



HAL
open science

La diffusion des mécanismes de contrôle dans l'Union européenne: vers une nouvelle forme de démocratie?

Olivier Costa, Nicolas Jabko, Christian Lequesne, Paul Magnette

► To cite this version:

Olivier Costa, Nicolas Jabko, Christian Lequesne, Paul Magnette. La diffusion des mécanismes de contrôle dans l'Union européenne: vers une nouvelle forme de démocratie?. *Revue Française de Science Politique*, 2001, L'Union européenne, une démocratie diffuse?, 51 (6), pp.859-866. 10.3406/rfsp.2001.403681 . halshs-00259284

HAL Id: halshs-00259284

<https://shs.hal.science/halshs-00259284>

Submitted on 12 Apr 2019

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0 International License

La diffusion des mécanismes de contrôle dans l'Union européenne : vers une nouvelle forme de démocratie ?

Monsieur Christian Lequesne, Monsieur Olivier Costa, Monsieur Nicolas Jabko,
Monsieur Paul Magnette

Citer ce document / Cite this document :

Lequesne Christian, Costa Olivier, Jabko Nicolas, Magnette Paul. La diffusion des mécanismes de contrôle dans l'Union européenne : vers une nouvelle forme de démocratie ?. In: Revue française de science politique, 51^e année, n°6, 2001. pp. 859-866;

doi : <https://doi.org/10.3406/rfsp.2001.403681>

https://www.persee.fr/doc/rfsp_0035-2950_2001_num_51_6_403681

Fichier pdf généré le 26/04/2018

Résumé

L'importance prise par les exigences de contrôle et de reddition des comptes est l'une des évolutions les plus marquantes du fonctionnement des démocraties occidentales ces dernières années. La montée en puissance de cette logique s'est accompagnée de sa diffusion à de nouveaux corps et organes, et d'une diversification des mécanismes qu'elle emprunte. Cette évolution est particulièrement sensible dans l'Union européenne, à tel point que de nombreux praticiens et chercheurs estiment que la multiplication continue des mécanismes de contrôle des autorités politiques engendre un renouvellement de la démocratie à l'échelle supranationale. Cette analyse étant assortie d'un jugement normatif, il importe d'étudier plus avant ces transformations institutionnelles pour répondre aux questions suivantes : l'Union aurait-elle développé un nouveau modèle de démocratie, que l'on pourrait appeler « démocratie diffuse », mieux adapté à ses structures fondamentales ? Ne faut-il pas plutôt parler d'une extension de la notion de « Communauté de droit » ? Les études réunies dans ce numéro se proposent d'appréhender la réalité des mécanismes de responsabilité dans l'Union, afin d'évaluer dans quelle mesure elles peuvent être considérées comme les manifestations d'un nouveau paradigme démocratique.

Abstract

The diffusion of accountability mechanisms in the european union : towards a new form of democracy ?

One of the most important developments in the functioning of western democracies in recent years is the growth of demands for democratic control and accountability. This new logic's diffusion can be seen in the constant increase of mechanisms of control over political bodies and authorities, and also in the diversification of these mechanisms. At the level of the European Union, this change is so clear that many policy-makers and scholars feel that it is bringing about a renewal of democracy at the supranational level. Since this analysis goes along with a normative judgment, it is necessary to delve further into these institutional transformations in order to answer the following questions : Has the Union developed a new model of democracy that could be called « diffuse democracy », better suited to its basic structures ? Or is this merely an extension of the notion of « legal community » ? The case studies assembled in this issue seek to grasp the reality of accountability mechanisms in the Union and to assess whether they can be considered as manifestations of a new democratic paradigm.

LA DIFFUSION DES MÉCANISMES DE CONTRÔLE DANS L'UNION EUROPÉENNE : VERS UNE NOUVELLE FORME DE DÉMOCRATIE ?

INTRODUCTION

La montée en puissance des exigences de contrôle et de responsabilité est sans doute l'une des évolutions les plus marquantes du discours – tant politique que scientifique – sur la démocratie au cours des dernières années. Après une période de réflexion dominée par la démocratie participative et la délibération dans les années 1970 et 1980, tant en Europe qu'aux États-Unis, la version libérale de la démocratie, qui insiste sur la responsabilité des gouvernants, semble être revenue à l'avant-plan¹.

À l'intérieur de ce nouveau registre, un deuxième glissement se fait jour. Alors que la notion de « responsabilité politique » fut longtemps examinée sous le seul angle des rapports entre gouvernement et Parlement, le champ de l'analyse s'est étendu. Un exécutif de plus en plus complexe et fragmenté, recourant fréquemment aux techniques de la délégation et de la décentralisation, amène à s'interroger sur la diffusion du pouvoir responsable. Parallèlement, la mise en place de mécanismes de contrôle extra-parlementaires, dans lesquels les particuliers jouent un rôle croissant, oblige à s'interroger sur la diffusion des mécanismes de responsabilisation.

Ce glissement de l'analyse, qui s'est manifesté à l'endroit de toutes les démocraties européennes au cours des années 1990, caractérise également les travaux dévolus à l'Union européenne (UE). Le discours dominant sur le « déficit démocratique » de l'UE, qui insistait sur la faiblesse des pouvoirs législatifs du Parlement européen dans les années 1980, se concentre désormais sur la notion d'« accountability ». Certains auteurs vont jusqu'à considérer que l'UE serait en voie d'inventer un nouveau modèle de démocratie, entièrement fondé sur des mécanismes diffus de contrôle des autorités publiques².

L'objectif de ce numéro spécial est d'apporter une contribution nouvelle à ces interrogations théoriques, en se fondant sur des enquêtes empiriques approfondies.

1. Sur le débat théorique aux États-Unis, on verra notamment Adam Przeworski, Susan S. Stokes, Bernard Manin (eds), *Democracy, Representation and Accountability*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999. En France, l'analyse des principes du « gouvernement représentatif » menée par Bernard Manin a également mis en évidence l'importance des mécanismes de reddition des comptes. Cf. son ouvrage, *Principes du gouvernement représentatif*, Paris, Calmann-Lévy, 1995. La revue *Pouvoirs*, bon baromètre des glissements d'intérêt politique, a également consacré un numéro spécial à cette question en 1999. Les approches libérales de Raymond Aron ou de Giovanni Sartori, plus tocquevilliennes que rousseauistes, un temps reléguées au second plan par les théories de la participation et de la délibération démocratiques réanimées par les travaux de Jürgen Habermas, se retrouvent à nouveau au cœur de la réflexion contemporaine.

2. Cf. Michael Th. Greven, Louis W. Pauly (eds), *Democracy beyond the State ?*, New York, Rowman and Littlefield, 2000 ; Jeffrey J. Anderson (ed.), *Regional Integration and Democracy*, New York, Rowman and Littlefield, 1999.

La question posée est double. La multiplication et la diversification des mécanismes de contrôle des autorités publiques constituent-elles une transformation originale des pratiques politiques, ou ne sont-elles que le prolongement de tendances plus anciennes ? Jusqu'à quel point ces évolutions, qui touchent des mécanismes relevant autant de l'État de droit que de la démocratie, peuvent-elles être perçues comme porteuses d'un nouveau modèle de démocratie ?

Si les analyses qui suivent se concentrent sur l'UE, c'est parce que l'intégration européenne a été l'un des principaux révélateurs de cette situation dans la période récente. Forme politique hybride, empruntant autant aux organisations internationales qu'aux expériences politiques internes¹, l'UE pousse très loin la logique de spécialisation du pouvoir. Ce creuset dans lequel se mêlent les traditions constitutionnelles nationales donne à voir les mutations qui se font jour au sein même des États. À bien des égards, le système politique de l'UE, qui se construit beaucoup plus de manière expérimentale que selon un plan d'ensemble, apparaît comme un laboratoire des transformations politiques contemporaines.

De manière analytique, on peut distinguer trois manifestations principales de la diffusion du pouvoir, dans l'UE comme dans ses États-membres :

– une fragmentation continue de la sphère exécutive : le « gouvernement », tel qu'il a été défini par les théories constitutionnelles, tend à déléguer de plus en plus de ses tâches à des organes qui soit dépendent de lui (cabinets, départements ministériels, autorités décentralisées), soit disposent d'une sphère indépendante de décision (banques centrales, autorités administratives indépendantes, agences de régulation) ;

– une multiplication des canaux d'accès au pouvoir : les partis politiques, qui ont pendant près d'un siècle disposé du quasi-monopole de la représentation du corps social, voient se développer à leurs côtés une vaste gamme d'acteurs concurrents, qui prétendent eux aussi « représenter » la société civile : groupes d'intérêt, organisations non gouvernementales, associations... L'« opinion publique » ou la « société civile » sont de plus en plus présentées comme des acteurs immédiats de la gouvernance² ;

– une multiplication des mécanismes de contrôle des autorités politiques : confrontés à la complexification croissante des systèmes politiques, les parlements ne peuvent plus prétendre exercer seuls le contrôle de la sphère publique. D'une part, ils sont contraints d'adapter leurs méthodes aux nouvelles formes de pouvoir ; d'autre part, se développent depuis une trentaine d'années des mécanismes de contrôle qui échappent, entièrement ou pour partie, aux parlements (cours constitutionnelles, cours des comptes, médiateurs, organes d'évaluation).

C'est à cette troisième dimension de la diffusion du pouvoir que sont consacrées principalement les études réunies dans ce numéro spécial. La question du contrôle n'est pas, en soi, plus importante que les deux autres, mais elle a fait l'objet d'une attention moins soutenue dans les études consacrées à l'UE. Alors que les analyses, juridiques ou politiques, relatives à la « gouvernance multi-niveaux » sont

1. Jean-Louis Quermonne, *Le système politique de l'Union européenne*, Paris, Montchrestien, 2001 (4^e éd.).

2. Cf. Bernard Manin, *op. cit.*, en particulier le chapitre VI.

légion¹, et que nombre de recherches portent sur les acteurs et les politiques de cette gouvernance européenne², la multiplication des mécanismes de contrôle est encore peu étudiée.

Le choix de privilégier cette dimension tient aussi à un autre motif, déjà évoqué : un discours dominant au sein des institutions de l'UE – à l'exception peut-être du Parlement européen – et chez un bon nombre de chercheurs, présente la diffusion des mécanismes de contrôle comme un renouvellement de la démocratie³. Cette analyse étant assortie d'un jugement normatif, un double défi se pose au chercheur : d'une part, tenter de comprendre d'où viennent les transformations institutionnelles de l'UE ; d'autre part, évaluer si elles peuvent être appréhendées comme les manifestations d'un nouveau paradigme démocratique.

LA MULTIPLICATION DES MÉCANISMES DE CONTRÔLE

Si la diffusion du pouvoir est une tendance lourde de la modernité politique, sa dynamique est rarement analysée. La plupart des études portant sur l'UE décrivent sa complexité institutionnelle et l'enchevêtrement des différents niveaux de pouvoir, mais ne s'interrogent pas réellement sur les origines de ces phénomènes. Sans prétendre fournir une théorie générale de la gouvernance multi-niveaux⁴, on peut mettre en évidence quatre facteurs qui contribuent à expliquer la configuration actuelle du contrôle dans l'UE.

Tout d'abord, la multiplication de ses formes s'inscrit dans un mouvement général de renforcement des exigences de reddition des comptes (accountability), qui touche l'ensemble du monde occidental depuis une vingtaine d'années. Partout ont été mis en place de nouveaux organes destinés à contrôler le respect par les gouvernements de leurs obligations budgétaires, et à prévenir et réprimer les phénomènes de fraude et de corruption. La création à l'échelle européenne d'une Cour des comptes, d'un Tribunal de première instance et d'un Office de lutte anti-fraude (OLAF), comme la reconnaissance formelle au Parlement européen du droit de créer des commissions d'enquête et d'examiner les pétitions de citoyens, reflètent ce zeitgeist. De même, l'institution d'un médiateur européen et les engagements pris en matière de transparence depuis le traité de Maastricht prolongent des changements nationaux qui vont dans le sens d'une soumission croissante de la puissance publique à la vigilance des citoyens⁵.

L'ampleur inégale qu'a pris ce phénomène au sein de l'UE s'explique en second lieu par les fondements inter-étatiques de cette entité. Un système politique qui repose

1. Cf. notamment la synthèse de Fritz Scharpf, *Governing in Europe, Efficient and Democratic*, Oxford, Oxford University Press, 1998 ; et pour une revue des débats théoriques, Christian Lequesne, « Comment penser l'Union européenne ? », dans Marie-Claude Smouts (dir.), *Les nouvelles relations internationales*, Paris, Presses de Sciences Po, 1998.

2. Cf., par exemple, Helen Wallace, Alasdair R. Young (eds), *Participation and Policy-Making in the European Union*, Oxford, Clarendon Press, 1997 ; Helen Wallace, William Wallace (eds), *Policy-Making in the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2000.

3. Cf. par exemple, le volume collectif issu des travaux de la Cellule de prospective de la Commission européenne : Olivier De Schutter, Notis Lebessis, John Paterson (dir.), *La gouvernance dans l'Union européenne*, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes, 2001.

4. Cf. à cet égard la contribution récente de Fritz Scharpf, « Notes Toward a Theory of Multilevel Governing in Europe », *Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung Discussion Paper*, 5, 2000.

5. Cf., outre les travaux cités dans la première note, Olivier Beaud, Jean-Michel Blanquer (dir.), *La responsabilité des gouvernants*, Paris, Descartes & Cie, 1999.

sur la collaboration entre des États ne peut se passer de mécanismes de contrôles réciproques, l'idéal de parfaite confiance mutuelle étant inaccessible en pratique. En créant une Haute Autorité (devenue Commission) et une Cour de justice, les six États de la Communauté originelle ont veillé à ce que le respect des obligations souscrites par les uns et les autres soit soumis à un contrôle étroit. De même, ont-ils institué différents mécanismes pour conserver un contrôle sur les activités de la Commission et veiller à ce qu'elle n'outrepasse pas ses compétences. Cette tendance a été renforcée à chaque développement de l'intégration européenne. Lorsque les États ont délégué à la Commission de nouvelles missions d'exécution, ils ont pris soin de les encadrer de comités, composés de fonctionnaires et d'experts nationaux¹. À son tour, cette nébuleuse de comités a appelé la mise en place de nouveaux mécanismes de contrôle. La même logique a présidé, quarante ans plus tard, à l'installation de la Banque centrale européenne : les gouvernements lui ont délégué l'exercice des fonctions monétaires essentielles, en contrepartie de certaines obligations de faire rapport, notamment au Parlement européen.

Le troisième facteur qui explique les évolutions du contrôle dans l'UE est le caractère évolutif de sa « constitution ». Chaque élargissement a été l'occasion, pour les nouveaux arrivants, de défendre « leur » conception de la démocratie et de tenter de faire incorporer dans les traités des principes issus de leurs cultures constitutionnelles respectives. Ce n'est pas par hasard si le renforcement des mécanismes de contrôle parlementaire a particulièrement figuré à l'agenda après les élargissements au Royaume-Uni et au Danemark² ; de même, la consécration des principes de transparence et des mécanismes de contrôle extra-juridictionnel date précisément de l'élargissement de l'UE à la Suède et à la Finlande³. Le fait que les différents États-membres se méfient de toute tentative visant à imposer un modèle national unique au niveau européen n'a pas freiné le développement de cette logique de contrôle ; au contraire, il a poussé les négociateurs des traités à faire preuve d'une inventivité institutionnelle constante et à s'inspirer de modèles extra-européens de démocratie. À cet égard, le système américain s'est montré particulièrement séduisant, non seulement parce qu'il incarne aux yeux de nombreux Européens un idéal de modernité démocratique, mais aussi parce que certaines normes et pratiques – en matière de responsabilité politique, c'est-à-dire d'*accountability* – y sont très développées du fait d'une « division » marquée du pouvoir étatique. Dans la mesure où l'UE se distingue du modèle unitaire qui caractérise tous les systèmes démocratiques européens, il devient nécessaire de se mettre en quête d'autres formes institutionnelles de vie démocratique.

Enfin, le quatrième facteur des transformations du contrôle dans l'UE est lié au constat, de plus en plus manifeste, de l'échec relatif des stratégies antérieures de démocratisation de la construction européenne. Jusqu'à la fin des années 1980, les gouvernements ont cru, se rangeant à un argument soutenu de longue date par les parlementaires européens et par bon nombre de chercheurs, qu'il suffisait d'accroître les pouvoirs du Parlement européen pour combler ledit « déficit démocratique » de la Communauté européenne⁴. L'inflation des taux d'abstention aux élections européennes et l'insatisfaction croissante des citoyens à l'égard du fonctionnement démocratique

1. Cf. Thomas Christiansen, Emil Kirchner (eds), *Committee Governance in the European Union*, Manchester, Manchester University Press, 2000.

2. Cf. Olivier Costa, *Le Parlement européen, assemblée délibérante*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 2001.

3. Cf. C. Gronbech-Jensen, « The Scandinavian Tradition of Open Government and the European Union : Problems of Compatibility ? », *Journal of European Public Policy*, 5 (1), 1998, p. 185-199.

4. Cf. Renaud Dehousse, « Constitutional Reform in the European Community : Are there Alternatives to the Majoritarian Avenue ? », *West European Politics*, 18 (3), 1995, p. 118-136.

cratique de l'UE – que révèlent notamment les sondages – ont ébranlé cet argument. Tout en continuant d'étendre les prérogatives législatives du Parlement européen à l'occasion des conférences intergouvernementales de Maastricht, d'Amsterdam et de Nice, les gouvernements ont cherché à promouvoir d'autres voies de démocratisation¹. Parallèlement, les mécanismes de contrôle non parlementaires mis en place au cours des années 1980 ont été interprétés par certains chercheurs², mais aussi par des acteurs du système politique européen, comme un palliatif aux carences de la stratégie de « parlementarisation ». Présentés comme mieux adaptés à la structure institutionnelle et aux procédures de l'UE que les instruments parlementaires classiques, ces mécanismes ont été au centre de toutes les réflexions sur les moyens de démocratiser le système politique européen. Leur contribution à ce processus est cependant discutable. En premier lieu, la légitimité de ces mécanismes institutionnels demeure fragile en l'absence d'une véritable sphère de débat public au niveau européen. De plus – et en partie du fait de l'absence de débat public – ils peuvent être facilement détournés de leurs objectifs, voire « capturés » par les acteurs dont ils sont censés assurer le contrôle.

LES EFFETS DE LA MULTIPLICATION DES MÉCANISMES DE CONTRÔLE

Il est difficile de déduire des quatre facteurs précités un « modèle » politique qui serait propre à l'UE. On peut toutefois relever trois tendances sous-jacentes à la multiplication des formes du contrôle, qui confèrent au système politique de l'UE une physionomie singulière.

En premier lieu, il faut noter la coexistence d'un grand nombre de sources d'inspiration. Les mécanismes de contrôle ne sauraient être réduits à une logique unique. Soumise à des pressions divergentes, l'UE voit au contraire coexister en elle des modes de contrôle de nature différente. La parlementarisation du système, à travers l'émergence du Parlement européen et l'implication timide de ses homologues nationaux, s'est poursuivie depuis l'Acte unique européen avec les traités de Maastricht, d'Amsterdam et de Nice ; toutefois, dans le même temps, les mécanismes de contrôle non parlementaires n'ont cessé de se développer.

Ensuite, la coexistence de logiques différentes tend fréquemment à mêler des registres originellement distincts. Les parlementaires européens cherchent tour à tour à se parer de l'expertise dont se revendiquent la Commission et la Banque centrale européenne, et à s'affirmer comme les seuls contrôleurs politiquement habilités à demander des comptes aux commissaires européens et aux banquiers centraux. La Commission est, quant à elle, tentée, en certaines circonstances, de se départir de son style « apolitique ». Les organes tels que la Cour des comptes, l'Office de lutte anti-fraude (OLAF), le médiateur européen ou les comités d'experts, relèvent à la fois des registres de l'audit, du droit pénal et de la politique. Le contrôle politique multiple n'est donc pas une simple coexistence de registres ou de logiques différents : il induit

1. Cf. Paul Craig, « The Nature of the Community : Integration, Democracy and Legitimacy », dans Paul Craig, Grainne De Burca (eds), *The Evolution of EU Law*, Oxford, Oxford University Press, 1999, p. 1-50 ; Paul Magnette, *L'Europe, l'État et la démocratie*, Bruxelles, Complexe, 2000.

2. Cf. Giandomenico Majone (ed.), *Regulating Europe*, Londres, Routledge, 1996 ; Adrienne Héritier, « Elements of Democratic Legitimation in Europe : An Alternative Perspective », *Journal of European Public Policy*, 6 (2), 1999, p. 269-282.

une confusion de « genres » tenus mieux séparés dans les traditions constitutionnelles nationales¹.

En troisième lieu, ces transformations n'affectent pas seulement la forme, mais aussi la portée des contrôles politiques. Dans une telle configuration, les relations entre les acteurs ne se caractérisent plus par des mandats clairement définis, et ne sont plus susceptibles de sanctions. En pratique, les organes sont indépendants les uns à l'égard des autres et exercent des formes d'influence réciproques. Les acteurs n'ayant plus la capacité de se contraindre, ils tentent de s'influencer en permanence : chaque organe tend à anticiper les réactions des autres et à intégrer a priori le contrôle qui pourrait être exercé sur lui.

Ces constats permettent-ils de conclure que l'UE aurait développé un nouveau modèle de démocratie adapté à ses structures ? Ou faut-il plutôt parler d'une extension de la notion de « Communauté de droit » ? Les études présentées dans ce numéro portent sur des phénomènes trop récents pour que l'on puisse en induire des conclusions générales. Toutes révèlent néanmoins les limites qui s'attachent à la possibilité de qualifier l'UE de démocratie. Que l'on examine les instances judiciaires, extra-judiciaires, les organes de contrôle financier ou les comités ad hoc d'experts, le constat est le même : ces nouveaux modes de contrôle sont imparfaits et incomplets. De nombreuses activités du système politique de l'UE restent formellement à l'abri de tout contrôle. De surcroît, l'observation de la mise en œuvre de ces procédures oblige à constater les limites de leur portée actuelle. Elles sont liées dans certains cas au coût des procédures ou à leur formalisme, dans d'autres aux résistances des institutions qui ne se plient que de mauvaise grâce au contrôle externe, ou encore au fait que ces mécanismes restent mal connus des citoyens.

Chacune des études de cas confirme, ensuite, que les segments des sociétés civiles bénéficiant de larges ressources intellectuelles et/ou financières sont quasiment les seuls en mesure de recourir à ces instruments de contrôle². À la différence des mécanismes classiques de responsabilité politique (élections, débats, sanctions), ces modes de contrôle plus diffus n'engendrent pas une « mobilisation cognitive » des citoyens.

L'analyse comparée invite, enfin, à se demander si la multiplication sous tous azimuts des contrôles ne conduit pas à bloquer les processus de décision et à brouiller l'image publique des institutions³. Quel que soit son caractère exceptionnel, la crise institutionnelle du printemps 1999, qui a conduit à la démission de la Commission Santer, illustre ces effets pervers. Conçus pour susciter, chez les citoyens, le sentiment que les institutions sont démocratiques parce que soumises à leur vigilance ou à celle d'organes ad hoc, ces mécanismes semblent n'avoir clarifié en rien les responsabilités politiques respectives des différents acteurs politiques de l'UE.

**

En prenant comme point d'appui les études réunies dans ce volume, il apparaît pour le moins hâtif de considérer que l'UE est en voie de développer un nouveau modèle démocratique, que l'on pourrait appeler « démocratie diffuse ». Outre les limites et les carences qui s'attachent aux mécanismes de contrôle étudiés, on peut

1. Cf. Oliver Costa, Paul Magonette, « Les transformations de la responsabilité politique dans l'Union européenne », *Politiques et Management public*, 19 (1), 2001, p. 103-120.

2. Comme en avait fait l'hypothèse Beate Kohler-Koch, « Organized Interests in European Integration : The Evolution of a New Type of Governance ? », dans Helen Wallace, Alasdair R. Young (eds), *Participation and Policy-Making in the EU*, op. cit., p. 42-68.

3. Cf. Carol Harlow, « European Administrative Law and the Global Challenge », dans Paul Craig, Grainne De Burca (eds), *The Evolution of EU Law*, op. cit., p. 261-285.

douter que le débat politique au sein de l'UE soit sur le point de s'émanciper pleinement des critères de légitimation démocratique hérités des États-nations. Il nous semble au contraire que, lorsqu'il est question de démocratiser le système politique de l'UE, les citoyens persistent à projeter à l'échelle européenne des représentations empruntées aux traditions démocratiques nationales. Ces traditions, qui se sont constituées progressivement dans le cadre de l'État-nation depuis la fin du 18^e siècle, dessinent un ensemble relativement cohérent d'exigences minimales et de pratiques institutionnelles : une implication des citoyens et/ou de leurs représentants élus dans la conduite des affaires publiques ; une vie politique qui repose sur un débat public posant des questions en termes de choix de société ; une répartition rationalisée des compétences entre les niveaux de gouvernement et les différentes institutions, qui prend la forme d'une constitutionnalisation des pratiques de pouvoir.

La démocratisation des institutions européennes est, bien entendu, un processus qui s'inscrit dans la durée. Force est de reconnaître que la multiplication des mécanismes de contrôle peut contribuer à une amélioration de la démocratie à l'échelle supranationale. Il faut néanmoins souligner le double paradoxe qui marque ce processus. En premier lieu, les gouvernements des États-membres, même les plus ouverts à un approfondissement de l'UE, se montrent particulièrement prudents dès lors qu'il s'agit de transposer à l'échelle européenne les pratiques et les institutions qui ont enrichi un héritage politique commun depuis les Lumières¹. Par ailleurs, si les citoyens et les leaders d'opinion déplorent régulièrement l'opacité, la complexité et le caractère technocratique du système institutionnel de l'UE, ils continuent aussi de manifester un intérêt limité à son égard.

L'expérience communautaire conduit ainsi à mesurer les limites qui s'attachent à une conception purement procédurale de la démocratie, ignorant le substrat sociologique dans lequel elle prend place et les pratiques qui en sont faites. La démocratie n'est pas seulement une affaire d'institutions, de mécanismes et de normes. Elle est aussi ancrée dans des valeurs, des représentations et des croyances que sa pratique parvient à susciter chez les citoyens. Le système institutionnel de l'UE, même paré d'institutions, de procédures et de règles destinées à garantir son caractère démocratique, relève encore largement d'une logique « décisionniste ». Sa légitimation repose sur sa capacité à réduire mécaniquement des conflits et des crises, et sur ses « performances » en matière de régulation économique et sociale, plutôt que sur des idéaux et sur l'adhésion des citoyens.

Laboratoire politique, l'UE montre que la démocratie, au-delà de ses procédures, continue à être avant tout une idée qui exige un lien social et une adhésion citoyenne. Les mécanismes de contrôle mis en place dans l'UE permettent certes de protéger les libertés privées, d'obtenir des compromis entre les différents intérêts et d'assurer un certain équilibre entre les pouvoirs, mais ils peinent à susciter chez les citoyens un sentiment de participation à la formation d'une volonté commune européenne.

1. En 2000 et 2001, certains responsables politiques allemands ont multiplié les déclarations en faveur de la mise en place d'une fédération européenne. Ces appels sont toutefois des trompe-l'œil dont la portée est purement symbolique. En présentant cette réforme comme une transposition du schéma constitutionnel allemand à l'échelle européenne et en exigeant en contrepartie une renationalisation des principales politiques redistributives de l'UE, Gerhard Schröder l'a en effet rendue inacceptable pour ses partenaires.

Les contributions réunies dans ce numéro spécial sont le premier résultat d'un projet de recherche intitulé « L'Union européenne : une démocratie diffuse ? ». Soutenu par le programme « L'identité européenne en questions » du CNRS, ce projet est une initiative conjointe de chercheurs du CERVL – Pouvoir, Action publique, Territoire – de l'Institut d'études politiques de Bordeaux, du Centre d'études et de recherches internationales (CERI) de Sciences Po Paris, et de l'Institut d'études européennes de l'Université libre de Bruxelles. Il a donné lieu en 2000 et 2001 à des réunions de travail associant, outre les contributeurs à ce numéro, Renaud Dehousse (IEP de Paris), Adrienne Héritier (Max Planck Institut, Cologne), Brigid Laffan (University College, Dublin) et Véronique Pujas (CIDSP, IEP de Grenoble).

Les contributions publiées dans ce numéro, ainsi que celles des autres participants au projet, feront l'objet d'un ouvrage collectif en langue anglaise.

Olivier COSTA, Nicolas JABKO,
Christian LEQUESNE, Paul MAGNETTE

RÉSUMÉ/ABSTRACT

LA DIFFUSION DES MÉCANISMES DE CONTRÔLE DANS L'UNION EUROPÉENNE : VERS UNE NOUVELLE FORME DE DÉMOCRATIE ?

L'importance prise par les exigences de contrôle et de reddition des comptes est l'une des évolutions les plus marquantes du fonctionnement des démocraties occidentales ces dernières années. La montée en puissance de cette logique s'est accompagnée de sa diffusion à de nouveaux corps et organes, et d'une diversification des mécanismes qu'elle emprunte. Cette évolution est particulièrement sensible dans l'Union européenne, à tel point que de nombreux praticiens et chercheurs estiment que la multiplication continue des mécanismes de contrôle des autorités politiques engendre un renouvellement de la démocratie à l'échelle supranationale. Cette analyse étant assortie d'un jugement normatif, il importe d'étudier plus avant ces transformations institutionnelles pour répondre aux questions suivantes : l'Union aurait-elle développé un nouveau modèle de démocratie, que l'on pourrait appeler « démocratie diffuse », mieux adapté à ses structures fondamentales ? Ne faut-il pas plutôt parler d'une extension de la notion de « Communauté de droit » ? Les études réunies dans ce numéro se proposent d'appréhender la réalité des mécanismes de responsabilité dans l'Union, afin d'évaluer dans quelle mesure elles peuvent être considérées comme les manifestations d'un nouveau paradigme démocratique.

THE DIFFUSION OF ACCOUNTABILITY MECHANISMS IN THE EUROPEAN UNION : TOWARDS A NEW FORM OF DEMOCRACY ?

One of the most important developments in the functioning of western democracies in recent years is the growth of demands for democratic control and accountability. This new logic's diffusion can be seen in the constant increase of mechanisms of control over political bodies and authorities, and also in the diversification of these mechanisms. At the level of the European Union, this change is so clear that many policy-makers and scholars feel that it is bringing about a renewal of democracy at the supranational level. Since this analysis goes along with a normative judgment, it is necessary to delve further into these institutional transformations in order to answer the following questions : Has the Union developed a new model of democracy that could be called « diffuse democracy », better suited to its basic structures ? Or is this merely an extension of the notion of « legal community » ? The case studies assembled in this issue seek to grasp the reality of accountability mechanisms in the Union and to assess whether they can be considered as manifestations of a new democratic paradigm.