors but was equally producing conflicts within the non-State sector itself. Among the interventions of non-State actors, the so-called Social Platform was in this regard particularly striking. By emphasising the specific social dimension of human rights in regard to the Charter, the Social Platform represented a more defined position in the game, yet thereby also reproducing the new dynamics of this social space. Often acting in cooperation with Amnesty International on the politically controversial subjects of immigrants’ rights and more generally social rights, the Social Platform was the most high-profiled among the NGOs. But, its agenda was also among the most farfetched in respect to the more basic ideas being promoted on the formal political level. According to one Danish MEP participating in the Convention, “new rights” could in practice only be accepted if they were “cost-neutral” also meaning “wishful thinking” had “no chance”⁴³. And, the powerful British Member of the Convention, Lord Goldsmith, had taken it upon himself to police these “financial” issues with great rigour.

The whole interface between the non-State sector and the Convention can of course not be explained only by exploring the structural conjunctions of the process. It is equally important to underline that the final stages of the drafting and negotiation of the Charter in fact saw a very familiar pattern of EU political bargaining emerge. When the time was seemingly getting short, the process accelerated and an important

Commission to handle these measures. The EU did however not seek to go as far so to replicate the US State Department publishing a yearly report on the state of human rights in the *exterior* world. More precisely, the EU deployed a soft model of human rights diplomacy drafting a non-official and non-published yearly report for *internal* use, which also had importance on the allocation of development aid to the NGO sector (interview 2, November 27, 2002). See further in, for example, R. YOUNGS, *The European Union and the Promotion of Democracy: Europe's Mediterranean and Asian Policies*, Oxford, Oxford University Press, 2001.

⁴² See in this regard : C. DOUZINAS, *The End of Human Rights: Critical Legal Thought at the Turn of the Century*, Oxford, Hart Publishing, 2000.

⁴³ The Danish MEP is quoted in A. MEISLING, “The Ambivalent Constitutional Process...”, *op. cit.*, p. 50.

side-effect was the fact that the actors mostly consulted were the top-level members of the Convention and its Secretariat. During the French presidency a great deal of the negotiation was moved to Paris, as well as Herzog increasingly used his Secretariat for finding solutions. The “real experts” with both political and legal weight increasingly dominated the proceedings. The great idea of a European assembly on human rights, the Convention, was also thereby somewhat watered out as it became a political race to find agreeable legal terms between the top political leaders assisted by their legal assistants. Needless to say, the first “victims” of this race against the clock were not only the NGOs but also the MEPs.

One of the many questions which prevails in respect to the ECFR is whether this drafting and negotiation process brought about something new in the form of a trans-national and trans-institutional negotiation or it simply reflected EU politics as “business as usual”. There is not much doubt in this regard that the relative inclusion of NGOs, MPs and MEPs provided some much needed social credibility to the process. However, this is too narrow a viewpoint for explaining the broader processes of the Charter. As generally argued in this chapter, the Charter proceedings were significantly influenced not only by the already existing structures of human rights politics in Europe but also the specifics of the political conjunctions of the moment. These dynamics and logics of the social space of the negotiation appear central for explaining the structural framework of the process. More precisely, the interplay of the specifics of the field of human rights of the late 1990s and the particular and quasi-established dynamics of EU political negotiation processes constructed a distinct social space – somewhere between the EU institutions, national politics and Europeanised non-State activism – which generally constrained the actual possibilities of producing a document of the calibre of the ECPHR. These dimensions were accentuated by somewhat of an unorthodox comparison between the drafting of the ECPHR and the Charter, which nevertheless helped highlight both the continuities between the two very different moments of European integration and their striking differences. This indirect comparison also has a more general sociological interest as it helps emphasise how Europeanisation is continuously driven – at least in moments of great transformation – by central national-European interplays which favours actors capable of being both in “Brussels and at home”. Basically, the actors who possess the “portfolio of capitals” necessary for imposing themselves on more fronts remain key players in a European construction characterised by multi-level governance at the crossroads of the national and the international ⁴⁴.

Another remaining and far more practical question concerns obviously the Charter’s future status. With the consecutive rejections of the Constitution Treaty by European voters at national referendums, a direct constitutionalisation of the Charter seems *at the moment* an unlikely alley for the legal substantiation of the Charter. Yet, as in many other cases of European integration, this political inertia has not explicitly

⁴⁴ Y. DEZALAY, “Les courtiers de l’international. Héritiers cosmopolites, mercenaires de l’impérialisme et missionnaires de l’universel”, *Actes de la recherche en sciences sociales*, 151-152, 2004, p. 5-34.

hindered the judges at the European Court from beginning to provide the Charter with a degree of legal value. Indeed before the national referendums and ratifications were posted, the ECJ began referring to the text and discretely “building up” its legal foundation⁴⁵. More generally, the simple fact that the Charter came into existence meant that it had more general legal and quasi-legal effects on the EU institutions⁴⁶. Even if the Charter was basically a *political* document, it had legitimacy – it was solemnly proclaimed in Nice and included in the Constitution – and, therefore, inevitably had a *certain* normative importance. The core institutions of the EU – the Commission, the Court and the Parliament – did in practice all embrace the Charter. At the EU homepage of the Charter, Romano Prodi is quoted as bluntly stating the following in Nice, December 7, 2000: “In the eyes of the European Commission, by proclaiming the Charter of Fundamental Rights, the European Union institutions have committed themselves to respecting the Charter in everything they do and in every policy they promote [...]. The citizens of Europe can rely on the Commission to ensure that the Charter will be respected”⁴⁷. New legislation, for example, soon started referring to the Charter, as well as it was “proofed” in respect to the norms of the Charter. It is probably not an implausible conclusion that the Charter is well on its way to integrate into the European system, thereby further underlining the curious dynamics of European policy-making between law and politics and the national and the European. It is “business as usual” but potentially with a considerable impact.

⁴⁵ See: M. DELMAS-MARTY, *Le relatif et l'universel. Les forces imaginantes du droit*, Paris, Seuil, 2004, p. 13.

⁴⁶ Interview 1, November 27, 2002.

⁴⁷ http://www.europarl.eu.int/charter/default_en.htm#declarations.

Démocratiser l'Union européenne par le bas ?

Des « groupes d'intérêt » à la « société civile organisée »

Sabine SAURUGGER

Le concept de « société civile » a une longue histoire et renvoie à de multiples interprétations. Partant de l'identification de la « société civile » à la communauté politique d'Aristote, ce concept est défini de manière opposée par Hegel comme une sphère autonome et distincte de l'Etat. Dans les études contemporaines, la « société civile » est comprise comme distincte à la fois de l'Etat et du marché, sans que les auteurs s'accordent toujours sur une signification universelle.

De ce fait, la « société civile » revêt aujourd'hui des rôles divers dans un système politique ¹. C'est en particulier depuis le début des années 1990 que les bénéfices de la participation de cette « société civile » ont été soulignés par la littérature académique et les discours politiques. Une tendance générale à la baisse de la participation électorale dans les démocraties avancées, dans le cadre plus général d'une « crise » de la représentation et d'une désaffectation des électeurs pour la politique électorale, a suscité diverses réflexions qui trouvent dans la « société civile » le « sauveur » de la démocratie. Au niveau communautaire, la « société civile » n'a toutefois émergé que récemment dans le débat sur une démocratisation par le bas de l'Union européenne, de plus en plus confrontée à la question de sa légitimité. Bien que le Parlement européen soit élu au suffrage universel direct, l'UE est confrontée au problème de la faible

¹ M. W. FOLEY, B. EDWARDS, « Escape from Politics ? Social Theory and the Social Capital Debate », *American Behavioral Scientist*, 40(5), 1997, p. 550-561 ; S. ROSSTEUTSCHER, « Associative Democracy – Fashionable Slogan or Constructive Innovation ? », in M. SAWARD (ed.), *Democratic Innovation : Deliberation, Representation and Association*, London, Routledge, 2000, p. 172-183.

participation des citoyens aux élections européennes et de la faible capacité de cette institution à susciter des sentiments d'allégeance parmi ces mêmes citoyens. Face à ce défi, l'UE a, de manière croissante, fait appel à la participation de la « société civile européenne » aux processus décisionnels communautaires. Un appel qui trouve son apogée dans la Constitution, plus précisément sous la forme de l'article 47.

Si l'émergence de la « société civile européenne » est clairement le produit de considérations stratégiques de la Commission européenne et du Comité économique et social en vue d'accroître leur légitimité vis-à-vis du Parlement européen ², elle nous interpelle encore davantage sur la méthode et sur les instruments qui ont servi à la construction intellectuelle d'un « impératif participatif » ³ qui s'appuie en particulier sur la « société civile organisée ». S'inscrivant dans un paradigme constructiviste ⁴, ce chapitre se propose de retracer l'émergence de cette notion au sein de l'Union européenne. L'analyse porte en particulier sur le contexte social dans lequel les différentes propositions concernant la société civile se sont développées jusqu'à ce que la notion devienne une norme intersubjective autour de laquelle différentes attentes ont fini par converger. En d'autres termes, la participation de la société civile aux processus décisionnels communautaires a d'abord été énoncée comme une norme démocratique par les institutions communautaires, en particulier la Commission et le Comité économique et social (CES), avant d'être reprise et intériorisée par les acteurs sociaux eux-mêmes qui y voient une possibilité de légitimation de leurs activités au sein de l'Union européenne. Notre hypothèse centrale est que l'émergence de cette notion au niveau communautaire est le résultat de l'usage stratégique d'un discours spécifique ayant orienté dans une direction particulière le processus d'intégration ⁵. Si les analyses de Julien Weisbein ont particulièrement bien souligné le lien entre la notion de société civile et celle de citoyenneté européenne ⁶, il s'agit ici de montrer que cette entité, la « société civile organisée », n'est pas tant une invention, ou, comme le dit Julien Weisbein une « construction composite », qu'un ensemble d'acteurs actifs au niveau européen depuis les débuts de l'intégration européenne – les groupes d'intérêts – auxquels est désormais accolé le label de « société civile ».

² S. SMISMANS, « European Civil Society Shaped by Discourses and Institutional Interests », *European Law Journal*, 9(4), 2003, p. 482-504.

³ L. BLONDIAUX, Y. SINTOMER, « L'impératif délibératif », *Politix*, 15(57), 2002, p. 17-35.

⁴ T. CHRISTIANSEN, K. E. JOERGES, A. WIENER (eds.), *The social construction of Europe*, London, Sage, 2001.

⁵ B. ROSAMOND, « The social construction of Europe », *Journal of European Public Policy*, 6(4), 1999, p. 527-718.

⁶ J. WEISBEIN, *Construire la citoyenneté européenne. Les mobilisations associatives autour de l'intégration communautaire*, Thèse de doctorat en science politique, IEP de Paris, 2001 ; « Représenter ou (faire) figurer le citoyen dans l'Union européenne », in S. SAURUGGER (dir.), *Les modes de représentation dans l'Union européenne*, Paris, L'Harmattan, 2003, p. 227-248.

Une première partie de ce chapitre présente plus particulièrement le débat conceptuel et théorique qui a émergé dans les années 1990, en particulier parmi les chercheurs européenistes, dans une approche normative qui en appelle à l'inclusion accrue de la société civile dans les processus politiques. Une deuxième partie revient ensuite sur le processus de construction de cette notion au niveau communautaire. Il s'agit d'analyser à la fois le passage de la notion de « groupe d'intérêt » à celle de « société civile » et les débats qui ont eu lieu au sein des différentes arènes européennes visant à inclure la société civile dans les documents officiels de l'UE. Enfin, une troisième partie étudie la « traduction » par la Convention européenne de ces documents dans la Constitution.

Pourquoi une société civile européenne ?

Jean Leca l'a bien souligné : « La société civile est comme la sorcière de nos contes : tantôt une rombière aussi chenuë, locale et datée que les vieux enchanteurs qui lui ont servi de partenaires (Ferguson, Hobbes, Locke dans leurs forêts d'Ecosse, d'Angleterre, d'Irlande ou encore Hegel sur le sol sablonneux de la Prusse), tantôt une Miss Univers multiethnique et multifonctionnelle, aux impeccables mensurations admirées de tous sous le sari, le tchador ou la minijupe » ⁷. Dans la plupart des analyses contemporaines, la « société civile » représente tout ce qui est « bien ». Elle est opposée à l'ordre construit par les Etats ou encore par une technocratie supranationale. Mais au-delà de ce plus petit dénominateur commun, les différents usages (savants ou militants) de la notion renvoient à des conceptualisations théoriques différentes. Si les travaux universitaires, et en particulier ceux des européenistes préconisant la « société civile » comme remède au « déficit démocratique » de l'Union européenne, s'inscrivent davantage dans une conception de la société civile héritée de Locke, selon laquelle l'existence d'une société civile nécessite celle d'un Etat, d'un ordre politique légitime, ou encore des théoriciens de la société commerçante du XVIII^e siècle, selon laquelle la société civile repose sur l'interdépendance des besoins et englobe aussi bien le marché que les associations civiques actives dans l'espace public, celle des acteurs et des représentants de ladite « société civile » renvoie, elle, à Hegel, qui distingue plus clairement Etat, marché et société civile ⁸. Dans cette lignée, on trouve ainsi la définition largement utilisée de Jean Cohen et Andrew Arato suivant laquelle nous pouvons distinguer une « société politique », qui regroupe les partis et les organisations et institutions politiques (en particulier les parlements), une « société économique », qui regroupe les organisations professionnelles, les entreprises et les coopératives, et, enfin, « la société civile » qui regroupe les associations, les mouvements sociaux et d'autres formes de la communication politique ⁹.

⁷ J. LECA, « De la lumière sur la société civile », *Critique internationale*, 21, 2003, p. 62-72, citation p. 62.

⁸ S. KHILNANI, « La « société civile » : une résurgence », *Critique internationale*, 10, 2001, p. 38-50.

⁹ J. COHEN, A. ARATO, *Civil Society and Political Theory*, Cambridge, MIT Press, 1992, p. IX.

Les travaux sur le lien entre la « société civile » organisée et le système démocratique de l'Union européenne occupent une place de choix dans la littérature sur le « déficit démocratique ». Hormis les analyses qui préconisent une participation nécessaire et indispensable des citoyens européens au processus décisionnel, en particulier à travers le Parlement européen, on constate, à la fin des années 1990, l'émergence d'un corpus de travaux de science politique visant, eux, à faire participer la « société civile organisée » au processus décisionnel communautaire ¹⁰. Or, cette littérature, qui se nourrit des débats institutionnels autant qu'elle y contribue, a très largement favorisé le glissement sémantique qui s'est produit, de la notion de « groupe d'intérêt » à celle de « société civile ». Le rôle qui est assigné à cette « société civile organisée » est très fonctionnaliste, dans la mesure où sa participation a pour vocation de favoriser aussi bien la légitimité démocratique que l'efficacité du processus décisionnel. Parmi ces travaux, il convient de réserver une place centrale à ceux de Fritz Scharpf ¹¹, qui distingue la légitimité par les *outputs* de la légitimité par les *inputs*. La légitimité par les *inputs*, ou gouvernement par le peuple, implique la participation des citoyens, seule source légitime du pouvoir et seule justification de l'exercice du pouvoir. Or l'Union européenne est loin d'être parvenue à une identité collective suffisamment forte, que ce soit en termes culturels ou institutionnels, pour asseoir les institutions européennes sur ce premier type de légitimation, ce qui explique par exemple que les compétences des institutions européennes dépendent encore largement des gouvernements nationaux. La légitimité par les *outputs*, ou gouvernement pour le peuple, résulte de la capacité à résoudre des problèmes que l'action individuelle ou le marché ne peuvent résoudre. Ce type de légitimité, fondé sur l'intérêt, tolère la coexistence d'identités multiples et ne s'oppose donc pas à ce que l'Union européenne s'affirme comme le niveau pertinent de traitement de certains problèmes collectifs. Le critère essentiel est ici l'efficacité des politiques mises en œuvre et leur imputabilité. Les institutions européennes ne peuvent aujourd'hui trouver de fondement démocratique que dans ce dernier type de légitimation. Mais, alors même que l'intégration économique et juridique européenne affecte la capacité des Etats nations à résoudre les problèmes, ce processus n'est que trop partiellement compensé par le développement de réelles et légitimes capacités de résolution au niveau européen. S'il semble donc que le « déficit démocratique » ne peut être comblé par les processus de représentation fonctionnelle informelle, ceux-ci offrent pourtant un correctif partiel aux déficits de responsabilité, de transparence et de représentation politique qui ont été identifiés.

¹⁰ Ces travaux s'appuient aussi bien sur des philosophes politiques, tels que Jean Cohen et Andrew Arato, Paul Hirst (*Associative Democracy : New Forms of Economic and Social Governance*, Cambridge, Polity Press, 1994) ou Joshua Cohen et Joel Rogers (« Secondary Association and Democratic Governance », in J. COHEN, J. ROGERS (eds.), *Associations and Democracy. The Real Utopias Project*, London, Verso, 1995, p. 7-98), que sur des philosophes du droit.

¹¹ F. SCHARPF, *Gouverner l'Europe*, Paris, Presses de Sciences Po, 2000.

Dans ces deux formes de légitimité, les groupes d'intérêt économiques et civiques (ou plus spécifiquement la « société civile organisée »), du fait de leur rôle dans les réseaux sectoriels transnationaux, peuvent contribuer au processus néo-pluraliste du partage du pouvoir entre les élites, au sein d'une Communauté qui a rempli une partie de l'espace politique laissé vacant par des autorités nationales en retrait et une autorité supranationale encore inexistante. Le Parlement et la Commission escomptent bien que les groupes d'intérêts, en tant que lien potentiel entre les décideurs politiques européens et les citoyens, puissent jouer un rôle de légitimation de leurs actions. En invitant les groupes d'intérêts à participer à la préparation, à la décision et à la mise en œuvre des réglementations diverses, les institutions européennes tentent ainsi de créer une légitimation par les *inputs*.

Les travaux d'Edgar Grande s'inscrivent davantage dans la conceptualisation d'une démocratie associative au niveau communautaire ¹². Pour Grande, ce sont les organisations de citoyens – économiques aussi bien que publiques – qui ont à leur disposition les ressources les plus pertinentes pour influencer les processus décisionnels européens. Toutefois, il souligne également le problème spécifique posé par cette forme de représentation : comment s'assurer que ces organisations représentent les intérêts de leurs membres de manière fidèle ? Le contrôle des organisations de la société civile implique donc d'introduire des *checks and balances* institutionnels. De manière normative, il considère que l'objectif serait d'établir un système « mixte » qui associe un processus décisionnel fondé sur des institutions aux éléments de participation directe et indirecte de la société civile ¹³. Dans la même logique normative se situent également les travaux de Deidre Curtin, Carol Harlow,

¹² Voir E. GRANDE, « Post-national Democracy in Europe » in M.T. GREVEN, M.W. PAULY (eds.), *Democracy Beyond the State ? The European Dilemma and the Emerging Global Order*, Lanham, Rowman & Littlefield, 2000, p. 115-138 ; U. BECK, E. GRANDE, *Das kosmopolitische Europa : Gesellschaft und Politik in der Zweiten Moderne*, Frankfurt-am-Main, Suhrkamp, 2004. Les cadres normatifs de cette démocratie associative ont été développés pour le niveau national par Cohen et Rogers (*op. cit.*) et Hirst (*op. cit.*). Deux formes spécifiques de démocratie sont considérées par un grand nombre de chercheurs et d'acteurs politiques comme étant plus pertinentes que la forme purement électorale pour analyser le système communautaire. Alors que la démocratie délibérative se concentre sur l'élément procédural en liant les citoyens individuels aux processus délibératifs et en décidant de l'organisation des forums, la démocratie associative s'intéresse davantage aux cadres institutionnels qui permettent à la société civile organisée de participer aux processus politiques. Sur ce débat, voir : P. BACHRACH, *The Theory of Democratic Elitism*, Boston, Little Brown, 1967 ; C. B. MACPHERSON, *The Life and Times of Liberal Democracy*, Oxford, Oxford University Press, 1977 ; C. PATEMAN, *Participation and Democratic Theory*, Cambridge, Cambridge University Press, 1970 ; J. HABERMAS, *L'espace public : archéologie de la publicité comme dimension constitutive de la société bourgeoise*, Paris, Payot, 1978 ; *Théorie de l'agir communicationnel*, Paris, Fayard, 1987 ; J.-M. FERRY, *La question de l'Etat européen*, Paris, Gallimard, 2000.

¹³ Pour une vue d'ensemble : S. SAURUGGER, « Continuités et transformations des modes de représentation dans l'Union européenne », in S. SAURUGGER (dir.), *Les modes de représentation dans l'Union européenne*, Paris, L'Harmattan, 2003, p. 13-36.

Kenneth Armstrong et Olivier De Schutter¹⁴. Ces auteurs soulignent l'importance de la « société civile » dans la relation entre démocratie et gouvernance, tout en pointant les limites inhérentes d'une telle conception. Ainsi, pour être associée au processus de décision, la « société civile européenne » serait très étroitement inscrite dans le dispositif institutionnel de l'Union européenne et perdrait en conséquence sa nature volontariste et délibérative. Contrairement à ces travaux – qui ne définissent pas toujours très clairement ce qu'ils entendent par « société civile » (des intérêts sociétaux excluant les intérêts économiques, aussi bien ceux des employeurs que des salariés, ou, au contraire, l'ensemble de ces intérêts) –, les travaux de Stijn Smismans souscrivent, eux, très clairement à une définition englobante et fonctionnaliste de la société civile – héritage croisé de Hegel et des théoriciens de la société marchande¹⁵. Ici, la société civile revêt une définition large et englobe tous les acteurs non étatiques, économiques aussi bien que civiques.

C'est cette définition englobante que l'on retrouve dans la plupart des documents officiels des institutions communautaires, aussi bien que dans les ouvrages savants sur la question. Ainsi, l'ouvrage récent publié par l'un des spécialistes les plus reconnus sur les groupes d'intérêt dans l'Union européenne, Justin Greenwood¹⁶, est un exemple très parlant de cet élargissement de la notion. Alors que l'auteur n'utilisait jusqu'alors que la notion d'« *interest groups* » ou de « *pressure groups* », il adopte désormais celle de « *European civil society* » pour désigner la représentation des intérêts au niveau communautaire. Depuis la fin des années 1990, en effet, et en particulier depuis la publication du Livre blanc sur la gouvernance en 2001, on constate que les travaux académiques sur ce sujet deviennent d'autant plus nombreux qu'ils bénéficient des programmes cadres de recherche et de développement (PCRD) financés par l'Union européenne sur la relation entre société civile et gouvernance européenne¹⁷. Or, ces réflexions académiques se voient très largement relayées dans les arènes de débat de l'Union européenne. La « lente émergence »¹⁸ de la notion de « société civile » dans les cercles académiques est donc co-constitutive du travail de mobilisation politique.

¹⁴ C. HARLOW, « Citizen Access to Political Power in the European Union », *Collected Courses of the Academy of European Law*, 8(1), 1997, p. 1-56 ; K. A. ARMSTRONG, « Rediscovering Civil Society : The European Union and the White Paper on Governance », *European Law Journal*, 8(1), 2002, p. 102-132 ; O. DE SCHUTTER, « Europe in search of its civil society », *European Law Journal*, 8(2), 2002, p. 198-217.

¹⁵ S. SMISMANS, *op. cit.* ; « Civil Society and European Governance : from concepts to research agenda », in S. SMISMANS (ed.), *Civil Society and European Governance*, Cheltenham, Edward Elgar, 2006, p. 3-19 ; *Law, legitimacy and European governance*, Oxford, Oxford University Press, 2004.

¹⁶ J. GREENWOOD, *Interest Representation in the European Union*, Basingstoke, Palgrave, 2003.

¹⁷ Parmi les plus englobants de ces programmes, tant par le nombre de chercheurs qui y sont associés que par les axes traités, se trouvent les programmes NEWGOV et CONNEX, respectivement dirigés par l'Institut universitaire européen de Florence et l'Université de Mannheim.

¹⁸ J. WEISBEIN, « Représenter ou « faire figurer »... », *op. cit.*

La construction de la « société civile » en tant qu'interlocuteur légitime des institutions européennes

Le concept d'une « société civile européenne » a vu le jour au milieu des années 1990 dans différentes arènes communautaires. C'est durant cette décennie que se produit un phénomène « étrange » : au lieu d'utiliser la notion de groupes d'intérêt dans les communications officielles, comme ceci a été le cas tout au long des années 1970 et 1980, et même encore dans la première moitié des années 1990, les acteurs politiques, administratifs, mais aussi académiques utilisent de plus en plus souvent la notion de « société civile ». Elle remplace par ailleurs complètement celle de groupes d'intérêt dans les débats qui mènent à la publication du Livre blanc sur la gouvernance.

La découverte des groupes d'intérêt comme objet légitime de la gouvernance européenne

La réflexion sur le rôle des groupes d'intérêt dans l'Union européenne trouve son origine dans les débats qui ont vu le jour au début des années 1990 au sein de deux institutions européennes en particulier – la Commission et le Parlement – dans le cadre d'une préoccupation plus large : favoriser le débat public sur les activités de l'Union dans la logique de la déclaration relative au droit d'accès à l'information annexée au traité de Maastricht et de la déclaration de Birmingham affirmant la nécessité de rendre la Communauté plus ouverte. La Commission européenne n'a jamais véritablement cherché à déguiser ses relations durables avec les groupes d'intérêt qui, selon elle, permettent d'alimenter ses services en « informations techniques et en avis constructifs ». Lancée par le chef de cabinet de Jacques Delors, Pascal Lamy, qui souhaitait créer « une démocratie européenne exemplaire »¹⁹, fondée sur une recherche menée par le secrétariat général de la Commission européenne, la communication sur les relations entre la Commission et les groupes d'intérêts de 1992 repose sur l'idée qu'une « formalisation minimale » de ces relations permettrait, « dans l'intérêt des deux parties, une plus grande transparence »²⁰ :

« Elle a pour but de mettre en œuvre l'engagement contenu dans le programme de travail de la Commission pour 1992. Les relations qu'entretiennent les institutions de la Communauté avec les groupes d'intérêt, si utiles qu'elles soient, doivent être mieux précisées. La Commission engagera donc une réflexion visant à établir un code de bonne conduite dans les relations qu'elle entretient avec ceux qui ont pour métier d'être ses interlocuteurs. Cette démarche ne remet en cause, naturellement, ni la libre activité des groupes professionnels, ni la poursuite du nécessaire dialogue avec les comités institutionnels ».

¹⁹ Entretien avec Jérôme Vignon, directeur de la direction Egalité des chances au sein de la DG Emploi et affaires sociales, ancien directeur de la Cellule de prospective à la Commission européenne, février 2006.

²⁰ COMMISSION EUROPÉENNE, Un dialogue ouvert et structuré entre la Commission et les groupes d'intérêts, SEC (92) 2272 final, 1992.

Deux questions plus vastes en rapport avec les déclarations de Maastricht et de Birmingham sont d'ailleurs d'une importance particulière pour les groupes d'intérêt : comment élargir la participation à la préparation des propositions de la Commission et comment rendre les documents de la Commission plus accessibles.

Au même moment, le Parlement engage une réflexion sur ce sujet. Confronté à l'intensification et à la sophistication de la représentation des intérêts au niveau européen, que critiquent par ailleurs les groupes d'intérêts civiques, le Parlement européen lance un certain nombre de projets de régulation d'accès²¹. Beaucoup de parlementaires se plaignent en effet d'être abusivement sollicités par certains groupes d'intérêt. En octobre 1992, la commission du règlement du Parlement européen émet une recommandation relative aux règles régissant la représentation des groupes d'intérêt au Parlement européen prévoyant notamment un registre, un code de bonne conduite, une procédure en vue de garantir le respect de règles déontologiques, mais aussi des droits liés à l'enregistrement (tels que l'accès au Parlement européen et à ses documents). Toutefois, ces propositions minimales n'ont jamais été appliquées pour plusieurs raisons. Tout d'abord, la Commission européenne y a émis un certain nombre de réserves, prônant plutôt un système d'autorégulation par les groupes d'intérêt eux-mêmes. Ensuite, la perspective des élections de juin 1994 ne se prêtait guère à cette réforme, étant donné le lien étroit qu'entretiennent certains députés avec des groupes d'intérêt économiques. Enfin, la définition de ce qu'est un groupe d'intérêt n'a jamais fait l'objet d'un accord large et satisfaisant au niveau communautaire²².

En novembre 1994, le président du Parlement charge un député socialiste anglais, Glynn Ford, de faire un nouveau rapport sur le *lobbying* au sein du Parlement. Celui-ci se fonde sur les systèmes de régulation existant dans les différents Etats membres, en particulier l'Allemagne et le Royaume-Uni, mais aussi aux Etats-Unis, et montre que, dans bien des cas, la réglementation est assez peu formalisée. Sans chercher à définir ce qu'est un lobbyiste, Ford propose un système simple de document d'entrée pour accéder à l'enceinte du Parlement. Ce système se réfère très fortement au système américain du *lobbying* : ceux qui obtiennent un tel document sont tenus de signer un registre, de payer une somme d'argent et de remplir une déclaration d'activités²³.

Malgré le résultat quelque peu décevant de ces différentes tentatives de régulation, ce débat va constituer un point de départ dans le processus de réforme des relations entre groupes d'intérêt et institutions communautaires.

Le dialogue civil et la politique sociale

Ce débat sur le rôle et les modalités de régulation de l'accès des groupes d'intérêt aux institutions communautaires se voit bientôt élargi aux organisations

²¹ A. McLAUGHLIN, J. GREENWOOD, « The Management of Interest Representation in the European Union », *Journal of Common Market Studies*, 33(1), 1995, p. 143-156.

²² R. BALME, D. CHABANET, « L'institutionnalisation de la représentation des intérêts : éléments pour une compréhension des enjeux européens contemporains », Table ronde : *L'institutionnalisation de l'Europe*, 7^e Congrès de l'AFSP, Lille, 2002.

²³ J. GREENWOOD, *Representing Interests in the European Union*, London, Macmillan, 1997.

non gouvernementales (ONG) et aux associations, qui vont bientôt prendre le nom d'« organisations de la société civile ». Ainsi, la déclaration 23 annexée au traité de Maastricht avait souligné l'importance de la coopération entre les associations de l'Etat providence (*welfare associations*) et les institutions européennes. Cette déclaration – que l'on peut considérer davantage comme le résultat du *lobbying* des associations allemandes actives dans le secteur tertiaire que comme une initiative propre des institutions communautaires – restera lettre morte jusqu'en 1993 lorsque la Commission européenne, et en particulier la DG 5, responsable de la politique sociale (et acteur institutionnel central du dialogue social) décide d'intervenir de plus en plus dans les domaines de la jeunesse, de l'exclusion sociale, du racisme ou encore de l'égalité homme-femme ²⁴. La consultation des multiples associations actives dans ces domaines, tant dans l'élaboration que dans la mise en œuvre des initiatives sociales, a gagné en importance lorsque ces questions sont devenues des éléments prioritaires dans l'agenda de l'Union européenne, alors même que la Commission européenne était confrontée à l'hostilité des Etats membres quant à son intervention dans ces domaines. La coopération entre la Commission et la société civile est donc devenue un facteur de légitimation. En appuyant ses initiatives sur de larges consultations de la « société civile organisée », la Commission a pu renforcer sa position vis-à-vis du Conseil de l'UE ²⁵ : « Ces fonctionnaires militants [ceux de la DG 5] ont cherché à développer des échanges, des expériences, à soutenir des initiatives pilotes, et donc à appuyer les financements des actions qui étaient menées essentiellement par les associations de la société civile » ²⁶.

En coopération avec la commission des affaires sociales et de l'emploi du Parlement européen, le premier Forum européen de politique sociale a été organisé en mars 1996. Créé en vue de permettre une large consultation sur la direction générale que doit prendre la politique sociale, réunissant des représentants des ONG, des instituts de recherche, des partenaires sociaux, des Etats et des autorités locales et régionales, il voit naître un nouvel objectif politique : la création d'un « dialogue civil » renforcé au niveau communautaire qui prendrait place aux côtés du « dialogue social » établi avec les partenaires sociaux. Cette notion de « dialogue civil » est alors reprise et développée dans une « opinion » du Comité économique et social qui s'auto-définit dans ce document comme le représentant de la « société civile » au niveau communautaire, idée reprise par la suite dans l'article 257 TCE élargi par le traité de Nice ²⁷. Dans son opinion, le CES insiste sur la nature multiforme, multidimensionnelle et multi-niveaux de la « société civile européenne », tout en rappelant son attachement aux notions de pluralisme, d'autonomie, de solidarité,

²⁴ Livre vert sur la politique sociale, COM (93) 551, novembre 1993, suivi par la publication du Livre blanc sur cette même question en 1994 (COM (94) 33, juillet 1994).

²⁵ S. SMISMANS, *Law, legitimacy and European governance, op. cit.*

²⁶ Entretien, Jérôme Vignon, avril 2005.

²⁷ COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL, *Le rôle et la contribution de la société civile dans la construction de l'Europe, JO*, n° C 329, 17 novembre 1999. Voir aussi : http://www.europa.eu.int/comm/governance/areas/group3/contribution_concisereport_en.pdf.

de conscience civique, de participation, de responsabilité et de subsidiarité. Pour une institution comme le CES, au statut consultatif, « l'impératif participatif » constitue en effet une ressource rhétorique non négligeable ²⁸. Néanmoins, bien que reconnu juridiquement comme le représentant de la « société civile européenne », représentativité sur laquelle il insiste régulièrement – tous les documents officiels et tous les entretiens que l'auteur a eus avec les représentants du Comité économique et social soulignent ce fait –, le CES n'est pas reconnu par tous les acteurs non étatiques européens comme leur véritable représentant.

Parallèlement, les acteurs de la « société civile » se sont mobilisés pour structurer leur collaboration au niveau communautaire. En 1995 émerge ainsi le Forum permanent de la société civile sous l'égide du Mouvement européen international ²⁹. Lieu de rencontre entre associations plus que groupe d'intérêt organisé, le Forum exclut de la « société civile » qu'il entend représenter deux groupes d'acteurs : si les organisations établies autour d'enjeux jugés « publics », comme les syndicats, peuvent s'y joindre, les groupes relevant des forces du marché, comme l'Union des confédérations industrielles et d'employeurs d'Europe, la Confédération européenne des cadres ou les associations professionnelles en restent exclus, tout comme les associations confessionnelles ou (même faiblement) politiques. Mais l'objectif du Forum, qui consistait notamment à favoriser la consultation de la société civile pendant la conférence intergouvernementale de 1996, n'a pas été entièrement satisfait : son seul résultat tangible tient dans la déclaration 38 annexée au traité d'Amsterdam affirmant qu'à l'avenir, la Communauté encouragera l'échange d'information avec les organisations de la société civile.

Face aux résultats décevants du Forum européen de la société civile, les débats vont être repris dans le cadre de la DG Affaires sociales de la Commission européenne qui publie en 1997 une communication sur la « Promotion du rôle des organisations et fondations bénévoles en Europe » ³⁰. Les organisations bénévoles y sont très clairement différenciées des autres organisations de la « société civile », comme les syndicats, les organisations professionnelles et d'employeurs, ou les partis politiques. Mais cette communication n'a eu que très peu d'influence sur l'organisation de la « société civile » au niveau communautaire. Il faut attendre la fin des années 1990 pour que plusieurs éléments rendent possible un large débat sur la participation de la « société civile » dans les processus politiques de l'Union européenne : il s'agit, d'une part, de la plus grande visibilité médiatique conquise par cet ensemble hétérogène d'acteurs lors de différentes manifestations au niveau international ³¹ (Seattle, Porto

²⁸ Voir également : S. SMISMANS, « Institutional Balance as Interest Representation. Some Reflections on Lanaerts and Verhoeven », in C. JOERGES, R. DEHOUSSE (eds.), *Good Governance in Europe's Integrated Market*, Oxford, Oxford University Press, 2002, p. 89-108.

²⁹ J. WEISBEIN, « Sociogenèse de la « société civile européenne » », *Raisons politiques*, 10, mai 2003, p. 125-137.

³⁰ COMMISSION EUROPÉENNE, *Promotion du rôle des organisations et fondations bénévoles en Europe*, COM (97) 241 final, 6 juin 1997.

³¹ C'est un argument qui est avancé de manière récurrente par les acteurs de la « société civile ». Entretien, Tony Venables, European Citizens Action Service (ECAS), février 2006.

Alegre, Gènes), et, d'autre part, de la conjonction de trois éléments propres à l'Union européenne, une décision de la Cour de justice, la publication d'un document de discussion et, enfin, du Livre blanc sur la gouvernance.

En 1998, à la demande de la Grande-Bretagne, soutenue par l'Allemagne et le Danemark, une décision de la Cour européenne de justice a annulé la décision de la Commission de financer quelque quatre-vingts projets européens contre l'exclusion sociale. Cette crise de financement a poussé les ONG européennes actives dans le domaine social à se regrouper dans une plate-forme des ONG sociales européennes (*Socialplatform*). Leur activité a suscité un intérêt grandissant parmi les responsables politiques et a entraîné une réflexion approfondie sur le rôle de la société civile organisée dans la mise en œuvre de la politique européenne. Les relations entre la Commission européenne et les associations en question ont gagné en importance et favorisé l'émergence d'un dialogue plus structuré³². En 2000, la Commission va par ailleurs rendre public un document de discussion proposant un « partenariat renforcé » avec les organisations non gouvernementales³³. Si le document de 1997 s'intéressait principalement aux acteurs non gouvernementaux dans le secteur de la politique sociale, celui-ci inclut les ONG dans le domaine du développement, des droits de l'homme, de l'environnement et des consommateurs. Plus que dans les documents précédents, le secrétariat général de la Commission européenne souligne ici la contribution essentielle des ONG à la gouvernance européenne légitime. Le document est clairement influencé par les débats qui se déroulent entre universitaires, représentants de la société civile et fonctionnaires au sein de la Cellule de prospective de la Commission européenne entre 1995 et 1998, sous la direction du Français Jérôme Vignon, et poursuivis sous l'égide de Martin Kroeger, chef d'unité « Dialogue civil » du secrétariat général. Une série de questions d'ordre pratique y sont abordées : Comment assurer l'information des ONG ? Comment sélectionner les ONG dans le processus de consultation ? Doit-il y avoir une base juridique pour la consultation des ONG ? L'une des propositions concrètes concerne en particulier la création d'un site web regroupant les coordonnées des ONG sur le site de l'Union européenne dans la continuité du site consacré aux groupes d'intérêt créé en 1992. Si ce document élargit considérablement l'assise de ce que la Commission européenne désigne par « société civile organisée », c'est cette définition large que l'on retrouve dans son Livre blanc sur la gouvernance.

Le Livre blanc sur la gouvernance

Publié en juillet 2001, le Livre blanc sur la gouvernance est donc l'aboutissement d'un long processus de consultation entamé en 1995 au sein de la Cellule de prospective³⁴. Sous l'impulsion de Jérôme Vignon, des débats soutenus et

³² S. SMISMANS, *Law, legitimacy and European governance*, *op. cit.*

³³ COMMISSION EUROPÉENNE, *La Commission et les organisations non gouvernementales : le renforcement du partenariat*, COM (2000) 11 final, 18 janvier 2000.

³⁴ COMMISSION EUROPÉENNE, *Gouvernance européenne. Un livre blanc*, COM (2001) 428 final, 25 juillet 2001.

approfondis y ont en effet été engagés avec le directeur du centre de philosophie du droit de l'Université catholique de Louvain, le professeur de droit Jacques Lenoble ³⁵ : « Ces gens-là nous avaient intéressés. [...] Ils nous ont dit : « Ce n'est pas la montée en puissance du Parlement européen [...], ce n'est pas l'élection de la Commission européenne au suffrage universel qui vont vraiment s'attaquer au nœud du problème de la légitimité de la Commission ». [...] Ils nous ont fait comprendre qu'il y avait aussi des sources de légitimité participative et pas seulement représentative. Alors que tout le monde était concentré sur des choses classiques – le processus de décision, le mode de la majorité qualifiée, tout ce qui se passait dans le microcosme des institutions à Bruxelles –, ces philosophes du droit nous avaient montré [qu'il fallait] s'intéresser beaucoup plus à ce qui se passe en aval : Qui participe ? Qui est écouté ? Qui dit son mot pour la conception même de l'initiative communautaire ? » ³⁶.

Sur cette base débute en 2000 un large processus de consultation. Réunis dans différents groupes de travail, acteurs académiques, administratifs et représentants de la nébuleuse « société civile » délibèrent ainsi pendant une année entière sur la question de la gouvernance européenne. Jérôme Vignon s'entoure d'une équipe de fonctionnaires de la Commission, dont plusieurs sont d'anciens universitaires, tels que l'économiste français Notis Lebessis, le chercheur allemand Hartmut Offele, et de stagiaires, dont en particulier la politiste Amanda Sloat – qui publiera par la suite plusieurs articles sur le Livre blanc ³⁷ dont les principaux éléments seront repris par un grand nombre de travaux académiques sur le sujet. Plusieurs européanistes de renom contribuent aux débats, tel que Rod Rhodes, dont la définition de la « société civile » sert de « définition officielle » dans le Livre blanc ³⁸, mais aussi Mario Telò, Jean-Marc Ferry et Paul Magnette, spécialistes de l'intégration européenne et professeurs à l'Université libre de Bruxelles, Christopher Lord, professeur de science politique à l'Université de Reading, Philippe Schmitter, professeur de science politique à l'Institut universitaire européen (IUE) de Florence, Joseph Weiler, professeur de droit à l'Université de New York, Helen Wallace, politiste britannique, directrice de l'Institut Robert Schuman de l'IUE, Renaud Dehousse, professeur de droit européen à Sciences Po Paris ou encore Claudio Radaelli, à l'époque professeur

³⁵ Jacques Lenoble a été responsable de plusieurs projets de recherche successifs sur la question de la gouvernance et de la démocratie, financés dans le cadre des PCRD de l'UE. Il est toujours difficile de démontrer dans une logique causale comment des idées qui « flottent » d'un forum de discussion académique vers des arènes bureaucratiques peuvent effectivement influencer le processus de décision, mais il semble que l'hypothèse d'une co-constitution de cette « norme » démocratique entre le niveau administratif et le niveau universitaire est hautement probable.

³⁶ Entretien, Jérôme Vignon, février 2006.

³⁷ A. SLOAT, « The Preparation of the Governance White Paper », *Politics*, 23(2), 2003, p. 128-136 ; « Governance in the Making : The Future of the EU's Thought Experiment », in A. WARTNEN, A. WONKA (eds.), *Governance in Europe. The Role of Interest Groups*, Baden-Baden, Nomos, 2004, p. 66-75.

³⁸ R. RHODES, « The new governance : governing without governance », *Political Studies*, 44, 1996, p. 652-667.

de science politique à l'université de Bradford. L'approche de ces chercheurs est d'ailleurs très similaire à celle préconisée par l'équipe administrative du Livre blanc sur la gouvernance.

Pendant quatre mois, entre décembre 2000 et avril 2001, des consultations officielles ont été menées avec les acteurs régionaux et locaux, les parlements nationaux, les administrations des Etats membres, mais aussi la « société civile », représentée par des organisations comme ECAS (European Citizen Action Service), ATD Quart Monde ou le CEDAG (Comité européen des Associations d'intérêt général), ainsi qu'avec les milieux académiques et des « citoyens » individuels. Le groupe de travail sur la « société civile », en particulier, dirigé par Luisella Pavan Woolfe (aujourd'hui directrice de la DG Emploi et Affaires sociales), produit alors le document le plus approfondi de tous les textes officiels publiés par les institutions communautaires sur les groupes d'intérêt et la société civile en s'appuyant largement sur les travaux académiques³⁹. Les travaux des européanistes tels que Jean-Marc Ferry, Paul Margette, ou les philosophes Paul Hirst et Graehame Thompson sont ainsi utilisés pour élaborer une compréhension et des *guidelines* pour la structuration de la coopération entre la « société civile » et les acteurs administratifs européens.

Dans l'objectif de rendre le processus décisionnel communautaire plus ouvert et plus transparent en renforçant le rôle de la « société civile », le Livre blanc en propose une conception plus englobante, comprenant « non seulement des ONG mais aussi les syndicats et les organisations d'employeurs, les organisations professionnelles, les organisations caritatives, les associations locales et régionales ainsi que les églises et les communautés religieuses », reprenant ainsi la définition élaborée par le Comité économique et social européen :

« La société civile organisée comprend en particulier : ce que l'on appelle les « acteurs du marché du travail », c'est-à-dire les partenaires sociaux ; les organisations représentatives des milieux socioéconomiques, qui ne sont pas des partenaires sociaux au sens restreint ; les ONG (organisations non gouvernementales), qui unissent les personnes sur des causes communes, par exemple les organisations de protection de l'environnement, les organisations de défense des droits de l'homme, les associations de consommateurs, les associations caritatives, les organisations scolaires et de formation, etc. ; les organisations de base (c'est-à-dire les organisations issues du centre et de la base de la société et poursuivant des objectifs axés sur leurs membres), par exemple les mouvements de jeunesse, les associations familiales et toutes les organisations de participation des citoyens à la vie locale et municipale ; les communautés religieuses »⁴⁰.

Le document du CES, quant à lui, reprend dans ses grandes lignes un rapport interne produit par le jeune chercheur Stijn Smismans pour ce même Comité⁴¹. Son approche s'appuie sur un fonctionnalisme affiché qui préconise l'utilisation de la

³⁹ Voir par exemple l'étude d'Amanda Sloat sur la consultation de la société civile aux États-Unis : SG/AS D(2000).

⁴⁰ CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN, *Le rôle et la contribution de la société civile organisée dans la construction européenne*, septembre 1999, CES 851/99, p. 9.

⁴¹ S. SMISMANS, « Civil Society and European Governance... », *op. cit.*

« société civile organisée » dans les processus décisionnels européens pour rendre la politique européenne plus efficace et plus légitime. Dans les documents analysés, on peut constater une tension entre la volonté d'inclure autant d'acteurs que possible dans la notion de « société civile » et la tentative d'institutionnaliser la consultation de cette « société civile » au niveau communautaire, tentative par ailleurs vivement critiquée par le Parlement européen et le Comité des régions qui se considèrent comme les seuls représentants légitimes de la « société civile organisée »⁴². Au « pluralisme » invoqué par la plupart des conseillers académiques pour justifier l'idée d'un plus grand rôle de la « société civile » dans le processus de décision communautaire, s'oppose en effet la légitimité d'un processus de décision perçu comme partiellement « concurrent » des voies parlementaires et institutionnelles classiques. Trouver un compromis sur les modalités et les instruments de réglementation de la consultation des organisations de la société civile semble plus difficile encore que de trouver une définition consensuelle pour cette « société civile »⁴³.

L'analyse du débat sur les acteurs non étatiques au niveau communautaire a ainsi permis de montrer un changement sémantique remarquable allant de l'utilisation exclusive de la notion de « groupe d'intérêt » en 1992 à celle de « société civile » épaulée par les « partenaires sociaux » ou les « ONG » en 2001. La Commission européenne et le CES en s'appuyant aussi bien sur les acteurs représentant la « société civile » que sur les acteurs universitaires ont fait émerger un ensemble d'acteurs qui désormais agissent au nom de cette « société civile » dans le processus décisionnel au sens large.

L'aboutissement d'une construction sémantique ? La Constitution

On le voit : l'idée de faire participer la société civile aux processus décisionnels de l'Union européenne n'est pas nouvelle. Or, la Constitution va en quelque sorte donner ses lettres de noblesse à cette idée. Dans son titre VI, elle comporte en effet huit articles portant sur la vie démocratique de l'Union. Si l'article I-46 souligne que le fonctionnement de l'Union se fonde sur le principe de la démocratie représentative, tout en distinguant la représentation directe des citoyens par le Parlement européen et leur représentation indirecte par le Conseil européen et le Conseil de l'Union européenne, l'article I-47 donne un fondement à l'organisation d'une démocratie

⁴² Le débat qui s'est ouvert à la suite de la publication du Livre blanc sur la gouvernance entre la Commission et le Parlement a d'ailleurs été particulièrement virulent.

⁴³ Ainsi, l'idée d'une base de données sur la société civile est préconisée pour rendre plus transparente l'organisation de la consultation. Une première version avait déjà été publiée en 1997 comprenant plus de six cents organisations sans but lucratif, constituées au niveau communautaire et couvrant une centaine de secteurs d'activités. Cette inscription est élaborée sur une base volontaire. En 1999, une version électronique a été créée, comprenant environ huit cents associations. Depuis l'été 2001, le répertoire a été transféré dans une base de données qui permet désormais aux organisations d'effectuer directement leur enregistrement et la mise à jour de leurs données sur Internet. Ce nouveau répertoire porte le nom de CONECCS (*Consultation, the European Commission and Civil Society*) et comporte environ mille organisations.

participative en détaillant les principes de la participation de la société civile européenne au processus décisionnel :

« 1. Les institutions de l'Union donnent, par les voies appropriées, aux citoyens et aux associations représentatives la possibilité de faire connaître et d'échanger publiquement leurs opinions sur tous les domaines d'action de l'Union.

2. Les institutions de l'Union entretiennent un dialogue ouvert, transparent et régulier avec les associations représentatives de la société civile.

3. En vue d'assurer la cohérence et la transparence des actions de l'Union, la Commission procède à de larges consultations des parties concernées.

4. La Commission peut, sur l'initiative d'un nombre significatif, au moins égal à un million, de citoyens de l'Union issus d'un nombre significatif d'Etats membres, être invitée à soumettre une proposition appropriée sur des questions pour lesquelles ces citoyens considèrent qu'un acte juridique de l'Union est nécessaire aux fins de l'application de la présente Constitution. Une loi européenne arrête les dispositions relatives aux procédures et conditions requises pour la présentation d'une telle initiative citoyenne ».

Si le texte final reprend les grandes lignes du Livre blanc sur la gouvernance, la Convention européenne a très largement cherché à « mettre en pratique » la consultation de la société civile. Le dernier paragraphe de la déclaration de Laeken prévoyait en effet que, « pour élargir le débat et y associer l'ensemble des citoyens, un Forum sera ouvert aux organisations représentant la société civile (partenaires sociaux, milieux économiques, organisations non gouvernementales, milieux académiques, etc.). Il s'agira d'un réseau structuré d'organisations qui seront régulièrement informées des travaux de la Convention. Leurs contributions seront versées au débat. Ces organisations pourront être auditionnées ou consultées sur des sujets particuliers selon des modalités à déterminer par le Praesidium ». De fait, la Convention prévoyait deux voies de participation de la « société civile organisée » aux débats. Il s'agissait tout d'abord de la possibilité d'intervenir régulièrement auprès des conventionnels à travers un Forum Internet (Futurum) spécifiquement destiné à recueillir et à rendre publiques les contributions des organisations représentant la société civile ⁴⁴. Regroupées en quatre catégories – « politique » (incluant les « pouvoirs publics infra-nationaux »), « socio-économique » (incluant les « partenaires sociaux »), « académique » (incluant les « cercles de réflexion ») et « autres organisations de la société civile » (incluant les « ONG » et les « courants de pensée » –, quelque sept cents organisations participantes y ont déposé près de neuf cents communications (dont la plupart restent très générales). La Convention organisait par ailleurs des réunions régulières avec la « société civile organisée » pendant lesquelles les organisations avaient la possibilité d'échanger directement avec les membres de la Convention et avec leurs homologues sur l'avenir de l'intégration européenne. Entre le 10 et le 18 juin 2002 se sont ainsi déroulées des réunions avec les huit groupes de contact de la société civile, couvrant les secteurs les plus divers, social, environnement, droits de l'homme, développement et culture,

⁴⁴ http://www.europa.eu.int/constitution/futurum/civil_society_fr.htm.

université et recherche, citoyens et institutions, régions et collectivités locales. Les intervenants disposaient d'un temps d'intervention extrêmement bref (de l'ordre de dix minutes au maximum) pour présenter leurs contributions, synthétisées ensuite dans un rapport distribué à l'ensemble des conventionnels ⁴⁵. Sous la présidence de Jean-Luc Dehaene, les quelque cent organisations présentes lors de ces réunions ont centré leur intervention sur les questions institutionnelles ainsi que sur les questions relatives à la citoyenneté et la démocratie participative en demandant qu'un certain nombre de leurs revendications soient prises en compte dans le projet de Constitution, comme le droit des citoyens à l'information européenne, l'organisation régulière d'un « dialogue civil », la démocratie paritaire, le droit des citoyens à participer à tous les stades d'élaboration et de mise en application des décisions européennes, notamment à travers une consultation dans le cadre d'un réel partenariat et d'une évaluation conjointe des résultats politiques, un statut d'association européenne et la reconnaissance du rôle des organisations à but non lucratif (coopératives, mutuelles, associations) ⁴⁶. Ces demandes font très largement écho aux propositions contenues dans l'opinion du CES de 1999 ou le Livre blanc sur la gouvernance européenne. Si la participation de la société civile dans le débat constitutionnel a été réelle et si plusieurs de ses revendications ont été retenues ⁴⁷, on constate néanmoins que, dans son titre VII, largement rédigé par Giuliano Amato ⁴⁸, la Constitution ne va guère plus loin que le Livre blanc sur la gouvernance.

L'idée d'une démocratie européenne par le bas se présente donc plutôt comme une construction par le haut. Si les organisations et les acteurs non étatiques, et particulièrement les groupes d'intérêt, participent aux processus décisionnels communautaires depuis le début de l'intégration européenne, ce n'est qu'au début des années 1990 que la nécessité d'en formaliser le rôle va se faire jour en s'accompagnant d'un changement sémantique considérable : des « groupes d'intérêt » à la « société civile organisée ». Si l'émergence de cette notion résulte de l'usage stratégique d'un discours « philosophique » largement influencé par l'« expertise savante » des milieux académiques européenistes, plus aucun acteur européen ne met en doute le principe qu'il faille associer la « société civile organisée » à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques publiques européennes. Cet accord discursif ne veut pas dire, ni qu'il

⁴⁵ CONV 120/02, 19 juin 2002.

⁴⁶ Bien que le projet de Constitution fût critiqué par un grand nombre d'organisations de la société civile en particulier à travers son porte-parole Pier Virgilio Dastoli, le principe du titre VI en tant que tel a été presque unanimement salué. Voir le site du Forum permanent de la société civile : www.europe-now.org.

⁴⁷ R. BALME, D. CHABANET, « Construire l'intérêt public européen : les mobilisations dans les processus conventionnels », in O. BEAUD *et al.* (dir.), *L'Europe en voie de Constitution*, Bruxelles, Bruylant, 2004, p. 229-253 ; M. MONTAGNER, *Le rôle et la contribution de la société civile dans l'élaboration du traité instituant une Constitution pour l'Europe*, Mémoire de fin d'études, IEP de Lyon, 2004.

⁴⁸ Entretien, Tony Venables, ECAS, février 2006. Des modifications y ont certes été introduites, dont la plus importante fut le droit de pétition européen, introduit à la dernière minute sur demande d'un député allemand.

existe une entité homogène que l'on peut appeler « société civile », ni qu'elle participe effectivement et efficacement à ce processus. Au contraire, il semble que si, depuis l'arrivée de José Manuel Barroso à la présidence de la Commission européenne, aucun document n'omet de mentionner la « société civile », les institutions communautaires ne l'associent que de moins en moins réellement à ce processus. Ainsi, la construction de cette « norme démocratique » – un « impératif participatif » – reste partiellement inachevée ⁴⁹.

⁴⁹ Je tiens à remercier les acteurs européens interrogés avec lesquels les débats ont toujours été stimulants, mais en particulier Jérôme Vignon pour sa disponibilité.

The Place of God

Religious Terms in the Debate on the European Constitution

Lucian N. LEUSTEAN

One of the major debates in the drafting process of the Constitution has concerned the use of the best religious terms which could be agreed upon by all Member States of the European Union ¹. The dynamics between politics and religion in modern Europe indicate contrasting ways of understanding the place of religion ². Accused of being an exclusive Christian, mainly Catholic, club, the European Union does not interfere, however, with national settlements regarding State-church relations.

A unique opportunity in the life of the European Union, as, for the first time, large sections of populations were consulted on its future, the Constitution has not only been the subject of debates on the form of EU political and bureaucratic architecture, but also the place of contradiction regarding the position of religion within the Constitution and the place of churches, religious communities and non-confessional associations within the EU. From this perspective, the writing of the Constitution has been the result of extensive lobbying from independent churches, religious bodies and some EU Member States which wished to have their own version of religious issues stated in the Treaty. As the drafts of the Constitution indicate, finding a satisfactory version common to all EU members has not been an easy process. Questions such as “Should God or Christianity be mentioned in the Preamble of the Constitution?”,

¹ The declarations of religious and political leaders have been published online in the *EU Observer* (<http://www.euobserver.com>), *EU Business* (<http://www.eubusiness.com>), BBC News, *The Guardian* and other newspapers. At the time of writing this article (May 2005) all these declarations were accessible online.

² G. DAVIE, *Religion in Modern Europe. A Memory Mutates*, Oxford, Oxford University Press, 2000.

“Should the relationship between the EU and churches and religious communities be included in the text?” and “Should the European Constitution be similar to national constitutions in stating the relationship between church and State?” have gathered pro and con arguments and have motivated broad sections of the European population to support specific words or paragraphs to be included in the Constitution.

This article analyses the religious terms used in the debates of the Convention and intergovernmental conference indicating the main actors involved in achieving a “consensus” on this matter. I argue that even if the Preamble of the Constitution does not make reference to God, Christianity or another religion, the text could be considered a success for Christian churches in Europe. By stating for the first time in the most important document of the European Union the official role of religious institutions as key elements in the dialogue within Member States and broadly within the EU, religion has been offered a special position in the EU. Thus, even if the term “God” is not present in the Constitution, religion is, and churches and religious organisations and communities have been assured a better place, than in all previous EU documents.

Religion in the European Union

Before the writing of the European Constitution, religion had a marginalised position in the documents comprising the basic texts of the European Union. From the creation of the incipient European Economic Community (EEC) in 1957, religion was disregarded and placed only in the private-public distinction which characterised European history in the twentieth century, even though the secular creation of the EEC was in contradiction with the fact that the founding fathers were mainly Christian democrats. However, in the last few decades various scholars have argued that even if Europe could broadly be characterised as “believing without belonging” and “belonging without believing”³, religion plays an extremely important role in society and religious communities and churches influence the perspective of citizens regarding EU institutions and the politics in EU Member States⁴.

The relationship between church and State in the individual Member States of the European Union takes various forms including co-operation, separation, *laïcité*,

³ G. DAVIE, *Religion in Britain since 1945: Believing without Belonging*, Oxford, Blackwell, 1994.

⁴ For more on religion in the European Union see G. ROBBERS (ed.), *State and Church in the European Union*, Baden-Baden, Nomos, 2005; J. BAUBÉROT (ed.), *Religions et laïcité dans l'Europe des douze*, Paris, Syros, 1994; G. DAVIE and D. HERVIEU-LÉGER (ed.), *Identités religieuses en Europe*, Paris, La Découverte, 1996; B. BASDEVANT-GAUDEMET and F. MESSNER (ed.), *Les origines historiques du statut des confessions religieuses dans les pays de l'Union européenne*, Paris, PUF, 1999; B. MASSIGNON, *La construction européenne, un “laboratoire” pour la gestion de la pluralité religieuse, clivages nationaux et confessionnels et dynamiques d'européanisation*, Paris, Ecole pratique des hautes études, Section des sciences religieuses (unpublished PhD thesis), 2005.

and the support of an established church by the State⁵. National constitutions of EU Member States differ according to specific national histories and the place of religion in each society⁶.

Analysis of Constitutions of the 25 EU Member States and four accession Candidate States shows that there is a wide variety of references to God, religion or religious/historical leaders in the Preambles and texts. The Preambles of some constitutions mention God (Germany, Poland), Jesus Christ (Ireland), the Holy Trinity (Greece, Ireland), Cyril and Methodius (Slovakia), Mustafa Kemal Atatürk (Turkey) while others do not make any reference to divinity and even the word “religion”/“religious” is absent from the entire text (the Czech Republic). In some constitutions there is a formal relationship between church and State with one church in a privileged position (Bulgaria, Denmark, Finland, Ireland, Italy, Poland, Portugal, Spain, United Kingdom), while others explicitly refer to the fact that there is no State church or the State does not support any religion (Germany, Hungary, Latvia, Lithuania, Slovakia, Slovenia, Croatia, Romania). The only Constitutions which do not mention the relationship between church and State at all are those of Austria, Belgium, the Czech Republic, Estonia, France, Sweden and The Netherlands. A specific religion is stipulated in the Constitutions of Cyprus, Malta and Greece, while Turkey is the only country which states in its Preamble the principle of secularism.

Examination of the main documents of the European Union shows that the term “religion” has only been used in Article 13 of the Treaty establishing a European Community. A reference to “religious rites, cultural traditions and regional heritage” was made in Protocol 33 annexed to the same treaty, a protocol which mainly refers to the protection and welfare of animals and enforces cross-national norms on this matter. The only document which specifies the position of the EU towards churches and religious communities is Declaration 11 on the status of churches and non-confessional organisations attached to the Treaty of Amsterdam, which states:

“The European Union respects and does not prejudice the status under national law of churches and religious associations or communities in the Member States. The European Union equally respects the status of philosophical and non-confessional organisations”⁷.

This article raised a dispute with churches and religious communities as it lacked a clear reference to the role of religious institutions in society and dismissed their importance at the EU level. Freedom of religion has been stated in most European

⁵ J.T.S. MADELEY, “A Framework for the Comparative Analysis of Church-State Relations in Europe”, *West European Politics*, 2003, 26(1), p. 23-50.

⁶ For a short sociological and legal data on religions in Europe see <http://eurel.u-strasbg.fr/>.

⁷ Declaration 11 on the status of churches and non-confessional organisations, *OJ*, n° C 340, 10 November 1997, p. 133.

Union documents dealing with human rights but without clearly making a distinction between its private and public aspects ⁸.

Religion began to be considered an important element in the construction of the European Communities only during presidents Santer and Delors when the Forward Studies Unit (Cellule de prospective) was created, under the direct report of the Commission president, as the main official body dealing with churches and religious organisations in the EEC ⁹. The first contact with religious organisations and churches in Europe had been made in June 1982 during president Gaston Thorn at the recommendation of the secretary general, Emile Noël. President Thorn appointed Umberto Stefani, director at the secretariat general as special counsellor on September 1983 in charge of taking a census of religious organisations in the EEC and representing the Commission in relations with European churches. This informal liaison was deepened during president Jacques Delors who transferred these attributions to the Forward Studies Unit on June 1992 under the coordination of Marc Luyckx.

Initially the Forward Studies Unit was directed by Luyckx, a Catholic theologian who held a doctorate in Russian and Greek theology from the Pontifical Oriental Institute in Rome. In October 1996, he was replaced by Thomas Jansen, a former secretary general of the European People's Party ¹⁰. The Forward Studies Unit was transformed into the Group of political advisors to the European Commission and during president Romano Prodi, Michael Weninger, a member of this group, was in charge of contact with churches and religious communities. Weninger held degrees in philosophy and theology and had diplomatic experience in the Austrian Foreign service.

A European programme which was intended to promote religious dialogue between Christians, Jews, Muslims, Humanists and other faiths was set up in 1997 by the European Parliament, titled "A Soul for Europe: Ethics and Spirituality". However, the programme did not have any legal implications and the dialogue between the faiths only resulted in conferences and meetings of religious leaders in order to analyse the spiritual consequences of European enlargement and integration.

During Prodi's presidency, the themes of cultural diversity and national identity were considered top of the agenda of the European Commission. In his speech presenting the new Commission to the European Parliament on 14 September 1999, President Prodi stated: "We come from different countries. We speak different languages. We have different historical and cultural traditions. And we must

⁸ These documents are: *Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms* (4 November 1950), *Protocol to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms* (20 March 1952), *European Social Charter* (18 September 1961), *Community Charter of the Fundamental Social Rights of Workers* (9 December 1989) and *Charter of Fundamental Rights of the European Union* (7 December 2000).

⁹ T. JANSEN, "Europe and Religions: the Dialogue between the European Commission and Churches or Religious Communities", *Social Compass*, 2000, 47(1), p. 103-112.

¹⁰ *Ibid.*, p. 111.

preserve them. But we are seeking a shared identity – a new European identity”. This search for a new European identity was the main reason for inviting churches and religious communities to participate in a more transparent dialogue. This incipient communication in recent years led to the establishment of offices in Brussels of the main religious bodies who wished to assert their influence in the EU decisional process. As Weninger stated, “around two thirds of the overall population is religious and churches have an enormous social influence. [...] There is a genuine spiritual heritage and one cannot ignore that some churches and religions are participating in the European integration process”¹¹.

The main religious bodies in Europe are the “Commission of the Bishops’ Conferences of the European Community” (COMECE) and the “Conference of European Churches” (CEC). COMECE is composed of twenty-one delegate Catholic bishops in the EU and among its main objectives are “to monitor and analyse the political process of the European Union” and to inform the Catholic faithful of the “the development of EU policy and legislation”¹². COMECE directly reflects the opinion of the Roman Catholic hierarchy in Europe who were in close contact with the Vatican. Since 1993 COMECE was presided over by Bishop Josef Homeyer who actively supported the inclusion of a reference to Christianity in the European Constitution.

CEC is one of the most important religious bodies in Europe, composed of 126 Orthodox, Protestant and Old Catholic Churches and 43 associated organisations. CEC set up in its Church and Society Commission a special group to deal with religious issues in the Convention. This commission discussed the most important issues which affected the life of Christian churches in Europe including European integration, European community legislation and religious freedom. However, being a body composed of such a broad variety of churches, it was very difficult for CEC to establish a strong lobby in the European Union. The main role of the Commission was to consult its members on their positions regarding the EU Constitution and to attempt to influence the EU leaders. The main position of the Christian churches followed the Catholics, in supporting the inclusion of a reference to Christianity in the Constitution.

In addition to these major religious organisations in the EU, the German Christian democrat and Christian socialist parties have been among the strongest supporters of the inclusion of a clear reference to Christianity in the Preamble, while socialists, liberal and green parties have demanded the exclusion of these terms. Further to these bodies, other religious communities, especially Muslim and Jewish, and non-confessional and philosophical associations, have put forward their own versions. However, lacking a supranational organisation, these other communities had a limited effect. The most important opposition to a Christian reference came from Turkey and

¹¹ N. SMITH, “Convention: Religious Debate still on the Boil”, *EU Observer*, 4 December 2002.

¹² See the official website: <http://www.comece.org>.

its political supporters in the West who, in the process of EU enlargement, had to take into account a more multicultural and multi-religious dimension to the structure of the European Union ¹³.

Religion in the Convention on the Future of Europe

The writing of the Constitution was the place where, for the first time, churches and religious communities had the possibility of having their positions taken more into account by EU institutions and for this purpose they organised their own channels of communication in Brussels. Religion was not one of the most pressing issues in the first months of the Convention. In the skeleton of the draft constitutional treaty made public by the Praesidium on 28 October 2002 ¹⁴, no reference to religion was made. Three days later, however, President d'Estaing had a meeting with Pope John Paul II, Cardinal Angelo Soldano, the Vatican's Secretary of State, and Archbishop Jean-Louis Tauran, the Vatican's Secretary for Relations with States. The Vatican statement in *Catholic World News Briefs* reported that the Pope emphasised "the interest of the community and believers in European countries, where they are in the majority, to see their identity and their specific contributions to the life of European societies respected" ¹⁵. Furthermore, the Vatican suggested greater attention to religious matters especially in the Constitution complaining that religion was considered a marginalised matter in European affairs. A possible solution was seen in including a clear reference to the Christian heritage of Europe in the Constitution.

The Conference of European Churches was also consulted and a meeting took place on 4 December 2002 between CEC representatives and EU officials. After the meeting, Antonio Vitorino, EU Justice and Home Affairs commissioner, declared that churches in the EU are "guardians of values" and that "it is undeniable that religious institutions have a crucial role in the everyday life of individuals. That role has to be preserved and nurtured by European institutions" ¹⁶. While the Vatican was interested in implementing a direct reference to Christian heritage in the new European Constitution, the CEC's main concern was to ensure that the new treaty did not change the status of churches and religious communities but rather would improve the dialogue between churches and the EU.

The Copenhagen European Council on 12-13 December 2002 formally invited ten new members, noted the intention of Bulgaria and Romania to join the EU in 2007 and rejected Turkey's candidacy on the basis that the country was not yet ready to join the EU. The response of the Turkish newspaper *Hurriyet* was symbolically suggestive.

¹³ P. NORMAN, *The Accidental Constitution. The Story of the European Convention*, Brussels, EuroComment, 2003, p. 84-85.

¹⁴ J. SHAW, L. HOFFMANN and A. VERGÈS BAUSILI, "Introduction", in J. SHAW *et al.* (eds.), *The Convention on the Future of Europe. Working towards an EU Constitution*, London, The Federal Trust, 2003, p. 9-21.

¹⁵ *European Voice*, 7 November 2002. See: <http://www.european-voice.com>.

¹⁶ N. SMITH, *op. cit.*

Da Vinci's Last Supper was illustrated on the front page with the rhetoric question: "Will the EU, like Christ's last supper, be purely for Christians or will there be a Muslim at the table?"¹⁷ This coincidental agenda made the religious matter more critical than before and various voices supported the idea that Turkey, as a Muslim country, would never be part of Europe. At the same time, the end of 2002 marked the beginning of a long process of signing a petition, which initially started in only a few European countries, in support of a reference to Christianity in the Constitution, which, by April 2004, reached around three quarters of a million signatures from the 25 EU Member States¹⁸.

Pressure to include a reference to God in the Constitution also came from within the Convention. On 20 January 2003, Joachim Würmeling, a German conservative MEP submitted a petition signed by nineteen members of the Convention which asked for a specific article to be included in the Constitution: "The Union values shall include the values of those who believe in God as the source of truth, justice, goodness and beauty as well as of those who do not share such a belief but respect these universal values arising from other sources"¹⁹. This position was supported by the conservative European People's Party (EPP) which was one of the most fervent supporters of a reference to God²⁰.

Despite these official positions on religion, top EU officials had their own opinions on the role of religion in Europe. A few days before the official release of the first draft of the European Constitution, the British newspaper *The Independent* presented the main opinions of European leaders on this matter, including a few members of the Convention. President d'Estaing was quoted as asking for "a reference to religious traditions and heritage", while Gianfranco Fini, Italy's deputy Prime Minister, suggested that the European Union should be understood as a "community that shares a Judeo-Christian heritage as its fundamental values": "We must make more explicit the roots of European identity, which we see as part of the value of the Christian religion". Linda McAvan, a British Labour MEP, promoted the idea that exclusively mentioning Christianity "would offend those many millions of people of different faiths or no faith at all". The same position was shared by Louis Michel, the Belgian Foreign Minister, who urged that "European is not mono-religious", while Jean-Luc Dehaene, Vice-President of the Convention and former Belgium Prime Minister proposed a reference which should be "pluralist"²¹. However, the first fifteen draft

¹⁷ E. SCIOLINO, "Visions of a Union: Europe Struggle to Define its Identity", *New York Times*, 15 December 2002.

¹⁸ H. MAHONY, "Petition for Christianity in the Constitution", *EU Observer*, 14 April 2004.

¹⁹ H. MAHONY, "Religion Question to Trouble Convention", *EU Observer*, 20 January 2003.

²⁰ H. MAHONY, "Convention plenary set to tackle religion", *EU Observer*, 24 February 2003.

²¹ S. CASTLE, "Tussle over God Threatens to Delay EU Constitution", *Independent*, 28 February 2003.

articles were released on 6 February 2003 without mentioning any reference to a specific religion or God, referring only to concepts such as human rights and national identity ²².

The conflict over mention to a specific religion in the Constitution sparked again in May 2003. Archbishop Jean-Louis Tauran, Foreign Secretary of the Vatican, in an interview in the Italian newspaper *Corriere della Sera* suggested that the EU should have clear geographical limits emphasising its Christian roots. In his opinion, the Preamble should mention the “religious, and especially Christian, heritage”. On the other hand, Cardinal Ruini, another senior Vatican figure, head of the Conference of Italian Bishops, backed Turkey as one of the future EU members indicating that its membership will lead to the improvement of conditions for its small Christian minority ²³.

On 28 May 2003 the Convention published the first draft of the Preamble of the Constitution. The most controversial article referring to religion was written by President d’Estaing himself and stated:

“Drawing inspiration from the cultural, religious and humanist inheritance of Europe, which, nourished first by the civilisations of Greece and Rome, characterised by spiritual impulse always present in its heritage and later by the philosophical currents of the Enlightenment, has embedded within the life of society its perception of the central role of the human person and his inviolable and inalienable rights, and of respect for law” ²⁴.

Some politicians suggested that this form of the Preamble may affect the forthcoming EU membership referendum in Poland on 7 and 8 June. In this context, Cardinal Jozef Glemp, the Polish primate, encouraged people to vote for EU membership “but only with God” ²⁵. The Preamble’s text in the form suggested by President d’Estaing was seen as a compromise between the radical Catholic demand and the secularist vision of some EU Member States. Terry Sanderson, Vice-President of the UK’s National Secular Society declared: “We are very glad a reference to God has been left out; it would have created unnecessary barriers in Europe. [...] Europe has to be secular for it to be really unified” ²⁶.

The religious pressure from Poland showed an increasingly strong Catholic lobby which had to be taken into account. The Catholic lobby become more visible when Bishop Josef Homeyer, President of the COMECE, publicly addressed a letter to President d’Estaing on 5 June 2003 suggesting the inclusion of an explicit mention to the legal status of churches and the formal dialogue between churches and the EU. The letter expressed the concerns of Catholics in Europe and asked for a reference to God in the Preamble:

²² BBC NEWS, “God missing from EU Constitution”, 6 February 2003.

²³ BBC NEWS, “Vatican doubt over Turkey EU bid”, 26 May 2003.

²⁴ H. MAHONY, “God kept out of Constitution”, *EU Observer*, 28 May 2003.

²⁵ P. GLACHANT, “Does the EU believe in God?”, *EU Business*, 29 March 2003.

²⁶ H. MAHONY, “God kept out of Constitution”, *op. cit.*

“A Europe which disavowed its past and which had no spiritual dimension would be greatly impoverished in facing up to the ambitious project which calls upon all its available energy: constructing a Europe for all. [...] Without wishing to detract from other contributions, no other religion or philosophical movement has inspired Europe as much as Christianity. Allow me also to renew our proposal for a reference to God in the Constitution. A reminder of the limits of human power, and of responsibility before God, Humankind and Creation, would be an important sign that public power is not absolute. The Union would thus explicitly recognise that its citizens, be they Christians, Jews or Muslims, are free to invoke God. This recognition would represent a guarantee of the freedom of the human person and would help many citizens to identify with the values of the European Union and the future Constitution”²⁷.

The letter showed the degree to which the Catholics remained a significant political force in Europe and among the most important supporters of the inclusion of a Christian reference. However, the Catholic lobby did not have a significant voice in influencing the decision-making process as, in the eyes of EU political leaders, religion was more of a matter for private interpretation. The Preamble of the draft Constitution presented in the Thessaloniki European Council on 19 and 20 June 2003 had a simpler form than President d’Estaing had previously suggested, with the main article stating that the EU “draws inspiration from the cultural, religious and humanist inheritance of Europe, which, always present in its heritage, has embedded within the life of society its perception of the central role of the human person and his inviolable and inalienable rights, and of respect for law”²⁸.

The Vatican refused to send representatives to Thessaloniki, and the Catholic position was supported by Edmund Wittbrodt, a Polish Christian Democrat senator, who initiated an amendment which indicated Poland’s position in the Convention. He stated that “Christianity has a tremendous influence on what is Europe today” and that the Preamble should include the following formulation: “Drawing inspiration from the cultural, Christian-Judaic and humanist inheritance of Europe...”. Italy, Spain, Malta and Slovakia were considered as possible allies of this version²⁹. Due to the lack of consensus, the Thessaloniki European Council presidency conclusions stated, however, that the draft of the Constitution represented the completion of the Convention and in this form the text would be discussed at the intergovernmental conference in October 2003 during the Italian Presidency. In addition, the accession Candidate States would have an equal voice in discussions: “The acceding States will participate fully in the Intergovernmental Conference on an equal footing with the current Member States. The constitutional treaty will be signed by the Member States of the enlarged Union as soon as possible after 1 May 2004”³⁰.

²⁷ J. HOMEYER, “Christianity and God should be in EU Constitution”, *COMECE Press Release*, 5 June 2003.

²⁸ M. FRYDRYCH, “Constitution – Religion in, enlightenment out”, *EU Observer*, 11 June 2003.

²⁹ M. FRYDRYCH, “ICG to carry on Christianity Debate”, *EU Observer*, 13 June 2003.

³⁰ *Presidency conclusions*, Thessaloniki European Council, 19-20 June 2003.

After the Thessaloniki European Council failed to change the Preamble, the Vatican position expressed by Cardinal Roberto Tucci made it clear that in its present form, the Preamble “is an offence to reason, to good sense, and to a good part of Europe’s citizens”³¹. On 28 June 2003 Pope John Paul II presented a post-synodal apostolic exhortation titled *Ecclesia in Europa* in which he made another call for a reference to Christianity and to the position of churches in the EU:

“I wish once more to appeal to those drawing up the future European constitutional treaty, so that it will include a reference to the religious and in particular the Christian heritage of Europe. While fully respecting the secular nature of the institutions, I consider it desirable especially that three complementary elements should be recognised: the right of churches and religious communities to organise themselves freely in conformity with their statutes and proper convictions; respect for the specific identity of the different religious confessions and provision for a structured dialogue between the European Union and those confessions; and respect for the juridical status already enjoyed by churches and religious institutions by virtue of the legislation of the Member States of the Union”.

The religious issues in the Constitution had clearly not been resolved by the Convention and continued to be debated in the intergovernmental conference. The first discussion on the position of religion in the European Constitution in the framework of the Convention showed that religion was perceived by political leaders as a matter of personal interpretation. While Catholic pressure was somewhat strong, it failed to impose its voice on European politics. At the same time, the other religious organisations, mainly CEC, failed to organise a sustained lobby which could firstly influence national politics and secondly the transformation of European politics. In the next months, religious bodies would particularly focus on this national level in attempting to influence their political leaders to present a more coherent religious position.

Religion in the Intergovernmental Conference

The intergovernmental conference started its activity on 4 October 2003 and concluded on 18 June 2004 under the Irish presidency. At the start of the Italian presidency, on 21 July 2003, one month after the Thessaloniki European Council, Silvio Berlusconi, in a meeting with President d’Estaing, stated that Christianity would not be mentioned in the European Constitution. He indicated that Italy, Spain, Poland and Ireland were the most fervent supporters of including Christianity but, according to Berlusconi, “seen realistically, I do not think that it will be accepted by the twenty-five EU Member States”³².

³¹ T. DIXON, “Ignoring God in the Constitution”, *Christianity Today Magazine*, 23 June 2003, www.christianitytoday.com/ct/2003/007/18.26.html.

³² H. MAHONY, “Berlusconi: Christianity in Constitution unlikely”, *EU Observer*, 21 July 2003.

In a meeting on 13 September 2003 with Spanish Prime Minister José Maria Aznar, French President Chirac presented his opinion on the presence of religious terms in the Constitution. He stated that “France is a lay State and as such she does not have a habit of calling for insertions of a religious nature into constitutional texts. [...] The lay character of French institutions does not allow them to accept a religious reference”³³.

The number of countries which supported the presence of Christianity in the Constitution grew in September to eight: Italy, Spain, Ireland, Malta, Poland, Portugal, Slovakia and the Czech Republic. Furthermore, in September 2003, 82 members of the European Parliament signed a proposal initiated by the right-wing European Popular Party to include a reference to the “Judaic-Christian roots of Europe” in the Preamble but the Parliament rejected it by 283 to 211³⁴.

Pressure on the Italian presidency reached a climax in November 2003 when, on the same day as another intergovernmental meeting in Brussels to discuss the EU Constitution, the Italian Ministry of Foreign Affairs received a petition from COMECE signed by 40,000 people from various European countries supporting a reference to Christianity.

In a ministerial conclave of foreign ministers in Naples on 28 and 29 November 2003 to discuss the European Constitution the attendees failed again to reach consensus. On the one hand, the Italian EU Presidency suggested that the conflict could find a solution by agreeing that the Constitution should make reference to both the Christian heritage of Europe and other secular institutions. Italy did not present a specific text but rather asked for participants’ opinions, suggesting that there was not a great difference between these concepts. On the other hand, Włodzimierz Cimoszewicz, the Polish Foreign Minister, stated that it was not possible to make reference to Europe without Christianity³⁵. Furthermore, Abdullah Gül, Turkey’s Foreign Minister and deputy Prime Minister claimed that the text of the European Constitution should also make reference to Islam and Judaism and not only to Christianity. According to the *Turkish Daily News* he even suggested that “the history of Europe had to be examined, because there were not only Christians, but Muslims and Jews in the history of Europe. [...] Therefore if the Constitution has to mention Christianity, it should also refer to Judaism and Islam”³⁶.

In the Conclusions of the ministerial conclave, the Italian Presidency stated that “the presidency has noted that this is an important issue for a number of delegations, but does not at this stage put forward suggestions for amending the Convention text. A

³³ M. FRYDRYCH, “France says no to Christianity in Constitution”, *EU Observer*, 14 September 2003.

³⁴ L. KIRK, “Seven countries back Christianity in Constitution”, *EU Observer*, 24 October 2003.

³⁵ H. MAHONY, “Christianity debate divides as much as ever”, *EU Observer*, 29 November 2003.

³⁶ R. CARTER, “Turkey calls for Islam and Judaism in Constitution”, *EU Observer*, 1 December 2003.

proposal will be presented on this issue at a later stage referring not only to Europe's Christian inheritance, but also to the secular nature of the institutions of EU Member States (*principe de laïcité*)³⁷.

As the European summit in Brussels approached, various national churches became more involved in the debates. On 1 December 2003, although previously the Finnish government had opposed a mention of Christianity, the Lutheran archbishop Jukka Paarma stated that his country should support a clear reference, particularly to Christianity: "We cannot deny that Islam and Judaism have had historical influence in Europe and have it even today. But Islam and Christianity do not have the same weight"³⁸.

Three days before the Brussels summit on 12-13 December 2003, the presidency made public the proposals for the Constitution in a document accompanied by two addenda. However, as religion was still an unresolved issue Addendum 2 was published only on the eve of the Council. It stated:

"The Preamble, and in particular the question of whether or not to include a reference to Europe's Christian roots, was the subject of detailed discussion at the Naples ministerial meeting. While some delegations stressed the importance of a reference to Christian values in the Preamble, others felt that the text proposed by the Convention made an even-handed response to the various concerns that had been raised. They therefore propose that it remain unchanged"³⁹.

Due to the lack of consensus on religion at the summit, an official decision was postponed until during the Irish presidency and the renegotiations were re-launched only in March 2004. In his address to Cardinals for Christmas on 22 December 2003 Pope John Paul II emphasised again the Vatican's position regarding the Christian heritage of Europe. He stated that: "I cannot help note that Europe is going through a crucial phase in its history in enlarging its borders to new peoples and other nations. [...] It is important that Europe, enriched throughout the centuries by its Christian faith, confirms its origins and re-establishes its roots"⁴⁰. One month after the renegotiation started, Jan Truszczyński, Polish deputy Minister for Foreign affairs, declared that ten countries out of twenty-five supported the inclusion of Christianity in the Preamble⁴¹.

The climax of all of the debates on the mention of Christianity and God in the Constitution came a few weeks before the end of the Irish Presidency, on Thursday 20 May 2004, the religious celebration of Christ's Ascension, a symbolic religious day for Catholics, when Poland, Lithuania, Italy, Slovakia, the Czech Republic,

³⁷ Naples Ministerial Conclave: *Presidency Proposal*, CIG 52/03, 25 November 2003.

³⁸ L. KIRK, "Finnish Church supports reference to Christianity", *EU Observer*, 21 November 2003.

³⁹ Work of IGC 2003/2004: http://europa.eu.int/scadplus/cig2004/index_en.htm.

⁴⁰ R. CARTER, "John Paul II: Europe must recognise Christian roots", *EU Observer*, 23 December 2003.

⁴¹ S. SPITERI, "Reference to Christianity gaining support, says Poland", *EU Observer*, 5 April 2004.

Portugal and Malta sent a letter to the presidency asking for a clear reference in the Preamble. The letter stated:

“This issue remains a priority for our Governments, but also for many representatives of the European Parliament and of National Parliaments, as well as for millions of European citizens. [...] The amendment we ask for is aimed to recognize an historical truth. We do not want to disregard either the secular nature of the European institutions, nor the respect of any other religious or philosophical belief”⁴².

The Netherlands has also expressed its support for this initiative and even considered signing the document. Slovenia and Cyprus stated that the presence of Christianity in the Preamble would not contravene their positions, while Great Britain declared itself neutral maintaining, however, through its Foreign Secretary Jack Straw, that any mention of Christianity would mean “we would have to make reference to others”⁴³. Spain had previously supported a reference to Christianity in the Constitution but, after the March election, the new socialist government changed its policy. Spain’s Foreign Minister, Miguel Angel Moratinos, speaking to Radio France Internationale mentioned that “Spain is a Catholic country, but in the European Constitution our government is rather secular, and in this sense we want to respect the text as it currently stands”⁴⁴. The only countries which were against a new formula with reference to Christianity and God were France and Belgium, while Finland, Sweden and Denmark declared that they were very reticent in stating only one religion and asked that the Preamble remain as it is⁴⁵. A few days later, the Greek Foreign Ministry spokesman Yiorgos Koumoutsakos stated that “the Greek position is positive to such a reference and converges with the view expressed in the letter. [...] I stress that this reference is just historical and refers to cultural tradition. In no way should it be viewed as a criteria or an assumption leading to the exclusion of other (non-Christian) countries in their contacts with the European Union”⁴⁶.

After strong pressure from Belgium and France, the Irish presidency circulated a document among EU members on 12 June 2004 indicating that the Constitution would not make reference to God or Christianity. However, Belgium and France supported the idea that an article in the Constitution should clearly state the role of churches in the EU rather than the Preamble mentioning a specific religion. The Irish presidency did not propose a solution to the deadlock. According to an Irish diplomat, the presidency’s position was that “we do not believe it will be possible to get a consensus on the issue; that is why we have not proposed anything”⁴⁷.

⁴² H. MAHONY, “Row over Christianity in the Constitution heats up”, *EU Observer*, 24 May 2004.

⁴³ I. BLACK, “Christianity bedevils talks on EU treaty”, *The Guardian*, 25 May 2004.

⁴⁴ *Ibid.*

⁴⁵ Y. LAUDE, “L’héritage chrétien de l’UE en débat”, *La Croix*, 24 May 2004.

⁴⁶ “Greece favours Christianity mention in EU constitution”, *EU Business*, 27 May 2004.

⁴⁷ H. MAHONY, “Constitution remains God-less”, *EU Observer*, 13 June 2004.

Even if there was no consensus on mentioning Christianity and God in the Preamble, the Member States agreed to an article which had already been drafted by the Convention concerning to the role of the churches and religious communities in the EU. While indirectly referring to Christian inheritance, the most important religious element of the Constitution is not the Preamble but Article I-52 which, for the first time, recognises the role of churches and non-confessional organisations in EU national States, considering them officially as partners of dialogue:

- “1. The Union respects and does not prejudice the status under national law of churches and religious associations or communities in the Member States.
2. The Union equally respects the status under national law of philosophical and non-confessional organisations”.

This article is virtually identical to Declaration 11 on the status of churches and non-confessional organisations attached to the Treaty of Amsterdam (1997) however, this time it does not take the form of an attached protocol to the basic documents of the EU but is stated at its very core, in the Constitution.

Furthermore, religion is also mentioned in Article II-70 which refers to “freedom of thought, conscience and religion” and states:

- “1. Everyone has the right to freedom of thought, conscience and religion. This right includes freedom to change religion or belief and freedom, either alone or in community with others and in public or in private, to manifest religion or belief, in worship, teaching, practice and observance.
2. The right to conscientious objection is recognised, in accordance with the national laws governing the exercise of this right”.

The particular originality of Article II-70 lies in its distinction between private and public aspects of religion, “in worship, teaching, practice and observance”. As Laurent Maffei notes, the article supports a more Anglo-American position on this matter, as “this freedom is in contradiction with the republican separation between private and public”⁴⁸. A secular republican perspective would not mention religious manifestations in the public sphere. In addition, the article suggests that Europe can be seen as religiously mobile in which one religion could lose dominance and another could become dominant; from this perspective, the Constitution respects the freedom of its subjects to change their religion either in private or in public⁴⁹. Thus, Articles I-52 and II-70, which were drafted by the Praesidium of the European Convention, indicate the significance of EU core values for the Praesidium in the construction of the European Constitution.

⁴⁸ L. MAFFEÏS, “Une Constitution qui tourne le dos à la laïcité”, *Observatoire du communautarisme*, 27 October 2004 : http://www.communautarisme.net/index.php3?action=page&id_art=82884.

⁴⁹ D. C. MUELLER, “Rights and Citizenship in the European Union”, in C. B. BLANKART, D. C. MUELLER (eds.), *A Constitution for the European Union*, Cambridge, The MIT Press, 2004, p. 76.

The Constitution represents the most important step for churches and religious organisations in Europe as reference to their status has been inserted at the very core of the European Union documents. Even if Christian Churches, and especially the Catholic lobby, have not managed to insert explicit mention of Christianity or God in the Constitution, the text was designed to be acceptable to the majority of the European population. However, the Vatican was not completely satisfied with the final version of the Constitution and Cardinal Renato Martino, representative of the Pontifical Council of Justice and Peace, accused the European leaders of a new Inquisition under which the Catholics were suffering and suggested that Europe was characterised by the “vogue of laic fundamentalism”⁵⁰.

The process of writing the Constitution was marked by a battle over inserting a reference to God and Christianity, and by the possibility of churches and religious organisations achieving a better status in the EU. This article has analysed the trajectories of religious terms in the drafts of the Constitution, emphasising the main disputes between religious lobbies, political leaders and Member States in the Convention and the intergovernmental conference. I argued that even if the Preamble only refers to the “inspiration from the cultural, religious and humanist inheritance of Europe”, churches and religious organisation have been offered the juridical tools of having a better voice in Europe and in their dialogue with EU institutions. Religion may not have been offered as much in the Constitution as some churches demanded, but religious debate, the participation of large parts of the European population in signing petitions, and the attitudes of Member States, have raised fundamental questions: How secular is modern Europe? Is it possible to reach a common voice on religious issues in such a divided Europe? These are questions which are still unresolved.

⁵⁰ L. MORINO, “Le Vatican dénonce le “fondamentalisme laïciste” en Europe”, *Radio France Internationale*, 19 October 2004 : http://www.rfi.fr/actufr/articles/058/article_31191.asp,

Sceptical or Simply Opposed?

Anti-EU Groups and the Constitution

Simon USHERWOOD

The events of 2005 were presented in many quarters as a fundamental, even an existential, crisis for the European Union (EU): not only the impasses over enlargement and the budgetary Financial Perspectives but also the halt to the ratification of the Constitution after clear “no” votes in France and the Netherlands. With a certain distance, these “crises” have all been dealt with, to varying degrees of success, and the EU seems to have taken a step back from collapsing in on itself¹. However, what has remained clear is the on-going inability of the Union and its Member States to engage fully with their citizens over the process of European integration, something that has been true since at least the time of the Maastricht Treaty. In this chapter, attention will be cast on the most visible expression of that lack of engagement, namely the anti-EU movement, and how it has related to the process of constitutionalisation.

Underpinning this chapter is the idea that European integration has proceeded on the basis of consensus, not only between Member States, but also between left- and right-wing political movements in those States. The diversity of national interests and national political systems has precluded any chance of a lasting uniform political orientation: instead, States and governments have engaged in negotiation and compromise with each other, balancing out self-interest through package deals and ambiguous political structures and policies. Once a core of States has reached an agreement, then they are able to draw in those on the periphery (geographically and politically) of that agreement, tweaking it here and there to make it more palatable. The result is not one that is simple or elegant, but it is one that has seemingly stood

¹ For an interesting discussion of this, see: A. GAMBLE, “The European Disunion”, *British Journal of Politics and International Relations*, (8)1, 2006, p. 34-49.

the test of time, with a European Union that functions with a heterogeneous group of Member States and a wider range of policy functions than ever before. While public support for the Union has suffered over the 1990s, the pro-EU majority still overshadows the minority of those unhappy with the process ².

The problem with this model lies in the fact that the consensus that is generated is not all encompassing: just as there has been a core Europe of States, so there is a consensus of centre-left and centre-right parties in national political systems about the value and validity of integration. These centrist parties predominate in national governments, so allowing them to implement that policy choice, but they do not represent the sum total of national political opinions. At every stage of the post-1945 integration process there have been those who have been excluded (or have chosen to exclude themselves) from the consensus on integration. In some cases, this has only been a passing exclusion, but for others that exclusion has become entrenched to produce what we can now reasonably term an anti-EU movement, understood here to include any group or individual, actively working against the development or operation of the EU. All of which brings us to a question of semantics.

It is usual to talk of “eurosceptics” when discussing those outside the integration consensus: despite the specifically British origins of the phrase in the late 1980s and early 1990s, it has come to be applying to all those seen to be set against the EU. And yet it is a term that is deeply unhelpful, not least because of the diversity of positions and attitudes it covers and because of the lack of precision about its meaning. At one level, all political, social and economic actors are sceptics, in that they do not unreservedly accept the European Union as it is and wish to project their policy preferences onto it. Moreover, those whom might be generally considered to fall clearly within the meaning of the term often reject it, describing themselves as “eurorealists”, “*souverainistes*” or “democrats”. Rather than engage in an extending debate on this point when this is dealt with more fully elsewhere, it is the position here to describe a set of groups and individuals delimited by their actions, which creates a more constrained meaning of being “anti-EU”, which does not preclude the much more indeterminate positions that many actors occupy ³.

The membership of the anti-EU movement is in constant flux, in part because of the nature of the European Union as a two-level system. Neunreither makes the useful observation that while national systems are structured to allow for the expression, containment and absorption of opposing voices, through a series of different mechanisms, such as a constitutional framework and a civil society, the EU does not possess such mechanisms – or at the very least, is not perceived to possess

² For an overview, see: *Eurobarometer Standard Report* 61, July 2004, p. B.33: http://europa.eu.int/comm/public_opinion/archives/eb/eb61/eb61_en.pdf.

³ See: O. DADDOW, “Euroscepticism and History Education in Britain”, *Government and Opposition*, (41)1, 2006, p. 64-85 ; also C. FLOOD, S. USHERWOOD, “Positions, Dispositions, Transitions: A Model of Group Alignment on EU Integration”, paper presented at the Political Studies Association 55th Annual Conference, Leeds, April 2005.

them – and hence opposition on any point of the EU and its functioning is readily turned into something more systemic⁴. Furthermore, opposition still cannot be fully expressed at the European level, since there are only very limited opportunities for dissenting voices within the institutional system, so it has to move back into the existing national systems, where the necessary institutional space does exist. This lack of space for opposition at the European level also allows national politicians to use the European issue as a tool in national political debates. Indeed, it would be fair to say that for every individual active in the anti-EU movement who is motivated by a desire to combat the Union *qua* Union, there is at least one other motivated by a desire to secure an improved position within the national political system. This is not to suggest that the actions of individuals should not be considered, for they are often the most vocal and consequential, merely that their motives might not be as altruistic as they first appear.

In order to gain an understanding of the anti-EU movement's relationship to the Constitution, it is important to understand something of the movement's background, in order to contextualise its actions during the Treaty's negotiation and ratification. In so doing, two main arguments are set out. Firstly, the interaction of the movement with the Constitution has been conditioned as much by the need to sell that interaction to constituent members and supporters as by the Constitution's contents. In other words, anti-EU individuals gain much of their status from non-engagement with the Union, at least in the sense of entering into negotiations with it, something that necessary has impacts on those individuals' activities. Secondly, it is argued that the movement has a strong sense of how best to use its limited resources in order to make an impact. Given its position as a jumble of fringe activists of every conceivable political hue, held together only by a dislike of the EU, and pushed apart by all the other differences, the movement has not been able to command the personnel, finances or structural power available to those they oppose. Therefore, it has turned to a highly diverse set of strategies to apply pressure wherever possible.

The Convention: Good for Networking, Poor for Outcomes?

The anti-EU movement had come into the Convention seemingly without much interest. Unlike the Maastricht Treaty, which had triggered a wave of opposition and the formation of numerous groups, the process that was launched in the wake of Nice failed to generate any significant activity⁵. This is surprising, to the extent that during the 1990s anti-EU groups had been highly active in generating public debate on European topics and, in many cases, had warned about the creation of "a country

⁴ See: K. NEUNREITHER, "Governance without Opposition: The Case of the EU", *Government and Opposition*, (33)4, 1998, p. 419-441.

⁵ To take one example, the leading British group, the Bruges Group, did not produce any media release on the subject of the Convention until May 2003: <http://www.brugesgroup.com/mediacentre/releases.live>. Also see: S. USHERWOOD, "Bruges as a lodestone of British opposition to the European Union", *Collegium*, 29, 2003, p. 5-16.

called Europe”⁶. However, it might be best understood as the anti-EU movement waiting until it could best influence the process, something that will be touched upon later.

The acceptability of those outside the consensus of European integration into the Convention process was never completely clear. On the one hand, the very idea of the Convention was precisely to be very inclusive, in order to generate a complete rethinking of the structures and aims of the European Union. Certainly, the example of Guy Verhofstadt, Belgian PM and President of the European Council, explicitly inviting those opposed to the EU into the Convention before the Laeken Council had even taken place, was by no means unique⁷. On the other hand, the actual individual decisions by the States and institutions involved to select such people caused some consternation: the Danish government’s desire to include a member of the Dansk Folkeparti (Danish People’s Party (DFP)), which is committed to withdrawing from the EU, upset some other parties, while the British Conservative’s choice of David Heathcoat-Amory caused some discomfort to the Labour government⁸. In the end, these disputes were resolved in favour of the anti-EU movement and a number of openly hostile representatives were sent to attend the Convention.

These individuals were quick to recognise the need to work together and to develop networks. Already in February 2002, MEP Jens-Peter Bonde was organising a “Democracy Discussion Forum” for “eurosceptic and eurorealist members”, to allow for sharing of ideas and to improve their representation in positions of importance such as the Praesidium⁹. From this contact group was to develop a relatively coherent and persistent position in favour of an alternative approach to that of most of the rest of the Convention. During the first part of 2002, the Forum members engaged with the “listening phase”, although without producing much in the way of formal contributions. That duty fell to external groups. Looking through the archives of external contributions, we find only four out of approximately 500 documents that are from explicitly anti-EU groups, namely The European Alliance of EU-Critical Movements (TEAM, with a short exposition on the “threat to democracy”), the Danish JuniBevaegelsen (June Movement, which prepared an extensive position paper, entitled “A slimmed-down and more democratic cooperation”), the British independent publishers Right Now (a short and not-obviously-constructive piece) and the veteran British group, the Campaign for an Independent Britain (with a even shorter, but more coherent, dismissal of the EU and the Convention)¹⁰.

⁶ A good example of this can be found running through the press releases of UK Independence Party: <http://www.independence.org.uk/press>. Also see: C. BOOKER, R. NORTH, *The Castle of Lies*, London, Duckworth Press, 2006, p. 203ff.

⁷ “Verhofstadt: Convention should include EU-sceptics”, *EUObserver.Com*, 16 October 2001.

⁸ “Prime Minister sows confusion among EU criticals”, *EUObserver.Com*, 21 December 2001; “Tories pick sceptic for place on EU body”, *Daily Telegraph*, 24 January 2002.

⁹ See: <http://www.bonde.com/index.phtml?aid=10115>. The first meeting involved seven members, from five States.

¹⁰ For copies of all of these documents, see: http://europa.eu.int/constitution/futurum/forum_convention/doc_en.htm.

The obvious question that arises is why did anti-EU groups and individuals not push their ideas more strongly at this early stage, when there was more scope for framing discussions and setting agendas? Indeed, why did there seem to be little effort to generate public interest/disapproval about what might be happening? Put another way, why did the anti-EU movement produce only four contributions to arguably the most open treaty revision process in the entire history of post-WWII integration, when environmental groups produced approximately eighty? At a first cut, it could be argued that the sheer novelty of the event unbalanced anti-EU groups, with the result that very few of them got anything together (and those that did, did not have much to suggest in terms of constructive criticism). This might be so, but seems unlikely, given both the number of contributions from elsewhere and the length of time that such groups had available to sort themselves out. Likewise, a second explanation – that anti-EU groups lacked the resources to produce contributions – also falls down, given the low cost of producing such documents and the volume of documents from similarly impoverished groups.

This leads to a more credible suggestion, namely that anti-EU groups did not want to “sleep with the enemy” (or be seen to be so doing) and so accord more status to the Convention by working with it ¹¹. There is no direct evidence to back this up, but it is clear that one of the consistent strands of anti-EU groups’ discussion of the Convention was its lack of democracy: the French Alliance pour la Souveraineté de la France produced a long review of the draft outline in November 2002, with a critique on the lack of separation of powers and the attacks on sovereignty, while the closest the UK Independence Party (UKIP) managed to get to a contribution was a “research article” which reads in part: “These are the most dire of circumstances. There has never in our history, not even in 1940, been a greater threat to the continued existence of our nation” ¹². Certainly, the suspicion was that with the strong leadership of Giscard d’Estaing, the Convention was never likely to go down the path of dismantling the Union. Consequently, it was left to those involved in the Convention itself to take the case: the Democracy Forum talked about the trend towards a “Europe of Presidents” instead a “Europe of Democracies”, and the need for popular referenda ¹³.

If the anti-EU members of the Convention found themselves largely alone in their engagement with the process, then that did not appear to dent their resolve. At the

¹¹ Brand notes in addition that sceptics have been torn at times between the “dangers” of a constitution and the possibility that it could restrict the development of the Union, to their favour: M. BRAND, “Affirming and refining European Constitutionalism: Towards the establishment of the first constitution of the European Union”, *EUI Working Paper*, Law 2004/2.

¹² “Que penser de l’avant-projet de traité constitutionnel de Giscard ?”: <http://souverainete-france.org/php/pages/choix.php?page=http://souverainete-france.org/html/pages/convention-rochas1.htm>; “The gathering momentum of the Euro and EU Constitution issues”: <http://www.ukip.org/index.php?menu=resource&page=resourceotherarticles2>.

¹³ <http://www.bonde.com/index.phtml?sid=536&aid=10418>; also see the website of William Abitbol: <http://www.convention-souverainistes.com/>.

production of the draft outline in October 2002, the Forum produced an alternative proposal, entitled “There is another way: The Europe of democracies”¹⁴. Grounded in a concern for democracy, the lack of popular support and the failure of the Convention to meet the Laeken tasks, the proposal wished “to transform the EU into a Europe of Democracies (ED), which shall be a treaty association of free and self-governing European States and an open economic area”. The operative points of the proposal mixed a critique of the existing system, general suggestions together with some very specific ideas. The proposal envisages an ED limited to creating a common market and providing some common standards, but controlled by national parliaments and governments and stripped of most supranational elements. The engagement with the official draft is minimal and unsystematic¹⁵.

This lack of interaction between the anti-EU movement and the rest is borne out even more strongly by the events at the end of the Convention. While the main body finally managed to produce a draft treaty in May 2003, the Democratic Forum (now increased to twelve members from nine States) once again tabled its alternative proposal, now a “minority report”, of November 2002¹⁶. With only a couple of typological changes and the removal of a preamble, while the Forum might have successfully rallied some converts, its cause had not progressed¹⁷. To their credit, the Forum were successful in having their proposal attached to the main draft for submission to Member States for the IGC, but it is equally fair to note that thereafter it sank without a trace¹⁸.

Already at this stage it was apparent that the gap which existed before the Convention between the mainstream and the anti-EU movement had not been closed, or even particularly addressed – both sides maintained their positions and the views of the other. As such, it represented business as normal, in that the anti-EU movement has always been divided between those who shun the EU, all its works and any opportunity to engage, preferring instead to work against it on the outside (who form the majority) and those who take the chances they can to exert influence from within¹⁹. Likewise, from the perspective of the mainstream consensus, the offer of

¹⁴ Full text at: <http://www.bonde.com/index.phtml?aid=10382>.

¹⁵ For the full text of the main draft proposal, see: <http://european-convention.eu.int/docs/sessPlen/00369.en2.PDF>.

¹⁶ Full text at: <http://www.bonde.com/index.phtml?sid=536&aid=11206>.

¹⁷ For example, David Heathcoat-Amory, a UK parliamentary representative, left the EPP grouping in the Convention in October 2002 (see: “UK Tory quits EPP Convention group”, *EUObserver.Com*, 29 October 2002).

¹⁸ This inclusion was sufficient for Jens-Peter Bonde and the rest of the Democracy Forum to sign the main draft text: <http://www.bonde.com/index.phtml?aid=12085>.

¹⁹ The classic example of this division is found in the shifting policy of UKIP. Initially, UKIP put up candidates for election to the EP, but if elected, they would refuse to take their seats: when enough UKIP MEPs were elected, this would provoke a crisis within the EU, causing either major reform, or British withdrawal. However, after internal power struggles, the policy became one of elected UKIP MEPs taking up their seats, in order to better understand the EU, warn others of the damages, and generally exert influence. This is the current policy, although its success is questionable.

participation had been extended to the anti-EU movement, who had refused to be drawn in, but at the end of the day, over 95% of the Convention members had agreed with the draft treaty, a figure that any democracy would be happy with. Certainly, one could imagine that the Praesidium would have been happier still if the Forum members could have come round to their point of view, but that this did not happen was neither a shock nor a problem. It most of course be remembered that as well as those opposed to the Union, the Convention also contained several arch-federalists and, much more importantly, a broad centre who were not disposed to root and branch reform of the system, but rather an evolution. Moreover, the anti-EU members faced internal divisions of their own.

Trajectories

In trying to understand the attitudes and actions of the Democratic Forum, it is useful to explore the backgrounds of the individuals involved. In so doing it demonstrates the heterogeneous set of positions that such individuals hold, which explains not only the limits to pro-activity on the part of the group in the Convention, but also the way in which the European issue is played out within a context of national political frameworks.

As mentioned above, the Democratic Forum was able to get twelve signatories to its final submission to the Convention. Taken as a group, it is not surprising to see that all twelve are representatives of parliaments: the likelihood of a government choosing a strongly anti-EU representative was always going to be small, while the likelihood of any such representative choosing to explicitly set themselves outside the mainstream debate by signing up to the Forum was even smaller. In this, the nature of the Convention as the prelude to an IGC in which only governments would be involved becomes all the more apparent: States cannot afford to pass up any opportunity available to them to push their opinions. Moreover, the governmental representatives were not chosen under an obligation to represent the full spectrum of political positions in their State, in the way that parliamentary representatives felt compelled to do.

As a proportion of their respective groupings, the largest was that of MEPs, with four of their thirty-two members and alternates included in the Forum. Most conspicuous of all was the Forum's de facto leader, Jens Peter Bonde. Bonde has long been a central figure in the Danish anti-EU movement, starting with the *Folkesbevægelsen* (People's Movement) that had organised the "no" campaign in the 1973 referendum on membership. He was to lead a breakaway group from the *Folkesbevægelsen* after the first Maastricht referendum in June 1992, the new *Junibevegelsen* (June Movement) holding its first meeting in August 1992, fighting on a broader and somewhat more pragmatic platform than its parent group²⁰. Bonde's position has been consolidated by being an MEP since the first direct elections in

²⁰ See: <http://www.junibevegelsen.dk/hist/historie.htm>. Also see: T. PEDERSEN, "Denmark", in D. ROMETSCH, W. WESSELS (eds.), *The European Union and Member States: Towards Institutional Fusion?*, Manchester, Manchester University Press, 1996, p. 197-215.

1979 and the tacit understanding with other Danish parties that the group would only fight EP elections. Bonde has also been very active in publishing materials for public consumption, both on his own website and via EUObserver.com, a news service supported by funding from his IDD group in the Parliament ²¹. He was also instrumental in the establishment of the transnational European Alliance of EU-critical Movements (TEAM) in 1992, which is now the main forum for sharing information and contacts between anti-EU groups ²². In short, he represents one of the best-known figures within the anti-EU movement.

Alongside Bonde from the EP, there were two Frenchmen, William Abitbol and Georges Berthu. Abitbol was a long-time political campaigner aligned with the right Charles Pasqua, working in the latter's government cabinet in the mid-1990s and working in Pasqua's think-tank *Demain la France*. In 1996 and again in 1998, this group was turned from a think-tank into a "*mouvement d'action et de combat*" (movement of action and combat) ²³. At the same time, Pasqua consolidated his position within the group, installing Abitbol as president, and excluding Philippe Séguin as the group moved away from the RPR. In short, the group was effectively redesigned as a vehicle for Pasqua, in both organisation and objectives, a development brought to a logical conclusion in the group's uniting with Philippe de Villiers' *Mouvement pour la France* (MPF) to become the *Rassemblement pour la France* (RPF) to fight the 1999 EP elections. In those elections, Abitbol became an MEP, remaining with the RPF after de Villiers broke away in 2001. Georges Berthu, by contrast, had become an MPF MEP in 1994 having worked closely with de Villiers in establishing *Combat pour les Valeurs*, which had tried to block the French *Assemblée Nationale*'s ratification of the Maastricht Treaty ²⁴. Together, Berthu and Abitbol represent the main parties in France's sovereignist movement. By contrast, the final MEP, Esko Seppänen, came from the other side of the political divide, as the sole EP representative of *Vasemmistoliitto* (Left Alliance), a grouping that emerged from the re-alignment of the Finnish communist left at the end of the Cold War, and which belongs to the EP group of the European United Left/Nordic Green Left. Previously, he had been active in the "no" campaign of the 1994 referendum on Finland's accession, in his capacity as a national MP since 1987.

Perhaps surprisingly, the next proportionately large group came not from existing Member States but from the Accession States. George Vella was the most high-profile of these, having previously been Maltese Foreign Minister and Deputy Prime Minister in the late 1990s for the left-wing Labour party, one of the two main parties in that country. A long standing member of the Maltese Parliament, Vella also had extensive experience of working European environments, notably with the Council of Europe.

²¹ See: <http://www.bonde.com> and www.euobserver.com.

²² See: <http://www.teameurope.info/>.

²³ "Charles Pasqua transforme *Demain la France* en mouvement autonome par rapport au RPR", *Le Monde*, 20 June 1998.

²⁴ For Berthu's views on the Convention, see: <http://www.autre-europe.org/actualites/convention/commentaires.html>.

His views reflect that of his party, which had been responsible for the cancelling of Malta's application for membership while it was in power from 1996 to 1998. The only woman in the Forum, Irena Belohorská, had also been a government minister, acting as Slovak minister for health in the mid-1990s. Belohorská is now an MEP for the *Ludova strana – Hnutie za demokraticke Slovensko* (People's Party – Movement for a Democratic Slovakia), the party led by Vladimír Mečiar, who had engineered Slovakia's secession from the Czech Republic. The People's Party has long had a questionable position towards European integration, preferring instead to concentrate on domestic agendas and generally pushing a conservative line towards Slovakia's involvement²⁵. The third and final Accession State member was Jan Zahradil, also now an MEP for the *Czech Občanská demokratická strana* (Civic Democrats), of which he was Deputy Chairman at the time of the Convention. Zahradil had headed up the Czech delegation to the EP since 1998, and had much experience of how the EU worked, leading him to follow the lead of his party's most prominent member, current Czech President Václav Klaus, in expressing what is in many ways a position akin to British Conservatives' views²⁶.

This brings us to the third and final group of Democratic Forum members, the representatives of Member State parliaments. David Heathcoat-Amory had been a Conservative MP since the early 1980s and was prominent in the internal disagreements that the party suffered over the EU during the 1990s. As a key member of the main anti-EU grouping within the party, Conservatives Against a Federal Europe (CAFE), Heathcoat-Amory has often made clear his desire to renegotiate British membership of the EU and possible complete withdrawal. This view placed him at a certain distance from the other members of the Forum, since most did not express a desire to leave the Union, but rather to reform it. Kenneth Kvist, an MP for the Swedish *Vänsterpartiet* (Left Party) – one of only two parties in the Swedish *Riksdag* to push for a popular referendum on the Constitution – holds similar views to Heathcoat-Amory, while John Gormley, the Irish Green Party TD, who had been very active in opposing ratification of the Nice Treaty on the grounds that it would both marginalize small Member States like Ireland and drag neutral States into military action, did not align himself with this position²⁷. To complete this brief tour of the Forum's members, we return to Denmark and the last two MPs, both members of Pia Kjörsgaard's DFP, which has established itself since the late 1990s at the right of the political spectrum, advocating withdrawal of Denmark from the Union²⁸. Peter Skaarup is vice-chairman of the party, having worked his way up through the People's Party's predecessor, the Progress Party, while Per Dalgaard had only entered politics with his election to the Danish *Folketinget* in 2001.

²⁵ See: P. TAGGART, A. SZCZERBIAK, "Parties, Positions and Europe: Euroscepticism in the EU Candidate States of Central and Eastern Europe", *SEI Working Paper 46*, Brighton, University of Sussex/Sussex European Institute, 2001.

²⁶ The party's line on the EU is laid out at: <http://www.ods.cz/eng/policy/line.php>.

²⁷ See: <http://www.vansterpartiet.se/cs-media/xyz/000024305.pdf> for the Left Party's reasoning on this.

²⁸ See: <http://www.danskfolkeparti.dk/sw/frontend/show.asp?parent=3293>.

Taken as a whole, it is apparent that the trajectories of these twelve individuals cannot be simply expressed as a coherent whole. Politically, they range from the far-right to the far-left, from career politicians through to anti-politics figures, and from extensive European experience through to almost none. In short, the elements that divided them were at least as marked as what united them, namely their opposition to the process in which they found themselves. With this in mind, we can gain a better understanding of why their contribution to the Convention was as minimal as it was: without a clear consensus on the problems that confronted them, proposing a solution was effectively impossible, resulting the shopping list that the Democratic Forum's contributions largely resemble. Perhaps the clearest indicator of this is the comparison between Bonde's Junibevevægelsen's contribution in the first phase (mentioned above) – which provides a thoughtful and constructive analysis of the European Union – and the two rather shrill British contributions (one from the CIB with which Heathcoat-Amory is associated). Thus, as much as there was a lack of willingness on either side to engage in meaningful debate, for the reasons outlined earlier, so too there was a structural weakness in the anti-EU grouping that hindered their position. Seen in this light, perhaps the anti-EU movement was not so wrong to refuse to throw itself into the process in the first place, particularly when we consider that the Convention was merely a first step.

The Ratification Procedure: the Finest Hour?

We have dealt with the (self-)imposed barriers that the anti-EU movement faced within the Convention, but as has already been alluded to, this was only a part of the process and (from the movement's perspective at least) not necessarily the most important part. It was always inevitable that any discussion of a document that styled itself a "constitution" was going to have to deal with the question of ratification: the idea that the European system was somehow moving beyond its treaty-based origins, into the realm of something more like a social contract, would then logically require a dimension of popular acclamation. Even if the final document that we consider today is a treaty rather than a constitution, then the import is still there²⁹. This matters, because, as we have seen over the 1990s, it is at the point of popular approval of European decisions that the chain is weakest. Denmark, France and Ireland all demonstrated that the top-down model that successfully operated for so much of the post-WWII period is no longer operable or dependable (indeed, that was part of the logic of the Laeken process in the first place). Therefore, in some ways, the Convention/Constitution was a godsend to the anti-EU movement, because it could call the bluff of decision-makers and press for popular referenda on the outcome.

This path was present long before the Laeken process began – in the UK, those opposed to any treaty modification since the SEA have always pushed for a referendum, knowing that it would cause much difficulty for the government of the

²⁹ Pavlos Eleftheriadis discusses this issue at length (and to conclusions that I would subscribe to) in: "Constitution or Treaty?", *Constitutional Online Papers*, 12/04, Federal Trust, 2004 at: <http://www.fedtrust.co.uk/constitutionalpapers>.

day. However, the argument that Parliament was sovereign had always been sufficient to fend off that pressure in that country. Indeed, national constitutional amendment procedures aside, the only example of a Member State volunteering itself for a referendum on a treaty reform was France in 1992, and that sorry experience was enough to warn off any one else ³⁰.

What was different this time around, was the strength and persistence of pressure brought to play across the Union. To take one early example, on the weekend after the Laeken Council, Daniel Hannan, a strongly anti-EU British MEP, wrote: “We have launched a parallel Convention of our own [at a counter-summit] so that, in 2004, the peoples of Europe will be presented with two competing visions. Our argument is that these alternatives should then be put to simultaneous referendums in the Member States. If the federalists are as popular as they claim to be, they will presumably leap at our suggestion” ³¹. And there lies the rub – the appeal for a popular vote could be backed up by the process itself. At the same time, it meant that anti-EU groups and individuals found themselves teaming up with others whose concerns revolved around promoting democracy, but without the hostility towards the Union ³². While this may seem strange, given the reluctance to engage with the Convention, it is actually much more typical of the anti-EU movement’s behaviour.

From 2001 onwards, there was the establishment of a number of national and European campaigns to press for referenda on the Constitution. At the European level, bodies such as the Initiatives & Referendum Institute Europe provided information and materials and supported networks, albeit without a strong preference as to the result of the vote ³³. On a more partisan basis, the European No Campaign (ENC), set up at the start of 2005, brings together a wide range of national anti-EU activists, to push a threefold agenda: that all Member States should have a referendum, that media coverage should be balanced between the “yes” and “no” campaigns, and that a “no” vote should be respected and mean the Constitution would be rejected ³⁴. To a certain extent, the ENC was continuing the habit of anti-EU groups to engage in mutual support arrangements across national boundaries: the experience gained through TEAM, set up in the early 1990s, was key in this.

³⁰ Technically, one could also include the British vote of 1975, but that was on a more diffuse question of membership.

³¹ “Life, liberty and the pursuit of strike action”, *Sunday Telegraph*, 16 December, 2001. The counter-convention never took place in the end, again demonstrating the point made previously.

³² To take one rather jarring example, the Union of European Federalists pushed the idea of a pan-EU vote: “Federalists to consult members over EU referenda”, *EUObserver.com*, 20 September 2002.

³³ See: http://www.iri-europe.net/?page_name=activities for details of reports, meetings and the contribution to the Convention.

³⁴ See: <http://www.europeannocampaign.com/210.html>. Also see: ““No” campaign calls for fair referendums”, *Euractiv.com*, 12 January 2005.

At the national level, “No” campaigns developed in many States, especially in those countries that did not have a constitutional obligation to hold a referendum³⁵. Thus we find such groups as Vote No in the UK, the Comité Grondwet Nee (Constitution No Committee) in the Netherlands, Folkomrostning Nu (Referendum Now) in Sweden, and various French groups³⁶. These groups were able to build broad (and informal) alliances with other political actors, notably political parties, to exert pressure on governments to commit to holding votes. In this, it must be recognised that even if the pan-European vote proposal never got anywhere, then the number of referenda planned far exceeded anything previously seen in the European integration process. This is something that both supporters and opponents of the Union could applaud: the former, because it offered the chance to recast the connection between the general public and elites; the latter, because it gave more chances to derail the process.

While it is true that the anti-EU movement remains almost entirely based around national bodies, there is still much sharing of information, not least through the bodies mentioned above. However, this misses some of the point that these national movements are linked by the common experience of the ratification process. Because of the need for all Member States to ratify the text, it only takes one State to say no, to kill the Treaty: obviously, there is some political scope for a second vote, but this is to be no means guaranteed. Consequently, national governments have to win each and every campaign, while the anti-EU movement only has to win one (or in the present case, two results reinforcing each other).

The French and Dutch cases would seem to represent a vindication of this approach to the Constitution: the European Council on June 2005 agreed to a “period of reflection” that seemed in many ways to be a case of looking the other way and hoping the problem would just disappear. In the unlikely event that ratification were to be restarted, and all remaining Member States did continue their national ratification procedures, then it has to be expected that several more “noes” would appear: public support for the Constitution has generally fallen across the Union³⁷.

At the same time, it is necessary to be careful not to ascribe too much weight to the anti-EU movement in the “noes”. Exit poll data from France indicated that “no” voters were motivated more by domestic issues (especially the fear of unemployment and a desire to express their discontent with the French political class) than by the

³⁵ In those cases (e.g. Ireland, Denmark), the state provides the infrastructure for both “yes” and “no” campaigns.

³⁶ <http://www.vote-no.com>; <http://www.grondwetnee.org>; <http://www.folkomrostning.nu>; French umbrella groups include the *Non 2005* on the right (<http://www.non-2005.org/>) and the left-wing *Referendum 2005* (<http://www.referendum2005.fr>) – other groups are listed at: <http://www.europeannocampaign.com/372.html>.

³⁷ See: “Majority of Germans feel dominated by Brussels”, *EUObserver.com*, 9 June 2005, which reports a 20% drop to 40% of Poles prepared to vote “yes”. Also see: http://www.europa.eu.int/constitution/ratification_en.htm for up to date details.

particular content of the document³⁸. As such, it falls in line with other votes on “European” issues (i.e. ratification referenda, European Parliament elections) in being a “second-order” event, where it is decided primarily on the basis of national factors³⁹. Thus, there is not necessarily a causal link between the actions of the anti-EU movement and the results, although from the perspective of the movement, what matters is the result, not the process.

Conclusions

It is worth bearing in mind the simple fact that for all of the activity of the anti-EU movement over the years they would appear to have had little impact on the process of European integration. To take just a couple of obvious examples, popular votes against ratification of the Maastricht and Nice treaties in Denmark and Ireland respectively were overturned; while internal division in the British Conservative party had little practical consequence on its EU policy while in government⁴⁰. Likewise, as the EU entered 2006, the talk about continued ratification of the Constitution – either as a whole or by a process of “cherry-picking” – seemed to have picked up momentum⁴¹. Certainly, the European Union has never been more encompassing than it is today.

However, this is to miss the point. As much as the Union has spread itself both geographically and politically, it still remains a surprisingly contingent process. Public support may be clear in opinion polls, but it is shallow: most people are either ignorant of what is happening or do not care very strongly. The very fact that opinion was reversed in Denmark and Ireland demonstrates the fluidity of opinion and support. As a direct consequence, the outcomes of key events turns on the actions of a relatively small number of people, i.e. those few who do have strongly held views. In this, there is something of an incumbency disadvantage: precisely because there is a broad consensus on the integration process and because it is so embedded, supporters of integration have tended to rest on their laurels and not engage with the public on the merits of the EU. Certainly, this was a key reason for the loss of the first Nice referendum in Ireland⁴². Likewise, it is hard to talk of a pro-EU movement in

³⁸ “La crainte pour l’emploi est la raison principale du rejet de la Constitution par les Français”, *Le Monde*, 30 May 2005. Also see: P. HAINSWORTH, “France Says No: The 29 May 2005 Referendum on the European Constitution”, *Parliamentary Affairs*, (59)1, 2006, p. 98-117.

³⁹ See: M. MARSH, “Testing the second-order election model after 4 European elections”, *British Journal of Political Science*, (28)4, 1998, p. 591-607; M. FRANKLIN, M. MARSH, L. McLAREN, “Uncorking the bottle: Popular opposition to European unification in the wake of Maastricht”, *Journal of Common Market Studies*, (32)4, 1994, p. 455-472; M. FRANKLIN, C. VAN DER EIJK, M. MARSH, “Referendum outcomes and trust in government: Public support for Europe in the wake of Maastricht”, *West European Politics*, (18)3, 1995, p. 101-117.

⁴⁰ For example, A. FORSTER, *Euroscepticism in Contemporary British Politics*, London, Routledge, 2002, p. 138-141, produces a rather desultory list of indirect impacts of British sceptics, arguably the best resourced and mobilised national movement.

⁴¹ “Back from the dead”, *Economist*, 5 January 2006.

⁴² K. GILLAND, “Ireland’s (First) Referendum on the Treaty of Nice”, *Journal of Common Market Studies*, 40(3), 2002, p. 527-535.

the same way that is possible about the anti-EU movement: supporters are much less organised into pressure groups, being diffused throughout the political system. The upshot of this is that anti-EU groups and individuals gain a profile that belies their small numbers and limited resources.

One pattern that has been observed throughout the 1990s and is confirmed by the activities during the negotiation of the Constitution is that the anti-EU movement has focused its attentions and resources at those points in the cycle where they might have most effect, pushing their preferences at two clear points in the cycle⁴³. The first comes when policy ideas are first floated: here it might be expected that policy preferences are relatively open and unfixed, giving opposition groups the opportunity to create a credible alternative pole to any incipient policy development. This occurs right at the beginning of the policy-cycle, while the second main area comes significantly later. While the anti-EU movement is more convinced than most of the reality of a European superstate, then there is also a very realist approach to the role of national governments and parliaments. Groups focus much of their attention and efforts on influencing national politicians, as most vividly demonstrated by the wave of opposition to Maastricht. Then, opposition was not directed at the IGCs that had preceded the final text, but rather at national ratification processes. The need for unanimous ratification opens up the EU system to political actors who are less likely to be socialised into that system or less concerned about the need for its development, especially if it comes at the perceived price of a reduced role for those national actors.

This focusing of resources has had an impact on the European Union, albeit a diffuse one. The general failure of the integration process to be fully inclusive to all and the specific failure of the Convention to bring the anti-EU members into a constructive dialogue have meant that the contingency of the integration process will continue. When looking at the detail of the Constitution it is easy to forget that this was a document that was supposed to address the challenges laid out by the Laeken Declaration of 2001, a set of challenges with which not even the anti-EU movement has any disagreement, at least on the diagnosis. Central in the Declaration was the notion of bringing “Europe closer to its citizens”⁴⁴. The Convention did not succeed in generating a pan-European debate in depth about integration and the nature of the Union; likewise, the ratification campaigns so far have been characterised by national concerns, rather than ones directly relating to the text in question. This is not a surprise, but it does highlight the persistent failure of the Union in the post-Maastricht era to reconnect with people. Unless and until the EU learns to deal with those that oppose it, it must be expected that the contingency will continue, to its lasting detriment.

⁴³ Resources, in both financial and leadership terms, have tended to be concentrated in the hands of a relatively small number of people (e.g. James Goldsmith, Alan Sked, Philippe de Villiers, Jens Peter Bonde, etc.). Other sources of funding have proved irregular and unreliable for the most part, hence partly explaining the high level of coordination of anti-EU work across countries.

⁴⁴ Full text of Laeken Declaration at: http://europa.eu.int/constitution/futurum/documents/offtext/doc151201_en.htm.

TROISIÈME PARTIE

Investissements militants et électoraux

Désunions européennes

Le référendum interne du Parti socialiste français sur la Constitution

ERIC TREILLE

Le 14 juillet 2004, le président de la République, Jacques Chirac, annonça son souhait de consulter les Français par voie référendaire. En jeu : la Constitution européenne. Dans une posture mimétique, le premier secrétaire du Parti socialiste, François Hollande, choisit de consulter les 120 000 adhérents socialistes, en les invitant à se prononcer sur la Constitution le 1^{er} décembre suivant, par « référendum ». Intégrée dans les statuts du Parti socialiste depuis le congrès de Dijon de 2003, cette nouvelle procédure de délibération militante n'avait jamais été mise en œuvre par les instances nationales auparavant, ou même réclamée par les différents courants du parti. Si la Constitution est donc le premier texte à avoir été soumis à l'approbation des militants socialistes par référendum, il est également le premier à avoir provoqué l'organisation d'une campagne électorale interne dont le caractère binaire transcendait les clivages internes du parti. Au débat sur la Constitution proprement dite s'est ainsi greffé un débat tout aussi clivant sur le choix de la méthode de décision adoptée. La « guerre des deux roses », selon l'expression de Jean-Marc Ayrault, président du groupe socialiste à l'Assemblée nationale, a non seulement marqué l'opposition entre deux mises en intrigue de la Constitution – les adhérents du parti étant invités à envisager l'activité politique comme science de l'interprétation –, mais aussi entre deux conceptions concurrentes de la démocratie électorale partisane – la nouvelle règle du jeu référendaire s'inscrivant en rupture avec la tradition proportionnaliste qui fixe habituellement les modalités d'expression militante au sein du parti, et notamment lors des congrès.

On s'efforcera ainsi d'analyser ces deux narrations partisanes, et les luttes de représentation qui ont pu être menées à partir d'un même texte constitutionnel, mais également les conditions de la formation d'une nouvelle règle du jeu militant, lui-même « en prise » avec le travail démopédique des médias. En effet, le caractère

inédit de l'ingénierie référendaire ne doit pas tromper sur les enjeux propres au travail de mobilisation interne, fortement marqué par la spécificité des relations politiques « ordinaires » au sein du parti. « Amalgame » de nouveau et d'ancien ¹, le référendum interne a permis aux partisans du « oui » et du « non » de faire obstacle au principe de l'individuation du vote contenu dans la procédure référendaire, en personnalisant leur affrontement et, à mesure que s'approchait la date fatidique du 1^{er} décembre, en déplaçant l'enjeu du scrutin, de la Constitution elle-même à la question de la reconduction de la direction nationale du parti issu du Congrès de Dijon.

Les règles du jeu référendaire

Premier parti politique à consulter ses militants par voie référendaire, de peu suivi par les Verts, le Parti socialiste a vécu pendant trois mois au rythme de deux intrigues entremêlées – la question européenne et la question électorale –, la question des formes de dévolution du pouvoir entre dirigeants socialistes ayant finalement pris le pas sur la question des formes institutionnelles de l'Union européenne.

« Un bel exemple de démocratie » (François Hollande)

Le choix du référendum n'est pas allé de soi. Réclamé par les courants minoritaires du parti, en particulier Henri Emmanuelli, Marc Dolez, premier secrétaire de la fédération du Nord, et les leaders du Nouveau parti socialiste, Arnaud Montebourg et Vincent Peillon ², ce mode de votation fut reçu avec beaucoup plus de réserves au sein des courants majoritaires. C'est pourtant François Hollande qui, au lendemain des élections européennes du printemps 2004, avait réclamé une consultation nationale des Français sur la Constitution et avait décidé de faire voter les militants socialistes par référendum. Prenant immédiatement ses distances avec cette décision en affirmant qu'il se voyait « mal s'embarquer dans un plaidoyer vigoureux pour un texte qui ne va pas régler nos problèmes », Laurent Fabius se refusa quant à lui à répondre à une question « sans avoir connaissance au préalable du texte présenté aux suffrages des Français, de la date du vote et plus généralement sans analyser le contexte politique de l'élection ». Au mois de septembre suivant, c'était un « non, sauf si ... », puis : « ma pente naturelle est de voter contre ». Entre la fin du mois d'août et le début du mois de septembre, les amis de Laurent Fabius, mais aussi de Dominique Strauss-Kahn, exprimèrent de leur côté leurs réserves quant à l'opportunité d'un référendum interne et à l'agenda choisi par le premier secrétaire, sans que cela change en quoi que ce soit la décision de François Hollande, qui confirma, dans son discours de clôture des universités d'été du Parti socialiste, la tenue d'un référendum pour la fin de l'année 2004.

Ce choix n'est pas anodin : le référendum n'est pas seulement une procédure de décision collective, c'est également un moyen de gestion du nombre au sein du parti, qui diffère des règles classiques d'organisation des congrès. Cette généralisation de

¹ Formule empruntée à P. GUENIFFEY, *Le nombre et la raison. La Révolution française et les élections*, Paris, Editions de l'EHESS, 1993.

² Henri Emmanuelli et Arnaud Montebourg, tous deux députés, s'étaient d'ailleurs abstenus lors du vote de ratification de l'élargissement par le Parlement français.

la démocratie directe, qui prolonge l'élection du premier secrétaire, des premiers secrétaires fédéraux et des secrétaires de section, a pour conséquence de remettre en cause le rôle d'intermédiaire des courants. Avec ce mode de décision, ce sont dorénavant les suffrages militants qui définissent les positions politiques et les programmes du parti et non le seul exercice de la « synthèse ». Au « vote sous condition » que proposait Laurent Fabius, et qui tend à correspondre au mode de délibération socialiste traditionnel, s'oppose désormais le « vote en conscience », que défend par exemple François Hollande à Wingles (Pas-de-Calais) au début du mois de septembre ³. Dans ce dispositif, la participation militante n'a plus pour finalité de désigner des mandataires chargés de porter leur vœu au moment du congrès, mais vocation à exprimer une opinion individuelle.

La décision de François Hollande de convoquer les adhérents socialistes à se prononcer par référendum s'inscrit donc dans une transformation des façons de voter qui résulte plus généralement d'un travail de « normalisation » des règles de fonctionnement du Parti socialiste, en cours depuis une dizaine d'années, et qui tend à le rapprocher des autres partis de gouvernement occidentaux ⁴. Dans une concurrence mimétique avec son principal rival, l'Union pour un mouvement populaire (UNP), elle accentue la présidentialisation des règles du jeu politique au sein du parti, comme rapport direct entre le premier secrétaire et les adhérents. De l'élection du premier secrétaire par les délégués du congrès, utilisée pour la première fois en 1993, au vote de désignation du candidat à l'élection présidentielle, ayant départagé Henri Emmanuelli et Lionel Jospin en 1995, le principe « un homme égale une voix » tend ainsi à remettre en question le pluralisme organisationnel originel désormais concurrencé par le « suffrage universel militant ».

Parler droit

En se saisissant du texte de la Constitution, la direction du Parti socialiste a non seulement choisi une modalité pratique de consultation de ses adhérents, elle a également décidé d'une formulation particulière des débats et contraint ses militants à recourir à un langage juridique dont la maîtrise, si elle n'est pas partagée par tous ⁵, est, dans le cas précis des militants socialistes, donnée comme acquise ou, au moins, impensée comme telle ⁶. Au Parti socialiste, le « malthusianisme » ⁷

³ *Libération*, 20 septembre 2004.

⁴ P. MAIR, « Party Organizations : from Civil Society to the State », in P. MAIR (ed.), *How Parties Organize. Change and Adaptation in Party Organizations in Western Democracies*, Londres, Sage, 1994, p. 1-22.

⁵ Sur la maîtrise d'un langage spécifique par les agents du champ politique : D. GAXIE, *Le cens caché. Inégalités culturelles et ségrégation politique*, Paris, Le Seuil, 1978.

⁶ En 1998, les deux tiers des adhérents socialistes étaient titulaires du baccalauréat et, parmi eux, 41% avaient un diplôme d'enseignement supérieur : F. SUBILEAU, C. YSMAL, H. REY, « Les adhérents socialistes en 1998 », *Cahiers du CEVIPOF*, 23, 1999.

⁷ Sur le rétrécissement de la base sociale du Parti socialiste, voir A. BERGOUNIOUX, G. GRUNBERG, *L'ambition et le remords. Les socialistes français et le pouvoir, 1905-2005*, Paris, Fayard, 2005, p. 502.

n'est pas seulement favorisé par les conditions de recrutement des adhérents, il l'est aussi par les catégories rhétoriques proposées à ses militants. De fait, l'imposition d'un langage spécifique enregistre la victoire d'une « bonne » manière d'aborder la question européenne. Comme pour mieux répondre à la fois au rétrécissement de sa base sociale et à l'élévation du niveau scolaire de ses adhérents, le Parti socialiste a imposé à ses membres de parler droit pendant trois mois, au détriment de tout autre registre d'expression politique, même si cette règle du jeu temporaire n'a finalement affecté que très partiellement les principes de compétition politique régissant le fonctionnement interne.

Paradoxalement, la « juridicisation » du jeu politique intra-partisan n'est pas venue du camp du « oui ». Le référendum n'a pas eu pour conséquence de ranger les partisans de la Constitution du côté des « internalistes ». La prime accordée au langage juridique a en effet relevé d'une économie des échanges à front renversé : les meilleurs défenseurs du véhicule du droit se sont trouvés être principalement dans le camp du « non ». La campagne du référendum a ainsi reposé sur une apparente contradiction : alors que les tenants du « non » ont le plus souvent revendiqué la force du contexte sur le sens du vote – de l'évolution de la politique de l'Union européenne au bilan du gouvernement Raffarin –, ce sont eux qui ont le plus mobilisé les ressources textuelles de la Constitution⁸. *A contrario*, le camp du « oui » a majoritairement privilégié une approche externaliste du droit en euphémisant la portée juridique de la Constitution⁹. Il a cherché à valoriser les avancées de la Constitution tout en s'en distanciant fortement. Il a le mieux célébré l'équivoque de son adhésion en s'écartant de la littéralité du texte. Le camp du « oui » a enfin cherché à promouvoir la Constitution tout en ne se situant pas dans l'univers du droit¹⁰.

Les tenants du « oui » ont délaissé les habits du juriste pour leur préférer ceux du sociologue du droit en privilégiant la mise à jour des conditions de la fabrication du texte institutionnel. Ils ont tout d'abord rappelé l'origine composite de l'assemblée qui a rédigé le texte d'un traité qui, selon les propres termes de François Hollande, n'était donc « ni socialiste, ni libéral ». Dominique Strauss-Kahn résume bien l'attachement des partisans du « oui » à ce « compromis » : « Le mot ne gêne pas, même si, en France, il n'a pas bonne presse – au prétexte qu'il n'y aurait qu'un pas du compromis

⁸ Sur la mobilisation de l'expertise juridique dans le débat constitutionnel, voir A. COHEN, « L'Europe en constitution. Professionnels du droit et des institutions entre champ académique international et champ du pouvoir européen », in A. COHEN, B. LACROIX, P. RIUTORT (dir.), *Les formes de l'activité politique. Eléments d'analyse sociologique XVII^e-XX^e siècle*, Paris, PUF, 2006, p. 297-315.

⁹ Sur le travail d'euphémisation et d'occultation des questions politiques relatives à l'intégration européenne par les mouvements fédéralistes, voir J. WEISBEIN, « Des mobilisations sous (inter)dépendances. Une approche configurationnelle du militantisme fédéraliste en Europe », in A. COHEN, B. LACROIX, P. RIUTORT (dir.), *op. cit.*, p. 317-334.

¹⁰ Si les principaux leaders du « oui » ont délaissé les catégories juridiques dans leur discours de mobilisation, ils se sont néanmoins appuyés sur l'expertise de professionnels du droit comme Olivier Duhamel, ancien député européen et professeur de droit constitutionnel.

à la compromission. Au contraire. Le compromis permet à la société, comme à ses individus, de vivre en harmonie »¹¹. De la même manière, l'argumentaire rédigé par Bernard Poignand, président de la délégation socialiste française au Parlement européen, peut répondre à la question de savoir si le traité est « une Constitution Giscard » en soulignant ce même caractère : « C'est un texte issu d'un consensus entre les conventionnels reflétant le pluralisme politique de l'Europe. C'est un texte de compromis : il est le point d'équilibre, fruit d'un compromis et non l'écriture d'une Europe de son idéal ou de ses rêves ».

Autre argument au service de la relativisation de la mise en forme juridique : le traité constitutionnel n'est pas une constitution. Suscitant les suffrages militants par un discours délibérément déceptif, les partisans du traité appelaient à voter sur un texte dont ils niaient l'efficacité à la fois politique et symbolique, en mettant à distance la portée du texte : « Ce n'est pas une constitution. Il s'agit d'un abus de langage pour faire peur. Une constitution ne vaut que pour un Etat ou une Nation. Ce n'est qu'un traité multilatéral ». Un débat organisé par *Le Nouvel Observateur* entre Arnaud Montebourg et Jack Lang, pourtant tous deux juristes, resitue bien cet affrontement entre lecture positiviste et lecture critique du juridisme : – « Soyons plus rigoureux. Arnaud vient d'utiliser à tort le vocable constitution. Or une constitution supposerait qu'il y ait un Etat ou une nation européenne. Ce n'est pas le cas. Ce texte est un traité, important certes, mais guère différent dans sa nature de traités antérieurs ». – « Juste un mot Jack. Tu parles d'un traité. D'autres dans ton camp, sont allés encore plus loin en parlant d'un simple règlement intérieur. Pourquoi pas règlement de co-propriété tant qu'on y est ! » Plus loin, après la lecture par Arnaud Montebourg de l'article II-52 de la Constitution, Jack Lang répond en poursuivant sa dévalorisation des arguments juridiques : « Derrière tout ce que disent les partisans du « non », je retrouve en fait une vieille passion française pour le fétichisme du juridisme »¹².

Pour mieux sceller encore le sort de ce texte, les tenants du « oui » en ont également relativisé la valeur juridique en soulignant la nécessité de devoir le parfaire avec de nouveaux traités sitôt celui-ci adopté. Non seulement le traité ne pouvait être rangé dans la catégorie des textes constitutionnels, mais il devait en plus être considéré comme un texte incomplet.

Au contraire, les tenants du « non » se sont explicitement attachés à commenter la Constitution dans sa littéralité, à bien marquer la force du droit, tant sur la forme que sur le fond. Ainsi, Laurent Fabius n'a pas manqué de souligner « la solennité qui s'attache à ce texte »¹³ : « J'ai étudié et décortiqué le texte qui nous est proposé. J'ai réexaminé les traités antérieurs. Déformation de juriste, peut-être. Scrupule de responsable politique certainement »¹⁴. Pendant toute la campagne référendaire, les

¹¹ D. STRAUSS-KAHN, *Oui ! Lettre ouverte aux enfants d'Europe*, Paris, Grasset, 2004, p. 27.

¹² Sur le thème de la dévalorisation du discours juridique sur les institutions, voir B. FRANÇOIS, *Naissance d'une constitution, La Cinquième République 1958-1962*, Paris, Presses de Sciences po, 1996, chapitre 3.

¹³ *La Nouvelle République des Pyrénées*, 29 octobre 2004.

¹⁴ L. FABIUS, *Une certaine idée de l'Europe*, Paris, Plon, 2004, p. 17.

tenants du « non » ont ainsi usé de l'art de la citation dans une posture exégétique dont les modalités pratiques consistaient à dévoiler les logiques internes du texte.

Cet affrontement entre démarches externaliste et internaliste a trouvé un autre champ de bataille dans la généalogie des auteurs du texte. Face à un texte qui pouvait être considéré aussi bien comme une compilation d'anciens traités que comme une œuvre originale, deux stratégies se sont opposées. Le camp du « oui » a très clairement choisi d'inscrire le texte de la Constitution dans une filiation longue dans laquelle les socialistes auraient disposé d'une sorte de droit de propriété littéraire, notamment sur la partie III de la Constitution : « Ces textes sont les nôtres. Ils ont été ratifiés par les socialistes. Ses négociateurs ont pour noms : Guy Mollet, Alain Savary, François Mitterrand, Pierre Mauroy, Laurent Fabius, Pierre Bérégovoy et Lionel Jospin ». En revanche, le camp du « non » s'est davantage posé dans le déni des origines en privilégiant la comparaison entre le texte de la Constitution et les attentes du Parti socialiste et de ses électeurs. Arnaud Montebourg a ainsi résumé cet exercice comparatif : « Dans la colonne des actifs, je mets tout ce que nous avons fait ensemble [...]. Mais côté passif, je vois aussi que la colonne est pleine. Pleine de concessions et de renoncements qui ne peuvent plus durer. Quels sont-ils ? Pour le savoir, il suffit de relire nos textes de congrès et nos motions. Leur encre n'est pas encore sèche » ¹⁵.

Des campagnes électorales de papier

L'écriture d'une constitution ou d'un traité ne s'achève pas avec le texte qui en porte formellement le nom. Il prend place dans un dispositif étendu à d'autres textes qui en constituent autant d'interprétations. Il n'est finalement qu'un élément textuel parmi tous ceux qui ont vu le jour avec la campagne référendaire. L'appréhension de la Constitution dépend en effet de ses modes de circulation pratique et de la façon dont les uns et les autres organisent la pluralité de sa réception. Comme le souligne Bastien François, « une constitution ne veut (donc) rien dire. Une constitution n'exprime une volonté, des intentions, ne définit des contraintes qu'à travers des énoncés qui prétendent, avec un succès variable, définir cette volonté, ces intentions ou ces contraintes » ¹⁶. Pour mieux solliciter les suffrages des adhérents socialistes, les camps du « oui » et du « non » ont, pendant trois mois, multiplié les dispositifs textuels et les formes de diffusion du texte constitutionnel – du livre à la lettre électronique, du libelle au tract ; de l'extrait au commentaire, du commentaire global au commentaire article par article –, privilégiant ainsi une manière scripto-centrée de faire de la politique ¹⁷.

Pour multiplier les lecteurs-électeurs socialistes, le parti a tout d'abord adressé à tous ses adhérents un exemplaire du texte de la Constitution, ainsi que ses annexes. Puis, il a ouvert les colonnes de son journal interne, *L'Hebdo des socialistes*, aux

¹⁵ *Le Nouvel Observateur*, 21 octobre 2004.

¹⁶ B. FRANÇOIS, *op. cit.*, p. 258.

¹⁷ Sur le statut de l'écrit dans les congrès socialistes, voir : F. FAUCHER, E. TREILLE, « Managing Intra-Party Democracy : Comparing the French Socialist and the British Labour Party Conferences », *French Politics*, 1, 2003, p. 65-68.

camps du « oui » et du « non ». De la même manière, les fédérations ont doublé ce dispositif national de mise en circulation du texte constitutionnel par leurs propres dispositifs locaux. Parallèlement à cette campagne « officielle », organisée et financée par la direction du parti et les fédérations, fut également autorisée la tenue de campagnes « officieuses » financées par le parti à hauteur de quinze mille euros pour chaque camp. C'est cette campagne « officieuse » qui fut la plus riche en production de documents écrits.

Pendant les trois mois de la campagne référendaire interne, les camps du « oui » et du « non » ont ainsi proposé des protocoles de lecture de la Constitution excédant sa forme initiale pour mieux transmuier l'objet juridique en objet partisan. Dans ce travail d'ordre « religieux », les dirigeants socialistes ont tenu le rôle des clercs à qui revenait « de fixer le sens et d'énoncer l'interprétation qui doit contraindre la lecture »¹⁸. Comme tout texte, comme tout texte constitutionnel, le traité doit ainsi être pensé comme la somme de ces différentes interprétations. Les récits européens des socialistes se sont en effet conjugués au pluriel, sur le fond mais également dans leurs formes. En disant comment le lire, les socialistes ont ainsi exploré de très nombreuses manières de traduire le texte constitutionnel. Dans ce jeu de réappropriations multiples, les transactions entre la Constitution et les adhérents socialistes ont dépendu pour beaucoup des relations que les camps du « oui » et du « non » ont su nouer entre le texte et ses matérialités : à l'état brut, sous la forme de tableau comparatif – un argumentaire du « oui » à destination des cadres mettait ainsi en parallèle les conséquences juridiques du « oui » et du « non » : « En cas de victoire du « non », la charte européenne des droits fondamentaux n'est qu'indicative. En cas de victoire du « oui », la charte est institutionnalisée » – ou sous la forme de questions-réponses – « Le traité constitutionnel est-il le plus démocratique des traités européens ? Oui ! Le traité comprend-il le moindre recul ? Non ».

En changeant d'aspect matériel, la Constitution change de sens, mais la littéralité du texte constitutionnel dépend également de son mode de diffusion. Un texte adressé par voie postale n'a pas la même portée politique qu'un texte donné de la main à la main par un secrétaire de section ou un responsable du parti. De même, une circulaire fédérale n'a pas le même poids qu'une lettre personnalisée envoyée par un député. Enfin, l'anonymisation de l'écriture juridique peut être re-singularisée localement. Des lettres contextualisant le texte institutionnel, en soulignant par exemple pour une circonscription rurale le rôle du financement par l'Europe de l'agriculture, peuvent établir des significations pratiques que n'a pas nécessairement la Constitution publiée telle quelle.

Les camps du « oui » et du « non » ne se sont cependant pas contentés d'énoncer une interprétation du texte qui leur semblait juste. Ils y ont ajouté une autre catégorie d'interprétation dénonçant les interprétations concurrentes, dans un jeu de l'erreur et

¹⁸ R. CHARTIER, *Au bord de la falaise. L'histoire entre certitudes et inquiétudes*, Paris, Albin Michel, 1997, p. 99.

du mensonge ¹⁹. Ainsi, les camps du « oui » et du « non » furent autant portés à se faire les exégètes du texte lui-même que les exégètes des interprétations adverses.

Le tribunal des sympathisants contre le tribunal des adhérents

Le travail de mobilisation des camps du « oui » et du « non » a également eu pour conséquence de brouiller l'identité de l'électorat visé par la campagne référendaire. Les suffrages des adhérents socialistes ne furent pas les seuls sollicités. Anticipant le « vrai » référendum, la votation interne visait aussi la totalité de l'électorat, socialiste ou non.

De fait, cette mobilisation de papier ne fut pas uniquement interne. Trois ouvrages ont été publiés quasi simultanément : *Au cœur de la gauche. Eléments pour un projet politique* par Arnaud Montebourg et Vincent Peillon, *Une certaine idée de l'Europe* par Laurent Fabius, et *Oui ! Lettre ouverte aux enfants d'Europe* par Dominique Strauss-Kahn. Ce dernier titre souligne bien l'ambiguïté de l'exercice : s'inscrire dans un débat militant tout en développant des arguments destinés à un lectorat-électorat plus large. Modalité pratique désormais classique de l'exercice du métier politique ²⁰, ces publications avaient également pour but de mettre en scène l'expression d'une opinion politique en dehors du strict cadre partisan. De la même manière, le recours aux sondages d'opinion a donné la possibilité aux responsables du camp du « oui » et du « non » de concurrencer le public des seuls adhérents socialistes par le public plus large des électeurs socialistes, voire d'opposer le tribunal de la nation au tribunal du parti. La victoire du « oui » au référendum interne devait trancher cette lutte de légitimité. Les derniers argumentaires de campagne des tenants du « oui » n'ont pas manqué de souligné qu'en votant « non », les adhérents socialistes auraient mis leur parti en porte-à-faux par rapport à son électorat censé être favorable au « oui ». Ultime paradoxe de cette campagne à front renversé, les adhérents socialistes, pourtant consultés en tant que tels, ne devaient plus seulement voter en faveur ou contre la Constitution, mais à l'image des électeurs socialistes que lui renvoyaient les nombreux sondages diffusés avant le jour du scrutin. Majoritairement favorables au « oui », ces enquêtes d'opinion ont obligé l'adhérent-électeur socialiste à « s'abîmer

¹⁹ Le site Internet www.ouisocialiste.net diffusa un épais argumentaire sur les principales questions posées par les tenants du « non ». Trente-deux affirmations développées par les adversaires de la Constitution ont été ainsi réfutées sur le mode du : « on vous dit..., c'est faux » : « On vous dit que « voter oui au futur référendum, c'est encore voter Chirac ». C'est faux. Jacques Chirac n'est pas l'auteur de ce texte institutionnel. [...] Certains vous disent que voter oui, c'est voter J. Chirac. Faut-il leur rappeler que voter « non », c'est voter avec Le Pen, Chevènement et tous les souverainistes ».

²⁰ Sur la production littéraire des hommes politiques, voir E. NEVEU, « Les mémoires en politique », *Mots*, 32, 1992 ; et C. LE BART, « L'écriture comme modalité d'exercice du métier politique », *Revue française de science politique*, 48(1), 1998, p. 76-96.

dans la collectivité qu'il exprime »²¹ rompant ainsi avec la conception personnelle de l'élection que suppose l'exercice référendaire²².

L'encadrement du vote militant

L'introduction du référendum au sein du parti n'a pourtant pas supprimé les anciennes manières d'incarner les convictions militantes. Même si le premier secrétaire, François Hollande, a célébré l'exercice de démocratie interne et vanté l'exemplarité de son parti, il n'en demeure pas moins que la campagne référendaire a beaucoup emprunté à l'organisation plus classique du congrès et est restée fortement marquée par la structure habituelle des relations politiques au sein du parti²³. La présidentialisation du parti a été confortée par le recours à la forme référendaire. Le premier secrétaire a mis en jeu sa légitimité. Laurent Fabius a cherché à imposer son leadership au sein et en dehors du parti. Mais des forces déjà présentes lors des confrontations précédentes, notamment les courants Nouveau monde et le NPS, ont investi l'enjeu européen à partir de positions politiques plus anciennes. La campagne référendaire a prolongé le congrès de Dijon (2003), ses clivages et ses modes de mobilisation²⁴. Le référendum n'a pas toujours pu court-circuiter tous les systèmes d'allégeance préexistants au vote et les manières organiques de représenter les systèmes d'appartenance au parti, notamment dans les fédérations marquées par une histoire forte. En personnalisant ainsi leur affrontement, les partisans du « oui » et les partisans du « non » ont pu faire obstacle au principe de l'individuation du vote contenu dans le référendum et surtout ont pu déplacer l'enjeu du scrutin de la Constitution vers le choix d'une nouvelle direction à la tête du parti.

La disciplinarisation des débats socialistes

De pair avec la lecture de la Constitution, les adhérents socialistes furent également conviés à écouter les arguments des partisans du « oui » ou du « non » dans de nombreuses réunions de section, de circonscription ou de fédération. Ce passage

²¹ P. ROSANVALLON, *Le peuple introuvable. Histoire de la représentation démocratique en France*, Paris, Gallimard, 1998, p. 202.

²² La campagne du référendum national a vu l'inversion de cette stratégie puisqu'il fut demandé à l'électorat socialiste de faire correspondre son vote avec celui des adhérents.

²³ Comme le souligne très justement Christine Guionnet à propos de l'apprentissage de la politique au XIX^e siècle, la familiarisation avec certaines pratiques n'implique pas nécessairement l'adoption du système conceptuel qui sous-tend ce type de pratiques : C. GUIONNET, *L'apprentissage de la politique moderne. Les élections municipales sous la Monarchie de Juillet*, Paris, L'Harmattan, 1997.

²⁴ Les courants minoritaires Nouveau monde et surtout le Nouveau parti socialiste avaient déjà fait de l'enjeu européen un des axes de leur motion. Le NPS avait ainsi ouvert son texte sur la question de l'élargissement et du calendrier de l'approfondissement démocratique de l'Union européenne. Même si ces thématiques n'ont pas été au cœur des débats du congrès de Dijon, elles ont néanmoins animé la phase préparatoire du congrès dans les fédérations et les sections.

à l'oral est pourtant resté un exercice fictif, principalement en raison des ressources participatives des adhérents socialistes et de l'encadrement de la prise de parole monopolisée par les représentants des courants déjà constitués.

La confrontation entre militants sur un texte de nature juridique est restée largement prisonnière d'un mécanisme de délégation, au demeurant classique, conduisant une bonne partie d'entre eux à s'en remettre aux commentaires de personnes « autorisées », élus, secrétaires de section ou cadres intermédiaires, disposant de toutes les « qualités » requises pour expliquer la portée du texte. La question européenne comme thème unique de discussion pendant les trois mois de la campagne a en effet accentué le fonctionnement « procédural » de la vie partisane, dont Frédéric Sawicki et Rémi Lefebvre ont souligné les « effets intimidants et excluants sur les adhérents d'origine populaire ou faiblement diplômés » et la propension à « renforcer leur sentiment d'indignité sociale et politique »²⁵. L'inégale répartition de la « compétence » politique et juridique entre adhérents et cadres du parti est ici redoublée par l'existence de militants « professionnels » qui tendent à avoir une maîtrise plus importante de la langue juridique et à monopoliser le temps de parole. Au même titre que la discussion des motions lors d'un congrès, celle du texte de la Constitution a, pour une bonne part, reposé sur des argumentaires d'emprunt par le recours constant à des supports écrits pré-rédigés par les différents camps du « oui » et du « non ». C'est en effet au cours de ces débats que chaque courant ou sous-courant a pu le plus efficacement diffuser, dans un « souci pédagogique » – comme le souligne l'introduction du document diffusé par le club de Dominique Strauss-Kahn –, les nombreux argumentaires écrits permettant à la fois de poser des questions et d'y répondre. Ainsi, l'apostrophe militante naît le plus souvent d'une spontanéité organisée. Comme est également organisée la conclusion de la réunion.

On le voit, l'exercice de « démocratie participative » mis en scène par la délibération des militants n'échappe pas aux contraintes structurelles qui pèsent sur elle²⁶. Le débat partisan, au même titre que le débat public, repose pour une part essentielle sur la technique de la ventriloquie et l'organisation de centaines de débats au sein du parti n'a pas complètement remis en cause la domination de l'écrit et la

²⁵ Sur les effets que peuvent avoir sur les militants les nouvelles règles de démocratie interne et les formes de débat qui vont avec, voir : R. LEFEBVRE, F. SAWICKI, « Le peuple vu par les socialistes », in F. MATONTI (dir.), *La démobilisation politique*, Paris, La Dispute, 2005, notamment p. 92. Voir aussi : A. COLLOVALD, F. SAWICKI, « Le populaire et le politique », *Politix*, 13, 1991, p. 7-20. Et, plus généralement, sur la transformation des formes de l'engagement militant, voir : A. COLLOVALD, « Pour une sociologie des carrières morales des dévouements militants », in A. COLLOVALD (dir.), *L'humanitaire ou le management des dévouements. Enquête sur un militantisme de « solidarité internationale » en faveur du Tiers-Monde*, Rennes, PUR, 2002, notamment p. 188-192.

²⁶ Sur les limites de l'impératif délibératif, voir le dossier réuni par L. BLONDIAUX, Y. SINTOMER, « Démocratie et délibération », *Politix*, 2002, 57 ; et L. BLONDIAUX, « La démocratie par le bas. Prise de parole et délibération dans les assemblées de quartier du 20^e arrondissement de Paris », *Hermès*, 26-27, 2000, p. 323-338.

division du travail instituée, entre les voix qui parlent et celles qui sont parlées. Et ce, d'autant plus que nombre de réunions se sont déroulées sans débat contradictoire. A la campagne « officielle » qui prévoyait une réunion contradictoire dans chaque section et chaque fédération s'est en effet superposée une campagne « officieuse » qui, même si elle bénéficiait du soutien financier du parti, ne comportait pas de face à face. C'est ce choix de mobilisations parallèles qui contribua le plus fortement à la disciplinarisation des réunions partisans. Aux réunions organisées par les comités du « oui » venaient des militants favorables au « oui ». Aux réunions organisées par les comités du « non » venaient des militants favorables au « non ». Comme le souligne cette adhérente socialiste du Pas-de-Calais interrogée par *La Voix du Nord* à la fin d'un meeting où s'est exprimée Martine Aubry, « c'était une bonne réunion. Mais déjà avant, on savait qu'on voterait oui »²⁷.

Le travail démopédique de la presse

L'adhérent socialiste ne fut pas laissé seul dans l'apprentissage de son nouveau rôle d'électeur. La presse, surtout écrite, a elle aussi fortement accompagné les choix électoraux des 120 000 membres du Parti socialiste. Mieux : par son travail démopédique²⁸, elle a substantiellement modifié la nature de ce vote interne. D'une technique électorale initialement encastrée dans la vie du parti, le référendum du 1^{er} décembre est devenu un acte politique « à ciel ouvert » conçu comme une prise de position collective dans le champ politique.

La campagne a rendu particulièrement poreuse la frontière entre vie partisane interne et vie politique externe, exposant le territoire de l'activité partisane et la vie interne du mouvement aux regards médiatiques. Dès le mois d'août, les médias se sont saisis de l'enjeu du vote militant, non seulement pour en restituer les prises de position contradictoires, mais également en participant directement au travail de mobilisation des différents camps en présence. La part prise par les médias dans la fabrication du vote socialiste, comme ressource stratégique dans les luttes de représentation (de la Constitution, du parti, du militant...), voire comme co-producteur de l'information mise à disposition des militants, a néanmoins trouvé sa contrepartie dans la part prise par les cadres et dirigeants du parti dans la production de l'information de presse aussi bien que dans le travail de mobilisation interne au parti favorisé par la presse. Aux articles consacrés au récit de la compétition interne au parti – sous la forme de comptes rendus de réunions et d'interviews – se sont en effet ajoutés les nombreux papiers directement pris en charge par les leaders du « oui » et du « non » – *Libération* et *Le Parisien* ayant ainsi offert leur tribune à François Hollande et Laurent Fabius pour qu'ils exposent leur lecture du texte de la Constitution dans deux éditions

²⁷ L'envoyée spéciale du *Monde* soulignait également à propos d'un meeting organisé à Lille par Dominique Strauss-Kahn que « la salle n'a pas manifesté le moindre signe d'humeur [aux arguments de l'orateur] », *Le Monde*, 15 nombre 2004.

²⁸ Sur la référence au travail démopédique comme éducation à la démocratie et institution du citoyen, voir : P. ROSANVALLON, *Le sacre du citoyen. Histoire du suffrage universel en France*, Paris, Gallimard, 1992, p. 355-372.

successives. Inversement, la presse a régulièrement informé les adhérents socialistes de l'organisation pratique de la campagne référendaire – *Le Parisien* ayant ainsi diffusé les dates et lieux des « rendez-vous militants », des assemblées extraordinaires des sections du 18^e arrondissement ou des meetings de Laurent Fabius ou du NPS ; *La Voix du Nord* ayant de la même manière donné des informations pratiques aux adhérents de la fédération du Pas-de-Calais.

La personnalisation de la compétition électorale

Un congrès socialiste superpose deux votes : un premier vote sur les orientations politiques, un deuxième vote sur le choix du premier secrétaire, des premiers fédéraux et des secrétaires de section. Le référendum interne sur la Constitution a mêlé les deux types de vote en un seul. D'une machine à fabriquer une décision collective sur l'Europe, le référendum s'est mué en un outil de ratification de la direction nationale du Parti socialiste et, dans une certaine mesure, de ses instances fédérales et locales.

La tentation plébiscitaire, voter pour ou contre la direction, a dominé les débats des dernières semaines de la campagne. Le référendum est devenu une question de confiance : le premier secrétaire doit-il rester à la tête du PS ? Le 15 novembre, François Hollande analyse ainsi la possibilité d'une victoire du « non » : « Dans cette hypothèse, je considérerais que la stratégie adoptée lors du congrès de Dijon est contestée. Il faudra peut-être alors en tirer les conséquences »²⁹. Deux jours plus tard, sa position est alors plus tranchée : « Si le « non » l'emporte, je serai en contradiction avec les militants »³⁰. Le porte-parole de la campagne du « oui », Jack Lang, est peut-être celui qui a le mieux résumé cette stratégie de dramatisation de l'enjeu du vote : « C'est l'avenir du PS qui est en cause. La direction du PS serait déstabilisée et une période de tempête s'ouvrirait. Après le terrible échec du 21 avril 2002, François Hollande et son équipe ont eu le courage de redonner des couleurs à notre parti. Au-delà de l'Europe, c'est l'avenir du Parti socialiste qui est en cause. Nous sommes en pente ascendante et victorieuse : faut-il prendre le risque de casser cette dynamique, faut-il désavouer une équipe qui gagne ? »³¹. Dominique Strauss-Kahn poussa lui aussi la logique de l'emboîtement des enjeux jusqu'au bout en réclamant à l'issue du scrutin un congrès anticipé.

Mais la dramatisation de l'enjeu, pas plus que la procédure adoptée, ne pouvait totalement remettre en question les formes traditionnelles dans lesquelles s'exprime le vote militant au sein du parti. Ce vote n'est pas « individuel », en ce sens qu'il est avant tout l'expression de collectifs dont le « courant » n'est pas toujours le plus

²⁹ *Le Monde*, 15 novembre 2004.

³⁰ *Le Monde*, 18 novembre 2004.

³¹ *L'union*, 23 novembre 2004.

important ³². Comme l'a déjà fortement souligné Frédéric Sawicki, l'engagement militant s'inscrit toujours dans un « milieu » politique et social plus large.

La victoire du « oui » au référendum interne sur la Constitution le 1^{er} décembre 2004 marque la victoire tout autant d'un rapport personnalisé de délibération partisane que d'une certaine manière de fabriquer des décisions collectives au sein du PS. Le retour des grilles d'analyse en vigueur en période de congrès dès le lendemain du vote militant a montré qu'un gouvernement démocratique intra-partisan ne peut transformer ses procédures de consultation en faisant table rase de ses dispositifs délibératifs antérieurs. Alors que la victoire du « oui » devait signifier pour la direction du Parti socialiste la clôture du scrutin militant, une deuxième campagne a pourtant prolongé la première lors du véritable référendum. Si l'invention du principe référendaire avait créé un nouvel espace politique né de la confrontation des principes du pluralisme politique et des instruments du suffrage universel direct aux autres constructions de la parole socialiste, l'organisation en tendances et la représentation proportionnelle des adhérents, le référendum national allait donner une suite à cet affrontement entre deux visions concurrentes du gouvernement démocratique que devait se donner le Parti socialiste. Alors que le vote référendaire n'exprime qu'une position, la représentation proportionnelle permet la pluralité des expressions politiques. En s'appuyant sur cette conception de la démocratie partisane, les partisans du « non » ne contrevenaient pas aux choix exprimés par la majorité des adhérents socialistes, ils témoignaient d'une autre forme de représentation de la distribution des préférences exprimées au sein du Parti socialiste et d'une autre habilitation sociale et politique à parler au nom de l'électorat de gauche. Refusant le « miroir brisé » du référendum vécu comme une agrégation arbitraire de choix individuels et comme une délégitimation des modes politiques d'action collective propre aux organisations partisans, ils ont préféré porter un autre système de répartition des votes en continuant à prôner l'arbitrage de l'arithmétique proportionnaliste qui caractérise le mode de représentation des congrès socialistes depuis le congrès d'Épinay.

³² Comme le souligne Frédéric Sawicki, « ces produits de la règle proportionnelle adoptée au congrès d'Épinay, fréquemment présentés comme les institutions centrales du PS, apparaissent [...] non comme des factions structurées autour de groupes partageant une même histoire sociale et politique mais comme des groupements fluides dont la continuité ne semble assurée que par le travail de leurs leaders et par les contrats unissant ceux-ci à quelques dirigeants locaux », in F. SAWICKI, *Les réseaux du Parti socialiste. Sociologie d'un milieu partisan*, Paris, Belin, p. 330.

« *Disputatio Dei* »
L'action politique des catholiques français
partisans de l'« héritage chrétien »¹

Paul AIRIAU

La majorité des catholiques français s'est toujours montrée favorable à la construction européenne. Ainsi, l'adoption du traité de Maastricht doit beaucoup au catholicisme breton et alsacien. Avec la Constitution, la situation semble pourtant s'être modifiée. A l'occasion de la rédaction de la charte des droits fondamentaux, en 2000, certains catholiques s'étaient déjà élevés contre l'absence de référence à l'héritage chrétien. Durant les travaux de la Convention, nombre de catholiques se sont mobilisés pour obtenir la mention d'un « héritage chrétien » dans le préambule de la Constitution². S'il n'en fut pas ainsi, leur action mérite néanmoins d'être prise en compte dans la mesure où elle manifeste un nouvel investissement catholique dans le champ politique, en même temps qu'un fonctionnement partiellement inédit, en réseau, à une échelle nationale et européenne. Cet article étudie les individualités et les organisations qui se sont engagées dans ce combat avant d'analyser les modalités de leur action en vue de comprendre les raisons qui ont suscité cet engagement.

¹ « *Disputatio Dei* » : cette expression est reprise d'un partisan de l'héritage chrétien, J.-B. D'ONORIO, « Dieu dans les constitutions européennes : pour un compromis communautaire », in *Dieu a-t-il sa place en Europe ? Liberté politique et liberté religieuse dans le traité fondateur de l'Europe réunifiée*, Actes du colloque de Bruxelles, Parlement européen, 3 avril 2003, *Liberté politique* [ci-après *LP*], numéro hors série, 10/2003, p. 175.

² Voir le texte de Lucian LEUSTEAN dans ce même ouvrage et l'analyse de G. PROSCHE, « La querelle du religieux à propos de la Charte des droits fondamentaux et au sein de la Convention européenne », in J.-L. CHABOT, C. TOURNU (dir.), *L'héritage religieux et spirituel de l'identité européenne*, Paris, L'Harmattan, 2004, p. 199-219.

L'Église et les mouvements catholiques français devant la Constitution

L'Église catholique de France en tant que telle est restée relativement en retrait sur la revendication de l'héritage chrétien. Alors que Jean-Paul II a fortement appelé les conventionnels et les responsables gouvernementaux à insérer la mention de l'héritage chrétien dans la Constitution, la conférence épiscopale française s'est contentée de relayer les appels du Pape sur son site Internet. Quelques diocèses ont été plus engagés (M^{gr} de Germiny à Blois par exemple) et M^{gr} Simon, évêque de Clermont-Ferrand, a participé aux activités de la Commission des évêchés de la Communauté européenne (COMECE) qui a revendiqué une telle mention tout au long de la période 2002-2003. Lors de la publication de l'exhortation apostolique *Ecclesia in Europa*, en juin 2003, qui appelait l'Église catholique d'Europe à l'évangélisation, M^{gr} Doré, archevêque de Strasbourg, se prononça en faveur de la reconnaissance de l'héritage chrétien, mais de manière mesurée, prolongeant les prises de position de M^{gr} Simon³. La mobilisation épiscopale française est donc demeurée limitée.

Il faut dire que celle-ci était partiellement liée à la position officielle de la COMECE (sans autorité canonique mais représentant les évêchés européens auprès de l'UE) qui, sur ce point, a nettement évolué entre 2002 et 2005. En mai 2002, la COMECE prenait ouvertement le parti d'inscrire l'héritage chrétien dans la Constitution, tout en privilégiant la défense (essentielle à ses yeux) du statut juridique des Églises et des organisations religieuses en Europe. Ainsi, une formulation proche de celle de la Constitution polonaise (« conscients de la responsabilité humaine devant Dieu et également d'autres sources de responsabilité humaine ») aurait pu être insérée dans le texte de la Constitution à la satisfaction de la COMECE⁴. En 2005, tout en regrettant le choix de la Convention et de la conférence intergouvernementale de ne pas insérer une mention de ce type, la COMECE n'en a pas moins pris position en faveur du projet de Constitution, qui garantissait selon elle les acquis les plus importants du statut des Églises : leur partenariat reconnu et leur dialogue régulier avec les institutions européennes, le respect des législations nationales en matière religieuse. Le pragmatisme juridique prévalut sur la satisfaction symbolique, car la modernité libérale à l'œuvre dans la construction européenne avait su reconnaître une place importante au religieux au sein même de la société.

Et, de fait, la position de l'évêché français a évolué dans le même sens. Le 29 mars, le président de la Conférence épiscopale de France, M^{gr} Ricard, archevêque de Bordeaux, signe conjointement avec M^{gr} Emmanuel, métropolitain de France et

³ M^{gr} H. SIMON, « Peut-on nier l'héritage religieux de l'Europe ? », *Le Monde*, 14 octobre 2000 ; I. DE GAULMAYN, « La Question. Quelle peut-être la contribution de l'Église à l'Europe ? Interview : M^{gr} Joseph Doré », *La Croix*, 30 juin 2003, p. 3.

⁴ « L'avenir de l'Europe engagement politique, valeurs et religion. Contribution du secrétariat de la COMECE au débat sur l'avenir de l'Union européenne dans la Convention européenne » ; « Églises et communautés religieuses dans un traité constitutionnel de l'Union européenne » ; « Churches and Religious Communities in a Constitutional Treaty of the European Union (II) » : <http://www.comece.org>.

président de l'Assemblée des évêques orthodoxes de France, et avec le pasteur Jean-Arnold de Clermont, président de la Fédération protestante de France, un texte au nom du Conseil des Eglises de France (le CEF réunit orthodoxes, protestants et catholiques) qui appelle implicitement à voter favorablement lors du référendum. L'attitude des évêques français se rapproche ici de celle de représentants du Saint-Siège (le cardinal Jean-Louis Tauran, ancien secrétaire du Saint-Siège pour les relations avec les Etats, et son successeur, M^{gr} Giovanni Lajolo), satisfaits de la Constitution malgré tout, et quoique Jean-Paul II puis Benoît XVI continuent de revendiquer la mention de l'héritage chrétien ⁵.

L'épiscopat est ici à l'image de la majorité des prêtres mandatés, des mouvements et de la presse catholiques. Ceux-ci ont certes exercé une fonction d'animation civique, d'évaluation, de vulgarisation et de réflexion, tout en renvoyant les catholiques à leur conscience, éclairée par différentes contributions : ainsi du travail réalisé par Chrétiens en monde rural, qui a diffusé une brochure de quarante pages résumant et citant abondamment l'essentiel de la Constitution ; ou encore de ces soirées-débats organisées par un collectif de mouvements d'action catholique (dont le CCFD, l'Action catholique générale féminine, les Entrepreneurs et dirigeants chrétiens...) ⁶ ; ainsi aussi des prises de position de la COMECE et du CEF, qui se veulent civiques (appel au vote responsable) et pédagogiques (présentation des principaux acquis de la Constitution) ⁷ ; ainsi enfin de la publication étalée dans le temps de l'intégralité de la Constitution par le journal catholique *La Croix*. Cette attitude a été revendiquée comme telle, tant par des évêques (M^{gr} Simon, M^{gr} Defois, archevêque de Lille) que par des responsables d'associations catholiques (MRJC, CCFD...) ⁸.

De manière conjoncturelle, il s'agit bien sûr d'éviter les conflits internes. De manière structurelle, cette position, spécialement au niveau épiscopal, relève d'un héritage ancien. Depuis la condamnation de l'Action française (1926), la hiérarchie catholique a abandonné l'action politique unifiée de tous les catholiques et lui a substitué une voie socio-civique d'action sociale et d'évangélisation. Elle a choisi d'incarner une conscience sociale à même d'éclairer sagement les débats temporels, et donc politiques. Aussi rechigne-t-elle à prendre une position claire sur des sujets précis, à donner des consignes de vote (ce qui l'associerait à un camp et limiterait la capacité d'influence qu'elle revendique), tout en prenant position au niveau des principes (qui ont bien sûr des implications très concrètes du point de vue électoral).

A un autre niveau, la pluralité catholique face aux modalités et aux objectifs de l'unification européenne empêche l'émergence d'une ligne claire, d'autant plus

⁵ I. DE GAULMYN, N. SENEZE, « A l'image de la société, les chrétiens sont divisés », *La Croix*, 25 mai 2005, p. 7.

⁶ J.-L. POUSSIER, « L'Europe fait le plein à Rennes », *La Croix*, 26 avril 2005, p. 5.

⁷ Textes disponibles dans *La Croix*, 30 mars 2005, p. 8, et 24 avril 2005, p. 3, ainsi que sur <http://www.cef.fr> et <http://www.comece.org>.

⁸ I. DE GAULMYN, M. DE SAUTO, « Le « oui » des catholiques à l'Europe a été saisi par le doute », *La Croix*, 2 juin 2005, p. 3.

que le sujet ne relève pas de la foi mais de l'appréciation politique, et que celle-ci peut évoluer. Ainsi, lorsqu'à la demande de Jacques Chirac et Lionel Jospin, il fut exclu d'introduire une mention de l'héritage chrétien dans la charte des droits fondamentaux, Bernard Ginisty, directeur de l'hebdomadaire *Témoignage chrétien*, héritier et expression d'une volonté catholique de transaction avec la modernité, lança une pétition qui recueillit soixante-dix signatures d'intellectuels et de responsables politiques (dont Michel Barnier, Raymond Barre et Jacques Delors) demandant le rétablissement de cette référence. Pourtant, quelques années plus tard, c'est essentiellement la dimension libérale de la Constitution qui motive la position de *Témoignage chrétien*, hostile comme une part importante des catholiques impliqués dans la nébuleuse altermondialiste. A l'opposé du spectre, les héritiers de la démocratie chrétienne, notamment à l'UDF ou à l'UMP, ont eu tendance à faire prévaloir la poursuite de l'intégration européenne engagée par le MRP, en partie parce qu'ils sont, sur le plan économique, de tendance plus libérale. Ainsi se déclinent au sein du catholicisme français les clivages politiques et économiques partiellement hérités des divisions du monde catholique présentes dès les années 1880-1890. La question de la mention de l'héritage chrétien introduit un clivage supplémentaire au sein de chacune de ces traditions, sans pour autant en être un enjeu fondamental. En tout état de cause, rare fut la mobilisation politique au nom de cet héritage.

Une nouvelle intransigeance catholique dans le débat constitutionnel

Différente fut l'attitude de la principale organisation catholique mobilisée pour la mention de l'héritage chrétien, puis contre la Constitution, en partie au nom de l'absence de toute mention de ce type. Née en 1992, la Fondation de service politique (FSP) est un laboratoire de pensée dont la principale activité consiste à organiser des manifestations intellectuelles (colloques et universités d'été) et à éditer une revue trimestrielle, *Liberté politique*, publiée par l'éditeur catholique François-Xavier de Guibert ⁹.

La FSP résulte de la convergence de plusieurs réseaux et mobilisations ¹⁰. Sa base originelle est néo-intransigeante – l'intransigeance reformulée à Vatican II en articulant l'objectivité et l'hétéronomie fondées sur la transcendance divine à la subjectivité et

⁹ La FSP dispose d'un site Internet (www.libertepolitique.com) articulé à une agence de presse (Décryptage).

¹⁰ Sur la FSP, voir : N. WEIL, « L'Association pour la Fondation de service politique. Une « société de pensée » proche des traditionalistes au service d'une mission politique », *Le Monde*, 23 octobre 1997, p. 7 ; J. MACÉ-SCARON, « La droite en voie de recomposition », *Le Figaro*, 4 juin 1998, p. 32 et « Les nouvelles tribus », *Le Point*, 25 octobre 1997, p. 62 ; G. TABARD, « Le retour des jeunes chrétiens à la politique », *La Croix*, 19 octobre 1999, p. 12 ; C. LESEGRETAIN, « L'engagement chrétien en politique cherche un nouveau souffle », *La Croix*, 2 juin 2001, p. 4 ; E. DE MONTÉTY, « Les cathos ont des idées », *Le Figaro Magazine*, 12 avril 2003, p. 44-49 ; L. FRÖHLICH, *Les catholiques intransigeants en France*, Paris, L'Harmattan, 2003 ; et surtout : L. LALOIX, *Passion, tourment ou espérance ? Histoire de l'Apostolat des laïcs en France depuis Vatican II*, Paris, François-Xavier de Guibert, 2003, p. 279-292 et 308-309.

l'autonomie enracinées dans l'immanence, mises en avant par le libéralisme. En proviennent son secrétaire général et fondateur Philippe de Saint-Germain, son président d'honneur Gilbert Pérol (décédé), et deux de ses administrateurs, Thierry Boutet et Jean-Marie Le Méné. Elle rallie aussi des catholiques sensibles à une action proprement politique, dans la perspective développée par Jean-Paul II à partir des années 1990 d'une diaconie (service) de la société. Il s'agit notamment de deux personnalités politiques : le sénateur non inscrit de l'Aveyron, Bernard Seillier et la députée européenne MPF puis UMP (1993-2004) et conseillère régionale d'Auvergne, Elizabeth Montfort, dont l'engagement manifeste une certaine autonomie à l'égard des partis. Le comité de rédaction et le conseil éditorial de *Liberté politique* confirment la capacité fédérative de la FSP, notamment auprès d'intellectuels catholiques sensibles à une expression politique renouvelée du catholicisme en France : Philippe Bénéton, professeur de science politique à l'Université de Rennes I, Henri Hude, philosophe spécialiste de Bergson et Roland Hureaux, énarque, normalien, agrégé d'histoire et conseiller à la Cour des comptes, proche de l'ex-RPR.

La FSP a essentiellement mené une campagne d'influence intellectuelle à travers la revue *Liberté politique*. La première prise de position de la revue sur la question de l'héritage chrétien est un éditorial de Roland Hureaux. Estimant que l'insertion n'aurait aucune dimension normative et ne serait qu'une « évocation littéraire des sources de la civilisation européenne », il appuie son argumentation sur la reconnaissance *de facto* par la France de la mention de Dieu lorsque fut constitutionnalisé en 1973 le préambule de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen, faite sous les auspices de l'Être suprême¹¹. Cette demande de reconnaissance d'une réalité historique est néanmoins restée marginale, la question s'étant rapidement déplacée sur le terrain des valeurs capables de fonder l'UE et de la dimension proprement politique que pourrait avoir la reconnaissance de l'héritage chrétien. Jean-Louis Clément, maître de conférences en histoire à l'IEP de Strasbourg, rejoue ainsi la partition du catholicisme intransigeant hostile à une démocratie chrétienne ayant transigé avec le libéralisme. Il dénonce une construction européenne qui, en omettant l'héritage chrétien, serait incapable de construire un ordre juridique respectant la personne humaine, dans la logique positiviste et matérialiste qui a présidé en fait à son élaboration¹². Il converge avec Thierry Boutet qui fait de la reconnaissance de l'héritage chrétien le moyen de constituer une Europe spirituelle, de créer un sentiment d'appartenance dont la cohérence et la force seraient largement supérieures à ceux d'une unification purement juridique ou économique. Il réintroduit ici la notion de bien commun que la politique moderne a précisément exclue du cadre de sa réflexion en s'émancipant du catholicisme¹³. Après les élections européennes

¹¹ R. HUREAUX, « Faut-il être plus républicain que la France ? », *LP*, 23, juillet-août 2003, p. 4-5.

¹² J.-L. CLÉMENT, « L'enjeu politique de l'origine chrétienne de l'Europe », *LP*, 25, mars 2004, p. 11-16.

¹³ T. BOUTET, « Les deux Europe », *LP*, 26, juillet 2004, p. 4-6, partiellement repris comme analyse du scrutin européen du 14 juin 2004 pour Décryptage : « Après les élections, l'Europe comme un enfant trouvé », *LP*, 27, novembre 2004, p. 192-194.

de 2004, François de Lacoste-Raymondie, vice-président de la FSP, insiste également sur la signification politique qu'aurait une telle mention : elle serait le point précis sur lequel l'Europe pourrait enfin déterminer le sens qu'elle entend donner à son unification. Car seul le christianisme « constitue un gage de non-dissolution dans une vague religiosité et de préservation des fondements humanistes sur lesquels le projet européen entend s'établir »¹⁴.

En décembre 2003, la FSP publie finalement un argumentaire (« huit raisons de reconnaître l'héritage chrétien dans le futur traité européen »)¹⁵ dans lequel elle répond aux arguments qui sont opposés à cette reconnaissance, et notamment la laïcité française et l'adhésion de la Turquie. Estimant que la référence à l'héritage chrétien est la seule manière de donner un sens à l'Europe en garantissant un solide fondement aux valeurs sur lesquelles elle dit se fonder, la FSP se tient ainsi sur la ligne néo-intransigeante du catholicisme romain lorsqu'il traite des affaires politiques et internationales : seule la reconnaissance d'une vérité antérieure à l'ordre politique pourra garantir la stabilité de celui-ci et la dignité des hommes. La fécondité politique du catholicisme est ainsi réaffirmée, contre toute forme de marginalisation favorisée par le libéralisme ou la modernité¹⁶.

Aussi, la FSP a pris une position nettement hostile à la Constitution durant la campagne référendaire, insistant en particulier sur l'absence de toute mention de l'héritage chrétien qui « aurait constitué le gage d'une non-dissolution et d'une préservation des fondements humanistes sans lesquels le projet européen se délite ». Un numéro spécial de *Liberté politique* paru juste avant le vote dévalorisait la position de la COMECE : sans autorité canonique, elle n'engageait pas l'autorité magistérielle, et d'autant moins que l'Eglise catholique ne peut exprimer aucune préférence institutionnelle ou constitutionnelle en faveur de la construction européenne. Tout en soulignant la possibilité de renégocier la Constitution et l'utilité d'une crise salutaire, la FSP estimait que l'absence de référence aux racines chrétiennes obérait largement la signification de la charte des droits fondamentaux, car elle en permettait une lecture positiviste et constructiviste, notamment au travers du principe de non-discrimination que la Cour de justice européenne ne manquerait pas d'exploiter – en vue d'accorder par exemple (même si cet argument reste à l'état implicite dans son argumentaire) le mariage, l'adoption, voire la procréation assistée aux homosexuels.

¹⁴ F. DE LACOSTE-LAREYMONDIE, « Quelle Europe ? Le révélateur chrétien », *LP*, 26, juillet 2004, p. 49-59 (citation p. 54). On retrouve des éléments proches dans : P. DE LAUZUN, « L'Europe et la Turquie », *ibid.*, p. 67-80.

¹⁵ FONDATION DE SERVICE POLITIQUE, « Huit raisons de reconnaître l'héritage chrétien dans le futur traité européen. Réponse aux principales objections », *LP*, 24, décembre 2003, p. 11-17.

¹⁶ Dans un sondage commandé par la FSP à l'institut BVA à la veille des élections européennes de juin 2004, la question de la mention d'un héritage chrétien dans le texte de la Constitution ne trouvait qu'un écho minoritaire (mais important) parmi les Français avec 49,1% d'avis défavorables et 45,9% d'avis favorables : résultats publiés dans « Les Français, la Turquie et l'héritage européen », *LP*, 26, juillet 2004, p. 61-66.

De la même manière, un « Appel à la raison politique et au respect de l'identité européenne » insistait sur l'importance du respect de l'héritage chrétien ¹⁷. De son côté, Roland Hureaux s'opposait à la Constitution pour des motifs plus directement politiques, rédigeant un manifeste avec Edouard Husson, maître de conférences en histoire contemporaine à l'Université Paris IV et membre du comité de rédaction de *Liberté politique*, que signaient des figures du « souverainisme », Jean-Pierre Chevènement, Jacques Myard et Nicolas Dupont-Aignan, à la suite d'un colloque, « Construire une autre Europe », tenu à la Sorbonne le 14 mai 2005.

D'autres groupes catholiques appartenant plus ou moins à la mouvance intransigeante ou néo-intransigeante se sont mobilisés dans le même sens. Il s'agit par exemple du Centre français pour la justice et le droit ¹⁸, actif dès la mise en place de la Convention, dont l'« Appel pour la reconnaissance de l'âme de l'Europe » lancé en mars 2003, largement relayé par le bimensuel de tradition intransigeante *L'Homme nouveau* et la lettre de même orientation *Chrétiens dans la Cité*, a recueilli douze mille signatures en France. Plus spécifiquement orientée vers la mobilisation de la population, cette action a aussi trouvé avec Internet un relais important, par la diffusion d'un argumentaire hostile à la Constitution s'appuyant sur des analyses du cardinal Ratzinger (*Chrétiens dans la Cité*) ou des discours de Jean-Paul II insistant sur la dimension chrétienne de l'Europe (CFJD) ¹⁹. D'autres actions eurent une fonction davantage de relais que de prescripteurs. Citons par exemple quelques sections des Associations familiales catholiques diffusant les appels européens ou français (Issy-les-Moulineaux et la Polynésie française pour la pétition de la FSP, Sarralbe pour celle du CFJD) ; la communauté nouvelle Famille de Saint-Joseph qui mit en ligne un compte rendu du colloque de la FSP d'avril 2003, auxquels s'ajoutent différentes actions individuelles plus isolées, celle du lieutenant de l'Ordre du Saint-Sépulcre, le docteur Delarue, ou celle de Joël-Benoît d'Onorio, professeur de droit

¹⁷ « Europe et constitution. Des catholiques s'interrogent », *LP*, 29 (numéro spécial), avril-mai 2005, p. 95-99. Voir aussi les deux prises de position publiées sur le site Internet : « Appel à la raison politique et au respect de l'identité européenne » ; « Oui ou non à l'Europe constitutionnelle ? Note argumentaire de la Fondation de service politique ».

¹⁸ Le CFJD est né d'une initiative d'origine américaine, liée à la convergence entre catholiques et protestants contre le libéralisme culturel et ses traductions juridiques. Pat Robertson, fondateur de la Moral Majority et de l'American center for law and justice (ACLJ), une association destinée à défendre la liberté religieuse et à promouvoir les valeurs chrétiennes, est entré en contact en 1997 avec le Center for law and justice international (CLJI), organisation catholique fondée dans un souci de défense juridique de la « culture de vie » prônée par Jean-Paul II, ayant pris le relais d'un groupe d'avocats hostiles à la législation favorable à l'avortement et proches des évangélistes. L'ACLJ et le CLJI décidèrent d'étendre leur combat à l'Europe et fondèrent à Bruxelles une branche européenne ayant des filiales dans différents pays européens, dont le CFJD. Voir le site Internet de ces différentes organisations : <http://www.cfjd.org> ; <http://www.clji.org>.

¹⁹ Voir : <http://www.chretiensdanslacite.net>.

public à l'Université d'Aix-Marseille III et président de l'Union internationale des juristes catholiques ²⁰.

En dehors de la mouvance intransigeante proprement dite, enfin, plusieurs responsables politiques français, fortement imprégnés par le catholicisme, ont pris position en faveur de la mention de l'héritage chrétien dans le texte de la Constitution. Il s'agit tout d'abord de Christine Boutin, relayée par le club politique qu'elle a fondé, le Forum des républicains sociaux. En mai-juin 2004, alors que les chefs d'Etat et de gouvernement devaient se réunir pour entériner définitivement la Constitution, elle tenta, sans effet, d'obtenir de la France qu'elle s'engageât à soutenir la mention de l'héritage chrétien. Cette mobilisation prit la forme d'une première demande officielle au président de la Convention, à la présidence et aux ministres des Affaires étrangères de l'UE le 24 mai, puis d'une question orale au Premier ministre Jean-Pierre Raffarin à l'Assemblée nationale le 6 juin, suivie d'un communiqué de presse donnant l'essentiel du contenu de la lettre adressée au président de la République Jacques Chirac le 15 juin suivant, avec le député UMP du Val-de-Marne Richard Dell'Agnola ²¹. Autre personnalité politique à s'être engagée sans pour autant faire valoir son catholicisme : le sénateur UMP du Bas-Rhin Hubert Haenel, membre de la Convention. Dès le mois de novembre 2002, Hubert Haenel prit position en faveur d'une mention explicite de l'héritage chrétien ou religieux dans une contribution aux débats de la Convention, tout en publiant dans *La Croix* différents articles pour soutenir son point de vue ²².

C'est dans ce faisceau de prises de position issues de différentes fractions du monde catholique qu'il faut restituer le travail de mobilisation transnationale qu'a entrepris la FSP à l'occasion de la rédaction et de la négociation de la Constitution.

²⁰ Voir en particulier les articles de Joël-Benoît d'ONORIO dans le journal *La Croix* : « L'Europe est-elle chrétienne ? L'Europe sans Dieu ? » (3 octobre 2003) ; « Les chrétiens et l'Europe, une interrogation » (23 mai 2005). Il n'est pas inutile de rappeler, en incidente, que les milieux juridiques catholiques ont été eux aussi sensibles à la question de la reconnaissance de l'héritage chrétien. Ainsi, dans la résolution finale du congrès de novembre 2003 qui s'est tenu à Monaco, l'Union internationale des juristes catholiques (UIJC) s'est prononcée « unanimement, avec force et conviction, en faveur d'une référence explicite, dans le préambule du futur traité de l'Union européenne, aux racines chrétiennes de l'Europe qui ont contribué à forger l'humanisme européen » : <http://www.cathojuris.org>.

²¹ Voir le site Internet du Forum des républicains sociaux : <http://www.frs-online.org> ; et le site personnel du député Dell'Agnola : <http://www.richard-dellagnola.com>.

²² Voir les articles de Hubert HAENEL publiés dans *La Croix* : « L'épiscopat français ne devrait-il pas, avec les représentants d'autres religions, engager une réflexion et un grand débat sur « la laïcité aujourd'hui » » (21 février 2001) ; « La France n'a rien à gagner à se réfugier dans une laïcité de dénégation, fermée à la reconnaissance du fait religieux » (28 novembre 2001) ; « Vers un modèle européen de laïcité ? » (2 novembre 2002) ; « Dans le cas de l'Europe, « héritage culturel » et « héritage religieux » sont consubstantiels, et si l'Europe veut reconstruire une identité par rapport à ses héritages, elle ne pourra le faire en mettant entre parenthèses leur dimension religieuse » (10 juin 2004).

Une mobilisation catholique transnationale

Loin de se cantonner à une action française, la FSP s'est délibérément inscrite dans une stratégie européenne par l'intermédiaire de l'une de ses administrateurs, Elizabeth Montfort, membre du groupe PPE-DE du Parlement européen, originellement élue sur la liste d'alliance entre le RPF de Charles Pasqua et le MPF de Philippe de Villiers. Vice-présidente de la Convention des chrétiens pour l'Europe (CCE), réunissant des députés européens, des universitaires, des spécialistes de la communication, Elizabeth Montfort a très largement contribué à coordonner la mobilisation de la FSP avec celle de la CCE. La CCE entendait en effet influencer la Convention et la conférence intergouvernementale dans un sens explicitement « catholique », constituant un groupe de pression de fait ²³.

Fondée à Barcelone en décembre 2002, la CCE a organisé son premier colloque en Pologne, puis un second, en association avec la FSP, à Bruxelles, au Parlement européen, en avril 2003. Réunis pour discuter du « sens » de la construction européenne, politiques et intellectuels, majoritairement venus d'Europe du Sud (Espagne, Portugal, Italie, Grèce), mais aussi d'Europe francophone (France, Belgique) et centrale (Allemagne, Bavière, Hongrie, Pologne, Slovaquie), reçurent à cette occasion un message signé du cardinal secrétaire d'Etat Angelo Sodano, au nom de Jean-Paul II, qui insistait, plus que sur la question de l'héritage chrétien, sur les nécessaires garanties juridiques à apporter au statut des Eglises dans la Constitution. Demandant entre autres choses la reconnaissance explicite de l'héritage chrétien (« Nous demandons que soient reconnus dans le traité fondateur de l'Europe réunifiée l'héritage commun et l'ensemble des sources dans lesquelles les citoyens puisent les valeurs qui ont contribué à l'édification de la Communauté européenne »), le manifeste final sera diffusé et rapidement signé par 79 députés européens, à 70% membres du groupe PPE-DE (56), et à 40% italiens (31) – tandis que les parlementaires italiens, irlandais, portugais et espagnols représentent les deux tiers de l'effectif, l'Allemagne et la France sont faiblement représentées ²⁴.

De la même manière, la FSP participa à la tentative du groupe du PPE-DE au Parlement européen de faire insérer la mention de l'héritage chrétien dans la Constitution. A deux reprises en effet, lors du vote du Parlement européen sur le projet de Constitution le 24 septembre 2003, puis à la veille de la conférence intergouvernementale de Rome le 4 décembre 2003, le groupe du PPE-DE (ou son président, Hans-Gert Poettering) défendit un amendement visant à insérer la mention de l'héritage chrétien dans le préambule – sans succès, une partie du groupe lui-même ne prenant pas part au vote. Hormis une réunion de protestation organisée le 8 octobre 2003 à Bruxelles par une dizaine de députés européens, dont Elizabeth Montfort

²³ Voir le site Internet de la CCE : <http://www.eurocristians.org>.

²⁴ « Message de Sa Sainteté Jean-Paul II aux participants du colloque « Dieu et l'Europe », Cité du Vatican, 2 avril 2003 » : http://www.libertepolitique.com/public/initiatives/message_pape.php ; *Dieu a-t-il sa place en Europe ? Liberté politique et liberté religieuse dans le traité fondateur de l'Europe réunifiée*, op. cit.

qui la relaya à Paris par une conférence de presse ²⁵, la réaction à cet échec prit essentiellement la forme d'une pétition. La FSP en fut la promotrice en France avec un texte intitulé « Dieu a sa place en Europe », dont la première demande était que « soit mentionné dans le préambule du traité fondateur de l'Europe réunifiée le patrimoine religieux de l'Europe et spécialement chrétien ». La FSP utilisa l'Internet, fit largement appel au publipostage, et recueillit 90 000 signatures en France. Des organisations catholiques et protestantes s'associèrent à l'opération au niveau européen (Fondation Guilé, Advocates France, Fédération européenne des associations familiales catholiques, Union internationale des guides et scouts d'Europe, Institut mondial pour l'évangélisation-ICPE Mission qui mettait à disposition sur l'Internet la pétition dans une quinzaine de langues). Des relais spécifiques apparurent, par exemple au Portugal, où 70 000 signatures furent recueillies, tandis que des laboratoires de pensée et des associations civiques catholiques relayaient l'appel dans leur pays (en Italie Fatti Sentire, en Espagne Hazteoir) ²⁶.

Cette mobilisation suivit le rythme de la conférence intergouvernementale et la présidence italienne de l'UE permit d'accentuer la pression sur les responsables politiques, dans la mesure où Silvio Berlusconi était relativement favorable à la mention de l'héritage chrétien (pour des raisons de relations avec le Saint-Siège, de politique intérieure et d'équilibre au sein de sa coalition et de son parti, Forza Italia). La pétition de la CCE fut remise au gouvernement italien en plusieurs étapes. Le 18 novembre 2003, le ministre italien des Affaires européennes, Rocco Buttiglione, reçut la pétition de la CCE, déjà signée par 400 000 personnes, des mains des eurodéputés engagés dans cette mobilisation, dont Elizabeth Montfort et Mario Mauro (PPE Italie) – qui demandèrent à cette occasion à rencontrer Silvio Berlusconi. Le 10 décembre, ce fut Gianfranco Fini, vice-président du Conseil, qui les reçut. Mettant en avant la signification civique de son acte, utilisant le droit de pétition européen prévu par la Constitution avant même son insertion dans le droit européen, la CCE poursuivit la mobilisation durant tout le premier semestre 2004, toujours animée par Elizabeth Montfort (et matériellement organisée par Marie-Claire Bonavia, membre du service de presse du groupe PPE-DE). Au total, cette pétition recueillit plus d'un million de signatures : 750 000 en avril, 1 000 000 en mai, 1 150 000 au moment du sommet de juin qui devait finalement adopter la Constitution et définitivement abandonner la mention de l'héritage chrétien, 1 300 000 à l'automne. Bien que différentes initiatives aient suivi (notamment au sein du Parlement européen) afin que

²⁵ Voir le site Internet : <http://www.europedebat.org>; et : « L'héritage chrétien. Réunion parlementaire pour soutenir la référence dans le nouveau traité constitutionnel », *News Press*, 2 octobre 2003 ; N. SENÔZE, « Les Eglises mènent campagne pour l'héritage chrétien de l'Europe », *La Croix*, 2 octobre 2003, p. 16 ; T. FERENCZI, « Des députés de droite « mobilisent » pour la reconnaissance de l'« héritage chrétien » de l'Europe », *Le Monde*, 13 octobre 2005, p. 5.

²⁶ Voir les sites Internet : <http://www.icpe.org> ; <http://www.referencia-cristianismo.org> ; <http://www.stranocristiano.it> ; <http://www.hazteoir.org>. L'Institut mondial pour l'évangélisation – ICPE Mission est une branche de la Glory of God International Covenant Community, communauté maltaise d'origine charismatique.

les Etats qui le désiraient puissent inclure une référence à l'héritage chrétien ou à Dieu dans leur acte de ratification, cette mobilisation se solda par un échec.

Le choix de l'action politique directe par certaines organisations catholiques françaises, et particulièrement par la FSP, peut être éclairé par une analyse historique de longue durée. Comment, en effet, expliquer le renouveau d'une forme de défense religieuse, d'action politico-civique, qui, depuis la condamnation de l'Action française par le Vatican à la fin des années vingt, avait été supplantée par d'autres modalités d'engagement catholique en politique, dans la démocratie chrétienne ou le marxisme ? Comment expliquer le renouveau de cette tradition défensive politiquement marginalisée depuis les années trente, notamment sa branche intransigeantiste, hostile à la République, qui entend obtenir l'application du droit public ecclésiastique en France (la reconnaissance de l'origine divine du pouvoir, la loi naturelle comme soubassement de la législation civile, le culte public à Dieu) tout en l'associant à un nationalisme catholique exaltant la France « fille aînée de l'Eglise », bref la seule tradition qui entend en fait mener un combat politique au nom de revendications spécifiquement catholiques ?

Lorsque Pie XI imposa, avec la condamnation de l'Action française, le ralliement effectif à la République et la substitution de la subversion sociale à la submersion politique, elle se coula dans ce qui demeurait de la défense religieuse vécue sur le mode de l'action civico-politique (la Fédération nationale catholique du général de Castelnau), s'oculta en attendant des jours meilleurs ou vécut dans la dissidence maurrassienne jusqu'en 1939. Si Vichy fut une opportunité partielle, son échec conduisit à vivre la politique de manière apocalyptique, par exemple lors de la guerre d'Algérie, période pendant laquelle les intransigeantistes sont tactiquement proches des nationalistes d'extrême-droite. Très actifs dans les années soixante-dix, avec la candidature de Jean Royer à la présidentielle de 1974 (à travers la mobilisation de l'Office international des œuvres de formation civique et d'action doctrinale selon le droit naturel et chrétien, l'ancienne Cité catholique), ralliés au Front national dans les années quatre-vingt (notamment autour de Bernard Antony et de son Centre André et Henri Charlier), les intransigeantistes se trouvent néanmoins marginalisés au sein d'un mouvement politique hétérogène et discrédités au sein du catholicisme. A bien des égards, les années quatre-vingt-dix ouvrent une nouvelle période qui voit revivre une figure de l'engagement catholique en politique oubliée depuis les années soixante, néo-intransigeante, romaine, clairement inscrite à droite, mais sans nationalisme, dont la FSP est l'une des incarnations, et dont le combat pour une Europe chrétienne a servi de manifestation et de ralliement. Certes, la mouvance néo-intransigeante reste marginale, à la fois au sein du catholicisme et en politique, elle est partagée entre différentes sensibilités de droite, le FN, le MNR, le MPF de Philippe de Villiers, voire l'UMP ou l'UDF ; certes, le combat pour la mention de l'héritage chrétien dans la Constitution n'était que l'une des facettes d'une hostilité plus générale à la construction européenne en tant que telle, et il s'est soldé par un échec au goût amer pour certains (comme Elizabeth Montfort ou Georges Berthu) ²⁷, mais cette

²⁷ Voir : G. BERTHU, « La constitution européenne est-elle un instrument d'avenir », E. MONTFORT, « Le projet de traité constitutionnel et l'avenir de l'Europe », *LP*, 28, février 2005, p. 55-74 et 87-92.

mobilisation a permis la constitution de nouveaux réseaux transnationaux et l'usage d'un répertoire d'action collective inhabituel dans le monde catholique. Au point, peut-être, d'influencer réellement le vote catholique en France, moins favorable à la Constitution de 2005 qu'au traité de Maastricht de 1992, la Bretagne, l'Alsace et la Lorraine ayant perdu un nombre important de « oui »²⁸.

²⁸ C. YSMAL, « La fin du socialo-catholicisme », *Le Figaro*, 31 mai 2005 ; J. ANCIBERRO, « Le vote catholique existe-t-il ? », *Témoignage chrétien*, 9 juin 2005 ; F. SALMON, « Un lien souvent évident unit le « oui » et le vote catholique », *La Croix*, 2 juin 2005, p. 4 ; I. DE GAULMAYN, M. DE SAUTO, « Le « oui » des catholiques à l'Europe a été saisi par le doute », *ibid.*, p. 3 ; J. FOURQUET, L. RAVENEL, M. BUSSI, C. COLANGE, « Au-delà d'un « vote de classe » : la permanence de spécificités régionales », in A. LAURENT, N. SAUGER (dir.), « Le référendum de ratification du traité constitutionnel européen : Comprendre le « Non » français », *Les cahiers du Cevipof*, 42, juillet 2005, p. 110-120. Et, pour des données statistiques : *La Vie*, 6 juin 2005 (sondage sortie des urnes réalisé par le CSA).

Une autre Europe est-elle possible ?

Les altermondialistes français et la Constitution : les conditions d'une mobilisation ambiguë

Eric AGRIKOLIANSKY

Les mouvements qui revendiquent le label « altermondialiste »¹ ont joué un rôle de premier plan dans la campagne pour la ratification de la Constitution. Cet engagement ne surprend guère, d'ailleurs, tant il paraît aller de soi : la construction européenne ne constitue-t-elle pas une des meilleures incarnations du caractère anti-démocratique des organisations inter- et/ou supra-nationales dont les militants anti-globalisation dénoncent les dérives ? N'est-il pas normal qu'un mouvement qui se donne à voir comme transnational place les questions européennes au cœur de ses préoccupations et fasse de la campagne pour le référendum le point d'orgue de son action ? Et ce d'autant plus que le niveau européen constitue aujourd'hui l'un des pôles principaux de développement de la nébuleuse altermondialiste, notamment à travers l'organisation des Forums sociaux européens et l'objectif de développer un « mouvement social européen ».

Les commentateurs ont d'ailleurs presque unanimement souligné l'importance de l'engagement des altermondialistes dans la campagne, au risque souvent d'en masquer les ambiguïtés. Partisans du « oui » et militants du « non » semblent en effet avoir trouvé dans l'image des « alters » en campagne l'adéquate représentation de ce qu'ils célébraient (une troupe festive de « jeunes » militants d'une autre Europe) ou abhorraient (les défenseurs frileux des logiques nationales). Or, force est de constater que l'engagement de la nébuleuse altermondialiste fut moins naturel et unanime que ne le laissent penser ces discours enchantés. Certes, les figures individuelles et

¹ Que nous désignerons ici par commodité de langage comme : mouvements « altermondialistes », « anti-globalisation » (au sens anglo-saxon de mondialisation économique et financière), ou encore, et tout simplement « alter ».

collectives les plus visibles du mouvement prirent nettement position pour un « non de gauche » : les dirigeants de l'Association pour la taxation des transactions pour l'aide aux citoyens (ATTAC), José Bové et *Le Monde diplomatique* en sont autant d'exemples. Mais la nébuleuse « alter » est complexe et éclatée et de nombreuses voix dissidentes se firent entendre. En témoignent la bruyante campagne pour le « oui » de certains journaux (comme *Charlie Hebdo*, et son éditorialiste Philippe Val, ou encore *Alternatives économiques*) et d'intellectuels ou de juristes (tels Monique Chemilier-Gendreau ², Yves Sintomer ³ ou Jürgen Habermas ⁴), ou, dans l'autre sens, l'absence de prise de position, et *a fortiori* de participation à la campagne, des organisations d'aide au développement ou de « solidarité internationale » ⁵. La prise de position en faveur du « oui » de l'une des figures intellectuelles les plus connues et célébrées de la nébuleuse altermondialiste, Tony Negri, illustre bien que le refus de la Constitution n'allait pas de soi pour les organisations altermondialistes, et que la radicalité révolutionnaire peut très bien s'accommoder de l'utopie européenne ⁶.

La nébuleuse altermondialiste, comme bon nombre d'autres secteurs ou organisations (partis, syndicats, etc.), fut donc profondément divisée par les débats suscités par le référendum. Ne doit-on voir dans ces hésitations qu'un simple avatar des tensions structurelles que révéla la campagne référendaire dans l'ensemble du champ politique, la nébuleuse altermondialiste ne constituant finalement qu'un témoin parmi d'autres des lignes de fracture plus profondes de l'espace politique dans son ensemble ? Ce serait dénier l'importance et la spécificité de l'enjeu européen pour un mouvement qui tente justement de se construire au-delà de l'espace national, en intégrant les enjeux internationaux. Ces divisions manifestent plutôt les

² *Le Monde*, 14 mai 2005.

³ *Mouvements*, 38, 2005.

⁴ *Le Monde*, 2 mai 2005.

⁵ Ces divers groupes, fédérés au sein du Centre de recherche et d'information pour le développement (CRID), et qui jouent un rôle central en France dans la mouvance « alter » depuis ses origines, furent confrontés à des tensions qui les incitèrent à ne pas publiciser leurs débats. Partagés, par exemple, entre des systèmes de positions devenant incompatibles, d'un côté la participation à ATTAC, de l'autre, la proximité avec les mouvements chrétiens de solidarité internationale, leurs représentants préférèrent la plupart du temps déclarer la question de la Constitution hors sujet. Certains prirent tout de même position, à titre personnel, révélant alors des clivages notables : le secrétaire général du Comité catholique contre la faim et pour le développement (CCFD), Jean-Marie Fardeau, s'exprimant par exemple en faveur de la Constitution, alors que Gustave Massiah, actuel président du CRID (dont le CCFD est l'un des membres actifs) soutenait activement le « non ».

⁶ Intellectuel célébré lors des événements altermondialistes comme l'un des théoriciens de la nouvelle contestation (notamment pour sa contribution à une théorie des « multitudes » en lutte contre l'« Empire »), T. Negri a soutenu le « oui » à la Constitution considéré par lui comme un moyen de parvenir au dépérissement de la forme accolée traditionnellement au capitalisme : l'Etat-nation (voir *Libération* du 13 mai 2005). La revue *Multitudes* et son directeur, Y. Moulier-Boutang, prirent également parti pour le « oui » (voir *Libération*, 12 mai 2005).

tensions qui structurent des mobilisations qui tentent de se construire dans un espace transnational encore très faiblement objectivé, et dont rien ne dit qu'il émergera un jour. Pour saisir cela, un retour en arrière s'impose. En relisant à la lumière de la campagne des données recueillies lors d'une enquête réalisée lors du Forum social européen (FSE) de 2003, on saisit mieux la portée et la complexité de la question européenne au sein de la nébuleuse altermondialiste. Contre la force aveuglante de l'évidence, les questions européennes ne semblent en effet pas centrales aux yeux de la grande majorité des militants altermondialistes, même si elles sont portées par une partie de leurs représentants. Du coup, l'engagement particulièrement actif dans la campagne fut surtout le fait d'une fraction du mouvement (incarquée par ATTAC) et reflète moins l'« ordre des choses », par exemple l'émergence d'une hypothétique « société civile européenne » générée par l'accroissement des opportunités d'action politique communautaire ou par la « transnationalisation » des sociétés européennes, qu'un ensemble circonstanciel de facteurs qui ont constitué la campagne référendaire en fenêtre d'opportunité pour certains acteurs de l'altermondialisme français. Si la Constitution fut un point de fixation et de convergence des anticipations pour les différentes fractions de la nébuleuse altermondialiste française, c'est que la période 2004-2005 constituait un moment de crise pour ces militants, tant dans l'espace européen que dans le cadre national. Le référendum intervint alors comme une occasion particulièrement propice pour renouveler les formes d'action et réduire, au moins temporairement, ces tensions.

L'Europe, un enjeu lointain ?

L'enquête réalisée lors du Forum social européen qui s'est tenu à Paris et dans plusieurs communes limitrophes à la fin de l'année 2003 permet de comprendre l'engagement altermondialiste dans la campagne référendaire, dans son intensité, mais aussi dans ses ambiguïtés ⁷. L'enquête était constituée d'un questionnaire sociographique et d'une série d'observations du processus de préparation de l'événement par le Comité d'initiative français (CIF) ⁸. L'analyse de la situation en

⁷ Cette enquête a été réalisée dans le cadre du GRAL (Groupe de recherche sur l'altermondialisme) animé par Isabelle Sommier et rattaché au CRPS qui réunit plusieurs dizaines de chercheurs et de doctorants. Les résultats de cette enquête ont été publiés dans : E. AGRIKOLIANSKY, I. SOMMIER (dir.), *Radiographie du mouvement altermondialiste*, Paris, La Dispute, 2005.

⁸ La structure organisationnelle des Forums sociaux européens est duale : d'une part, une assemblée européenne regroupe toutes les organisations engagées dans le mouvement altermondialiste et constitue l'instance décisionnaire s'agissant des grandes orientations stratégiques ; d'autre part, un comité national d'initiative mis en place dans le pays, chaque année différent, qui accueille le FSE est chargé d'organiser concrètement l'événement. Le Comité d'initiative français s'est doté d'un secrétariat d'organisation, qui s'est rapidement imposé comme l'instance décisionnaire centrale, regroupant les représentants des organisations les plus précocement intéressées et les plus investies dans la préparation de l'événement, parmi lesquelles ATTAC, des organisations de solidarité internationale, telle que le CRID, des syndicats comme SUD ou le G10, mais aussi la CGT et la FSU ou encore la Ligue des droits de l'homme

2003 permet d'évaluer le degré d'intéressement et d'investissement des participants au FSE dans les questions européennes, et ce dans une conjoncture « froide ». Or, ces données montrent qu'au-delà d'une apparente centralité les questions européennes sont essentiellement promues par un noyau d'entrepreneurs centraux sans pour autant mobiliser les participants à cet événement altermondialiste, généralement hostiles, mais surtout indifférents aux enjeux de la construction européenne.

L'Europe au cœur du discours : une apparente centralité

Certes, un rapide panorama du programme du FSE et des attitudes des participants à l'égard des questions européennes laisse d'abord penser de manière trompeuse que l'Europe a bien été, dès 2003, au cœur de l'agenda des militants altermondialistes.

En premier lieu parce que le programme du FSE place les questions européennes au cœur des débats qui structurent l'événement. Ainsi, dès la fin de l'année 2002, la question de l'Europe est avancée par plusieurs entrepreneurs centraux de mobilisation comme l'axe autour duquel doit s'enrouler le programme de la manifestation. Dans un courrier électronique aux membres du secrétariat d'organisation du CIF daté du 16 décembre 2002, Pierre Khalfa (qui en est l'un des membres français les plus actifs) ⁹ souligne, après avoir rappelé que la structure du programme du FSE reflète « des choix et des priorités politiques » (« les Italiens » ayant choisi de se focaliser sur la guerre lors du premier FSE de Florence en 2002), que : « Si nous considérons Florence comme le début d'un processus qui vise à affirmer la nécessité et la possibilité d'une autre Europe, nous devons faire en sorte que Paris-Saint-Denis permette d'effectuer une avancée significative sur ce point. [...] C'est pourquoi il (le programme) pourrait être structuré à partir de la question « Quelle Europe voulons-nous ? ». Ce qui pourrait par exemple se décliner en plusieurs items structurants : Une Europe pour la paix et la solidarité [...], Une Europe démocratique [...], Une Europe pour le développement durable [...]. L'intérêt de ce type de présentation est qu'il pousse à ne pas se contenter de la critique plus que jamais nécessaire, mais aussi à discuter des alternatives et, cela étant, positionner le FSE comme étant le lieu central où elles se construisent. Cela nous permet donc de répondre par avance à ceux qui nous attaquent sur le mode « vous ne proposez rien » ». L'Europe doit donc être

(LDH). Voir : I. SOMMIER, « Produire l'événement : logiques de coopération et conflits feutrés », in E. AGRIKOLIANSKY, I. SOMMIER (dir.), *Radiographie du mouvement altermondialiste*, op. cit., p. 19-44.

⁹ Syndicaliste, membre de la direction nationale du G10 solidaire, ancien secrétaire fédéral de SUD, P. Khalfa siège au bureau d'ATTAC, dont il a été l'un des membres fondateurs, et appartient au conseil scientifique de l'association. Il fut l'un des militants les plus impliqués dans la préparation du FSE, tâche à laquelle il se consacra pratiquement à plein temps durant un an. Tant la précocité de son engagement altermondialiste que l'importance qu'il revêt continûment depuis 1999 désignent P. Khalfa comme l'exemple idéal-typique de « l'entrepreneur central de mobilisation » qui fait de l'altermondialisme l'essentiel de son activisme militant et qui se trouve en situation de penser la nébuleuse comme un tout dont il aurait à définir les stratégies et à préserver les intérêts.

au cœur du programme et ce, en particulier, pour favoriser le développement d'un mouvement social à l'échelle européenne dont les altermondialistes seraient le centre. Comme le souligne toujours P. Khalfa : « Le FSE est issu d'un mouvement mondial mais nous avons une responsabilité particulière en Europe. On ne peut opérer une simple duplication du FSM [Forum social mondial] ou du FSE de Florence. L'objectif est de faire du FSE un point d'appui pour le mouvement social européen »¹⁰. Dans ce cadre, on comprend que la valeur attribuée au thème de l'Europe ne s'énonce pas en termes idéologiques ou normatifs, mais plutôt stratégiques. Il s'agit de placer au centre du discours public du mouvement altermondialiste un *cadre cognitif* sur lequel peut se construire un mouvement européen de mobilisation : or quel meilleur thème que la construction européenne pour cela ? Ce mot d'ordre semble recevoir un accueil plutôt favorable puisqu'il est repris intégralement comme base de travail par le « groupe programme »¹¹ qui est mis en place dès la fin du mois de décembre, puis entériné par les différentes instances décisionnaires françaises et européennes. Dès février 2003, les grandes lignes du programme sont fixées. Elles s'articulent à une question centrale : « Quelle Europe voulons-nous ? » et se déclinent en cinq axes dans lesquels la référence aux enjeux européens domine largement¹².

Thème considéré comme susceptible de donner une consistance à un « mouvement social européen » permettant d'élaborer concrètement des alternatives positives, la construction européenne est ainsi placée au cœur de la réflexion des militants altermondialistes en tant que priorité politique du FSE. Pourtant, à y regarder de plus près, la place qu'occupe l'enjeu européen dans le déroulement final de la manifestation semble bien plus secondaire et marginale que ne le laissait supposer l'enthousiasme initial. Si l'Europe est effectivement au cœur du programme, on parle en réalité peu des questions européennes au cours du FSE, qui n'intéressent guère ni les organisations participantes ni les militants eux-mêmes.

¹⁰ P. KHALFA, compte rendu de la réunion du groupe programme européen, Genève, 28 février 2003.

¹¹ Dans les premiers mois du processus de préparation, des groupes de travail thématiques (« programme », « organisation ») sont constitués. Composés des représentants d'associations qui participent au CIF et au secrétariat d'organisation, selon le principe du volontariat et de la disponibilité, le groupe programme a la charge de définir de manière consensuelle les grands axes des débats qui structureront le FSE.

¹² Les cinq axes sont : 1) Contre la guerre pour une Europe de la paix, de la justice, de la solidarité et ouverte au monde ; 2) Contre le néolibéralisme, contre le patriarcat, pour une Europe des droits, sociale et démocratique ; 3) Contre la logique du profit, pour une société de justice sociale, écologiquement soutenable et pour la souveraineté alimentaire ; 4) Contre le processus de marchandisation, pour une Europe démocratique de l'information, de la culture et de l'éducation ; 5) Contre le racisme, la xénophobie et l'exclusion, pour l'égalité des droits, le dialogue des cultures, pour une Europe accueillante aux migrant(e)s, aux réfugié(e)s, aux demandeur(euse)s d'asile.

Un programme en trompe-l'œil

Plusieurs indices manifestent bien cela. Le premier concerne le degré d'appropriation des enjeux européens dans la mise en œuvre effective du programme. Les axes proposés ne sont en fait que des cadres généraux pouvant être déclinés en thèmes concrets de « séances plénières ». Mais il existe aussi des séances plénières « hors thèmes » qui doivent, aux yeux des organisateurs, permettre d'aborder des questions régionales non européennes (l'Irak, la Tchétchénie, la question kurde, etc.) ou des questions transversales (les handicapés, les droits de l'enfant, les questions de santé, l'urbain et le local, etc.). De surcroît, les séances plénières ne constituent qu'un pan du FSE qui repose aussi, et surtout, sur plusieurs centaines de « séminaires » et d'« ateliers » organisés, sans contrainte thématique, par les organisations participantes¹³. Or, la place de l'enjeu européen décroît fortement lorsqu'on passe du niveau des déclarations programmatiques à celui de l'appropriation pratique.

S'agissant d'abord des plénières, la place accordée à l'Europe se réduit en fait à la portion congrue. Sur les trente et un débats organisés durant les trois jours du FSE autour des axes principaux (chaque axe se déclinant en cinq ou six séances plénières de débat), seuls huit (soit un quart) abordent explicitement l'Union européenne, les politiques européennes ou les questions liées à la construction européenne. Des vingt-cinq séances plénières « hors thèmes » prévues, seules six sur vingt-six (soit un tiers) abordent un enjeu européen. Si on considère l'ensemble des cinquante-six plénières, le niveau général d'« européanisation » des débats est donc de l'ordre de moins d'un tiers. On perçoit ici le décalage entre les objectifs politiques affichés par les entrepreneurs de la mobilisation, qui visent à faire de l'Europe le thème central de la manifestation, et la place qui lui est réellement accordée au cours des débats. Cette absence relative d'intérêt résulte principalement du faible investissement pratique des militants et des organisations « alter » dans les questions européennes. Si chacun convient qu'il faut placer l'Europe au cœur du FSE, rares sont les groupes ou les acteurs qui sont susceptibles de s'investir sur le sujet. L'examen des thèmes de séminaires organisés parallèlement aux conférences plénières le confirme. Proposés librement par les organisations parties prenantes de l'événement (sans qu'un programme commun soit préalablement défini), 262 séminaires ont été validés par le Comité d'initiative français. L'analyse des thèmes qui y sont abordés donne une bonne image de l'importance spontanément accordée à l'enjeu européen par les organisations participantes au FSE, et ce au-delà d'une stratégie centralisée de hiérarchisation des enjeux¹⁴. Parmi les titres de séminaires¹⁵, on en dénombre

¹³ Sur l'architecture complexe des espaces de débat au sein du FSE, voir : E. AGRIKOLIANSKY, D. CARDON, « Un programme en débats : forum, formes et formats », in E. AGRIKOLIANSKY, I. SOMMIER (dir.), *Radiographie du mouvement altermondialiste*, op. cit., p. 45-74.

¹⁴ Les propositions de séminaires relèvent de stratégies différentes, qui reflètent l'insertion des organisations participantes dans des secteurs spécifiques. Les syndicats proposent des séminaires qui portent plutôt sur la question du travail, des droits économiques et sociaux ou des services publics, voire, pour les syndicats d'enseignants, de l'éducation ; les organisations écologistes sur les enjeux environnementaux ; les organisations de migrants sur les conditions

ainsi 95 qui comprennent les items « Europe » et/ou « européen-ne(s) », soit environ 36%. Cette proportion doit néanmoins être appréciée à la lumière de la polysémie de l’item retenu : parler d’Europe ou, plus exactement, employer les termes « Europe » ou « européen-ne(s) » dans un titre de séminaire n’implique pas forcément de faire référence à l’Union européenne, aux institutions ou aux politiques qui s’y rattachent, ni même à la construction européenne. Dans de nombreux cas, le sens du mot Europe peut être purement géographique et servir à désigner un ensemble de pays, sans que la dimension politique soit présente ¹⁶. Ce sens géographique domine dans 25% des titres de séminaires comprenant les mots « Europe » ou « européen-ne(s) ». Si l’on convient d’éliminer ces cas, dans lesquels l’Union européenne n’est pas visée, la proportion de séminaires qui traitent de l’Europe (au sens de construction européenne) n’est alors que de l’ordre de 27%.

Une indifférence hostile : les militants et l’Europe

Moins d’un tiers des débats organisés dans le cadre du FSE abordent donc réellement les questions européennes. Si ce décalage entre unanimité de départ et investissements pratiques est particulièrement frappant, qu’en est-il des attitudes des militants ? Les résultats de l’enquête par questionnaire réalisée sur les participants au FSE redoublent le constat ¹⁷ : si les institutions de l’UE semblent focaliser les critiques, cet unanimisme s’estompe lorsqu’on interroge les participants sur la hiérarchie des enjeux qu’ils privilégient ; les questions européennes apparaissent alors comme des préoccupations secondaires.

d’accueil et de séjour, l’asile, le racisme, etc. Bref, les séminaires constituent un espace d’expression des spécificités et des spécialisations des organisations qui participent à cette nébuleuse hétérogène de l’altermondialisme.

¹⁵ Dans cet espace très concurrentiel que constitue le *champ multi-organisationnel* de l’altermondialisme, qui, durant le FSE, prend la forme d’une « course au public » confronté à une offre pléthorique, les organisateurs de séminaires accordent une attention particulière au titre de leur débat : d’une part, parce que le titre constitue la seule partie visible (avec les noms des intervenants) susceptible d’attirer l’attention du public ; d’autre part, parce que, dans cet espace en construction, les mots sont primordiaux pour définir son identité et sa position par rapport aux autres, à travers ce qui distingue et ce qui rassemble. Même si ces titres sont particulièrement longs, précis et détaillés, il serait pourtant naïf de prétendre qu’ils résument à eux seuls le contenu des débats. Néanmoins, dans la mesure où il n’existe pas de retranscription, même partielle, de ceux-ci, l’analyse des intitulés donne à voir les stratégies de mise en scène publique par les organisations de leur rapport à l’Europe.

¹⁶ Par exemple, les séminaires suivants accordent au mot Europe un sens pour l’essentiel géographique : « Les personnes d’ascendance africaine en Europe : enjeux, stratégies et perspectives » ; « La situation des jeunes dans le monde du travail en Europe : conquérir de nouveaux droits pour lutter contre la précarité » ; « Les Juifs d’Europe face au conflit israélo-palestinien. Quel apport ? Quel rapport ? Peuvent-ils favoriser le dialogue ? ».

¹⁷ L’enquête réalisée par le GRAL comprenait un volet quantitatif particulièrement intéressant de ce point de vue. Sur la base des 2 198 questionnaires remplis par les participants, pour la grande majorité Français, nous disposons d’une source très riche d’informations sur les profils sociaux et politiques de ceux qui se reconnaissent dans le label « altermondialiste » ou qui sont, au moins, susceptibles de participer à un événement comme le FSE.

« Pour chacune des autorités, organisations et groupes suivants, dites-nous le degré de confiance que vous leur accordez pour faire avancer vos revendications »

	<i>Très confiant/ Plutôt confiant</i>	<i>Plutôt pas/ Pas confiant</i>	<i>Indécis/NSP/SR</i>
Autorités municipales	40,0%	46,5%	13,5%
Autorités régionales	20,0%	63,5%	16,5%
Autorités nationales	10,5%	74,5%	15,0%
Autorités européennes	15,5%	70,0%	14,5%
ONU	29,0%	56,0%	15,0%
Partis politiques	21,0%	65,5%	13,5%
Syndicats	53,0%	34,0%	13,0%
Associations, groupes de citoyens	84,0%	7,5%	8,5%
ONG	70,0%	16,5%	13,5%

Si l'on interroge les participants sur leur attitude à l'égard de différentes institutions, force est d'abord de constater le haut niveau de défiance dont font l'objet les institutions européennes : 70% des participants interrogés se déclarent « plutôt pas » ou « pas du tout » confiants dans les autorités européennes « pour faire avancer leurs revendications ». Par ailleurs, seuls 15,5% se déclarent « très confiants » (2%) ou « plutôt confiants » (13,5%). Il faut souligner que cette attitude de défiance à l'égard des institutions politiques communautaires n'est pas un fait isolé. A l'exception des autorités municipales, aucune autorité publique ne fait l'objet d'un jugement positif. Il faut cependant remarquer que le jugement porté sur l'Europe est particulièrement tranché : si l'on hiérarchise les institutions en fonction de ce « score de confiance », les institutions européennes arrivent avant-dernières, juste devant les autorités nationales qui concentrent les critiques, mais derrière les autorités régionales ou encore l'ONU. Si les organisateurs du FSE ont choisi de centrer le programme sur l'Europe, c'est donc bien que les institutions européennes font l'objet d'un jugement critique très largement partagé par les participants.

Peut-on cependant apporter crédit à ces déclarations d'opinions, compte tenu des problèmes méthodologiques que pose le recueil de telles « préférences » ? Oui, mais à condition de rappeler l'ambiguïté de la question posée (et donc l'hétérogénéité des réponses apportées), de ne pas considérer que ce type de questionnaire enregistre des opinions préconstituées et stables qui seraient génératrices de choix pratiques, mais constitue une occasion pour les répondants, saisis à un moment de fort engagement et d'intense construction du sens de leur engagement, de se donner à voir en tant que « militant altermondialiste ». De sorte que ce que mesure le questionnaire, ce sont moins des dispositions ou des opinions structurées (et comparables) que des stratégies de « mise en scène de soi comme militant ». Il devient alors tout à fait significatif de constater que l'Europe représente un pôle d'identification négative qui constitue un appui pour construire une identité commune à travers la définition d'adversaires communs. Et ce d'autant plus que dans les réponses les associations et groupes de citoyens et dans une moindre mesure les syndicats voire les partis jouissent d'un statut symétriquement positif, incarnant par métonymie ce en quoi les « alter » et

leurs porte-parole se mettent inlassablement en scène (dans les médias notamment) : une « société civile transnationale » en marche pour reconquérir la participation démocratique perdue au profit d'opaques instances supranationales.

Cette interprétation est confirmée par les variations de l'attitude critique en fonction du degré d'implication dans la nébuleuse altermondialiste. Si l'attitude critique à l'égard des institutions européennes reflète les appartenances politiques et idéologiques spécifiques des participants ¹⁸, elle traduit aussi et surtout le degré de politisation et d'engagement protestataire. Ainsi, parmi ceux qui déclarent parler « rarement » de politique avec leurs amis, 26% se disent « très ou plutôt confiants » dans les institutions européennes « pour faire avancer leurs revendications », contre 15% pour ceux qui disent en parler « très souvent ». De la même manière, on trouve 36,5% de « très ou plutôt confiants » chez ceux qui n'ont jamais participé à une manifestation, contre 17% pour ceux qui en ont déjà eu l'expérience ; ou encore 35,5% de « très ou plutôt confiants » chez ceux qui n'ont jamais fait grève, contre 15% pour ceux qui ont déjà fait grève. Plus l'engagement militant est intense, plus la disponibilité d'un schème de classement rejetant l'Europe paraît donc grande. De plus, c'est lorsque augmente le degré d'engagement dans les événements altermondialistes en général et dans le FSE en particulier que la défiance à l'égard de l'Europe est la plus fréquente : parmi ceux qui déclarent, par exemple, avoir participé au contre-sommet du G8 à Evian en juin 2003 ou à la manifestation du Larzac de l'été 2003, seuls 11% et 10% (respectivement) se disent « très ou plutôt confiants » dans les institutions européennes, contre 22% et 21% pour ceux qui n'y ont pas participé.

Le degré d'engagement dans l'événement FSE 2003 lui-même semble déterminant. Une telle manifestation peut, en effet, faire l'objet d'usages multiples, de la simple visite de curiosité à un engagement de plusieurs jours, impliquant la participation à une pluralité d'événements. Or, la propension à produire une réponse connotée négativement à l'égard des institutions européennes reflète l'intensité de cette participation, confirmant en cela notre hypothèse : 30% de ceux qui ne restent qu'un seul jour au FSE se déclarent « très ou plutôt confiants » dans les institutions européennes, contre 17% de ceux qui y participent plusieurs jours. De même, 28% de ceux dont la participation se limite au fait d'assister aux débats se déclarent « très ou plutôt confiants » contre 16% de ceux qui sont aussi engagés dans d'autres actions (manifestation finale, assemblée des mouvements sociaux, etc.). Enfin, une dernière question offrait la possibilité aux répondants de déclarer un niveau « d'identification » au mouvement altermondialiste (« Vous identifiez-vous au mouvement altermondialiste ? »). Or, 15,5% seulement de ceux qui déclarent s'identifier au mouvement se déclarent « très ou plutôt confiants » dans les institutions européennes, contre 31% de ceux qui déclarent ne pas s'identifier.

¹⁸ Les « croyants », pour l'essentiel des catholiques, sont plus fréquemment (30%) « très ou plutôt confiants » que les non-croyants (15%). De la même manière, le positionnement sur l'échelle droite-gauche est un facteur important : 7% de ceux qui se classent en 1 (extrême gauche) sur l'échelle droite-gauche se déclarent confiants dans les institutions européennes contre environ 30% de ceux qui se classent en 3.

Tout concourt donc à montrer que le jugement négatif porté sur l'Europe traduit le degré de politisation, mais surtout le degré d'immersion dans la nébuleuse des « alters ». Non seulement parce que la défiance à l'égard des institutions européennes manifeste l'incorporation par les militants d'un discours largement diffusé au sein de cette mouvance ; mais aussi et surtout parce que ce jugement négatif joue le rôle d'un marqueur identitaire que mobilisent ceux qui se reconnaissent comme altermondialistes pour mettre en scène leur identité publique lorsqu'ils sont sollicités par un chercheur. D'une certaine façon, plus on se reconnaît comme altermondialiste, plus il va de soi qu'on rejette les institutions européennes identifiées comme l'adversaire du mouvement.

Cette logique de mise en scène de l'identité, n'implique cependant pas que l'Europe constitue autre chose qu'un label aisé à mobiliser en situation de présentation de soi ; une sorte d'implicite commun, d'autant plus efficace qu'il reste justement implicite. C'est ce que confirme en second lieu le fait que dans l'enquête les enjeux européens ne paraissent pas primordiaux aux participants interrogés. Il était ainsi demandé aux répondants de se prononcer sur l'importance accordée à différents enjeux. La distribution des réponses confirme en effet très largement que l'Europe, même si elle focalise les critiques, semble être une préoccupation secondaire pour la grande majorité des participants interrogés. Seuls 20% mentionnent l'Europe parmi les trois enjeux principaux qui les ont « poussés à participer au FSE ».

« Parmi les enjeux suivants, quels sont ceux qui vous ont poussé à participer au FSE ? »¹⁹

	<i>Pourcentage des réponses</i>	<i>Pourcentage des répondants</i>
Les inégalités Nord/Sud	15,2	44,5
La menace sur les services publics	12,9	37,8
La question de l'environnement	12,0	35,2
Lutter contre le capitalisme	9,6	28,2
La toute-puissance des multinationales	9,2	26,9
La construction européenne	6,9	20,2
La lutte contre la guerre	6,8	20,1
L'illégitimité des organisations internationales	6,6	19,2
Le chômage et la précarité	6,2	18,1
Les discriminations ethniques/ raciales/ homosexuelles	4,9	14,3
Les inégalités hommes/femmes	4,2	12,4
La spéculation financière	3,5	10,3
Autres	2,0	6,0

¹⁹ Pour répondre à la question posée, il était demandé de cocher trois réponses dans une liste de treize propositions (dont une rubrique « Autre »). Il est donc logique que le total des répondants soit proche des 300% (qu'il n'atteint pas du fait des non-réponses). Comme pour la question précédente, étant donné le flou et la polysémie de la formulation (s'agit-il, par exemple,

Cette minorité de militants qui considèrent que l'enjeu européen est au principe de leur investissement dans le FSE se caractérise par deux traits principaux. D'abord, on constate que l'intérêt pour cet enjeu abstrait et lointain s'accroît, notamment, avec le niveau de diplôme (22% des diplômés de l'enseignement supérieur considèrent l'Europe comme un enjeu motivant leur engagement, contre 19% pour les non diplômés) et la catégorie socio-professionnelle : plus les professions impliquent un fort volume global de capital culturel ou économique, plus l'intérêt est fort (27% des artisans, des chefs d'entreprises, 23% des cadres et professions intellectuelles supérieures ; 17% de membres des professions intermédiaires, 15% des employés déclarent que la construction européenne est l'un des enjeux ayant motivé leur participation). Seule exception, les ouvriers qui sont 20% à considérer la construction européenne comme un enjeu ayant influé sur leur participation (mais leur proportion est si faible dans l'échantillon, de l'ordre de 2%, que les tris réalisés sur cette catégorie doivent être interprétés avec prudence). L'intérêt pour l'enjeu européen reflète donc le volume de capital, notamment culturel, accumulé, et relève d'une sociologie de la compétence et de la politisation fort classique : plus les pratiques politiques sont fréquentes, plus la construction européenne semble constituer un enjeu pertinent. La participation aux élections favorise ainsi fortement l'intérêt pour la construction européenne (23% de ceux qui disent voter « toujours » la considèrent comme un enjeu important, contre 10,5% de ceux qui votent rarement ou jamais). S'agissant toujours des variables sociales, l'expérience personnelle de l'international joue, mais de façon très paradoxale. On peut en effet penser que des trajectoires biographiques impliquant une relation spécifique à l'étranger induisent un intérêt particulier pour les questions européennes : or ce n'est pas le cas. A l'exception du fait d'avoir vécu dans un pays étranger (« euro-intéressés » à 22% contre 20% pour ceux qui n'y ont jamais vécu), le fait d'avoir des liens familiaux avec l'étranger (« euro-intéressés » à 19,5% contre 21% pour ceux qui n'en n'ont pas) ou de parler des langues étrangères (« euro-intéressés » à 20,5% contre 22,5% pour ceux qui n'en parlent aucune) ne semble produire qu'un – faible – effet inhibiteur. Indice, peut-être, que les questions européennes ne sont pas (encore ?) perçues comme pouvant résonner avec les expériences biographiques individuelles, mais qu'elles sont majoritairement considérées comme des problèmes très abstraits.

de répondre à propos des enjeux qui paraissent importants en général, ou de faire le tri parmi eux pour déterminer ceux qui « influencent » la participation à l'événement ?), on peut faire un usage *a minima* des réponses enregistrées, utilisées comme indices de l'intérêt porté à l'Europe dans une situation de présentation de soi comme militant altermondialiste. Pour un commentaire plus détaillé de ce tableau, voir : T. COULOUARN, A. JOSSIN, « Représentations et présentations de soi des militants altermondialistes », in E. AGRIKOLIANSKY, I. SOMMIER (dir.), *Radiographie du mouvement altermondialiste*, *op. cit.*, p. 127-156.

*L'importance accordée à l'enjeu européen en fonction de la logique
des comportements militants* ²⁰

	<i>Citent la construction européenne comme l'un des trois enjeux les ayant « poussés à participer au FSE »</i>	<i>Ne citent pas la construction européenne comme l'un des trois enjeux les ayant « poussés à participer au FSE »</i>
Avoir participé aux manifestations contre la guerre en Irak	20,0%	26,0%
Avoir participé au contre-sommet du G8 (2003)	19,0%	22,5%
Avoir participé aux manifestations contre la réforme des retraites du printemps 2003	19,5%	25,0%
Avoir des amis engagés dans un mouvement altermondialiste	19,5%	23,5%
Etre adhérent d'un mouvement altermondialiste	19,0%	22,5%
Etre actuellement membre d'un parti politique	23,0%	20,5%
Etre actuellement membre d'un syndicat	20,0%	21,0%
Etre actuellement membre d'une association caritative	23,5%	20,0%
Etre actuellement membre d'un mouvement humanitaire	22,0%	20,5%
S'identifier « plutôt » ou « beaucoup » au mouvement altermondialiste	19,5%	26,0%

Le second trait caractérisant cette minorité de militants est paradoxal. On observe en effet, que les logiques décrites pour rendre compte de la propension à adopter une attitude critique à l'égard de l'Europe s'inversent : plus l'investissement dans le mouvement altermondialiste est grand, moins l'enjeu européen est considéré par les répondants comme important. Ainsi, moins les répondants s'identifient avec le mouvement « alter », plus ils considèrent que l'Europe est un enjeu central (26% pour les non-identifiés et 19,5% pour les identifiés). Comme le montre le tableau, l'ensemble des indicateurs relatifs à l'importance du militantisme en général et à l'engagement altermondialiste en particulier confirme cette observation.

²⁰ Ce tableau se lit de la manière suivante (ligne 1) : 20% de ceux qui ont participé à une manifestation contre la guerre en Irak déclarent que l'Europe est un des enjeux qui les a poussés à venir participer au FSE, contre 26% de ceux qui n'ont pas participé à une manifestation contre la guerre en Irak.

A l'exception de l'adhésion à un parti politique, à une association caritative ou à un mouvement humanitaire, les engagements protestataires, syndicaux ou altermondialistes semblent plutôt inhiber l'intérêt pour l'Europe. Le degré d'investissement dans l'événement confirme cela : parmi ceux qui participent uniquement aux conférences (sans par exemple prendre part à la manifestation finale ou à l'assemblée des mouvements sociaux), la proportion de ceux qui jugent la construction européenne comme un enjeu important est plus grande (27%) que parmi ceux qui sont plus intensément engagés dans l'événement (19%).

Si l'on s'arrête sur le cas des appartenances partisans, on observe que l'importance accordée à l'Europe semble varier en fonction du degré d'investissement dans la politique institutionnelle (compétition électorale, accès à des fonctions de représentation, etc.) et d'engagement dans un parti de gouvernement : si les adhérents du PS et du PCF déclarent attacher plus d'importance à l'Europe que la moyenne (respectivement 27% et 25%), ceux des Verts (16%) et surtout de la LCR (11%) y accordent moins d'intérêt que la moyenne. Cette tendance peut s'affiner si on observe la nature des réponses sur l'Europe à la lumière de l'auto-positionnement sur l'échelle droite-gauche. Ainsi plus on se situe à gauche, plus l'importance de l'enjeu européen décroît : 14% de ceux qui se classent en position 1 déclarent que la construction européenne est un enjeu important, ayant influencé leur participation au FSE, contre 41% de ceux qui se situent en position 4.

L'intérêt pour l'Europe semble donc être le fait non seulement des catégories les plus dotées en capital culturel et occupant les positions professionnelles les plus valorisées, mais aussi des militants qui évoluent dans les organisations les plus institutionnelles et les moins radicales, qui appartiennent à des partis de gouvernement et/ou qui se situent à une position modérée sur l'échelle droite-gauche, ou encore de ceux qui font de la référence religieuse un élément constitutif de leur engagement ²¹. Le dernier élément qui complète ce tableau est le taux significativement élevé de répondants « euro-intéressés » qui émettent un jugement plutôt positif sur l'Europe : sur 365 « euro-intéressés », 258 sont critiques envers l'UE (70,5%) et 107 (29,5%) considèrent que l'Europe peut faire avancer leurs revendications (ce jugement positif n'étant partagé que par environ 15,5% de l'ensemble des répondants). Tout conduit donc à penser que les participants « euro-intéressés » constituent un groupe particulièrement atypique qui se distingue à la fois par des traits sociaux et politiques dissonants par rapport à la grande majorité des militants altermondialistes. La typologie qu'il est possible d'établir lorsqu'on croise les deux variables étudiées (degré de « confiance », importance accordée à l'enjeu ²²) confirme cette analyse : l'indifférence critique à l'égard des institutions européennes constitue une attitude largement majoritaire (67%) parmi les participants du FSE.

²¹ La religion est une variable qui joue nettement : les croyants sont plus nombreux à s'intéresser à l'Europe (28%) que ceux qui se déclarent non-croyants (19%).

²² On peut ainsi distinguer quatre groupes : 1) ceux qui jugent négativement les institutions européennes et qui déclarent que les enjeux européens n'ont pas influé sur leur participation au FSE : ils représentent 67% des répondants ; 2) ceux qui jugent négativement les institutions

L'Europe malgré tout : la Constitution et les transformations de l'altermondialisme français

Force est donc de constater l'ambiguïté des attitudes des militants de l'altermondialisme à l'égard des questions européennes telles qu'on peut les observer un an avant que ne débute la campagne référendaire. Si l'ensemble de l'architecture organisationnelle du FSE de novembre 2003 contribue à placer l'Europe au cœur du problème, tant les organisations que les militants produisent des forces centrifuges qui marginalisent cet enjeu.

Les vertus du flou

Ce constat a au moins le mérite d'invalider les analyses qui feraient de l'émergence préalable d'une « société civile transnationale »²³ à l'échelle européenne le facteur expliquant l'importance prise par le référendum sur la Constitution dans la vie politique nationale. La notion de société civile transnationale est en effet aujourd'hui au centre d'un ensemble de travaux qui voient dans le développement de « réseaux transnationaux » d'activistes et d'ONG et dans l'émergence d'une « sphère publique » transnationale, notamment européenne, un processus qui marquerait une évolution fondamentale (et irréversible ?) des conditions de l'action collective. Ce schéma met l'accent sur l'importance déterminante des contextes institutionnels et politiques dans le développement et le devenir des mobilisations. Dans le cas qui nous intéresse, cela suggère qu'il existerait une relation forte entre le développement d'une institution politique supranationale telle que l'Union européenne, la constitution d'une mobilisation transnationale à l'échelle européenne et l'intérêt croissant pour les enjeux européens. Or, l'enquête du GRAL montre très clairement ici que malgré l'existence d'un espace institutionnel européen la constitution d'une forme de coopération et d'échange entre mouvements sociaux européen reste encore balbutiante²⁴ et ne

européennes et qui déclarent que les enjeux européens ont influé sur leur participation au FSE : ils représentent 15% des répondants ; 3) ceux qui jugent positivement les institutions européennes et qui déclarent que les enjeux européens n'ont pas influé sur leur participation au FSE : ils représentent 6% des répondants ; 4) ceux qui jugent positivement les institutions européennes et qui déclarent que les enjeux européens ont influé sur leur participation au FSE : ils représentent 12% des répondants.

²³ Sur cette notion, qui a connu un vif succès dans la littérature anglo-saxonne pour décrire et analyser, voire annoncer, le développement d'actions non étatiques transnationales : voir : A. M. FLORINI, *The Rise of Transnational Civil Society*, Tokyo-Washington, Japan center for international exchange-Carnegie endowment for international peace, 2000 ; J. SMITH, C. CHATFIELD, R. PAGNUCCO, *Transnational Social Movements and Global Politics. Solidarity beyond the State*, New York, Syracuse University Press, 1997 ; R. O'BRIEN, A. M. GOETZ, J. AART SCHOLTE, M. WILLIAMS, *Contesting Global Governance*, Cambridge, Cambridge University Press, 2000. Pour une critique particulièrement éclairante de cette littérature et de la notion : J.-Fr. BAYART, *Le gouvernement du monde*, Paris, Fayard, 2004.

²⁴ Ce que confirment de nombreux travaux qui montrent que l'Europe comme institution et comme enjeu reste, hors du cas du FSE, un objet marginal d'action collective pour les Européens. S. TARROW, D. IMIG, « La contestation politique dans l'Europe en formation »,

conduit pas à constituer l'Europe comme un enjeu saillant investi par les organisations ou les militants. À l'inverse de ce que suggère la notion de structure des opportunités politiques, l'émergence de politiques communautaires ne semble guère influencer sur la constitution d'un mouvement social européen dont les dynamiques paraissent largement indépendantes de ce processus ²⁵.

De sorte que si les questions européennes sont placées au fronton du FSE, c'est sans doute parce que l'Europe se révèle être un cadre d'échanges dont la vacuité et le flou sont fonctionnels : l'Europe constitue un thème si vaste, si vague et si labile qu'il offre de coordonner de multiples discours qui y trouvent une place confortable alors même que ceux qui les tiennent n'abordent que de manière périphérique, voire marginale, les questions européennes. Les thèmes, les mots d'ordre et les slogans qui construisent le programme et que l'on est tenté de soumettre à une subtile analyse idéologique, valent en effet moins pour ce qu'ils disent que pour ce qu'ils permettent de faire : débattre, échanger, construire des liens, affirmer son importance et celle de la cause qu'on défend. Or, l'Europe comme objet de discours est un cadre particulièrement pertinent pour cela. Ce thème est si polysémique qu'il offre un ensemble malléable de significations qui peuvent être investies et détournées par chacun, comme le montre parfaitement la diversité des sens pris par le terme « Europe » dans le programme des plénières ou des séminaires (sens qui oscille du géographique au politique). Si personne ne conteste frontalement en 2003 la centralité de l'enjeu européen, c'est peut-être finalement parce que l'Europe apparaît comme une coquille vide, sans contenu ni référent explicite, un mot-valise dont l'attrait semble justement proportionnel à sa capacité à intégrer des thématiques fort hétérogènes et qui ne concernent parfois que très indirectement la construction européenne. Le recours à ce thème est d'autant plus aisé, que le label européen est aussi une attribution extérieure positive, reflétant en particulier le travail de construction du sens de l'événement par les médias ²⁶.

Ce faisant, on comprend aussi le potentiel conflictuel de cet enjeu. Thème affiché mais finalement peu discuté, l'Europe demeure une question floue sur laquelle les positions restent implicites et faiblement clivées avant le printemps 2005. Si une hostilité de principe domine, les attitudes individuelles ou collectives sont peu ou pas exprimées surtout lorsqu'il s'agit de prises de position pratiques. Quelle construction européenne doit être privilégiée ? Quelle attitude adopter à l'égard des institutions

et D. RUCHT, « The UE as a Target of Political Mobilization : is There a Europeanisation of Conflict ? », in R. BALME, D. CHABANET, V. WRIGHT (dir.), *L'action collective en Europe*, Paris, Presses de Sciences Po, 2002, p. 163-194.

²⁵ Pour une démonstration plus argumentée de cette analyse : E. AGRİKOLIANSKY, O. FILLIEULE, N. MAYER (dir.), *L'altermondialisme en France. La longue histoire d'une nouvelle cause*, Paris, Flammarion, 2005.

²⁶ On se réfère ici à l'analyse proposée par : S. LÉVÊQUE, « Usages croisés d'un événement médiatique », in E. AGRİKOLIANSKY, I. SOMMIER (dir.), *Radiographie du mouvement altermondialiste*, op. cit., p. 75-102.

existantes ? Faut-il défaire l'UE ou aller plus loin dans l'intégration politique ? L'élargissement est-il souhaitable ? L'existence d'un groupe, même minoritaire et atypique, de participants au FSE qui connotent positivement l'UE (15% des répondants) manifeste également le potentiel de conflit que va susciter un débat de fond sur le sujet. D'une certaine façon, la surprise que génèrent les désaccords constatés lors de la campagne est un effet d'optique : elle reflète en réalité des positions hétérogènes antérieures qui n'apparaissaient cependant pas comme clivées, puisque aucun débat sur le sujet n'avait pu les révéler avant 2005. La campagne référendaire semble en ce sens avoir joué un rôle clef de cristallisation ou plutôt de révélateur de positions jusqu'alors inexprimées.

La mystérieuse alchimie de la transnationalisation

Si l'enquête de 2003 permet de relativiser fortement des explications spontanément avancées pour expliquer la mobilisation de 2005, elle suscite aussi une série de questions. Le niveau de mobilisation observé chez les militants altermondialistes durant la campagne référendaire, à ATTAC notamment, tranche nettement avec le désintérêt qui semble dominer lors du FSE de 2003. Que s'est-il passé en l'espace de quelques mois ?

Une première hypothèse est que cette mobilisation traduit les premiers effets visibles du processus d'acculturation des militants au cadre européen : multiplication des rencontres entre militants européens, constitution de réseaux de relation et de carnets d'adresse, apprentissage des manières de faire et de nouvelles technologies d'action collective – la manifestation européenne à Bruxelles en constituant une espèce particulièrement intéressante, etc. En ce sens, les FSE n'ont constitué que la première séquence d'une longue phase d'apprentissage des logiques de l'action extranationale pour de nombreux militants français. C'est cet apprentissage qui va se poursuivre en 2004 et 2005. A l'issue du forum parisien, le groupe des organisateurs investis dans la préparation et le déroulement de l'événement ne s'est pas dissous. Le CIF est en effet devenu le 30 mars 2004 le CISF (Comité d'initiative pour les forums sociaux), groupe dans lequel demeureront actifs ceux qui s'étaient déjà fortement investis dans le FSE 2003 (soit entre dix et vingt militants). Le CISF participe activement à la préparation du FSE de Londres (14-17 octobre 2004), puis à la réflexion sur la réforme du processus des forums sociaux en Europe à la fin de l'année 2004. Au niveau européen, la stabilisation d'un groupe d'entrepreneurs actifs, composé pour l'essentiel d'(ex-)organisateur de forums (comprenant en particulier des militants italiens issus du syndicalisme autonome des Cobas et anglais liés au Socialist Workers Party ²⁷), a sans doute constitué un puissant facteur d'intégration à l'échelon européen et de socialisation aux enjeux, notamment à travers l'organisation régulière (tous les deux à trois mois) d'assemblées européennes de préparation (AEP) des forums sociaux tenues dans les grandes villes européennes. L'Europe étant à nouveau au cœur

²⁷ Organisation trotskyste non affiliée à la IV^e Internationale qui a joué le rôle de pivot dans l'organisation du FSE londonien d'octobre 2004.

du programme du FSE londonien, on peut penser que la répétition de l'injonction à prendre cet enjeu au sérieux a contribué à sensibiliser les militants et/ou les simples participants à cette question. L'articulation entre cette dynamique proprement liée à la préparation des forums sociaux et celle de l'Assemblée des mouvements sociaux (AMS) a également pu renforcer cette tendance. L'AMS réunit, à l'occasion des forums, les organisations, en particulier syndicales, souhaitant coordonner leurs activités revendicatives au-delà de l'événement lui-même. L'AMS se distingue des forums sociaux proprement dits qui ne peuvent pas prendre de décision ou appeler à des actions collectives. A l'issue du Forum londonien, un objectif d'action est décidé : organiser une manifestation européenne « contre la guerre, le racisme et le libéralisme, contre les privatisations, contre la directive Bolkestein, pour une Europe des droits et de la solidarité entre les peuples » le 19 mars 2005 à Bruxelles. Considérée comme le point focal de la mobilisation pour 2005, cette manifestation a sans aucun doute contribué de manière décisive à accroître la visibilité de l'enjeu européen pour les militants altermondialistes et à démontrer qu'il était possible de l'articuler aux cadres d'action altermondialistes.

Si ces processus d'acculturation progressive aux enjeux européens sont importants, ils restent cependant, à eux seuls, insuffisants pour comprendre l'ampleur prise par la campagne référendaire en France. Il serait en effet naïf de croire que des transformations de ce type puissent pleinement se réaliser sur une si courte durée. Si la socialisation à l'Europe par le développement d'interactions militantes continues est évidemment un processus central, ses effets ne peuvent se concevoir sur quelques mois... D'autant qu'ils se concentrent surtout sur un petit groupe de militants quasi professionnalisés, très investis et engagés dans des réseaux d'actions européens, déjà convaincus de la nécessité de faire de l'enjeu européen une question saillante.

La campagne pour le référendum comme « fenêtre d'opportunité »

Pour comprendre l'intensité de l'investissement des militants français dans la campagne référendaire de 2005, il faut, en second lieu, se pencher sur les spécificités du contexte politique national et sur la dynamique des transformations qui affectent le champ de l'altermondialisme à ce moment. Notre hypothèse est que le référendum a constitué une « opportunité politique » décisive pour les militants altermondialistes français, au moins pour les militants d'ATTAC, qui leur a permis de dépasser les tensions découlant des transformations de l'espace de la contestation de la mondialisation au cours des années 2003-2004²⁸. La campagne référendaire peut en effet être considérée comme une fenêtre d'opportunité dans la mesure où la dynamique

²⁸ Précisons que par « opportunité » nous ne désignons pas ici la « structure des opportunités politiques » – concept habituellement utilisé pour décrire la structure des pouvoirs publics et la nature de leur attitude à l'égard des mouvements sociaux (répression ou dialogue) et qui renvoie au degré d'« ouverture » ou de « fermeture » de l'appareil d'Etat et/ou des élites aux demandes des « outsiders ». Pour une présentation classique de cette notion, voir : S. TARROW, *Power in Movement*, Cambridge University Press, 1998, p. 71-90. Pour une application de ce cadre d'analyse aux mouvements altermondialistes, voir : M. G. GIUGNI, « Explaining

de l'agenda électoral rencontre et amplifie, au printemps 2005, les évolutions qui affectent en France et en Europe le mouvement altermondialiste. C'est ce croisement conjoncturel qui confère au référendum le caractère d'événement saillant.

La première de ces évolutions concerne la dynamique du mouvement altermondialiste en Europe. Le développement de l'expérience des forums sociaux européens se heurte, en effet, à la fin de l'année 2004, à la perception par les acteurs eux-mêmes, en particulier par les militants français issus d'ATTAC, que leur mouvement traverse une crise. Le FSE de Londres a joué un rôle d'événement déclencheur dans la genèse de ce discours autocritique qui pointe, notamment, les difficultés d'organisation et de fonctionnement des assemblées européennes de préparation ²⁹ et qui souligne l'absence de débouchés politiques de ces forums. Après Londres, sont ainsi dénoncés : la faible affluence (moins de 20 000 participants, contre 50 000 l'année précédente) qui accrédite l'idée d'une « perte de vitesse » de la

Cross-national Similarities among Social Movements », in J. SMITH, H. JOHNSTON, *Globalization and Resistance*, Lanham, Rowman & Littlefield Publisher Inc., 2002, p. 13-30. Voir aussi : H. KITSCHOLT, « Political Opportunity Structure and Political Protest : Antinuclear Movements in Four Democracies », *British Journal of Political Science*, 16(1), 1986, p. 57-85 ; H.-P. KRIESI, R. KOOPMANS, J. W. DUUVENDAK, M. G. GIUGNI, *The Politics of the New Social Movements in Western Europe*, Minneapolis, The University of Minnesota Press, 1995 ; ou encore le travail pionnier de : C. JENKINS, C. PERROW, « Insurgency of the powerless : farm workers movements (1946-1972) », *American Sociological Review*, 42(2), 1977, p. 249-268 ; pour un point de vue critique : J. GOODWIN, J. JASPER (eds.), *Rethinking Social Movements : Structure, Meaning and Emotion*, Lanham, Rowman & Littlefield Publishers, 2003. A l'opposé de cette conception très objectiviste des interactions entre pouvoirs publics et mobilisation, nous visons plutôt le sens de « fenêtre d'opportunité » (« *policy window* ») utilisé par J. Kingdon pour décrire les processus de mise à l'agenda et d'émergence des problèmes publics. Par ce terme, l'auteur désigne les situations favorables à des changements de politique publique qui sont produits par la rencontre conjoncturelle de processus aux dynamiques autonomes : J. W. KINGDON, *Agendas, Alternatives and Public Policies*, New York, Harper & Collins Publisher, 1984. Plutôt que de centrer l'analyse sur les conditions structurelles du changement, ou du *statu quo*, cette perspective suggère l'importance des conjonctures dans lesquelles des acteurs, individuels ou collectifs, des causes, des problèmes et des solutions à y apporter, se croisent et entrent en résonance. Or, on gagnerait à utiliser cet outil théorique dans le cadre de la sociologie des mouvements sociaux afin de penser plus finement les effets des contextes politiques dans lesquels évoluent les mobilisations et en particulier pour analyser la logique de leurs interactions avec les pouvoirs publics.

²⁹ Parmi ces difficultés, on peut mentionner : les tensions que génèrent les impératifs démocratiques d'ouverture des instances de décision ; les multiples stratégies d'entrisme des petits groupes politiques radicaux qui, comme le SWP anglais, voient dans l'altermondialisme un nouvel espace d'action propice à leurs stratégies de développement ; le coût croissant de l'investissement militant, notamment en termes de temps et d'énergie (multiplication des réunions européennes) ; ou encore le caractère dénoncé comme décevant et institutionnel des grands débats organisés dans le cadre des forums sociaux – en particulier les séances dites « plénières » qui constituent le programme officiel et la partie la plus visible de la manifestation.

protestation, les multiples incidents qui ont émaillé le déroulement du forum ³⁰ et qui sont interprétés comme les signes des profondes divisions du comité d'organisation britannique ³¹, le rôle trop important laissé soit au SWP, groupe trotskyste dont les militants se sont fortement investis dans le comité britannique d'organisation, soit à la mairie de Londres (et à son maire Ken Livingstone) qui finançait une partie de la manifestation ³². Le FSE londonien est perçu par les militants français et européens comme un échec, conjoncturel, mais traduisant aussi plus largement les impasses dans lesquelles risque de s'embourber, selon eux, le mouvement. Ces perceptions convergent à l'issue du FSE de Londres et alimentent un scepticisme croissant à l'égard de l'efficacité de cette forme d'action, voire à l'égard de la possibilité de construire un « mouvement social européen » à travers la critique de la mondialisation néo-libérale. L'Assemblée européenne de préparation chargée de dresser le bilan du forum bruisse de ces débats ³³ : « A quoi ont servi les trois FSE ? », s'interroge par exemple P. Khalfa, d'ATTAC France. « Pour les alternatives, le bilan est faible, aucune visibilité politique et pas d'appropriation par les participants ». « On ne peut plus continuer comme avant », surenchérit Luciano Mulbauer qui représente le syndicat autonome italien Sin-Cobas. « Il faut travailler à une nouvelle étape. C'est ce que propose le comité d'initiative français. Les questions européennes et sociales doivent être au centre », conclut Sophie Zafari, membre de la FSU et représentante du CIF. Les débats qui se poursuivent au début de l'année 2005 sur la nouvelle forme que doivent prendre les forums sociaux, et qui aboutissent, notamment, à la décision de ne plus organiser de FSE chaque année mais tous les dix-huit mois, dépassent largement

³⁰ Expulsion du forum et répression par la police de militants venus s'exprimer « bruyamment » lors d'une conférence à laquelle était invité le maire de Londres, et ce avec le soutien des organisateurs du FSE ; violentes prises à partie de militants français lors de débats sur la laïcité à propos de leur soutien supposé à la loi sanctionnant le port de signes distinctifs religieux à l'école ; incidents lors de la manifestation de rue qui clôturait le FSE, etc. Pour une critique en règle de ces dysfonctionnements, voir le communiqué de la LDH, le 27 octobre 2004.

³¹ Un militant d'ATTAC Campus (qui regroupe les étudiants) pointe, par exemple, dans un texte diffusé sur Internet : les « déséquilibres politiques flagrants de ce FSE », « le manque de démocratie au sein du comité britannique » et la « faible présence des ONG et des syndicats britanniques ». M. COMBES, « Mon bilan à chaud du WE londonien », mis en ligne le 23 octobre 2004 sur le site Hactivist news service : <http://www.hns-info.net>.

³² Les coordinateurs du réseau Babels (groupe qui assure la traduction des débats des forums sociaux) dénoncent par exemple : « les méthodes néo-libérales utilisées pour l'organisation de ce forum, [qui] ont rendu le forum entièrement dépendant du pays organisateur. Ce processus aboutit à des conséquences désastreuses en terme d'auto-développement de nos mouvements [...] de mobilisation, pas seulement en terme de participation des délégués (moins de la moitié de ce qui était prévu l'année dernière), mais également en ce qui concerne le nombre de bénévoles permettant la réussite de cet événement », communiqué du 16 octobre 2004.

³³ AEP de Montreuil, décembre 2004. L'ensemble des citations qui suivent sont extraites d'un compte rendu diffusé sur le site de diffusion du FSE par plusieurs membres de la délégation ATTAC France (dont P. Khalfa, C. Ventura, J. Nikonoff).

le cadre de ce qui nous intéresse ici ³⁴. Ce que révèlent ces débats, c'est néanmoins le doute croissant des militants, en particulier français, à propos de la capacité des forums sociaux à constituer le ferment d'un mouvement social européen. D'une certaine façon, le mouvement altermondialiste européen ne constitue plus à la fin de 2004 un horizon d'attente pertinent pour ceux-ci et ils semblent éprouver de plus en plus de difficultés à anticiper son développement et à y investir des stratégies politiques collectives ou individuelles. Les forums sociaux semblent perdre progressivement leur potentiel d'attraction, puisqu'ils ne cristallisent plus les anticipations des acteurs et ne fixent plus leurs stratégies – individuelles ou collectives. On comprend dès lors que la campagne référendaire qui s'amorce au même moment ait pu constituer pour certains une occasion particulièrement propice de reconversion. Elle offre en effet à ces militants la possibilité de poursuivre, et d'une certaine manière de rentabiliser, leurs investissements internationaux et européens antérieurs, tout en revenant vers le terrain plus maîtrisé et maîtrisable de l'espace politique national. Cette reconversion de l'europeen vers le national semble d'autant plus attractive qu'elle est facilitée par une seconde évolution qui vient potentialiser la fenêtre d'opportunité déjà entrouverte.

Cette évolution est celle qui affecte la principale composante française du mouvement alter : ATTAC. L'association française traverse elle aussi, ce qui est perçu comme une crise. D'abord, parce que les désaccords se sont multipliés au sein de ses instances dirigeantes depuis l'élection à la présidence de l'association de Jacques Nikonoff. Imposée en décembre 2002 par son prédécesseur, le président-fondateur d'ATTAC, Bernard Cassen, cette élection suscite de vives réactions d'opposition d'une partie de la direction collégiale et s'accompagne de la marginalisation progressive de personnalités qui jouaient un rôle important dans le fonctionnement de l'association depuis sa fondation (comme l'ancien secrétaire général Pierre Tartakowski, Christophe Aguitton ou encore Laurent Jesover, le webmestre de l'association). Si la carte des conflits et des divisions au sein d'ATTAC est mouvante et renvoie tant à des incompatibilités de position qu'à des effets de conjoncture, elle se cristallise cependant publiquement rapidement autour de l'affrontement de deux camps : celui qui se constitue autour de B. Cassen (ex-directeur général du *Monde diplomatique*, fondateur de l'association et ex-chevènementiste) et J. Nikonoff (qui cumule le double stigmate, aux yeux de ses adversaires, d'être énarque et d'avoir été membre du PCF) et celui qui rassemble la nébuleuse de ceux qui partagent une expérience, souvent très hétérogène d'ailleurs, du « gauchisme » (comme Gustave Massiah, animateur du Centre d'études et d'initiatives de solidarité internationale (CEDETIM), les représentant de SUD ou de la FSU, ou encore les porte-parole des mouvements de « sans » : Droit au logement (DAL), Agir contre le chômage ! (AC !)). Dans ce cadre, une seconde série de débats se développent à la fin de l'année 2004 à propos de la structure de l'organisation. Les statuts d'ATTAC, initialement élaborés pour régler le fonctionnement de ce qui aurait dû rester un simple groupe de

³⁴ Ils aboutissent, notamment, à la suppression du principe des séances plénières dont le programme est élaboré en commun.

réflexion national, n'accordent que peu de place aux représentants des comités locaux qui se sont pourtant massivement développés depuis et qui accueillent l'essentiel des adhérents de l'association. Ces tensions se traduisent en 2004 par un vaste débat interne qui cristallise l'activité des adhérents et dirigeants invités à réfléchir à « la nouvelle dynamique d'ATTAC ». Parmi ces contributions, les militants français particulièrement investis dans la préparation des forums sociaux (comme P. Khalfa ou S. Zafari) se révèlent très critiques sur l'organisation et le fonctionnement de l'association ³⁵. Visant directement la présidence, ils affirment ainsi que : « le fonctionnement de l'association doit profondément changer, le style de direction doit être radicalement transformé pour être adapté à nos objectifs et s'inscrire dans un processus de démocratie participative », mais aussi qu'il est impossible à leurs yeux d'opposer « la construction d'ATTAC et celle du mouvement altermondialiste », ce qui « conduirait à isoler ATTAC et parfois même à opposer ATTAC au mouvement altermondialiste sous prétexte d'éviter une dilution de l'association ».

Si on s'arrête sur le cas de deux des auteurs principaux de ce texte, figures emblématiques de la participation française au FSE (S. Zafari, P. Khalfa), on comprend comment leur trajectoire au sein de la nébuleuse altermondialiste, interagit avec le discours de crise qui se développe pour produire des situations de critique radicale, voire de dissidence. Isolés au sein de l'association, ces militants issus du syndicalisme (S. Zafari est responsable de la FSU et P. Khalfa, de SUD) et de l'extrême gauche (tous les deux sont, ou furent, membres de la LCR) avaient investi l'espace européen des FSE comme un nouveau champ d'action leur permettant à la fois de valoriser des ressources accumulées antérieurement (socialisation à l'international notamment), mais aussi de gagner en autonomie d'action en contournant les limites de l'espace politique national où ils faisaient figure de minoritaires. Ce faisant, ils avaient suscité une méfiance certaine de la part de leurs adversaires au sein de la direction d'ATTAC, les accusant de vouloir « diluer » l'association dans un mouvement plus large (le comité de préparation du FSE). La crise déjà évoquée des FSE qui produit une fermeture conjoncturelle de cette opportunité internationale les contraint dans le même temps à un retour vers le national d'autant plus douloureux que leur place dans ATTAC reste problématique et qu'ils doivent affronter une direction qui leur est hostile.

Ce sentiment d'impasse est d'autant plus aigu que le dernier débat qui agite l'association durant l'hiver 2004-2005 concerne le problème de ses « débouchés politiques ». La question s'est en effet violemment posée en avril 2004 lorsque plusieurs responsables d'ATTAC (comme C. Ventura, permanent d'ATTAC proche de B. Cassen, ou Gérard Lalot, ex-président du groupe communiste du Conseil régional

³⁵ Voir le texte collectif, « Perspectives pour une nouvelle dynamique d'ATTAC », soumis le mardi 21 septembre 2004 par (notamment) François Dufour, Susan George, Pierre Khalfa, Gustave Massiah, Pierre Tartakowsky, Fabrice Flipo, Julien Lussion, Christian Pilichowski, Annie Pourre, Sophie Zafari.

de Picardie et « ami » de J. Nikonoff ³⁶), soutenus par la direction nationale, avaient annoncé leur intention de présenter aux élections européennes de juin 2004 des listes « 100% altermondialistes ». Suscitant de violents débats internes, cette initiative avait finalement avorté, faute de financement adéquat pour mener campagne. Cette question des candidatures et des débouchés politiques reste centrale durant l'hiver 2004-2005. D'une part, parce que les opposants à la direction s'en saisissent pour alimenter un feu nourri sur la présidence et dénoncer les risques « d'instrumentalisation » pour « telle ou telle opération politique » ³⁷. D'autre part, et surtout, parce qu'ATTAC se trouve structurellement dans une situation ambiguë à l'égard des partis. Fortement insérés dans la dynamique des espaces politiques locaux ³⁸, nombre d'adhérents des comités locaux sont à la fois militants d'ATTAC et adhérents de partis politiques (de la LCR au PS, en passant par le PCF et les Verts). De ce fait, si l'engagement dans la lutte électorale constitue pour certains responsables en rupture avec leurs organisations partisanes des modalités de reconversion possibles, voire souhaitables, la recherche de tels « débouchés politiques » heurte la grande majorité des adhérents qui se trouvent pris dans des fidélités contradictoires. La capacité à intégrer des militants d'horizons divers, y compris de partis politiques, qui faisait le succès de l'association, se trouve dès lors de plus en plus menacée. Si l'engagement sur le terrain de la compétition électorale est donc coûteux et improbable, la plupart des dirigeants s'accordent pourtant à considérer que l'association doit se « confronter aux partis politiques » et trouver des voies alternatives « pour peser sur le contenu des politiques proposées à nos concitoyens » ³⁹.

C'est donc dans ce contexte de double crise (nationale et européenne) qu'intervient la campagne référendaire. On saisit alors en quoi cette situation permet de constituer le référendum en fenêtre d'opportunité pour les altermondialistes français. La campagne référendaire ouvre en effet une phase de mobilisation qui permet concrètement de renouveler les modalités d'action, d'ouvrir de nouveaux débouchés politiques et dans le même mouvement de réduire, au moins temporairement, les tensions évoquées en offrant aux porte-parole d'ATTAC de renouer avec ce qu'ils considèrent être la spécificité originelle de ce mouvement, renforçant, ce faisant, leur propre légitimité.

Si la campagne de la Constitution aura pour effet de déchirer la gauche française, elle a paradoxalement une première fonction toute différente au sein d'ATTAC qui mène la campagne pour le « non » de la nébuleuse altermondialiste. Elle est, en effet, perçue et anticipée comme une façon de pacifier les conflits au sein de l'association. A l'aube de la campagne, alors qu'ATTAC se déchire sur des conflits internes, le thème

³⁶ Pour un récit particulièrement évocateur de la conférence de presse annonçant la constitution de ces listes, voir le compte rendu qu'en propose T. LEMAHIEU, dans *L'Humanité* du 28 avril 2004.

³⁷ « Perspectives pour une nouvelle dynamique d'ATTAC », *op. cit.*

³⁸ Sur l'ancrage dans l'espace politique local des comités d'ATTAC, voir : H. DURIEZ, « Modèles d'engagement et logiques de structuration des réseaux locaux de la gauche mouvementiste à Lille », et E. CRUZEL, « Passer à l'ATTAC. Eléments pour l'analyse d'un engagement altermondialiste », *Politix*, 2004, p. 165-199 et p. 135-163.

³⁹ *Ibid.*

de l'Europe apparaît comme un enjeu faiblement clivant, susceptible de rassembler une large majorité et qui constitue une excellente occasion pour la direction de reconstituer du consensus et de démentir les critiques qui dénoncent l'absence de démocratie interne. La Constitution est ainsi l'occasion de lancer une grande opération de consultation des adhérents des comités locaux à propos de la stratégie à suivre. Le principe d'une telle consultation est adopté par la direction en août 2004, au sortir de la crise suscitée par les listes « 100% altermondialistes ». Deux questions sont ainsi posées aux adhérents, sous forme de référendum interne, à l'occasion de l'assemblée générale de décembre 2004. La première porte sur l'attitude à l'égard de la Constitution (« Etes-vous pour ou contre la ratification du traité constitutionnel européen ? ») : sur 12 609 votants, 84% se déclarent opposés à sa ratification, contre 11% favorables (et 5% de votes blancs). Le résultat est donc très clair et le taux de réponse relativement élevé à cette question ⁴⁰ manifeste le potentiel de (re)mobilisation de cet enjeu à un moment d'incertitude. La seconde question porte sur l'opportunité de l'engagement public de l'association (« Souhaitez-vous qu'ATTAC donne des indications de vote ? ») : 72% des adhérents répondent par « oui » à cette question, 20% se déclarent défavorables à une telle prise de position et 8% s'abstiennent. Suscitant à ce moment un relatif consensus entre les différentes fractions de la direction, d'une part, et entre les dirigeants nationaux et les adhérents des comités locaux, d'autre part, la Constitution intervient donc comme une occasion de manifester la cohésion de l'association dans une période de déchirement et de mettre en scène les « bonnes pratiques » démocratiques d'une direction précisément accusée d'autoritarisme par ses détracteurs.

L'attractivité de la campagne référendaire reflète en second lieu les opportunités qu'elle ouvre de renouveler les formes d'intervention politique de l'association. La campagne offre en effet une occasion inespérée aux porte-parole d'ATTAC de faire de la politique, de participer à un vaste débat public, d'agir avec et parmi les partis politiques, sans toutefois payer le coût d'une intrusion sur le terrain de la compétition électorale. L'investissement des militants d'ATTAC dans la campagne est en effet particulièrement important : les comités locaux multiplient les réunions d'information et de débats, dont le nombre est estimé par la direction nationale « à plusieurs centaines » ⁴¹, dont une dizaine de « conférences régionales » censées donner un vaste écho aux positions de l'association dans les régions. Les instances nationales (bureau et comité scientifique) se mobilisent également. La campagne référendaire devient le centre de l'activité du siège national : le référendum fait en permanence la « une » du site Internet, chaque jour remis à jour et dont la capacité doit être augmentée tant les connexions sont nombreuses ; une souscription est lancée et permet de recueillir plus de 240 000 euros qui financent le matériel de campagne diffusé par ATTAC (150 000 affiches, 100 000 tracts, le badge « mouton noir » imaginé après l'intervention télévisée de J. Chirac, etc.). Le 30 avril, ATTAC organise un grand meeting Porte de

⁴⁰ 42% des adhérents ont répondu à cette consultation, alors que seulement 24% se sont exprimés à propos d'autres résolutions sur lesquelles ils étaient consultés pour l'assemblée générale.

⁴¹ Rapport d'activité, Assemblée générale, 10-11 décembre 2005, p. 34 et s.

Versailles qui rassemble 4 000 militants autour d'interventions d'opposants français et européens à la Constitution. L'émergence d'un front du « non » en France, par exemple autour de « l'appel des 200 » lancé par la fondation Copernic ⁴², et autour des partis (comme le PCF, la LCR ou une fraction des Verts) opposés à la ratification, multiplie en outre les opportunités pour les responsables d'ATTAC de prendre la parole publiquement et surtout d'être entendus – ou tout au moins d'avoir le sentiment de l'être. ATTAC est ainsi représenté dans de nombreux meetings où les responsables de l'association interviennent aux côtés des ténors des partis de gauche engagés pour le « non ». La secrétaire générale de l'association M^{me} Dessenne intervient même lors de la campagne télévisée officielle, le PCF ayant décidé de laisser une partie de son temps de parole aux représentants des « mouvements sociaux ». Cette visibilité accrue de l'association et l'effervescence militante qui se développe autour de la campagne constituent, bien entendu, des opportunités particulièrement valorisantes dans le contexte évoqué d'atonie des offres externes d'engagement (notamment des forums sociaux européens). Les adhérents d'ATTAC trouvent ainsi concrètement une excellente occasion d'investir leur potentiel d'action, alors que de telles occasions contestataires deviennent rares.

Cette occasion est d'autant plus pertinente que la campagne référendaire suscite en troisième lieu, un nouveau champ d'actions permettant de focaliser l'activisme militant et de viser de nouveaux adversaires tout en renouant avec les buts et objectifs initiaux de l'association. L'occasion de la Constitution permet ainsi d'abord de renouer avec un discours protestataire qui n'implique pas la stabilisation d'une coordination à long terme des protagonistes et qui permet surtout de désigner clairement des adversaires. Comme tout mouvement social, les altermondialistes ont initialement été confrontés à l'indispensable travail cognitif de construction de l'adversaire contre lequel leur action était dirigée et leurs revendications adressées. Si le « néo-libéralisme » et la « suprématie des marchés sur le politique » ont, dans un premier temps, fait figure de solutions rhétoriques, de telles désignations sont restées très vagues et trop polysémiques. D'autant que les institutions internationales, comme l'OMC ou le G8, cibles initiales des manifestations et des contre-sommets, se sont rapidement retranchées dans des sites inaccessibles aux protestataires. Les forums sociaux ont alors achoppé sur la difficulté à nommer les cibles du mouvement. Le capitalisme ? Le néo-libéralisme ? La « droite », mais laquelle ? La social-démocratie ? Les multinationales ? Les pays « riches » contre le tiers-monde ? Les

⁴² L'appel des 200 est un texte lancé par la Fondation Copernic et signé par deux cents « personnalités » – universitaires, élus, syndicalistes – représentant différentes sensibilités de la « gauche antilibérale ». Cristallisant sous un label neutre les partisans du « non », l'appel connaît un vif succès (plus de dix mille signataires) et va donner naissance à des comités locaux (près de neuf cents seront créés) qui ambitionnent de constituer des lieux de débat et de coordination de la campagne pour le « non ». ATTAC ne participe pas en tant qu'organisation à ces initiatives, mais la décision est prise d'y autoriser la participation individuelle (avec mention de l'appartenance à ATTAC). Cette mouvance se transformera en « Collectif du 29 mai » à l'issue du scrutin, dans l'objectif de constituer un des pôles de recomposition de la gauche « antilibérale ».

marchés ? La mondialisation elle-même ou simplement son versant économique ? Etc. Dans un tel contexte, la Constitution constitue l'occasion de repenser la cause, de renommer les adversaires et d'énoncer plus clairement ce qui fait l'unité du mouvement. En dénonçant le promoteur du texte, Valéry Giscard d'Estaing, et la Commission « ultralibérale » de José Manuel Barroso qui soutient le projet, les porte-parole d'ATTAC contribuent à un tel travail de re-cadrage. La focalisation sur « l'ultralibéralisme » supposé de la Commission permet en particulier de régénérer des clivages politiques signifiants à l'aune de l'opposition fondatrice entre « antilibéraux » et « ultralibéraux »⁴³. Cette opération de reformulation des frontières et des principes d'un « nous » politique est évidemment essentielle, puisqu'elle permet à ceux qui se font les porte-parole des altermondialistes d'identifier (et de s'identifier à) une « vraie » gauche – la gauche antilibérale qui dit « non » à la Constitution – et dans le même mouvement de stigmatiser et de se distinguer d'une gauche privée d'identité, qui serait incarnée par ceux qui acceptent de collaborer avec les « ultralibéraux ». On perçoit du coup comment des enjeux internationaux peuvent servir à formuler des clivages politiques nationaux dans le cadre de luttes qui ont un sens essentiellement pour les différentes fractions de la gauche française en concurrence à ce moment. On comprend, aussi, que la campagne est moins l'occasion pour les dirigeants d'ATTAC de proposer de radicales innovations militantes ou idéologiques, que de renouer avec des principes à leurs yeux fondateurs du mouvement, stratégie essentielle dans une période de crise de légitimité.

D'une certaine manière, la campagne est donc l'occasion pour ATTAC de revenir à ses sources, façon comme une autre de neutraliser temporairement la situation d'incertitude construite autour de la « crise » de 2004. La campagne pour le « non » est ainsi aussi l'opportunité pour ATTAC de jouer dans la campagne un rôle que personne ne lui conteste et qui est perçu comme essentiel : celui d'association d'éducation populaire. Cette dimension (une « association d'éducation populaire tournée vers l'action ») est en effet omniprésente dans les nombreuses auto-présentations que les porte-parole font du mouvement depuis ses origines⁴⁴. Dès la fin des années 1990, la dénonciation de l'opacité des logiques des institutions et des accords internationaux est au cœur du discours du mouvement altermondialiste naissant⁴⁵. La

⁴³ Dès août 2004 les membres du conseil d'administration d'ATTAC soulignent « le caractère outrancièrement libéral de la nouvelle Commission européenne », et le fait qu'au sein de la Commission « les postes clés (marché intérieur, concurrence, commerce international) sont aux mains d'ultra-libéraux déterminés. Profondément libérale, la Commission est également profondément atlantiste, qualificatif que son président, José Manuel Barroso, revendique avec fierté. Il a, en conséquence, fait la part belle aux partisans, comme lui, de la guerre en Irak. Ce n'est pas avec cette Commission-là que l'Europe sera plus sociale et plus européenne ! ». Déclaration du conseil d'administration du 24 août 2004.

⁴⁴ Cette formule est ainsi omniprésente dans les différentes éditions du court ouvrage *Tout sur ATTAC*, édité et ré-édité aux éditions Mille et une nuits.

⁴⁵ Par exemple à propos de l'AMI, ce « vampire » qui ne peut prospérer qu'à l'abri de la lumière. Sur ce point, voir D. MOUCHARD, « Le creuset de la mobilisation anti-AMI de 1998 », in E. AGRIKOLIANSKY, O. FILLIEULE, N. MAYER (dir.), *L'altermondialisme en France*, op. cit.

revendication d'une fonction d'expertise est par ailleurs assez facilement intelligible pour un mouvement essentiellement implanté dans les milieux intellectuels et enseignants. Or, la campagne référendaire offre un espace particulièrement propice à un tel réinvestissement. Les membres d'ATTAC sont ainsi capables de fournir et de diffuser largement une expertise savante sur le projet de la Constitution dont la faible lisibilité est, justement, au centre des critiques. C'est d'ailleurs sur ce terrain que se concentrera la campagne de l'association : deux livres sont publiés (*Cette constitution qui piège l'Europe* et *Ils se sont dit oui*) et de multiples textes d'analyse et de commentaire de la Constitution sont rédigés et mis en ligne sur le site Internet de l'association ⁴⁶. L'action des comités locaux semble aussi se focaliser sur l'animation de débats et de réunions d'informations. Une telle ligne d'action a un double avantage pour les adhérents et dirigeants de l'association. D'abord, parce qu'elle permet de mobiliser les militants pour ce qu'ils savent faire, valorisant ainsi leurs compétences expertes et leurs savoir-faire pédagogiques. Ensuite, parce que ce retour vers l'un des objectifs initiaux de l'association est promu comme une manière d'en dépasser les apories : comme le constate la direction de l'association dans le rapport d'activité 2005, « si nous maîtrisons le côté éducation populaire, nous n'avons peut-être pas suffisamment approfondi ce que nous entendons par action ». On saisit que la campagne de la Constitution fut une excellente occasion de réarticuler l'éducation populaire à l'action et ainsi pour la direction de re-puiser à la source de la vocation initiale d'ATTAC un regain de légitimité.

Ce retour légitimant vers le passé, se réalise enfin par le renouveau d'une vocation internationale permise par la campagne référendaire. La Constitution est en effet à la fois une opportunité pour certains de réinvestir le national, mais aussi d'accumuler de nouvelles ressources valorisées sur la scène de la contestation transnationale. La fermeture conjoncturelle des opportunités internationales n'implique en effet pas un abandon de celle-ci, mais conduit plutôt à chercher de nouveaux vecteurs d'action et d'intervention. La Constitution peut du coup s'analyser comme une excellente occasion pour les militants d'ATTAC de renouer avec un engagement international, mais dans des conditions nouvelles. Au-delà de la crise déjà évoquée, les FSE sont en effet perçus comme des situations hasardeuses pour la direction majoritaire d'ATTAC : en particulier parce que les logiques spécifiques de fonctionnement des Assemblées européennes (principe du consensus et absence de vote pondéré) permettent aux minorités actives (notamment les groupes d'extrême gauche) de jouer un rôle clef, qui est perçu comme illégitime, voire dangereux. L'ascendant pris, par ailleurs, par les militants altermondialistes italiens constitue également un frein à l'investissement dans un collectif perçu comme incontrôlable. Or, la campagne référendaire constitue l'occasion pour une partie des militants d'ATTAC France de revenir dans le jeu international à partir d'une position plus maîtrisable. Les porte-

⁴⁶ Le rapport d'activité de décembre 2005 souligne ainsi l'importance du travail « de production de documents d'analyse, de réflexion et d'argumentation » mené par l'association. Selon les dirigeants d'ATTAC, 156 documents auraient été produits par ATTAC, dont un tiers venant des comités locaux.

parole d'ATTAC ont ainsi l'impression de renouer avec le rôle moteur qu'ils ne pouvaient plus jouer dans les FSE. L'association multiplie en effet les initiatives en direction des partenaires européens : le meeting parisien du 30 avril 2005, annoncé comme le point d'orgue de la campagne, est ainsi présenté comme une grande « manifestation européenne » qui est l'occasion de donner publiquement la parole aux altermondialistes de toute l'Europe sur les enjeux de la construction européenne. Une sorte de « FSE *bis* » donc, mais cette fois-ci entièrement organisée et maîtrisée par ATTAC France. De la même manière, les militants d'ATTAC tentent de mettre en place des « brigades internationales de volontaires européens » pour mener campagne en France. L'objectif est d'inviter des militants européens à intervenir dans les débats organisés par les comités locaux, façon à la fois de manifester le caractère international de la mobilisation mais aussi de constituer ATTAC comme l'élément fédérateur de l'altermondialisme européen. Tout se passe comme si l'existence d'une opportunité électorale en France donnait aux dirigeants d'ATTAC le sentiment de constituer une sorte d'avant-garde, leur offrant de coordonner l'action contestatrice des ATTAC européens. Michelle Dessenne, secrétaire générale d'ATTAC France, l'illustre parfaitement lorsqu'elle déclare, par exemple à *Politis* (28 avril 2005) : « une grande partie des représentants européens d'ATTAC n'avait pas pris la mesure de l'enjeu que constitue le rejet de la Constitution. Certains n'ont pas de référendum dans leur pays. Pour d'autres, la question ne faisait tout simplement pas débat. Ce qui fait que, lors du dernier Forum social mondial de Porto Alegre, nous avons adopté une position commune *a minima* pour dénoncer le socle libéral. Depuis, une sorte de mayonnaise a pris. Ils nous donnent une sorte de vote par procuration ». C'est donc bien comme des porte-parole des altermondialistes européens privés d'expression démocratique que s'imaginent les dirigeants d'ATTAC France, renouant ainsi avec un mouvement transnational au centre duquel ils peuvent à nouveau se penser.

On le voit, c'est donc moins comme le reflet d'une irrésistible attraction d'un nouveau centre politique européen dont la seule force serait censée capter les énergies militantes qu'il faut analyser les mobilisations altermondialistes, que comme le produit des dynamiques propres aux espaces politiques nationaux et aux luttes qui s'y déroulent. En d'autres termes, ce sont moins des forces centripètes qui attirent vers l'Europe que la centrifugeuse des espaces nationaux qui projettent les militants vers cette marge institutionnelle que constitue l'Union européenne. Du coup, ce sont encore très largement les logiques internes aux organisations et aux mouvements sociaux français qui expliquent l'intensité de cette mobilisation altermondialiste sur les questions européennes lors de la campagne référendaire. Le « non » à la Constitution constitue en effet pour une association comme ATTAC une manière, non seulement de s'engager sur le terrain de la lutte politique sans pour autant participer aux logiques décriées de la compétition électorale, mais aussi de revendiquer le monopole de l'expression de la critique d'un « néo-libéralisme » et de « marchés » constitués en adversaires omnipotents censés devoir cristalliser les luttes du politique contre l'économique. Loin d'être le reflet de vastes déterminations structurelles – la transnationalisation supposée des flux politiques, sociaux, économique à l'échelle européenne – la mobilisation autour de la Constitution est donc bien l'expression d'opportunités politiques qui ne peuvent être décrites sur le mode réifiant de

conditions structurelles déterminantes, mais qui doivent être analysées comme le délicat produit du travail d'acteurs pris dans des conjonctures mouvantes qui les font autant qu'ils contribuent à les faire.

Les interprétations polyphoniques d'un scrutin

Le « non » français à la Constitution (mai 2005)

Patrick LEHINGUE

Même dans la configuration – idéale mais fort peu typique – où seules deux options sont offertes (second tour d'une élection présidentielle en France, ou, comme c'est ici le cas, référendum), même quand le simple décompte matériel des bulletins semble révéler clairement « une » « volonté » majoritaire (donc hors cas de fraude avérée ou de résultats par trop serrés), l'interprétation d'un scrutin ne va jamais de soi. Sauf ...

Sauf à prétendre revêtir les habits de maître des cérémonies d'une remise – souvent méconnue comme telle – de Césars ou d'Oscars électoraux et à se contenter de « nommer » des vainqueurs et des vaincus (*And now, the winner is...*)...

Sauf à endosser le rôle du ventriloque averti qui entend (dans les deux sens du terme) faire parler des millions de voix juridiquement contraintes à demeurer anonymes (secret du vote) et muettes (aucune annotation sur les bulletins sous peine de nullité)...

Sauf, sur le modèle des maîtres d'école mais avec de tout autres intentions pédagogiques, à préférer l'annotation fleurie à la notation sèche ¹, en substance, et quand il s'agit par exemple de commenter les « performances » des électeurs du « non » : « excellent : a intelligemment déjoué les pièges de la question » vs « à refaire : contre-sens et hors sujet »...

¹ Dans un tout autre contexte néanmoins transposable, et sur les effets de violence symbolique que peuvent revêtir des annotations socialement connotées : P. BOURDIEU & M. DE SAINT-MARTIN, « Les catégories de l'entendement professoral », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 3, 1975, p. 68-93.

Les 54 points (sur 100) obtenus par les tenants du « non » pourront dès lors être retenus comme témoignage irréfragable et historique d'une révolte du peuple, enfin mobilisé et désaliéné, face à des élites unanimement sourdes, *aveugles* et autistes, ou à l'inverse être (re)présentés comme « un chef-d'œuvre de masochisme », sous-produit contingent d'une sommation disparate et conjoncturelle de ressentiments *aveugles*², exprimés par des électeurs dont on déplorera le caractère étroit, fermé ou ethno-centré.

On conviendra que selon que l'on opte pour l'une ou l'autre de ces interprétations polaires³, la « victoire », arithmétiquement « massive » du « non » n'en est plus nécessairement une⁴. Pour emprunter à un autre sens que la vue, elle n'a plus tout à fait le même goût, ni la même saveur. Sous certains rapports, et nonobstant la belle simplicité binaire de l'alternative offerte, les *winner*s peuvent être également (dis)qualifiés de *losers*, ce que, du reste, l'on ne manqua pas de faire (thématiques croisées de *la perte* d'une chance historique pour la France et pour l'Europe par la faute d'un conglomérat de *perdants* de la compétition économique et culturelle mondiale auxquels la trop grande complexité d'un texte fit *perdre* la tête...).

² Quelle que soit la thèse soutenue, la cécité ou l'aveuglement (des dirigeants ou des électeurs) sont des catégories commodes quand il s'agit de produire des exégèses nécessairement éclairantes quand elles ne sont pas lumineuses...

³ Interprétations que l'on a ici à peine durcies : le lecteur averti aura par exemple reconnu dans l'annotation psycho-pathologisante du masochisme, le coup de plume, sinon de génie, de S. July, alors directeur de *Libération*, dont l'éditorial publié le lendemain du scrutin aura sur le coup – mais sans doute était-ce sa fonction latente – fait couler un peu d'encre. Euphémisation et rhétorique de la neutralité mises à part, on retrouverait sans trop de peine ces schèmes interprétatifs dans nombre d'exégèses plus savantes ou formellement plus distancées du scrutin référendaire du printemps 2005 en France. On recommandera plus particulièrement l'analyse d'un membre du Conseil économique et social, professeur associé à l'Université Paris 12, expert électoral auprès du Parti socialiste, membre de son équipe dirigeante et partisan du « oui » : G. LE GALL, « Le 29 mai, entre mythe et réalités », *Revue politique et parlementaire*, 1036, 2005, p. 2-23. Indigné par le « petit parfum de terrorisme intellectuel type années cinquante, de déni de réalité voire d'obscurantisme [ayant] plané avant le 29 mai, puis curieusement après, attitude assez rare à l'issue d'une victoire », cet analyste entend, précisément pour relativiser cette victoire apparente, « rompre avec un économisme pesant et un structuralisme implacable ». Au vu d'enquêtes d'opinion dont il fut l'un des spécialistes reconnus (notamment auprès du Premier ministre puis candidat, L. Jospin), l'auteur peut par exemple soutenir, en visant les électeurs du « non », que « l'Homme révolté de 2005 (...) est plus fidèle au portrait type du lepéniste qu'à un disciple de Spartakus »...

⁴ Rapportés aux suffrages exprimés en métropole, dix points séparent le « non » du « oui », soit près de trois millions de voix. Par rapport aux deux seuls précédents historiques disponibles (rejet le 5 mai 1946 du premier projet de Constitution de ce qui allait devenir la Quatrième République et rejet le 27 avril 1969 du projet de régionalisation et de réforme du Sénat présenté par le général de Gaulle), l'écart est, en 2005, beaucoup plus sensible (six points seulement d'écart en 1946 et en 1969, et une différence absolue de voix près de deux fois inférieure). Le « oui » n'est majoritaire que dans quatre régions (Alsace, Bretagne, Pays-de-la-Loire, Ile-de-France) sur 23, dans 13 départements métropolitains (sur 96), 142 circonscriptions législatives (sur 555), 742 cantons (sur 3 782) et dans moins de 6 700 communes (sur 36 600).

Inversement (symétriquement ?), pour ses hérauts ou porte-parole patentés, la victoire du « non » ne semble pouvoir apparaître comme pleine, complète et achevée (donc là encore univoque) qu'à la condition d'en occulter l'un des ressorts : l'extraordinaire diversité des raisons au principe d'un refus ou (lecture plus étroitement politique) la diversité, réputée « contre nature », des origines idéologiques de « leurs » électeurs. On s'empressera d'ajouter que la diversité des motivations et des préférences partisans vaut tout autant pour les électeurs du « oui » à qui ce reproche fut cependant moins adressé... Mais avancer prudemment cette hypothèse au demeurant banale (par définition, les électorats sont toujours plus ou moins des conglomerats, *a fortiori* quand la question posée n'en fait plus apparaître que deux), c'est déjà s'insérer dans une controverse partiellement structurée autour du binôme votes unifiés ou homogènes (*i.e.* rationnels et conscients)/votes dispersés ou hétérogènes (*i.e.* erratiques et confus)...

Autant dire que les interprétations *ex post* d'un scrutin sont « partie prenante » d'un processus électoral qui ne se clôt pas avec la fermeture des bureaux de vote ⁵. Les analyses – fussent-elles ou se voudraient-elles plus distanciées – ne sont pas en situation d'extraterritorialité par rapport aux compétitions électorales qu'elles ne prétendent pourtant que mieux décrypter. Sous couvert d'arbitrer ou de départager, elles participent aussi des luttes interprétatives des professionnels de la représentation (ce d'autant plus que leurs auteurs en sont proches ou jouent de leur multi-positionnalité), leur conférant « simplement » une autre forme. Souvent, le traitement statistique des « données électorales » procurera un appareil d'objectivité à ces interprétations, tant il est vrai que le langage statistique semble, mieux et plus que d'autres, devoir « faire preuve ».

En fait, dans une version minimaliste de ce que peut être une analyse électorale sinon scientifique au moins rigoureuse, on peut juste espérer que les arguments présentés soient falsifiables. « Prises » dans les luttes exégétiques auxquelles elles ne peuvent prétendre échapper (cet article pas plus que d'autres, s'il faut le préciser), hypothéquées par les systèmes de préférences et les lieux de sociabilité de leurs auteurs (qui, même l'espace d'un instant, furent aussi électeurs et parfois citoyens « actifs »...), les interprétations d'un scrutin peuvent, au mieux, fournir des démonstrations qui donnent prise à la critique raisonnée.

En rendant visibles les indices sélectionnés, en livrant des hésitations (tout n'est pas univoque et il n'est aucun point d'honneur professionnel qui obligerait à faire « parler d'une seule voix »), en croisant le maximum de sources disponibles (et pas seulement les « données » de sondage), en restituant à ces « données » leur statut de construits inégalement artéfactuels, on espère non pas endosser la posture du « géométral de toutes les perspectives », mais plus simplement contribuer à allonger un questionnement trop vite clos par l'application mécaniste et « tous terrains » de

⁵ Pour d'autres illustrations : P. LEHINGUE, « Mais qui a gagné ? Les mécanismes de production des verdicts électoraux », in J. LAGROYE, P. LEHINGUE, F. SAWICKI (dir.), *Mobilisations électorales. Le cas des élections municipales de 2001*, Paris, PUF/CURAPP, 2005, p. 323-360.

schèmes d'interprétation qui, à l'exemple de la matrice « ouvert/fermé », juge plus qu'elle ne jauge.

L'univers des questions étant infini, on s'attachera ici principalement à deux énigmes dont l'étude transcende d'ailleurs le cas d'espèce du 29 mai 2005 : celle de la mobilisation électorale saisie à travers l'analyse des taux de participation ⁶ ; celle de la compatibilité des lectures sociologiques et/ou politiques d'un scrutin (quelles paires de lunettes chausser ?).

Mobilisation, participation et modalités d'intéressement

Même dans la configuration – idéale – où seules deux options sont offertes, l'interprétation d'un scrutin ne va jamais de soi. Et, en l'espèce, pour d'autres raisons que celles précitées.

D'abord parce que l'électeur dûment inscrit n'a pas deux options (opiner ou rejeter), mais en fait trois (celle également de ne pas choisir), voire même quatre : participer mais ne pas opter – bulletins blancs et nuls – cas de figure fortement irritant pour les tenants du « paradoxe de l'électeur » puisqu'ici on consent à payer le coût de la participation sans en retirer la moindre utilité électorale tangible.

Dans ce dernier cas, on n'a peut-être pas suffisamment relevé qu'au regard de la complexité du document soumis à approbation, la proportion de votes blancs et nuls, traditionnelle manifestation d'un désarroi, d'un refus des choix manichéens et/ou d'une incapacité à trancher, a été étonnamment faible : 1,75% des inscrits et 2,45% des votants, proportion identique à la décimale près, à celle du référendum de 1992 sur l'approbation du traité de Maastricht ⁷, la moyenne pour les onze référendums organisés depuis 1945 s'élevant à 3% des inscrits ⁸.

Peut-on en dire autant du taux d'abstention ? En métropole, celui-ci s'est élevé à un peu moins de 30% : 29,01% pour être précis ⁹.

Mais comment qualifier un tel pourcentage ? Comment le traduire en « langage naturel » ? Là encore, l'interprétation d'une mesure (pour être plus exact, son *évaluation*, incluant une dimension normative sous-jacente) n'a rien d'évident, même quand cette « donnée » est parfaitement objective et peu contestable. Pour les « vaincus », la tentation est grande de relativiser la portée de leur déconvenue en arguant d'une mobilisation électorale « en somme » faible, le raisonnement inverse

⁶ C'est davantage le taux d'abstention, première donnée connue, divulguée et commentée le soir d'un scrutin, mais aussi vite oubliée à mesure que les résultats tombent ou s'égrènent, qui retiendra l'essentiel de notre attention. On pourrait aussi justifier ce souci par une considération statistique très simple : en pourcentage des inscrits, les abstentionnistes (30,2%) sont presque aussi nombreux que les électeurs du « oui » (30,7%).

⁷ Seule variation semble-t-il significative, le sondage sortie des urnes réalisé par l'Institut CSA révèle un pic de 7% de bulletins blancs et nuls s'agissant des votants ayant déclaré s'être décidés au dernier moment.

⁸ Référendum sur le quinquennat de 2000 exclu.

⁹ Le pourcentage d'abstention monte à 30,63% des inscrits si l'on réintègre les DOM TOM et le vote des Français de l'étranger.

(mise en exergue du caractère « somme toute » exceptionnel de la participation) pouvant être tenu par ceux qui souhaitent rehausser l'éclat de leur victoire.

Plutôt que de trancher par on ne sait quelle espèce de jugement souverain, on préférera ici reconstituer la liste des différents étalons utilisés par les « analystes » ou « observateurs » pour asseoir leur verdict, dégager quelques enseignements sur les conditions d'une mobilisation *ex ante* improbable et signaler (*last but not least*) que l'Ordre électoral (hiérarchisation des sites géographiques donc sociaux, sous le rapport de l'abstention) demeure préservé voire conforté par le scrutin du 29 mai.

***Une participation « exceptionnelle », « forte », « moyenne », « médiocre » ?
Éléments pour une analyse multi-critères***

Dans l'absolu et en toute logique (ceci valant pour tous les scrutins), l'interprétation d'un taux d'abstention (comme du reste de tout résultat) ne saurait s'opérer que comparativement, le taux effectivement réalisé ne prenant toute sa (ses) signification(s) que rapporté à un ou plusieurs autres, jouant le rôle d'étalon de mesure et de valeur. Au regard de la diversité des bases de comparaison possibles, ainsi que du caractère plus ou moins implicite et argumenté des choix opérés, on peut aisément concevoir que les interprétations d'un simple pourcentage puissent être plurielles, divergentes voire contradictoires. Il suffit donc de schématiser le stock des références disponibles pour en déduire, à la manière des constructions jurisprudentielles, les attendus du verdict.

Une bonne douzaine de bases de comparaison peuvent être sollicitées, *sur le papier*, dans lesquelles il est loisible de puiser, exclusivement (une seule base retenue), conjointement (plusieurs) ou exhaustivement (toutes, mais le cas est rarissime, d'où l'intérêt potentiel de ce tableau) pour argumenter et justifier de la qualification (*faible, médiocre, forte, exceptionnelle*) retenue ¹⁰.

Deux grands types d'étalon peuvent être, dans un premier temps, retenus qui, par la suite, peuvent se subdiviser. L'évaluation peut se fonder sur une comparaison entre le taux d'abstention constaté *ex post* et les taux anticipés *ex ante* (étalons 1 à 5). Dans ce cas, on peut concevoir deux formes de jugement : sur la base d'un examen *in abstracto* de la conjoncture ou sur la foi des indications fournies par les instituts de sondage. L'évaluation peut, plus classiquement, s'opérer également par comparaison entre le taux atteint et les taux d'abstention constatés lors des scrutins antérieurs. Se pose alors la question du choix des scrutins étalons jugés pertinents (étalons 6 à 12).

En rentrant dans le détail de cette arborescence, on peut alors distinguer douze « branches » en fonction de l'étalon retenu pour évaluer le taux d'abstention.

1. *Le type de scrutin*. En l'espèce, tout plaide *ex ante* pour une faible mobilisation et le taux de participation finalement atteint semble dès lors, exceptionnel – ou, puisque nous sommes dans le registre des anticipations : « inespéré ». L'enjeu européen est,

¹⁰ La question demeure : l'interprétation s'opère-t-elle après examen réfléchi de ces différentes bases ou lui préexiste-t-elle, empruntant alors la forme (fréquente lors des soirées électorales) de l'argumentation *ad* ou *post hoc* et du choix astucieusement sélectif de l'étalon qui sert le mieux la démonstration ?

Tableau I
Jauger un taux : typologie des états concevables

<i>Étalon de mesure</i>	<i>Critères</i>	<i>Explicitation à la Constitution *</i>	<i>Verdict probable : mobilisation ...</i>
Anticipations théoriques	1 Type de scrutin	enjeu européen (<i>hard issue</i>)	<i>inespérée</i>
	2 Calendrier électoral	dense	<i>forte</i>
	3 Conjoncture politique	mobilisée	<i>élevée</i>
Anticipations sondagières	4 Pente	ascendante	<i>indicible</i>
	5 Niveau	30 à 35%	<i>indicible</i>
Précédents électoraux	6 Même type de configuration	R 1992	<i>normale</i>
	7 Même type de scrutin antérieur	R quinquennat	<i>exceptionnelle</i>
	8 Même type de scrutin	R Cinquième République	<i>médiocre</i>
	9 Scrutin immédiatement antérieur	E 2004	<i>exceptionnelle</i>
	10 Scrutins immédiatement antérieurs	P 2002 L 2002	<i>forte</i>
	11 Scrutins immédiatement antérieurs (niveau)	P 2002/P 1995/L 2002/	<i>extra-ordinaire</i>
	12 Scrutins immédiatement antérieurs (pente)		
	Scrutins comparables à l'étranger	Espagne	<i>exceptionnelle</i>

Légende : RE (référendum européen), R (référendum), Reg (régionales), P (présidentielles), P1 (1^{er} tour), 2 (2^e tour), L (législatives), C (Cantonales), E européennes).

comme l'expérience des élections au Parlement européen l'atteste depuis 1979, très médiocrement impliquant, la connaissance des institutions européennes globalement très faible ¹¹, le texte « constitutionnel » proposé d'une longueur, d'une aridité et d'une complexité rebutantes « à plus d'un titre »...

2. *Le calendrier électoral.* Sans qu'il soit nécessaire de s'y attarder longuement, le caractère relativement dense du calendrier électoral incite également au pessimisme. Le référendum du printemps 2005 survient à la suite d'une séquence électorale chargée qui n'incite pas à la mobilisation : moins de quatorze mois plus tôt, deux tours d'élections régionales et cantonales ; moins de onze mois auparavant, des élections européennes marquées par un taux d'abstention record. Dans ces conditions, on peut estimer que la participation au référendum de mai 2005 est relativement *forte*.

3. *La conjoncture politique.* Le pessimisme de ces deux premières anticipations peut être infléchi par la prise en compte impressionniste des propriétés (souvent singulières, et donc partiellement imprévisibles) de la campagne électorale. La dramatisation des enjeux (un choix présenté de toutes parts comme crucial, décisif et irréversible) ; la volonté de sanctionner électoralement des équipes dirigeantes ne semblant pas avoir tiré les leçons de leurs précédents déboires électoraux, pourtant sévères ; la valse hésitation des sondages et la double inversion des courbes d'intention de vote opérée en moins de huit semaines (entretenant contre toute attente, l'idée d'un suspense non dénoué) ; la division, personnalisée au plus haut niveau, des socialistes ; l'intensité du travail d'intéressement opéré – notamment dans le camp du « non » – par des centaines de comités locaux, relayés et amplifiés par plusieurs sites ou blogs Internet qui acquièrent un véritable « droit de cité » lors de cette campagne référendaire ; le sentiment, largement partagé et vécu, de débats, discussions ou disputes qui, exceptionnellement, traverseraient (et parfois déchireraient) les cercles familiaux, amicaux, professionnels... L'ensemble de ces facteurs va contribuer, durant les deux mois précédant le scrutin, à ajuster à la hausse des pronostics de participation, au départ assez sombres. Sous ce rapport, la participation finale ne ressort plus comme exceptionnelle, mais simplement comme « élevée ».

4. et 5. *Les sondages.* A ces anticipations *impressionnistes* dans les trois premiers cas, s'opposent des anticipations réputées « scientifiques » dans les deux suivants, au travers des enquêtes presque hebdomadaires d'intention de vote, réalisées puis publiées par six instituts concurrents et trois fois plus d'organes de presse commanditaires ¹². On a montré ailleurs à quel point ces « baromètres », dont on peut douter qu'ils se contentent d'enregistrer passivement la pression électorale, « pré-formataient » l'interprétation des résultats, une trop grande différence entre les résultats électoraux et les sondages pré-électoraux ayant désormais autant d'importance, sinon plus, que la comparaison

¹¹ Les enquêtes d'opinion évaluent à plus de la moitié la proportion des électeurs français ignorant comment sont désignés les membres du Parlement européen, la proportion chutant encore quand il s'agit de définir, même sommairement, des institutions comme le Conseil des ministres ou la Commission.

¹² IFOP/Journal du dimanche/Wanadoo Actu ; Louis Harris/Libération/Yahoo/I Télé ; IPSOS/Figaro/Europe 1 ; CSA/France 3/Le Parisien Aujourd'hui ; SOFRES Unilog/RTL/ LCI/ Le Monde ; BVA/L'Express/Paris Match.

avec les résultats électoraux antérieurs¹³. Mais si le fait est patent s'agissant des performances (en suffrages exprimés) des candidats ou des forces en présence, il l'est moins quand il s'agit d'apprécier la valeur des abstentions. Traditionnellement, comme on le sait, les sondages s'avèrent particulièrement peu prédictifs quand il s'agit d'appréhender des comportements abstentionnistes qui demeurent – quoique moins qu'auparavant – frappés d'une certaine dose de réprobation morale, parce que synonymes d'incivisme. Rares sont donc les instituts qui, hormis la toute dernière semaine, se sont risqués à publier – sinon en tout petits caractères – leurs prévisions de participation. Mieux, en ne valorisant dans la présentation, le commentaire et la typographie des tableaux que les prévisions relatives aux scores respectifs du « oui » et du « non », les instituts ignorent ou confondent ce que l'on aurait tout intérêt à creuser et à distinguer. Tous ont entreteenu une rare confusion entre sondés osant déclarer leur future abstention, sondés la dissimulant, enquêtés non certains à la date de l'enquête d'aller voter, enquêtés taisant leur intentions de vote, et sondés/enquêtés déclarant pouvoir changer d'avis, la sommation de tout ou partie de ces sous-ensembles variant, d'un institut et d'un journal à l'autre, de 10 à... 60% des échantillons¹⁴ !

Autant dire que, tant en niveau (derniers taux d'abstention prévus) qu'en pente (évolution des taux de semaine en semaine), les indications des enquêtes d'opinion ne bénéficient pas, en matière de détection des non-votants, du degré de « solidité sociale » fallacieusement attaché aux intentions de vote des votants effectifs¹⁵. Elles présentent surtout la fâcheuse particularité d'être, d'un institut à l'autre, éminemment variables et fluctuantes, ce qui, on l'admettra, est plutôt fâcheux pour un étalon de valeur...

Avant que les sondages, malgré de récurrents déboires, n'occupent dans l'analyse électorale la place passablement hégémonique qui est désormais la leur, l'interprétation des données électorales s'effectuait classiquement par rapport aux données électorales enregistrées lors des scrutins antérieurs. En clair, on comparait des distributions de voix à... des distributions de voix. Élémentaire simplicité, compliquée toutefois par le choix des scrutins de référence retenus, dont le nombre s'élève, dans le cas qui nous occupe, à au moins sept options concevables.

¹³ P. LEHINGUE, « Mais qui a gagné ? ... », *op. cit.*

¹⁴ Pour une mise à plat plus fouillée de ces « erreurs à la marge » qui finissent par engendrer d'importantes « marges d'erreurs », on renvoie à nos analyses diffusées sur le site web d'Acrimed, « Les coûts cachés des coups de sonde » (8 avril 2005) ; « Tout bouge, rien ne bouge » (12 mai 2005) ; « Exclusif : les sondages ne s'étaient pas trompés » (8 juin) : <http://www.acrimed.org>.

¹⁵ Ce qui n'emporte pas absence complète de renseignements. Pour preuve, les questions posées sur le niveau d'intérêt porté à la campagne ou celles relatives à la lecture de la Constitution, aux discussions entre amis ou en famille... Simplement, force est de constater que les réponses à ces questions ne sont que très rarement interprétées ou même, *a minima*, reprises dans les commentaires.

6. On peut d'abord (ce fut fréquemment fait) comparer le taux de participation au référendum de 2005 à celui qui, même distant de treize ans, présente globalement la configuration la plus proche. Si l'on neutralise le référendum pompidolien de 1972 sur l'admission de nouveaux membres dans la CEE (la comparaison ne peut valoir, le Parti socialiste de l'époque ayant appelé à l'abstention ou au vote blanc), demeure donc le référendum d'approbation du traité de Maastricht de 1992. Or, le taux d'abstention constaté en 2005 est, à trois décimales près, identique. Sous ce rapport, la participation peut être qualifiée de « normale » et n'a rien d'exceptionnel.

7. Elle le devient (mais sans doute trop facilement) si on compare le taux de 2005 à celui du référendum le moins éloigné dans le temps, soit celui relatif au quinquennat (2000) pour lequel l'abstention avait enregistré un taux record de 70%, avec là encore, toutefois, consignes explicites de boycott de la part de nombreux protagonistes.

8. Autre étalon possible, garder le même type de consultation (référendum), neutraliser ceux qui sont « biaisés » par des appels à l'abstention (1988 sur la Nouvelle-Calédonie, 1972 et 2000 précités) et, en prenant un peu de profondeur de champ, faire la moyenne arithmétique des taux des six précédentes consultations référendaires depuis 1958, soit 22,3%. Ainsi ajustée, la participation de 2005 ressort cette fois-ci comme *faible* ou *médiocre*, ce que se plaisent à souligner plusieurs observateurs favorables au « oui ».

9. Pour contourner l'obstacle de comparaisons établies sur une trop longue période (donc du calcul d'une moyenne sans grande signification puisque télescopant sur un demi-siècle, plusieurs états très contrastés de rapports au vote et d'enchantements du politique), on peut à l'inverse prendre le risque de choisir le scrutin (très souvent d'une autre nature) immédiatement antérieur, en l'espèce, ironie du sort, les élections européennes de juin 2004, dont on a déjà relevé qu'avec un taux d'abstention de 56,7%, elles faisaient, par contraste, apparaître la participation au référendum sur la Constitution comme tout à fait *exceptionnelle*.

10. Adoptons une position médiane et lisons les courbes sur moyenne période. Multiplions les cas (quitte à mélanger les genres) et travaillons maintenant sur la moyenne arithmétique des scrutins sur les cinq dernières années (2001-2005), soit : $n = 10$ ¹⁶. On obtient un taux moyen d'abstention de 34,75% (chiffres métropole), soit près de cinq points de plus que pour le scrutin qui nous intéresse. Deux millions d'abstention en moins en 2005 par rapport au taux moyen des cinq dernières années, la participation peut être qualifiée de *forte*¹⁷ : elle n'est, sur les onze scrutins retenus, dépassée que dans deux occurrences (les deux tours des présidentielles).

¹⁶ En intégrant les deux tours des présidentielles, régionales et législatives, mais en neutralisant le référendum sur le quinquennat, trop atypique.

¹⁷ Rappelons qu'en 2005 un point rapporté aux inscrits, représente près de 400 000 électeurs.

Tableau II
Taux d'abstention (métropole) : 2001-2005

<i>Type de scrutin</i>	<i>Date</i>	<i>Taux d'abstention</i>
Présidentielle 2	2002	19,1%
Présidentielle 1	2002	27,1%
Référendum	2005	29,1%
Municipales	2001	32,7%
Régionales 2	2004	34,3%
Cantoniales	2001	34,4 %
Législatives 1	2002	35,6%
Cantoniales	2004	36,1%
Régionales 1	2004	37,8%
Législatives 2	2002	39,7%
Européennes	2004	56,7%

11. Ces comparaisons par niveau peuvent être, au besoin, complétées par des comparaisons en pente. Au regard de la dynamique observée depuis une vingtaine d'années de « désertion des urnes » et d'abstentionnisme intermittent comme rapport désormais modal au vote, comment se situe, rapporté aux autres types de consultations, le référendum de 2005 ?

Ce raisonnement en pente conforte celui en niveau. En moyenne, pour les neuf types de consultations comparées, les taux d'abstention d'une décennie à l'autre progressent de 5,1%. Dans un contexte tout à fait atypique (duel Chirac/Le Pen), seul le second tour de l'élection présidentielle de 2002 fait exception. La quasi-stabilité des taux de participation de 1992 (Maastricht) à 2005 (Constitution) apparaît donc bien comme l'exception confirmant la règle et témoigne dès lors d'une mobilisation littéralement *extra-ordinaire*.

Tableau III
Evolution des taux d'abstention d'une décennie à l'autre

<i>Scrutin</i>	<i>Décennie 1990</i>	<i>Taux</i>	<i>Décennie 2000</i>	<i>Taux</i>	<i>Différentiel</i>
Présidentielle 2	1995	19,5%	2002	19,1%	-0,4
Référendum	1992	28,9%	2005	29,1%	+0,2
Municipales	1995	30,6%	2002	32,7%	+2,1
Législatives 1	1993	30,5%	2002	35,6%	+5,1
Présidentielle 1	1995	20,6%	2002	27,0%	+6,4
Régionales	1992	31,3%	2004	37,8%	+6,5
Cantoniales	1992	29,3%	2004	36,1%	+6,8
Législatives 2	1993	30,9%	2002	39,7%	+8,8
Européennes	1994	46,2%	2004	56,7%	+10,5

12. Reste une dernière base de comparaison, généralement peu sollicitée car se prêtant ordinairement peu à des opérations de mise en équivalence : celle qui consiste à rapporter le taux de mobilisation électorale enregistré en France à ceux ayant cours dans d'autres pays. Le processus de ratification de la Constitution ayant très majoritairement été parlementaire, seuls les cas de l'Espagne, des Pays-Bas et du Luxembourg pouvaient être convoqués, les deux derniers organisant leur référendum après la France. Ne demeure donc que le précédent espagnol, marqué par le contraste entre une approbation massive des votants (77% voire 82% en décomptant les bulletins blancs), et une abstention record (58%). Là encore, cet ultime terrain de comparaison plaiderait plutôt pour une évaluation fortement laudative de la participation électorale française¹⁸.

Une fois noté qu'aucun de ces étalons de référence n'est, en lui-même, totalement illégitime ou aberrant, reste à prendre acte des appréciations variées et parfois contradictoires que leur sollicitation respective produit. Il ne serait dès lors pas sans intérêt sociologique d'articuler étalons retenus, jugements prononcés et position des analystes dans l'espace des exégètes autorisés. On se contentera, plus prosaïquement, de constater qu'*in fine*, seule une des douze bases de comparaison identifiées (taux 2005 rapporté à la moyenne des taux référendaires durant la V^e République) permet de soutenir que la mobilisation fut *médiocre*, les autres bases de comparaison incitant plutôt à la lire et à la traduire sur une échelle allant de *soutenue* à *exceptionnelle*, en passant par *forte* voire *inespérée*...

Les conditions de félicité d'une mobilisation réputée improbable

Outre qu'elle permet la reconstitution quasi exhaustive des attendus des verdicts électoraux rendus en matière de participation électorale, la typologie présentée ci-dessus permet également de nourrir le dossier – très général et qui dépasse le cas d'espèce étudié – des conditions d'une mobilisation, improbable *ex ante*. Une demi-douzaine de conditions, globalement réunies en 2005, peuvent être citées.

1. En premier lieu, la simplicité du choix, idéalement offerte lors d'un référendum ou d'un second tour d'élection présidentielle. Contrairement à une opinion naïve souvent émise, la démultiplication des options et l'ouverture de la gamme des possibles n'induisent pas (on l'a encore vérifié aux premiers tours de la présidentielle et des législatives de 2002) une mobilisation massive que garantirait la possibilité pour chacun d'exprimer très finement son opinion spécifique. Ce constat acté de longue date, il paraît dès lors peu logique de dénoncer le caractère composite des camps ainsi constitués : un choix binaire (de beaux esprits pourront toujours dire « manichéen ») produit théoriquement (condition nécessaire mais insuffisante) une mobilisation électorale plus forte mais engendre aussi, par la force des choses, des configurations conglomérales et hétérogènes sur le plan tant social que partisan.

¹⁸ D'où cette question faussement ingénue de certains observateurs : un « oui » massif acquis au prix d'une démobilisation électorale massive vaut-il un « non » moins nettement hégémonique mais généré par une participation beaucoup plus importante ? En raisonnant en pourcentage de leurs inscrits respectifs, le « oui » espagnol s'établit à 32%, le « non » français à 37,5%.

2. Seconde condition, très évidente mais qui permet d'expliquer la faible mobilisation de certaines consultations satisfaisant au principe de simplicité (référendum sur l'élargissement européen, sur le quinquennat, sur la Nouvelle-Calédonie, second tour de la présidentielle de 1969...), l'engagement concurrentiel dans le jeu des acteurs et forces politiques. Qu'une force politique importante et ses relais sociaux (respectivement le PS, le RPR, le PCF dans les cas précités) viennent à faire défaut, fassent campagne pour l'abstention, discréditent et tiennent pour nulles et non avenues les options offertes (*bonnet blanc et blanc bonnet*), et c'est tout le jeu lui-même, et l'*illusio* qui lui est constitutive, qui en ressortent partiellement démonétisés. En 2005, tous les acteurs politiques institués « jouèrent le jeu », s'accordèrent pour en souligner la valeur, les fractures intrapartisanes (singulièrement au PS) semblant encore « doubler la mise ».

3. Troisième condition s'ajoutant aux deux précédentes, le caractère incertain du dénouement, l'idée (si souvent proclamée et souvent si peu crédible) que « chaque voix compte », et qu'en tout cas, « tout n'est pas déjà joué ». La publication quotidienne des enquêtes d'opinion lors des six dernières semaines de campagne a joué en l'espèce un rôle diamétralement opposé à celui opéré en 2002. En pronostiquant unanimement un duel Chirac/Jospin, les sondages pré-électoraux contribuèrent probablement (mais dans des proportions que tout le monde ignore) à une certaine démobilisation électorale. En mettant spectaculairement en scène trois revirements successifs de majorité au printemps 2005, les sondages ont marginalement contribué à alimenter un suspense qui, là encore, redonnait une certaine valeur à un jeu qui n'était ici pas joué d'avance.

4. Le « faites vos jeux » électoraux revêtitra d'autant plus de valeur sociale qu'avant l'échéance, on aura persuadé les éventuels participants que « rien ne va plus » ou, plus exactement, que tout risque de ne plus aller si d'aventure telle ou telle option l'emportait. La valeur du jeu (et donc l'intérêt à y participer) est proportionnelle à la dramatisation des enjeux et à la généralisation d'un sentiment de risque majeur généré par l'issue du scrutin¹⁹. Cette condition fut là encore largement réunie, ce que suffit à attester l'ampleur de la polémique autour d'un possible « plan B » (l'expression est passée depuis dans le langage courant en France) dont l'existence (voire le fracas provoqué par les déclarations de J. Delors) et le degré de réalité (nul, utopique, ou inévitable) peuvent être relus comme autant de signes ostentatoires d'un choix représenté comme (ir)réversible, crucial, historique...

5. Sans qu'il soit obligatoire de lui assigner une signification intrinsèquement négative, on peut soutenir qu'une forte participation électorale est d'autant plus probable qu'elle fournit l'occasion (en l'espèce, *le pré-texte* ?) de sanctionner qui une équipe, qui une politique, qui une orientation stratégique, qui un groupe social... jugés néfastes. Dans une joute électorale, on s'imposera d'autant plus facilement comme électeur que l'on entendra s'opposer... au gouvernement Raffarin, à une définition étroitement mercantile de l'idée européenne, mais aussi et à l'inverse

¹⁹ D'où, *a contrario*, la faiblesse des taux de participation enregistrés lors des élections européennes ou cantonales.

que l'on s'opposera à ceux qui systématiquement s'opposent, aux groupes sociaux retardataires et passésistes, bref à ceux qui s'obstinent à ne pas comprendre... Si l'on veut bien admettre, dans une définition malheureusement teintée de fonctionnalisme, que la raison d'être sociale d'un champ politique est de traduire en *les transformant* (et donc en les sublimant) *les divisions sociales* (quelles que soient la fracture et la ligne de force qu'elles empruntent) en *divisions politiques*, la campagne référendaire a fourni en France (et il n'y pas lieu de s'en offusquer) l'occasion de révéler photographiquement et de traduire politiquement certains clivages, lignes de partages et autres conflits d'intérêt dans lesquels de nombreux agents sociaux pouvaient enfin (et assez exceptionnellement) se reconnaître et se positionner.

6. Ce qui nous amène logiquement à une sixième condition : la nécessaire traduction en langage et grammaire socialement compréhensibles, d'enjeux politiques notoirement ésotériques.

En envoyant à tous les électeurs par voie postale, un texte d'une longueur (191 pages) et d'une aridité exceptionnelles ²⁰, en soumettant au suffrage universel un texte formellement constitutionnel, d'une très forte technicité, portant sur une matière européenne *a priori* peu attractive, les initiateurs de la procédure référendaire prenaient le risque de démultiplier ce que les Anglo-Saxons nomment des « *hard issues* » ; du même coup, la probabilité d'une désertion massive mais socialement sélective des urnes – à l'image de la désignation électorale des parlementaires européens – était maximale, et sans doute partiellement perçue sinon conçue comme telle ²¹.

Sauf à ce qu'un processus protéiforme de décodage et de traduction s'opère et permette à chacun d'articuler ses espoirs, problèmes ou angoisses avec un traité dont la lisibilité n'était pas, à l'instar de tous les textes constitutionnels, la vertu première.

Le miracle ici – si miracle il y eut – résida dans le fait que de nombreux électeurs, malheureux non détenteurs d'une agrégation de droit public option droit communautaire, parvinrent, au terme d'un processus d'appropriation sélective nécessairement complexe et ambivalent, à identifier dans le texte proposé, la source de tout ou partie de leurs difficultés ou raisons de craindre, d'espérer et de croire, et établirent ce faisant, un lien – plus ou moins serré ou ténu – entre leur devenir individuel, familial, professionnel ou collectif... et la question posée.

On accueillera dès lors avec beaucoup de circonspection, les déclarations naïvement indignées tendant – selon des modalités d'annotation déjà citées – à considérer que les réponses non dictées par une lecture strictement juridique d'un

²⁰ Un décret, une question, un exposé des motifs, un préambule, trois parties se subdivisant en 26 titres, 21 chapitres, 51 sections, à quoi on doit ajouter un quatrième titre composé de 36 protocoles et de deux annexes, et enfin un acte final...

²¹ Voir cet acte discursif probablement manqué du Premier ministre, J.-P. Raffarin estimant en fin de campagne « qu'un bon électeur du « non » est un électeur abstentionniste ». Dans le registre lourdement didactique (et involontairement humoristique) qui caractérise certaines de ses prises de position, on renverra également à la déclaration de l'ancien chef de l'Etat et président de la Convention, V. Giscard d'Estaing, pour qui, « soumettre le traité au référendum populaire est une bonne idée... à condition que le « oui » l'emporte ».

document présentant tous les signes extérieurs de la juridicité, étaient nulles et non avenues car « hors sujet ». Sauf à vouloir confier l'approbation de ce document à un cercle autorisé de professionnels de l'exégèse juridique – lesquels, au passage, n'étaient déjà pas unanimes à qualifier le traité de « constitutionnel » – les modalités de lecture du texte ne pouvaient être que plurielles, polysémiques, partiellement obliques et formellement désajustées. Ce que, du reste, nous enseignent quatre décennies de recherche en sociologie de la réception des produits symboliques qui placent au centre de leurs investigations la distance et les torsions séparant les intentions discursives du locuteur, des conditions pratiques de réception des « lecteurs »²². Que « le pacte de lecture »²³ suggéré par les énonciateurs ait été enfreint n'a donc rien qui doive étonner, la démultiplication des opérations de décodage ou de transcodage étant une ultime condition nécessaire à la réunion d'un cénacle socialement élargi de lecteurs intéressés.

La subsistance d'un « Ordre électoral »

Terminons-en avec ce point trop souvent aveugle qu'est la mobilisation électorale. Que la participation électorale ait été, au regard du texte soumis à ratification, « forte », « exceptionnelle », ou « inespérée » ne saurait induire une subversion totale des « lois » et régularités ordonnant les rapports au vote et à l'acte de vote, ce que certains discours dithyrambiques vantant « l'extra-ordinaire sursaut du peuple contre les élites » tendrait à suggérer. Quoique socialement moins discriminant que l'élection des parlementaires européens, le référendum étudié laisse pleinement subsister des traces et des empreintes de ces phénomènes de « cens caché »²⁴.

Comme on l'a déjà noté, les sondages post-électorales ou « sortie des urnes » ne sont pas les meilleurs témoins de cette abstention différentielle. Travaillant sur des populations auto-sélectionnées et sur une pratique encore jugée coupable pour beaucoup, les « données » qu'ils nous donnent à voir sont contradictoires quand elles ne sont pas aberrantes²⁵. Force est donc de faire retour à la « vieille » géographie

²² Voir par exemple la belle synthèse de B. LE GRIGNOU, *Du côté du public. Usages et réceptions de la télévision*, Paris, Economica, 2003, et, plus récemment, l'ouvrage collectif sous la direction de I. CHARPENTIER (dir.), *Comment sont reçues les œuvres*, Paris, Créaphis, 2006.

²³ Pour un autre exemple d'appropriation sans lecture : P. LEHINGUE, B. PUDAL, « Retour à l'expéditeur. Éléments de déconstruction d'un « coup politique » : La « lettre à tous les Français » de F. Mitterrand », in *La communication politique*, Paris, PUF/CURAPP, 1991.

²⁴ D. GAXIE, *Le cens caché. Inégalités culturelles et ségrégation politique*, Paris, Le Seuil, 1978.

²⁵ Si l'on compare, par exemple, le sondage TNS SOFRES (1 500 interviewés) et le sondage CSA (5 216) réalisés le jour du scrutin, le premier intégralement par téléphone, le second pour partie en « sortie des urnes », le premier donne pour les plus de 65 ans, un taux d'abstention de 30%, que le second décompose en 37% (tranche 65-74 ans) et 60% (75 ans et +). Les écarts enregistrés sur les professions sont également erratiques, ce que ne saurait suffire à expliquer la différence de convention de codage retenu (profession du chef de ménage pour la SOFRES, profession de l'interviewé pour CSA) : dans un cas, 39% d'abstention chez les employés, 22% dans l'autre cas, ou encore 11% pour les professions libérales et cadres

électorale et de revenir aux « données brutes » du scrutin. Sur un échantillon de 250 communes représentatif de l'armature urbaine de la France ²⁶, la hiérarchisation des taux de participation dessine au regard de la ségrégation sociale des lieux de résidence une carte fort peu ambiguë.

Les sites dans lesquels les taux d'abstention sont les plus faibles (autour du quart des inscrits) sont également (en fait, demeurent) ceux où sont sur-représentés les catégories sociales à fort capital économique et – secondairement – culturel (certains arrondissements de Lyon ou de Paris et, parmi ceux-ci, les 5^e, 6^e, 7^e ou 16^e, ou la proche couronne résidentielle comme Neuilly-sur-Seine, Saint-Maur-des-Fossés ou Rueil-Malmaison). A l'inverse, les terres de forte abstention (40% et plus des inscrits), traditionnellement localisées à l'Est du pays (Alsace, Lorraine) ou dans le Midi méditerranéen (Corse), se singularisent aussi souvent par le caractère particulièrement démuni des populations y résidant (Tourcoing, Roubaix, Forbach, Monceau-les-Mines, Aubervilliers, Bobigny, Saint-Denis, les quartiers les plus populaires de Marseille...). Si l'interprétation de ces données doit pour de multiples raisons demeurer prudente ²⁷,

supérieurs (données CSA), 30% pour la SOFRES, soit 3 points d'abstention de plus que pour les ouvriers, ce qui paraît sociologiquement inédit. La proportion d'abstentionnistes serait, pour la SOFRES de 27% parmi les titulaires d'un diplôme supérieur au bac, mais tomberait à 23% pour l'institut CSA... 42% des retraités se seraient abstenus pour le CSA, mais la SOFRES n'en recense que 29%...

²⁶ On a constitué cet échantillon de 250 villes comme suit : toutes les villes préfectorales de la France métropolitaine (intégrant donc de gros bourgs ordinairement négligés comme Mende, Foix, Le Puy...), les villes centre comportant plus de 50 000 habitants aux recensements de 1975 et/ou 1999, les villes centres d'aires urbaines de plus de 60 000 habitants aux mêmes dates (intégrant donc des villes de moyenne importance comme Annemasse, Forbach ou Béthune), les communes comportant plus de 25 000 inscrits aux présidentielles de 2002, enfin, pour des raisons d'équilibre démographique dans l'échantillon, les arrondissements des trois plus grandes métropoles françaises (Paris, Lyon, Marseille).

²⁷ N'oublions jamais que par construction, elles laissent dans l'ombre le phénomène, socialement très clivé, de la non-inscription sur les listes électorales, qui, s'il était pris en compte, aggraverait encore les écarts. La base de calcul (les listes électorales) n'est pas non plus exempte de critiques, et l'on peut penser qu'à Paris aussi bien qu'en Corse, les radiations massives de « vrais faux » électeurs opérées au début de la décennie contribuent à fausser les comparaisons dans le temps (et donc dans l'espace), tout en surévaluant la progression de la participation électorale. Autre phénomène troublant, le calcul national par commune d'un coefficient de corrélation *% abstentions 2005- % ouvriers actifs* révèle une liaison très faible pour ne pas dire nulle (0,09), ce qui incite à revenir sur une définition trop exclusivement ouvriériste des classes populaires. Un calcul personnel limité aux 128 cantons de la région Picardie (région la plus ouvrière de France et celle, avec le Nord-Pas-de-Calais, où d'un référendum à l'autre, l'abstention a le plus progressé), confirme que la liaison statistique la plus forte unit l'abstention non pas à la catégorie socio-professionnelle « ouvrier » prise dans sa globalité (coefficient de -0,18 légèrement négatif du fait de la localisation souvent rurale des ouvriers picards), mais à celle des « employés » (0,45). Il faut, s'agissant des ouvriers, descendre au niveau 2 du codage INSEE pour trouver des liaisons à la fois conséquentes et significatives (par exemple, ouvriers non qualifiés du secteur de l'artisanat : 0,38).

Tableau IV
Les vingt taux d'abstention les plus faibles et les plus élevés (communes urbaines)

	Abstention 2005 (-)	Différentiel/1992		Abstention 2005 (+)	Différentiel/1992
Paris 6 ^e	19,55	-8,0	Roubaix	48,21	+12,0
Paris 7 ^e	20,44	-7,8	Marseille 1	45,96	n.d.*
Paris 5 ^e	20,52	-8,2	Bastia	45,50	-1,6
Paris 14 ^e	22,94	-8,3	Forbach	44,96	+3,2
Paris 15 ^e	22,98	-7,1	Tourcoing	44,16	+12,1
Paris 16 ^e	23,24	-5,1	Aubervilliers	43,84	+2,1
Lyon 6 ^e	23,40	n.d.*	Sarcelles	43,70	+5,5
Paris 9 ^e	23,74	-9,3	Ajaccio	43,10	-1,8
Neuilly-sur-Seine	24,30	-0,5	Saint-Denis	42,46	+1,9
Paris 12 ^e	24,57	-7,0	Bobigny	41,88	+5,0
Paris 17 ^e	24,67	-6,7	Châlons-en-Champagne	41,07	+2,0
Antony	24,77	-0,5	Mantes la Jolie	40,95	+0,4
Paris 11 ^e	24,89	-8,8	Marseille 2	40,87	n.d.
Paris 13 ^e	25,24	-5,4	Mulhouse	40,50	+5,8
Périgueux	25,56	-4,8	Troyes	40,30	+4,8
Saint-Maur-des-Fossés	25,59	-1,1	Vénissieux	40,26	+4,7
Puteaux	25,59	-3,3	Creil	40,12	+1,2
Quimper	25,90	0	Montceau-les-Mines	39,97	-1,5
Lyon 5 ^e	26,20	n.d.	Metz	39,90	+2,2
Clamart	26,30	-2,5	Aulnay-sous-Bois	39,39	+4,4

* n.d. = non disponible.

l'analyse localisée des résultats fait suffisamment ressortir les contrastes pour dissiper certaines illusions. A rebours des discours enchantés célébrant le retour des classes populaires aux urnes, on observe une progression sur treize ans (1992-2005) de l'abstention dans des communes défavorisées, initialement fort peu participationnistes et, à l'inverse, à partir d'un étiage déjà très bas, une baisse des taux d'abstentions sur la même période dans les communes les plus privilégiées. Polarisation timide que confirme et conforte l'analyse du choix des votants effectifs...

Sur deux lectures « polaires » des résultats

Signe d'un fort encastrement politique des controverses scientifiques, tout se passe comme si, à la répartition binaire des votes effectivement émis, faisait pièce, comme par homologie, une distribution binaire des interprétations, certains analystes (souvent proches du « oui ») privilégiant une lecture « politique » des résultats ²⁸ quand leurs pairs (souvent proches du « non ») en tiennent plutôt pour une retranscription « sociale ». On examinera successivement ces deux « blocs » d'arguments qui, à la réflexion, sont sans doute moins « durcis », exclusifs et contradictoires que leur exposition médiatique l'a parfois laissé entendre. Si, comme il faut toujours le répéter, il n'y a de sociologie que de la différence, on peut faire l'hypothèse que ces deux lectures, par un phénomène classique de cécité et de lucidité croisées, n'appréhendent pas les mêmes types d'électeurs et de rapports (inégalement investis) au vote.

Eléments pour une lecture « politique »

Pour l'essentiel, les lectures politiques (pour ne pas dire, « politologiques », au sens non nécessairement laudatif du terme) puisent leur démonstration dans la couleur *politique* de l'auteur de la question posée, dans la position de ce dernier dans le champ *politique* de l'époque, dans les prises de position *politiques* des principales forces partisanes, et dans la distribution des électors en fonction des sympathies *politiques* (ici partisanes) des électeurs.

Le premier critère conduit à insister, enquêtes d'opinion à l'appui, sur le très faible capital de popularité (32% à la fin du mois d'avril selon une enquête SOFRES, moins cinq points en un mois) dont dispose J. Chirac (pour ne rien dire de son Premier ministre), initiateur, comme F. Mitterrand en 1992, de la procédure référendaire. On oriente ainsi le regard sur la thématique, suffisamment plastique pour être omnibus, du « vote sanction » (mais aussi du « hors sujet » et du « contre-sens » à la question posée), en omettant peut-être qu'à l'automne 1992, la position de F. Mitterrand n'était guère plus enviable (le désastre des législatives de mars 1993 allait le confirmer), ce qui n'empêcha pas le « oui » au traité de Maastricht de l'emporter à l'époque de justesse ²⁹.

²⁸ Voir par exemple les intertitres de l'article précité de G. LE GALL : « quelques brèves relectures sociologiques », « une nécessaire relecture politique », « pour une lecture idéologique du 29 mai », « un fort tropisme populiste chez les « non » ».

²⁹ Autre indication, fragmentaire et fragile au regard de l'imposition de problématique qui préside à ces questionnaires fermés à choix multiples, la « volonté de sanctionner le gouvernement et J. Chirac » n'arrive dans les enquêtes postélectorales qu'en cinquième position

Le côté plutôt court d'une telle explication *ad hoc* oblige à considérer le spectre des prises de positions partisans et leur évolution depuis 1992.

Demeurent, d'un référendum à l'autre, partisans du « non », les organisations d'extrême gauche, le PCF, les souverainistes de la famille gaulliste (mais dans de moindres proportions, l'hostilité d'un N. Dupont-Aignan n'ayant pas le même poids politique en 2005 que l'opposition d'un C. Pasqua ou d'un P. Seguin suivis en 1992 par près d'un tiers des cadres du RPR), une partie du PS (à l'inverse en plus grande proportion, la défection de J.-P. Chevènement en 1992 pesant moins lourd que celles conjuguées des courants Fabius, Emmanuelli, Montebourg et Mélenchon en 2005), le FN (uni en 1992, scindé en 2005), à quoi il convient d'ajouter, force politique inexistante en tant que telle en 1992, ce qu'il est convenu de nommer la mouvance altermondialiste qui joua un rôle non négligeable dans l'organisation locale des « comités pour le « non » »³⁰.

Prendent officiellement position pour le « oui », en 2005 comme en 1992, le PS (au terme d'un référendum interne où l'on put recenser deux votants sur cinq partisans du « non », lesquels firent plus ou moins activement campagne en ce sens), l'UDF, les Verts (beaucoup plus partagés en 2005 qu'ils ne l'étaient douze ans plus tôt), l'UMP (à l'inverse plus unie que ne l'était le RPR en 1992), à quoi on doit ajouter, effets pervers inclus, une grande partie de ceux composant ce que l'on a peine à nommer la « société civile » (grandes plumes et voix des médias, chefs d'entreprise, artistes, voire chefs d'Etat étrangers).

Quel pouvoir prédictif recèle la connaissance des prises de position des (bien nommés ?) porte-parole politiques ?

Projetant sur le corps électoral 2005 la distribution théorique des suffrages résultant des prises de position respectives des candidats de la présidentielle de 2002, on a pu calculer que le « oui » aurait dû l'emporter par 53,4% des voix (14 800 000 suffrages pour sacrifier jusqu'au bout à ces décomptes de papier)³¹ contre 46,6% pour le « non » (12 950 000)³². Les résultats effectifs s'avèrent presque exactement... inverses (12 800 000 voix pour le « oui », 15 450 000 pour le « non »). On perçoit aisément les travers de ce type de raisonnement : postuler la constance du corps électoral quand chaque année il se renouvelle de près d'un million d'électeurs, omettre les divisions internes à chaque famille partisane (voir le cas de l'électorat Jospin) et

des « motivations » des électeurs du « non » pour Louis Harris, plus loin encore (7^e place) pour le SSU IPSOS, loin derrière, dans les deux cas, l'idée que « la constitution est trop libérale », que le « non » permettra de renégocier la Constitution, qu'il préservera l'indépendance ou l'identité de la France, ou (item également assez labile) que ce vote est la manifestation d'un ras-le-bol général.

³⁰ Voir le texte de E. AGRIKOLIANSKY dans cet ouvrage.

³¹ Soutenu par J. Chirac, L. Jospin, F. Bayrou, N. Mamère, A. Madelin, C. Lepage dont on additionne les voix.

³² Suffrages recueillis par les autres candidats en 2002 ayant appelé à voter « non », soit J.-M. Le Pen, J.-P. Chevènement, A. Laguiller, J. Saint-Josse, O. Besancenot, R. Hue, C. Boutin, D. Gluckstein.

surtout considérer qu'il existe des électorats partisans solidifiés dont les membres se définiraient principalement par leurs attaches et leurs convictions partisanses ³³.

Si toutefois on admet que les attentes électorales sont partiellement sous contrainte d'offre électorale, la lecture « politique » des résultats n'est pas totalement dépourvue de signification, à condition de ne pas l'ériger en *summa divisio*.

Tableau V
Evolution des suffrages exprimés de Maastricht à la Constitution
(ventilation partisane)

<i>Electeurs se déclarant proches de</i>	<i>« Oui » 1992 IPSOS</i>	<i>« Oui » 2005 IPSOS</i>	<i>Evolution IPSOS</i>	<i>« Oui » 1992 L. Harris</i>	<i>« Oui » 2005 L. Harris</i>	<i>Evolution L. Harris</i>
UMP (ex-RPR)	41%	80%	+39	31%	80%	+49
PS	78%	44%	-34	76%	46%	-30
Extrême gauche	30%	6%	-24	n.d.	n.d.	n.d.
Verts	57%	40%	-17	57%	60%	+3
PCF	19%	2%	-17	16%	7%	-9
UDF	61%	76%	+15	59%	77%	+18
Aucun parti	45%	31%	-14	36%	40%	+4
FN	8%	7%	-1	7%	8%	+1

Enquêtes post-électorales par téléphone IPSOS (3 353 enquêtés) et L. Harris (1 402).

Pour de multiples raisons, aucun des chiffres du tableau V n'est à « prendre au pied de la lettre » ³⁴ ; avec toutes les précautions d'usage, ils indiquent toutefois une réceptivité certaine d'une partie des électeurs aux consignes partisanses, les deux inversions les plus spectaculaires (plus de 30 points) affectant les électeurs proches des deux formations ayant, en interne, le plus évolué sur la question : PS et UMP.

La géographie des évolutions atypiques d'un référendum à l'autre confirme, pour partie, cette relative prégnance des structures d'offre partisane.

Au niveau national, et pour un taux d'abstention comparable, le « oui » perd environ six points de 1992 à 2005 (pourcentages exprimés métropolitains). Comme souvent, ce reflux national massif dissimule des dynamiques plus contrastées qui, agrégées au niveau national, se compensent et tendent à être occultées. Les

³³ Pour une réfutation de cette illusion inégalement fondée : P. LEHINGUE, « L'objectivation statistique des électorats : que savons-nous des électeurs du FN ? », in J. LAGROYE (dir.), *La politisation*, Paris, Belin, 2003, p. 247-278.

³⁴ On postule ici la constance nominale sur douze ans des électorats partisans ; les marges d'erreurs sur les petites formations sont particulièrement élevées et le sont encore plus pour l'électorat apparemment le plus constant (*i.e.* le moins volatile) dans ses votes (FN) ; quoique divergeant moins que sur les clivages socioprofessionnels (voir *infra*), les instituts concurrents (ici IPSOS et Louis Harris) fournissent des chiffres parfois très éloignés, et notamment (ce qui n'étonnera personne) s'agissant des deux conglomerats les plus flous : Verts et « sans sympathie partisane ».

géographes du laboratoire MTG de Rouen ³⁵ ont ainsi calculé que les deux tiers des 36 000 communes françaises avaient effectué, d'un référendum à l'autre, le même choix (près de 21 000 votant par deux fois « non » et un peu moins de 4 000, par deux fois « oui »). Près de 9 000 (un quart) passent, à l'image du résultat agrégé global, du « oui » au « non », mais, phénomène trop peu cité, un peu moins de 3 000 (2 775, soit 7% du total) effectuent le trajet inverse, passant du « non » au « oui ».

Tableau VI

Les vingt plus fortes progressions du « oui » d'un référendum à l'autre (% exprimés)

<i>Communes</i>	<i>« Oui » 1992</i>	<i>« Oui » 2005</i>	<i>Progression</i>
Neuilly-sur-Seine	62,9%	82,5%	+19,6
Paris 16 ^e	62,8%	80,0%	+17,2
Paris 7 ^e	64,6%	80,5%	+15,9
Boulogne-Billancourt	60,0%	73,4%	+13,4
Levallois-Perret	54,6%	67,7%	+13,1
Paris 17 ^e	61,3%	72,0%	+11,7
Rueil-Malmaison	56,5%	66,9%	+10,4
Courbevoie	57,9%	67,7%	+9,8
Marcq-en-Barœul	55,8%	65,6%	+9,8
Paris 9 ^e	62,6%	72,1%	+9,5
Paris 6 ^e	70,1%	79,4%	+9,3
Saint-Raphaël	44,0%	53,1%	+9,1
Versailles	59,5%	68,3%	+8,8
Saint-Maur-des-Fossés	56,2%	64,8%	+8,6
Ivry	27,7%	36,2%	+8,5
Saint-Germain-en-Laye	63,3%	71,3%	+8,0
Paris 15 ^e	64,1%	72,1%	+8,0
Biarritz	54,3%	61,5%	+7,2
Hyères	42,1%	48,4%	+6,3
Asnières	54,2%	60,1%	+6,0
Antibes	46,8%	52,6%	+5,8

Dans l'échantillon communal précité (exclusivement urbain, rappelons-le), ce trajet atypique intéresse cinq communes, toutes dirigées par un maire étiqueté à droite et qui, à l'exception de Bourges, appartiennent toutes à la région PACA (Saint-Raphaël, Antibes, Cannes, Le Cannet). Les raisons de ce revirement « à contre-courant » des tendances nationales sont partiellement politiques : les cadres RPR et divers droite de ces localités avaient, en 1992, donné des consignes de vote en faveur du « non » et soutenu un mot d'ordre inverse en 2005. En travaillant sur la même population mais en élargissant notre sous-échantillon aux communes urbaines dont la proportion relative de « oui » a, à rebours des tendances nationales, enregistré une

³⁵ M. BUSSI, C. COLANGE, J. FOURQUET, « Permanences et mutations de la géographie référendaire européenne », *Revue politique et parlementaire*, 1036, 2005, p. 39-50.

progression en treize ans (n = 53 sur 250), on retrouve globalement, ce même facteur explicatif.

A deux exceptions près (d'ailleurs peu probantes)³⁶, toutes les communes enregistrant une progression importante du vote « oui » (souvent doublée, comme on l'a vu, d'une progression de la participation) sont dirigées par des édiles de droite, sont des communes historiquement très ancrées à droite³⁷, et qui, dans le cadre de la campagne référendaire, ont vu « leurs leaders d'opinion » changer d'avis ou de personne (le cas le plus éloquent étant celui des villes résidentielles des Hauts-de-Seine où N. Sarkozy en 2005 semble avoir éclipsé l'influence déclinante de l'ancien président du Conseil général et fondateur du RPF, C. Pasqua). Les réseaux partisans et/ou clientélistes ont donc incontestablement joué. Mais, indice d'incomplétude des lectures politiques, il n'est nul besoin d'être fin connaisseur de la sociologie urbaine française pour remarquer l'extraordinaire concentration de cités nanties et des « beaux quartiers » dans ce micro-échantillon. On souscrit dès lors volontiers aux remarques de l'équipe de M. Bussi pour qui, « *par-delà* (souligné par nous) la mise en conformité d'une grande partie de l'électorat de droite avec les prises de position de ses leaders sur la question européenne, cette géographie presque caricaturale, traduit clairement le rattachement au traité constitutionnel des espaces plutôt bien placés dans la mise en concurrence des territoires et/ou bénéficiant largement de la mobilité internationale, touristique, d'affaires ou résidentielle »³⁸.

La même matrice explicative – prégnance du facteur politique mais dans le cadre et les limites de configurations sociales à convoquer dans l'analyse –, trouve à s'appliquer s'agissant des sites pour lesquels la chute relative des votes « oui » est très supérieure à la moyenne nationale (on a ici retenu, conventionnellement, plus du double, soit une baisse d'au moins 13%).

³⁶ Ivry, pour laquelle on peut soupçonner un problème de contrôle des registres électoraux en 1992, et le 9^e arrondissement de Paris, arraché de justesse par les listes Delanoë aux municipales de 2002.

³⁷ Hyères et Levallois basculent plus récemment, mais au regard des transformations foncières, sans doute durablement.

³⁸ M. BUSSI, C. COLANGE, J. FOURQUET, *op. cit.* Le cas de la Vendée, qui malgré la campagne active de P. de Villiers, est l'un des rares départements à basculer du « non » au « oui », est symptomatique de cette primauté des configurations économiques et sociales (ici faible taux de chômage et région profitant largement de la manne touristique) que ne saurait condenser le schème très connoté « ouvert/fermé ». Il faudrait, comme toujours, descendre plus bas dans les échelles d'observation et d'analyse pour remarquer par exemple, que sur la Bretagne côtière, tout oppose, étiquettes politiques mises à part ou neutralisées, les cités balnéaires (très largement favorables au « oui ») aux ports de pêche ou de transformation des ressources maritimes (très largement favorables au « non »).

Tableau VII
Les 21 plus fortes baisses du « oui » d'un référendum à l'autre (% exprimés)

<i>Communes</i>	<i>« Oui » 1992</i>	<i>« Oui » 2005</i>	<i>Baisse</i>
Liévin	43,0%	21,6%	-21,4
Bruay-la-Buissière	44,0%	25,4%	-18,6
Wattrelos	50,2%	31,9%	-18,3
Sarcelles	54,6%	37,5%	-16,9
Foix	57,6%	40,9%	-16,7
Lens	45,0%	29,0%	-16,0
Saint-Nazaire	60,4%	44,8%	-15,6
Vénissieux	45,8%	30,3%	-15,5
Cahors	58,7%	43,6%	-15,1
Laon	54,3%	39,5%	-14,8
Vitrolles	44,5%	29,8%	-14,7
Forbach	58,8%	44,1%	-14,6
Denain	38,6%	24,1%	-14,5
Evry	59,6%	45,3%	-14,3
Martigues	42,8%	28,6%	-14,2
Charleville-Mézières	54,4%	41,5%	-13,9
Mende	64,3%	50,5%	-13,8
Boulogne-sur-Mer	47,7%	33,9%	-13,8
Calais	39,5%	25,6%	-13,8
Créteil	59,0%	45,3%	-13,7
Colomiers	58,7%	45,0%	-13,7
Nevers	56,7%	43,4%	-13,7

Sous de nombreux rapports, le tableau VII est l'exact anti-symétrique du tableau VI. Dans le premier cas, seules deux municipalités étaient administrées par un édile de gauche. Ici, sur les vingt et une communes recensées, seules cinq ne sont pas (deux) ou plus (trois) dirigées par un maire de gauche ³⁹, que ce dernier soit socialiste (pour la moitié), chevènementiste (Saint-Nazaire) ou communiste (Vénissieux, Denain, Martigues, Calais). De la même manière, la plupart de ces communes sont des fiefs historiques de la gauche (douze d'entre elles appartiennent au premier décile du vote Jospin lors du duel avec J. Chirac en 1995) ⁴⁰. La fréquence des inversions brutales de tendance dans les municipalités de vieille tradition socialiste (singulièrement celles du Nord-Pas-de-Calais, sur-représentées dans ce tableau) incite à donner toute sa part à l'écho et au trouble qu'ont provoqué chez les sympathisants socialistes les débats au sein de « leur » parti.

³⁹ Mende, Forbach, Laon (ex-cité socialiste), Cahors (fief radical de M. Faure, l'un des signataires du traité de Rome, récemment conquis par un divers droite) et le Vitrolles des époux Mégret (repris depuis par le PS).

⁴⁰ Par ordre décroissant de suffrages accordés au second tour au candidat de la gauche unie en 1995, Liévin (+ de 72% des exprimés), Bruay, Denain, Lens, Wattrelos, Vénissieux, Saint-Nazaire, Foix, Colomiers, Calais et Nevers (57,7%).

Pour autant, deux « bémols » incitent, là encore, à relativiser le poids spécifique d'une explication purement politique des votes. Un nombre important de municipalités socialistes bascule lourdement dans le camp du « non » malgré les consignes des responsables ou anciens dirigeants locaux, parmi lesquels les plus actifs (D. Strauss-Kahn pour Sarcelles, J. Lang pour Boulogne-sur-mer...). On retrouve par ailleurs sans peine cette géographie sociale « caricaturale » évoquée plus haut, mais en miroir inversé, Liévin, Bruay ou Lens étant à Marcq-en-Barœul dans le Nord-Pas-de-Calais ce que pourraient être Sarcelles à Boulogne-Billancourt en Ile-de-France, Vitrolles ou Martigues à Cannes ou à Antibes en PACA...

Éléments pour une lecture « sociale » des résultats

Qu'entendre, sans la caricaturer, par « lecture sociale » (« sociologique » conviendrait sans doute mieux) des résultats ? Non pas tant, comme on s'est complu à le souligner, la miraculeuse (ou, selon le point de vue, détestable) résurgence d'un « vote de classe », d'autant plus concélébré (ou honni) que l'on s'était accordé à enterrer – selon le vieux schème de la « beauté du mort » – ce mot d'ordre politique que l'on a rarement pris la peine de rendre opérationnel scientifiquement ⁴¹.

Mais plus simplement, le sentiment que l'on a trop vite (et sur la foi d'outils fort rudimentaires ⁴²) « déclassé » comme arriérées des variables de position, de trajectoire ou d'auto-positionnement sociales dont rien ne prouve sérieusement qu'elles ne relèvent que d'un passé dépassé. Ou encore qu'a été, sans bénéfice d'inventaire, jugée obsolète la reconstitution de classes communes d'existence au principe (dans des relations probabilistes à calculer) de perceptions et de visions communes du monde social et de la place que chacun peut ou doit y occuper. Pour le dire autrement, on peut soutenir l'idée que le vote, pour de nombreux agents sociaux que l'on ne veut connaître qu'en leur qualité d'électeurs, est surtout une pratique ordinaire, n'enfermant pas nécessairement de signification étroitement politique, et se résume (ce qui est déjà beaucoup) à l'expression, sous contrainte d'offre électorale, de goûts et de dégoûts sociaux constamment informés, orientés et actualisés par les trajectoires biographiques (réelles, anticipées et/ou subjectivement perçues) de chacun dans un nombre plus ou moins élevé d'espaces et de mondes sociaux.

Cet ambitieux programme admis (sous réserve de validation empirique), la lecture sociologique de résultats électoraux commence plus modestement par la recherche et le constat de différences, d'écarts et d'oppositions sans lesquels le travail sociologique ne peut tout simplement pas débiter.

Le référendum de 2005 a ceci de particulier (c'était déjà le cas, mais de manière moins aigue, en 1992) qu'exceptionnellement, il livre des distributions de préférences électorales statistiquement très discriminées (les tris croisés révèlent des écarts peu fréquents dans leur étendue) et (ce qui ne gêne rien...) socialement très ordonnées, les

⁴¹ Ce type de « raisonnement » (divine ou maudite surprise du retour d'un fantôme que l'on pensait avoir exorcisé) peut éventuellement engendrer quelques maigres profits symboliques dans les cénacles médiatiques ; il n'est d'aucun secours pour l'analyse.

⁴² Voir dans la littérature anglo-saxonne, l'indice d'Alford.

échelles de classement (PCS, niveau de diplôme ...) fussent-elles standards (voire, on doit le déplorer, souvent trop élémentaires par défaut d'analyse multivariée ⁴³).

Tableau VIII

Votes « non » en fonction de la part des ouvriers et des employés dans la commune

<i>Part ouvriers + employés (RGP 1999)</i>	<i>« Non » 2005</i>
- de 25%	46%
25 à 30%	52%
30 à 35%	55%
35 à 40%	56%
40 à 45%	58%
45 à 50%	62%
50 à 55%	63%

Source : calculs du laboratoire MTG de Rouen.

Tableau IX

*Plus fortes performances régionales du « oui » et du « non »
(échantillon de 250 communes et arrondissements urbains)*

Région	<i>« Oui » 2005 ++</i>	<i>« Oui » 2005 --</i>	<i>Ecart absolu 1992</i>	<i>Ecart absolu 2005</i>
Alsace	Strasbourg : 62,8%	Mulhouse : 49,9%	12,2	12,8
Aquitaine	Biarritz : 61,5%	Bergerac : 44,2%	5,6	17,3
Auvergne	Vichy : 54,5%	Montluçon : 40,9%	2,7	13,6
Bourgogne	Dijon : 54,4%	Monceau-les- Mines : 35,7%	0,3	18,7
Bretagne	Vannes : 62,7%	Lorient : 52,4%	7,3	10,3
Centre	Orléans : 56,3%	Vierzon : 31,2%	15,0	25,1
Champagne-Ardenne	Reims : 47,9%	Charleville : 41,5%	7,2	6,4
Franche-Comté	Besançon : 52,5%	Belfort : 40,4%	15,0	12,1
Ile-de-France				
dont Paris	7 ^e : 80,5%	20 ^e : 52,8%	5,2	27,7
dont Petite Couronne	Neuilly-sur-Seine : 82,5%	Drancy : 27%	22,7	55,5
dont Grande Couronne	Saint-Germain-en- Laye : 71,3%	Argenteuil : 37,3%	18,6	34,0
Limousin	Tulle : 48,9%	Guéret : 41,6%	5,0	7,3
Lorraine	Nancy : 60,2%	Forbach : 44,1%	3,3	16,1

⁴³ Pour une (heureuse) exception : E. MAURIN, D. GOUX, « 1992-2005 : la décomposition du « oui » », site Internet du CEPREMAP, juin 2005 : <http://www.cepremap.ens.fr>.

Région	« Oui » 2005 ++	« Oui » 2005 --	Ecart absolu 1992	Ecart absolu 2005
Languedoc-Roussillon	Montpellier : 48,6%	Alès : 34,8%	12,5	13,8
Midi-Pyrénées	Rodez : 56,4%	Foix : 40,9%	7,0	15,5
Nord-Pas-de-Calais	Marcq-en-Barœul : 65,6%	Liévin : 21,6%	12,8	44,0
Basse-Normandie	Caen : 54,7%	Cherbourg : 43,4%	13,0	11,3
Haute-Normandie	Rouen : 49,5%	Dieppe : 31,8%	14,9	17,7
PACA	Aix-en-Provence : 54,9%	Martigues : 28,6%	12,6	26,5
Poitou-Charente	Niort : 52,9%	Chatellerault : 43,9%	10,1	9,0
Pays-de-la-Loire	Nantes : 59,1%	Saint-Nazaire : 44,8%	1,2	14,3
Picardie	Compiègne : 49,5%	Saint-Quentin : 37%	8,5	12,5
Rhône-Alpes	Caluire-et-Cuir : 64%	Vénissieux : 30,3%	17,7	33,7

Tableau X
Pourcentage de « non » selon la taille de la commune

Taille de la commune	% de « non » exprimés
- de 500 habitants	59,85%
501 à 1 000 habitants	58,77%
1 001 à 1 500 habitants	57,28%
1 501 à 2 000 habitants	56,94%
2 001 à 5 000 habitants	56,65%
5 001 à 9 000 habitants	55,93%
9 001 à 20 000 habitants	53,22%
20 001 à 100 000 habitants	51,37%
+ 100 000 habitants	44,05%

Source : D. BOY, J. CHICHE ⁴⁴.

⁴⁴ D. BOY, J. CHICHE, « Les structures sociales et politiques du vote « non » », in A. LAURENT, N. SAUGER, « Comprendre le « non » français », *Cahiers du CEVIPOF*, 42, 2005, p. 92-109.

Tableau XI
Pourcentage de « non » selon le niveau de diplôme, le revenu, et la profession
des enquêtés ayant déclaré avoir voté (comparaison éventuelle avec 1992)

	<i>L. Harris</i>	<i>SOFRES</i>	<i>IPSOS</i>	<i>CSA</i>
	<i>30-31 mai</i> <i>téléphone</i>	<i>29 mai</i> <i>téléphone</i>	<i>29 mai</i> <i>téléphone</i>	<i>29 mai</i> <i>sortie des</i> <i>urnes</i>
	<i>N = 1402</i>	<i>N = 1500</i>	<i>N = 3355</i>	<i>N = 5216</i>
<i>Profession de l'interviewé</i> <i>(pour SOFRES chef de famille)</i>				
Agriculteurs			70% (+8)	
Artisans, commerçants, chefs d'entreprise	33% (-22)	55%	51% (+2)	48%
Cadres, professions intellectuelles supérieures	37% (+7)	38%	35% (+2)	35% (+1)
Prof. intermédiaires	56% (+13)	54%	53% (+15)	53,5% (+16)
Employés	55% (-1)	60%	67% (+14,5)	63,0% (+12)
Ouvriers	66% (+8)	81%	79% (+18,5)	70,0% (+13)
Inactifs retraités	57% (+12)	44%		
<i>Statut</i>				
Salariés privés		61%	56% (+5,5)	55,5%
Salariés publics		64%	64% (+15)	62%
Indépendants (à son compte)		51%	58% (+2)	45%
Chômeurs		79%	71% (+12)	74%
Étudiants			46% (+5,5)	
Retraités		40%	44% (-2,5)	46%
Inactifs		58%		
<i>Diplôme</i>				
Sans diplôme	77% (+20)	+certif. 60%	72%	61%
Certif.	62% (+8)			
BEPC, CAP, BEP	67% (+7)	68%		61%
Certificat, BEP, CAP			65%	
Bac	50% (+11)	59%	53%	52%
Bac +2			46%	30%
Bac + 3 et +			36%	28%
Enseignement supérieur	44% (+15)	43%		
<i>Revenu net mensuel du foyer</i>				
Moins de 1 000 euros			60%	
1 000-2 000 euros			65%	
2 000-3 000 euros			58%	
+ de 3 000 euros			37%	

En italiques, segments sociaux où le « oui » est majoritaire.

Tableau XII
Corrélation entre vote « non », CSP, et niveau de diplôme
(base : cantons métropolitains)

<i>CSP</i>		<i>Diplôme</i>	
Ingénieurs	-0,56	Certificat d'études	+0,55
Cadres publics	-0,55	BEPC	+0,37
Chefs d'entreprise	-0,45	Bac BP	+0,31
Ouvriers non qualifiés	+0,30	Bac +2	-0,44
Ensemble ouvriers	+0,45	Supérieur	-0,63

Source : D. BOY, J. CHICHE.

Tableau XIII
Corrélation entre vote « non », PCS ou CSP (1992-2005)
(base : cantons Picardie, n=128)

<i>PCS</i>	<i>1992</i>	<i>2005</i>	<i>CSP</i>	<i>1992</i>	<i>2005</i>
<i>Actifs</i>			<i>Actifs</i>		
Cadres supérieurs, professions libérales	-0,76	-0,89	Cadres supérieurs du privé	-0,57	-0,81
Professions intermédiaires	-0,66	-0,64	Professions libérales	-0,56	-0,79
Employés	-0,40	-0,11	Ingénieurs, techniciens	-0,59	-0,69
Ouvriers	+0,67	+0,79	Cadres de la fonction publique	-0,68	-0,67
<i>Retraités</i>			Professions intermédiaires de la fonction publique		
Cadres supérieurs, professions libérales	-0,71	-0,81	Artisans	+0,47	+0,24
Professions intermédiaires	-0,68	-0,53	Ouvriers non qualifiés de l'artisanat	+0,03	+0,32
Employés	-0,68	-0,37	Ouvriers non qualifiés de l'industrie	+0,58	+0,66
Ouvriers	+0,49	+0,63	Ouvriers qualifiés de l'industrie	+0,46	+0,62

Tableau XIV
Perception de l'avenir, auto-positionnement social

<i>Réponses</i>	<i>Vote</i> <i>« oui »</i>	<i>Vote</i> <i>« non »</i>
<i>Evolution du niveau de vie</i> <i>(SOFRES, 15 mai)</i>		
Confiants	73%	27%
Inquiets	35%	65%
<i>Sentiment d'insécurité sociale</i> <i>(L. Harris, 30 mai)</i>	<i>Déclarent connaître une</i> <i>situation</i> <i>« très difficile »,</i> <i>ou « qui pourrait rapidement</i> <i>se dégrader »</i>	<i>Déclarent connaître une</i> <i>situation</i> <i>« correcte, non</i> <i>particulièrement menacée »,</i> <i>« bonne ou très bonne »</i>
Ont voté « oui »	40%	60%
Ont voté « non »	77%	23%

Les sept tableaux reproduits ci-dessus et dont l'intérêt potentiel réside dans la diversité des sources et techniques de traitement des données mobilisées, témoignent assez du caractère socialement pré-orienté des votes référendaires. Sans qu'il soit besoin de gloser longuement sur des chiffres suffisamment éloquentes, on peut ramener leur lecture à quatre enseignements.

1. Que l'on utilise des « données » de sondage (en prenant soin de les recouper comme pour le tableau XI) ou que l'on recoure à des analyses écologiques (distribution des votes en fonction de la taille de la commune, coefficients de corrélation, géographie régionale des fiefs), que l'on se réfère à des variables de position – profession, statut, lieu de résidence, niveau de diplôme – ou d'auto-positionnement (tableau XIV), on repère sans difficultés des écarts à ce point importants (tableau IX) qu'il faut sans doute remonter très loin dans l'histoire électorale française (second tour de la présidentielle de 1974) pour en trouver l'équivalent.

2. A cette forte dispersion socialement conditionnée des préférences électorales s'ajoute le caractère systématiquement ordonné des distributions. Les courbes sont quasiment linéaires (constat là encore plutôt rare ces dernières décennies) et, par exemple, le « oui » décline régulièrement, sans aucun rebond ou « faux plat » observable, quand on va (tableau X) des plus grandes villes (+ de 100 000 habitants) aux plus petites communes rurales (- de 500 habitants)⁴⁵ ; le « oui » décline pareillement quand on descend sur une échelle de capital scolaire accumulé, et ce quelle que soit la nomenclature⁴⁶ ou la méthode (sondage ou analyse écologique)

⁴⁵ Le pourcentage de votes « oui » est ainsi systématiquement supérieur dans les capitales régionales qu'il ne l'est en moyenne pour leurs régions respectives. Dans le tableau IX, neuf des meilleurs scores régionaux du « oui » correspondent aux capitales régionales.

⁴⁶ Les chiffres peuvent varier d'un institut à l'autre, la distribution et la hiérarchie restent identiques.

retenue (tableaux XI et XIII)⁴⁷. A un niveau très agrégé (et l'on retrouve ici trace d'un des déterminants de l'orientation gauche/droite), la probabilité de voter « oui » diminue quand on passe des travailleurs indépendants aux salariés du secteur privé, et de ces derniers aux agents du secteur public. Au sein des salariés, la fréquence du vote « oui » semble parfaitement épouser la hiérarchie socioprofessionnelle consacrée, déclinant régulièrement des cadres supérieurs aux ouvriers en passant par les professions intermédiaires et les employés. Le monde des retraités respecte fidèlement cet ordre (comme en témoignent les coefficients de corrélation du tableau XIII) tout en l'atténuant (les écarts sont moins élevés, le vote « oui » étant tendanciellement plus fréquent que chez les actifs, ce que confirment les distributions par âge). Avec toutes les difficultés inhérentes au recueil et à la fiabilité de telles données, il semble enfin que le « oui » ne soit majoritaire que parmi les revenus les plus élevés (foyer de 3 000 euros par mois et +), et que jusqu'à 1 000 €, il décline régulièrement, ce que pourrait indirectement confirmer la connaissance des potentiels fiscaux des communes urbaines citées au tableau XI.

Ces « données *objectives* » (plus exactement objectivées de plusieurs manières) sont comme redoublées par la perception subjective qu'ont les enquêtés du devenir probable de leur niveau de vie ou de leur condition matérielle actuelle (tableau XIV), perceptions dont on voit à quel point elles pré-orientent la distribution des préférences sur la Constitution. Au regard d'un champ politique français pour lequel l'Europe a souvent pu jouer le rôle d'« excuse absolutoire », on peut concevoir que cette connexion, quoi qu'on en ait dit, n'ait eu, aux yeux des victimes passées ou futures des politiques de libéralisation, rien d'arbitraire, ni de fantasmatique⁴⁸.

3. Le danger que recèle l'analyse, variable après variable, des pré-déterminants sociaux du vote, est de finir par omettre que ces attributs, exposés sériellement, se cumulent et se confortent très souvent dans l'existence quotidienne des agents sociaux, furtivement érigés le temps d'un vote, en citoyens arbitres. Par la trop faible

⁴⁷ Le coefficient de corrélation par cantons révèle une seule exception, pour les sans diplômes, attribut en situation de colinéarité avec l'âge.

⁴⁸ De ce point de vue, la déferlante « d'injures polies » (votes « xénophobes », « populistes », « fermés », « bornés », « étroits ») qu'aura suscitées la thématique (lancée par P. de Villiers) dite « du plombier polonais » (conséquences sur l'emploi de la directive Bolkestein) pourrait bien n'être que le dernier avatar d'un racisme de classe euphémisé qui oublie que pour les salariés les moins qualifiés et les plus exposés à la concurrence internationale, l'entrée des nouveaux adhérents (notamment des PECO) représente une menace nullement fantasmatique, à défaut de clauses (de fait absentes de la Constitution) d'harmonisation fiscale et sociale et d'un financement communautaire conséquent pour les nouveaux entrants (à l'exemple de ce qui fut fait pour la Grèce, l'Espagne ou le Portugal). Là encore, point de « malentendu » chez ces électeurs dits « craintifs » du « non », mais beaucoup de malentendants chez les exégètes de leurs votes...

taille des échantillons, on manque d'analyses multivariées qui permettraient de saisir les effets *conjugués* du niveau de diplôme, de l'âge, du statut, de la résidence ...⁴⁹ Appliquées aux voix brutes (et non plus aux déclarations des intéressés), les analyses de régression, malgré leur utilité, confortent encore ce travers puisqu'elles entendent évaluer le poids spécifique de chaque attribut, *ceteris paribus*, « toutes choses égales par ailleurs »...

Sous ce rapport, les écarts que l'on a sommairement analysés sont probablement encore plus importants et les relations probabilistes, plus fortes et solides qu'on a pu le noter. Ce dont rend brutalement compte l'analyse des communes urbaines, « fiefs » ou terres de mission » du « oui » (ou du « non ») (tableau IX). Quand les régions considérées se caractérisent par une forte ségrégation indissociablement spatiale et sociale, donc propice au cumul (« positif » ou « négatif ») de tous les attributs considérés jusqu'ici isolément, les écarts absolus deviennent abyssaux (près de 27 points d'écart en PACA entre le vote d'Aix-en-Provence et celui de Martignes, autant à Paris entre le 7^e et le 20^e arrondissement ; 44 points d'écart dans le Nord entre Marcq-en-Barœul et Liévin ; plus de 55 points dans la petite couronne parisienne entre Neuilly-sur-Seine et Drancy...).

4. Plus impressionnant encore, tout laisse à penser que d'un référendum à l'autre (donc, d'un état social de la France à l'autre...), ces fractures, loin de se résorber, se sont aggravées. Dans dix-huit des vingt et une régions visées au tableau IX, les écarts absolus progressent de 1992 à 2005, dans des proportions parfois considérables. Quand on dispose d'éléments de comparaison fiables⁵⁰, la chose vaut tant pour le lieu de résidence (clivage grandes métropoles/bourgades petites ou moyennes) que pour la profession exercée. C'est parmi les cadres supérieurs que le « non », peu répandu en 1992 (autour d'un tiers des votants) progresse le moins en treize ans (de un à deux points, soit très en deçà de la progression nationale moyenne). A l'inverse (quoiqu'au terme de la même logique), le vote « non » des ouvriers, déjà très largement majoritaire dans cette catégorie en 1992 (autour des deux tiers des

⁴⁹ Un seul exemple, les professions intermédiaires, dans lesquelles beaucoup d'analystes voient l'une des raisons du basculement d'un petit « oui » (Maastricht) à un gros « non », sont créditées par les instituts d'un vote « non » à hauteur de 53 à 55% des votants de cette PCS. En fait, beaucoup de choses séparent (voire, dans leur style de vie ou le type de profession exercée, opposent) les cadres moyens du secteur public (62% de votes « non » dans le sondage sortie des urnes de l'institut CSA) à leurs homologues du privé (52% de votes « oui »), ou encore les hommes (51% de « non ») et les femmes (57% de votes « oui »), les plus jeunes (- de 24 ans : 65% de votes « non ») aux plus âgés (55 ans et +, 51% de « oui »), les peu diplômés (64% des professions intermédiaires n'ayant pas le bac auraient voté « non ») et ceux détenteurs de parchemins plus prestigieux (71% des titulaires d'un diplôme supérieur au bac auraient voté « oui »)... Encore, dans ce type d'analyse qui tend à faire implorer l'ancienne catégorie « cadres moyens », ne fait-on que croiser deux seuls attributs sociaux.

⁵⁰ Ce qui, au regard de la translation vers le haut de la structure des diplômes, n'est pas le cas pour le niveau d'instruction.

votants ouvriers ⁵¹), connaît une nouvelle et forte progression en 2005, là encore très supérieure à la progression nationale (+8 à +18% selon les instituts), pour atteindre un taux de rejet proche de 80%.

Fragile parce qu'affecté par les biais d'échantillonnage des sondages, ce constat (accentuation des écarts de vote aux « deux bouts de la chaîne sociale ») est confirmé par l'évolution des coefficients de corrélation (PCS/vote) d'un référendum à l'autre (tableau XIII, malheureusement circonscrit aux seuls 128 cantons picards). Les corrélations déjà fortement négatives en 1992 entre vote « non » et présence des cadres supérieurs (respectivement -0,76 et -0,57 pour les actifs et les retraités) le sont plus encore treize ans plus tard (-0,89 et -0,81). Dans le même temps, les corrélations entre le vote « non » et la présence des ouvriers (actifs ou retraités), significativement positives en 1992 (respectivement +0,67 et +0,49), le sont encore plus en 2005 (respectivement + 0,79 et +0,63), la progression étant encore plus sensible quand on travaille sur une nomenclature plus fine.

De ce point de vue, on peut avancer l'hypothèse que ce processus de polarisation a, autant sinon plus que les phénomènes dits de « capillarité ascendante » ⁵² ou de « retournement des classes moyennes salariées », pesé lourdement dans le passage d'une approbation timide du traité de Maastricht en 1992 au rejet massif de la Constitution en 2005.

Deux France, deux lectures ?

La lecture « politique » l'emporte-t-elle sur la lecture dite « sociale » ? Est-elle plus explicative ou prédictive ? Et, au juste, quels indices choisir pour les départager ?

L'exemple (trop) emblématique de la Corrèze fournit une première piste fragile. Département « cogéré » politiquement par les deux principaux porte-parole nationaux du « oui », J. Chirac (qui en fut trente ans le député) et F. Hollande (désormais député maire de Tulle), la Corrèze, nonobstant ce double et prestigieux patronage, vota « non » à près de 57% – du fait probable de sa composition sociale et des difficultés économiques du département. A quoi on pourrait timidement rétorquer que dans ce département, la progression du « non » (+2,5% seulement en treize ans) fut assez sensiblement inférieure à la moyenne nationale, fragile preuve d'une prégnance à la marge des structures d'encadrement politique. Le raisonnement pourrait tout aussi bien être repris pour la Nièvre, qui, bien que terre d'élection de F. Mitterrand, rejeta d'une courte tête (50,9%) le traité de Maastricht en 1992, la très forte progression des votes négatifs en 2005 (+14,6 points) pouvant en revanche être partiellement expliquée par la disparition de l'ancien hôte de Château-Chinon.

⁵¹ Et non pas des ouvriers si l'on veut bien (omission courante) tenir compte des ouvriers non inscrits sur les listes électorales et des abstentionnistes.

⁵² P. HUBERT, S. JÉQUIER, « L'ascension par capillarité du « non » », *Le Monde*, 23 mai 2005.

Autre élément de discussion, M. Bussi, C. Collange et J. Fourquet ont pu établir, en cumulant des séries de sondages auprès de sympathisants socialistes, que la proportion de votes « oui » au référendum de mai était, dans ces sous-échantillons, fortement dépendante des résultats départementaux du référendum interne au PS, organisé à la fin de l'année 2004⁵³. Primat de la lecture politique ? Voire... Problème classique de sens de la causalité, on peut tout aussi bien soutenir que le vote des militants en décembre était aussi (voire surtout) dépendant des spécificités sociales de leur département de résidence⁵⁴.

Elément supplémentaire de débat, la confrontation des distributions de voix en fonction soit des sympathies partisans, soit des variables sociales précitées – l'idée sous-jacente étant que les premières ventilations seraient plus éclairantes que les secondes. C'est oublier (chiffre généralement tu) qu'entre un quart et un tiers des enquêtés (qui, socialement, ne se répartissent pas de manière aléatoire...) ne déclarent pas de sympathie partisane ou encore, souvent invités sinon contraints à le faire, indiquent de vagues sympathies qu'aucun résultat électoral réel ne corrobore sérieusement (plus de 30% de sympathisants socialistes déclarés dans les échantillons de sondages en 2005, près de 15% de verts). Les bases d'un classement purement politique des électeurs sont donc fragiles et du reste, assez redondantes ou congruentes avec ce que l'on sait des propriétés sociales moyennes des électeurs de chaque parti. A tout prendre, la connaissance de ces dernières permet d'augurer davantage de l'orientation de chaque « électorat » que la reconstitution précise des prises de position de ses porte-parole. En travaillant sur un outil moins biaisé (les coefficients de corrélation appliqués aux résultats cantonaux et aux résultats du recensement), on réalise par ailleurs que les corrélations vote référendaire/orientation politique des cantons ne sont ni meilleures, ni moins bonnes (*i.e.* significativement éloignées de zéro) que les corrélations vote référendaire/attributs sociodémographiques des électeurs⁵⁵.

⁵³ Dans les départements où le vote des militants au référendum interne donne moins de 40% au « oui », les sympathisants socialistes ne se seraient prononcés qu'à hauteur de 33% pour le « oui » en mai 2005. La proportion monte à 53% quand les résultats du référendum interne donnent un « oui » supérieur à 70%. M. BUSSI, C. COLANGE, et J. FOURQUET, « Permanences et mutations... », *op. cit.*

⁵⁴ Une lecture politique voudrait que les militants PS de la Somme se prononcent pour le « non », parce que leur charismatique premier secrétaire, après avoir beaucoup hésité, a fait campagne pour le « non ». En fait, c'est davantage dans les spécificités socio-économiques du département (par exemple, le poids des chasseurs, pour la plupart actifs ou retraités ouvriers, et ancien vivier électoral du PC et du PS sur la côte picarde), et le fait qu'il a été celui qui en 1992, s'était le plus prononcé pour le « non », qu'il faut rechercher l'explication de la victoire du « non » au référendum interne du PS... et peut-être l'une des clefs du ralliement de V. Peillon au « non ».

⁵⁵ Ainsi, le calcul de corrélation par canton entre votes « non » 2005 et votes à la présidentielle en 2002 (D. BOY, J. CHICHE, *op. cit.*) produit-il des coefficients sinon décevants, en tout cas guère plus élevés que le croisement avec les attributs sociaux : +0,53 avec le vote Hue, même chiffre pour le vote Laguiller, +0,13 avec le vote Jospin, +0,34 avec le vote Le Pen.

Si l'on admet qu'en 2005, elles se complétaient voire se recoupaient exceptionnellement, le débat autour des deux lectures (et le choix exclusif qu'il présuppose) n'a donc pas grand sens et reste, hormis le cas (numériquement non marginal) des électeurs dépourvus de compétence politique, assez académique. La discussion ne retrouve une signification que si, armé d'une grille uniquement politologique qui ne connaît ou ne veut reconnaître que des électeurs en état d'apesanteur sociale, on sur-interprète politiquement et l'on blâme moralement (à l'aide par exemple du clivage ouvert/fermé précité) des votes qui sont sans doute l'expression et le reflet assez fidèles des clivages, lignes de force, craintes et espoirs d'un pays questionné sur son rapport à l'avenir.

POSTFACE

Vendre du droit en (ré-)inventant de l'Etat Stratégies constitutionnelles et promotion de l'expertise juridique dans le champ du pouvoir d'Etat

Yves DEZALAY

Comme elle porte essentiellement sur des enjeux et des débats structurés par des catégories de type juridique, l'analyse des processus constitutionnels se heurte à un double piège. Soit elle accepte la définition et les limites de cet objet pré-construit ; elle s'expose alors à reprendre à son compte des effets de naturalisation inscrits dans cet objet d'autant plus profondément que la logique d'Etat se conjugue en l'occurrence avec l'autorité du droit. Soit, au contraire, elle élargit son terrain d'analyse pour prendre en compte les multiples interactions entre le droit et le jeu politique qui sont la toile de fond de ces processus constitutionnels ; elle se retrouve alors confrontée à des amalgames très imprégnés d'idéologie juridique sur le « retour du droit »¹, la « *rights revolution* »² ou encore la « *juristocracy* »³, dont le risque est qu'ils incitent à une vision aussi téléologique qu'idéaliste de ces phénomènes. Selon cette approche, la constitutionnalisation de la construction européenne ne serait autre chose qu'une des facettes d'un phénomène beaucoup plus général, celui d'un essor du droit (ou plus précisément de la *rule of law*), qui contribue à donner aux juges un rôle d'arbitres

¹ L. COHEN-TANNUGI, *Le droit sans l'Etat. Sur la démocratie en France et en Amérique*, Paris, PUF, 1985 ; *La métamorphose de la démocratie*, Paris, Odile Jacob, 1989.

² C. R. EPP, *The Rights Revolution : Lawyers, Activists and Supreme Courts in Comparative Perspective*, Chicago, University of Chicago Press, 1998.

³ R. HIRSCHL, *Towards Juristocracy : The Origins and Consequences of New Constitutionalism*, Cambridge, Harvard University Press, 2004 ; C. GUARNIERI, P. PEDERZOLI, *The Power of Judges : A comparative Study of Courts and Democracy*, Oxford, Oxford University Press, 2002 ; N. TATE, T. VALLINDER, *The Global Expansion of Judicial Power*, New York, New York University Press, 1997.

dans le jeu politique ⁴. La consolidation d'une Europe du droit participerait ainsi d'un processus à vocation universelle, le progrès des libertés publiques face à l'arbitraire de la raison d'Etat ⁵.

Il est cependant possible de contourner ce double piège à partir d'une démarche à la fois structurale et historique. En prenant en compte le champ juridique dans sa totalité, on peut essayer d'échapper à l'enfermement dans les taxinomies constitutionnelles. Car cet élargissement de l'objet permet de montrer comment ces projets très spécifiques s'inscrivent dans un jeu complexe de stratégies complémentaires et concurrentes visant à promouvoir la compétence juridique dans les luttes de pouvoir, tant sur le marché des entreprises que comme légitimation de l'ordre politique. Par ailleurs, du simple fait qu'elle s'inscrit dans une sociologie des champs nationaux du pouvoir d'Etat, cette approche structurale constitue aussi un antidote efficace vis-à-vis du discours prophétique sur les avancées du droit. Ne serait-ce qu'en soulignant à partir d'analyses empiriques que le droit et surtout la croyance dans le droit sont des constructions sociales, qui peuvent se développer, mais aussi dépérir. La valeur de cette expertise sur le marché très compétitif des savoirs d'Etat est un enjeu stratégique dont il convient d'analyser les évolutions tant diachroniques que synchroniques, car ces deux dimensions sont étroitement imbriquées. Certes, comme elles s'inscrivent dans un effort collectif de promotion du droit au niveau européen, les initiatives constitutionnelles participent d'un processus plus global auquel elles empruntent un certain nombre de leurs ressources et de leurs objectifs. Cependant, dans la mesure où la sociologie politique comparée des champs juridiques s'efforce de mettre en évidence les politiques hégémoniques et les stratégies professionnelles qui visent à imposer la globalisation de la *rule of law*, elle éclaire les exemples nationaux d'avancée (ou d'échec) du droit en fonction de logiques de pouvoir ou d'intérêts chaque fois spécifiques – à l'opposé de la vision téléologique d'un progrès universel du droit (et par le droit) qui sert le plus souvent à en rendre compte.

Pour explorer ces deux pistes de recherches, qui s'emboîtent l'une dans l'autre, on essaiera de montrer comment la redéfinition et l'élargissement de l'objet pré-construit par le débat constitutionnel conduit à s'interroger sur la mondialisation de la compétition entre des champs juridiques nationaux dont l'autorité et les ressources sont le produit de leurs histoires respectives. Ce capital juridique peut se décliner sous de multiples variantes, économique, sociale, voire familiale, savante ou politique, qui toutes contribuent à le revaloriser, mais aussi en retour à le rentabiliser. Cependant, quels que soient leur relative autonomie et leur poids respectif, ces multiples marchés du droit sont étroitement imbriqués, car c'est la base de leur prospérité. En effet, c'est le renouvellement continu des investissements dans le champ du pouvoir d'Etat qui assure la crédibilité et la pérennité de cet espace carrefour, constamment tiraillé

⁴ M. SHAPIRO, A. STONE SWEET, *On Law, Politics and Judicialization*, Oxford, Oxford University Press, 2002.

⁵ T. C. HALLIDAY, L. KARPIK (eds.), *Lawyers and the Rise of Western Political Liberalism*, Oxford, Clarendon Press, 1997.

entre les intérêts sociaux divergents qui s'y retrouvent et les pôles de pouvoir autour desquels il se structure ⁶. En résumé, dans cette compétition mondialisée pour le droit, les avancées ou les reculs des différentes variantes nationales du capital juridique doivent être analysés à la lumière de leurs histoires politiques respectives. Si la crédibilité des marchands de droit tient à leur homologation par des dispositifs étatiques, nationaux ou internationaux, cette part d'autorité d'Etat qu'ils détiennent doit être réactualisée sans cesse par des investissements dans le champ du pouvoir d'Etat. Faute de quoi, le risque d'obsolescence et de dévalorisation menace un capital juridique, toujours exposé à la concurrence d'autres formes d'expertise d'Etat.

Entrepreneurs constitutionnels et stratégies politiques dans le champ juridique

Les débats constitutionnels se prêtent mal à une lecture sociologique car ils obligent tous les protagonistes à s'affronter au nom de valeurs universelles, sur le registre des libertés civiques, de la démocratie ou de la justice. Comme tous ces discours se réclament de l'intérêt général, comment faire pour mettre à jour les enjeux sociaux qu'ils recouvrent ?

Certes, on peut essayer d'échapper à cet effet de brouillage en s'interrogeant sur les caractéristiques sociologiques des intervenants, leurs trajectoires professionnelles ou les réseaux d'alliances dans lesquels ils s'inscrivent. Cependant, même si c'est une piste d'enquête à ne pas négliger, les résultats sur lesquels elle débouche sont souvent, au mieux, décevants et, au pire, trompeurs. En effet, si l'on admet que les taxinomies du discours juridique contribuent à neutraliser les conflits entre les différents groupes d'intérêts qui se mobilisent autour des stratégies constitutionnelles, on peut s'attendre à ce que cet effet de filtre joue *a fortiori* pour les experts qui servent de porte-parole à ces groupes de pression sur la scène publique. Tout l'habitus professionnel de ces juristes, très familiers de la scène médiatique, les conduit à s'identifier à des idéaux – comme la démocratie, le service public ou le libéralisme... – dont ils maîtrisent d'autant mieux le langage qu'ils ont contribué à l'inventer et qu'il y va de leur intérêt. Et ils sont d'autant plus habiles à brouiller les pistes que la réussite de leur activité de courtier en légitimité leur impose une obligation de réserve, qui se reflète d'ailleurs jusque dans les silences de la littérature savante sur le rôle et les intérêts spécifiques de ces intermédiaires. Comme tout bon avocat, les entrepreneurs constitutionnels se présentent comme de simples mandataires qui assurent la traduction juridique des intérêts sociaux de leurs mandants, tout en gardant soigneusement leurs distances, conformément à l'idéologie professionnelle qui s'efforce de faire du champ juridique un lieu neutre, particulièrement apte à servir de médiateur entre des intérêts sociaux divergents, sinon opposés.

Ce processus de mise à distance est d'autant plus efficace qu'il s'appuie sur la division du travail dans le champ juridique qui instaure toute une succession de filtres

⁶ Pour une hypothèse similaire, appliquée aux économistes : M. FOURCADE-GOURINCHAS, « The Construction of a Global Profession : The Transnationalization of Economics », *American Journal of Sociology*, à paraître.

venant se superposer et se renforcer mutuellement ⁷. La réussite des professionnels du droit dans leur fonction d'intermédiaires dans le champ du pouvoir tient à ce qu'il s'agit d'une activité collective. La naturalisation des intérêts sociaux est le produit de chaînes d'intermédiation, qui se complètent tout en fonctionnant de manière parallèle. Dès lors, il est quelque peu utopique de croire qu'il suffit, pour arriver à décoder un processus aussi complexe, d'analyser les discours et les trajectoires professionnelles d'un petit groupe d'agents qui interviennent en bout de chaîne pour figurer la représentation publique de ce travail collectif.

Pour échapper aux effets d'objectivation produits par les taxinomies imposées par le débat constitutionnel, il est impératif d'élargir le terrain de recherche à cet ensemble de stratégies complémentaires et concurrentes qui contribuent à étendre et à valoriser la compétence juridique dans les luttes de pouvoir : tant dans le champ de l'Etat de droit que sur le marché des entreprises. Cette redéfinition de l'objet s'impose d'autant plus que la ritualisation et la dramatisation de la scène constitutionnelle contribuent à occulter les multiples transformations qui s'opèrent de manière plus diffuse et continue dans les coulisses de la pratique juridique.

Cet élargissement de l'analyse vise d'abord deux autres groupes d'agents du champ juridique qui sont très impliqués dans les enjeux politiques et professionnels liés à la construction européenne, même s'ils ne figurent pas aux premiers rangs des joutes constitutionnelles. Il s'agit en premier lieu des juges de la Cour de justice, et plus largement des réseaux professionnels qui se constituent autour de cette juridiction ⁸. Comme le montre bien Antonin Cohen ⁹, même s'ils ne jouent pas les premiers rôles dans le débat public sur les projets constitutionnels, les juges de l'Europe ont beaucoup investi pour contribuer à lui donner une légitimité et une autorité quasi constitutionnelle. Après l'échec du premier épisode constitutionnel, c'est la stratégie jurisprudentielle de constitutionnalisation des traités par la Cour de justice qui a pris le relais, et sa réussite a largement contribué à préparer le lancement d'une seconde tentative. Ce jeu de renvois entre praticiens et savants, ou plus précisément entre une haute magistrature et une petite élite d'universitaires bien introduits dans le jeu politique et médiatique, n'a d'ailleurs rien d'exceptionnel. Car c'est ce processus qui permet à de nouvelles juridictions nationales ou internationales d'étendre progressivement leur domaine de compétence au delà du mandat défini par les textes fondateurs ¹⁰.

⁷ Y. DEZALAY, *Marchands de droit. La restructuration de l'ordre juridique international par les multinationales du droit*, Paris, Fayard, 1992.

⁸ A. VAUCHEZ, « Une élite d'intermédiaires. Genèse d'un « capital juridique européen » (1950-1970) », *Actes de la recherche en sciences sociales*, mars 2007, à paraître.

⁹ A. COHEN, « Constitutionalism without Constitution : Transnational Elites Between Political Mobilization and Legal Expertise in the Making of a Constitution for Europe (1940s – 1960s) », *Law and Social Inquiry*, 32(1), February 2007, à paraître ; et sa contribution à cet ouvrage.

¹⁰ Voir B. FRANÇOIS, « Une revendication de juridiction : compétence et justice dans le droit constitutionnel de la V^e République », *Politix*, 10-11, 1990, p. 92-109, pour le Conseil constitutionnel ; M. MADSEN, *L'émergence d'un champ des droits de l'homme dans les*

Pour mener à bien cette construction prétorienne, les juges s'abritent sous l'autorité de la doctrine. Dans leurs commentaires savants, les juristes soulignent que ces interprétations extensives du domaine de compétence sont parfaitement conformes, sinon à la lettre des textes, du moins à leur esprit. Et ils sont d'autant mieux placés pour faire parler ces textes qu'ils ont souvent été étroitement associés au processus législatif ou constitutionnel qui les a vus naître, au titre d'experts en concepts et grands principes juridiques. Ils détiennent ainsi une double autorité : d'abord, en tant que dépositaire de la mémoire du législateur et plus encore, au titre de gardien d'un corpus juridique qui représente la partie la plus durable de ces compromis politiques.

L'efficacité de ces jeux de renvois tient à ce qu'ils s'inscrivent dans les hiérarchies professionnelles qui structurent la division du travail juridique. D'un côté, on trouve des entrepreneurs savants, dotés du capital symbolique très diversifié qui caractérise le pôle temporel et médiatique du champ académique. Bien introduits dans les réseaux politiques nationaux, ces universitaires cosmopolites sont idéalement placés pour « parrainer » les processus de type constitutionnel en s'imposant comme médiateurs entre les intérêts nationaux dont ils sont les porte-parole – conformément à la stratégie constitutive du champ du droit international¹¹. La consolidation de ces coups de force symboliques est obtenue par leur naturalisation dans la pratique juridictionnelle. Cette tâche de longue haleine est accomplie par des professionnels de la justice qui s'appuient sur l'autorité et les réseaux de compétences accumulées dans les hautes juridictions nationales pour opérer ce travail de routinisation. Comme l'a montré Antoine Vauchez, la force de ces nouveaux légistes de l'Europe tient paradoxalement à leur ancrage dans les champs juridiques nationaux. Ce capital national incontestable leur permet de transférer le savoir-faire et la légitimité des justices nationales à cette nouvelle cour supranationale. Comme si ce transfert allait de soi. C'est en s'appuyant sur la force collective de leur capital institutionnel, bien plus que sur leur capital social, politique ou cosmopolite, que ces légistes peuvent contribuer à la consolidation de ces innovations juridiques, en leur donnant la force d'une routine presque ordinaire. Cette répartition des rôles permet aux juristes de renforcer leur autorité dans le champ politique, tout en affichant leur distance à l'égard des compromis, voire des compromissions, qui le caractérisent. Loin de nuire à la complémentarité de ces stratégies promotionnelles, la concurrence interne entre juges

pays européens : Enjeux professionnels et stratégies d'Etat au carrefour du droit et de la politique (France, Grande-Bretagne et pays scandinaves, 1945-2000), Thèse de doctorat en sociologie, Paris, EHESS, 2005, pour la Cour européenne des droits de l'homme ; J. HAGAN, *Justice in the Balkans : Prosecuting War Crimes in The Hague Tribunal*, Chicago, University of Chicago Press, 2003, et J. HAGAN, R. LEVI, « Crimes of War and the Force of Law », *Social Forces*, à paraître, pour le Tribunal pénal international pour la Yougoslavie ; et G. SCHAEFFER, *Defending Public Private Participation in WTO Litigation*, New York, Brookings Institution Press, 2003, pour l'instance de règlement des conflits de l'OMC.

¹¹ G. SACRISTE, A. VAUCHEZ, « La « guerre hors-la-loi », 1919-1930. Les origines de la définition d'un ordre public international », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 151-152, mars 2004, p. 91-95.

et professeurs pour « le monopole du droit de dire le droit »¹² ne fait que renforcer leur efficacité, en apportant de la crédibilité à ces affirmations contradictoires, bien que complémentaires.

Si l'inclusion dans l'analyse de ce petit milieu de juristes semble aller de soi, tant ils sont impliqués dans les droits et les politiques d'Etat, et donc relativement proches, de bien des manières, des réseaux constitutionnels, il n'en va pas de même pour le second groupe, celui des avocats d'affaires, organisé autour des grands cabinets internationaux qui contrôlent l'essentiel du marché européen du droit des affaires. En effet, inclure ces marchands de droit dans le même champ d'analyse que les juristes d'Etat revient à transgresser les cloisonnements internes entre droit privé et droit public, construits par – et pour – les professionnels du droit. Cela revient aussi à remettre en question la notion même d'un espace européen, car ce n'est pas dans ce cadre institutionnel – ni à l'intérieur de ses frontières – que ces multinationales définissent leurs stratégies¹³. D'ailleurs, plusieurs de ces firmes, parmi les plus influentes, ont leur siège à Wall Street, et leurs émules de la City sont bien loin de se cantonner au marché européen, même si elles sont très présentes à Bruxelles. Pourtant, en dépit de ces problèmes de frontières, disciplinaires ou géographiques, il est impératif d'inclure dans l'analyse ces multinationales, même si elles restent relativement discrètes dans les joutes constitutionnelles. Ne serait-ce que parce que la prospérité du marché européen du droit des affaires qu'elles ont bâti tient précisément à ce qu'il permet aux grandes entreprises de développer des stratégies européennes, en contournant la question d'une éventuelle Constitution de l'Europe.

Cet investissement des grands cabinets internationaux de droit des affaires remonte à la genèse de la construction européenne : dans le sillage de Georges Ball, le *lawyer* et ami de Jean Monnet, ils sont devenus les principaux architectes et opérateurs du mode de régulation de l'activité économique qu'elle tend à imposer jusque dans les espaces nationaux. Cet investissement précoce dans la construction aussi bien juridique que politique de l'Europe a permis à de grandes *law firms*, américaines

¹² P. BOURDIEU, « La force du droit. Eléments pour une sociologie du champ juridique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 64, 1986, p. 4.

¹³ Y. DEZALAY, B. G. GARTH, « International Strategies and Local Transformation : Preliminary Observations of the Position of Law in the Field of State Power in Asia », in W. ALFORD, S. MIYUZAWA (eds.), *Raising the Bar : The Emerging Legal Profession in Asia*, Cambridge, Harvard University Press, 2005 ; S. QUACK, « Internationale Wirtschaftskanzleien im Spannungsfeld von Wandel und Kontinuität des Rechts », in C. DÖRRENBÄCHER (ed.), *Modelltransfer in Multinationalen Unternehmen. Strategien und Probleme Grenzüberschreitender Konzernintegration*, Berlin, Sigma, 2003, p. 173-198 ; G. MORGAN, S. QUACK, « The Internationalisation of Professional Services Firms : Global Convergence, National Path-Dependency or Cross-Border Hybridisation », *Research in the Sociology of Organisations*, 24, 2006, p. 415-444 ; G. MORGAN, « Transnational Actors, Transnational Institutions, Transnational Spaces : The Role of Law Firms in the Internationalization of Competition Regulation », in M.-L. DJELIC, K. SAHLIN-ANDEERSON (eds.), *Transnational Governance*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006.

d'abord, européennes ensuite, de dominer un marché européen du droit des affaires, structuré conformément à leurs intérêts et à celui de leur clientèle de multinationales.

L'essor spectaculaire de ce marché fournit le contexte dans lequel s'inscrivent les initiatives visant à formaliser la charte d'un Etat de droit européen, même si celles-ci s'en veulent très distinctes. Certains spécialistes du droit public voient même dans ces initiatives une opportunité pour ré-équilibrer un espace juridique européen, trop dominé à leur gré par les marchands de droit et les intérêts privés qu'ils défendent. Certes, comme dans toute construction juridique, il s'agit d'une formule de compromis qui n'est pas sans ambiguïtés : simple homologation de cette logique marchande, pour les uns, elle permettrait au contraire, pour les autres, de mieux la contrôler en l'insérant dans un cadre étatique plus formalisé prenant en compte d'autres intérêts sociaux. Quelle qu'en soit l'interprétation, il reste clair qu'on ne peut analyser les enjeux constitutionnels sans tenir compte des stratégies des grandes *law firms* de Wall Street ou de leurs émules de la City qui ont fortement investi dans la construction d'un marché européen ¹⁴.

Cette observation soulève cependant de nouvelles interrogations. Si ce marché a pu se construire et prospérer en faisant l'économie d'une charte étatique fondatrice, quels sont les enjeux professionnels d'un nouveau processus de constitutionnalisation ? Faut-il y voir une nouvelle illustration de cette stratégie très ancienne des juristes qui s'efforcent de consolider leurs positions dans le champ du pouvoir en fabriquant des règles qui limitent les jeux de pouvoir au nom d'une plus grande légitimité ¹⁵, même si, pour cela, les marchands de droit doivent s'effacer pour laisser la tribune à des juristes d'Etat, plus légitimes pour intervenir dans le débat constitutionnel ? Comme si le développement durable du marché du droit impliquait des investissements dans l'Etat.

Pour essayer d'apporter des éléments de réponse à cette hypothèse fondamentale, il est nécessaire d'élargir la problématique afin d'y introduire la double dimension diachronique et synchronique. Car les enjeux de l'internationalisation des marchés du droit sont bien loin de se limiter à l'espace européen. Dès le départ, la construction européenne s'est en effet inscrite dans des stratégies de guerre froide dont l'Europe n'était que l'un des terrains. Pour comprendre ce qui s'y joue, il est donc impératif d'esquisser, même de manière sommaire, les luttes hégémoniques à travers lesquelles se construit le marché international du droit et qui contribuent à redéfinir la hiérarchie internationale des champs juridiques nationaux. En s'inspirant de la démarche de Wallerstein, nous allons essayer de montrer comment les enjeux juridiques de la construction européenne s'inscrivent dans une histoire globale des champs juridiques qui s'écrit à la fois dans les antichambres de la « *Global City* » et dans les Etats dominés qui sont à la périphérie de ce nouvel ordre hégémonique.

¹⁴ S. QUACK, « Internationale Wirtschaftskanzleien... », *op. cit.*

¹⁵ E. H. KANTOROWICZ, « La royauté médiévale sous l'impact d'une conception scientifique du droit », *Politix*, 32, 1995, p. 5-22.

L'exportation de la *rule of law* vers la périphérie

La promotion mondiale de la *rule of law* forme, depuis un peu plus de deux décennies, l'une des composantes essentielles d'une stratégie hégémonique qui vise à remodeler les structures des champs nationaux du pouvoir d'Etat selon une logique conforme au modèle américain, afin de les rendre plus perméables à son influence et à ses intérêts ¹⁶. Cependant, même s'il bénéficie de généreuses subventions en raison des progrès démocratiques ou de l'efficacité économique qu'il revendique, cet impérialisme du droit doit une bonne part de ses succès aux relais locaux sur lesquels il peut s'appuyer. Son attraction tient à ce qu'il fait miroiter de nouveaux marchés et une nouvelle légitimité politique à des élites juridiques ayant perdu les positions privilégiées dont elles jouissaient dans des Etats nations, construits par et pour une « république des avocats ». Cet âge d'or des barreaux, où ils servaient d'antichambre d'un jeu politique ordonnancée conformément aux préceptes de l'Etat de droit, s'est diffusé à partir des « sociétés impériales » ¹⁷, jusque dans les « Etats importés » ¹⁸, bâtis selon le même modèle par des juristes *compradores*, formés dans les écoles européennes, avant de se reconvertir en pères fondateurs de ces nouveaux Etats nations ¹⁹.

Pourtant, en dépit de ces débuts prometteurs, le capital politique des notables du droit a bien mal résisté à l'exacerbation des luttes sociales et politiques dans le contexte de la guerre froide ²⁰. Car les juristes politiques apparaissaient à la fois trop liés aux intérêts des classes possédantes et trop respectueux des libertés politiques pour les défendre. Dans les Etats les plus fragiles ou les plus exposés, ils ont donc été rapidement éliminés par des dictatures militaires ou civiles qui les ont remplacés par des technocrates du développement, jugés plus utiles ou plus accommodants ²¹. Ailleurs, et notamment en Europe, leur hostilité à l'égard des politiques sociales et de l'interventionnisme économique de l'Etat-providence a entraîné leur marginalisation dans les nouveaux dispositifs bureaucratiques qui ont encadré la reconstruction d'après-guerre.

¹⁶ Y. DEZALAY, B. G. GARTH, *La mondialisation des guerres de palais. La reconfiguration du pouvoir d'Etat en Amérique Latine, entre notables du droit et « Chicago Boys »*, Paris, Seuil, 2002.

¹⁷ C. CHARLE, *La crise des sociétés impériales : Allemagne, France, Grande-Bretagne 1900-1940*, Paris, Seuil, 2001.

¹⁸ B. BADIE, *L'Etat importé*, Paris, Fayard, 1993.

¹⁹ Y. DEZALAY, B. G. GARTH, « La construction juridique d'une politique de notables. Le double jeu des patriciens du barreau indien sur le marché de la vertu civique », *Genèses*, 45, 2001, p. 69-90.

²⁰ B. ABEL-SMITH, R. STEVENS, *Lawyers and the Courts*, London, Heinemann, 1967 ; Y. DEZALAY, *Marchands de droit...*, *op. cit.* ; L. KARPIK, *Les avocats. Entre l'Etat, le public et le marché, XIII^e-XX^e siècle*, Paris, Gallimard, 1995.

²¹ Y. DEZALAY, B. G. GARTH, « Les usages nationaux d'une science « globale ». La diffusion de nouveaux paradigmes économiques comme stratégie hégémonique et enjeu domestique dans les champs nationaux de reproduction des élites d'Etat », *Sociologie du travail*, 2006, à paraître.

Les Etats-Unis sont la seule exception majeure à cette dévalorisation plus ou moins dramatique du capital politique des juristes. Car les *lawyers* y ont joué un rôle central dans la réorganisation des structures d'Etat, autour de stratégies réformistes très complémentaires, l'une dans les politiques nationales et l'autre au plan international. En se mettant au service de Roosevelt pour concevoir et défendre les politiques du *New Deal* contre les attaques des leaders du barreau, une méritocratie de jeunes *lawyers* juifs a réussi à en faire selon la formule d'Auerbach²² un « *lawyer's deal* »²³. A l'autre extrême, en s'appuyant sur la stratégie de guerre froide dont ils étaient les inspirateurs, de grands patriciens du droit, très liés au monde des grandes entreprises, se sont imposés comme les principaux maîtres d'œuvre d'une politique hégémonique, orchestrée par le *foreign policy establishment*. Pendant plusieurs décennies, ce club des « *wise men* » ou des « *elder statesmen* » a pu fonctionner comme la « main gauche de l'Etat », ou plus exactement comme une autorité d'Etat au-dessus des querelles partisans et des jeux politiques.

Ainsi, l'exacerbation des luttes domestiques par la compétition internationale a provoqué des effets très contrastés sur le capital politique accumulé autour du droit dans les différents champs nationaux. Le clivage s'est fait en fonction des positions, plus ou moins centrales ou périphériques, qu'ils occupaient dans le nouvel ordre mondial. A Wall Street ou à Washington, les professionnels de la *rule of law* ont pu profiter pleinement de leurs investissements dans la mise en place de nouvelles structures étatiques à vocation hégémonique. A l'inverse, aux avant-postes de la guerre froide, il n'est resté presque rien du capital politique accumulé par les premières générations de notables du droit au titre de « pères de la nation ». Dans les pays européens, la situation n'a pas été aussi dramatique, même si la plupart des commentateurs n'ont pas manqué de dénoncer le « déclin du droit », le « dessaisissement des juges » et plus généralement la dévalorisation de la compétence juridique dans le champ du pouvoir²⁴.

Si ces évolutions très contrastées entre les différents champs juridiques nationaux doivent beaucoup à une logique géo-politique, elles trouvent aussi leur fondement dans des histoires nationales qui ont contribué à modeler les relations entre le droit et la politique, notamment par la mise en place progressive de structures hiérarchiques qui définissent la division du travail juridique et gouvernent les stratégies d'accumulation du capital juridique à partir d'investissements dans le champ politique. A cet égard, le contraste est flagrant de part et d'autre de l'Atlantique. Le champ juridique nord-américain se caractérise ainsi par une forte diversité sociale et professionnelle, favorisée par la multiplicité des filières de recrutement, quelques-unes très sélectives et un grand nombre beaucoup plus ouvertes. De plus, la faiblesse

²² J. S. AUERBACH, *Unequal Justice. Lawyers and Social Change in Modern America*, Oxford, Oxford University Press, 1976.

²³ R. SHAMIR, *Managing Legal Uncertainty. Elite Lawyers in the New Deal*, Durham, Duke University Press, 1995 ; P. H. IRONS, *The New Deal Lawyers*, Princeton, Princeton University Press, 1982.

²⁴ B. ABEL-SMITH, R. STEVENS, *Lawyers and the Courts*, *op. cit.*

des cloisonnements internes facilite la circulation entre les positions, tant au sein du champ qu'à l'extérieur. Cette mobilité permet aux plus entreprenants des *lawyers* d'accumuler des combinaisons très variées de capital juridique et de ressources sociales. La compétition interne entre les agents juridiques se joue aussi dans le champ politique. Elle suscite ainsi des investissements politiques aussi diversifiés que complémentaires, qui ont largement contribué à étendre et renouveler les marchés de la *rule of law*, mais aussi à faire fructifier son capital symbolique autour d'initiatives comme les *legal clinics* ou le *public interest lawyering* ²⁵.

Au contraire, la longue histoire politique des champs juridiques européens – avec ses réussites mais aussi ses crises – a conduit à la codification d'une division du travail très hiérarchisée, dont le corollaire est une forte stratification des marchés juridiques. Chacun de ces segments de marchés est ainsi protégé par des barrières à l'entrée, dont l'importance est fonction de leur position dans une hiérarchie professionnelle qui privilégie les grands prêtres du droit pur vis-à-vis des marchands de droit, surtout lorsque ceux-ci s'adressent à une clientèle vulgaire de boutiquiers ou de petits entrepreneurs. Ces multiples cloisonnements rendent plus coûteuse et difficile la conversion du capital politique en capital juridique – ce qui n'incite guère les élites du droit à se lancer dans des investissements politiques radicaux ou militants, dont la rentabilité leur apparaît incertaine ou lointaine.

De surcroît, les restrictions à l'entrée ont longtemps favorisé une gestion familiale de l'accumulation du capital juridique et de sa reproduction, qui accroît d'autant l'homogénéité sociale de ce corps professionnel relativement fermé. Ces stratégies malthusiennes, qui allaient de pair avec un clivage politique entre conservateurs et réformistes libéraux, correspondaient d'ailleurs aux intérêts des deux fractions des classes possédantes auxquelles ils appartenaient ou s'identifiaient. En effet, le coût élevé des prestations juridiques en faisait des instruments privilégiés de défense des patrimoines familiaux ou des positions commerciales dominantes. Il permettait aussi de combiner ces pratiques professionnelles avec des fonctions de notables de la politique ou encore avec des formes d'engagement public comme ténors de grandes causes, comme le libéralisme ²⁶ ou le nationalisme ²⁷, qui apportaient d'importants profits de notoriété, très fructueux en termes de clientèle. Au contraire, la structure sociale et professionnelle de ce milieu ne les prédisposait guère à des engagements militants au service de causes sociales avec lesquelles il ne se sentait guère d'affinités. Même si elle reste trop schématique, cette comparaison montre que les structures du champ juridique conditionnent dans une large mesure les investissements politiques de ses agents et les usages politiques du droit.

²⁵ S. SCHEINGOLD, *The Politics of Rights : Lawyers, Public Policy and Political Change*, New Haven, Yale University Press, 1974.

²⁶ T. C. HALLIDAY, L. KARPIK, *Lawyers and the Rise of Western Political Liberalism*, *op. cit.*.

²⁷ M. MALATESTA, *Corpi et professioni tra passato e futuro*, Milano, Giuffrè, 2002.

En s'imposant au premier rang des maîtres d'œuvre de la guerre froide, les dirigeants des grands cabinets de *lawyers* de Wall Street ont accumulé un important capital politique qu'ils ont pu monnayer en s'arrogeant la part la plus profitable d'un marché du droit des affaires qu'ils avaient contribué à développer en accélérant sa mondialisation. Mais cette stratégie impériale n'a pas triomphé sans provoquer quelques « dégâts collatéraux ». Dans les champs juridiques dominés qui se trouvaient aux avant-postes de la guerre froide, mais aussi en Europe. Car la débâcle de ces dispositifs juridiques importés se traduit aussi par des pertes de marchés pour les exportateurs européens. D'autant que ce déclin de leur influence internationale est accéléré par un affaiblissement de leurs positions domestiques qui relève de la même logique de guerre froide.

En effet, partout en Europe, les professionnels du droit ont perdu une bonne part de leur capital politique, en grande partie parce qu'ils ont privilégié la défense des intérêts des classes possédantes, en négligeant les nouveaux enjeux suscités par le débat autour de la « question sociale ». De surcroît, la plupart des élites du droit ont pris parti ouvertement contre la mise en place de stratégies réformistes autour des modèles d'Etat providence. Ils étaient donc bien mal placés pour être concurrentiels sur les marchés d'exportation de la compétence juridique, face aux nouvelles technologies du *law & development*, dont les promoteurs vantaient l'efficacité comme « antidote au communisme ».

Les champs juridiques européens ont été ainsi doublement affectés par les logiques de guerre froide qui ont contribué à affaiblir leurs positions dans les champs du pouvoir d'Etat : tant dans les métropoles des anciennes « sociétés impériales » que dans les Etats périphériques dont les dirigeants renforçaient leurs réseaux d'influence dans la compétition internationale pour l'universalisme du droit ²⁸.

L'émergence d'un champ juridique européen comme marché *off-shore* de l'*American way of life*

Les *lawyers* américains ont été très présents dans l'Europe de l'après-guerre, où ils ont contribué à jeter les bases d'un partenariat transatlantique, très actif dans les débuts de la construction européenne ²⁹. Mais les réseaux d'influence du

²⁸ Faute de place, nous ne pouvons illustrer ici les stratégies d'exportation de la *rule of law* dans les Etats de la périphérie asiatique ou latino-américaine, bien qu'elles soient essentielles pour comprendre ce qui se joue dans l'espace européen. Cette relation triangulaire entre les Etats-Unis, l'Europe et leurs sphères d'influence juridique, passées ou présentes, est esquissée dans une version plus complète de cette problématique qui, conformément à nos travaux précédents (Y. DEZALAY, B. G. GARTH, *La mondialisation des guerres de palais...*, *op. cit.*), fait intervenir aussi une autre dimension tout à fait essentielle : la concurrence entre différents savoirs de gouvernement, en l'occurrence, le droit et l'économie : « Law, Lawyers and Empire : From the Foreign Policy Establishment to Technical Legal Hegemony », in M. GROSSBERG, C. TOMLINS (eds.), *Cambridge History of American Law*, Cambridge, Cambridge University Press, (à paraître) ; *Revamping Legal Virtue : Legal Strategies, True Believers and Profiteers in the Market for Global Hegemony*, à paraître.

²⁹ A. COHEN, « La constitution européenne. Ordre politique, utopie juridique et guerre froide », *Critique internationale*, 26, 2005, p. 119-131.

champ juridique américain ont aussi pu s'appuyer sur les stratégies de reconversion de la fraction la plus cosmopolite des élites juridiques européennes. Dès la fin des années cinquante, les plus prestigieuses des *law schools* de la côte Est, qui avaient déjà accueilli une diaspora d'universitaires continentaux rescapés du nazisme, ont commencé à servir de pôles d'attraction pour une petite minorité de jeunes diplômés en droit. Ces héritiers étaient d'autant plus soucieux d'aller chercher outre-Atlantique des formations complémentaires qu'ils commençaient à prendre conscience de la démonétisation de leurs diplômes sur le marché des élites en raison d'un effet de ciseaux qui jouait à la fois sur la demande et sur l'offre de compétence juridique. La concurrence accrue de nouveaux savoirs de pouvoir – économie, sciences politiques ou management – contribuait à restreindre les débouchés des diplômés de droit, alors même que ceux-ci se multipliaient, tout en se dévalorisant socialement. Car les facultés de droit ont d'autant moins échappé au processus de massification de l'enseignement supérieur qu'elles représentaient une filière académique, aussi peu coûteuse en termes d'encadrement, que très prisée par des classes moyennes désireuses d'acquérir ce qu'elles considéraient comme un titre d'entrée dans l'espace privilégié des professions bourgeoises.

Comme nous l'avions déjà observé à propos de l'Argentine ³⁰, les Etats-Unis ont d'autant moins besoin d'investir, sous couvert de philanthropie, dans des politiques hégémoniques visant à « fabriquer des amis » (« *making friends* ») ³¹, qu'ils peuvent s'appuyer sur des élites professionnelles locales. Celles-ci sont, en effet, d'autant plus prêtes à financer elles-mêmes les coûts élevés de stratégies de reconversion, qu'elles y sont contraintes par leur exclusion ou simplement leur marginalisation dans des champs du pouvoir d'Etat qu'elles avaient tendance à considérer jusque-là comme leur domaine réservé. L'existence de fortes motivations chez les importateurs tend à réduire significativement les coûts d'exportation de politiques d'assistance symbolique. D'ailleurs, en dépit de son coût élevé, l'acquisition de cette double culture juridique représentait une stratégie très rentable pour ces héritiers des noblesses de robe européennes, menacés de déclassement dans leur espace national. Elle les habilitait à servir d'éclaircisseurs et de courtiers locaux pour les Wall Street *law firms* désireuses de s'implanter en Europe, afin de suivre l'expansion de leur clientèle de multinationales qui profitaient des opportunités offertes par la reconstruction d'après guerre.

En contrepartie, les intérêts des importateurs contribuent à orienter les modalités et les contenus de ces exportations. Plutôt que de se donner comme objectif une réforme des institutions juridiques ou judiciaires, elles vont aboutir à l'émergence d'une sorte de marché parallèle du droit, en marge ou plus précisément à la frontière des espaces juridiques nationaux. En effet, si l'exportation des savoirs et des pratiques juridiques américaines vers l'Europe a pu s'appuyer sur les stratégies de reconversion d'une petite minorité d'élites professionnelles disposant de ressources cosmopolites

³⁰ Y. DEZALAY, B. G. GARTH, *La mondialisation des guerres de palais...*, *op. cit.*

³¹ P. H. SMITH, *Talons of the Eagle : Dynamics of US/Latin America Relations*, New York, Oxford University Press, 1996.

d'origine familiale, elle s'est heurtée en revanche à des barrières institutionnelles, d'autant plus infranchissables qu'elles étaient homologuées par l'autorité des Etats nationaux, grâce au capital politique accumulé par les notables du droit. Les marchés du droit étaient protégés par le monopole garanti par la puissance publique aux différentes catégories de praticiens : barreau, notariat, huissiers... ou encore *barristers* et *solicitors*... Comme il en allait de même pour les facultés – ou les Inns of Court –, c'était non seulement les structures hiérarchisées du mode de production du droit, mais aussi les filières de reproduction et le contenu des savoirs qui bénéficiaient de cette caution d'Etat. Le champ juridique protégeait ses marchés en s'abritant derrière la souveraineté de l'Etat national.

Or paradoxalement, cette protection, bien loin de s'affaiblir du fait de la perte d'influence des juristes politiques, n'a fait que se renforcer. Au moins dans un premier temps. En effet, la fermeture des débouchés politiques de la compétence juridique s'est traduite par un repli sur les marchés les plus protégés. Avec comme corollaire, des réflexes protectionnistes visant à renforcer les barrières à l'entrée. Un tel contexte ne pouvait que limiter l'implantation du modèle juridique américain dans les espaces nationaux. Ainsi, plutôt que d'investir dans la « modernisation » du savoir juridique, comme elles se sont efforcées de le faire en Amérique latine ou en Asie, les fondations philanthropiques ont opté pour une stratégie de contournement du monopole des facultés de droit sur la (re-)production des savoirs et des élites de gouvernement. Elles ont investi dans de nouveaux savoirs concurrents, comme l'économie, le management ou la science politique, qui ont pu ainsi conquérir leur autonomie vis-à-vis des facultés de droit, où ils étaient considérés comme des disciplines auxiliaires ³².

Les stratégies protectionnistes de la hiérarchie des institutions juridiques en Europe ont donc été à double tranchant. Certes, elle ont contribué à bâtir des barrières qui limitaient fortement les possibilités d'exportation de l'*American Way of Law*. Mais en revanche, elles n'ont guère incité les professionnels européens à investir dans un marché transfrontalier, pourtant en plein essor. Les principales firmes de Wall Street s'y sont imposées en s'appuyant, à la fois sur les relations privilégiées qu'elles entretenaient depuis longtemps avec les dirigeants des grandes firmes américaines, mais aussi sur l'exploitation des services de courtiers du droit, aussi bien introduits dans les réseaux familiaux ou professionnels des élites du droit en Europe que familiarisés avec le fonctionnement des entreprises américaines de production du droit. Ainsi, paradoxalement, ce sont souvent des héritiers des vieilles noblesses de robe qui ont servi de transfuges pour faciliter l'implantation dans les capitales européennes d'un mode de production juridique aussi profondément différent que dangereux en tant que concurrent. En effet, pour conquérir de nouveaux marchés, ces *law firms* peuvent s'appuyer sur des ressources, sociales, juridiques et financières qui sont sans équivalent en Europe. Car, au nom de la collégialité, les champs juridiques

³² L. LE VAN LEMESLE, *Le Juste ou le Riche. L'enseignement de l'économie politique 1815-1950*, Paris, Comité d'histoire économique et financière de la France, 2004 ; G. GEMELLI, « Networks as drivers of European Scientific Integration : The Role of the Ford Foundation in the Sixties », à paraître.

s'opposent à la mise en œuvre de logiques industrielles de concentration des moyens et de division du travail.

Ces transfuges ont aussi rempli un rôle d'agents de liaison lorsque l'essor de ces marchés *off-shore* a rendu nécessaire leur reconnaissance, au moins tacite, par les autorités locales du droit. Ce rôle s'est encore accru, lorsque ces enclaves déterritorialisées ont été mises à profit pour gérer des litiges transnationaux de grande ampleur, tant financière que politique et juridique, comme les arbitrages pétroliers ou ceux qui ont été suscités ultérieurement par les grands chantiers financés par la manne des pétro-dollars ³³... Car il a fallu alors mettre en place des formes institutionnelles *ad hoc*, avec la caution des hautes juridictions locales indispensable à leur crédibilité. Et celle-ci fut obtenue grâce à la cooptation d'un petit nombre de correspondants locaux, dotés d'un fort capital juridique, en raison de leur notoriété académique ou de leurs fonctions de direction dans les grands barreaux ou les hautes juridictions des pays hôtes.

L'essor d'un marché européen du droit des affaires est le produit de ces multiples jeux d'intérêts convergents dans lesquels se croisent des politiques hégémoniques, des logiques industrielles de conquête de marché et des stratégies de reconversion ou de valorisation des élites nationales. Les modalités de cette genèse contribuent à expliquer le statut très particulier de ce nouveau marché de pratiques juridiques qui se situe à la fois au carrefour, à la marge, mais aussi au-dessus des champs juridiques nationaux. La structure polycentrique de cet espace professionnel, que l'on retrouve d'ailleurs dans les débuts de la Cour de justice ³⁴, fait sa force et ses limites. Car il permet aux agents qui y investissent d'accumuler des combinaisons de capital juridique aussi diversifiées que légitimes, puisque ces nouvelles formes de compétence juridique peuvent se réclamer d'un plus grand universalisme que les savoir-faire nationaux dont elles transcendent les différences. Mais, en raison de l'ambiguïté du statut institutionnel de ce marché trans-frontalier, le surcroît de capital juridique qu'il procure reste difficilement convertible dans les champs juridiques nationaux, où les juristes d'affaires internationaux ont mis longtemps à obtenir la reconnaissance qu'auraient dû leur valoir les compétences et les profits qu'ils avaient accumulés. Leurs pratiques restaient entachées d'illégitimité dans la mesure où leur expertise reposait sur un mode de production exogène et où ils opéraient essentiellement sur des marchés transfrontaliers qui en rendaient malaisé le contrôle par des instances professionnelles dûment homologuées par des Etats nations. En dépit de leur succès incontestable, ces juristes hybrides ont été traités comme des apatrides du droit, toujours un peu soupçonnés d'avoir voulu distendre les liens avec les traditions et les cultures nationales sur lesquelles les champs juridiques d'Europe avaient bâti leur légitimité et leur permanence.

Ces ambiguïtés stratégiques se retrouvent jusque dans les institutions autour desquelles se structure l'internationalisation des marchés du droit des affaires en

³³ Y. DEZALAY, B. G. GARTH, *Dealing in Virtue : International Commercial Arbitration and the Construction of a Transnational Legal Order*, Chicago, University of Chicago Press, 1996.

³⁴ A. VAUCHEZ, « Une élite d'intermédiaires... », *op. cit.*

Europe. Car, loin de se construire d'emblée sur une base européenne, ces marchés transfrontaliers se présentent surtout comme la juxtaposition d'initiatives nationales concurrentes. C'est particulièrement flagrant sur le marché de l'arbitrage commercial international où les grands cabinets de *lawyers* nord-américains sont les principaux bénéficiaires de cette compétition entre des instances nationales qu'ils ont largement contribué à attiser, en faisant miroiter les profits de cette justice *off-shore*³⁵. Paris, Londres, mais aussi Genève, Vienne ou Stockholm... les principales « places d'arbitrage » en Europe se sont engagées dans une surenchère pour faire valoir aux parties en litiges, non seulement les compétences et la discrétion qu'elles leur offraient, mais aussi une grande liberté de manœuvre par rapport aux normes et aux juridictions nationales.

La genèse de cette surenchère dans l'exterritorialité est révélatrice des stratégies en jeu dans la construction d'une Europe du droit. Comme leur implantation à Londres se heurtait aux résistances d'un petit milieu de praticiens du droit des affaires, aussi expérimentés que soucieux de défendre leur monopole en s'appuyant sur des institutions professionnelles très structurées, les grands cabinets de *lawyers* américains ont profité du relatif désintéret du grand barreau parisien à l'égard de ces pratiques peu légitimes, pour s'y établir en adoptant le statut hybride et peu protégé de conseil juridique³⁶. Pourtant, la place de Paris était bien loin d'offrir les mêmes facilités du point de vue de la langue et de la culture juridique, ni surtout de présenter les mêmes opportunités que celle de Londres qui accueillait les filiales des multinationales et devait servir de tête de pont pour l'essor du marché des euro-dollars. En revanche, du fait de l'absence d'un barreau d'affaires influent et structuré, Paris ne présentait guère d'obstacles au développement de nouvelles pratiques juridiques transfrontalières.

Un petit noyau de grands cabinets internationaux ont établi, de fait, une sorte d'enclave de l'« *American Way of Law* » sur les territoires du droit civil. Ce type de pratique juridique extra-territoriale n'est d'ailleurs pas sans rappeler l'histoire coloniale, où il fut largement utilisé par les sociétés impériales pour assurer un minimum de sécurité juridique aux transactions conclues dans leurs entrepôts périphériques³⁷. Le marché international du droit des affaires se construit ainsi en Europe en bénéficiant de fait d'un statut de « port franc » qui lui permet de prendre ses distances avec les règles et les juridictions nationales. Comme dans les enclaves coloniales, les opérateurs jouissent d'un privilège d'exterritorialité pour la gestion de leurs litiges qui est réservée à une justice *ad hoc*. La Chambre de commerce internationale, dont le siège est à Paris, a servi d'ancrage institutionnel pour cette Cour internationale d'arbitrage qui a pris son essor à partir des grands conflits pétroliers du début des années 1970, et surtout avec la multiplication des grands

³⁵ Y. DEZALAY, B. G. GARTH, *Dealing in Virtue...*, *op. cit.*

³⁶ A. BOIGEOL, Y. DEZALAY, « De l'agent d'affaires au barreau : les conseils juridiques et la construction d'un espace professionnel », *Genèses*, 27, juin 1997, p. 49-68.

³⁷ L. BENTON, *Law and Colonial Cultures. Legal Regimes in World History 1400-1900*, New York, Cambridge University Press, 2002.

contrats internationaux – et donc des gros litiges – suscités par l’afflux des pétrodollars. Ces succès n’ont pas laissé indifférents les professionnels des autres places concurrentes qui, à leur tour, se sont efforcés d’attirer une part de ce nouveau marché, aussi profitable que prestigieux, en accordant plus de libertés aux parties, tant dans le choix des normes que dans celui de leurs conseils. Quitte à ouvrir une brèche dans les monopoles nationaux pour le plus grand profit des grands cabinets nord-américains. Car ils étaient les mieux équipés pour traiter ces gros litiges internationaux mais ils étaient aussi les mieux placés pour tirer parti de cette pluralité d’offres juridiques concurrentes, afin d’en maximiser les bénéfices tout en minimisant les contraintes.

Certes, après cette phase initiale de surenchère dans la dérégulation, les principaux opérateurs de cette justice internationale des affaires se sont entendus pour limiter les excès d’une compétition qui risquait d’être dommageable à sa crédibilité. Et cet accord tacite a été d’autant plus efficace qu’il reposait sur la force des liens interpersonnels qui ont toujours structuré cette petite élite internationale de praticiens savants, souvent qualifiée par ses détracteurs de « mafia de l’arbitrage ».

On retrouve ce même mélange de concurrence affichée et de connivence tacite chez les opérateurs qui dominent en Europe le marché international du droit des affaires. Les protagonistes en sont d’ailleurs à quelque chose près les mêmes. Les pionniers étaient liés à de grands cabinets de Wall Street qui se sont installés dans les capitales européennes afin de suivre leurs clientèles de multinationales. Ils s’appuyaient sur des collaborateurs locaux, formés aux Etats-Unis et encadrés par des *lawyers* expatriés de manière temporaire. L’extension de ce marché s’est accompagnée de son européanisation : tant celle des clients que celle des praticiens. Faute de pouvoir faire réellement carrière dans le cercle très fermé des grandes firmes juridiques de Wall Street, ces professionnels européens formés à l’américaine se sont efforcés, non sans mal, de vaincre les résistances des hiérarchies professionnelles, en jouant sur la compétition internationale pour imposer ce nouveau modèle de pratiques qui bouscule les traditions et surtout enfreint les règles qui restreignaient la compétition entre « confrères ».

C’est ainsi que les réformateurs britanniques qui prônaient un « big bang » dans les services juridiques, à l’instar de celui des marchés financiers, ont fait valoir que c’était à ce prix que la City pouvait s’imposer comme le cœur d’un marché européen du droit des affaires. La stratégie industrielle de ces nouveaux entrepreneurs s’inspirait de celle qui avait fait le succès des firmes d’audit, devenues en quelques années des multinationales du conseil : internationalisation et croissance accélérée par des fusions locales ou des alliances avec des cabinets étrangers. En Europe, mais aussi dans les anciennes dépendances coloniales.

Malgré tout, cette stratégie de rattrapage se heurte à des limites. En dépit – ou à cause – de leur taille et de leur diversification géographique, les firmes du *magic circle* de la City sont loin d’être aussi profitables ou influentes que leurs homologues américaines, qui s’appuient sur leurs positions à Wall Street pour écrémer le marché juridique des grandes affaires financières. Comme dans le cas de l’arbitrage international, l’essor d’un marché européen du droit des affaires s’inscrit dans la logique d’un rapport de force transatlantique qui contribue à exacerber la compétition entre des élites nationales, en lutte pour occuper les positions de second rang. Ces

clivages nationaux se retrouvent même au sein de certaines de ces *City law firms*, qui fonctionnent en fait sur une structure et une direction bicéphales, britannique et allemande, afin de gérer au mieux les tensions inhérentes à cette diversité de cultures juridiques³⁸. Ainsi, même dans ces firmes qui pourraient en apparaître comme les précurseurs et/ou les bâtisseurs, on est encore loin d'un modèle juridique européen homogène ou même autonome.

Même si elle prétend imiter le modèle américain des grandes firmes de droit des affaires, cette variante européenne s'en distingue cependant d'un point de vue fondamental : contrairement à leur modèle, les dirigeants des barreaux d'affaires européens – et notamment celui de la City – n'ont, jusqu'à présent, guère investi dans la reconstruction permanente de la légitimité de cette industrie du droit à travers des investissements dans le champ politique : tant dans les institutions et les *lobbies* qui représentent le pôle des pratiques de gouvernement, que dans les grandes ONG qui en forment le pôle opposé et complémentaire.

Comme nous avons pu le constater en étudiant les transformations du champ des politiques d'environnement en Europe³⁹, les grandes firmes de la City, contrairement à leurs homologues d'outre-Atlantique, gardent soigneusement leurs distances avec les grandes ONG de l'environnement. Un exemple anecdotique, mais révélateur souligne ce contraste. Skadden Arps, une grande firme de Wall Street, aussi réputée pour son excellence que pour son agressivité entrepreneuriale et juridique, soutient ouvertement le CIEL (Centre for international environmental law), d'un point de vue tant financier que professionnel. Cette ONG, qui fait autorité dans le mouvement de l'environnement et même dans celui de l'alter-mondialisme, se flatte d'accueillir sur son *Board of Trustees* des grands notables des affaires et du droit : par exemple, des *partners* de Skadden Arps. En même temps, les diplômés des meilleurs campus se bousculent pour y faire des stages, très prisés sur leur curriculum vitæ, y compris lors d'un recrutement ultérieur par des *law firms*, comme Skadden Arps.

A l'inverse, une telle mobilité est totalement exclue de l'autre côté de l'Atlantique. Ainsi, les jeunes juristes doivent renoncer à toute perspective de carrière professionnelle dans les firmes de la City s'ils choisissent de rejoindre, même au titre de stagiaire, le staff de FIELD, une ONG académique et militante qui est l'homologue du CIEL, puisque toutes les deux sont nées d'une même initiative financée par la Fondation Ford avant de se séparer. Pourtant, l'un des dirigeants d'une des plus grandes firmes de la City, responsable du département du droit de l'environnement, a longtemps siégé comme *chair* du *board* de FIELD. Mais c'était à titre privé ! On

³⁸ G. MORGAN, S. QUACK, « The Internationalisation of Professional Service Firms... », *op. cit.*

³⁹ Y. DEZALAY, « From a Symbolic Boom to a Marketing Bust : Genesis and Reconstruction of a Field of Legal and Political Expertise at the Crossroads of a Europe opening to the Atlantic », *Law & Social Inquiry*, 32(1), 2007, à paraître ; « From a « Golden Age » to an Uncertain Future : Lawyers and the Battles Around the German Environmental State », *European Yearbook of Environmental Law*, 2, 2002.

pourrait aisément multiplier des exemples analogues de cette coupure presque totale entre ces deux pôles de l'univers des professionnels du droit en Europe, y compris entre ceux qui se veulent la fraction moderniste et libérale du monde des affaires et ceux qui représentent la branche la plus académique et modérée du monde militant.

Ce même contraste entre les deux rives de l'Atlantique se retrouve dans les réseaux de pouvoir. Certes, on observe de plus en plus d'exemples de politiciens ou de hauts fonctionnaires, nationaux ou communautaires, qui valorisent leur capital politique en rejoignant des firmes de droit des affaires. Mais ce phénomène, relativement récent, est bien loin d'avoir la même ampleur et surtout la banalité⁴⁰ qu'il présente aux Etats-Unis. Surtout, cette mobilité reste encore univoque, selon le modèle du pantouflage en fin de carrière. La plupart des dirigeants des firmes de droit des affaires reconnaissent d'ailleurs assez ouvertement que, non seulement ils n'encouragent guère leurs collaborateurs à se lancer dans des carrières politiques ou dans les institutions d'Etat, mais qu'ils s'efforcent même de dissuader ceux qui pourraient être tentés d'en prendre le risque. Là encore, c'est le vieux réflexe de réserve ou de distance vis-à-vis du monde politique qui prévaut. Sa permanence tient à ce qu'il est profondément ancré dans les habitudes caractéristiques des élites juridiques de la plupart des pays européens, à l'exception de l'Italie⁴¹ et, peut-être, de l'Espagne et de la Grèce.

Ces réticences des praticiens européens du droit des affaires à l'égard de la politique ne se manifestent pas seulement au plan national, mais aussi vis-à-vis de la construction européenne. Certes, ces firmes recrutent volontiers de jeunes collaborateurs ayant une certaine expérience des rouages communautaires, acquise le plus souvent à la faveur de stages ou de contrats temporaires dans l'une ou l'autre des institutions de Bruxelles ou de Luxembourg. Effectivement, les contacts qu'ils y ont accumulés sont très précieux pour une activité ultérieure de « veille législative » et *a fortiori* de lobbying, qui forme une bonne part des services spécifiquement européens proposés par la plupart des grandes firmes juridiques. A condition d'être soigneusement entretenu et renouvelé, ce capital de relations permet d'être informé à l'avance sur les projets en cours afin de pouvoir les orienter discrètement, notamment en jouant sur les enjeux internes de pouvoir au sein des services qui en sont responsables. Mais cet investissement dans la politique européenne se fait de manière pragmatique et fragmentée, en fonction des intérêts sectoriels ou ponctuels de leur clientèle. Les grandes firmes de droit des affaires prospèrent dans les coulisses de la construction européenne. Pourtant, elles ne semblent guère s'intéresser aux structures institutionnelles en soi. Comme s'il leur suffisait d'être en mesure d'en infléchir les pratiques ou les produits. Au coup par coup.

⁴⁰ Ainsi, selon l'un de ses membres, le conseil du barreau de Paris a très longuement argumenté, il y a quelques années, lorsqu'un juriste qualifié, qui avait fait l'essentiel de sa carrière dans la politique, notamment comme ministre et commissaire de l'UE, a exprimé le souhait de rejoindre le barreau.

⁴¹ M. MALATESTA, *op. cit.*

On pourrait ainsi avancer comme hypothèse que, contrairement à la génération des pionniers qui entouraient Jean Monnet et Georges Ball, les entrepreneurs du droit des affaires n'investissent guère dans la construction de l'Europe en tant que projet politique, ils se contentent d'utiliser au mieux de leurs intérêts les nouvelles opportunités qu'elle représente. Si cette hypothèse, qui reste à vérifier, n'est pas sans fondement, elle est lourde d'implication. Car ces entrepreneurs ont largement contribué à définir les enjeux, les cadres normatifs et la mise en œuvre des politiques européennes. Il n'est donc guère surprenant qu'on retrouve les effets de cette fragmentation dans de nombreux domaines des politiques européennes, comme l'environnement ⁴², les droits de l'homme ⁴³ ou la politique étrangère ⁴⁴. De surcroît, comme les lignes de clivage ou les alliances temporaires ne sont pas les mêmes dans ces différents domaines d'activité, l'hétéronomie de l'ensemble de ces champs où s'élaborent les politiques européennes est encore plus grande.

Dans ces conditions, il devient difficile d'utiliser le singulier pour qualifier « la construction européenne ». Cette notion relève surtout de discours prescriptifs, dont l'ambiguïté tient à la multiplicité des enjeux et des stratégies qui s'en réclament. C'est le cas, comme nous avons essayé de le montrer, pour la construction d'une « Europe du droit ». Ce label sert surtout d'affichage symbolique dans des luttes internes qui poursuivent deux objectifs aussi indissociables qu'ambigus : car la compétition dans l'espace européen entre les différents champs juridiques nationaux sert d'argument pour imposer tout à la fois une nouvelle hiérarchisation internationale des compétences juridiques, mais aussi une redéfinition des règles internes qui structurent et légitiment la division du travail juridique dans ces différents champs nationaux. En d'autres termes, l'invocation d'un idéal européen sert surtout à nouer des alliances transfrontalières qui permettent de modifier les lignes de clivage et les rapports de force qui prévalent dans – et entre – les champs professionnels nationaux. L'Europe du droit comme poursuite de la compétition – nationale et internationale – entre clercs du droit.

Comme on pouvait s'y attendre, la tentative de constitutionnalisation d'un Etat de droit européen n'échappe pas à ces affrontements professionnels qui en déterminent les enjeux. Et sans doute aussi l'issue. En effet, si les maîtres d'œuvre d'une « Europe du droit » s'en servent surtout comme d'un argument tactique pour légitimer leurs intérêts et leurs stratégies, tant politiques que professionnels, ils ne peuvent qu'accroître la méfiance de groupes sociaux qui sont bien loin de disposer des mêmes ressources et donc d'avoir les mêmes attentes. Comme le rappelait Pierre Bourdieu, pour produire des effets de croyance, encore faut-il que les clercs du droit y croient eux-mêmes suffisamment pour être prêts à sacrifier, au moins partiellement, leurs propres intérêts.

⁴² Y. DEZALAY, « From a Symbolic Boom to a Marketing Bust... », *op. cit.*

⁴³ M. MADSEN, *L'émergence d'un champ des droits de l'homme...*, thèse citée.

⁴⁴ Y. BUCHET DE NEUILLY, *L'Europe de la politique étrangère*, Paris, Economica, 2005.

Notices biographiques

Eric AGRIKOLIANSKY est maître de conférences en science politique à l'Université Paris Dauphine. Il est membre de l'Institut de recherche interdisciplinaire en sociologie, économie, science politique (IRISES). Ses recherches portent sur la sociologie des mouvements sociaux et du militantisme. Il a en particulier travaillé sur l'engagement dans la défense des droits de l'homme et sur le développement de l'altermondialisme. Il a publié : (avec I. Sommier), *Radiographie du mouvement altermondialiste*, Paris, La Dispute, 2005 ; (avec O. Fillieule et N. Mayer), *La longue histoire d'une nouvelle cause. L'altermondialisme en France*, Paris, Flammarion, 2005. Il est l'auteur d'une thèse sur la Ligue française des droits de l'homme et du citoyen : *La Ligue française des droits de l'homme et du citoyen depuis 1945. Sociologie d'un engagement civique*, Paris, L'Harmattan, 2002.

Paul AIRIAU est docteur en histoire, diplômé de l'Institut d'études politiques de Paris, ancien pensionnaire de la Fondation Thiers (Institut de France – CNRS) et maître de conférences à l'Institut d'études politiques de Paris. Spécialiste d'histoire religieuse contemporaine, il a publié : *Cent ans de laïcité française, 1905-2005*, Paris, Presses de la Renaissance, 2005 ; *L'antisémitisme catholique, XIX^e-XX^e siècles*, Paris, Berg International, 2002 ; *L'Eglise et l'Apocalypse du XIX^e siècle à nos jours*, Paris, Berg International, 2000.

Yves BUCHET DE NEUILLY est maître de conférences en science politique à l'Université Lille II et membre du Centre d'études et de recherches administratives, politiques et sociales (CERAPS). Ses travaux portent sur la négociation des traités européens, les politiques externes de l'Union et la gestion des crises. Il a notamment publié : *L'Europe de la politique étrangère*, Paris, Economica, 2005 ; « La crise ? Quelle

crise ? Dynamiques européennes de gestion des crises », in M. Le Pape, J. Siméant et C. Vidal (dir.), *Crises extrêmes. Face aux massacres, aux guerres civiles et aux génocides*, Paris, La Découverte, 2006, p. 270-286 ; « The multi-pillar issue of economic sanctions against Serbia », in M. Knodt, S. Princen (ed.), *Understanding the European Union's External Relations*, London, Routledge, 2003, p. 92-106.

Antonin COHEN est maître de conférences en science politique à l'Université de Picardie Jules-Verne à Amiens. Il est membre du Centre universitaire de recherche sur l'action publique et le politique (CURAPP). Ses travaux portent sur la formation et l'institutionnalisation d'un espace de pouvoir transnational européen au XX^e siècle. Il a dirigé : (avec B. Lacroix et P. Riutort), *Les formes de l'activité politique. Eléments d'analyse sociologique 18^e-20^e siècle*, Paris, PUF, 2006 ; (avec A. Vauchez), « Les juristes et l'ordre politique européen », *Critique internationale*, 26, janvier 2005. Il a récemment publié : « Constitutionalism Without Constitution : Transnational Elites Between Political Mobilization and Legal Expertise in the Making of a Constitution for Europe (1940s-1960s) », *Law & Social Inquiry*, 32(1), Winter 2007, p. 109-136 ; « Du corporatisme au keynésianisme. Continuités pratiques et ruptures symboliques dans le sillage de François Perroux », *Revue française de science politique*, 56(4), août 2006, p. 555-592 ; « De congrès en assemblées. La structuration de l'espace politique transnational européen au lendemain de la guerre », *Politique européenne*, 18, hiver 2006, p. 105-125.

Yves DEZALAY est directeur de recherches au CNRS, rattaché au Centre de sociologie européenne (CSE), EHESS – MSH. Depuis une vingtaine d'années, ses recherches s'inscrivent dans une sociologie de la mondialisation, analysée essentiellement à travers l'internationalisation des champs d'expertises et la restructuration des dispositifs étatiques, nationaux ou internationaux. Après des analyses sur l'essor des marchés du droit en Europe (*Marchands de droit*, Paris, Fayard, 1992 ; (avec D. Sugarman), *Professional Competition and Professional Power*, New York, Routledge, 1995), il a collaboré avec Bryant Garth pour élargir ses recherches à la justice internationale des affaires (*Dealing in Virtue*, Chicago, The University of Chicago Press, 1996) et aux relations entre les champs nationaux du pouvoir d'Etat (*La mondialisation des guerres de palais*, Paris, Le Seuil, 2002 ; *Global Prescriptions*, Ann Arbor, The University of Michigan Press, 2002). Ils terminent un ouvrage sur les juristes et le pouvoir politique en Asie (*Revamping Legal Virtue*).

Xavier LANDRIN est ATER en science politique à l'Université Paris 10 – Nanterre et membre du Groupe d'analyse politique (GAP). Il achève une thèse sur la genèse du libéralisme en France entre la Restauration et le Second Empire. Ses recherches portent principalement sur l'évolution des systèmes symboliques libéraux, les formes de la mobilisation politique au XIX^e siècle et les transformations du champ intellectuel et des pratiques disciplinaires. Il a notamment publié : « L'activité conspirative sous la Restauration française. Usages et mises en forme d'un répertoire de contestation politique », *Zeitschrift für Geschichte/Revue d'histoire*, 33, 2004, p. 57-73 ; « Libéralisme », *Dictionnaire des idées*, Encyclopædia Universalis, 2005,

p. 460-465 ; « Genèse et activités du groupe doctrinaire (1816-1821). Contribution à une sociologie historique du libéralisme », in A. Cohen, B. Lacroix, P. Riutort (dir.), *Les formes de l'activité politique. Eléments d'analyse sociologique, 18^e-20^e siècle*, Paris, PUF, 2006, p. 211-226 ; « Les réceptions en histoire du travail de Michel Foucault », *Cahiers politiques*, 7, 2004, p. 161-182 ; « Langage autorisé et philosophie d'Etat : les stratégies formelles de Royer-Collard », in B. Curatolo, J. Poirier (dir.), *Le Style des philosophes*, Dijon, Editions universitaires de Dijon, 2007 (à paraître).

Patrick LEHINGUE est professeur de science politique à l'Université de Picardie Jules-Verne à Amiens. Il est membre du Centre universitaire de recherche sur l'action publique et le politique (CURAPP). Ses travaux portent sur la sociologie électorale et sur les instruments utilisés dans cette discipline pour faire preuve. Il a récemment dirigé : (avec F. Sawicki et J. Lagroye), *Mobilisations électorales*, Paris, PUF, 2005.

Lucian N. LEUSTEAN has degrees in international relations, law and theology from Bucharest. He recently completed a doctoral thesis on Romanian orthodoxy and communism in the Department of Government at the London School of Economics. His publications include "Symbolic Nationalism in the European Union", in W. Burszta, T. Kamusella, S. Wojciechowski (eds.), *Nationalisms across the Globe: An Overview of Nationalisms in State-Endowed and Stateless Nations, vol. 1. Europe*, Poznan, School of Humanities and Journalism, 2005, p. 27-42 ; and articles in *Nationalities Papers* and *Method & Theory in the Study of Religion*. His essays have been accepted for publication in 2007 in *European History Quarterly*, *East European Politics and Societies* and *Religion, State & Society*.

Mikael RASK MADSEN is a researcher at the University of Copenhagen, Faculty of Law, and an associate researcher of the Centre de sociologie européenne (CSE). He holds a doctoral degree in sociology from the Ecole des hautes études en sciences sociales. His doctoral thesis traced the modern history of human rights (1945-2000) in a number of European countries and analyzed the role and position of law and lawyers in these transformations. His current research focuses on the intersection of law and politics and the interplay between national and international legal orders. Recent publications include : "“Make Law, Not War” : les “sociétés impériales” confrontées à l’institutionnalisation internationale des droits de l’Homme”, *Actes de la recherche en sciences sociales*, 151-152, mars 2004, p. 96-106 ; and "“La Cour qui venait du froid”. Les droits de l’homme dans la genèse de l’Europe d’après guerre”, *Critique internationale*, 26, janvier 2005, p. 133-146.

Romain PASQUIER est chargé de recherches au CNRS, membre du Centre de recherches sur l'action politique en Europe (CRAPE) à l'Institut d'études politiques de Rennes. Il a été chercheur Jean Monnet à l'Institut universitaire européen de Florence et professeur invité dans les Universités d'Exeter et Aberystwyth. Il a publié : *La capacité politique des régions. Une comparaison France/Espagne*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2004 ; (avec J. Weisbein), « L'Europe au microscope du local », *Politique européenne*, 12, hiver 2004 ; (avec C. Carter),

« European Integration and the Transformation of Regional Governance : Testing the Analytical Purchase of « Europeanisation » », *Queen's Paper on Europeanization*, 1, 2006 : <http://www.qub.ac.uk/schools/SchoolofPoliticsInternationalStudiesandPhilosophy/FileStore/EuropeanisationFiles/Fileupload,38451,en.pdf> ; et « Cognitive Europeanization and the Territorial Effects of Multilevel Policy Transfer : Local Development in French and Spanish Regions », *Regional and Federal Studies*, 15(3), 2005, p. 295-310.

Sabine SAURUGGER est professeure des universités agrégée en science politique à l'Institut d'études politiques de Grenoble. Elle a notamment publié : *La représentation dans l'Union européenne*, Paris, L'Harmattan, 2003 ; *Européaniser les intérêts ? Les groupes d'intérêt économiques et l'élargissement de l'Union européenne*, Paris, L'Harmattan, 2004 ; et (avec E. Grossman), *Les groupes d'intérêt. Action collective et stratégies de représentation*, Paris, Armand Colin, 2006. Ses articles ont paru dans des revues telles que *Political Studies*, *Comparative Politics*, *Journal of European Public Policy*, *Journal of Comparative Policy Analysis*, *French Politics*, *Revue française de science politique*, *Raisons politiques* et *Revue internationale de politique comparée*.

Alec STONE SWEET is Leitner Professor of Law, Politics, and International Studies at the Yale Law School. His most recent book is *The Judicial Construction of Europe*, Oxford, Oxford University Press, 2004.

Eric TREILLE est chercheur associé au Centre de recherches sur l'action politique en Europe (CRAPE), Institut d'études politiques de Rennes, Université de Rennes I. Ses recherches actuelles portent sur la transformation du financement des partis politiques, sur l'écriture politique et sur la question de la démocratie interne au sein du Parti socialiste. Il a notamment publié : « L'écriture parlementaire au quotidien. Le travail des assistants de députés socialistes », in G. Courty (dir.), *Le travail de collaboration avec les élus*, Paris, Editions Michel Houdiard, 2005 ; (avec F. Faucher-King), « Managing Intra-Party Democracy : Comparing the French Socialist and British Labour Party Conferences », *French Politics*, 1(1), March 2003, p. 61-82 ; et « Littérature de campagne. Objets de propagande et élections législatives », in J. Giraud (dir.), *L'implantation du socialisme en France au XX^e siècle. Partis, réseaux, mobilisation*, Paris, Publications de la Sorbonne, 2001.

Simon USHERWOOD is Lecturer in Politics in the Department of Political, International and Policy Studies at the University of Surrey. His main research interest is opposition to the European Union, particularly in the United Kingdom and France. In addition to many conference papers, his recent publications on this subject include "Proximate Factors in the Mobilisation of anti-EU Groups in France and the UK: the European Union as First-Order Politics", *Journal of European Integration*, forthcoming ; "Realists, Sceptics and Opponents: Opposition to the EU's Constitutional Treaty", *Journal of Contemporary European Research*, 2005, 1(2), p. 4-12 ; and "Opposition to the European Union in the UK: The Dilemma of Public Opinion and Party Management", *Government & Opposition*, 2002, 37(2), p. 211-230.

Antoine VAUCHEZ est chargé de recherche en science politique au CNRS, membre du Centre universitaire de recherche sur l'action publique et le politique (CURAPP). Ses travaux portent sur les phénomènes de juridicisation du politique (*L'institution judiciaire remotivée. Le processus d'institutionnalisation d'une « nouvelle justice » en Italie (1960-2000)*, Paris, LGDJ, 2004) et, d'une manière générale, sur la sociologie politique des institutions et de l'action publique. Dans le cadre de l'équipe POLILEXES (*Politics of Legal Expertise in European Societies*), il s'intéresse notamment à la genèse d'une élite juridique européenne et à sa place dans le gouvernement de l'Union. Il a co-dirigé : (avec L. Israël, G. Sacriste, L. Willemez), *Sur la portée sociale du droit. Usages et légitimité du registre juridique*, Paris, PUF, 2005 ; (avec A. Cohen), « Law, Lawyers, and Transnational Politics in the Production of Europe », *Law and social inquiry*, 32(1), Winter 2007. Il a publié (avec M. Rask Madsen), « European Constitutionalism at the Cradle. Law and Lawyers in the Construction of a European Political Order (1920-1960) », in A. Jettinghoff, H. Schepel (eds.), *In Lawyers' Circles. Lawyers and European legal integration*, Elsevier, Rotterdam, 2005, p. 15-34.

Table des matières

Foreword	
Integration and Constitutionalism in the European Union	
Alec STONE SWEET	7
Introduction	
Anatomie du « moment constituant » européen : les espaces sociaux et politiques de l'avenir de l'Europe	
Antonin COHEN, Antoine VAUCHEZ.....	15

PREMIÈRE PARTIE

Genèse et structuration de la Convention

Sortie de crise et construction du changement	
Les usages du projet conventionnel sous la présidence belge du Conseil	
Xavier LANDRIN	33
Constitutionnalistes en quête de Constitution	
La Convention dans le champ du pouvoir européen	
Antonin COHEN.....	53
Des bâtisseurs de traités	
Continuités et discontinuités du processus conférentiel	
Yves BUCHET DE NEUILLY	75
L'Europe des régions en actes ?	
Processus conventionnel et construction d'un intérêt territorial européen	
Romain PASQUIER	93

DEUXIÈME PARTIE

Enjeux et controverses constitutants

“For a Europe of Human Rights and the People” The EU Charter of Fundamental Rights in the Post-Cold War Democratisation of Europe Mikael RASK MADSEN	113
Démocratiser l’Union européenne par le bas ? Des « groupes d’intérêt » à la « société civile organisée » Sabine SAURUGGER	133
The Place of God Religious Terms in the Debate on the European Constitution Lucian N. LEUSTEAN	151
Sceptical or Simply Opposed? Anti-EU Groups and the Constitution Simon USHERWOOD	167

TROISIÈME PARTIE

Investissements militants et électoraux

Désunions européennes Le référendum interne du Parti socialiste français sur la Constitution Eric TREILLE	183
« <i>Disputatio Dei</i> » L’action politique des catholiques français partisans de l’« héritage chrétien » Paul AIRIAU	197
Une autre Europe est-elle possible ? Les altermondialistes français et la Constitution : les conditions d’une mobilisation ambiguë Eric AGRIKOLIANSKY	209
Les interprétations polyphoniques d’un scrutin Le « non » français à la Constitution (mai 2005) Patrick LEHINGUE	237
Postface Vendre du droit en (ré-)inventant de l’Etat. Stratégies constitutionnelles et promotion de l’expertise juridique dans le champ du pouvoir d’Etat Yves DEZALAY	271
Notices biographiques	291
Table des matières	297

Fondées en 1972, les Editions de l'Université de Bruxelles sont un département de l'Université libre de Bruxelles (Belgique). Elles publient des ouvrages de recherche et des manuels universitaires d'auteurs issus de l'Union européenne.

Principales collections et directeurs de collection

- Commentaire J. Mégret (fondé par Jacques Mégret et dirigé jusqu'en 2005, par Michel Waelbroeck, Jean-Victor Louis, Daniel Vignes, Jean-Louis Dewost, Georges Vandersanden ; à partir de 2006, Comité de rédaction : Marianne Dony (directeur), Emmanuelle Bribosia (secrétaire de rédaction), Claude Blumann, Jacques Bourgeois, Laurence Idot, Jean-Paul Jacqué, Henry Labayle, Denys Simon)
- Aménagement du territoire et environnement (Christian Vandermotten)
- Economie (Henri Capron)
- Education (Françoise Thys-Clément)
- Etudes européennes (Marianne Dony et Paul Magnette)
- Histoire (Eliane Gubin)
- Philosophie et lettres (Manuel Couvreur)
- Philosophie et société (Jean-Marc Ferry et Nathalie Zaccar-Reyners)
- Science politique (Jean-Michel De Waele)
- Sociologie (Mateo Alaluf et Pierre Desmarez)
- Spiritualités et pensées libres (Hervé Hasquin)
- Statistique et mathématiques appliquées (Jean-Jacques Droesbeke)

Elles éditent aussi deux séries, les *Problèmes d'histoire des religions* et les *Etudes sur le XVIII^e siècle*.

Editions de l'Université de Bruxelles, avenue Paul Héger 26, 1000 Bruxelles, Belgique

EDITIONS@admin.ulb.ac.be

<http://www.editions-universite-bruxelles.be>

Fax +32 (0) 2 650 37 94

Direction, droits étrangers : Michèle Mat.

Diffusion/distribution : Interforum Benelux (Belgique et grand-duché de Luxembourg) ; SODIS/ToThèmes (France) ; Servidis (Suisse) ; Somabec (Canada) ; Centre d'exportation du livre français (CELF) (autres pays).

La Constitution européenne. Elites, mobilisations, votes

La Constitution européenne est entrée avec fracas dans les boîtes aux lettres et dans les urnes. Rarement auparavant l'Europe avait nourri autant de conversations, de controverses et de conflits. Rarement auparavant les citoyens européens avaient autant parlé droit, principes, valeurs et destin communs. Rarement auparavant un texte de traité avait cristallisé autant d'espoirs et de craintes, suscité autant de prophéties et de prophylaxies, noué autant de « drames » et de « coups de théâtre ». Ce « moment constituant » marque un élargissement sans précédent des cercles sociaux désormais intéressés à l'Europe.

Plutôt que de s'essayer aux jeux des « leçons » à tirer d'un échec encore incertain ou des « remèdes » à apporter à une crise toujours ambiguë, sur les voies possibles d'une relance européenne toujours d'actualité, ce livre restitue le moment constituant pour lui-même, c'est-à-dire pour ce qu'il permet de comprendre des dynamiques et des transformations à l'œuvre dans l'Union européenne. En analysant les élites, les mobilisations et les votes qui ont donné corps à ce moment d'Europe singulier, les contributions de ce livre font ainsi le portrait des différents mondes sociaux européens saisis par la Constitution. Derrière le « ballet diplomatique » officiel, ces contributions suivent la trame et la chronologie mouvante et complexe des groupes et des enceintes où se discute et où se joue le sort de la Constitution. Au sein de la Convention

et des institutions de l'Union européenne, bien entendu, les premières investies dans la négociation et la rédaction du texte constitutionnel. Mais aussi parmi les univers sociaux nationaux et internationaux les plus divers, à leur tour saisis par la dynamique de politisation de l'Europe : les « eurosceptiques » et les « altermondialistes », les militants catholiques et les militants socialistes, et les électeurs français.

Ces contributions retracent la genèse de réseaux transnationaux structurés autour d'enjeux aussi variés que la constitutionnalisation des traités, la société civile européenne, l'Europe des régions, l'héritage chrétien ou la critique du néolibéralisme. Elles permettent enfin de mieux comprendre l'articulation des intérêts et des clivages, des opportunités et des investissements, bref la dynamique d'entraînement et d'intensification qui a fait de cette réforme institutionnelle un enjeu saillant.

La Constitution européenne est un révélateur de la généalogie et de la géographie composite et conflictuelle des acteurs et des représentations qui font aujourd'hui l'Europe.

Textes de Eric Agrikoliansky, Paul Airiau, Yves Buchet de Neuilly, Antonin Cohen, Yves Dezalay, Xavier Landrin, Patrick Lehingue, Lucian N. Leustean, Mikael Rask Madsen, Romain Pasquier, Sabine Saurugger, Alec Stone Sweet, Eric Treille, Simon Usherwood, Antoine Vauchez.



Règles d'utilisation de copies numériques d'œuvres littéraires publiées par les Editions de l'Université de Bruxelles et mises à disposition par les Archives & Bibliothèques de l'ULB

L'usage des copies numériques d'œuvres littéraires, ci-après dénommées « copies numériques », publiées par les Editions de l'Université de Bruxelles, ci-après dénommées EUB, et mises à disposition par les Archives & Bibliothèques de l'ULB, implique un certain nombre de règles de bonne conduite, précisées ici. Celles-ci sont reproduites sur la dernière page de chaque copie numérique publiée par les EUB et mises en ligne par les Archives & Bibliothèques. Elles s'articulent selon les trois axes : protection, utilisation et reproduction.

Protection

1. Droits d'auteur

La première page de chaque copie numérique indique les droits d'auteur d'application sur l'œuvre littéraire. La mise à disposition par les Archives & Bibliothèques de l'ULB de la copie numérique a fait l'objet d'un accord avec les EUB, notamment concernant les règles d'utilisation précisées ici. Pour les œuvres soumises à la législation belge en matière de droit d'auteur, les EUB auront pris le soin de conclure un accord avec leurs ayants droits afin de permettre la mise en ligne des copies numériques.

2. Responsabilité

Malgré les efforts consentis pour garantir les meilleures qualité et accessibilité des copies numériques, certaines déficiences peuvent y subsister – telles, mais non limitées à, des incomplétudes, des erreurs dans les fichiers, un défaut empêchant l'accès au document, etc. -. Les EUB et les Archives & Bibliothèques de l'ULB déclinent toute responsabilité concernant les dommages, coûts et dépenses, y compris des honoraires légaux, entraînés par l'accès et/ou l'utilisation des copies numériques. De plus, les EUB et les Archives & Bibliothèques de l'ULB ne pourront être mis en cause dans l'exploitation subséquente des copies numériques ; et la dénomination des EUB et des 'Archives & Bibliothèques de l'ULB', ne pourra être ni utilisée, ni ternie, au prétexte d'utiliser des copies numériques mises à disposition par eux.

3. Localisation

Chaque copie numérique dispose d'un URL (uniform resource locator) stable de la forme <http://digistore.bib.ulb.ac.be/annee/nom_du_fichier.pdf> qui permet d'accéder au document ; l'adresse physique ou logique des fichiers étant elle sujette à modifications sans préavis. Les Archives & Bibliothèques de l'ULB encouragent les utilisateurs à utiliser cet URL lorsqu'ils souhaitent faire référence à une copie numérique.

Utilisation

4. Gratuité

Les EUB et les Archives & Bibliothèques de l'ULB mettent gratuitement à la disposition du public les copies numériques d'œuvres littéraires sélectionnées par les EUB : aucune rémunération ne peut être réclamée par des tiers ni pour leur consultation, ni au prétexte du droit d'auteur.

5. Buts poursuivis

Les copies numériques peuvent être utilisés à des fins de recherche, d'enseignement ou à usage privé. Quiconque souhaitant utiliser les copies numériques à d'autres fins et/ou les distribuer contre rémunération est tenu d'en demander l'autorisation aux EUB, en joignant à sa requête, l'auteur, le titre, et l'éditeur du (ou des) document(s) concerné(s). Demande à adresser aux Editions de l'Université de Bruxelles (editions@admin.ulb.ac.be).

6. Citation

Pour toutes les utilisations autorisées, l'utilisateur s'engage à citer dans son travail, les documents utilisés, par la mention « Université Libre de Bruxelles – Editions de l'Université de Bruxelles et Archives & Bibliothèques » accompagnée des précisions indispensables à l'identification des documents (auteur, titre, date et lieu d'édition).

7. Liens profonds

Les liens profonds, donnant directement accès à une copie numérique particulière, sont autorisés si les conditions suivantes sont respectées :

- a) les sites pointant vers ces documents doivent clairement informer leurs utilisateurs qu'ils y ont accès via le site web des Archives & Bibliothèques de l'ULB ;
- b) l'utilisateur, cliquant un de ces liens profonds, devra voir le document s'ouvrir dans une nouvelle fenêtre ; cette action pourra être accompagnée de l'avertissement 'Vous accédez à un document du site web des Archives & Bibliothèques de l'ULB'.

Reproduction

8. Sous format électronique

Pour toutes les utilisations autorisées mentionnées dans ce règlement le téléchargement, la copie et le stockage des copies numériques sont permis ; à l'exception du dépôt dans une autre *base de données*, qui est interdit.

9. Sur support papier

Pour toutes les utilisations autorisées mentionnées dans ce règlement les fac-similés exacts, les impressions et les photocopies, ainsi que le copié/collé (lorsque le document est au format texte) sont permis.

10. Références

Quel que soit le support de reproduction, la suppression des références aux EUB et aux Archives & Bibliothèques de l'ULB dans les copies numériques est interdite.