

TABLE RONDE N°3

« QUELLE LÉGITIMITÉ POUR LA DÉMOCRATIE DÉLIBÉRATIVE ? QUESTIONNEMENTS À L'ÉCHELLE DE L'EUROPE. »

Marie-Laure BASILIEN-GAINCHE, Université Paris III Sorbonne Nouvelle

La démocratie délibérative propose de nouvelles formes de régulation et de réglementation politiques qui ont saisi dans l'Europe communautaire un terrain d'expérimentation privilégié. Les organisations de représentation des salariés et des employeurs se sont vues en particulier associées, dans le domaine social, à la définition des politiques et à l'adoption des normes. Ce ne sont pas seulement des attributions consultatives qui leur sont octroyées ; ce sont encore des pouvoirs décisionnels qui leurs sont offerts. En effet, stratégie européenne pour l'emploi, processus de Luxembourg, stratégie de Lisbonne, convient les partenaires sociaux des Etats membres de l'Union européenne à participer au niveau communautaire à un dialogue portant sur les moyens de relancer la création d'emplois, moderniser l'entreprise, concilier flexibilité et sécurité [Goetschy & Pochet, 2002 ; Raveaud, 2003 ; Pochet, 2004]. Les organisations patronales d'une part et syndicales d'autre part sont ainsi invitées à influencer sur la définition des politiques économiques et sociales, consultées qu'elles sont par le Comité sur l'emploi en relation avec le Comité sur la protection sociale et le Comité sur la politique économique [Barnard, 2002]. Bien plus, elles sont parfois investies d'un pouvoir décisionnel qui détermine la norme. Car le dialogue social européen, institutionnalisé par le traité de Maastricht (articles 137 à 139 TCE), fait obligation à la Commission de consulter les partenaires sociaux lors de la préparation d'une législation sociale ; permet à ceux-ci de s'emparer du sujet en le traitant par la conclusion d'accords ; autorise à transformer lesdits accords en norme communautaire ; prévoit l'application des textes ainsi adoptés par des négociations collectives conduites au niveau national.

De ce dialogue général, complété par une dizaine de dialogues sectoriels [Teague, 2000] et des dialogues nationaux [Falkner, 1999], il était attendu non seulement une vitalisation des relations entre représentants des salariés et des employeurs, mais aussi une vivification des principes démocratiques dans l'UE, à raison du rôle majeur accordé aux partenaires sociaux dans le processus de décision communautaire. Car ces pratiques participent de la gouvernance qui, en ouvrant régulation et réglementation à des acteurs autres que les autorités politiques, vient au secours d'un gouvernement, absent au plan communautaire et défaillant au plan national [Wiener, 1998]. Ainsi, comme le consacre le traité établissant une constitution pour l'Europe dans ses articles I-45 et I-46, se développe aux côtés de la démocratie représentative une démocratie participative, qui s'appuie sur une liquidation des distinctions public / privé, une association des différents niveaux de prise de décision, un primat des solutions négociées sur les formules imposées [Chevallier, 2003]. Or, l'implication des partenaires sociaux à la définition des politiques et à l'adoption des normes relève de la démocratie, en ce qu'elle repose sur des procédures de formation des décisions collectives qui tendent à garantir la participation la plus ample possible [Bobbio, 1967]. Elle relève de la démocratie délibérative, en ce qu'elle propose des méthodes de résolution des conflits : il est demandé aux intéressés

d'adopter et d'appliquer des décisions contraignantes par la négociation et le compromis ; il est attendu des processus cognitifs de délibération qu'ils permettent de prendre la bonne décision pour le bien commun [Eriksen, 2004b].

D'ailleurs, représentants des employeurs et des salariés semblent bien satisfaire aux exigences de la démocratie délibérative que sont l'interaction, la continuité, la décision et l'application [Schmitter, 2001]. En effet, ils ont des intérêts concurrents voire conflictuels, suffisamment indépendants pour qu'aucun ne puisse s'imposer, et suffisamment interdépendants pour que tous aient à perdre de l'absence d'un accord ; ils travaillent sur le long terme à résoudre des problématiques globales, construisant de la sorte une confiance assise sur un bagage de préférences et un partage d'expériences ; ils sont amenés à conclure des accords ; et ils sont incités à en garantir la mise en œuvre. Cependant, l'avantage attendu du dispositif conduit à s'interroger sur sa légitimité. La question porte sur le point de savoir si la participation des organisations patronales et syndicales à la prise de décision en matière sociale repose sur le consentement de la société, dans son ensemble et dans chacun de ses membres, de se soumettre à leur autorité [Coicaud, 1997]. Autrement dit, les gouvernés - sujets des normes - sont-ils convaincus que les gouvernants - auteurs des normes - agissent conformément à des règles préétablies, qui régulent l'asymétrie propre à cette relation de distinction, qui génèrent un droit de décider et une obligation d'obéir [Schmitter & Brouwer, 1999] ? Une telle inquiétude quant à la légitimité de la démocratie délibérative renvoie à deux problématiques.

D'abord, celle de la souveraineté. L'intervention normative des partenaires sociaux répond-elle aux impératifs du principe de décision, en vertu duquel les auteurs de la loi adoptent au nom de l'intérêt commun des textes qui sont acceptés et respectés par les sujets de la loi, parce qu'ils sont soumis à un contrôle politique et juridictionnel ? Ensuite, celle de l'autorité. La participation des représentants des salariés et des employeurs à la prise de décision satisfait-elle aux exigences du principe de distinction, selon lequel les gouvernants exercent le pouvoir sur les gouvernés parce qu'ils les représentent, qu'ils incarnent l'identité de la communauté politique considérée ? Ces questionnements se posent, parce que les partenaires sociaux offrent une représentation choisie par les employeurs et les salariés sur une base fonctionnelle qui affirme les communautés concrètes, et non une représentation élue des gouvernés sur une base territoriale qui établit une identité commune. Car le dialogue social européen instaure une discussion entre partenaires, et non une distinction entre gouvernants et gouvernés [Kersbergen, 1997]. De telles interrogations prennent toute leur mesure quand est adopté le point de vue non des auteurs ou des sujets des normes, mais des normes elles-mêmes. Celles-ci trouvent leur source dans des sphères fragmentées, agencées selon des mécanismes fluides de partage de pouvoirs, et non dans une instance unique détentrice de l'autorité ultime ; elles évoluent dans un ordre souple mettant en jeu les responsabilités concrètes, et non dans une hiérarchie stricte des règles formelles ; elles se développent au bénéfice d'une flexibilité qui permet de tenir compte des circonstances particulières, et non d'une division qui différencie prise de décision et mise en application [Scott & Trubek, 2002].

La législation issue de la représentation n'est certes pas une fin, mais un moyen. Elle offre en effet des garanties en termes de souveraineté claire et d'autorité consentie, en termes de légitimité. Reste à savoir si la régulation établie par les acteurs intéressés (en l'occurrence les partenaires sociaux) à la faveur d'une conception délibérative de la démocratie fournit des assurances sinon similaires du moins équivalentes. Ne génère-t-elle pas une subversion du rapport à la souveraineté en mettant en cause les impératifs de congruence ? Ne produit-elle pas une perversion du rapport à l'autorité, en mettant à mal les nécessités de cohérence ?

I – DÉMOCRATIE DÉLIBÉRATIVE ET PRINCIPE DE CONGRUENCE : L’UE ET LA SOUVERAINETÉ SUBVERTIE

Le principe de congruence suppose que les sujets des règles sont en dernier ressort les auteurs des règles, par le biais du contrôle de leurs représentants [Eriksen, 2004b]. Ce principe semble renouvelé par une conception délibérative de la démocratie : les destinataires des normes paraissent en être plus directement les rédacteurs que dans la démocratie représentative, en ce que le filtre de la représentation politique se voit, si ce n’est dépassé, du moins contourné. De plus, à se départir de la représentation, on se défait de ses inconvénients que la Commission dénonce dans son livre blanc sur la gouvernance européenne [COM (2001) 428 final]. Lenteur de la prise de décision, tiédeur des mesures adoptées, seraient à mettre au passif du Conseil et du Parlement. Le premier, parce qu’il recherche toujours un consensus porteur d’unanimité implicite. Le second, parce qu’il renforce la lourdeur de la codécision en ajoutant, aux navettes formellement prévues à l’article 251 TCE, des tractations fonctionnelles préalables. Réaliser un approfondissement continu et rapide l’UE dans un contexte d’élargissement, donc supprimer les entraves opposées à l’accomplissement d’un tel objectif, nourrit le plaidoyer pour la gouvernance et pour la délibération.

L’argumentaire ainsi déployé est celui de la légitimation par l’efficacité. Est censée offrir une garantie de performance l’adjonction à une démarche *top down* d’une approche *bottom up* : intervention d’expertises à tous les stades du processus décisionnel, depuis la conception des textes jusqu’à leur mise en œuvre ; implication à tous les niveaux territoriaux (organisations internationales, Etats membres, collectivités locales) de tous les acteurs intéressés (y compris et surtout des acteurs de la société civile tels que les partenaires sociaux) ; promotion d’une logique de réseaux propre à susciter les collaborations volontaires (qui s’illustre avec la Méthode Ouverte de Coordination) [Scharpf, 2001b ; Dehousse, 2002, 2003]. Certes. Mais ce renouvellement de la congruence n’induit-il pas une subversion de la souveraineté ? Car le passage d’une pertinence politique à une concordance sociologique, dans le cadre de la procédure des articles 137 à 139 TCE, pourrait entamer les exigences de primauté et de responsabilité.

La hiérarchie des normes d’abord : à vouloir soutenir l’autonomie des partenaires sociaux, les instances politiques se privent de leur autorité à assurer la compatibilité des actes passés avec les normes supérieures en général et avec les droits fondamentaux en particulier, plus encore de leur autorité à promouvoir l’homogénéité du droit communautaire sur le territoire de l’UE. L’imputabilité des actes ensuite : à vouloir encourager l’implication de tous les acteurs à tous les niveaux, les organes politiques se dessaisissent de leur autorité, s’affranchissent de leur responsabilité à la faveur d’un phénomène de dilution. La congruence ainsi mise à mal emporte alors avec elle la cohérence. Car une souveraineté, qui réside dans le processus dispersé de la communication informelle entre réseaux d’acteurs et non dans la procédure centralisée de la législation formelle portée par les représentants élus, autrement dit une souveraineté désubstantialisée [Habermas, 2001], paraît présenter une moindre ambition de voir les peuples européens (à défaut d’un peuple européen) se prononcer sur les options choisies et les mesures prises, par les autorités publiques et les acteurs privés qui leur sont associés. La souveraineté est décentralisée et parcellisée, peut-être désintégrée [Lesquins, 2002 ; Leca, 2004]. Certes, la distinction est parfois factice entre lois et politiques, entre normes et décisions [Joerges, 2002]. Cependant, elle est utile en ce qu’elle encadre l’action

politique : elle garantit une limitation du politique par le droit, ce qui renvoie aux principes de l'Etat de droit sur lesquels l'Union est fondée (art 6§2 TUE depuis le traité d'Amsterdam).

A – quand l'efficacité atteint la primauté : de l'adaptabilité à l'incertitude

La problématique de la démocratie délibérative se pose au travers de la confrontation entre efficacité, qui appelle l'adaptation des normes aux contextes d'application, et légitimité, qui demande la primauté des normes supérieures sur les textes inférieurs. Bien entendu, la légitimité de la norme européenne doit être appréciée eu égard à la qualité des dispositions produites et de l'effectivité des applications réalisées, en dépassant le seul critère de la hiérarchie formelle des normes [Joerges, 2002].

Pour autant, quand bien même cette dernière offre aux citoyens une garantie toute relative de leur sécurité juridique, quand bien même cette relativité semble dépouiller la théorie kelsenienne de toute force explicative à l'échelle européenne [Bast, 2003], elle présente l'avantage de prévenir la dérive de l'adaptabilité vers l'incertitude. Or, l'absence de hiérarchie claire des normes communautaires (qui s'éclaircira peut-être à la faveur des articles 32 à 36 du Traité établissant une Constitution pour l'Europe), l'émergence d'une soft law s'inquiétant plus des contingences particulières que de l'intérêt général, inquiètent quant à la protection homogène des droits fondamentaux sur tout le territoire de l'UE. Car l'essor de prescriptions minimales, de dispositions législatives à effet contraignant réduit, laisse aux Etats membres, à la faveur des principes de subsidiarité et de proportionnalité, des marges d'appréciation et de flexibilisation qui confinent à la discrétion. La question n'est autre que celle de la place et de la portée de la loi dans une Europe qui pourrait être tentée d'inverser l'ordre normatif.

1 – la participation à l'adoption des normes : l'ordre de l'indécision

L'implication des organisations patronales et syndicales dans la définition de la norme sociale européenne est justifiée par la discontinuité de la législation communautaire en la matière [Teague, 2000]. Car les domaines sociaux de la compétence de l'UE sont limitativement énumérés à l'article 137 TCE, rédigé à Maastricht et modifié à Amsterdam. Sécurité sociale, financement des programmes pour l'emploi, défense collective des travailleurs, règles de démission et de licenciement des travailleurs, relèvent de la décision du Conseil à l'unanimité, tandis que paiement de la formation, lock out des entreprises, droits d'association et de grève, demeurent de la compétence des Etats. Car les textes européens adoptés en matière sociale, parce qu'ils sont le résultat de compromis instables et incertains entre des positions nationales éminemment politiques et certainement divergentes, sont peu nombreux et peu contraignants. Un corpus juridique communautaire qui soit cohérent fait défaut dans le domaine social. Pour pallier la défaillance des Etats, la solution a semblé résider dans l'intervention des partenaires sociaux. Représentants des salariés et des employeurs se sont vus attribuer un rôle essentiel dans la prise de décision européenne en matière sociale. L'article 118b de l'Acte Unique Européen, l'accord sur la politique sociale annexé au Traité de Maastricht et intégré au TCE à Amsterdam, et l'article 138 TCE, définissent les modalités d'implication des partenaires sociaux dans l'élaboration et l'adoption de la législation sociale communautaire.

En vertu de l'article 138§2 TCE, les organisations patronales et syndicales se voient octroyer un pouvoir consultatif : la Commission doit leur exposer son souhait de faire une proposition en matière sociale - première consultation -, doit ensuite leur présenter ladite proposition pour obtenir leurs observations et recommandations - seconde consultation -, avant de la soumettre au Conseil et au Parlement selon la procédure de l'article 251 TCE. Nous (pré)occupe ici davantage l'article 138§4 TCE, qui accorde aux partenaires sociaux une faculté déterminante. Lorsque la Commission les consulte avant d'émettre une proposition dans le domaine social, les organisations patronales et syndicales peuvent l'informer de leur volonté d'ouvrir des négociations, afin de parvenir à un accord sur le contenu du texte. Dès lors, elles retiennent le pouvoir d'élaborer la proposition législative pour une durée de neuf mois, qui peut être prolongée en accord avec la Commission. Si un accord est conclu, il peut être appliqué soit au niveau communautaire par une décision du Conseil, soit au niveau national par une intervention des autorités publiques et partenaires sociaux (art 139§2 TCE). En revanche, si un accord n'est pas atteint par les partenaires sociaux, la procédure de prise de décision de droit commun de l'article 137 TCE s'applique : la Commission recouvre son monopole d'initiative et élabore un texte de proposition qui suivra la procédure de l'article 251 TCE.

Or, à cette possibilité pour les représentants des employeurs et des salariés de participer de façon décisive à la définition de la législation sociale européenne, vient s'ajouter leur capacité d'intervention dans son application [Bercusson, 2004]. Est offerte aux Etats membres et aux partenaires sociaux la faculté d'infléchir les dispositions communautaires ; est privilégiée la flexibilité de leur exécution en fonction des situations particulières sur l'uniformité de leur application pour tous les citoyens de l'Union [Scharpf, 2001a]. La Commission encourage ainsi les Etats membres à soutenir les négociations entre partenaires sociaux pour qu'ils dérogent aux standards communautaires et introduisent des dispositions plus avantageuses ; elle incite les pays candidats à l'adhésion à l'UE à associer les partenaires sociaux à la prise de décision au niveau national, afin de leur permettre de jouer un rôle effectif à l'échelle communautaire une fois l'adhésion réalisée [COM (1998) 322]. L'intensité de l'adaptation est maximum pour les directives qui sont adoptées selon le schéma de la négociation collective, et qui sont présentées comme des accords cadres [Barthélémy, 2004]. En laissant aux Etats membres le soin de définir ou de faire définir aux partenaires sociaux la mise en vigueur des dispositions de l'accord transmuté en directive, les normes communautaires sur le congé parental, le travail à temps partiel, le travail à durée déterminée, autorisent de fortes disparités d'application d'un pays à l'autre.

Cette intervention institutionnalisée des partenaires sociaux dans la définition et l'application de la norme sociale européenne, pour intéressante qu'elle soit, n'est pas sans poser problème [Reale, 2003]. Car son champ d'application se révèle incertain du point de vue tant organique que matériel. Aucune définition des partenaires sociaux n'est donnée ; aucune distinction n'est faite entre eux, selon qu'ils sont appelés à être consultés durant le processus décisionnel, invités à élaborer le contenu de la règle, engagés dans l'application du droit communautaire dans la branche ou l'entreprise. En fait, seuls ont été énoncés par la Commission les critères d'accès au processus de consultation [COM (93) 600 § 24 & COM (98) 322]. Sont consultées les instances de représentation des salariés et des employeurs, à caractère interprofessionnel, sectoriel ou catégoriel, qui sont organisées au niveau européen ; qui sont composées d'associations reconnues par leur Etat comme partie intégrante des partenaires sociaux au niveau national, capables de négocier des accords et représentatives des Etats membres ; qui disposent de structures leur permettant d'assurer une participation effective au processus de consultation. Mais les organisations consultées ne sont pas toutes appelées à conclure des accords destinés à devenir normatifs, alors que la frontière qui sépare la consultation de la

négociation est des plus délicates à tracer. Seules le sont CES, UNICE et CEEP qui sont les trois organisations interprofessionnelles institutionnalisées [Mias, 2003].

Pour ce qui est du champ d'application matériel, est à soulignée la liberté laissée aux partenaires sociaux de s'emparer des questions que la Commission veut voir abordées. Cette liberté est certes limitée : la Commission conserve son monopole d'initiative sur les questions qu'elle entend traiter. Cette liberté est pourtant notable : les partenaires sociaux apprécient de façon autonome les règles à adopter sur la question considérée, contraints seulement qu'ils sont par les règles de la négociation entre acteurs concurrents. Surtout, l'intervention des partenaires sociaux dans l'adoption et l'application des règles sociales inquiète : tant la portée des textes adoptés que le contrôle desdits textes laisse place à des incertitudes.

2 – le contrôle relatif de la primauté : la marginalisation des institutions

On peut demeurer perplexe devant ce pouvoir accordé par l'article 138 TCE aux partenaires sociaux, alors que l'article 249 TCE réserve l'édiction des normes communautaires aux seules institutions [Bast, 2003]. L'article 139 TCE permet toutefois de contourner la difficulté : les accords conclus dans le champ de l'article 137 TCE peuvent être mis en œuvre « *à la demande conjointe des parties signataires, par une décision du Conseil sur proposition de la Commission* ». Le Conseil normativise ainsi lesdits accords en les insérant en annexe de directives, qui sont les instruments juridiques communautaires dont les effets correspondent le mieux aux caractères des accords cadres considérés. Il est cependant difficile de regarder le Conseil comme l'auteur du texte, lui qui ne peut que l'adopter ou le rejeter faute de pouvoir les amender. L'accord du 31 octobre 1991 conclu par la CES, l'UNICE et le CEEP reconnaît bien au Conseil le pouvoir d'amender les conventions passées entre partenaires sociaux ; mais le silence sur ce point de l'accord sur la politique sociale annexé au traité de Maastricht a conduit la Commission à refuser tout pouvoir d'amendement au Conseil [Com(93)600 final]. L'autonomie des partenaires sociaux est de la sorte préservée, au prix d'une amputation substantielle du pouvoir de décision du Conseil.

Quant à la Commission, elle se voit cantonnée à une initiative amoindrie, qui porte sur le sujet à traiter et non sur la manière de le faire. Du fait des mécanismes de gouvernance, elle dispose d'un pouvoir d'une nature nouvelle qui, même s'il est informel, s'avère significatif [Kohler-Koch, 2001] : fonction d'initiative, qui lui donne de déterminer l'agenda social ; fonction administrative, qui l'autorise à soutenir certaines orientations politiques ; fonction d'arbitrage, qui lui permet d'apaiser les craintes des employeurs et des syndicats ; fonction de garant, qui la conduit à agir contre les violations du droit communautaire ; fonction de représentation, qui lui donne d'introduire des clauses sociales dans ses relations commerciales avec des Etats tiers [Teague, 2000 ; Scott & Trubek, 2002]. Toutefois, ces fonctions de régulation (non de législation) parce qu'elles sont disparates révèlent la faiblesse de la Commission en matière sociale. Son rôle est affecté par l'importance de celui joué par les partenaires sociaux qui s'emparent des questions à traiter, et par la liberté qui leur est accordée dans chaque Etat membre d'apprécier les mesures à prendre pour répondre de façon idoine aux objectifs très vastes établis dans les textes. Car, au nom de « *la diversité des pratiques nationales* », l'article 136 TCE prône l'adaptabilité aux situations particulières, au détriment de l'uniformité d'application du droit communautaire. Dès lors, la règle inférieure peut venir déroger à la norme supérieure qui se contente en l'occurrence d'énoncer des prescriptions minimales,

rendant des plus exsangues la hiérarchie des normes et la garantie des droits qu'elle assure [Novitz, 2002 ; Wendler, 2004].

Pourtant, le TPI, dans sa décision UEAPME [affaire T-135-96 du 17 juin 1998], estime que la légitimité de la procédure est assurée par l'intervention du Conseil et de la Commission qui évaluent le contenu des accords, mesurent leur compatibilité avec les principes européens, étudient la représentativité des partenaires sociaux. L'intensité du contrôle exercé par le Conseil et la Commission demeure toutefois imprécise, à l'heure même où l'intervention du Parlement est inexistante. C'est pourquoi la position du TPI a pu être considérée par certains comme difficilement tenable [Reale, 2003]. La marginalisation du Parlement, induite par les articles 138 et 139 TCE, est d'autant plus étonnante que la théorie de l'équilibre des pouvoirs milite pour un renforcement de cette institution, et que le traitement des matières sociales touche de manière sensible les intérêts des citoyens. Bien plus, le TPI laisse penser que le peuple peut être légitimement représenté soit par les parlementaires européens soit par les partenaires sociaux, qui sont regardés comme des moyens équivalents de légitimation : « *le respect du principe de la démocratie, sur lequel l'Union est fondée, requiert - en l'absence de participation du Parlement européen au processus d'adoption d'un acte législatif - que la participation des peuples à ce processus soit assurée de manière alternative, en l'occurrence par l'intermédiaire des partenaires sociaux ayant conclu l'accord auquel le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, sur proposition de la Commission, confère une assise législative au niveau communautaire* » (§89). Cependant, les organisations patronales et syndicales ne peuvent combler le déficit démocratique induit par l'absence d'intervention du PE. Au delà du problème de leur représentativité, se pose celui de la représentation qui n'est plus abstraite, mais concrète. Les partenaires sociaux représentent bien les peuples de l'Europe, mais en partie seulement : ils représentent les seuls segments de ces peuples qui évoluent dans le marché du travail.

Quand le contrôle politique est restreint de la sorte, il convient de s'en remettre au contrôle juridictionnel. Car tel est bien le principe que de combler les déficits de la représentation par la responsabilité, et de combler les insuffisances de la responsabilité politique par le contrôle juridique [Bast, 2003]. Quoique le juge communautaire déploie sa jurisprudence selon une dynamique constructive [Weiler, 1999], il ne paraît pas en mesure d'insuffler une légitimité démocratique à la procédure de l'article 139 TCE : il ne peut ni établir une hiérarchie des normes suffisamment stricte et générale pour comprendre les règles sociales, ni garantir une application uniforme des règles communautaires en la matière. Car le texte pris au titre de l'article 139 TCE se conçoit moins comme un mode d'atténuation voire de résolution des conflits en particulier sociaux par l'argumentation, que comme un mode de suppression des conflits appelés à s'épuiser en amont à la faveur de négociations entre représentants des salariés et des employeurs. Car un tel texte est moins une loi qu'un accord. Or, les droits à caractère social, tout autant que les droits de nature civile et politique, mériteraient d'être promus par le juge communautaire au statut d'exigences substantielles qui donnent sens aux procédures [Menendez, 2002].

Un système de valeurs et de références apparaît en l'occurrence d'autant plus nécessaire que la démocratie délibérative semble engendrer des déséquilibres institutionnels qui profitent aux autorités nationales exécutives [Weiler, 1999 ; Héritier, 2001], et paraît imposer des exigences formelles que la procédure des articles 138 et 139 TCE ne satisfait guère. Le livre blanc de la Commission sur la gouvernance européenne [COM (2001) 428 final] demande ouverture, participation, responsabilité, efficacité, cohérence. Mais, l'accès au processus décisionnel est réservé à un nombre limité d'organisations syndicales et patronales ; celles-ci ne représentent

qu'une partie des citoyens concernés par les mesures sociales en cause ; la complexité du dispositif tend à diluer les responsabilités des acteurs impliqués aux différents niveaux ; la prise de décision laborieuse a débouché sur des accords peu nombreux au contenu peu ambitieux ; aucune politique sociale ne se dégage au niveau communautaire de ces règles discontinues qui ont vocation à être adaptées aux situations locales. Ajoutons que la proportionnalité conduit à une adéquation des mesures aux objectifs réalisée à minima, et que la subsidiarité emporte une déclinaison de type fonctionnel. Dès lors, la légitimité de la démocratie délibérative en matière sociale semble des plus fragiles.

B – quand l'effectivité affecte la responsabilité : de la multiplicité à la dilution

Dans le domaine social, les droits des individus dépendent d'autorités publiques détenant les moyens de financement et les outils de coercition : ces droits sont verticaux et bilatéraux. Mais ils sont aussi et surtout multilatéraux et horizontaux. Les individus se demandent les uns aux autres des créances par le biais des autorités publiques [Menendez, 2002]. La matière sociale est donc par excellence celle d'une responsabilité des individus les uns à l'égard des autres. Or cela suppose un consentement de tous les destinataires de la norme sociale à se soumettre à celle-ci, donc une capacité des sujets de la règle à contrôler les décisions des auteurs de cette règle, et une capacité de ces derniers à se voir imputés les conséquences de leurs actions [Schmitter & Karl, 1991].

Certes, l'implication des partenaires sociaux dans la prise de décision peut apparaître comme un moyen de garantir aux normes communautaires de l'efficacité et de l'effectivité. D'une part, elle assure à ces règles une application réelle dans les Etats membres et les entreprises qui y ont leur siège. D'autre part, elle contribue à définir un intérêt général communautaire qui concilie, en matière sociale, attentes des individus et objectifs des politiques. Pourtant, des ambiguïtés persistent quant aux acteurs auxquels il convient d'imputer les actes, à raison de la relation interactive établie entre acteurs privés et institutions communautaires. Pourtant, des incertitudes demeurent quant au concept d'intérêt général, en particulier lorsqu'il est social [Boutayeb, 2003]. Il s'avère donc difficile d'évaluer l'utilité de l'implication des représentants des employeurs et des salariés [Obradovic, 1998].

1 – la stratégie fonctionnelle de retrait : le jeu de la subsidiarité

Puisque le social appartient au champ des compétences partagées, la subsidiarité est amenée à jouer pleinement, comme le pose dans son préambule la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs de 1989 (considérant 15). Les politiques sociales occupent donc peu de place dans les traités : elles sont appréhendées comme découlant de la réalisation des objectifs économiques ; elles sont surtout regardées comme pouvant emporter d'éventuelles détériorations des droits sociaux acquis. Car les pays membres veulent préserver la conception de l'Etat (providence) propre à chacun d'entre eux. Or, en matière sociale, une telle subsidiarité devient fonctionnelle, qui affirme le rôle des partenaires sociaux [Barnard, 2002]. En atteste la communication de la Commission du 12 août 2004 : « *Le dialogue social constitue, en effet, un exemple original de consultation améliorée et d'application du principe de subsidiarité dans la pratique. Il est aussi largement reconnu comme contribuant de manière significative à l'amélioration de la gouvernance, du fait de la proximité des*

partenaires sociaux des réalités vécues sur le lieu de travail » [COM (2004)257 final, p. 6]. A concevoir les négociations entre organisations syndicales et patronales comme le meilleur niveau de prise de décision en matière sociale, les instances communautaires se départissent quelque peu de l'article 5 TCE, et de ses exigences en termes de verticalité des relations.

La subsidiarité, quand elle est fonctionnelle, se déploie sur un plan horizontal : elle prétend que les autorités publiques (nationales et communautaires) et les partenaires sociaux disposent d'une légitimité sinon similaire du moins équivalente. Dès lors, la maximisation du rôle de la société civile, en l'occurrence associée aux acteurs du marché de l'emploi, accompagne une diminution du rôle des autorités publiques au niveau tant de l'Union et que des Etats [Streeck, 1995b]. La reconnaissance de l'autonomie nationale se fait alors désinvestissement à tout le moins direct des politiques dans le processus. D'aucuns soutiennent donc que la subsidiarité fonctionnelle est par essence inversée voire dégradée [Teague, 2000]. Et la question se pose de savoir jusqu'où Etats et Union vont confier les fonctions essentielles de définition des politiques et d'adoption des normes aux acteurs privés qui sont désormais leurs partenaires. En effet, la subsidiarité assortie de la proportionnalité joue en faveur de la coordination au dépens de l'harmonisation, ce qui augure mal de la tenue et de la teneur du modèle social européen. L'affirmation du rôle des partenaires sociaux, en donnant le primat à la coopération sur l'intégration, se solde par une asthénie des dynamiques communautaires au profit des logiques nationales [Wiener, 2004].

Cela découle en partie de l'attachement des autorités publiques et des responsables politiques nationaux à conserver les bénéfices des mécanismes de l'allégeance. Celle-ci se caractérise non seulement par la loyauté, l'obéissance, la confiance qui participent de la construction et de la consolidation d'un sentiment d'appartenance à une même communauté politique. Elle se caractérise encore, de façon plus critique, par un échange qui tient à l'octroi par le gouvernant au gouverné d'une garantie de sécurité (intégrité territoriale et sûreté intérieure auxquelles viennent s'adjoindre protection sociale et sécurité économique) et à l'octroi par le gouverné au gouvernant d'une assurance de soutien [Kersbergen, 1997]. Les politiques sociales, parce qu'elles consistent en actions redistributives de l'Etat providence, ne sauraient être confiées pleinement aux instances communautaires par les autorités nationales. La reconnaissance que leur rendent les citoyens nourrit un sentiment d'allégeance nationale qui produit lui-même un sentiment d'allégeance européenne (quand les conditions socio-économiques sont bonnes), et qui au demeurant découle souvent des subsides alloués par les instances européennes. De là à penser que l'Union vient au secours des Etats dans la construction et la conservation de leurs allégeances nationales, il n'y a qu'un pas [Milward, 1992].

Et les Etats préservent le jeu des allégeances, en demandant aux partenaires sociaux, qui regroupent au niveau communautaire des organisations nationales, de concourir à l'adoption des normes qui dessinent le modèle social européen. Toutefois, dès lors qu'on enregistre une désagrégation de l'allégeance européenne, on observe une décomposition de l'allégeance nationale. Or, le passage du consensus permissif à un « *dissensus dubitatif voire agressif* » [Beaud & Strudel, 2004], est en partie imputable aux difficultés sociales constatées au niveau national, qui ne sont pas atténuées par les apports économiques et commerciaux de l'UE, et qui bien plus paraissent accentuées par les implications d'une intégration économique et monétaire porteuse d'austérité [Kersbergen, 1997]. Il s'agit alors de savoir si les méthodes ouvertes de coordination (MOC), dont la Stratégie européenne pour l'emploi (SEE) offre une concrétisation de référence [Goetschy & Pochet, 2000 ; Trubek & Mosher, 2001 ; Raveaud, 2003], sont à même de reconstruire une telle allégeance nationale, car européenne, au moyen de la production de normes sociales. Au désenchantement devant les conditions sociales, il est

à craindre que ne réponde un désenchantement devant les politiques sociales, élaborées au niveau européen et déclinées au niveau national.

2 – la perspective partielle de réenchantement : la méthode de coordination

L'intervention des représentants des salariés et des employeurs dans la définition de la norme sociale européenne a des résultats d'autant plus décevants que c'est au nom de l'efficacité qu'elle a été mise en place. Les partenaires sociaux ont montré en effet une certaine incapacité à remplacer les décideurs politiques. Cela découle évidemment de leur différence de nature et partant de fonction : les premiers négocient, les seconds décident [Barnard, 2002]. Mais pas seulement. L'introduction par le Traité de Maastricht de la participation de ces acteurs privés à la décision sociale n'a pas apporté de solutions véritables à la sclérose de la procédure normative classique en la matière, du fait notamment de l'obstruction britannique. Les effets escomptés n'ont pas été atteints : pas plus que les décideurs politiques, les partenaires sociaux ne parviennent à une prise de décision efficace.

Les textes adoptés sont peu nombreux. Certes, quelque 300 accords ont été conclus dans le cadre de l'article 138 TCE ; mais seulement cinq ont été incorporés dans des textes normatifs au titre de l'article 139 TCE, dont trois intersectoriels (directive 96/34/EC sur le congé parental, directive 97/81/EC sur le travail à temps partiel, directive 1999/70/EC sur le travail à durée déterminée) et deux sectoriels (directive 99/63/EC sur le temps de travail des marins et directive 2000/79/EC sur les travailleurs des industries de l'aviation civile). De plus, le travail est long qui ne garantit pas de résultat. Si l'accord sur le temps de travail a été conclu en une durée record de 16 mois, les négociations sur le comité d'entreprise européen et sur le travail temporaire n'ont pas abouti. Enfin, la qualité des textes passés et transformés en normes laisse à désirer. Le congé parental ne s'accompagne pas du versement d'indemnités ; l'organisation du travail à temps partiel prévoit simplement la prise en considération par les employeurs des demandes des salariés. L'apport de ces textes est limité pour les citoyens des Etats européens (exception faite de la GB) : leurs standards sociaux sont en général bien plus élevés que les prescriptions minimales fixées par les partenaires sociaux et normativisées par le Conseil.

Néanmoins, le dialogue mené au niveau communautaire, pour l'élaboration et l'adoption de ces accords, peut donner aux partenaires sociaux le moyen de développer au niveau national des stratégies de comparaison et d'émulation [Teague, 2000 ; Gerstenberg & Sabel, 2002]. En jouant de la comparaison, ils travaillent à conforter leurs revendications, et partant à obtenir de leurs gouvernements des concessions ; en misant sur l'émulation, ils oeuvrent à concevoir des coordinations, et partant à établir la définition de bonnes pratiques. Cette dynamique, qui agit à l'échelle moins européenne que nationale, est censée enclencher un cercle vertueux qui associe interaction, apprentissage, engrenage, résultat [Barnard, 2002]. Là réside peut-être le moyen de renforcer la responsabilité des partenaires sociaux et celle des décideurs politiques. Il pourrait donc être attendu de la MOC qu'elle réinvestisse les politiques dans le domaine social, qu'elle revitalise l'efficacité de la décision en la matière notamment [Rodrigues, 2001 ; Teló, 2001].

Car la MOC est appelée à infléchir les comportements des autorités publiques. D'abord au niveau national : elle emporte une modification de leurs orientations politiques, en particulier de leurs préférences en termes de performances économiques et de garanties sociales ; elle engendre une mutation de leur fonctionnement institutionnel, eu égard au poids critique

détenu par leurs opinions nationales relayées par les représentants élus et les partenaires sociaux. Au niveau européen ensuite. Les instances communautaires sont responsabilisées, au premier rang desquelles la Commission. Elle voit son rôle affirmé pour la définition des lignes directrices et l'organisation de l'évaluation par les pairs ; elle verrait même sa fonction renouvelée car politisée, à raison des recommandations qu'elle peut adresser aux Etats et dont elle assure le suivi [Teló, 2001]. Dans une telle perspective, la subsidiarité semble jouer de manière tant descendante qu'ascendante : elle promeut une détermination au plan européen des orientations, qui sont déclinées ensuite aux plans nationaux voire locaux.

Toutefois, si la MOC peut apparaître comme une voie de réenchantement des gouvernés et de leurs gouvernants, les incidences négatives qu'elle induit ne sauraient être négligées. D'abord, la promotion de la congruence par le biais de la MOC s'accompagne d'une perte de cohérence [Bercusson, 1999 ; Wind, 2003 ; Wendler, 2004]. Une coordination flexible, qui admet des différenciations potentiellement durables dans l'application des règles, dans la définition des normes, dans la détermination des objectifs, met à mal l'homogénéité juridique et l'existence politique de l'UE, en particulier la construction sociale de l'UE. Le modèle social européen peut dès lors se réduire à un catalogue de plus petits dénominateurs communs, un catalogue sans ambition politique. De surcroît, cette coordination flexible est aussi sélective : elle n'emporte avec elle que les individus présents sur le marché du travail, que les individus effectivement représentés par les partenaires sociaux dont l'intervention est institutionnalisée.

Certes, la MOC permet la responsabilisation des différents acteurs présents aux différents degrés de la prise de décision. Mais elle génère en retour la diminution de la responsabilité de chaque acteur effectivement impliqué [Obradovic, 1998 ; Wiener, 2004]. La Commission est consciente des aspects négatifs de cette perte de cohérence, à raison de la flexibilité et la sélectivité inhérente à la méthode : elle tend d'ailleurs à limiter le recours à la MOC, au nom de la préservation de l'uniformité du droit communautaire. C'est ainsi que la Commission présente la MOC comme un des sept moyens à la disposition des Etats pour améliorer l'efficacité et la qualité des régulations communautaires ; qu'elle envisage la MOC de façon négative, en se focalisant sur les cas dans lesquels la MOC ne doit pas être utilisée, et en se concentrant sur les conditions qu'elle doit satisfaire quand elle est employée [Scott & Trubek, 2002]. A l'instar des propositions faites dans le livre blanc sur la gouvernance, ces positions semblent résulter du souci de la Commission de préserver son autorité [Kohler-Koch, 2001].

Pourvue de la légitimité intégrative, la Commission n'est pas indifférente aux questions que laisse pendantes en termes d'autorité l'implication des partenaires sociaux dans l'adoption des normes communautaires. Si le mécanisme paraît peu satisfaire aux exigences de souveraineté appréciées à l'aune du principe de congruence, il en est de même des impératifs d'autorité à interroger au regard du principe de cohérence. En effet, ces acteurs privés qui interviennent dans la prise de décision publique, qui sont-ils ? au nom de qui parlent-ils ? Sur des dossiers qui regardent tous les sujets du droit communautaire, il convient de se demander si les partenaires sociaux interviennent comme représentants du peuple européen ou des intérêts de certains groupes composant les peuples de l'Europe, et si ces représentants sont placés dans des situations similaires ou disparates. S'inquiéter de l'autorité reconnue aux partenaires sociaux dans le cadre qui nous préoccupe ici met en exergue les problématiques afférentes à l'unité du corps social européen et à l'égalité de ces composantes. Et force est de constater qu'il existe un découplage entre représentation et représentativité, qui traduit une différence de nature des interventions des représentants selon qu'ils sont parlementaires ou sociaux.

II – DÉMOCRATIE DÉLIBÉRATIVE ET PRINCIPE DE COHÉRENCE : L'UE ET L'AUTORITÉ PERVERTIE

La participation des organisations patronales et syndicales à la décision sociale semblerait subvertir la souveraineté, et pervertir l'autorité. Parce que la démocratie délibérative peut être seulement un appoint, aucunement un substitut, de la démocratie représentative [Weiler, 1999]. La légitimité par la performance (dont on n'a vu qu'elle était toute relative) se contente d'une manifestation du *télos*, du peuple concret ; elle n'appelle pas à la constitution du *démos*, peuple politique. Elle contribue peu à la construction d'une identité européenne (problème de l'unité) fondée sur la distributivité politique (question de l'égalité).

Certes, nos sociétés occidentales contemporaines manifestent le primat de l'individu et la puissance de l'individualisme, quand bien même elles l'affirment en lien avec un groupe qui participe de la définition de l'individu face à la société pour préciser sa position concrète et ses revendications positives. Le commun est alors subsidiaire. En découlent la juridicisation des comportements et la contractualisation de la justice ; en résultent la contractualisation de la loi et l'homologation par les autorités politiques en charge de la fonction législative des conventions conclues par des acteurs privés. De la sorte, la communauté ne fait plus figure de transcendance : elle ne se trouve plus au dessus des individus mais au même niveau que ces individus réunis en corps ; les autorités publiques en charge de définir et conduire la politique de cette communauté ne sont plus aux fonctions de direction mais aux fonctions d'arbitrage. Le pilotage par les conséquences vient supplanter le pilotage par les principes [Leca, 1996].

Pourtant, les individus ne peuvent faire l'économie du commun : demeure « *la nécessité d'un registre collectif primordial qui, pour être peu visible, n'en est pas moins structurant pour les personnes comme pour les groupes ; une sorte de canevas fondamental, toujours déjà là, dont les modalités concrètes varient dans l'espace et le temps, mais dont l'occurrence est toujours avérée* » [Beckouche, 2003, p. 175]. Car la référence commune est seule fondatrice (dans les temps qui nous occupent osons dire constitutive voire constituante) qui opère le passage d'une division subjective à une fusion collective, qui accomplit la transcendance du symbolique individuel dans l'imaginaire collectif.

La nécessité perdure d'une autorité (publique) qui définisse l'intérêt général au-dessus des acteurs (privés) [Boutayeb, 2003], qui conçoive une unité d'identité reposant sur une égalité de position [Ferry, 2000]. Or, la démocratie délibérative, dont le rôle offert aux partenaires sociaux par les articles 137 à 139 TCE fournit une illustration, s'appuie sur la diversité contre l'identité en jouant sur les ressorts du corporatisme, quitte à sacrifier le singulier au pluriel. En outre, au nom de l'égalité concrète, elle promeut la commutativité au dépens de la distributivité, au risque de se contenter d'une représentation assurée par des organes dont la représentativité est pourtant loin d'être garantie.

A – quand la diversité bannit l'unité : des corporations aux identités

En présence d'une souveraineté désubstantialisée qui demande à des groupes d'acteurs de gérer des problèmes qu'ils ont en commun, en l'absence d'une souveraineté personnifiée qui appelle un peuple à définir des politiques qui font le commun, il est impossible de reconnaître un auteur de la norme qui soit identifiable et responsable, qui soit respecté et consenti

[Gerstenberg & Sabel, 2002]. Faute de souveraineté populaire, l'autorité démocratique fait défaut. Parce que la responsabilité des gouvernants à l'égard des gouvernés - principe de congruence - suppose la réflexion des gouvernés par les gouvernants dans les processus décisionnels - principe de cohérence -, réflexion étant entendu non seulement dans le sens transitif de représentation [Eriksen, 2004] que dans le sens intransitif d'argumentation [Cohen & Sabel, 1997].

Réduite à la gestion par des groupes d'acteurs publics et privés de difficultés partagées, la vie en commun n'a pas plus ni pour orientation ni pour ambition la construction d'un destin commun régulé par des normes communes : elle n'a donc plus la vision d'un ensemble créant une identité (pourquoi) et d'une vie ensemble supposant une égalité (comment). Ce n'est plus le singulier qui est magnifié, par le dépassement des communautés de rattachement auxquelles appartiennent les individus, par le dépassement de la division classique entre employeurs et travailleurs relevant de tels ou tels secteurs d'activité. C'est le pluriel qui est instrumentalisé, par la consolidation des appartenances aux corps de références au gré de l'institutionnalisation de leurs relations avec les instances publiques, et de l'affirmation de leur rôle décisionnel dans la définition et l'application des normes. Or ce schéma, parce qu'il est corporatiste, induit une perte d'universalité, d'unité [Ferry, 2002, p. 144]. Car les jeux de ces corps, quand bien même ils s'agrègeraient les uns aux autres, ne peuvent se fondre en une identité européenne, seule en mesure de donner naissance à un pouvoir politique consenti et partant respecté, à une autorité politique [Schmitter & Grote, 1997].

1 – la reconnaissance d'espaces publics : l'identité du pluriel

Faute de disposer d'une identité européenne donnant un sens à la construction communautaire en lui préexistant [Scharpf, 2001a], certains ont vu dans la démocratie délibérative un moyen de susciter cette identité, un moyen de compenser les déficits de la démocratie représentative à l'échelle communautaire au niveau tant de l'Union que des Etats. Quitte à délaissier une conception culturaliste du *démocratie*, quitte à en proposer une conception procédurale [Habermas, 2001]. L'idée repose sur la création d'un espace public européen : un espace de médiation entre le domaine de la réalisation de l'autonomie individuelle (marché) et le champ d'exercice de l'autorité publique (Etat). Sur un tel terrain, peuvent se tisser des relations horizontales de solidarités entre les sociétés civiles européennes, et des relations verticales d'appartenance à une communauté politique européenne qui assurerait en retour la régulation des rapports entre les individus composant la société civile européenne. Il s'agit là de la condition de réalisation de la souveraineté populaire et de manifestation de l'autorité publique.

En effet, l'espace public est un pré-requis de la légitimité de toute norme [Eriksen, 2004a]. Car les sujets de la norme doivent l'approuver comme produit d'un débat libre et rationnel qui permet d'abord d'accroître le niveau d'information et de compréhension de chacun, ensuite de générer une justification politique fondée sur une argumentation universaliste. Car les auteurs de la norme doivent justifier leurs décisions, puisqu'ils ne peuvent plus les imposer au nom de la Révélation ou de la tradition, puisqu'ils ne peuvent plus les imposer que par la discussion. Mais la question se pose de savoir si cet espace public d'apparition et de discussion, qui se révèle indispensable à la construction de la légitimité politique, peut exister en l'absence d'une identité collective. Plus encore, la question se pose de savoir si cet espace public, faute de pouvoir être constaté, peut être inventé à l'échelle européenne, à la faveur notamment des voies de la démocratie délibérative.

Force est de remarquer qu'à ce niveau existent non pas un espace public, mais des espaces publics. Ce sont de multiples forum, assemblées, comités, conseils, réseaux, qui tissent une toile communautaire de communication, voire de discussion, à l'interface entre les autorités publiques et les acteurs privés. Une classification en est possible qui distingue les espaces publics généraux (créés par les médias), les espaces publics transnationaux (organisés par des communautés épistémiques qui se rejoignent sur le traitement de problèmes communs), et les espaces publics institutionnalisés (occupés par les organes communautaires) [Eriksen, 2004a]. Le dialogue social européen en général, et le dialogue prévu aux articles 137 à 139 TCE en particulier, participent de ces deux dernières catégories : ils créent des réseaux de traitement des questions sociales par les sujets intéressés, qui reçoivent du droit communautaire une reconnaissance institutionnelle. Et il est envisageable de reconnaître à de tels espaces publics, même ils s'avèrent segmentés et stratifiés, un rôle de promotion démocratique : l'impossibilité de revenir à la démocratie directe dans le grand ensemble européen, de garantir la démocratie représentative au plan communautaire, porte à regarder avec intérêt démocratie délibérative et participation des citoyens au pouvoir politique [Harlow, 1999].

Non seulement les groupes engagés dans les réseaux de gouvernance à tous les niveaux de la prise de décision (en particulier les groupes de représentants des salariés et des employeurs) travaillent à résoudre les problèmes qu'ils abordent de façon efficace et adaptée. Mais encore ils contribuent à la constitution du *démocratie* : ils ouvrent des espaces pluralistes de discussion, ils créent des liens entre les institutions communautaires et une opinion publique de plus en plus large. A condition toutefois que les problèmes abordés suscitent l'attention et que les acteurs impliqués s'investissent dans l'action [Joerges, 2002]. Pourtant, le fait même que ces espaces soient multiples, fragmentés, segmentés, stratifiés, pose question quant à leur capacité réelle à susciter l'émergence d'une identité collective. Ils composent une société civile européenne des plus complexes : « *At its broadest, European civil society would be multi-form, multi-dimensional and multi-level, while narrower versions of the concept would only include some of these elements. By multi-form, I refer to a pluralistic understanding of the forms of civil society moving from the civic participation of the individual (with attention paid to barriers to inclusion within the polity) through loose networks of actors to formalised organisational structures. By multi-dimensional, I mean a European civil society that occupies a number of different roles as regards the production of governance moving from relatively unstructured and ad hoc consultation of civil society actors through more structured participation in the policy-process through to direct roles in the delivery of governance. By multi-level, I mean a concept of European civil society which includes the diverse structures and traditions of national-level civil society organisations together with any transnational structures* » [Armstrong, 2001, p. 4].

De plus, on peut se demander dans quelle mesure les espaces publics européens n'empêchent la cristallisation (au sens stendhalien du terme) de l'identité européenne. Ils se développent en confortant la position des corps intermédiaires, en accusant les inégalités entre les acteurs impliqués. En particulier, l'impasse ne peut être faite sur les privilèges dont bénéficient les partenaires sociaux dans l'UE [Saurugger, 2003 ; Basilien-Gainche, 2004]. Institutionnalisés qu'ils sont, ces représentants de la société civile européenne [Craig, 1999] accèdent à des sphères de délibération fermées non seulement à d'autres acteurs de la société civile, mais aussi à d'autres organisations syndicales ou patronales - celles qui sont consultées sans être invitées à négocier [Reale, 2003]. Avant d'être constituée, l'identité européenne semble déjà se décomposer.

2 – l'espace d'apparition relatif : la décomposition de l'un

Reconnaître ces multiples *agora* européennes comme de réels espaces publics d'apparition, au sens arendtien du terme, soulève quelques problèmes. En effet, leur satisfaction des exigences de publicité, au premier rang desquels figure l'impératif de transparence, est relative. Certes, l'adoption et l'application de règles communautaires d'accès aux documents administratifs rendent plus transparent le travail des comités en particulier, des espaces publics différenciés de la démocratie délibérative en général [Joerges, 2002]. Elles nourrissent désormais un important contentieux, qui trouve à s'illustrer avec l'arrêt du TPI de 1999 dans l'affaire *Rothmans* T-188/97 ECR II- 2463 : a été annulé le refus de la Commission de transmettre des documents produits par divers comités qui étaient en sa possession mais dont elle n'était pas l'auteur, parce que l'effectivité du principe de transparence et d'accès aux documents administratifs supposait que la Commission transmette les documents considérés aux parties concernées, faute pour les comités de disposer d'une administration à même de répondre aux demandes des administrés.

Mais un tel progrès ne peut faire oublier que les modalités de la démocratie délibérative, notamment celles du dialogue social, reposent sur les techniques de la négociation collective, sur des processus appelant la discrétion [Bignami, 2001 ; Barnard, 2002 ; Reale, 2003 ; Eriksen, 2004ab]. L'opacité est moindre bien sûr que celle observée dans les pourparlers de nature diplomatique qui se déroulent au niveau du Coreper et du Conseil. La comparaison ne peut pourtant justifier le fait que les partenaires sociaux procurent peu de documentation sur le contenu des négociations qu'ils mènent en vue de la conclusion d'accords voués à être normativisés, et de la définition des politiques dans le domaine social [Barnard, 2002].

Or, la transparence est essentielle, parce qu'elle promeut la visibilité des conflits, et partant concourt à la structuration de l'espace public. En revanche, les tractations informelles et les compromis officieux, parce qu'ils ont lieu avant la tenue des discussions politiques, tendent à vider ces dernières de leur contenu, de leur conflictualité, de leur intérêt [Magnet, 2000]. Dès lors, les citoyens n'ont pas les moyens de connaître et de comprendre les enjeux qui sont en cause, les options qui sont ouvertes, les effets qui sont attendus de telle ou telle décision. Il ne s'agit pas de soutenir que le système communautaire ne connaît pas les conflits, mais qu'il les occulte. Cela tient non seulement à l'opacité des négociations, mais aussi à la multiplicité des sphères qui interviennent aux différents moments et niveaux du processus décisionnel. La dispersion contribue elle-aussi à rendre les mécanismes de la démocratie délibérative peu transparents et peu cohérents. Faute de connexions sûres entre les sphères qui animent la délibération au niveau européen, il convient de s'inquiéter de l'unité de l'ensemble.

La question porte en fait sur la création effective d'un débat politique à l'échelle de l'Europe qui relie les divers espaces les uns aux autres, et qui cristallise leur interdépendance par une fusion en un espace public européen unique [Eriksen, 2004a]. Or, ni la convention qui a travaillé sur la Charte des droits fondamentaux de l'Union, ni celle qui a élaboré le Traité établissant une Constitution pour l'Europe ne semble avoir suscité une telle réalisation - conscience et production - d'une identité européenne. La pluralité encourage certainement enrichissement de l'information, développement des opinions, accroissement de la rationalité. Elle ne pousse pas cependant à l'investissement de tout citoyen dans une sphère de discussion, à l'enfantement d'un débat sur des questions transversales et partagées, à l'avènement d'un mode et d'un critère de prise de décision valables pour toutes les questions (différenciations du fait des distinctions entre piliers et des coopérations renforcées). Est ainsi difficilement

concevable que se dessine un intérêt général qui soit cohérent et uniforme, qui réponde aux impératifs d'unité propres à la notion. L'intervention du juge communautaire précise certes la définition à donner de cet intérêt général. Juridictionnelle, elle se défend d'être normative ; faute d'être normative, la solution donnée pourvue de l'autorité de la chose jugée ne peut prétendre à la souveraineté de la loi. La résolution des conflits entre intérêts particuliers ne peut être suffisante.

Le dialogue social, qui offre aux partenaires sociaux un espace public de négociation, est une sphère de confrontations des intérêts particuliers. Les organisations patronales et syndicales sont bien les vecteurs des intérêts des employeurs d'une part, et des salariés d'autre part [Barnard, 2002]. Elles participent du système communautaire de la représentation des intérêts, de la constellation des forum sectoriels : *statist clusters* qui accordent aux groupes d'intérêt un rôle tenu à raison du défaut d'interaction entre sphère publique et sphère privée ; *issue networks* qui accordent un rôle consultatif à des groupes d'intérêts exerçant un lobbying qui n'appelle ni organisation ni institutionnalisation ; *policy communities* qui consultent aux groupes d'intérêt pour la prise de décision ; *corporatist policy communities* qui appellent les groupes d'intérêt à participer de façon déterminante à la décision [Falkner, 1999]. C'est à cette catégorie qu'appartiennent les partenaires sociaux dans le cadre des articles 137 à 139 TCE : ces groupes d'intérêts sont intégrés au processus décisionnel en matière sociale, parce qu'ils sont puissants sinon financièrement du moins conceptuellement [Hayward, 1996].

La logique est corporatiste [Ayberk & Shenker, 1998]. Ces espaces publics sont animés par des acteurs privés qui découlent de constructions sociologiques et qui se départissent d'une création politique. Les partenaires sociaux ne résultent pas d'organisations naturelles mais de productions artificielles : ils se fondent sur le partage de mêmes valeurs à la faveur d'une solidarité qui joue par similarité (salariés d'une part et employeurs d'autre part), ou par différenciation (salariés et employeurs en opposition les uns aux autres) [Bignami, 2001]. Les organisations syndicales et patronales représentent ainsi des corps concrets d'individus qui partagent des préoccupations communes (questions socio-économiques) et qui traduisent des positionnements inégaux (distinction entre ceux qui emploient et ceux qui sont employés). Ces différences substantielles, qui justifient l'existence de ces organisations, s'accompagnent de disparités matérielles : les groupes les plus actifs et les plus présents à Bruxelles sont des représentations patronales (surtout britanniques puis allemandes et suédoises), si bien qu'on ne compte pas parmi eux de représentations des salariés [Bignami, 2001].

Quand bien même ceux-ci bénéficient d'un accès garanti aux instances communautaires à raison de l'institutionnalisation de leurs instances, ils ne disposent pas de la même influence que les représentations d'employeurs [Basilien-Gainche, 2004]. Or, un tel état de fait vient offenser l'égalité abstraite, qui plus que la représentativité des individus par leurs associations exige la représentation des gouvernés par les gouvernants [Schmitter & Grote, 1997]. Les groupes d'intérêts, même s'ils sont impliqués dans un débat dont on peut attendre qu'il génère de l'interdépendance, ne semblent donc pas pouvoir être agrégés en un unique espace public, en un peuple abstrait composé d'individus formellement égaux.

B – quand la pluralité offense l'égalité : de la représentation à la représentativité

L'implication des partenaires sociaux dans la définition (par concertation) et l'application (par déclinaison) de la norme sociale européenne ne permet ni de garantir ni de construire une

appréhension politique globale, une conscience civique européenne. Insatisfaisante en termes d'identité européenne, elle l'est aussi en termes d'égalité. Or, la légitimité démocratique appelle l'énoncé et l'application de normes de distributivité qui regardent les membres du corps social comme des individus pris dans leur abstraction politique et dans leur égalité formelle [Schmitter, 2000]. Certes, la distributivité peut admettre d'appréhender les individus dans leurs particularités ; elle peut les envisager au regard de leur appartenance à des associations ou factions. A une condition : que ces factions soient si nombreuses qu'aucune d'entre elles n'occupent une place prépondérante, que ces factions se voient également appliquées des normes de distributivité.

Or, la gouvernance communautaire, faute d'assurer la distributivité entre les groupes d'intérêt, opère le passage d'une égalité abstraite à une équivalence concrète insuffisamment contrainte pour ne pas être commutative. En institutionnalisant le rôle des partenaires sociaux, l'UE accorde à ces corps intermédiaires un privilège par rapport aux organisations représentant d'autres pans de la société civile (organisations de défense des droits de l'homme, de protection des consommateurs, de protection de l'environnement). Or, les organisations syndicales et patronales rendent mal compte (et peu de comptes) aux individus qui ne sont pas insérés dans le marché du travail ; elles semblent même peu en mesure d'offrir la représentation juste et équilibrée des individus présents sur le marché du travail. Ne peut être négligée la différenciation qui est faite entre les individus présents sur le marché du travail selon qu'ils sont salariés ou employeurs, et selon qu'ils relèvent de tel ou tel secteur. Ne peut être négligée l'insuffisante représentativité par chaque organisation des individus susceptibles de relever de son champ d'activité, à raison principalement des faibles taux de syndicalisation constatés en Europe en général et en France en particulier. Certes, la représentativité ne suffit pas à fournir de la légitimité car elle ne peut être assimilée à un gage de représentation. Cependant, elle est nécessaire à la construction de la légitimité car elle procure une assise à la représentation. En l'absence d'une représentativité satisfaisante des partenaires sociaux, c'est la participation des sujets de la loi à l'élaboration de celle-ci qui est mise à mal ; c'est l'idée de démocratie délibérative qui est mise en doute [Eriksen & Fossum, 2002].

1 – la participation discontinuée à la représentation : l'inégalité des acteurs

La société civile européenne participe de façon relative à la démocratie délibérative organisée à l'échelle communautaire [Leca, 2004]. Les organisations représentant les intérêts des divers corps sociaux présentes au niveau européen se voient reconnaître non un droit à donner leur avis, mais un droit à être consultées. L'initiative leur échappe donc : le monopole en revient bien à la Commission qui décide de la consultation et des consultés. L'idée a bien été avancée d'élaborer un code de conduite déterminant qui, comment, quand et sur quoi les organisations seraient consultées [COM (2002) du 2 décembre 2002 sur les *Critères minimaux pour un code de conduite dans les relations entre la Commission et les groupes d'intérêt*]. Mais n'a pas été précisé qui serait habilité à énoncer un tel code, autrement dit à établir les critères et garanties de l'opportunité de la consultation effectuée et de la représentativité des instances consultées. En outre, le droit à être consulté n'emporte pas un droit de consultation, encore moins de décision [Magnet, 2001]. Si la Commission fait des propositions concrètes pour organiser la participation durant les phases de consultation voire de protestation (participation en amont et parfois en aval), elle réserve les phases de décision au Conseil et au PE (absence de participation au moment décisif). La participation de la société civile paraît si relative que d'aucuns la considèrent ambiguë [Armstrong, 2001 ; Scott et Trubek, 2002]. Le dialogue qui

est ainsi ouvert viendrait vivifier la méthode communautaire classique de type technocratique, et non renouveler une telle méthode par l'introduction d'éléments réellement démocratiques [Eriksen, 2001].

Or, la participation de la société civile est non seulement relative, elle est aussi inégale. Des prérogatives sont octroyées qui bénéficient au premier chef aux partenaires sociaux. D'abord, ils accaparent les vecteurs de la représentation au détriment de nouveaux acteurs potentiels. Les associations interprofessionnelles parce qu'elles sont institutionnalisées ont la préséance dans le dialogue social européen : les autres organisations d'employeurs et des salariés se voient refuser le droit à être consultées (TPI 1998 UEAPME). Plus encore, elles phagocytent l'ensemble de la démocratie délibérative communautaire : quand la Commission invoque la société civile européenne sur le mode rhétorique, elle renvoie en pratique aux organisations traditionnelles, dans lesquels on reconnaît sans mal les partenaires sociaux [Magnette, 2001]. Ensuite, les partenaires sociaux ont la prérogative de disposer d'une faculté décisionnelle qui est "constitutionnellement" établie par le TCE depuis Maastricht. Le droit originaire accorde donc plus de poids à certains intérêts socio-économiques - ce qui paraît justifié eu égard aux objectifs et missions de la CE -, et plus de poids concernant ces intérêts socio-économiques aux organisations traditionnelles, - ce qui semble moins justifié au regard de l'analyse démocratique [Bignami, 2001].

Ce faisant, les institutions communautaires ne paraissent pas porter une égale attention à tous les groupes d'intérêts, donc à tous les citoyens de l'Union. Comme nous l'avons déjà relevé, les partenaires sociaux représentent les seules parties de la société civile investies dans le marché de l'emploi ; ils délaissent les parties de la société civile extérieures à ce marché. Or, dialogue social européen, stratégie européenne de l'emploi, procédure des articles 137 à 139 TCE sont destinés à toucher tous les citoyens européens. D'une part, les normes sociales s'incorporent à leur patrimoine juridique à raison des implications conjuguées des principes d'applicabilité immédiate, d'effet direct, et de primauté du droit communautaire ; d'autre part, elles affectent directement et indirectement à raison de leur domaine tous les sujets de droit qu'ils évoluent ou non sur le marché de l'emploi [Barnard, 2002 ; Reale, 2003]. Bien plus, les organisations patronales et syndicales ne se contentent pas de ne pas représenter les individus extérieurs au marché de l'emploi ; ils ne garantissent pas de représenter les individus insérés sur ce marché. Là se pose la question de leur représentativité.

Le faible taux d'adhésion tant pour les organisations d'employeurs que pour les organisations de salariés, dans tous les pays européens, remet en cause la légitimité de la procédure des articles 138 et 139 TCE [Reale, 2003]. Or, en vertu de l'article 3 de l'accord sur la politique sociale, Conseil et Commission sont tenus de faciliter le dialogue en assurant un soutien équilibré à chacune des parties en présence, et donc de vérifier la représentativité suffisante des parties à l'accord au regard du contenu de ce dernier (TPI 1998 UEAPME). Mais, la représentativité suffisante eu égard au contenu d'un acte est une notion des plus vagues et des plus incertaines : elle permet d'admettre de nouveaux acteurs dans le processus alors même que leur représentativité douteuse, ou bien de fermer le processus à tout nouvel acteur [Scott & Trubek, 2002]. La question est d'autant plus grave que le TPI pose l'équivalence entre représentation par les députés européens et représentation par les partenaires sociaux.

Quand bien même la représentativité des partenaires sociaux signataires de l'accord devenu directive serait suffisante, quand bien même l'organisation interne des instances concernées permettrait à leurs représentants à Bruxelles de disposer d'un mandat de leurs affiliés pour négocier et conclure au niveau européen, la représentativité des acteurs du marché du travail

ne saurait valoir représentation d'un *démos* européen. L'autonomie des partenaires sociaux, qui tient aux vertus attachées à l'expertise sur des sujets spécialisés, ne peut faire l'économie de la légitimité, ne peut créer cette légitimité. Certains appellent donc l'implication du PE dans la procédure de définition de la norme sociale : il est seul en mesure de représenter tous les citoyens de manière égale car abstraite, de manière globale donc juste [Reale, 2003]. Pour l'heure, la démocratie délibérative ne permet pas une visibilité parfaite des acteurs, et tend à un élitisme du système qui, s'il n'est pas incompatible avec la démocratie, suppose tout de même l'instauration de mécanismes de régulation.

2 – la visibilité imparfaite des acteurs : l'élitisme du système

La disproportion est grande entre d'une part les individus effectivement représentés par les organisations de partenaires sociaux (moins de 10% des 70 millions de travailleurs de l'UE), et d'autre part les sujets matériellement traités qui ont vocation à toucher tous les citoyens européens de façon directe et indirecte (400 millions de personnes dont 70 de travailleurs). La distorsion est en outre notable entre les poids respectifs des employeurs d'une part et des salariés d'autre part, à défaut d'un intervenant impartial chargé de rétablir l'équilibre des influences [Barnard, 2002]. Or, le risque existe d'une prépondérance des positions patronales, dans la mesure où le déroulement des négociations et des discussions reposent *in fine* sur les mécanismes fonctionnels attachés aux lobbying, ces derniers n'étant pas également partagés par les représentants des employeurs et des salariés [Basilien-Gainche, 2004].

Par ailleurs, le jeu de la discussion et de la compromission qui est celui de la procédure des articles 137 à 139 TCE altère le caractère traditionnellement conflictuel des relations entre les organisations concernées [Armstrong, 2001]. Au mieux, cela peut être regardé comme un mode d'apaisement des rapports, qui permet la prévention des conflits et la promotion du consensus. Au pire, cela peut être envisagé comme un vecteur de dénaturation des identités des acteurs investis dans le processus, et partant de décomposition des moyens historiques d'influence des salariés que sont la manifestation et la grève (à tout le moins dans le modèle méditerranéen). La démocratie délibérative paraît plus chercher à encadrer la contestation pour présenter un débat pacifié, que tendre à intégrer la dissension dans la gouvernance européenne. Si les inconvénients de la confrontation sont ainsi jugulés, ses avantages le sont aussi. A vouloir ainsi écarter la dramatique des conflits, est perdu l'effet structurant de l'opposition dans la conduite des débats, la formation des opinions, la construction des identités, donc dans la constitution d'un espace public d'apparition.

Néanmoins, de tels dangers peuvent être prévenus en demandant aux associations de salariés et d'employeurs de répondre dans leur organisation aux critères de la bonne gouvernance (ouverture, participation, responsabilité, effectivité, cohérence). Or, les partenaires sociaux à l'échelle européenne entretiennent avec leurs composantes au niveau national des relations distantes voire inopérantes, parce qu'elles dépendent de structures pyramidales [Reale, 2003]. Cela n'est pas sans conséquences : d'une part sur les rapports *bottom up*, qui touchent aux mécanismes légaux de représentation des intérêts des organisations nationales affiliées au cours des procédures de négociation (tels le mandat ou la délégation de pouvoirs) ; d'autre part, sur les rapports *top down*, qui concernent les obligations faites aux organisations affiliées d'assurer l'application au niveau national des décisions prises par leur association à l'échelle européenne [Moravcsik, 2003]. Certes des changements de statuts de ces organisations sont intervenus suite à la ratification du traité de Maastricht. La CES peut disposer d'un mandat

pour négocier, adopté à la majorité qualifiée des membres affiliés [Dolvic, 1997]. L'UNICE et la CEEP, si elles ont aussi instauré la technique du mandat, maintiennent l'exigence de consensus, pour ne pas dire d'unanimité, au Conseil des Présidents pour les décisions ayant trait au chapitre social. Reste que ne sont pas suffisamment précises les règles de limitation du mandat et de responsabilité de l'instance européenne à l'égard de ses composantes nationales. Or, la clarté sur de tels points est nécessaire à une meilleure coordination des organisations de salariés et d'employeurs entre échelon européen et échelon national : l'autorité des accords conclus et normativisés de même que la cohérence dans le mode d'application de ces textes en dépendent.

Toujours est-il que le dialogue social européen et la procédure des articles 137-139 TCE sont susceptibles de générer un élitisme d'un genre nouveau. Le mode de participation instauré a en effet des implications en terme d'exclusion (disqualification des individus extérieurs au marché de l'emploi et de la majorité des individus évoluant dans le marché de l'emploi) et de concurrence (compétition entre organisations affiliées aux instances institutionnalisées et entre organisations de représentation des salariés et des employeurs) [Barnard, 2002]. Certes la démocratie est bien compatible avec l'élitisme : parce que la citoyenneté est bien active dans tous les Etats membres de l'UE ; que la mobilisation des citoyens les plus actifs profite à tous les citoyens même les moins investis ; que les actions des plus actifs permettent une diffusion de l'information qui joue en faveur d'une responsabilisation croissante des acteurs privés et des autorités publiques [Magnette, 2001]. Mais l'élitisme n'est pas sans incidence sur la démocratie qui se l'approprie : elle n'est plus représentative mais délibérative ; elle risque de ne plus être pluraliste ou corporatiste mais clientéliste, si aucune norme ne vient prévenir les dérives. D'aucuns qualifieront le système actuel de consociatif, puisque la résolution des conflits - en particulier sociaux - repose moins sur les mécanismes majoritaires de la démocratie politique que sur une représentation élitiste de la société, sur une activité intense de négociation, sur une construction ouverte de coalitions [Reale, 2003].

CONCLUSION

Faute de véhiculer de la souveraineté en rendant les sujets des règles capables de demander des comptes aux auteurs des règles clairement identifiables et nettement redevables, faute de procurer de l'autorité en traduisant le consentement des sujets de règles au pouvoir des acteurs impliqués dans les processus décisionnels et aux normes par eux adoptées, la démocratie délibérative illustrée par la procédure des articles 137 à 139 TCE peut décevoir. La légitimité par les *outputs* qu'elle pourvoit est aux yeux de beaucoup un supplément et non un suppléant de la légitimité par les *inputs* que procure la démocratie représentative [Eriksen & Fossum, 2002 ; Lord & Magnette, 2002 ; Pettit, 2004 ; Follesdal, 2004 ; *a contrario* Scott & Trubek, 2002]. Car l'articulation fonctionnelle entre variabilité des intérêts des composantes sociales et stabilité des orientations en faveur de la croissance demande efficacité et effectivité. Quels que soient les résultats qu'ils permettent d'obtenir en fait, les mécanismes délibératifs ont le mérite d'instaurer des sphères de communication et de négociation utiles à la conscience d'ensemble du système. Toutefois, ils pèchent par le manque de contrôle qui est exercé par les Parlements nationaux et européen sur les acteurs et sur leurs décisions.

C'est pourquoi certains se refusent à regarder la procédure des articles 137 à 139 TCE comme un élément du processus législatif [Bercusson, 1999], voire une composante de la démocratie délibérative [Barnard, 2002]. La conclusion par les partenaires sociaux d'accords destinés à

être normativisés relèverait de la “négociation délibérative”. Car la délibération est un mode de production de volonté commune, qui repose sur des accords raisonnables et raisonnés entre des égaux pleinement libres [Eriksen & Fossum, 2001]. En revanche, la négociation se définit comme un processus de communication, qui suppose la recherche d’un consensus entre des partenaires inégaux et contraints en vue de la satisfaction maximale pour chacun d’eux de son intérêt propre [Barnard, 2002]. Si les atouts assortis à la légitimation par les *outputs* sont bien sûr à conserver (négociations parvenant à la conclusion d’accords incorporés dans des textes normatifs qui reçoivent une application effective), des efforts doivent être menés concernant la représentativité et la responsabilité exigées par la légitimité des inputs. Car la construction d’une identité européenne a besoin de l’assise parlementaire de la démocratie représentative. Il ne s’agit pas seulement d’aviver l’implication du Parlement européen et des Parlements nationaux. Il s’agit encore d’activer l’investissement des partis politiques. En effet, susciter des conflits dramatisés est utile pour cristalliser un moment originaire de fondation, si tant est que gouvernants et gouvernés éprouvent le désir réel d’un tel moment. Ce désir sera à évaluer notamment à l’aune des participations et votations dans les processus nationaux de ratification du Traité établissant une Constitution pour l’Europe. Or, les questionnements sur la légitimité démocratique européenne renvoient aux apories de nos régimes démocratiques nationaux. Avant même que d’interroger l’UE sur sa légitimité, il convient de demander des comptes à nos Etats quant à leur souveraineté (populaire) et leur autorité (publique) [Troper, 2004].

Orientations bibliographiques

- Armstrong (Kenneth), “Civil Society and the White Paper : Bridging or Jumping the Gaps?”, *Jean Monnet Working Paper* 6/01, 2001.
- Ayberk (Ural) & Shenker (Pierre), “Des lobbies européens, entre pluralisme et clientélisme”, *Revue française de science politique*, vol 48, n°6, décembre 1998, p. 725-755.
- Barnard (Catherine), “The social partners and the governance agenda”, *European Law Journal*, vol 8, n°1, mars 2002, p. 80-101.
- Barthélémy (Jacques), “Négociation collective au plan européen et intégration des accords dans le droit interne”, *Notes Thomas*, Commissariat général au plan, n°10, septembre 2004.
- Basilien-Gainche (Marie-Laure), “Le lobbying européen : bénéfices et préjudices du fonctionnalisme dans l’optique communautaire”, *Revue du Droit Public*, n°3, mai juin 2004, p. 755-795.
- Bast (Jürgen), “On the grammar of EU law : legal instruments”, Max Planck Institute, *Jean Monnet Working Paper* 9/03, 2003.
- Beaud (Olivier) & Strudel (Sylvie), “Démocratie, fédéralisme, et constitution”, in Beaud (Olivier) & alii édés., *L’Europe en voie de constitution, pour un bilan critique des travaux de la convention*, Bruxelles, Bruylant, 2004, p. 3-36.
- Beckouche, “Le symbolique. Une approche lacanienne pour les sciences sociales”, *Le Débat*, n°126, sept-oct 2003, p. 174-191.
- Bercusson (Brian) & Van Dijk (J.J.), “The Implementation of the Protocol and the Agreement on Social Policy of the Treaty on European Union”, *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, 1995, vol 11, n°1, p. 3-30.
- Bercusson (Brian), “Democratic legitimacy and European labour law”, *Industrial Law Journal*, 1999, vol 28, n°2, p. 153-170.
- Bercusson (Brian), “Application du droit national : les interactions entre droits du travail nationaux et communautaire”, *Travail et Emploi*, 2004, n°100, p. 27-38.
- Bignami (Francesca), “Three Generations of Participation Rights in European Administrative Proceedings”, *Jean Monnet Working Paper* 11/03, 2001.
- Bobbio (Norberto), “Sur le principe de légitimité”, dans *Annales de Philosophie politique*, *L’Idée de Légitimité*, Paris, PUF, 1967, p. 47-60.
- Boutayeb (Chahira), “Une recherche sur la place et les fonctions de l’intérêt général en droit communautaire”, *Revue trimestrielle de droit européen*, n°39 (4), oct-déc 2003, p. 587-614.
- Chevallier (Jacques), “La gouvernance : un nouveau paradigme ?”, *Revue française d’administration publique*, n°105/106, 2003, p. 203-217.

Cohen (Joshua) & Sabel (Charles), "Directly-Deliberative Polyarchy" *European Law Journal*, vol 3, n°4, 1997, p. 313-340.

Coicaud (Jean-Marc), *Légitimité et Politique. Contribution à l'Etude du Droit et de la Responsabilité Politiques*, Paris, PUF, 1997.

Craig (Paul), "The nature of the Community: integration, democracy and legitimacy", in Craig (Paul) & Burca (Grainne de) eds., *The Evolution of EU Law*, Oxford, Oxford University Press, 1999.

Dehousse (Renaud), "Misfits : EU law and the transformation of European governance", *Jean Monnet Working Paper 2/02*, 2002a.

Dehousse (Renaud), "Beyond representative democracy: constitutionalism in a polycentric polity", in Weiler (Joseph.H.H.) & Wind (Marlene) eds., *European Constitutionalism Beyond the State*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003, p. 135-156.

Dolvik (Jon Erik), "Redrawing boundaries of solidarity ? ETUC, Social dialogue, and the europeanization of Trade Unions in the 1990s", *ARENA Working Paper 5/97*, 1997.

Eriksen (Eric Oddvar), "The question of deliberative supranationalism in the EU", *ARENA Working Paper 99/4*, 1999.

Eriksen (Erik Oddvar), "Democratic or technocratic governance?", *Jean Monnet Working Paper 6/01*, 2001.

Eriksen (Erik Oddvar), "Conceptualising European public spheres : general , segmented and strong publics", *ARENA Working Paper 3/04*, 2004a.

Eriksen (Erik Oddvar), "Reflexive integration in Europe", *ARENA Working Paper 04/20*, 2004b.

Eriksen (Erik Oddvar) & Fossum (John Erik), *Democracy in the European Union. Integrational through deliberation*, London, Routledge, 2001.

Eriksen (Erik Oddvar) & Fossum (John Erik), "Europe in search of its legitimacy: assessing strategies of legitimation", *ARENA Working Paper 02/38*, 2002.

Falkner (Gerda), "Interests Groups in a Multi Level Policy : the Impact of European Integration on National Systems", *European University Institute Working Paper 99/34*, 1999.

Follesdal (Andreas), "Legitimacy theories of the European Union", *ARENA Working Paper 04/15*, 2004.

Ferry (Jean-Marc), *La question de l'État européen*, Gallimard, 2000.

Ferry (Jean-Marc), "La référence républicaine au défi de l'Europe", *Pouvoirs*, n°100, janvier 2002, p. 137-152.

Gerstenberg (Oliver) & Sabel (Charles), "Directly-deliberative polyarchy: an institutional ideal for Europe?", in Joerges (Christian) & Dehousse (Renaud) eds. *Good governance in Europe's integrated market*, Oxford, Oxford University Press, 2002, p. 289-341.

Goetschy (Janine) & Pochet (Philippe), "Regards croisés sur la stratégie européenne de l'emploi", in Magnette (Paul) & Remacle (Eric) eds., *Le nouveau modèle européen, tome 2 : les politiques internes et externes*, Institut d'Etudes Européennes, Bruxelles, 2000, p. 79-97.

Habermas (Jürgen), *The postnational constellation. Political essays*, Cambridge, Polity Press, 2001.

Harlow (Carol), "Citizen access to political power in the European Union", *European University Institute Working Paper 99/2*, 1999.

Harlow (Carol), "Accountability in the European Union", *Collected courses of the Academy of European Law*, vol 11, n°3, 2002, p. 1-198.

Hayward (Jack Ernest Shalom), "The crisis of representation in Europe", *West European Politics*, London, volume 18, n°32, july 1995, p. 1-217.

Héritier (Adrienne), "The White paper on European governance: a response to shifting weights in inter-institutional decision-making", *Jean Monnet Working Paper 06/01*, 2001, 8p.

Joerges (Christian), "Deliberative surpanationalism : two defences", *European Law Journal*, vol 8, n°1, mars 2002, p. 133-151.

Kersbergen (Kees van), "Double allegiance in European integration. Publics, Nation-States, and social policy", *European University Institute Working Paper 97/15*, 1997.

Kohler-Koch (Beate), "Changing patterns of interest intermediation in the European Union", *Government and opposition*, n°29, spring 1994, p. 166-180.

Kohler-Koch (Beate), "The Evolution and transformation of European governance", in Kohler-Koch (Beate) & Eising (Rainer) eds., *The Transformation of Governance in the European Union*, London, 1999, pp. 14-35.

Kohler-Koch (Beate), "The Commission white paper and the improvement of European governance", *Jean Monnet Working Paper 06/01*, 2001.

Leca (Jean), "Questions sur la Constitution de l'Europe", in Beaud (Olivier) & alii eds., *L'Europe en voie de constitution, pour un bilan critique des travaux de la convention*, Bruxelles, Bruylant, 2004, p 105-116.

Lefort (Claude), *L'invention démocratique : les limites de la domination totalitaire*, Paris, Fayard, nouvelle édition, 1994.

Lesquins (Jean-Louis), "Souveraineté et constitution en Europe", *Le Débat*, n°18, janvier février 2002, p. 78-89.

Lord (Christopher) & Magnette (Paul), "Notes towards a general theory of legitimacy in the European union", *Jean Monnet Working Paper 39/02*, 2002.

Magnette (Paul), "European governance and civic participation: can the European Union be politicised?", *Jean Monnet Program Working Paper* 6/01, 2001.

Menendez (Augustin José), "New foundations for social rights : a deliberative democratic approach", *ARENA Working Paper* 02/32, 2002.

Mias (Arnaud), "Le syndical saisi par le politique. L'institutionnalisation du dialogue social européen par le protocole social de Maastricht", UMR 8533 CNRS, mars 2003.

Milward (Alan), *The European Rescue of the Nation-State*, London, Routledge, 1992.

Moravcsik (Andrew), "On democracy and the public interest in the EU", *Center of European Public Studies Working Paper* 93, Harvard, 2003.

Neyer (Jurgen), "Discourse and order in the EU: a deliberative approach to European governance", *Robert Schuman Centre Working Paper* 2002/57, 2002.

Novitz (Tonia), "Promoting core labour standards and improving global social governance: an assessment of EU competence to implement commission proposals", *European University Institute Working Paper* 2002/59, 2002.

Obradovic (Daniela), "Prospects for corporatist decision-making in the European Union : the social policy agreement", *Journal of European Public Policy*, vol 2, n°2, 1995, p. 261-283.

Obradovic (Daniela), "Accountability of interest groups in the Union lawmaking process", in Craig (Paul) & Harlow (Carol) eds., *Law Making in the European Union*, Kluwer, 1998.

Olsen (Johan P.), "Citizens, public administration and the search for theoretical foundations", *ARENA Working Paper* 20/03, 2003.

Pettit (Philip), "Europe's constitutional momentum and the search for polity legitimation", the *Jean Monnet Working Paper* 5/04, 2004.

Pochet (Philippe), "La stratégie européenne pour l'emploi : une étape dans la construction sociale de l'Europe", in Beaud (Olivier) & alii eds., *L'Europe en voie de constitution, pour un bilan critique des travaux de la convention*, Bruxelles, Bruylant, 2004, p 575-588.

Raveaud (Gilles), "La stratégie européenne pour l'emploi : une première évaluation", in Euzébi (Chantal) et alii eds., *Mondialisation et régulation sociale*, Paris, L'Harmattan, 2003, p. 159-173.

Reale (Annalisa), "Representation of Interests, Participatory Democracy and Lawmaking in the European Union : Which Role and Which Rules for the Social Partners?", *Jean Monnet Working Paper* 15/03, 2003.

Rittberger (Berthold), "Removing conceptual blinders: under what conditions does the 'democratic deficit' affect institutional design decisions?", *Constitutionalism Web-Papers* 5/2003, 2003.

Rodrigues (Maria), "The open method of co-ordination as a new governance", *Europa /Europe*, 2003, n°2-3, p. 96-107.

Saurugger (Sabine), "Les groupes d'intérêt : entre démocratie associative et mécanismes de contrôle", *Raisons politiques*, mai juillet 2003, n°10, p. 151-170.

Saurugger (Sabine) éd., *Les modes de représentation dans l'Union européenne*, Paris, L'Harmattan, 2003.

Sbragia (Alberta), "The dilemma of governance with government", *Jean Monnet Working Paper* 3/02, 2002.

Scharpf (Fritz W.), *Governing in Europe: effective and democratic*, Oxford, Oxford University Press, 1999.

Scharpf (Fritz W.), "Notes toward a theory of multilevel governing in Europe", *Max Planck Institute Discussion Paper* 00/5, 2000a.

Scharpf (Fritz W.), "Institutions in comparative policy research", *Max Planck Institute Working Paper* 00/3, 2000b.

Scharpf (Fritz W.), "European governance: common concerns vs. the challenge of diversity", *Max Planck Institute Working Paper* 01/6, 2001a.

Scharpf (Fritz W.), "What have we learned? Problem solving capacity in the multilevel European polity", *Max Planck Institute Working Paper* 01/4, 2001b.

Schmitter (Philippe C.), *How to Democratize the European Union...and Why Bother?*, New York, Rowman, 2000.

Schmitter (Philippe C.), "What is there to legitimise in the European Union... and how might this be accomplished?", *Jean Monnet Working Paper* 06/01, 2001.

Schmitter (Philippe) & Karl (Terry Lynn), "What democracy is and... is not", *Journal of Democracy*, 2, n°3, 1991, p. 75-89.

Schmitter (Philippe) & Brouwer (Imco), "Conceptualizing, researching and evaluating democracy promotion and protection", *European University Institute Working Paper* 99/9, 1999.

Schmitter (Philippe) & Grote (Jurgen), "The corporatist Sisyphus: past, present and future", *European University Institute Working Paper* 97/4, 1997.

Scott (Joanna) & Trubek (David M.), "Mind the gap: law and new approaches to governance in the European Union", *European Law Journal*, volume 8, n°1, march 2002, p. 1-18.

Sinnott (Richard), "Policy, subsidiarity and legitimacy", in Niedermayer (Oscar) & Sinnott (Richard) eds., *Public opinion and internationalised governance*, Oxford, Oxford University Press, 1998, p. 246-276.

Streeck (Wolfgang), "From market making to state building? Reflections on the political economy of European social policy", in Leibfried (Stephan) & Pierson (Paul) eds., *European social policy. Between fragmentation and integration*, Washington, 1995a, p. 389-430.

Streeck (Wolfgang), "Neo voluntarism : a new European social policy regime", *European Law Journal*, 1995b, vol 1, n° 31.

Teague (Paul), "EU social policy : institutional design matters", *Queen's Papers on Europeanization* 1/2000, 2000.

Teague (Paul), "Deliberative governance and EU social policy", *European Journal of Industrial Relations*, 2002, vol 7, n°1, p. 7-26.

Teló (Mario), "Combiner les instruments politiques en vue d'une gestion dynamique des diversités nationales", *Jean Monnet Working Paper* 6/01, 2001.

Troper (Michel), "L'Europe politique et le concept de souveraineté", in Beaud (Olivier) & alii eds., *L'Europe en voie de constitution, pour un bilan critique des travaux de la convention*, Bruxelles, Bruylant, 2004, p 117-139.

Trubek (David) & Mosher (James), "New governance, EU employment policy, and the European social model", *Jean Monnet Working Paper* 06/01, 2001.

Trubek (David) & Mosher (James), "Alternative approaches to governance in the EU : EU social policy and the European employment strategy", *Journal of Common Market Studies*, 2003, vol 41, n°1, p. 63-88.

Weiler (Joseph H.H.), "European democracy and its critics: polity and system", in Weiler (Joseph H.H.), *The Constitution of Europe*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999, p. 264-285.

Wiener (Antje), "The embedded acquis communautaire transmission belt and prism of new governance", *European University Institute Working Paper* 98/35, 1998.

Wendler (Franck), "The paradoxical effects of institutional change for the legitimacy of European governance: the case of EU social policy", *European integration online papers*, vol 8, n°7, 2004.

Wind (Marlene), "The European Union as a polycentric polity: returning to neo-medieval Europe?", in Weiler (Joseph H.H.) & Wind (Marlene) eds., *European Constitutionalism Beyond the State*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003, pp 103-133.