



HAL
open science

Introduction. L'Europe des élites, anatomie d'un mythe

Olivier Costa, Paul Magnette

► To cite this version:

Olivier Costa, Paul Magnette. Introduction. L'Europe des élites, anatomie d'un mythe. Olivier Costa et Paul Magnette (dir.). Une Europe des élites? Réflexions sur la fracture démocratique de l'Union européenne, Éditions de l'Université de Bruxelles, pp.1-7, 2007, Études européennes, 978-2-8004-1399-0. halshs-00257102

HAL Id: halshs-00257102

<https://shs.hal.science/halshs-00257102>

Submitted on 22 Dec 2023

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

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



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

INTRODUCTION

L'Europe des élites, anatomie d'un mythe

Olivier COSTA et Paul MAGNETTE

Il plane sur le projet européen, depuis les origines, un lourd soupçon : présentée comme l'expression de l'intérêt général européen, l'intégration du continent ne serait, dans le fond, qu'un complot des élites, destiné à servir leurs intérêts propres et à promouvoir leur vision du monde, au mépris et aux dépens des aspirations populaires.

Ce préjugé, largement répandu et durable, apparaît d'abord fondé par le « péché originel » des Pères fondateurs ¹. Face à l'impossibilité d'une approche ouvertement politique – attestée par les maigres résultats du Congrès de La Haye de 1948 –, conscients de la portée révolutionnaire de l'entreprise européenne, et mesurant les réticences des opinions publiques, ils choisirent, après de longues hésitations, la voie subreptice d'une intégration fonctionnelle. Les traités fondateurs furent négociés dans une grande discrétion, par une poignée de diplomates et de juristes, entretenant des liens étroits avec les milieux d'affaire. Ils furent ratifiés, dans les six Etats fondateurs, par des majorités parlementaires plutôt étroites, et soigneusement disciplinées par les dirigeants des partis de gouvernement, sans que cet évènement suscite un vrai débat public. Par la suite, toutes les grandes avancées de la construction européenne – du traité de Rome de 1957 à l'Acte unique européen de 1986, au moins – ont suivi cette voie discrète. Le soutien populaire était présumé plus qu'éprouvé.

Le traité de Maastricht de 1992 est unanimement considéré comme une rupture. Négocié selon les méthodes intergouvernementales classiques, à l'abri des pressions

¹ Cette thèse est appuyée par des travaux émanant plus de philosophes que de politistes. Pour une formulation classique de cet argument, voir notamment L. SIEDENTOP, *Democracy in Europe*, Londres, Penguin, 2000 et plus récemment P. MANENT, *La raison des nations*, Paris, Gallimard, 2005.

exercées par les médias et les organisations des sociétés civiles, sa ratification donna lieu à la première grande vague de discussions publiques sur le sens et la portée du projet européen : en France et au Danemark, où il fut soumis à référendum, mais aussi dans les dix autres Etats membres de l'époque, où, pour la première fois, syndicats, associations, intellectuels, partis et médias, se saisirent de l'objet européen. Loin de dissiper le fantasme d'une Europe voulue, conçue et soutenue par les élites, ce baptême démocratique semble l'avoir consolidé. Les analyses électorales et les enquêtes d'opinion ont révélé, dès ce moment, que le soutien au projet européen était profondément stratifié. Les partisans de l'intégration se recrutent principalement dans les catégories socioculturelles les plus élevées, tandis que les résistances émanent majoritairement des groupes sociaux bénéficiant de revenus, de statuts socioprofessionnels et de degrés d'instruction inférieurs à la moyenne ².

De prime abord, ce phénomène a pu paraître normal : toute communauté politique n'est-elle pas, dans sa phase fondatrice, soutenue par une élite agissante ? Les « masses silencieuses » n'illustraient-elles pas, dans leur indifférence ou leur hostilité au projet européen, le mécanisme classique du « retard cognitif » des catégories populaires, qui tardent à prendre la mesure des nouvelles dimensions du politique ³ ? Une fois l'Union européenne banalisée, et à mesure que les citoyens prendraient conscience des bénéfices qu'ils tirent des politiques communes et de l'existence des « solidarités de fait » chères à Robert Schuman, ces préjugés ne se dissiperaient-ils pas ?

Ces hypothèses optimistes se seraient peut-être diffusées si, tout au long des années 1990 et depuis, la réalité de la fracture européenne ne s'était stabilisée, voire durcie. Sans doute le soutien des opinions publiques au projet européen, tel que mesuré par les enquêtes Eurobaromètre, a-t-il beaucoup fluctué au cours des quinze dernières années. Sans doute aussi des segments des électorats autrefois très hostiles au projet européen – des travaillistes britanniques aux gaullistes français – se sont-ils lentement convertis. Mais dans le même temps, de nouvelles résistances se sont développées, qui ont principalement pris pied, une fois encore, dans les catégories sociales les moins instruites et/ou les plus exposées aux transformations économiques et sociales. En 2005, qui restera comme une année-charnière dans l'histoire de l'intégration européenne, la vaste campagne suscitée par la ratification du traité constitutionnel européen, dont les partisans escomptaient qu'elle constituerait un moment de socialisation politique favorable au projet européen, a plutôt produit l'effet inverse. Les peurs d'une Europe perçue comme un mécanisme de modernisation politique et économique insensible aux intérêts des secteurs les plus exposés, aux traditions et aux valeurs dont les territoires et les communautés morales sont porteuses, n'ont jamais été plus fortes qu'au lendemain des campagnes de ratification du printemps 2005. Exprimées de manière spectaculaire en France et aux Pays-Bas, où elles menèrent au rejet du traité constitutionnel, elles traversèrent également les campagnes référendaires espagnole et luxembourgeoise, et provoquèrent de forts échos dans les pays qui ont

² Voir l'étude fondatrice de A. PERCHERON « Les Français et l'Europe : acquiescement de façade ou adhésion véritable ? », *Revue française de science politique*, 41/3, 1991, p. 382-406.

³ Telle était notamment l'hypothèse du sociologue allemand Norbert Elias, « Les transformations de l'équilibre Nous-Je », in *La société des individus*, Paris, Fayard, 1991.

recouru à la ratification parlementaire – un tiers des Etats membres renonçant même à procéder à la ratification par crainte de les voir s'amplifier.

Confrontés à ce phénomène, les dirigeants européens avouent leur perplexité. Pour y remédier, ils ont envisagé trois registres – très différents – de légitimation. La rhétorique de légitimation développée par la Commission européenne et les représentants des Etats membres a longtemps mis l'accent sur les « bénéfiques » de l'intégration européenne. Les citoyens, présumait-on, adhèreraient au projet européen s'ils percevaient les avantages qu'ils en tireraient ; récemment encore, le président de la Commission José Manuel Barroso plaidait pour « l'Europe des résultats » pour effacer l'échec du traité constitutionnel. Parallèlement à ce discours qui a vite montré ses limites, les dirigeants européens ont, sans jamais l'expliciter réellement, procédé à une « parlementarisation » du système institutionnel de l'Union. De leur propre initiative ou en réponse aux revendications des députés européens, ils ont constamment renforcé les pouvoirs du Parlement européen, modifié ses rapports avec la Commission et le Conseil, et appelé de leurs vœux une montée en puissance de la logique partisane dans le fonctionnement de l'Union. Cette évolution s'est toutefois faite sans remise en cause fondamentale de l'architecture institutionnelle des origines : les gains de lisibilité obtenus par le recours à un schéma politique plus familier ont donc été annihilés par les interférences entre les différentes logiques de légitimation. En outre, elle a suscité des réticences auprès de certains représentants nationaux, hostiles à toute évolution fédérale, et de la Commission, soucieuse de préserver son rôle central. C'est pourquoi, à la fin des années 1990, persuadés que l'Union souffrait aussi d'une image d'opacité, de lenteur et d'inefficacité, les membres de la Commission réorientèrent en partie leur stratégie vers une correction de la « gouvernance » de l'Union. Selon cette nouvelle approche, l'Union ne se devait pas seulement de produire des résultats tangibles et appréciables par les citoyens, mais démontrer que les politiques européennes étaient faites dans la transparence et la probité, en multipliant les procédures et les organes de contrôle et en s'ouvrant largement aux « milieux concernés ».

L'activation alternative ou simultanée de ces trois registres de légitimation n'a pas permis de réconcilier les citoyens avec l'intégration européenne. Dans une certaine mesure, elle a au contraire semé le doute dans les opinions publiques quant à la capacité des politiques de l'Union à répondre aux attentes des citoyens, et diffusé dans les espaces publics nationaux la rhétorique du « déficit démocratique ». Au début des années 2000, face aux difficultés persistantes de l'Union et à l'impossibilité manifeste d'y apporter des solutions par la voie d'une négociation intergouvernementale, les représentants des Etats optèrent pour la convocation d'une convention. Ils espéraient que celle-ci parviendrait, en recourant à d'autres logiques de délibération et de négociation et en rédigeant éventuellement un traité constitutionnel, à proposer des options originales, susceptibles de répondre aux inquiétudes des citoyens. L'option d'une constitutionnalisation des traités européens a cependant plus attisé qu'apaisé les craintes et les tensions, et les dirigeants européens ne savent désormais plus comment retrouver la confiance et le soutien des opinions publiques.

Ce livre n'a pas pour ambition d'indiquer la voie qui permettrait de résorber la fracture européenne, mais d'essayer de mieux poser les questions. Les auteurs ici réunis, partant chacun de leur objet d'étude particulier, affrontent le même problème :

le procès en élitisme fait à la construction européenne relève-t-il du préjugé, ou est-il fondé ? Si elle est avérée, quelle est la mesure de cette fracture, et comment s'explique-t-elle ?

La contribution de Bruno Cautrès et Gérard Grunberg, qui ouvre le volume, étaye et affine à la fois le diagnostic. En examinant minutieusement les résultats des enquêtes d'opinion qui mesurent le soutien à « l'Europe » dans l'ensemble des Etats membres, ils montrent que le niveau d'étude et la situation socioprofessionnelle continuent de structurer fortement les attitudes des citoyens. Le « biais élitiste » est non seulement perceptible, il est aussi remarquablement constant : même si les attitudes fluctuent dans le temps, et si les variations nationales restent importantes, on observe partout un soutien à l'intégration européenne nettement plus élevé que la moyenne dans les catégories sociales les plus instruites – et nettement plus faible dans les catégories inférieures. La fracture, pourrait-on dire en recourant aux anciennes notions, est plus d'ordre capacitaire que censitaire. Les deux auteurs se penchent aussi sur les causes de ce phénomène, pour montrer que les attitudes à l'égard de l'Europe ne sont pas exclusivement utilitaires : l'hostilité ou l'indifférence relève autant de facteurs affectifs que de calculs relatifs aux coûts et bénéfices de l'intégration ⁴. L'attachement à l'identité nationale, et notamment aux « modèles sociaux » qu'incarnent les nations, se lit dans les « peurs de l'Europe » que les sondés expriment.

Les trois contributions suivantes étudient les grands facteurs classiques de structuration des attitudes politiques – les partis, les médias et les élites – dans le but de comprendre comment se forment ces attitudes. Antoine Roger montre que les organisations partisans éprouvent les pires difficultés à socialiser leurs militants et leurs électeurs aux dossiers européens. Alors que, dans l'espace national, ils jouent un rôle central dans la clarification des enjeux politiques et leur appropriation par les citoyens, dès lors qu'ils abordent des questions européennes, les partis peinent à remplir ces fonctions. Ceci s'explique en grande partie, considère-t-il, par le mode de légitimation délibératif et ouvert auquel recourt l'Union, qui tend à disqualifier le rôle d'agrégation des groupes sociaux que jouent traditionnellement les cadres des partis, et qui obscurcit la confrontation des antagonismes sociopolitiques au profit d'une « gouvernance » aux contours flous et mouvants. La structuration médiatique de ces débats, qu'Olivier Baisnée et Thomas Frinault étudient ici dans le cas français, agit comme une caisse de résonance. Les médias les plus suivis par les catégories sociales les moins instruites (les journaux télévisés et la presse régionale) ne relayent que très peu les enjeux européens ; inversement, ceux qui relatent le plus les activités de l'Union (la grande presse écrite nationale) s'adressent aux citoyens les mieux formés, qui sont aussi les citoyens qui soutiennent le plus la construction européenne. Christian Lequesne examine de son côté le rôle des élites politiques dans la formation et la diffusion des attitudes politiques, en se penchant sur le cas particulier et hautement symptomatique du débat français sur l'élargissement oriental

⁴ La même hypothèse, contredisant le courant dominant des études anglo-américaines qui postule que les attitudes à l'égard de l'Europe reflètent les calculs rationnels de leur intérêt par les citoyens, ressort d'enquêtes qualitatives, telle celle de J. DIEZ MEDRANO, *Framing Europe, Attitudes to European Integration in Germany, Spain and the United Kingdom*, Princeton, Princeton University Press, 2003.

de l'Union. Les modes d'argumentation auxquels recourent les dirigeants relèvent principalement, souligne-t-il, du registre du « risque » et de la « menace »⁵. Ce qui tend, sinon à créer, du moins à amplifier les attitudes sous-jacentes d'électorats qui perçoivent la construction européenne comme un mécanisme mettant les acquis sociaux nationaux en concurrence. Tout concourt, en d'autres termes, à perpétuer la stratification socioculturelle des attitudes – voire à la constituer.

Les auteurs réunis dans la deuxième partie de l'ouvrage s'interrogent pour leur part sur la manière dont les acteurs qui font l'Europe s'articulent aux espaces politiques « vécus ». Les élites qui contribuent à la formation des politiques européennes – qu'ils soient élus, fonctionnaires, magistrats, représentants syndicaux ou experts – sont-ils en mesure de relayer les demandes sociales et d'enraciner les politiques publiques dans les lieux où sont socialisés les citoyens – comme les élites nationales sont censées le faire en démocratie ? La réponse apportée par ces contributions est largement négative. Les fonctionnaires européens observés par Didier Georgakakis, les juristes communautaires analysés par Antoine Vauchez, les représentants syndicaux examinés par Arnaud Mias, et les fonctionnaires nationaux impliqués dans la formation des politiques publiques communautaires étudiés par Sophie Jacquot et Pierre Muller, révèlent des matrices d'action communes. Travaillant « en réseau », ils parviennent à dépasser les tensions et concurrences produites par les intérêts nationaux dont ils sont porteurs pour faire émerger un langage et des pratiques de négociation communs. Rien ne permet donc d'affirmer – contrairement aux hypothèses fonctionnalistes formulées dans les années 1950 – qu'en « s'eupéanisant », les acteurs connaissent un « glissement de loyauté » des Etats vers l'Union. Mais force est de constater que ces acteurs ne parviennent pas – ou ne cherchent pas – à diffuser dans leurs milieux d'origine les normes acquises dans le jeu européen. La logique d'intégration, même si elle ne contribue pas à faire émerger une « élite européenne déracinée », surplombant les espaces politiques nationaux, éloigne néanmoins de leurs milieux politiques d'origine les acteurs nationaux agissant en réseau sur le plan européen. Constatant que les acteurs impliqués dans la formation des politiques publiques européennes recourent toujours plus à des stratégies discursives (des « politiques de la parole ») pour compenser les faiblesses institutionnelles de l'Union, Sophie Jacquot et Pierre Muller observent que l'écart se creuse entre les lieux réels du pouvoir, qui demeurent souvent nationaux, et celui de la production des normes politiques, qui est de plus en plus européen. Si cette tendance devait se confirmer, l'idée selon laquelle l'Union fait des politiques publiques (*policies*) mais pas de politique (*politics*), tandis que les Etats font de la politique mais de moins en moins de politiques publiques, se verrait corroborée, accentuant les distances entre les lieux de la décision et de la délibération. La décision, en 1976, de procéder à l'élection directe du Parlement européen était une réponse très précoce à cette préoccupation – parmi d'autres. Elle s'est toutefois montrée inadaptée, ou du moins insuffisante. Si la représentativité des députés européens issus du suffrage universel leur a permis de revendiquer, et d'obtenir, de nouveaux pouvoirs pour leur institution, ils n'ont guère contribué à rapprocher les citoyens de

⁵ Pour une mise en perspective comparative de ce registre discursif, voir V. A. SCHMIDT, *Democracy in Europe*, Oxford, Oxford University Press, 2006.

l'Union ; ils n'ont pas davantage réussi à y imposer une logique de fonctionnement partisane et à faire du Parlement européen un lieu de débat ouvert sur les espaces publics nationaux. Plus encore, l'inflation continue de l'abstention aux élections européennes depuis 1979 et les enquêtes d'opinion révèlent que les députés européens remplissent très imparfaitement cette fonction de médiation. Cette situation tient largement aux difficultés de positionnement de ces élus, qui doivent trouver leur voie entre l'illusoire revendication d'une représentativité « européenne » et l'impossible prétention à incarner la nation. Oliver Costa, Eric Kerrouche et Jérémie Pélerin se penchent sur le processus de régionalisation du mode de scrutin européen, qui se veut une réponse à cette problématique, en examinant l'impact de la réforme intervenue en France pour les élections de 2004. Ils montrent qu'elle a favorisé une certaine « proximité », dans le sens où elle a accru l'éligibilité des candidats disposant d'une forte implantation locale et renforcé la présence des députés européens sur le terrain. Elle n'a toutefois pas eu d'incidence notable (du moins pour l'instant) sur la proximité ressentie par les citoyens. Elle s'est en outre accompagnée d'une « normalisation » de la population des députés européens, sur le modèle de leurs homologues nationaux, qui n'est pas une réponse adaptée à la problématique de l'élitisme compte tenu de la faible représentativité sociologique de ces derniers.

Cette difficulté des acteurs de l'intégration européenne à établir le lien entre les institutions de l'Union et les espaces politiques nationaux et infra-nationaux n'est pas passée inaperçue dans les cercles européens. La faiblesse des liens entre ces deux mondes est une préoccupation largement répandue et à laquelle les institutions et acteurs européens se sont efforcés d'apporter des réponses depuis au moins le milieu des années 1990, et sans cesse depuis. C'est pourquoi, dans la troisième partie de cet ouvrage, nous avons voulu passer au crible les expériences menées pour élargir le cercle des acteurs impliqués dans la décision européenne, et ancrer davantage les politiques européennes dans les milieux où les citoyens sont socialisés. François Foret revient dans son chapitre sur les tentatives visant à produire une « communication européenne ». Il rappelle que les premiers théoriciens de l'intégration percevaient, dès les années cinquante, les dangers qui pesaient sur un ordre politique caractérisé par une faible implication civique et un fort cloisonnement des espaces publics, et montre que les élites européennes continuent de se heurter aux obstacles inhérents à une consociation d'Etats (éclatement institutionnel, absence de référents communs, fermetures des élites...) quand ils s'efforcent de produire un « sens politique » européen. Sabine Saurugger de même que Laurie Boussaguet et Renaud Dehousse examinent quant à eux les expériences conduites par les institutions européennes pour élargir les négociations et la mise en délibération des politiques communautaires au-delà des cercles des experts et des « intérêts concernés ». Ils aboutissent à la même conclusion : qu'il s'agisse de « démocratiser l'expertise » en codifiant le lobbying et en encourageant l'organisation de la « société civile », ou d'introduire une « parole profane » dans la réflexion sur les régulations communautaires, l'Union peine à briser son biais élitiste. Sans doute le cercle des intérêts associés aux discussions européennes s'est-il élargi ; peut-être même ces expériences ont-elles suscité la formation de groupes structurés qui pourraient former les noyaux d'une société civile en voie de construction. Toujours est-il que ces mécanismes, qui visent à rendre

l'Union plus démocratique, sont eux-mêmes marqués d'un biais élitaire. Aussi ouvert et régulé soit-il, le lobbying n'associe à la négociation européenne qu'une part infime des intérêts. Et les « conférences citoyennes », en dépit de la volonté d'insérer des profanes dans le jeu européen, sont elles-mêmes peu représentatives de la diversité des intérêts et des aspirations des citoyens européens, et incapables de relayer leurs propres délibérations dans les espaces politiques dont elles sont issues. L'élite s'élargit et se diversifie, en somme, mais elle reste une élite.

Ces constats amènent et amèneront toujours plus ceux qui étudient la formation de l'Europe à s'interroger sur les voies possibles de sa politisation. C'est dans cette perspective, qui renoue avec les travaux prospectifs et normatifs sans renoncer aux exigences de scientificité, que s'inscrit le chapitre d'Aurélien Buffat et Yannis Papadopoulos qui clôt ce volume. Observant des homologues structurales nettes entre l'Union européenne et la Suisse, les deux auteurs se demandent dans quelle mesure, et moyennant quelles adaptations, les mécanismes de démocratie directe qui organisent la vie politique suisse pourraient être transplantés dans le régime politique de l'Union européenne. Si l'Union est, comme la Suisse, une démocratie de compromis, reposant largement sur la collusion des élites issues des territoires et des intérêts qui la composent, elle a sans doute besoin de mécanismes de participation directe des citoyens qui puissent corriger les travers d'une démocratie indirecte et élitaire. Ce n'est qu'une des voies possibles. La sociologie historique du politique nous rappelle, en tout cas, que la légitimation d'un ordre politique, quel qu'il soit, passe nécessairement par une phase d'antagonismes entre les intérêts – territoriaux, sectoriels ou sociaux ⁶. Aucun espace public ne peut, semble-t-il, se construire en faisant l'économie de la confrontation, et des crises qu'elle engendre ⁷. Nos démocraties nationales ne se seraient pas formées sans les grands conflits qui ont opposé les constructeurs de l'Etat central aux défenseurs des périphéries, les gardiens de l'ordre moral aux promoteurs des libertés publiques, les intérêts des classes possédantes à ceux des travailleurs... Aujourd'hui encore, nos démocraties vivent largement de la perpétuation de ces conflits structurants. A moins que l'Union n'invente un mode de régulation parfaitement apolitique, reposant entièrement sur la délibération des experts, des juristes et des représentants d'intérêts, sans susciter de résistances des lieux politiques historiquement construits, il n'y a pas de raison de penser qu'elle échappera à cette phase de politisation dans la conflictualité. La loyauté politique n'est pas acquise mais construite, et elle ne se forme qu'en établissant des transactions entre les entrepreneurs du pouvoir et ceux qui lui opposent la résistance de leurs intérêts ou de leurs visions du monde.

⁶ Les formes de la structuration politique, en revanche, ne sont pas stables. Dans l'avènement des démocraties européennes contemporaines, les partis politiques ont été l'instrument principal d'agrégation des intérêts et des visions du monde, le vecteur majeur de la socialisation civique et le moteur des transactions entre groupes sociaux. Il est possible, mais pas certain, qu'il en aille de même dans l'Union européenne. A l'instar des autres régimes consociatifs, l'Union pourrait préserver une pluralité de canaux de structuration politique – les partis et associations transnationaux, mais aussi les représentants d'intérêts territoriaux et sectoriels. Sur cette hypothèse, voir O. COSTA and P. MAGNETTE, « The EU as a Consociation? A methodological assessment », *West European Politics*, 26/3, juillet 2003, p. 1-18.

⁷ Voir S. BARTOLINI, *Restructuring Europe*, Oxford, Oxford University Press, 2005.

