

## « Alarums and Excursions: Improvising Politics on the European Stage » de Luuk van Middelaar - Martin Ostendorf, promotion 2020-21, Académie Notre Europe

Luuk van Middelaar, philosophe politique néerlandais, membre du cabinet d'Herman van Rompuy entre 2010 et 2015, lorsque ce dernier était président du Conseil européen, a rédigé une suite impressionnante à son œuvre « *The Passage of Europe* » paru en 2013. En l'occurrence, le début du mandat de van Rompuy a coïncidé avec la crise de la dette grecque, et sa menace existentielle pour la zone euro. Van Rompuy a écrit et parlé de manière évocatrice de sa prise de conscience brutale que lui et son institution n'avaient à leur disposition aucun instrument ou mécanisme dans leur boîte à outils pour faire face à la crise. Le Conseil européen n'avait d'autre choix que d'improviser. Le fait qu'il ait pu le faire - et de manière aussi efficace - est ce qui fascine M. van Middelaar et ce qui fait avancer son récit divertissant et son analyse convaincante. Contraint d'agir par un raz-de-marée d'urgences, van Middelaar nous fait découvrir de l'intérieur la métamorphose politique de l'UE.

Optant pour une métaphore théâtrale, le « Prologue » de van Middelaar décrit d'abord la « scène de spectacle », le « scénario » et la « scène ouverte », nous invitant ainsi à réfléchir aux types de rôles que les différents acteurs pourraient être amenés à jouer, et dans quel contexte. La situation initiale est claire : la crise de l'euro, la crise ukrainienne, la crise des réfugiés et ce qu'il décrit comme « la crise atlantique », associant le Brexit et l'élection de Trump à une sorte de défi atlantique. Dans les quatre chapitres suivants, il décrit ces crises, auxquelles le Conseil européen a dû faire face, et raconte comment les différents acteurs ont improvisé et négocié pour trouver des solutions satisfaisantes, même si elles sont loin d'être idéales. Ces acteurs sont, bien sûr, les chefs d'État ou de gouvernement des vingt-huit États membres, du fantasque Nicolas Sarkozy à la calme et déterminée Angela Merkel, mais aussi d'autres acteurs institutionnels comme les présidents de la Commission européenne et de la Banque centrale européenne.

Pour l'auteur, les crises des années 2010 ont transformé l'Union européenne (l'UE). Celle-ci est passée d'une politique d'élaboration de règles technocratiques et dépolitisées (c'est-à-dire la construction du marché unique) à une politique d'événements, d'incertitude, d'improvisation et de politique de pouvoir (c'est-à-dire la gestion des crises imprévues). Il est intéressant de noter que certains acteurs de l'UE eux-mêmes ne comprennent pas cette transformation essentielle. Dans l'introduction, van Middelaar se souvient comment, lors d'un séminaire, des fonctionnaires de l'UE ont eu du mal à voir la différence entre la politique tranquille des quotas de poissons dans les années 1980 et la politique tumultueuse des quotas de réfugiés au milieu des années 2010. L'UE est passée de l'espace dépolitisé de la politique des réunions en petits comités à l'espace plus ouvert et transparent des sommets et des élections parlementaires. Van Middelaar qualifie ce dernier de scène ouverte où l'improvisation devient la norme. Une autre idée clé du livre tourne autour de l'émergence d'une nouvelle autorité en Europe. En effet, les crises données au Conseil européen ses premiers rôles en tant que structure d'autorité, car il est la seule institution qui dispose de l'autorité conjointe (dérivée des électeurs européens) pour improviser lors de crises imprévues.

L'ouvrage se compose de deux parties. La première analyse quatre crises récentes en autant de chapitres : la crise de l'euro ; la crise en Ukraine (2013-15) ; la crise des réfugiés de 2015 ; et la crise atlantique. Par exemple, en analysant l'article 50 et le Brexit, van Middelaar soutient que l'UE a tué l'idée de sa propre perpétuité. Mais cela pourrait être une bonne chose pour la démocratie : selon

van Middelaar, l'UE ne peut plus compter sur un « oui » à l'autel, mais a besoin du soutien de populations imprévisibles, jour après jour. Rendre l'UE plus « périssable » semble la rendre également plus démocratique. À la fin du chapitre six, l'auteur souligne également que le fait de rompre avec la perpétuité universelle en pensant et en se déplaçant dans le fleuve du temps permettra à l'Europe de penser de manière plus stratégique : cela l'obligera à envisager comment se préparer à des événements imprévus en passant de la réglementation au renforcement des capacités.

Dans la deuxième partie du livre, l'auteur explique pourquoi le passage de la politique technocratique à la politique des événements est un moment machiavélien pour l'Europe. L'enjeu est de prendre en main la réalité historique (virtù) et d'abandonner l'incantation religieuse de l'« union toujours plus étroite » (fortuna). Mais cela n'est pas si facile à réaliser pour plusieurs raisons. La première est qu'il est difficile de trouver un compromis entre des États qui définissent les événements différemment. Ici, l'auteur aurait pu aller plus loin en montrant comment les pressions des problèmes et les différences dans les conditions initiales (par exemple, la centralisation du pouvoir en France contre la décentralisation en Allemagne) conduisent à des problèmes de coordination face à des événements inattendus. D'autres obstacles se dressent sur la scène : l'habitude de la dépolitisation, le poids de la méthode communautaire (c'est-à-dire la méthode de gouvernance de l'UE dans laquelle, contrairement à la prise de décision intergouvernementale, les institutions supranationales comme la Commission européenne ou la Cour de justice européenne jouent un rôle de premier plan) et le tabou de parler des intérêts nationaux.

Pourtant, les acteurs de l'UE ont réussi à modifier leur mode de fonctionnement sur la scène européenne. L'évolution la plus importante est l'émancipation des cadres européens grâce à la création et au développement du Conseil européen. Le Conseil s'occupe des « Chefsachen » (questions qui doivent être traitées par les « patrons ») lorsqu'il y a urgence, lorsque les cadres existants doivent être transcendés, en cas de blocage ou lorsque les principes fondamentaux doivent être modifiés. De ce point de vue, van Middelaar laisse ainsi entendre que la Commission européenne est la grande perdante de l'avènement de la politique événementielle. Il soulève la question de savoir si la Commission, au vu de l'évolution observée, n'est pas devenue plutôt une seconde chambre du Parlement que le gouvernement de l'UE - c'est-à-dire un lieu où tous les États membres sont représentés de manière égale.

Enfin l'opposition devient elle aussi un nouvel acteur à part entière. Il s'agit de l'un des chapitres les plus stimulants de l'ouvrage : il soutient qu'en l'absence d'un gouvernement clair à Bruxelles, aucune opposition claire ne peut émerger. Par conséquent, si l'opposition ne peut se faire au sein de l'UE, elle se fera contre l'UE (par exemple, le Brexit). Ce problème est un puissant mécanisme d'autodestruction pour une entité politique ; contre-intuitivement, laisser l'opposition s'organiser est une façon de renforcer l'UE. Mais quel type d'opposition le pouvoir nouvellement émancipé de l'UE crée-t-il ? M. Van Middelaar examine plusieurs options : le fonctionnalisme (dépolitisation en coulisses ou introduction de la politique dans les processus d'élaboration des règles), le fédéralisme (politisation en coulisses par le Parlement européen) et le confédéralisme (politisation en coulisses par les dirigeants nationaux). Même si M. van Middelaar ne propose pas de solution claire et nette, sa réflexion mérite d'être approfondie.

**Ouvrage** : VAN MIDDELAAR, Luuk, & WATERS, Liz. *Alarmus et Excursions: Improvising Politics on the European Stage*. Newcastle upon Tyne: Agenda Publishing, 2019.