



HAL
open science

Sauver l'Europe? Elections, citoyens et gouvernance européenne par gros temps

Simon Persico, Sabine Saurugger

► To cite this version:

Simon Persico, Sabine Saurugger (Dir.). Sauver l'Europe? Elections, citoyens et gouvernance européenne par gros temps. Dalloz, 2019, 978-2-247-18958-8. 10.1525/9780520973305. halshs-02045971

HAL Id: halshs-02045971

<https://shs.hal.science/halshs-02045971>

Submitted on 13 May 2020

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.

Sauver l'Europe ?

Citoyens, élections et gouvernance européenne par gros temps

Dirigé par Simon Persico et Sabine Saurugger

Publié aux éditions Dalloz, Avril 2019

Liste et titres des contributeurs

Chloé Alexandre, Doctorante en science politique, Univ. Grenoble Alpes, Sciences Po Grenoble, Pacte

Céline Belot, Chargée de recherche au CNRS, Univ. Grenoble Alpes, Sciences Po Grenoble, Pacte

Chloé Bérut, ATER en science politique, Univ. Grenoble Alpes, Sciences Po Grenoble, Pacte

Christophe Bouillaud, Professeur des Universités en science politique, Univ. Grenoble Alpes, Sciences Po Grenoble, Pacte

Hélène Caune, Maîtresse de conférences en science politique, Univ. Grenoble Alpes, Sciences Po Grenoble, Pacte

Eva Deront, Doctorante en science politique, Univ. Grenoble Alpes, Sciences Po Grenoble, Pacte

Delphine Deschaux-Dutard, Maître de conférences en science politique, Univ. Grenoble-Alpes, CESICE

Clara Egger, Professeure assistante de relations internationales, Université de Groningen, Pays-Bas

Fabien Escalona, Journaliste à Mediapart, docteur en science politique, chercheur associé au laboratoire Pacte

Clément Fontan, Professeur d'économie politique, UCLouvain, Belgique

Frédéric Gonthier, Maître de conférences HDR en science politique, Univ. Grenoble Alpes, Sciences Po Grenoble, Pacte

Florent Gougou, Maître de conférences en science politique, Univ. Grenoble Alpes, Sciences Po Grenoble, Pacte

Emiliano Grossman, Professeur de science politique, Sciences Po Paris, Centre d'études européennes et de politique comparée

Tristan Guerra, Doctorant en science politique, Univ. Grenoble Alpes, Sciences Po Grenoble, Pacte

Isabelle Guinaudeau, Chargée de recherche au CNRS, Centre Emile Durkheim, Sciences Po Bordeaux

Louis Job, Professeur des Universités en économie, Univ. Grenoble Alpes, Sciences Po Grenoble, Pacte

Morgan Le Corre Juratic, Doctorante en science politique à l'Institut universitaire européen de Florence, Italie

Cal Le Gall, Post-doctorant en science politique, UCLouvain, Belgique

Raul Magni-Berton, Professeur des Universités en science politique, Univ. Grenoble Alpes, Sciences Po Grenoble, Pacte

Max-Valentin Robert, ATER en science politique, Univ. Grenoble Alpes, Sciences Po Grenoble, Pacte

Simon Persico, Professeur des Universités en science politique, Univ. Grenoble Alpes, Sciences Po Grenoble, Pacte

Fabien Terpan, Maître de conférences HDR en droit public, Univ. Grenoble Alpes, Sciences Po Grenoble, CESICE et Pacte

Sabine Saurugger, Professeure des Universités en science politique, Univ. Grenoble Alpes, Sciences Po Grenoble, Pacte

Virginie Van Ingelgom, Professeure de science politique, UCLouvain, Belgique

Simon Varaine, Doctorant en science politique, Univ. Grenoble Alpes, Sciences Po Grenoble, Pacte

Introduction

Simon Persico et Sabine Saurugger

L'Union européenne mérite-t-elle d'être sauvée ? À la veille des élections européennes de 2019, qui devraient notamment voir le nombre d'eurodéputés hostiles à l'intégration européenne augmenter nettement, la question est brûlante. La situation semble en effet suffisamment grave pour rendre crédibles les scénarios les plus alarmistes quant à l'avenir de cet espace politique supranational (Delaume et Cayla, 2017 ; Kearns, 2018). Au-delà de ces apparences qui tendent à faire des élections européennes un grand défouloir contre l'Union européenne (UE), ne peuvent-elles pas permettre de faire des Européens plus qu'une somme de peuples nationaux ? Plus généralement, les décisions prises par l'UE sont-elles systématiquement hostiles à l'intérêt des citoyens ? Et surtout, face au risque de désintégration de l'Union, doit-on chercher à sauver, améliorer, transformer ce qui peut l'être ? C'est le pari que fait cet ouvrage, issu du travail collectif d'une vingtaine de spécialistes des questions électorales et européennes¹.

L'Union européenne dans la tempête

L'UE se trouve face à une polycrise, pour reprendre les mots mêmes du Président de la Commission Jean-Claude Juncker : sur le front économique, elle ne semble pas encore remise des conséquences de la Grande Récession démarrée en 2007 et la reprise a bénéficié à certains pays beaucoup plus qu'à d'autres. Sur le front des inégalités, même si la situation est moins grave qu'en Amérique du Nord, en Russie ou en Chine (Alvaredo et *al.*, 2018), l'écart entre les 1 % les plus riches et les 10 % les plus pauvres s'est accru au cours des vingt dernières années. Sur le front des droits de l'homme, qui constituent pourtant l'un de ses socles, les institutions européennes constatent, sans systématiquement réagir, que les États-membres, comme la Hongrie de Viktor Orbán, attendent aux libertés les plus fondamentales. Sur le front de la crise climatique, l'UE, jadis au premier plan, paraît désormais effacée, incapable d'entraîner les

¹ La majorité des personnes participant à cet ouvrage sont chercheurs, enseignants-chercheurs ou doctorants au laboratoire Pacte et à Sciences Po Grenoble : Chloé Alexandre, Céline Belot, Chloé Bérut, Christophe Bouillaud, Hélène Caune, Eva Deront, Fabien Escalona, Frédéric Gonthier, Florent Gougou, Tristan Guerra, Louis Job, Raul Magni-Berton, Max-Valentin Robert, Fabien Terpan, Simon Varaine. Que toutes et tous soient ici remerciés pour leur participation active à toutes les étapes de la rédaction de ce livre. Nous remercions aussi Delphine Deschaux-Dutard (Cesice, Université Grenoble Alpes), Clara Egger (Université de Groningen), Clément Fontan, Cal Le Gal et Virginie Van Ingelgom (UCLouvain), Emiliano Grossman (CEE, Sciences Po), Isabelle Guinaudeau (Centre Emile Durkheim, CNRS) et Morgan Le Corre-Juratic (Institut universitaire européen) pour leurs précieuses contributions.

États-membres vers la transition énergétique à laquelle tous se sont pourtant engagés. Sur le front de la crise humanitaire et migratoire, les États-membres n'arrivent pas à s'entendre sur une politique d'accueil plus ouverte, ce qui mène à une situation dans laquelle certains pays seulement font – plus ou moins bien – l'effort d'accueillir ces personnes en situation d'extrême précarité.

Plus grave, les tentatives des dirigeants nationaux pour faire face aux différents éléments de la crise se heurtent parfois aux exigences de la Commission européenne qui les rappellent au respect de règles d'équilibre budgétaire, auxquelles ils avaient souscrit à travers un vote à l'unanimité, et qui ont désormais, parce qu'elles sont inscrites dans les traités, une nature quasiment constitutionnelle. Par exemple, les concessions d'Emmanuel Macron au mouvement des « Gilets jaunes », qui alourdissent de fait le déficit budgétaire de la France, affaiblissent la position européenne du Président français alors même que ce dernier se voulait le héraut d'une Europe plus intégrée. L'UE constitue ainsi un bouc émissaire commode pour des dirigeants nationaux qui lui font porter la responsabilité de leur échec, alors même que ce sont eux qui façonnent grandement les politiques européennes.

À ceci s'ajoute un fait nouveau : depuis le milieu des années 1990, les citoyens contestent l'Union européenne, tantôt accusée d'être trop libérale – c'est la critique que lui fait une grande partie de la gauche française –, tantôt perçue comme défendant des politiques quasi-socialistes – c'est le reproche central de la droite britannique. Le *Brexit* est l'expression la plus visible de cette défiance des citoyens à l'égard de l'Europe, mais ce n'est pas la seule. Le haut niveau d'abstention qui marque les élections européennes donne lieu à un commentaire récurrent sur la désaffection des Européens pour l'UE. En France et ailleurs, ces élections sont perçues comme le marchepied des élections nationales suivantes ou la manière de recaser les perdants des élections nationales précédentes². Pour les partis les plus hostiles à l'intégration européenne, elles offrent une arène pour se faire connaître de leurs électeurs nationaux respectifs. Pour les grands partis traditionnels, très engagés dans la construction européenne,

² Les élections européennes permettent pourtant, comme leur nom l'indique, d'élire des députés européens. Plus précisément 705 eurodéputés, un nombre réduit, du fait du *Brexit*, par rapport aux 751 sièges à pourvoir en 2014, seront désignés lors des 27 scrutins se tenant sur la même période (cette année, autour du 26 mai). En effet, chaque pays est chargé de conduire le scrutin sur son territoire, à la proportionnelle.

ces élections ont pu représenter d'amères défaites, sans que ces défaites ne remettent en cause leur domination au sein des institutions européennes.

Les citoyens partagent donc l'impression que ces élections ne serviraient à rien. Faut de recevoir une couverture médiatique adéquate et malgré son importance croissante dans le processus décisionnel, la vie parlementaire européenne reste très mal connue de l'immense majorité des Européens. Les mécanismes de décision européens impliquent une pluralité d'acteurs et d'institutions avec un partage des compétences parfois complexe, issu de la volonté de permettre la négociation à 28 États-membres : Ainsi, de manière extrêmement simplifiée (pour une analyse détaillée voir Terpan, 2018), entre la Commission européenne à qui revient le monopole de proposition des lois et qui possède des compétences dans la mise en œuvre des politiques publiques et que l'on pourrait comparer à un exécutif, le Parlement européen et le Conseil des ministres de l'Union européenne qui décident, la plupart du temps, conjointement sur les propositions de la Commission et que l'on pourrait comparer à deux chambres législatives, la Cour de Justice de l'Union européenne qui contrôle l'exécution du droit de l'Union européenne, le Conseil européen qui définit les grandes axes de la politique de l'Union européenne ou encore la Banque centrale européenne, dont la mission principale consiste à maintenir la stabilité des prix dans la zone euro et à préserver ainsi le pouvoir d'achat de la monnaie unique, le cœur de la décision n'est pas facile à trouver pour un citoyen qui s'intéresserait aux affaires européennes.

La légitimité de l'UE semble donc doublement remise en cause : d'une part, elle semble incapable d'entendre et de faire valoir les préférences – très diverses au demeurant – des quelques 510 millions de citoyens européens ; d'autre part, les politiques mises en œuvre par l'Union, qui jadis faisaient sa force (Scharpf, 1999), ne semblent plus en mesure de résoudre les défis auxquels elle doit faire face.

Faut-il sauver l'Europe ?

Face à un tel diagnostic, nombreuses sont les voix à prôner une forme de désintégration de l'Union européenne. Sortie de l'euro, *Frexit*, plan B... les appels à quitter l'UE ou à démanteler tout ou partie des politiques communes se multiplient. Jadis confinés aux formations proprement europhobes, pour lesquelles toute décision européenne s'imposant aux États-nations était en soi illégitime, ces discours recueillent aujourd'hui un plus large écho, à gauche

de l'échiquier politique notamment. Face à cela, le discours pro-européen défendant aveuglément les politiques européennes est désormais inopérant. En cette période plus que mouvementée pour l'Union européenne, cet ouvrage vise à éviter ces deux écueils : celui du démantèlement de l'espace supranational européen et celui du *business as usual*.

En dépit des désaccords qui peuvent exister entre les auteurs de cet ouvrage sur telle ou telle dimension des politiques européennes – désaccords qui apparaîtront çà et là au fil du texte –, les auteurs sont convaincus que la désintégration de l'espace européen serait une erreur historique. Les défis auxquels nos sociétés doivent faire face sont de nature profondément supranationale. Réchauffement climatique, crise humanitaire et migratoire, inégalités de revenus et de richesses, *dumping* fiscal... Comment les États-nations pourraient-ils faire face, seuls, à des enjeux dont la résolution implique, au contraire, un niveau très élevé de coordination supranationale ?

La construction des États-nation eux-mêmes, au cours des XIX^e et XX^e siècles, répondait à ce besoin de coordination. Et elle ne s'est pas faite en un jour. Pour ne prendre qu'un exemple, il a fallu attendre 1968 pour que s'achève l'unification de l'État providence français – un État pourtant réputé très centralisé. Dans les années 1950 encore, la législation sociale (salaire minimum, conventions collectives) restait largement départementale. Les mineurs qui allaient chercher le charbon dans le sous-sol du Puy de Dôme descendaient par des puits creusés en Haute-Loire, et étaient payés au salaire de la Haute-Loire, où les conventions collectives étaient moins favorables. C'est bien à travers l'application stricte d'une harmonisation nationale des politiques sociales que le mouvement syndical français a pu garantir des droits à l'ensemble des citoyens.

Il paraît donc contreproductif de prôner une forme de repli national, et ce, pour deux raisons principales. D'abord, et la récente mobilisation des « Gilets jaunes » en offre une preuve éclatante, les États-nations souffrent d'un mal démocratique tout aussi sévère que l'UE ; tous les systèmes politiques occidentaux voient leur légitimité remise en cause (Rosanvallon, 2014). Surtout que toute solution individuelle serait inopérante alors que les frontières commerciales et économiques, mais aussi culturelles ou linguistiques s'effacent. Au contraire, les problèmes propres à la démocratie européenne proviennent plutôt de ce que l'ouverture des frontières est incomplète et asymétrique. Pour ne prendre qu'un exemple, les géants de l'informatique et de l'Internet ont accès à l'ensemble des marchés nationaux, mais profitent de l'absence

d'harmonisation fiscale ou sociale pour maximiser leurs bénéfices sans réelle contrainte. Si les droits sociaux ont joué un rôle primordial dans la construction des États-nations, l'intégration européenne, l'ouverture des frontières et la construction du marché unique ont contribué à déstructurer les équilibres internes à chaque État. L'intégration a également accompagné des processus de régionalisation qui donnent lieu, dans plusieurs États, à la montée des revendications séparatistes nationales (Ferrera, 2009).

Atteindre un haut niveau de coordination supranationale n'est pas chose aisée : on le voit aujourd'hui dans les limites du périmètre des organisations régionales de libre-échange comme le Mercosur (Amérique du Sud) et l'ASEAN (Asie du Sud-Est) ou de l'efficacité des organisations internationales comme l'ONU ou l'OMC. La construction d'un espace supranational est un processus progressif, difficile, qui s'opère sur le temps long (Saurugger, 2009). Or, il faut le dire simplement : l'Union européenne est la forme d'organisation supranationale dans laquelle l'intégration est la plus poussée ; celle dans laquelle les mécanismes de décision collective ont été les plus largement développés et démocratisés ; et celle où les transferts de compétences, du national au supranational, ont concerné les domaines les plus variés. Ce constat doit obliger les responsables politiques et les citoyens à ne pas briser les outils qui permettent – même de façon imparfaite et souvent insatisfaisante – une coordination efficace. L'ambition de cet ouvrage est justement de montrer qu'il est encore possible de sauver l'existant.

Comment sauver l'Europe ?

À la veille d'élections européennes déterminantes pour l'avenir de l'Europe, l'ambition de cet ouvrage collectif est d'offrir au grand public un diagnostic sur l'état de la démocratie européenne et de proposer des pistes pour sortir l'UE du marasme dans lequel elle semble plongée. Il le fait en s'appuyant non pas sur les convictions personnelles de ses auteurs, mais sur les recherches approfondies qui ont été menées par ces derniers et d'autres chercheurs. L'objectif sera ainsi de formuler et de débattre des propositions concrètes pour améliorer le fonctionnement démocratique de l'Union et la qualité des politiques mises en œuvre. Dans chacun des domaines traités – le rôle du Parlement, le contenu des politiques économiques, la participation citoyenne, la politique internationale... – les auteurs présenteront des esquisses de solutions en analysant les difficultés et les opportunités qu'elles représentent. Le lecteur trouvera, à la fin de l'ouvrage, une liste synthétique des propositions formulées par les auteurs. Certes, aucune formule magique ne résoudra la situation en un claquement de doigts, mais les

travaux de recherche en science politique, en droit ou en économie, tout en montrant la complexité et la multidimensionalité des enjeux qui s'achèvent, offrent plusieurs pistes de sortie de crise, autour de cinq axes.

La première partie de cet ouvrage se consacre au « déficit démocratique » dont souffre l'UE. L'idée selon laquelle les institutions de l'Union européenne et leurs processus décisionnels se caractérisent par un manque de légitimité démocratique et semblent inaccessibles au citoyen du fait de leur complexité est largement partagée par les chercheurs spécialistes de l'intégration européenne, même si la nature et la gravité de ce déficit font parfois débat (Follesdal et Hix, 2006). Les chapitres de cette première partie proposent ainsi de clarifier et de démocratiser les institutions européennes : Qui gouverne l'UE ? Pourquoi le déficit démocratique persiste-t-il ? Le salut de l'Europe passe-t-il par l'intégration différenciée et l'Europe des cercles concentriques ? Le *Brexit* symbolise-t-il le fait que l'Union est sur la voie de la dislocation ? C'est à toutes ces questions, d'ordre plus institutionnel, que sera consacrée cette première partie.

Une deuxième partie s'intéresse au rapport entre les citoyens et les affaires européennes. Rejet, ambivalence, indifférence... Les qualificatifs de la défiance qui sembleraient s'être instaurés entre les opinions publiques et les institutions européennes ne manquent pas. Qu'en est-il réellement ? Les valeurs des Européens convergent-elles et concordent-elles avec les grands principes européens ? Comment rompre l'indifférence des citoyens à l'égard de l'Europe ? L'abstention aux élections européennes est-elle irrémédiable ? Cette partie explore les différentes facettes du lien distendu entre les citoyens et la vie politique européenne.

La troisième partie de ce livre se concentre sur l'outil principal de démocratisation des régimes représentatifs : les élections. Il portera ainsi un œil attentif sur les élections européennes, qui souffrent d'être des élections de « second ordre », un concept dont les différentes facettes seront largement analysées dans les chapitres de cette partie. Pourquoi les grands partis de gouvernement, qui se partagent le pouvoir au sein des institutions européennes depuis leur création, ne perdent-ils jamais les élections européennes ? Les partis plus critiques à l'égard de l'intégration européenne sont-ils condamnés à ne jamais atteindre leur but, qu'il soit de réaliser un saut fédéral pour les partis écologistes ou, au contraire, d'accroître la souveraineté nationale pour les partis plus eurosceptiques ? Et, si l'on redescend dans les arènes politiques nationales, quelles sont les conséquences de la montée des oppositions à l'UE ?

La quatrième partie porte plus précisément sur les politiques mises en œuvre par l'Union européenne. Si l'influence directe des citoyens sur la prise de décision est limitée, nous chercherons à évaluer l'efficacité des politiques européennes dans plusieurs domaines : les politiques économiques et sociales, la politique monétaire, l'accueil des migrants, la protection de l'environnement. Il s'agira notamment de penser aux contradictions inhérentes aux politiques européennes, à l'influence des lobbies, et aux possibilités de mettre en œuvre des politiques plus justes, moins freinées par la défense des intérêts économiques nationaux et/ou privés, et en phase avec les défis auxquels l'Europe fait face.

La cinquième partie de ce livre étudie la politique extérieure de l'UE. Quelle place l'Union joue-t-elle et peut-elle jouer dans les relations internationales ? L'Europe attire-t-elle encore ses voisins ? Cette partie cherche à évaluer le rôle et la place de l'Union en tant qu'acteur international.

Enfin, un chapitre conclusif tente de faire la synthèse des propositions formulées par les auteurs de cet ouvrage. Certaines de ces propositions sont réalistes, assez faciles à mettre en œuvre ; d'autres, au contraire, sont plus radicales, et leur réalisation est incertaine ; cependant toutes visent à réinsuffler l'esprit démocratique dans le fonctionnement de l'UE. Avec un seul objectif : permettre à chacune et chacun de mieux saisir les enjeux démocratiques de la construction européenne et de décider en connaissance de cause lors du scrutin.

Partie 1. Clarifier et démocratiser les institutions

Chapitre 1

Qui gouverne l'Union européenne ?

Fabien Terpan et Sabine Saurugger

Déterminer qui gouverne l'Union européenne est une entreprise complexe, et cela pour plusieurs raisons. D'une part, sans président, premier ministre, ou visage universellement reconnu par tous les citoyens européens, l'UE ne s'impose pas comme un système démocratique très intelligible. D'autre part, les formes de la gouvernance, comprise comme un mode de gouvernement décentralisé impliquant une multitude de lieux et d'acteurs dans la décision, dépendent de la politique publique concernée. Ainsi, une grande partie des compétences et des politiques de l'Union repose sur la « méthode communautaire ». Il en résulte que la Commission européenne propose des lois qui seront décidées de concert par le Parlement européen – conçu comme une chambre basse élue au suffrage universel – et le Conseil de l'Union européenne – que l'on peut comparer à une chambre haute représentant les États. Ces lois sont placées sous le contrôle de la Cour de justice. Toutefois, depuis les années 1990, ce système s'est complexifié. Toutes les politiques ne relèvent pas de la méthode communautaire et la gouvernance européenne est marquée par une double logique de différenciation (Leuffen, Rittberger et Schimmelfennig, 2013).

La différenciation verticale concerne le degré de centralisation des institutions et politiques européennes. La méthode communautaire, relativement centralisée, est aujourd'hui concurrencée par d'autres modes de fonctionnement (Terpan, 2018). Dans certains domaines d'action publique, les procédures décisionnelles fonctionnent de manière plus centralisée encore : c'est le cas de la délégation, qui revient à conférer à une institution le soin de gérer une politique (la politique monétaire gérée par la Banque centrale européenne). Dans d'autres domaines, en revanche, les procédures sont devenues moins centralisées. Ceci s'explique par une évolution du contexte politique dans un sens défavorable à l'intégration (Hooghe et Marks, 2009). Les gouvernements nationaux, tirant les conséquences d'une augmentation des réticences et critiques à l'égard de l'UE, ont alors opté pour des modalités de gouvernance plus respectueuses de la souveraineté des États.

La différenciation horizontale concerne le champ d'application territorial des règles européennes. Certaines politiques ne concernent pas tous les États-membres. C'est le cas en

particulier de la politique monétaire et de l'espace Schengen. Le fonctionnement institutionnel de l'Union n'est donc pas uniforme sur l'ensemble de son territoire.

Deux critères principaux, considérés comme partiellement contradictoires, sont généralement utilisés pour évaluer la qualité d'un système politique, et du système de gouvernance européenne en particulier : l'efficacité et la démocratie. Il sera envisagé les évolutions possibles de la gouvernance européenne à l'aune de ces critères, après en avoir présenté les modalités et les évolutions principales.

Une gouvernance de plus en plus différenciée

La méthode communautaire reste centrale

La méthode communautaire dans sa forme initiale issue du Traité de Rome en 1957 offre à la Commission le monopole de la proposition, tandis que le Conseil des ministres est l'institution en charge de prendre les décisions. Le Parlement n'est alors qu'une institution consultative. La Cour de Justice a comme tâche d'assurer le respect du droit dans l'interprétation et l'application des traités. Au fil du temps, cette méthode a évolué dans un sens supranational, avec le renforcement de la légitimité et des pouvoirs du Parlement européen, la généralisation du vote majoritaire au Conseil et de la procédure législative ordinaire, et la place croissante prise par la Cour. S'agissant des décisions de la Cour de justice, elles ont parfois été comparées à un gouvernement des juges. Des débats sur la marge de manœuvre des États-membres face à la juridiction de la Cour ont surgi (Saurugger et Terpan, 2017). D'aucuns argumentent qu'à travers ses interprétations audacieuses, la Cour a contribué à la constitutionnalisation de l'Europe (Schmidt, 2018), créant une situation sur laquelle les États-membres ne peuvent plus revenir par la suite. D'autres considèrent que les États-membres possèdent encore une marge suffisante pour contourner ces décisions ou les ajuster lorsqu'ils y sont opposés (Martinsen, 2015).

Toutefois, et de manière paradoxale, la prise de décision a également évolué dans un sens plus intergouvernemental, avec l'implication grandissante du Conseil européen à partir de 1974. Le Traité de Maastricht a considérablement renforcé les pouvoirs du Conseil européen, au point que ce dernier occupe aujourd'hui une position centrale dans l'Union.

De nouveaux modes de gouvernance apparaissent

Tandis que la méthode communautaire se transforme, d'autres modes de gouvernance apparaissent. Dès les années 1970, une politique étrangère européenne se met en place sur une base essentiellement intergouvernementale. À partir des années 1990, la méthode ouverte de coordination se développe. Cette forme d'élaboration de politiques intergouvernementales ne débouche pas sur des mesures législatives européennes contraignantes et n'exige pas que les pays de l'UE introduisent de nouvelles lois ou modifient leurs lois. Elle est basée sur l'incitation et le droit souple et s'applique à plusieurs politiques, telles que la politique de l'emploi ou certains aspects de la politique sociale. La gouvernance économique, dans le cadre de l'Union économique et monétaire, repose, elle aussi, sur des règles d'un type nouveau, négociées par la Commission avec les États-membres, et soumises à des sanctions éventuelles de la part du Conseil. La zone euro et l'espace Schengen ne concernent qu'une partie des États-membres, ce qui donne naissance à différentes formes de géométrie variable.

Quelle efficacité ? Quelle démocratie ?

Comme souligné plus haut, les réformes passées et futures de la gouvernance européenne peuvent être appréhendées à partir de deux critères principaux : l'efficacité et la démocratie.

La méthode communautaire est souvent présentée comme étant la plus efficace, en raison principalement, du vote à la majorité qualifiée au Conseil – qui n'implique pas l'accord unanime des États – et du contrôle opéré par la Cour de justice. Ce postulat doit cependant être confronté à la pratique institutionnelle. Si le vote majoritaire au Conseil est loin de garantir systématiquement qu'une décision sera prise, il a été démontré que l'ombre du vote – le risque pour les États d'être mis en minorité – facilite la réalisation d'un consensus entre États-membres.

La Commission a par ailleurs justifié les nouveaux modes de gouvernance, tels que la méthode ouverte de coordination (MOC), par un objectif d'efficacité : les États seraient d'autant plus enclins à suivre les orientations prises dans le cadre de la MOC qu'elles ne remettraient pas en cause leur souveraineté. La gouvernance économique fait elle aussi l'objet d'un débat relatif à son efficacité. Les uns observent la pression des politiques d'austérité sur les États-membres, qu'illustrent bien les cas de la Grèce ou du Portugal, tandis que les autres rappellent que les critères d'encadrement budgétaire – un déficit public en deçà de 3 % du PIB et une dette

publique en deçà de 60 % du PIB – ne sont pas toujours respectés, sans pour autant que des sanctions réelles soient prises à l'encontre des États-membres contrevenants : le cas de la France ou de l'Italie sont, là aussi, des exemples.

Ce système est souvent pointé du doigt comme insuffisamment démocratique. Si le fonctionnement institutionnel de l'Union s'est rapproché du modèle de la démocratie représentative de type parlementaire et ne souffre guère de la comparaison avec les États, l'implication des citoyens est plus récente et passe essentiellement par la consultation de différents groupes dans la première phase de la prise de décision et par les « initiatives citoyennes ».

Là encore, si l'on distingue les différents modes de fonctionnement de l'UE, c'est la méthode communautaire qui apparaît comme la plus démocratique, du fait de l'implication du Parlement européen (co-décision). Environ une centaine de dispositions résultant des traités prévoient la procédure législative ordinaire, et par conséquent la nécessité d'obtenir le consentement du Parlement.

La méthode ouverte de coordination, en revanche, laisse le Parlement à l'écart, mais permet aux partenaires sociaux de participer au processus décisionnel. Enfin, la gouvernance économique est la plus décriée, pour au moins trois raisons. À travers les contraintes budgétaires qu'elle établit, elle limite la marge de manœuvre des Parlements étatiques en matière budgétaire et affecte l'ensemble des politiques publiques nationales. Le Parlement n'en assure pas le contrôle démocratique au niveau européen. L'ensemble des 28 États-membres de l'Union subissent, directement ou indirectement, les conséquences des décisions prises au sein des instances de la zone euro – sommet des chefs d'État de la zone euro et Eurogroupe réunissant les ministres de l'Économie et des Finances – alors même que ces dernières ne concernent que les 19 membres de l'Eurozone.

Aucun des modes de gouvernance de l'UE ne donne de pouvoirs prépondérants à un seul acteur. L'idée que l'Union serait aux mains de « Bruxelles » (souvent assimilée à la Commission européenne dans le langage courant) est donc erronée. Même si la Commission a le monopole de la proposition dans le cadre de la méthode communautaire, elle reprend en partie des demandes adressées par les États (au sein du Conseil européen ou individuellement), par des groupes d'intérêts, des ONG, la société civile organisée ou par le Parlement. Et lorsqu'elle prend

des initiatives propres, elle tient compte de la probabilité que de telles initiatives soient approuvées par le Parlement ou les États-membres. Ces derniers sont présents à tous les stades de la prise de décision, mais doivent tenir compte des institutions supranationales (Commission, Parlement, Cour de justice). Aucun État ne peut, à lui seul, emporter la décision. L'idée d'un « Europe allemande » n'est donc pas juste non plus : si les États les plus puissants sur le plan économique et politique ont un pouvoir de négociation élevé, il leur faut composer avec l'ensemble des États-membres dans le cadre d'une prise de décision basée sur des majorités très larges : unanimité parfois, et, le plus souvent, double majorité représentant 55 % des États-membres et 65 % de la population. La gouvernance européenne est donc un système de pouvoirs/contre-pouvoirs basé sur la recherche du consensus à tous les niveaux, au sein des institutions et entre les institutions.

Propositions pour une gouvernance renforcée

Réformer la gouvernance européenne suppose de faire un premier choix : aller vers plus de différenciation (horizontale et verticale) ou au contraire réduire les formes d'intégration différenciée. La différenciation est souvent présentée comme le seul moyen de poursuivre l'intégration dans une Europe à 28 ou à 27, si le Royaume Uni quitte effectivement l'UE. Mais elle présente l'inconvénient de rendre le système institutionnel moins lisible et donc plus difficile à appréhender pour le citoyen. Il serait plus judicieux de faire en sorte que la différenciation ne soit qu'une situation transitoire. En outre, la méthode communautaire a fait ses preuves en termes d'efficacité décisionnelle et de respect des normes européennes par les États-membres. C'est elle qui présente le plus de garanties sur ce plan. Multiplier les formes alternatives de gouvernance (méthode ouverte de coordination, géométrie variable), est un palliatif destiné à surmonter les oppositions émanant des États-membres, mais pas une panacée.

La réforme de la gouvernance économique est un élément central dans ce débat. Tandis que la méthode communautaire a progressé dans le sens de la parlementarisation, l'Union économique et monétaire est mise en œuvre par la Banque centrale européenne pour la partie monétaire, et par la Commission et le Conseil Ecofin pour la partie économique. Créer un

Parlement de la zone euro³, composé de députés européens mais aussi de députés nationaux dans une proportion variant entre 50 et 80 %, est difficile à justifier alors qu'il existe déjà un Parlement européen . Comment imaginer que la gouvernance économique de l'UE puisse relever du Parlement de la zone euro tandis que sa politique sociale, sa politique d'asile et d'immigration ou sa politique régionale relèveraient du Parlement européen ?

Créer une nouvelle assemblée, en dehors des traités européens, reviendrait à mettre en question la légitimité du Parlement européen existant et reflèterait une logique de démantèlement de l'UE. Il est difficile de voir en quoi la nouvelle assemblée, élue au suffrage universel indirect, serait plus légitime que le Parlement européen, élu au suffrage universel direct par les citoyens européens. Rajouter une couche institutionnelle supplémentaire rendrait le système encore plus complexe, alors que l'UE est déjà perçue par les citoyens comme une organisation difficile à appréhender.

Le renforcement des prérogatives du Parlement européen et la transformation du scrutin présentent, en revanche, beaucoup d'avantages. La législation relative à l'encadrement budgétaire (*six pack, two pack*) a été adoptée par le Conseil en codécision, en y associant donc le Parlement européen. Partant de ce constat, le Parlement européen, ou une partie du Parlement européen regroupant les députés des pays de l'eurozone, pourrait fort bien être plus impliqué dans l'élaboration et la mise en œuvre de la gouvernance économique, sans qu'il soit besoin de créer une nouvelle institution.

Enfin, au-delà de la question de la différenciation verticale et horizontale, les institutions et États-membres ont mis en place une série d'instruments pour pallier le déficit démocratique, perçu ou réel, de l'Union européenne depuis le début des années 1990 : le registre de la transparence, l'initiative citoyenne européenne, l'association systématique de la société civile organisée à toute proposition de loi. Le constat qui en ressort, toutefois, de manière très claire depuis le début des crises économiques, financières et d'immigration, est que ces instruments ne sont pas considérés par les citoyens comme une solution. Ni l'introduction d'instruments, qui renforcent la démocratie représentative ou y ajoutent des éléments de démocratie participative, ni le renforcement du cadre juridique garantissant davantage de contrôle par les

³ Thomas Piketty et al., *Traité de démocratisation de la gouvernance de la zone euro* (T-Dem), 9 mars 2017, <http://piketty.pse.ens.fr/files/T-DEM%20-%20Version%20finale%209mars2017.pdf>. Voir aussi le manifeste plus récent : <http://tdem.eu/>, 17.12. 2018. Consulté le 18 décembre 2018.

institutions européennes, ni une suspension temporaire des cadres juridiques existants (et donc plus de liberté des États-membres d'agir de manière individuelle, comme on l'a observé avec la suspension de Schengen et l'introduction des contrôles aux frontières) ne semblent diminuer le scepticisme profond des citoyens vis-à-vis de l'intégration européenne, ou des systèmes démocratiques plus généralement.

L'argument que nous défendons ici est que ces instruments ne peuvent pallier le déficit démocratique parce que les principes mêmes de la démocratie représentative sont remis en cause. Le scepticisme vis-à-vis des institutions démocratiques augmente aussi bien au niveau national qu'europpéen. Comme le montrent plusieurs chapitres dans cet ouvrage, les partis des extrêmes et les partis populistes connaissent un succès grandissant dans les pays membres de l'UE – Royaume Uni, Danemark, Pays Bas, Autriche, France, Italie... pour ne citer que quelques cas – et ceci, indépendamment du niveau d'intégration objectif de leur pays. Puisque les citoyens européens sont de plus en plus désabusés à l'égard de la démocratie, les outils mis en place par le système de l'Union ne peuvent pas porter leurs fruits : dès lors que la démocratie est critiquée et rejetée dans ses fondements mêmes, les perfectionnements apportés au système démocratique ne suffisent pas à susciter l'adhésion citoyenne. À la différence des États comme la Chine ou la Russie (régimes autoritaires), ou comme le Brésil et l'Inde (que l'on peut qualifier de démocraties fragiles), le déficit démocratique de l'UE semble donc plus lié au rejet de ses citoyens qu'à la nature de son système.

Comment susciter l'adhésion des citoyens au projet européen ? Faut-il opérer un retour vers les États-nations, donner du poids aux parlementaires nationaux au détriment des parlementaires européens, mener des actions qui respectent plus largement la souveraineté ? Cette voie est privilégiée par beaucoup, mais elle risquerait de renforcer la tendance à la désintégration, alors même que les politiques européennes servent bien souvent – ou, pour le moins, aussi souvent que les politiques nationales – l'intérêt général. Dès lors, y a-t-il un autre choix que celui du dépassement des États-nations pour sauver l'Union ? Les révisions des traités sont devenues difficiles, car 28 processus de ratification doivent être menés à leur terme, certains par référendum. Les révisions pourraient, à l'avenir, être décidées par un référendum unique, mené à l'échelle de l'Union, et donnant le dernier mot au peuple européen dans son ensemble. De même, les députés européens, ou une partie d'entre eux au moins, pourraient être désignés sur la base de listes transnationales à l'échelle de l'Europe.

Toutefois, ces solutions ne peuvent produire d'effets que si la vie politique et le débat public dans les États-membres s'europanisent. Les gouvernements des États-membres devraient expliquer les décisions européennes et assumer le fait qu'ils ont contribué à les prendre à l'échelle de l'UE, plutôt que d'utiliser l'Union comme un bouc émissaire. Les médias devraient rendre public le système de l'Union européenne, débattre du rôle joué par chacune de ses institutions, plutôt que de laisser penser, à tort, que les États-membres se plient aux injonctions de « Bruxelles » (entendue comme un aréopage de technocrates supranationaux). Les États participent à la décision européenne à tous les échelons ; les peuples aussi, *via* leurs représentants au sein du Parlement européen. À côté des réformes institutionnelles, c'est aussi et surtout de la pratique qu'un meilleur gouvernement de l'Union peut émerger. L'adhésion des citoyens européens dépend de la qualité du débat public autant que de l'architecture institutionnelle : les responsables politiques doivent faire descendre les questions européennes dans les espaces publics nationaux, en évitant de rendre l'Europe responsable de tous les maux nationaux.

Chapitre 2

D'élections en référendums, pourquoi le « déficit démocratique » de l'Union européenne persiste-t-il ?

Céline Belot et Florent Gougou

Le 26 mai 2019, les Français votent pour la neuvième fois pour élire leurs représentants au Parlement européen (PE). Il s'agit d'un moment symbolique fort pour l'Union européenne. Seule relation directe de l'ensemble des citoyens des 27 pays membres aux institutions de l'Union, les élections européennes permettent de réaffirmer, à intervalles réguliers, la nature du régime politique européen : une démocratie représentative. Cependant, pour que ces élections jouent pleinement leur rôle, il est crucial que les citoyens européens y participent et les reconnaissent comme un moyen de faire porter leur voix dans le système politique européen. Or un certain nombre de signaux indiquent que cette perception n'est pas unanimement partagée.

Le taux de participation en donne une première indication. Historiquement plus faible qu'aux scrutins nationaux, il a atteint 42,6 % en moyenne (42,4 % en France) lors des élections européennes de mai 2014. Le chapitre 7 ci-après revient plus en détail sur le phénomène de l'abstention. Mais ce n'est pas tout : selon le sondage réalisé par le Parlement européen en juin 2018, seuls 32 % des citoyens européens affirment avoir une image positive du Parlement européen (43 % en ont une image neutre et 21 % une image négative). Pour autant, 48 % affirment qu'ils souhaiteraient voir le Parlement européen jouer un plus grand rôle dans le futur⁴. La forte participation des citoyens lors des référendums nationaux organisés ces vingt dernières années sur l'intégration européenne montre d'ailleurs bien l'intérêt porté par les citoyens aux enjeux européens. Ces constats peuvent apparaître paradoxaux. Ils invitent avant tout à s'interroger sur la place et le rôle accordés aux citoyens dans le système politique européen, afin de comprendre ce qui fonde le « déficit démocratique » de l'Union européenne, puis d'identifier des solutions pour le résoudre.

L'élection comme mode de légitimation

⁴ Cf. les données du Parlemeter de juin 2018 : <http://www.europarl.europa.eu/at-your-service/files/be-heard/eurobarometer/2018/parlemeter-2018/report/en-parlemeter-2018.pdf>

À la signature du Traité de Rome en 1957, aucun lien direct n'est établi entre les citoyens des États-membres et les institutions de la nouvelle Communauté Économique Européenne (CEE). Ils sont représentés *via* l'Assemblée européenne, composée des parlementaires des États-membres, et chargée de s'exprimer au nom des peuples. Des années 1950 à la fin des années 1960, la question du caractère légitime et démocratique du système institutionnel communautaire ne se pose pas. La CEE étant considérée comme une coopération entre États souverains, elle bénéficie, par extension, de la légitimité de ses États-membres. La pratique du vote à l'unanimité au sein du Conseil des ministres de la CEE, instance responsable de la prise de décision communautaire, renforce cette vision intergouvernementale, cette pratique étant en phase avec les fonctionnements les plus courants des organisations internationales.

Dès le début des années 1960, l'équilibre institutionnel établi dans le Traité de Rome entre le Conseil des ministres, la Commission et l'Assemblée européenne est cependant remis en question. Le Traité de Rome prévoyait que la règle de l'unanimité au sein du Conseil des ministres soit transitoire et qu'à l'issue de cette période de transition, les décisions soient prises à la majorité qualifiée⁵. Le président De Gaulle s'oppose alors vigoureusement à ce changement à travers un discours centré sur la légitimité des institutions. Selon lui, les décisions communautaires sont légitimes uniquement parce qu'elles découlent de décisions unanimes d'États souverains dont les gouvernants sont désignés en vertu des choix exprimés par les citoyens *via* leur vote. Cette position mène à une situation de blocage où la France décide de ne plus siéger dans les institutions européennes pendant sept mois, une crise connue sous le nom de la « chaise vide ». Ce discours rallie à lui de nombreux gouvernants. En conséquence, la règle du vote à la majorité qualifiée au sein du Conseil des ministres n'est adoptée que pour un nombre très restreint de domaines et assortie d'un droit de *veto* lorsque les intérêts vitaux d'un pays sont jugés engagés.

Les élites politiques favorables à la poursuite du processus d'intégration européenne s'engagent alors dans une stratégie alternative qui vise à modifier l'équilibre institutionnel afin de donner davantage de pouvoir à la Commission et à l'Assemblée européenne. Afin que ces institutions puissent revendiquer une légitimité démocratique propre, elles militent dans les

⁵ Par majorité qualifiée, on entend un système de vote qui nécessite de rassembler plus largement que la majorité absolue. Au Conseil des ministres de la CEE puis de l'Union européenne, ce système implique à la fois une majorité d'États-membres (55 % actuellement) et que ces États-membres représentent une majorité de la population de l'UE (65 % actuellement).

années 1970 en faveur de l'élection du Parlement européen au suffrage universel direct et d'un accroissement des pouvoirs du Parlement⁶. Seule la première proposition est adoptée, après que les chefs d'États et de gouvernement se rallient à l'élection du Parlement au suffrage universel direct. Cependant, cette démocratisation de la nomination des députés européens intervient parallèlement au développement institutionnel du pouvoir des États : au même moment est créé le Conseil européen qui réunit, tous les six mois, tous les chefs d'États et de gouvernements.

La première élection du Parlement européen au suffrage universel direct a lieu en juin 1979. Malgré un taux de participation relativement bas, qui contribue à les qualifier d'élections de « second ordre » (Reif et Schmitt, 1980), les élections européennes permettent aux parlementaires de se présenter comme les représentants directs des citoyens au niveau européen et ainsi d'obtenir, de traité en traité, l'extension des pouvoirs du Parlement. Aujourd'hui, le Parlement partage avec le Conseil des ministres le pouvoir d'adopter et de modifier la législation au niveau communautaire dans un très grand nombre de domaines. Il vote le budget de l'Union, il doit donner un avis conforme pour toute nouvelle adhésion et tout traité avec des États tiers, il a le pouvoir d'initier une révision des traités européens et il joue un rôle clef dans la désignation du président de la Commission européenne, celui-ci devant être désigné par le groupe majoritaire au PE à l'issue des élections. Pour le dire autrement, le Parlement européen dispose désormais des attributions classiques d'un Parlement national, et le dépasse dans certains domaines puisque c'est lui qui auditionne l'ensemble des commissaires avant leur prise de fonction et donne son accord pour leur désignation, pratique qui n'existe pas dans certains régimes comme celui de la France.

L'élection au suffrage universel direct des parlementaires européennes ne remplit toutefois pas sa fonction de légitimation démocratique du système politique européen. Le discours sur le « déficit démocratique » de l'Union européenne est en effet récurrent depuis la ratification du Traité de Maastricht en 1992. Dans le même temps, les citoyens se sont montrés plus indifférents, ambivalents, ou franchement opposés à la poursuite du processus d'intégration qu'ils ne l'étaient des années 1960 au début des années 1990. Le chapitre 6 ci-après en rend compte de manière plus précise. Le constat est dès lors paradoxal : la légitimité démocratique

⁶ Cf. les propositions du rapport Vedel en 1972, celle du rapport Patjin en 1974 et celle du rapport Tindemans en 1975.

de l'UE apparaît aujourd'hui plus fragile que par le passé alors même que l'évolution de l'équilibre institutionnel a très largement renforcé le rôle du Parlement européen en son sein. Comment le comprendre ?

Les sources du « déficit démocratique » de l'Union européenne

Une première explication tient à la structuration complexe des institutions européennes et à la dilution des responsabilités politiques. Dans les systèmes démocratiques nationaux, les élections sont un moment où les citoyens sont amenés à se prononcer sur le bilan du pouvoir sortant et sur les futures orientations de l'action gouvernementale. Or, au niveau européen, il est très difficile d'identifier qui est responsable des choix de politiques publiques, et qui *doit* être sanctionné en cas de mécontentement des citoyens. Cela peut être la Commission, le Conseil des ministres de l'Union européenne, le Parlement ou encore le Conseil européen. En même temps, les citoyens considèrent que les politiques décidées au niveau européen jouent un rôle de plus en plus important dans leur vie quotidienne (Hobolt et Tilley, 2014). Parce qu'elles n'offrent pas un moyen clair aux citoyens pour exprimer leur accord ou leur désaccord sur l'action conduite au niveau européen, les élections européennes sont donc incapables de remplir une des fonctions classiques de toute élection dans les régimes politiques démocratiques contemporains.

Ce constat n'est pas nouveau et a été intégré par les élites politiques européennes. Lors des élections européennes de 2014, la Commission a recommandé aux partis européens de mettre en place un système de candidats têtes de liste pour les élections européennes (le système des « *Spitzenkandidaten* », en allemand), afin que le choix entre les différentes plateformes politiques puisse être incarné par des personnalités. Avec le recul, ce système semble pour le moment anecdotique face à la perception de l'importance du « déficit démocratique ». Il n'a pas conduit à désigner le président de la Commission comme le chef d'une forme de gouvernement européen et seuls les observateurs très attentifs de la vie politique européenne se souviennent qui étaient les figures supposées personnaliser une compétition politique authentiquement européenne.

Cette difficulté à identifier clairement la responsabilité de chacun dans la prise de décision au niveau européen doit également beaucoup aux positions prises par les élites politiques nationales. Parce que les membres du Parlement européen sont élus *via* des scrutins nationaux,

les partis politiques au niveau national les utilisent pour compter leurs forces entre deux élections nationales ; ce sont des élections intermédiaires entre deux grands rendez-vous électoraux. Par ailleurs, comme dans la plupart des pays, les grands partis ou partis de gouvernement sont divisés sur la poursuite du processus d'intégration européenne, ils ne tiennent pas, lors de ces élections, de discours clair sur cette question et préfèrent s'opposer sur des enjeux qui relèvent plutôt de la prise de décision au niveau national. Les élections européennes ne permettent donc pas aux électeurs d'exprimer explicitement leurs préférences politiques au niveau européen, ce qui renforce au final la difficulté à identifier qui décide de quoi au niveau européen.

Enfin, un certain nombre d'élites politiques au niveau national tendent à pratiquer un discours flou sur l'attribution de responsabilité entre le niveau national et le niveau européen qui aboutit à la diluer, tel le discours tenu par Angela Merkel sur la crise économique de 2008 (Hobolt et Tilley, 2014), voire à rejeter la faute des politiques mal perçues sur l'UE (Kumlin, 2011). Ce discours est également entretenu, dans de nombreux pays-membres, par certains médias, presse locale et *tabloïds* notamment. Dès lors, en l'absence d'attribution claire de responsabilité au niveau européen et d'une dilution de la responsabilité au niveau national, c'est le système politique européen dans son ensemble qui est jugé responsable lorsque le bilan des politiques européennes, ou perçues comme telles, est évalué négativement, ce qui conduit les citoyens à remettre en cause la légitimité de l'UE dans son ensemble.

Une autre explication de la faible légitimité démocratique du système politique de l'Union tient au poids des choix exprimés par les peuples européens dans le cadre des scrutins relatifs à l'Europe, en particulier des référendums⁷. La construction européenne est fondamentalement un processus porté par des élites politiques et dans lequel il est attendu des citoyens qu'ils adhèrent aux choix de leurs élites nationales, que ce soit dans le sens d'un renforcement de l'intégration européenne ou d'une volonté de mise en retrait de certains développements communautaires (la charte sociale européenne, l'espace Schengen ou l'Euro par exemple). Pendant longtemps, cette vision a été justifiée par les élites en soulignant le peu d'intérêt et de connaissance des citoyens à l'égard d'un phénomène très étranger à leur quotidien. Sur le long terme cependant, malgré la multiplication des référendums dans un contexte où les politiques

⁷ Rappelons qu'à ce jour presque une quarantaine de référendums ont eu lieu, relatifs à l'intégration européenne dans les États-membres ou dans les États-candidats en vue de leur adhésion.

européennes paraissent de plus en plus visibles au quotidien, rien n'a changé dans l'attitude des élites. De ce point de vue, le processus de ratification du Traité instaurant une Constitution pour l'Europe est saisissant. En France, la victoire du « non » lors du référendum de 2005 a certes conduit à l'abandon du texte tel qu'il avait été présenté aux citoyens, mais aussi à la signature d'un nouveau traité, le Traité de Lisbonne, qui cette fois-ci n'a pas été soumise à référendum en dépit des promesses des responsables politiques français. Comme si les élites ne pouvaient pas se permettre que les citoyens puissent questionner leurs choix au niveau européen.

De manière plus générale, dans les pays où les référendums sur l'Europe ne sont pas obligatoires pour adopter des traités, le choix de l'organisation d'une consultation populaire est souvent le fruit de calculs des élites politiques au pouvoir. Il peut s'agir de renforcer leur légitimité en gagnant un scrutin, de resserrer leur majorité en imposant de voter pour la position du gouvernement, ou encore de diviser l'opposition devant les électeurs. L'Europe est utilisée comme une arme de politique intérieure plutôt que comme un sujet de délibération collective où les peuples auraient effectivement leur mot à dire. Les choix des citoyens sur l'Europe apparaissent moins importants pour les élites nationales que leur réponse face aux questions de politique intérieure.

Sauver l'Europe ? En quête d'une responsabilité politique au sein de l'UE

Résoudre le déficit démocratique de l'Union européenne requiert des changements au niveau des institutions et au niveau de la structuration de la compétition entre forces politiques.

Première proposition : clarifier la responsabilité au sein du triangle institutionnel pour que les gouvernants des États-membres ne puissent plus prendre des décisions au sein du Conseil dont ils n'assumeraient pas la responsabilité au niveau national.

Cette proposition implique d'instaurer un contrôle, au niveau national, des positions défendues par les représentants du gouvernement et des compromis adoptés au Conseil de l'Union européenne.

Une telle forme de contrôle existe dans certains États-membres et elle est en particulier développée au Danemark. Le gouvernement y est tenu d'informer en amont le parlement (*Folketing*) de toute proposition qui sera discutée au Conseil de l'UE, de sorte que les parlementaires danois peuvent donner un mandat aux gouvernants avant que ceux-ci

n'entament des négociations. Le *Folketing* peut également examiner les projets européens (livres blancs et verts) en amont du processus de décision et tenir des consultations publiques sur ces questions. Les gouvernants doivent par ailleurs venir rendre des comptes devant la commission des affaires européennes du *Folketing*, à chaque retour de négociation à Bruxelles. Enfin, au Danemark la ratification de la quasi-totalité des traités européens a lieu par référendum. Les forces politiques au niveau national ont donc pris l'habitude de débattre à intervalles réguliers du processus d'intégration européenne et les citoyens de prendre position et de voter sur les questions européennes. De fait, les critiques à l'encontre du déficit démocratique de l'UE sont moins fortes qu'ailleurs. Pour n'en prendre qu'un exemple, en moyenne les Danois considèrent très majoritairement que leur voix compte à la fois au niveau national (96 % contre 62 % en moyenne européenne) et au niveau européen (83 % des Danois contre seulement 48 % en moyenne européenne en 2018). Renforcer le pouvoir de contrôle des Parlements nationaux sur la prise de décision au niveau communautaire apparaît donc comme un des remèdes possibles à la dilution de responsabilité au niveau européen. Les dispositions du Traité de Lisbonne, et notamment l'article 8C relatif au rôle des Parlements nationaux dans l'UE, vont dans ce sens mais mériteraient d'être encore consolidées.

Deuxième proposition pour sauver l'Europe : accompagner ces changements au niveau national de changements profonds dans la désignation des gouvernants au niveau européen.

Cette proposition implique d'accepter que les élections européennes désignent effectivement les détenteurs du pouvoir au niveau européen.

L'introduction du *Spitzenkandidat* a été une première étape en ce sens mais elle nécessite d'être poussée beaucoup plus loin : la Commission européenne dans son ensemble pourrait être désignée à partir des résultats des élections européennes, soit sous une forme majoritaire (l'ensemble de la Commission serait issu du groupe parlementaire ayant le plus de sièges au Parlement) soit sous une forme consensuelle (la Commission serait le produit d'une coalition entre des groupes qui disposeraient chacun d'un nombre de postes proportionnel à leur nombre de députés). Dans une perspective fédéraliste, une telle réforme serait un pas supplémentaire vers des élections européennes *réellement* européennes, avec des listes transnationales.

Troisième proposition : repenser la manière dont sont structurés les débats avec les citoyens autour du processus d'intégration européenne.

Cette proposition implique d'accepter de la conflictualité autour des questions européennes.

Des recherches ont montré que les parlementaires européens votent de plus en plus en fonction de leur appartenance partisane, renforçant la cohésion interne des groupes parlementaires et donc les débats entre les forces politiques européennes (Hix, Noury et Roland, 2007). Dans son fonctionnement interne, le Parlement européen s'apparente de plus en plus à un Parlement national classique. Mais ce n'est pas le cas des campagnes qui mènent à l'élection des députés européens, qui donnent trop peu de place à la discussion des orientations politiques au niveau européen. En effet, si les partis les plus opposés au processus d'intégration se sont toujours servi des élections européennes comme d'une tribune – des partis anti-européens danois des années 1970, au Front national en France dès les élections de 1984 ou au UKIP au Royaume-Uni plus récemment –, les partis de gouvernement ou susceptibles de participer à des coalitions gouvernementales au niveau national n'ont que rarement et très marginalement exposé leur projet pour l'UE et la poursuite du processus d'intégration. Faire entrer du débat au sein de ces campagnes électorales, en acceptant que le projet européen soit soumis à la délibération des citoyens et pas seulement porté par les élites politiques, est donc une des clefs pour remédier au déficit démocratique.

À l'évidence, ces changements demandent de la volonté politique, à la fois au niveau des institutions européennes (au Conseil européen et au Conseil de l'Union européenne notamment) et dans les États-membres, notamment de la part des élites politiques nationales qui doivent accepter d'assumer leurs responsabilités par rapport aux choix faits au niveau européen. Ces propositions nécessitent également un engagement sur le temps long. Il s'agit en effet avant tout pour l'UE de rétablir la confiance des citoyens en ses institutions et en sa capacité à endosser leurs voix. Or tout changement en termes d'image ne peut s'établir ni par décret ni par une directive européenne, ni même par un traité. En créant les conditions d'un débat politique ouvert et d'un système politique où toutes les élites, nationales communautaires, assument leurs responsabilités dans les choix faits au sein de l'UE, il s'agit de faire le pari d'un tel changement sur le long terme, sans en attendre de résultats immédiats. Ce choix politique est risqué, mais ne rien faire pourrait, sur le long terme, l'être davantage.

Chapitre 3

L'intégration différenciée, un remède réaliste aux crises de l'Union européenne ?

Fabien Escalona

Au-delà des multiples crises que doivent gérer ses responsables, le système politique européen devrait plus que jamais avoir pour impératif sa légitimation auprès des citoyens, et celle-ci semble bien devoir passer par sa démocratisation. À ce sujet, on peut observer que le débat public est riche à la fois de vœux pieux dépourvus de toute stratégie crédible, et de sentences pessimistes négligeant les aménagements déjà consentis pour prendre en compte les préférences diverses des peuples réunis dans l'Union européenne. Iréniques ou fatalistes, ces prises de position ont en commun de partir de prémisses fragiles quant à la nature de l'intégration européenne, ce qui n'est guère étonnant si l'on s'amuse à faire la liste des labels qui ont fleuri pour la désigner, ne serait-ce que dans le champ des sciences sociales (« fédération d'États-nations », « Union post-nationale », « État-région »...). C'est pourquoi elles ne sont pas véritablement satisfaisantes.

Le défi de la *démocratisation* de l'Union impliquant celui de sa *conceptualisation*, ce chapitre présente l'idée, très populaire depuis plusieurs années parmi les spécialistes de l'intégration européenne, selon laquelle l'Union peut être décrite comme un « système d'intégration différenciée ». Plutôt que de promouvoir une architecture institutionnelle radicalement différente, il paraît intéressant de partir de cette réalité, pour la faire évoluer dans un sens plus satisfaisant. Loin d'envisager la différenciation de l'intégration comme un obstacle ou une source de complexité, elle peut être vue comme un moyen de concilier la préservation, voire l'approfondissement de politiques communes visant à instaurer des règles communes applicables dans les États-membres de l'Union européenne, avec un plus grand respect de l'opinion et des choix souverains des citoyens ordinaires. Cette approche aboutit assez logiquement à préconiser une Europe à plusieurs vitesses. Elle s'oppose à la fois au *statu quo*, à ceux qui préféreraient moins d'intégration dans le cadre d'un grand marché mettant en concurrence des nations autonomes, et à ceux qui souhaiteraient parachever à tout prix l'intégration existante, quitte à se passer du consentement populaire (Zimmerman, 2016). À mes yeux, les propositions normatives issues de cette approche atteignent le bon équilibre entre ce qui est réaliste et ce qui est souhaitable en termes d'intégration européenne. Pour

autant, ces propositions ne sont pas exemptes de limites et leur faisabilité n'est rien moins qu'assurée.

Les ressorts d'un système d'intégration différenciée

Avant d'esquisser une voie de sortie démocratique des crises de l'Union européenne, il convient de comprendre la nature et le mode de fonctionnement de cette dernière. L'UE est incontestablement plus qu'une organisation internationale. Sa raison d'être n'est pas liée à une mission ou un domaine spécifique ; elle dispose d'un territoire et de frontières physiques ; et elle produit un droit contraignant pour ses États-membres, co-élaboré par un organe parlementaire élu par les citoyens. En même temps, l'UE n'est pas assimilable à un État. Elle apparaît certes comme un système politique qui régule beaucoup, mais elle extrait et distribue elle-même peu de ressources, tandis que ses principes de fonctionnement ne relèvent toujours pas de la décision d'un peuple souverain, mais d'États librement associés (c'est pourquoi la citoyenneté européenne est seulement *dérivée* de la citoyenneté nationale). Mieux encore, l'Union européenne change de contours ou de mode de coordination en fonction de ses domaines d'action.

De manière assez convaincante, plusieurs spécialistes des études européennes ont par conséquent décrit l'UE comme un système d'intégration différenciée, c'est-à-dire un système dont le niveau de centralisation et l'extension territoriale varient en fonction du champ de compétences observé (Leuffen, Rittberg et Schimmelfennig, 2013). Pour reprendre des catégories déjà mises en lumière par le chapitre 1, la différenciation est dite « verticale » lorsque différentes politiques ne font pas l'objet du même mode de décision, qu'il s'agisse d'accords intergouvernementaux, de la méthode communautaire impliquant le Conseil, la Commission et le Parlement, ou de la gestion par un organe supranational. La différenciation est dite « horizontale » lorsque différentes politiques ne sont pas appliquées par les mêmes États, qu'il s'agisse de certains États-membres seulement, de certains États-membres et d'États extérieurs, ou de tous les États-membres et d'États extérieurs. Globalement, le degré de différenciation s'est accru en même temps que l'intégration progressait sur les plans vertical et horizontal. Autrement dit, différenciation, approfondissement et élargissement sont allés de pair.

L'intérêt de cette grille de lecture est de proposer une interprétation à la fois synchronique et diachronique de l'intégration européenne. D'un côté, elle décrit bien un *état* actuel de l'intégration, avec ses complexités. D'un autre côté, elle se veut une explication de la *dynamique* prise par l'intégration au fil de son développement. Cette dernière serait ainsi le résultat d'un processus en trois temps. Pour commencer, des gouvernements font le choix de l'intégration dans un domaine politique donné, car leurs préférences s'accordent pour réguler leur interdépendance constatée. Afin de résoudre certains problèmes nouveaux qui se dessinent, il apparaît ensuite nécessaire d'approfondir l'intégration et/ou de l'élargir à des domaines connexes. Ce phénomène est encouragé par des acteurs supranationaux (par exemple la Commission) ayant gagné des ressources au cours du processus. Enfin, les progrès de l'intégration en viennent à concerner le cœur des fonctions souveraines des États-membres, comme la politique extérieure, la sécurité intérieure, la monnaie et la fiscalité, ou les grands choix macroéconomiques. Or, la mise en commun de telles fonctions met en jeu des identités culturelles et des préférences collectives sédimentées au fil de chaque histoire nationale, dont Martin Schröder (2013) a montré qu'elles étaient à l'origine des variétés de capitalisme et d'État social que l'on observe encore en Europe. Les probabilités de politisation de l'intégration, et partant de divergences entre des gouvernements à l'écoute de leurs opinions publiques respectives, sont alors maximisées. D'où le paradoxe apparent d'une intégration qui ne conduit pas à une « union sans cesse plus étroite », mais à une différenciation institutionnelle et territoriale plus forte (Genschel et Jachtenfuchs, 2016).

Il serait erroné d'imputer les dysfonctionnements de l'UE à l'intégration différenciée, quelle que soit la complexité institutionnelle qui en résulte. Si l'on prend l'exemple de la crise majeure traversée par la zone euro, celle-ci a concerné des États-membres partageant tous une monnaie dont la gestion était centralisée et les règles uniformes. C'est d'ailleurs cette uniformité qui a été mise en cause, en raison de son inadaptation à des systèmes socio-productifs hétérogènes, que les chocs économiques ou monétaires n'affectent pas de la même manière. Quant à l'absence d'institutions capables d'absorber de tels « chocs asymétriques » (notamment des unions fiscale, bancaire et financière), elle résultait d'un défaut d'intégration de *l'ensemble* de la zone. Si l'on prend maintenant l'exemple de la crise de l'accueil des réfugiés, celle-ci n'a pas été causée par le fait que l'espace Schengen ne comprend pas tous les États-membres de l'UE tandis que des États non membres en font partie. Le problème résidait surtout

dans le défaut de construction de l'espace Schengen *en tant que tel*, à cause de la responsabilité excessive de la gestion des demandes d'asile qui pèse sur les pays à la frontière extérieure de l'espace.

Au-delà des crises particulières, il était évoqué en début de chapitre l'insuffisante prise en compte des citoyens ordinaires dans le gouvernement de l'Europe. Là encore, ce problème majeur de légitimation de l'Union européenne n'est pas dû à l'intégration différenciée. Au contraire, les spécialistes de l'intégration différenciée la présentent comme le résultat d'une moindre permissivité des électeurs à l'égard de leurs gouvernants — ou de l'anticipation par les gouvernants des sanctions dont ils pourraient faire l'objet à cause de certains choix d'intégration. Dans cette perspective, l'intégration différenciée apparaît plutôt comme une contre-tendance à la négligence relative dont les opinions publiques ont fait l'objet dans la construction européenne. Lesdites opinions ne sont pas nécessairement hostiles au principe de l'intégration (c'est le cas d'une minorité des citoyens européens d'après les enquêtes disponibles), mais elles peuvent différer entre elles *et vis-à-vis* des élites politiques, dans leur appréciation de la « souhaitabilité » et du contenu de telle ou telle politique commune. Dit autrement, l'intégration différenciée a joué le rôle d'une valve de sécurité, ayant permis l'UE de s'élargir dans l'espace et de s'approfondir politiquement, sans jamais perdre un État-membre (du moins jusqu'à la sortie décidée par le Royaume-Uni en 2016, dont la réalisation s'avère extrêmement complexe comme souligne le chapitre 4, qui suit.

Rendre possible la différenciation : une condition de la démocratisation

Le dilemme à résoudre peut donc être résumé de la façon suivante. Certes, l'intégration différenciée a agi comme un mécanisme d'accommodement entre les logiques d'approfondissement et d'élargissement qui ont caractérisé l'intégration européenne. Cela dit, la désintégration qu'elle est censée conjurer est apparue possible depuis le *Brexit*, quelles que soient les particularités du cas britannique. De plus, les velléités de coercition sur les représentants élus de certains États-membres, que ce mécanisme devait également désamorcer, sont devenues réalité. Cela s'est notamment observé dans les cas grec et chypriote, « subalternisés » dans la hiérarchie implicite de la zone euro⁸. Et même si ces

⁸ Le 13 juillet 2015, les dirigeants européens ont contraint le Premier ministre grec Alexis Tsipras à accepter un plan d'aide dont l'esprit avait été rejeté par un référendum populaire une semaine auparavant. La menace d'une

tendances à la désintégration et à l'autoritarisme n'existaient pas, le *statu quo* institutionnel ne serait pas satisfaisant, du moins si l'on reste attaché à la démocratisation d'un ordre politique excessivement fermé à l'influence directe des électeurs. Ceux-ci ne peuvent sanctionner que leurs représentants nationaux et jamais les coalitions concrètes ayant déterminé la politique européenne, ainsi que le montre le chapitre 10 ci-dessous. Par ailleurs, l'orientation de certaines politiques publiques n'est pas assez réversible. En particulier, des politiques économiques néolibérales⁹ sont favorisées « par défaut » par les règles institutionnelles existantes. Les garanties qui entourent la levée des obstacles à la compétition économique sont en effet plus fortes que les possibilités d'adopter des mesures visant à réguler et corriger le marché.

Les pistes de résolution doivent tenir compte du fait qu'on se trouve dans un système d'intégration différenciée, et que cela s'explique par la persistance des identités, solidarités et affects nationaux, encore inégalés à l'échelle communautaire. Dès lors, il faut admettre qu'on ne démocratisera pas l'UE comme n'importe quel État, fût-il unitaire ou fédéral, précisément parce que l'UE est née et s'est développée comme un système politique différent. Le passage à la citoyenneté démocratique s'est historiquement produit au sein de constructions nationales préalables, où des droits ont été acquis après la clôture et la superposition de frontières territoriales, juridiques, économiques et culturelles. Dans le cas de l'Union européenne, ces frontières souffrent encore d'indétermination, puisque ses limites géographiques restent susceptibles d'extension, voire de rétraction comme nous le rappelle le *Brexit*. Leur degré d'ouverture est par ailleurs extrêmement élevé dans certains domaines, notamment en ce qui concerne les interactions économiques (la circulation des personnes restant la plus contrainte). L'Union abrite des peuples encore marqués par leurs idiosyncrasies, vivant selon des rythmes politiques et socioéconomiques désynchronisés, quand ils ne sont pas nostalgiques des démarcations nationales démantelées par l'intégration (Bartolini, 2005).

coupeure des liquidités du pays par la BCE a été un fort moyen de pression, de même qu'elle l'avait été en mars 2013 contre le Parlement de Chypre.

⁹ Le néolibéralisme est un courant intellectuel divers. Ses protagonistes les plus influents ont promu l'organisation volontariste, par la puissance publique, d'un environnement garantissant le primat du marché et de la concurrence comme modes d'allocation des ressources. Les politiques les plus typiques de ce paradigme sont les privatisations, la flexibilisation du rapport salarial, la libéralisation des flux de biens, services et capitaux, et la fixation de règles strictes pour limiter les dépenses publiques et assurer la stabilité monétaire.

Il est toujours possible de défendre une intégration accrue qui se passerait du soutien populaire pour mieux le gagner à terme en offrant des biens publics suffisants, mais ce chemin apparaît aussi incertain que peu légitime et inadapté à des sociétés plus instruites que jamais. À l'inverse, la régression nationaliste vers un grand marché concurrentiel ou une simple organisation internationale n'est guère envisageable si l'on estime que les interdépendances existantes, de même que les défis régionaux et globaux à affronter, nécessitent de préserver de fortes capacités de régulation, qu'il serait peu démocratique de réserver aux coulisses des tractations diplomatiques. C'est pourquoi il semble préférable de restaurer, en la rendant plus fonctionnelle et possible partout où elle devrait l'être, l'idée d'intégration différenciée. Ce serait une bonne contrepartie au déverrouillage de certains choix de politiques publiques (notamment économiques) pour les rendre « disputables », c'est-à-dire soumis à la discussion. C'est ce que défend Fritz Scharpf (2014), qui propose de ne garder dans les traités que ce qui a trait aux droits et libertés fondamentales et à l'organisation des pouvoirs. Le reste deviendrait l'objet de décisions législatives prises à la majorité des votes au Parlement et au Conseil, avec initiative partagée des lois, dont la Commission n'aurait plus le monopole. Moins protégés, les États aux intérêts ou aux préférences minoritaires, mis en danger par une législation nouvelle, pourraient s'y soustraire (*opt-out*). Ils pourraient également demander un *opt-out* vis-à-vis de l'acquis communautaire sorti des traités, de façon négociée avec le Parlement et le Conseil. Bien sûr, la principale limite de ce type de fonctionnement tient à ce que des États pourraient jouer les passagers clandestins, par exemple en matière fiscale, en pratiquant du *dumping* vis-à-vis de ceux qui choisiraient l'harmonisation. Il faudrait alors que les promoteurs d'une législation vulnérable demandent l'exclusion des *opt-outs*, moyennant une super-majorité. Le même chercheur a proposé un aménagement de la zone euro à deux vitesses (Scharpf, 2018), qui aurait permis un traitement différencié de la Grèce beaucoup plus rationnel que la camisole de force austéritaire qui lui a été imposée et que décrit très bien le chapitre 11 dans cet ouvrage.

Cette perspective est-elle réaliste ? Elle l'est dans la mesure où une telle évolution permettrait de concilier à la fois une dynamique d'intégration et le respect de préférences collectives enracinées dans le temps long des modèles nationaux. L'intégration verticale progresserait à une vitesse réduite et la différenciation horizontale serait favorisée, mais ce serait le prix à payer pour éviter le réveil de lignes de conflits nationales susceptibles d'entraîner des

régressions xénophobes. Ce type de solution contreviendrait cependant aux intérêts et visions du projet européen des trois institutions indépendantes de l'UE qui disposent d'un mandat supranational et supra-électoral (la Commission, la Cour de justice et la BCE), autant qu'à ceux de bien des États-membres (soit qu'ils privilégient une forme de *statu quo*, soit qu'ils privilégient l'idée d'une Europe des nations unies simplement par le marché). Pour que cette perspective advienne, un affaiblissement des institutions indépendantes et un réalignement des préférences étatiques s'avèrent donc nécessaires. Le problème est qu'une telle situation ne se produira probablement qu'à la faveur d'une crise majeure, ou disons « existentielle », dans le cas où l'intégrité du noyau fondateur le plus intégré de l'UE serait remise en question. À vrai dire, la crédibilité de la plupart des projets de démocratisation est dépendante de l'ouverture d'une telle fenêtre d'opportunité, qui aurait en même temps un caractère dramatique. La proposition d'une Europe « démocratisée à plusieurs vitesses » semble avoir ceci de supérieur sur les autres projets qu'elle ménage assez subtilement des aspirations (à des politiques communes, à des choix démocratiques réversibles...) dont on peut penser qu'elles persisteront conjointement, sans aucune garantie de s'accorder spontanément.

Chapitre 4

Le *Brexit* est-il un prélude à la dislocation de l'Union européenne ou une preuve de sa nécessité ?

Christophe Bouillaud

Le 23 juin 2016, les électeurs du Royaume-Uni étaient invités par référendum à choisir entre deux options : le *Bremain* (*British remain*), demeurer dans l'Union européenne aux nouvelles conditions favorables négociées par le Premier ministre conservateur, David Cameron, ou le *Brexit* (*British exit*), quitter l'UE en faisant usage de l'article 50 du Traité de l'Union européenne (TUE) prévoyant une telle possibilité depuis le Traité de Lisbonne (2007). Ce référendum n'aurait pu alors représenter qu'un autre épisode du « grand malentendu » (Schnapper, 2000) qui a marqué le rapport du Royaume-Uni à l'intégration européenne¹⁰. D. Cameron y voyait une manière de mettre en minorité les Britanniques les plus ancrés dans leurs mythes nationaux d'un autre temps (souveraineté du Parlement, exceptionnalité, insularité). Le statut particulier et avantageux du Royaume-Uni au sein de l'UE¹¹, qu'il avait encore renforcé lors de l'accord signé le 19 février 2016 avec les Européens, était en effet à ses yeux une offre que l'électorat britannique ne pouvait refuser.

Or, suite à une dure campagne électorale, et au terme d'une nuit de dépouillement à suspense, l'option du *Brexit* l'emporta par 51,9 % des voix dans le cadre d'une participation élevée de 72,2 % des électeurs britanniques. Ce résultat fut alors un coup de tonnerre à l'échelle planétaire : l'Union européenne passait de la crise à la dislocation. Avec l'élection de Donald Trump comme Président des États-Unis en novembre de la même année, le *Brexit* finit par symboliser un tournant *populiste* de l'histoire mondiale. Toutes les illusions de la mondialisation heureuse des années d'après 1989 semblaient désormais caduques.

Peu de gens sans doute, qu'ils aient craint le *Brexit* ou l'aient souhaité, avaient alors imaginé la suite des événements. Tout oscilla en effet dans les années suivantes entre un drame et une comédie, tous deux forts shakespeariens. Le gouvernement britannique, dont la direction

¹⁰ Le Royaume-Uni a adhéré le 1^{er} janvier 1973 dans le cadre du premier élargissement des Communautés européennes (CECA, CEE, EURATOM). En 1975, un référendum est organisé par le gouvernement travailliste élu en 1974 pour confirmer la volonté populaire de suivre le choix fait par le précédent gouvernement conservateur. L'électorat se prononce alors à 67 % pour le maintien dans les Communautés, avec une participation de 65 %.

¹¹ Le Royaume-Uni bénéficie en particulier d'un rabais sur sa contribution au budget de l'UE, n'a pas d'obligation d'adhérer à terme à la monnaie unique, et ne participe pas à l'espace Schengen.

incombait désormais à la conservatrice Theresa May, louvoya : allait-on vers ce qu'on appela rapidement un *Hard Brexit* – une rupture réelle du Royaume-Uni avec l'UE –, ou vers un *Soft Brexit* – une rupture de carton-pâte qui « changerait tout pour que rien ne change » ? Le *Soft Brexit* l'emporta au fil des négociations avec les autres pays de l'UE. Un *Accord de retrait* et une *Déclaration politique* entre les 27 pays restants et le Royaume-Uni fut agréé en ce sens le 25 novembre 2018, mais la Première ministre se trouva bien en peine pour le faire ratifier par son Parlement. La fin de l'année 2018 vit alors le retour inopiné de l'hypothèse, encore improbable jusqu'à il y a peu, d'un deuxième référendum, nommé *People's vote* (le vote du peuple) par ses promoteurs, destiné à invalider le premier. Le 15 janvier 2019, le projet d'accord fut rejeté par une majorité de 432 voix contre 202¹². Theresa May subissait alors un camouflet jamais vu depuis près d'un siècle. Les partisans du *Brexit* veulent, pour les plus extrémistes d'entre eux, faire de leur pays redevenu souverain un paradis du libéralisme financier et social le plus radical. Ce havre de prospérité par la dérégulation aux portes mêmes de l'UE serait capable de négocier des accords commerciaux avec qui bon lui semblerait. Or les textes de novembre 2018, en préservant les interdépendances entre l'Union européenne et le Royaume-Uni, barraient la route à une telle évolution vers un modèle à la Singapour ou à la Hong Kong. Les *Brexiters* y voyaient donc une trahison, mais les partisans du *Bremain* aussi : en effet, pourquoi sortir du club européen pour rester soumis à ses règles et en retirer au final moins d'avantages ? La situation demeura indécise jusqu'au bout, et nous ne connaissons pas, au moment où ces lignes sont écrites, l'issue choisie par les Britanniques.

En cas de *Brexit*, qu'il soit *hard* ou *soft*, le 29 mars 2019 devrait marquer le jour où, pour la première fois de l'histoire de l'intégration européenne, un État-membre n'appartiendrait plus à l'UE¹³. Mais cette date elle-même se trouve désormais mise en discussion, tant le système politique britannique semble incapable de trancher le dilemme dans lequel l'a plongé l'impéritie de la classe politique du *Parti conservateur*. C'est en effet uniquement à cause des divisions persistantes en son sein entre europhobes, eurosceptiques, euroréalistes et intégrationnistes qu'un référendum fut finalement organisé en 2016. Tous les développements qui ont suivi le résultat du référendum de 2016 ont aussi découlé d'une double aporie qui met

¹² Sur 650 députés.

¹³ Un autre pays a refusé son adhésion suite à un référendum : la Norvège en 1972. Seul un territoire danois, la Communauté du Groenland est sortie des Communautés européennes (CEE, CCA, EURATOM) en 1985, tout en leur restant associé.

directement en cause le *Parti conservateur*. D'une part, le vote populaire du 23 juin 2016 ne correspond pas à l'existence d'un ou plusieurs partis politiques majoritaires dans le pays qui veulent le *Brexit*. En effet, aucun grand parti britannique n'a en tant que tel appelé à voter pour la sortie de l'Union européenne – seules des *minorités* au sein du *Parti conservateur* ou du *Labour* (travailleurs) ont prôné ce choix. Le *Parti conservateur*, dominant la droite britannique depuis deux siècles, se trouve ainsi divisé entre partisans du *Bremain* et du *Brexit*. La minorité de *Brexiters* a réussi à l'emporter au référendum, mais jamais dans le parti. À sa droite, l'*United Kingdom Independence Party* (UKIP, le Parti pour l'indépendance du Royaume-Uni), s'il peut se féliciter de sa victoire au référendum de 2016, s'est révélé bien incapable de le concurrencer vraiment pour prendre la tête du processus en 2017, puisqu'il n'a alors plus aucun élu à Westminster. D'autre part, le *Brexit* ne correspond pas non plus à l'existence d'acteurs économiques ou de mouvements sociaux un tant soit peu majoritaires à l'échelle du Royaume-Uni qui en auraient fait la demande au nom de leur propre survie économique ou d'objectifs de libération nationale. C'est tout le contraire : la « société civile » britannique s'est révélée, tout au long de ces années d'hésitation, intégrationniste, voire europhile. C'est donc cette première énigme qu'il nous faut ici éclaircir : comment expliquer un vote de rupture, majoritaire en voix, mais politiquement, économiquement et socialement (très) minoritaire ? Et de l'élucidation de cette dernière dépend l'explication de l'incapacité du gouvernement conservateur britannique à négocier un accord qui ne soit pas une capitulation.

La triple racine du *Brexit* : insatisfaction populaire, dérives médiatiques et divisions du Parti conservateur

Comment expliquer le vote de 2016 ? Beaucoup de partisans du *Bremain* ont vu dans leur défaite l'effet d'une manipulation réussie de l'électorat par un complot organisé par la Russie. Cette dernière aurait profité du chaos normatif régnant sur les réseaux sociaux pour orienter le vote. Les *Remainers* (partisans du *Bremain*) dénoncèrent de même les fadaises diffusées par les *Brexiters* (partisans du *Brexit*) dans leur propagande électorale, comme les 450 millions de Livres de financement par semaine que la fin de la participation du Royaume-Uni au budget de l'UE aurait représenté en plus pour le NHS (*National Health Service*, l'assurance-maladie britannique). Ils se plainquirent aussi de la tendance de la radio-télévision publique, la BBC, à laisser dire n'importe quoi sur ses antennes par les *Brexiters* au nom du respect de l'équité de la discussion entre les deux camps.

Ces explications, centrées sur la seule campagne électorale du référendum de 2016, ne doivent pas obscurcir le fait que son résultat découle avant tout de l'insatisfaction populaire envers le *statu quo* économique et social du pays. La conformation régionale du vote ne peut en effet laisser aucun doute. Certes, il existe chez beaucoup d'électeurs *brexiters* une défense des valeurs supposées de la *Britishness*, mais le vote du *Brexit* correspond surtout à un vote des « perdants de la globalisation ». Le *Brexit* l'emporte en effet partout, sauf dans la riche région londonienne, et dans deux régions, périphériques et subventionnées par Londres, l'Écosse et l'Irlande du Nord. Du point de vue géographique, le vote reflète ce que l'on sait de l'évolution de l'économie britannique depuis les années 1960 : toutes les parties très industrialisées au XIX^e siècle souffrent, seule l'économie financiarisée centrée autour de Londres et de son *hub* financier mondial, *la City*, profite pleinement des bienfaits de la globalisation.

À cette tendance de longue durée qui oppose depuis au moins les années 1960, les gagnants de la financiarisation de l'économie britannique et les perdants de sa désindustrialisation, il faut ajouter les conséquences de la politique d'austérité drastique de réduction des dépenses publiques menée par le *Parti conservateur* depuis qu'il est revenu au pouvoir en 2010, d'abord en coalition avec les *Libéraux-démocrates* (2010-2015), puis seul (2015-2016). Les droits sociaux ont été encore diminués, et surtout les services publics, non financés, ont dû fermer massivement au moment même où les Britanniques ordinaires en auraient eu le plus besoin pour affronter les rigueurs de la crise économique. Cet effet de l'austérité, particulièrement ressentie dans toute la partie appauvrie du pays (Fetzer, 2018), explique largement le vote pour le *Brexit*. Il explique aussi que deux parties du Royaume-Uni s'inscrivent en contre-tendance.

Le vote de l'Écosse correspond au fait que cette partie du Royaume-Uni est dominée depuis le tournant du nouveau siècle par le *Scottish National Party* (Parti national écossais, SNP). Ce parti de centre-gauche, qui recherche l'indépendance de l'Écosse, se veut plus européen que britannique. Il a donc fortement appelé ses électeurs à voter *Brexit*. Surtout, il a obtenu depuis 1999 de rapatrier de nombreuses compétences à Édimbourg avec la création d'un *Parlement écossais*. Il gouverne même l'Écosse depuis 2007. Dans ce cadre, il a pu rendre les coupes budgétaires moins radicales et moins pénibles pour les Écossais. De même, l'électorat d'Irlande du Nord a choisi le vote *Brexit*, à la fois pour préserver la libre circulation au sein de toute l'île d'Irlande et les *Accords du Vendredi Saint* (signés en 1998). Ces derniers mettaient fin au conflit datant des années 1960 entre les protestants « unionistes », voulant rester dans

le Royaume-Uni, et les catholiques « nationalistes », favorables à la réunification de l'île d'Irlande. Ces accords instituaient un *Parlement d'Irlande du Nord* et un gouvernement régional spécifique. Là aussi, la politique d'austérité menée par Londres a été filtrée par le gouvernement local, qui coalisait, jusqu'en 2017, partis catholiques et protestants.

À cette insatisfaction économique et sociale, il faut ajouter celle à l'égard de l'immigration. Le vote en faveur du *Brexit* est en effet corrélé selon les sondages disponibles avec des attitudes xénophobes des électeurs. Le vote du *Brexit* peut être interprété comme le contrecoup de la vague migratoire qu'ont connu les îles britanniques depuis le milieu des années 2000. En effet, à compter du « grand élargissement » de l'UE en 2004 à de nombreux pays de l'ancienne Europe communiste, le Royaume-Uni est devenu une destination privilégiée des nouveaux migrants européens. Cette tendance s'est renforcée au fil de la crise économique ouverte en 2008. La politique monétaire de la Banque d'Angleterre a en effet réussi à sortir le Royaume-Uni bien plus vite de la récession que le reste de l'UE soumis aux retards de la Banque centrale européenne en la matière. Le Royaume-Uni a pu ainsi apparaître comme l'un des seuls endroits du continent où l'on pouvait tenter sa chance, que l'on soit polonais, letton ou... français. Bien sûr, les racines de la xénophobie britannique sont bien plus lointaines que les seules difficultés de l'économie européenne faisant du marché du travail britannique un dernier havre d'espoir. Elle ne s'oriente pas seulement contre les Européens arrivés récemment dans les îles britanniques et date, dans sa forme contemporaine, du milieu des années 1960, mais l'importance de ce choc en retour lié à la libre circulation des personnes ne doit pas être négligé – et, comme on le verra, constitue le seul point de résistance des dirigeants britanniques dans l'accord de novembre 2018 face aux exigences européennes. Enfin, il faut bien admettre que le vote britannique fut aussi un vote rétrospectif, ou tout au moins nostalgique. En effet, l'autre caractéristique majeure du vote pour le *Brexit* est d'avoir mobilisé les cohortes âgées de l'électorat. Rarement, à en juger par les sondages, un vote fut aussi clairement générationnel : les jeunes veulent rester dans l'UE, les vieux la quitter et allèrent voter en masse (Schnapper, 2017).

Au-delà de ces considérations d'insatisfaction populaire, sans doute bien plus liée à l'évolution du Royaume-Uni depuis les années 1960 qu'à une influence européenne vraiment spécifique, la seconde racine du *Brexit* se trouve dans une partie de la presse britannique, les *tabloïdes*. Phénomène presque unique sur le continent européen, le Royaume-Uni est en effet doté d'une

presse populaire qui dénigre sans retenue aucune l'Union européenne. Elle s'est déchaînée contre « Bruxelles » avec la crise qu'a connue la zone Euro entre 2010 et 2012. Friande de faits divers, elle n'a pas manqué de souligner les moindres méfaits des Européens présents sur le sol britannique. Le succès de cette presse populaire, quoique déclinant en terme d'exemplaires vendus, constitue donc l'arrière-fond de tout le débat sur le *Brexit*. Plutôt qu'une manipulation par la Russie de l'opinion publique britannique, via les réseaux sociaux, le *Brexit* est le fruit d'une dynamique entretenue de longue date par les tabloïdes et au fondement culturel de leur succès auprès d'un lectorat populaire, âgé et conservateur. En effet, cette presse ne fait que reprendre et actualiser la vision nationaliste et impérialiste des élites britanniques de la fin du XIX^e siècle. L'UE y est donc présentée comme un nouveau complot continental contre les libertés britanniques.

Enfin, la troisième racine du *Brexit* réside dans les divisions du *Parti conservateur*. Contrairement aux autres grands partis de gouvernement dans tous les autres pays européens, il est durablement divisé depuis les années 1990 sur l'intégration européenne. Certes, la direction du parti est toujours restée, depuis l'éviction de Margaret Thatcher en 1990, aux mains de la majorité pro-européenne du parti. Même si les dirigeants conservateurs n'ont pas été des *leaders* de l'intégration européenne depuis le début des années 1990, ils n'y ont ainsi pas mis obstacle. Par contre, ces *leaders* conservateurs ont toujours dû opérer, qu'ils soient au pouvoir ou dans l'opposition, sous la pression d'une aile eurosceptique. Ils n'ont en effet jamais eu la force d'épurer le *Parti conservateur* de ces éléments droitiers. Ils les ont au contraire plutôt instrumentalisés pour tenir le parti et se concilier ainsi l'électorat eurosceptique. C'est pour cela que David Cameron, Premier ministre depuis 2010, dans la perspective des prochaines élections générales, promet lors d'un discours le 23 janvier 2013 d'organiser, en cas de réélection, un référendum sur l'UE. Il rallie ainsi son aile eurosceptique. Il étouffe aussi la concurrence de l'*UKIP*, le parti alors dirigé par Nigel Farage, créé par des universitaires eurosceptiques dans les années 1990, cherchant à mobiliser l'électorat conservateur eurosceptique à son profit. Le référendum de 2016 correspond donc d'abord à l'une des promesses de la campagne conservatrice lors des élections générales victorieuses de 2015.

Au final, c'est donc ce troisième élément qui va à la fois déclencher le processus légal qui aboutit au *Brexit* en permettant un vote référendaire et qui va rendre ensuite la négociation du *Brexit* si difficile, puisque le *Parti conservateur* va devoir mettre en œuvre un choix dont sa

majorité interne, politique, économique et sociale, ne veut pas en réalité. Au sein même du Royaume-Uni, le contraste est d'ailleurs saisissant avec la situation écossaise. Le référendum de 2014 sur l'indépendance de l'Écosse, négocié avec Londres, est perdu par le *SNP*, mais sa tenue et son résultat négatif (55,3 % de non et 44,7 % de oui) correspondent à l'existence d'une grosse minorité d'électeurs écossais en faveur de l'indépendance et votant pour le *SNP*, et non pas à la gestion des divisions d'un seul parti de gouvernement.

La négociation d'un *Brexit* à la recherche de sa rationalité

Dans les jours mêmes qui suivirent l'annonce du résultat du référendum, la suite des événements s'annonça compliqué. David Cameron, qui s'était engagé fortement dans la campagne pour le oui au *Brimain* aux nouvelles conditions qu'il avait négociées avec les partenaires européens, devait laisser la place. Mais les personnalités les plus en vue du camp du *Brexit* au sein du *Parti conservateur* ne se bousculèrent pas pour prendre sa place, tant il était évident que leur attitude avait mené à un désastre. En effet, le point fort du soutien historique du *Parti conservateur* n'est autre que les intérêts financiers de la *City*. Or cette dernière n'avait vraiment rien à gagner à un *Brexit*, puisqu'elle risquait ainsi de perdre son rôle d'interface financière pour l'ensemble de l'Union européenne, et entre cette dernière et le reste du monde. Le *Parti conservateur* respecta ses procédures internes et ses députés finirent par choisir Theresa May le 13 juillet 2016 pour devenir Premier ministre.

Cette personnalité, qui avait été secrétaire d'État à l'intérieur sous les gouvernements Cameron, avait le mérite de représenter le point médian du *Parti conservateur*. Surtout elle ne s'était pas vraiment exposé dans un camp ou dans l'autre lors de la campagne électorale. Elle promit cependant dès le départ que le vote des Britanniques serait respecté. Elle ne cessera ensuite de répéter que « *Brexit means Brexit* » (le *Brexit* signifie le *Brexit*) et de repousser toute perspective de revenir sur le résultat du référendum au nom du respect de la volonté populaire.

Exaspérant déjà à ce stade les partenaires européens, le gouvernement de Theresa May mit cependant huit mois pour déclencher l'article 50 du TUE. Il lui fallut d'abord vérifier devant la Cour suprême du Royaume-Uni si l'exécutif seul avait le droit de prendre cette décision suite au référendum et s'il n'aurait pas fallu consulter les Parlements régionaux d'Écosse, du Pays de Galles et d'Irlande du Nord. Un vote fut finalement organisé début 2017 au Parlement pour autoriser l'exécutif à déclencher le processus. L'annonce officielle du retrait aux autres pays de

l'UE ne fut donc chose faite que le 29 mars 2017. Cela impliquait une date ultime du 29 mars 2019 pour la mise en œuvre du *Brexit*, juste deux mois avant les élections européennes de 2019 auxquelles il était hors de question désormais que les électeurs britanniques participent. Du côté de l'UE, les 27 États se mirent dès juillet 2016 d'accord pour nommer Michel Barnier, par deux fois ancien Commissaire européen français, comme leur représentant pour les négociations de retrait. Il entra en fonction dès le 1^{er} octobre 2016. La position de négociation des 27 fut, à la (bonne) surprise générale, unitaire : il s'agissait de ne rien concéder aux Britanniques sans une totale réciprocité dans les concessions de leur part, et de préserver l'intégrité du « marché unique » et de toutes les autres politiques publiques européennes. À mesure que les rounds de négociation se multiplièrent de juin 2017 à octobre 2018, et que des accords partiels furent actés (résidents britanniques dans l'Union européenne et inversement, solde de la participation britannique au budget européen, etc.), les observateurs virent s'effriter les positions intransigeantes de l'exécutif britannique : les rodomontades du *Hard Brexit* des premières semaines de Theresa May firent place au réalisme d'un *Brexit* de plus en plus *Soft*. Croyant se renforcer et se légitimer, Theresa May demanda avec succès au Parlement d'approuver la tenue d'élections générales anticipées le 8 juin 2017, elle ressortit cependant affaiblie de cette épreuve : le *Parti conservateur*, avec 42,5 % des suffrages, ne peut plus alors constituer seul une majorité parlementaire. Theresa May ne dut son maintien à son poste qu'au soutien des députés « unionistes » nord-irlandais, eurosceptiques, particulièrement hostiles à toute idée de frontière, fiscale ou autre, entre l'Irlande du Nord et le reste du Royaume-Uni. Le *Labour*, avec son *leader* Jeremy Corbyn, ambigu sur l'UE¹⁴, progresse à 40 %. L'*UKIP*, quant à lui, disparaît électoralement.

Au terme de ces négociations, marquées par les démissions successives des ministres eurosceptiques voyant dans chaque avancée des négociations un désastre pour leur cause, le gouvernement de Theresa May et les 27 autres pays de l'UE signent, lors d'un Conseil européen extraordinaire le 25 novembre 2018, deux textes. Il y a d'une part l'*Accord de retrait*, qui règle les conditions du divorce, et d'autre part, une *Déclaration politique fixant le cadre des relations futures de l'Union européenne et du Royaume-Uni*, qui prépare les conditions de l'union libre à

¹⁴ Le nouveau *leader* du *Labour* s'est engagé sans grand entrain pour le *Brexit* en 2016. Il semble espérer qu'une fois le Royaume-Uni sorti de l'UE, et le *Labour* arrivé aux affaires, il pourra appliquer une politique très à gauche sans les contraintes des règles européennes. Cependant, la majorité du *Labour* a réaffirmé clairement, lors de son Congrès de 2018, sa préférence européenne.

venir. En effet, contrairement à ce qu'avait espéré Theresa May au début des négociations, les autres pays de l'UE ont souhaité dissocier la conclusion du traité de retrait de celui d'un accord qui définirait à l'avenir la relation spécifique du Royaume-Uni avec l'UE. Dans le cadre de l'*Accord de retrait* (585 pages, 185 articles et 3 protocoles), rien ne change en réalité après le 29 mars 2019 dans le fonctionnement des politiques publiques de l'Union européenne jusqu'au 31 décembre 2020, à ce lourd détail près que le Royaume-Uni reste soumis à ces politiques sans plus pouvoir ni les décider ni les influencer. Il n'a plus de parlementaires européens, il ne siège plus dans les organes intergouvernementaux de l'UE, il ne nomme plus de juges dans ses organes juridictionnels. Cette période de transition doit permettre de négocier un futur accord définitif. Elle peut être rallongée, par accord des deux parties, jusqu'au 31 décembre 2022. À ce camouflet d'un *Brexit* voté en 2016 et n'entrant vraiment peut-être en application qu'en 2022 (sic), il faut ajouter l'imbroglie du *backstop* (« filet de sécurité ») destiné à résoudre l'impossible situation de l'Irlande du Nord. Les négociateurs ont voulu en effet concilier l'inconciliable : l'intégration économique de l'île d'Irlande toute entière et celle du Royaume-Uni tout entier. Ils ont du coup décidé que, tant que les négociations entre les deux parties n'auraient pas trouvé une autre solution, l'Irlande du Nord resterait dans le « marché unique » et tout le Royaume-Uni dans l'« union douanière » européenne. Les *Brexiters* y ont vu rapidement un abandon de possibilité de toute politique commerciale indépendante du Royaume-Uni, puisque cette disposition « provisoire » signifiait peut-être le maintien définitif du Royaume-Uni dans le cadre douanier de l'UE.

En dehors de ce problème spécifique de l'Irlande du Nord, qui n'avait pas été évoqué lors de la campagne référendaire de 2016 (O'Rourke, 2018), la lecture de la *Déclaration* ne laisse aucun doute : la partie britannique et la partie européenne entendent respecter *toutes* les contraintes liées à leur *interdépendance de fait*, et le Royaume-Uni redevient souverain dans cette très stricte limite. Le seul domaine, où, au terme de la période de transition, le Royaume-Uni se voit promettre par les 27 autres membres de l'UE une reprise en main de son destin est, sans surprise, celui de la fin de la libre circulation des personnes, sous réserve toutefois de réciprocité. L'afflux d'Européens pour venir librement travailler au Royaume-Uni ne sera donc plus possible. Pour le reste, selon la *Déclaration*, tout restera donc comme avant, à part que le pauvre venu d'ailleurs en Europe ne dérangera plus de sa présence le pauvre britannique et que Londres ne paiera plus rien à Bruxelles et inversement. *Much noise for nothing !* Au vu de

cet accord de retrait et de la déclaration qui l'accompagne, les partisans du *Hard Brexit* et ceux du maintien dans l'UE forment au moment où ce chapitre est rédigé une majorité de blocage au Parlement. Theresa May a toutefois réussi à ne pas être mise en minorité par son propre parti, et elle a survécu au vote de confiance organisé le 16 janvier 2018. Les Européens ont confirmé qu'il s'agissait de leur dernière offre, mais disent-ils vrai ? La suite est incertaine : le *Hard Brexit*, qui ferait du Royaume-Uni un pays étranger comme les autres, semble un saut dans l'inconnu ; le retour en arrière complet par organisation d'un second référendum semble désormais difficile à mettre en œuvre dans le délai du 29 mars ; enfin, le *Soft Brexit*, véritable humiliation telle qu'Albion n'en a pas connu depuis la crise de Suez en 1956, supposerait qu'une majorité de parlementaires l'acceptent *in extremis* par peur du *Hard Brexit*.

Conclusion

Au total, le *Brexit* traduit donc moins les difficultés de l'intégration européenne que celle du système politique britannique, coincé entre son parlementarisme et son aspiration à donner la parole directement au peuple. En effet, les causes profondes du *Brexit* résident dans l'insatisfaction économique et sociale des Britanniques, encore aggravée par l'austérité après 2010. Celle-ci résulte des choix économiques qui ont plongé le Royaume-Uni dans la division internationale du travail depuis les années 1960 prioritairement *via* la finance, et du rôle du *Parti conservateur* comme parti de gouvernement dominant depuis 1979 sur une ligne néo-libérale. Or, à force de rendre difficile, cruelle, sans espoir, la vie des Britanniques ordinaires, ceux-ci se sont révoltés par leur vote contre l'intégration européenne – alors même que les Conservateurs britanniques ont tout fait pour que les (rares) avancées sociales européennes ne s'appliquent pas au Royaume-Uni. Le désastre politique britannique ne démontre finalement pas grand-chose sur la possibilité ou l'impossibilité de quitter vraiment l'UE, au sens de prendre son indépendance comme le ferait un pays colonisé ou une nation se sentant mal dans son État : en effet, la volonté proprement politique de « grand large » est minoritaire, et ce n'est que par un extraordinaire *blame shifting* (déplacement du blâme) par le double jeu conservateur sur l'Europe qu'une majorité de Britanniques a voté pour quitter l'aventure européenne.

Partie 2. Gagner l'intérêt des citoyens

Chapitre 5

Valeurs de l'Union européenne, valeurs des Européens ?

Frédéric Gonthier

La dynamique de la construction européenne repose en grande partie sur l'idée que l'Union européenne peut s'affirmer comme une communauté inclusive de valeurs politiques, économiques et sociales. Depuis la fin des années 1990, l'élargissement et l'approfondissement de l'intégration ont toutefois conduit à réinterroger cette capacité de l'UE à promouvoir ses valeurs fondamentales et à garantir leur adéquation avec les valeurs des Européens. La question de l'attachement aux valeurs démocratiques est notamment revenue avec force suite à la candidature des pays d'Europe centrale et orientale. Aujourd'hui, le poids des différences culturelles entre nations est souvent invoqué comme l'un des freins principaux à l'intégration. Les forces politiques qui la remettent en cause imposent d'ailleurs, comme on a pu le voir avec le *Brexit*, un « retour au niveau national » (Cautrès, 2018).

Qu'en est-il de cette « unité dans la diversité » (*in varietate concordia*) dont l'UE a fait sa devise ? Les valeurs des Européens sont-elles aussi disparates qu'on l'entend parfois ? Sont-elles devenues plus semblables ou plus différentes à mesure que l'UE s'élargissait ? Les États candidats partagent-ils les mêmes valeurs que les membres fondateurs ? Plus largement, comment rendre compte des évolutions de valeurs qui travaillent l'UE ? Donnent-elles raison à l'idée d'un rapprochement progressif entre valeurs des Européens ? Ou accèdent-elles plutôt à l'idée inverse d'un divorce inexorable entre les peuples ?

L'Union européenne, un entrepreneur de valeurs

L'Europe occidentale s'est construite autour de quatre grandes caractéristiques : la démocratie, le capitalisme, l'État-nation et le primat de l'individu sur le groupe social (Mendras, 1997). La priorité donnée aux valeurs de la démocratie libérale et de l'économie de marché caractérise bien les premiers temps de la construction européenne. Dans le prolongement du Traité de Paris (1951) qui instituait une solidarité de fait entre les Européens en mettant l'accent sur la sauvegarde de la paix mondiale, le Traité de Rome (1957) – bien que signé surtout pour assurer l'intégration économique des États-membres –, mentionnait ainsi la volonté d'« affermir (...) les sauvegardes de la paix et la liberté ». Un pas supplémentaire dans l'engagement démocratique sera fait avec l'Acte unique (1986), les États-membres se déclarant

« décidés à promouvoir ensemble la démocratie en se fondant sur les droits fondamentaux ». L'entrée en vigueur du Traité de Maastricht en 1993 constituera une autre étape clef. Les États-membres confirmeront « leur attachement aux principes de la liberté, de la démocratie et du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales et de l'État de droit », « leur attachement aux droits sociaux fondamentaux » ainsi que leur désir de « renforcer le caractère démocratique et l'efficacité du fonctionnement des institutions » (article 2).

Le Traité d'Amsterdam (1997) viendra consolider la dimension d'efficacité économique, la protection des valeurs démocratiques et la politique sociale. Surtout, l'article 6 affirmera que « l'Union est fondée sur les principes de la liberté, de la démocratie, du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ainsi que de l'État de droit ». L'article 49 renforcera la place des droits de l'homme en faisant du respect de ces principes une condition pour devenir membre, tandis que l'article 7 instaurera un mécanisme de contrôle et de sanction en cas de violation. La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (2000) s'inscrira dans le même mouvement de sécurité juridique, en mettant en avant les valeurs universelles et indivisibles de dignité, de liberté, d'égalité, de solidarité et de citoyenneté. Son inclusion dans le Traité de Lisbonne (2007) consacrera sa valeur juridique en lui conférant un caractère obligatoire.

Depuis le début des années 2000, l'intégration communautaire autour des seules valeurs économiques est néanmoins mise à l'épreuve par la candidature des pays d'Europe centrale et orientale. Dans ce contexte, un groupe de réflexion sera lancé en 2002 par la Commission européenne sur le thème de « la dimension spirituelle et culturelle de l'Europe ». Il soulignera que le désir de paix et de prospérité ne suffisant plus à assurer la cohésion de l'UE, seule une culture commune pourra donner à l'Europe les ressources pour répondre à sa diversité grandissante. On voit combien les valeurs mises en avant par l'UE sont plastiques, multidimensionnelles et disputées. L'UE représente d'ailleurs un entrepreneur de valeurs – au sens d'un ensemble d'institutions mobilisées pour promouvoir des normes politiques et sociales – d'un genre particulier. Elle dispose à la fois de la puissance discursive pour se légitimer en promouvant certaines valeurs, et de la puissance normative pour réguler les sociétés et essayer de les faire s'adapter aux valeurs qu'elle promeut (Foret et Littoz-Monnet, 2014).

Deux grandes thèses sont généralement mobilisées pour expliquer l'influence de l'UE sur les valeurs des Européens (Akaliyski, 2018). Selon certains, l'UE impulserait une tendance à la convergence des valeurs entre pays européens. Cette convergence se réaliserait de trois manières complémentaires :

– sous la forme d'une diffusion verticale des valeurs (thèse de l'isomorphisme institutionnel postulant que l'UE peut inciter, voire contraindre les États à adopter certaines valeurs) ;

– par un processus de diffusion plus horizontale (thèse de l'hybridation culturelle considérant que la multiplication des contacts entre les peuples européens peut susciter une communauté d'appartenance et de destin) ;

– à travers une transformation des modes de vie (thèse selon laquelle la modernisation économique et le renouvellement générationnel conduiraient à une uniformisation des valeurs).

Pour d'autres, le poids des spécificités nationales est tel que la diffusion des valeurs européennes entraîne plutôt un mouvement de divergence. Plusieurs facteurs sont en effet susceptibles de modérer le processus d'eupéanisation des valeurs. Au niveau national, les incitations politiques peuvent être incompatibles avec celles portées par les institutions européennes ; les élites politiques peuvent n'avoir que peu de marges de manœuvre pour se conformer aux incitations européennes ; elles peuvent aussi ne pas s'identifier aux valeurs défendues par l'UE, comme c'est le cas dans certains régimes autoritaires où l'identité nationale est convoquée pour contester la supériorité morale de l'Union européenne. Beaucoup de chercheurs voient ainsi dans la permanence des identités culturelles une source de tension au sein de l'Europe. Ces « conflits de civilisations » peuvent notamment générer des mécanismes de polarisation, avec des écarts qui se creusent à mesure que certains États développent des valeurs similaires et que les autres s'éloignent en réaffirmant leurs particularités.

L'attachement aux valeurs d'autonomie : des évolutions parallèles plus que convergentes ou divergentes

Les valeurs promues par l'UE mettent donc au premier plan l'autonomie, l'indépendance de la personne et la garantie de ses droits fondamentaux. Dans quelle mesure ces valeurs se

retrouvent-elles dans les valeurs des Européens ? Commençons par préciser ce que l'on entend par valeurs des Européens. On définit habituellement les valeurs comme les orientations profondes qui structurent les représentations des individus et qui les prédisposent à agir dans un sens donné (Bréchon et Gonthier, 2014). Elles peuvent s'observer à l'échelle des individus, mais aussi à l'échelle des pays où elles dessinent de grands traits culturels partagés par une communauté nationale. Bien qu'il existe des variations fortes à l'intérieur des pays – les individus endossant des valeurs différentes –, plusieurs études ont mis en évidence que les différences de valeurs à l'intérieur des pays sont souvent moins fortes que les différences entre pays.

Comment mesurer l'adhésion des Européens aux valeurs d'autonomie de la personne qui sont défendues dans les traités européens ? Deux grands programmes d'enquêtes internationales visent aujourd'hui à examiner les valeurs des Européens dans différents domaines de la vie : la *European Values Survey* et la *World Values Survey*. Réalisées à des dates différentes depuis les années 1980, ces deux enquêtes comportent plusieurs questions communes permettant de suivre dans le temps l'adhésion des Européens aux valeurs d'autonomie. Pour ce faire, on a adapté un indice synthétique proposé par Christian Welzel (2013). Cet indice regroupe onze questions relatives à l'indépendance¹⁵, l'égalité¹⁶, la liberté de choix¹⁷ et l'expression des opinions¹⁸. Il va de 0 à 1 selon que les Européens soutiennent plus ou moins les valeurs en question, 1 indiquant un soutien maximum. On saisit donc ici l'attachement des Européens à un répertoire de valeurs similaires aux valeurs de la démocratie et des droits de l'homme soutenues par l'UE.

Le graphique 1 présente les moyennes de cet indice par pays¹⁹, en distinguant les membres fondateurs, les pays ayant rejoint l'UE après 1958, les candidats et candidats potentiels à

¹⁵ Les questions portent sur trois qualités (l'indépendance, l'imagination et l'obéissance) dont on demande aux Européens s'il faut ou non les encourager chez les enfants.

¹⁶ La sous-dimension combine deux questions mesurant le degré d'accord avec le fait de donner une priorité à l'emploi aux hommes sur les femmes, et aux nationaux sur les immigrés, quand les emplois sont rares.

¹⁷ On demande aux Européens dans quelle mesure ils trouvent l'avortement, le divorce et l'homosexualité justifiés.

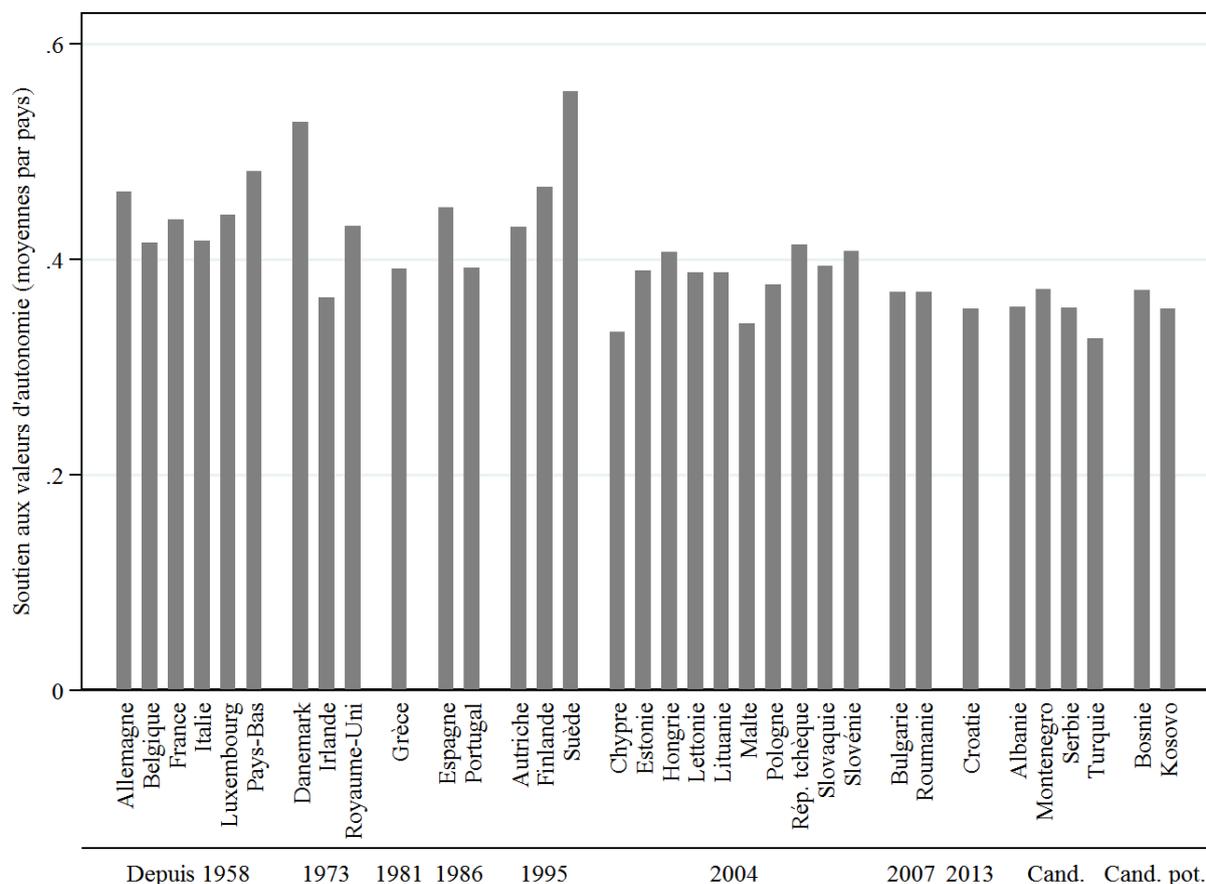
¹⁸ Les Européens valorisent cette sous-dimension lorsqu'ils mentionnent le fait « que les gens aient davantage leur mot à dire dans leur travail et leur quartier » et/ou le fait « d'augmenter la participation des citoyens aux décisions du gouvernement » et/ou le fait de « garantir la liberté d'expression », comme des objectifs que leur pays devrait atteindre au cours des dix prochaines années.

¹⁹ Les moyennes sont données ici pour la date d'enquête la plus récente. Elles masquent néanmoins les différences à l'intérieur des pays. Les valeurs d'autonomie sont notamment davantage soutenues par les personnes les plus jeunes, les plus diplômées et les plus favorisées économiquement.

l'entrée dans l'UE. On constate que les membres fondateurs et les pays ayant intégré l'UE à la suite des quatre premiers élargissements présentent des niveaux d'attachement aux valeurs d'autonomie plus élevés que les pays entrés à partir de 2004 et que les pays candidats. C'est tout particulièrement le cas des pays nordiques, de l'Allemagne et des Pays-Bas. Plusieurs facteurs expliquent ces écarts : des niveaux de vie et d'éducation tendanciuellement plus élevés au Nord de l'Europe, une culture politique plus participative et induisant une plus grande confiance dans les institutions politiques, des politiques publiques plus généreuses et visant à rendre les individus autonomes, mais aussi l'héritage d'une matrice protestante insistant sur l'émancipation individuelle...

À l'inverse, les pays d'Europe du Sud comme le Portugal et la Grèce, de même que l'Irlande catholique, sont plus en retrait ; ce qui peut notamment être attribué au poids de la religion et de la dépendance aux solidarités traditionnelles. La France occupe ici une position intermédiaire, au même titre que l'Espagne, l'Italie ou la Belgique. Les pays entrés depuis 2004, ou candidats à l'entrée, sont encore plus éloignés des membres fondateurs. L'un dans l'autre, c'est un écart très conséquent qui sépare la Suède où l'adhésion aux valeurs d'autonomie est la plus prononcée (0,56) de la Turquie où elle l'est le moins (0,33).

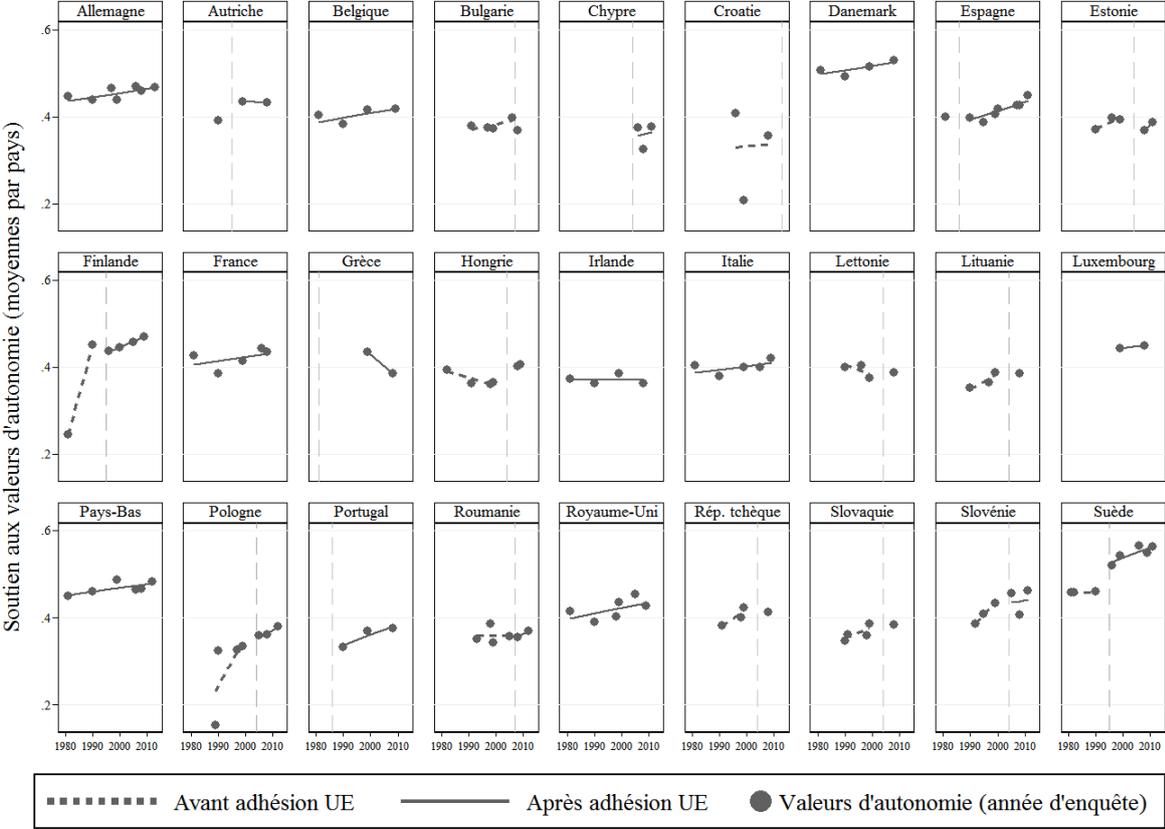
Graphique 1 : Soutien aux valeurs d'autonomie selon la date d'entrée dans l'UE (moyennes par pays)



Comment ce soutien a-t-il évolué au fil du temps ? Les membres les plus récents pourront-ils rattraper ceux de la première heure ? Le graphique 2 montre l'évolution des moyennes pour les 28 pays de l'UE (hors Malte) sous la forme de deux droites de régression, l'une antérieure à leur adhésion et l'autre postérieure. On voit que la majeure partie des pays de l'UE suit une même dynamique de progression des valeurs d'autonomie. Cette progression est très liée au renouvellement générationnel, les jeunes générations plus diplômées et plus ouvertes amenant avec elles des valeurs d'autonomie plus affirmées. Il reste que les écarts entre pays ont tendance à se maintenir dans le temps, même s'ils se translatent vers le haut. Typiquement, bien que les valeurs d'autonomie soient fortement en hausse en Espagne, au Portugal ou en Pologne depuis les années 1990, ces pays demeurent loin derrière la Suède ou le Danemark. Ce résultat invite à nuancer à la fois la thèse de divergence et celle de la convergence. L'attachement aux valeurs d'autonomie progresse, mais les pays européens suivent des chemins parallèles plutôt que convergents.

Aujourd'hui, à l'heure où l'UE fait face à une profonde crise de légitimité, nombreux sont ceux qui voient dans l'adhésion à des valeurs communes un moyen de faire advenir un peuple européen en capacité d'exercer une forme de souveraineté sur les décisions supranationales (Habermas, 2012). Les résultats présentés ici confirment qu'un socle de valeurs d'autonomie partagées existe bel et bien, qu'il a plutôt tendance à se renforcer au cours du temps et après l'entrée dans l'UE. L'attachement à la liberté de choix et à l'égalité d'opportunités, qui sont aussi des valeurs défendues par l'UE, progresse ainsi de manière continue depuis les années 1980. Pour autant, les États-membres épousent cette dynamique selon des rythmes assez différents ; ce qui laisse entrevoir le poids des caractéristiques nationales et corrobore l'idée d'une unité dans la diversité. Mais l'intégration européenne a toujours opéré ainsi de façon segmentée, certains États avançant dans une direction avant d'être suivis, voire rejoints par les autres. Dans quelle mesure l'intégration européenne peut-elle être un adjuvant pour les valeurs d'autonomie des Européens ? Des analyses statistiques plus élaborées indiquent que la progression des valeurs d'autonomie est renforcée avec l'adhésion à l'UE : toutes choses égales par ailleurs, cette progression est significativement plus forte après qu'avant l'entrée dans l'UE. Cela ne veut bien sûr pas dire que l'UE produit elle-même une telle progression, mais plutôt qu'elle l'accompagne et qu'elle offre un cadre politique, économique et institutionnel dans lesquels les logiques sociales de l'attachement à l'autonomie sont susceptibles de se développer. De ce point de vue au moins, sauver l'Europe peut sembler souhaitable.

Graphique 2 : Évolution du soutien aux valeurs d'autonomie de 1981 à 2014 (moyennes par pays)



Chapitre 6

Euroscepticisme, ambivalence, indifférence ? L'Europe est-elle condamnée à être illisible aux yeux des citoyens ?

Morgan Le Corre Juratic, Cal Le Gall et Virginie Van Ingelgom

À l'occasion des dernières élections européennes, Bruno Cautrès publiait un ouvrage intitulé *Les Européens aiment-ils (toujours) l'Europe ?* (2014). Dans cet ouvrage, l'auteur proposait de questionner la thèse d'un désamour croissant des citoyens envers l'UE en mettant en évidence les logiques plurielles des relations des citoyens à l'Europe. En cela, il répondait aux études qui insistaient sur la défiance des opinions publiques envers l'Union européenne (Hooghe et Marks, 2009). Selon ces travaux, les citoyens européens seraient devenus plus eurosceptiques à la suite des débats entourant la difficile ratification du Traité de Maastricht. Ainsi, la politisation accrue de l'enjeu européen aurait activé des attitudes eurosceptiques auprès des citoyens, attitudes que les élites politiques devraient aujourd'hui prendre en compte.

Dans la lignée de l'ouvrage de Bruno Cautrès, de nombreuses études ont évoqué un autre récit (Delmotte, Mercenier et Van Ingelgom, 2017 ; Duchesne *et alii*, 2013 ; Van Ingelgom, 2014). Celui-ci met en lumière, non pas une défiance croissante, mais un rapport ambivalent, voire indifférent à l'égard des questions européennes. Sans nier l'importance des contestations existantes face au projet européen, ce chapitre vise à mettre en lumière les réactions plurielles des Européens envers l'intégration européenne afin de dépasser cette image simplificatrice d'un désamour grandissant.

Qu'en est-il exactement aujourd'hui ? Suite à la crise économique et à l'augmentation de la visibilité des décisions européennes sur le plan national, les citoyens européens sont-ils devenus plus défavorables au processus d'intégration européenne ? Le vote des Britanniques en faveur du *Brexit* en 2016 ou encore les récents succès électoraux de partis eurosceptiques tels que l'*AFD* en Allemagne ou de la *coalition de Lega* et du *Mouvement Cinq Etoiles* en Italie, semblent accréditer l'idée que les citoyens européens seraient devenus de plus en plus eurosceptiques. Au contraire, il est présenté un constat plus nuancé : loin de ne refléter qu'une hausse de l'euroscepticisme, le rapport des citoyens à l'Union européenne apparaît aussi plus ambivalent suite à la politisation des questions européennes (Belot et Cautrès, 2008 ; Van Ingelgom, 2014).

Des Européens toujours plus eurosceptiques ?

À partir d'une analyse des données de sondages Eurobaromètre, nous proposons de détailler l'évolution des attitudes de soutien et de rejet des Européens à l'égard de l'UE²⁰. Les graphiques 1 et 2 décrivent les évolutions des attitudes des citoyens dans trois des pays fondateurs de l'Union et dont les populations sont historiquement largement en faveur du projet européen – la France, la Belgique, et l'Italie ainsi que des attitudes en Grande-Bretagne, pays historiquement eurosceptique. Le cas de l'Italie nous permet de détailler l'évolution pour un pays ayant été touché plus gravement par la crise économique. Le graphique 1 précise l'évolution des attitudes positives à l'égard de l'appartenance de son pays à l'UE alors que le graphique 2 s'attarde sur l'évolution des attitudes eurosceptiques.

Dans le temps long, l'analyse des Eurobaromètres confirme le constat d'une dégradation des attitudes positives des citoyens Européens, en même temps que du développement d'attitudes négatives vis-à-vis de l'UE. Comme cela est rappelé dans de nombreux chapitres de cet ouvrage, les citoyens seraient passés d'un « consensus permissif », en faveur du processus d'intégration et donnant carte blanche à leurs élites, à un « dissensus contraignant », en défaveur de la poursuite du processus et contraignant le jeu politique (Hooghe et Marks, 2009).

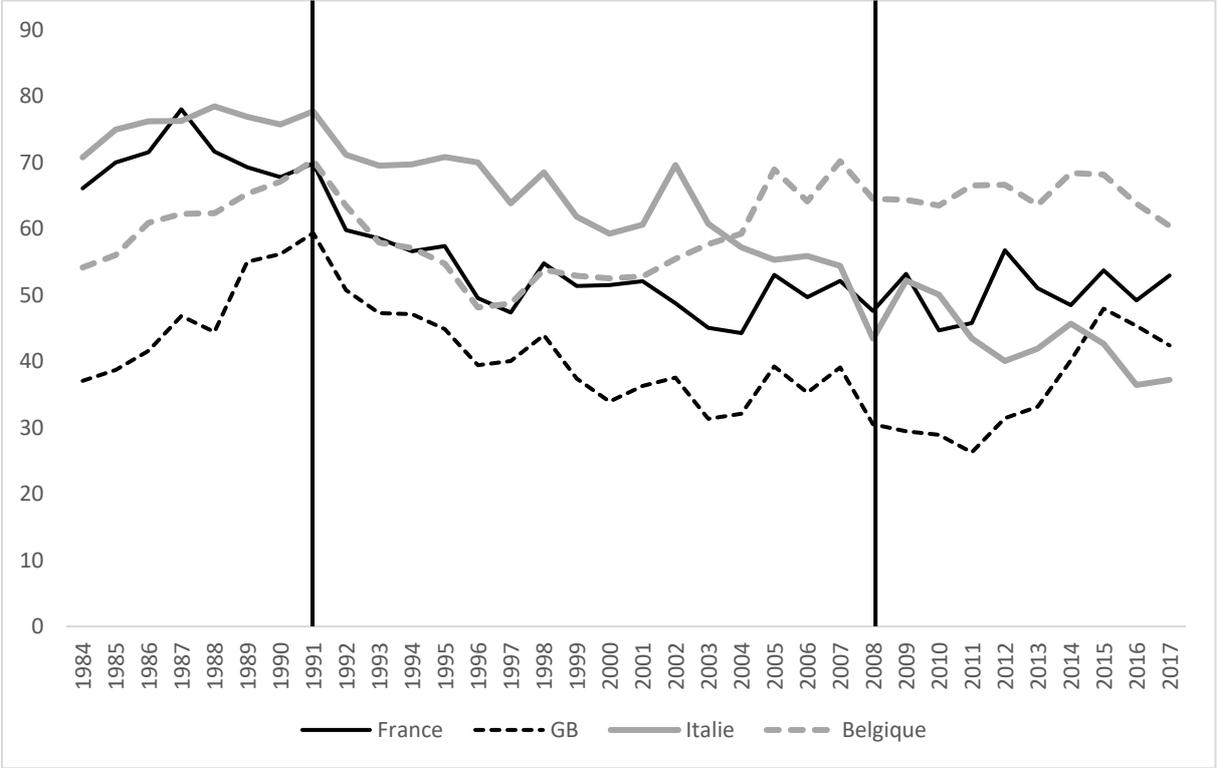
Plus particulièrement, l'Italie, faisant partie traditionnellement des pays les plus europhiles, a vu le soutien de sa population pour l'Europe décroître, passant de presque 80 % à la fin des années 1980 à environ 35 % en 2017. Les attitudes eurosceptiques en Italie, quasi inexistantes en 1984, ont gagné 15 points sur les trente dernières années, représentant 18 % en 2017. Les attitudes des Français semblent suivre un schéma similaire, bien que moins radical, en particulier depuis la crise économique. Si le cas de la Grande-Bretagne s'illustre comme systématiquement moins europhile et plus eurosceptique que ses voisins, l'évolution des attitudes positives est largement similaire, enregistrant un déclin important depuis la difficile ratification du Traité de Maastricht. Depuis 2011, les attitudes europhiles connaissent néanmoins un regain, passant d'environ 30 % en 2011 à 50 % environ en 2015. De manière

²⁰ Compte tenu du format limité de ce chapitre et afin de nous permettre de développer au mieux notre propos, nous nous focaliserons ici uniquement sur une analyse de l'évolution dans le temps des attitudes des citoyens européens envers l'appartenance de leur pays à l'Union européenne. La question des Eurobaromètres est formulée comme suit : « D'une façon générale, pensez-vous que le fait pour (notre pays) de faire partie de l'UE est... ». Il s'agit d'une question classique du soutien général à l'Union européenne et largement mobilisée par la littérature.

surprenante, la tendance à l'accroissement des attitudes négatives vis-à-vis de l'Europe semble ainsi s'interrompre en France et en Grande-Bretagne à partir de la crise économique de 2008, passant respectivement de 18 % et 38 % en 2008 à 12 % et 28 % en 2017. Le cas de la Belgique remet lui aussi largement en cause la thèse d'une chute des attitudes positives à l'égard de l'intégration européenne. En effet, depuis 2005, le niveau de soutien est revenu à un niveau similaire à celui qui prévalait dans la période précédant Maastricht. Le cas belge surprend par la stabilité des attitudes positives et négatives à l'égard de l'Union européenne, et ce malgré les « crises » rencontrées par le projet européen depuis 2008.

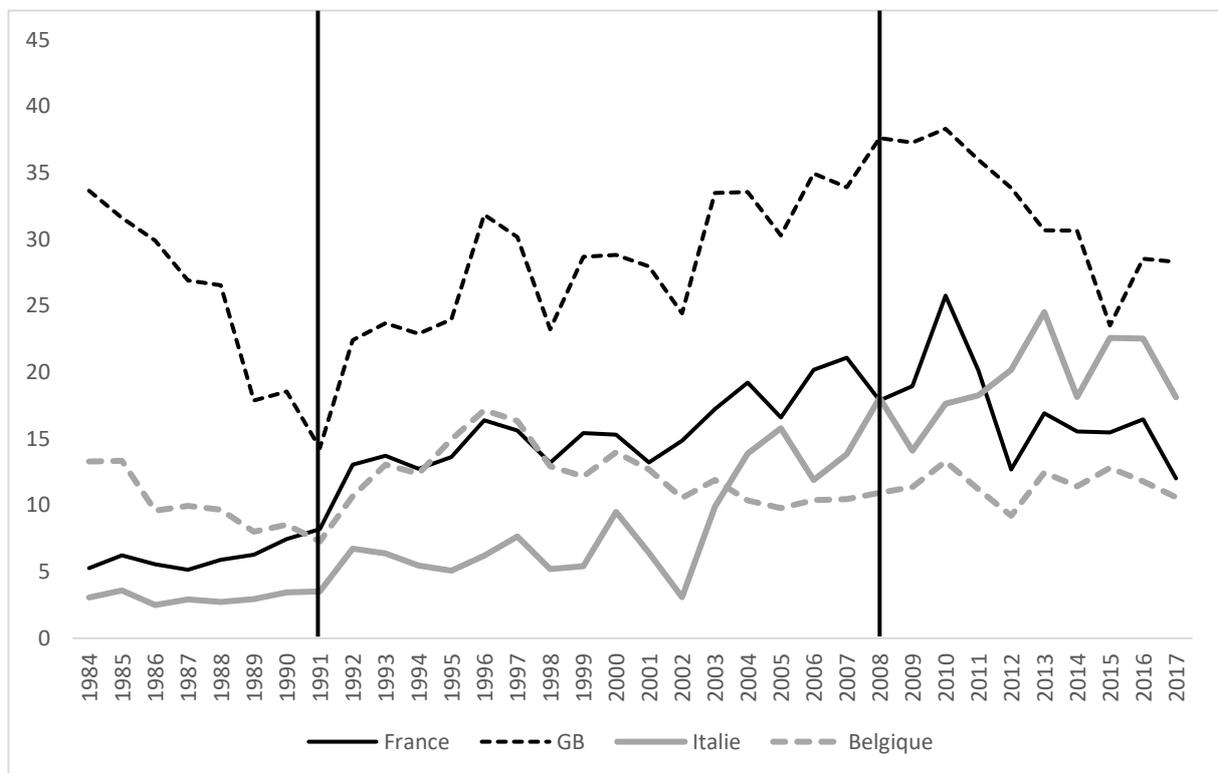
Bien que les données Eurobaromètre confirment un déclin des attitudes positives et une montée des attitudes négatives envers l'UE, il ne s'agit que d'une partie des changements dans la structure de l'opinion publique vis-à-vis de l'Europe. À cet égard, l'impact de la crise économique et monétaire est à nuancer. Alors qu'en Italie, les attitudes eurosceptiques se voient renforcées depuis 2008, ce n'est cependant pas le cas dans les trois autres pays étudiés.

Graphique 1 : L'adhésion à l'Union européenne est une « bonne chose » – moyenne annuelle en Belgique, France, Grande-Bretagne et Italie.



Données Eurobaromètre (1984-2017)

Graphique 2: L'adhésion à l'Union européenne est une « mauvaise chose » – moyenne annuelle en Belgique, France, Grande-Bretagne et Italie.



Données Eurobaromètre (1984-2017)

Des Européens plus ambivalents ?

Bien plus importante encore que la montée des attitudes négatives vis-à-vis de l'Europe, c'est la montée de la catégorie des citoyens déclarant que l'UE n'est « ni une bonne, ni une mauvaise chose » qui augmente le plus au cours des trois dernières décennies. En effet, comme l'illustre le graphique 3, la part des citoyens dits « ambivalents » vis-à-vis de l'Europe augmente nettement depuis les années 1990.

De plus, cette part est bien plus importante que celle des eurosceptiques dans les pays fondateurs de l'Union. Ainsi en 2017, ils représentent 40 % des interrogés italiens, soit bien plus que les 15 % des citoyens déclarant que l'appartenance à l'UE est une « mauvaise chose ». La France et la Grande-Bretagne enregistrent des évolutions très similaires entre 1992 et 2014. Cependant, la Grande-Bretagne connaît depuis 2013 un déclin important des attitudes « ambivalentes », perdant 13 points entre 2013 et 2017.

En somme, nous observons ces dernières années en Europe non seulement une restructuration de l'opinion publique autour de la montée d'attitudes eurosceptiques, mais surtout l'accroissement d'attitudes indifférentes et ambivalentes des citoyens vis-à-vis de l'Union.

Graphique 3 : L'adhésion à l'Union européenne n'est « ni une bonne chose, ni une mauvaise chose » – moyenne annuelle en Belgique, France, Grande-Bretagne et Italie.



Données Eurobaromètre (1984-2017)

La politisation de l'enjeu européen : plus d'euroscepticisme et/ou plus d'ambivalence ?

Comment rendre compte de ces évolutions diverses ? La plupart des travaux sur ce sujet considèrent que l'appropriation des enjeux européens par les citoyens relève d'un mécanisme de « politisation ». Plus précisément, la visibilité de l'enjeu européen est considérée comme l'un des facteurs ayant contribué à structurer le rapport des citoyens à l'Europe, notamment vers plus d'euroscepticisme après 1992 (Hooghe et Marks, 2009). L'argument est simple : les individus ont plus tendance à se positionner sur une question – ici l'appartenance de leur pays à l'UE – lorsque cette dernière est digne d'intérêt pour eux.

De Wilde et Zürn (2012) considèrent que l'autorité croissante de l'UE sur les décisions politiques nationales est un élément essentiel pour comprendre l'augmentation de l'intérêt porté envers les questions européennes. En effet, dès lors que les conséquences, qu'elles

soient positives ou négatives, se font ressentir, les citoyens sont plus susceptibles de se positionner sur n'importe quel enjeu. La mise en place de la monnaie unique en 2000 ou de politiques sectorielles très visibles comme l'agriculture ou le programme Erasmus, mais aussi plus récemment avec les politiques d'austérité permettent à certains citoyens de percevoir concrètement les retombées politiques européennes sur leurs vies quotidiennes. Dans cette perspective, la politisation de l'enjeu européen est uniquement censée amener un regain d'intérêt, ce que beaucoup de travaux ne remarquent pas.

D'autres études considèrent que la politisation de l'enjeu européen dépend surtout de la mise à l'agenda par les partis politiques. Ici, l'hypothèse est que les partis sont les principaux acteurs permettant de rendre visible l'intégration européenne. Dans le cas de l'enjeu européen, ainsi que le rappelle le chapitre 9 ci-dessous, la plupart des études ont indiqué le rôle moteur des entrepreneurs eurosceptiques dans la mise à l'agenda des questions européennes (Hooghe et Marks, 2009). L'exemple du parti *UKIP* ou la campagne du « non » à l'occasion du référendum sur le *Brexit* sont particulièrement intéressants de ce point de vue (Hobolt, 2016). Selon ces travaux, la politisation de l'enjeu européen aurait donc contribué à exacerber l'euro-scepticisme.

Cependant, la montée des attitudes ambivalentes au cours des trente dernières années amène aussi à considérer l'absence de visibilité des enjeux européens comme pouvant expliquer leur difficile appropriation de la part des citoyens. Tout d'abord, pour une grande majorité de citoyens européens, l'Union européenne n'est pas ou peu visible, notamment du fait de sa faible médiatisation vis-à-vis d'enjeux nationaux, ou encore de sa complexité liée à son caractère multi-niveau et de sa responsabilité variable selon que l'on se trouve, par exemple, dans un pays de la zone euro ou de l'espace Schengen (Hobolt et Tilley, 2014). Des études qualitatives – basées notamment sur des entretiens collectifs – ont également permis de mettre en lumière la faible saillance des enjeux européens pour les citoyens (Delmotte, Mercenier et Van Ingelgom, 2018 ; Duchesne, Frazer, Haegel et Van Ingelgom, 2013 ; White, 2011) et une certaine « euro-indifférence » (Van Ingelgom, 2014).

De plus, la politisation des enjeux européens par les partis peut également mener à un renforcement de l'ambivalence et de l'indifférence des citoyens. En effet, l'opposition accrue des partis sur le processus d'intégration européenne, en rendant visibles les différentes alternatives politiques, pourrait complexifier la prise de position des citoyens vis-à-vis de

l'Europe plutôt que de les séparer en deux camps distincts d'euroseptiques et d'europhiles (Down et Wilson, 2008 ; Le Corre Juratic et Versailles, 2018).

Conclusion

Plus que l'eurosepticisme, c'est sans doute l'ambivalence et l'imprédictibilité qui en découle qui contraignent aujourd'hui les décideurs européens et l'indifférence génératrice d'apathie qui mine la légitimité du processus d'intégration européenne (Van Ingelgom, 2012). Finalement, l'enjeu de tout système politique ne réside-t-il pas dans le défi d'arriver à mobiliser des soutiens qui légitiment son action, en se gardant bien du double péril de l'indifférence et de la politisation excessive ?

Loin de toute tentation prophétique, ce texte a donc mis en lumière plusieurs évolutions récentes, centrales dans le cadre d'une réflexion sur l'acceptation de l'ordre politique européen par les citoyens. La politisation accrue de l'enjeu européen semble avoir des effets contradictoires. En ce sens, cette conclusion rejoint Marc Abélès lorsqu'il déclare que « L'Europe représente curieusement ce qui nous est le plus contemporain et une sorte de planète éloignée que les citoyens scrutent avec appréhension (parfois avec résignation). En ce qui concerne le chercheur, le travail d'analyse des mécanismes européens vise à limiter cette distance planétaire » (Abélès, 1998). Intégrer les logiques plurielles de relations entre les citoyens et l'UE dans toute réflexion portant sur la légitimité du processus d'intégration européenne est probablement une première étape permettant de réduire cette distance et de comprendre ces citoyens que les spécialistes des questions européennes scrutent de plus en plus avec appréhension.

Chapitre 7

L'abstention aux élections européennes est-elle irrémédiable ?

Raul Magni Berton

Est-il important que les gens votent lors des élections ? Après tout, le vote en France est un droit, et les gens sont tout à fait libres de ne pas y faire recours. Le problème, cependant, est que certaines catégories de la population s'abstiennent beaucoup plus que d'autres : les jeunes, les catégories peu éduquées et moins riches. Or, moins elles votent, moins les candidats seront incités à défendre leurs intérêts pour obtenir leur vote. Si donc, dans l'Union européenne ou ailleurs, ces catégories votent très peu, les politiques qui suivront bénéficieront de plus en plus aux vieux, éduqués et riches. Car ce sont leurs voix que les partis politiques se disputeront.

Depuis 1979, première élection du Parlement européen, l'abstention aux élections européennes est forte, en moyenne de 47 %. Mais derrière cette information bien connue, se cachent trois précisions qui aggravent le diagnostic :

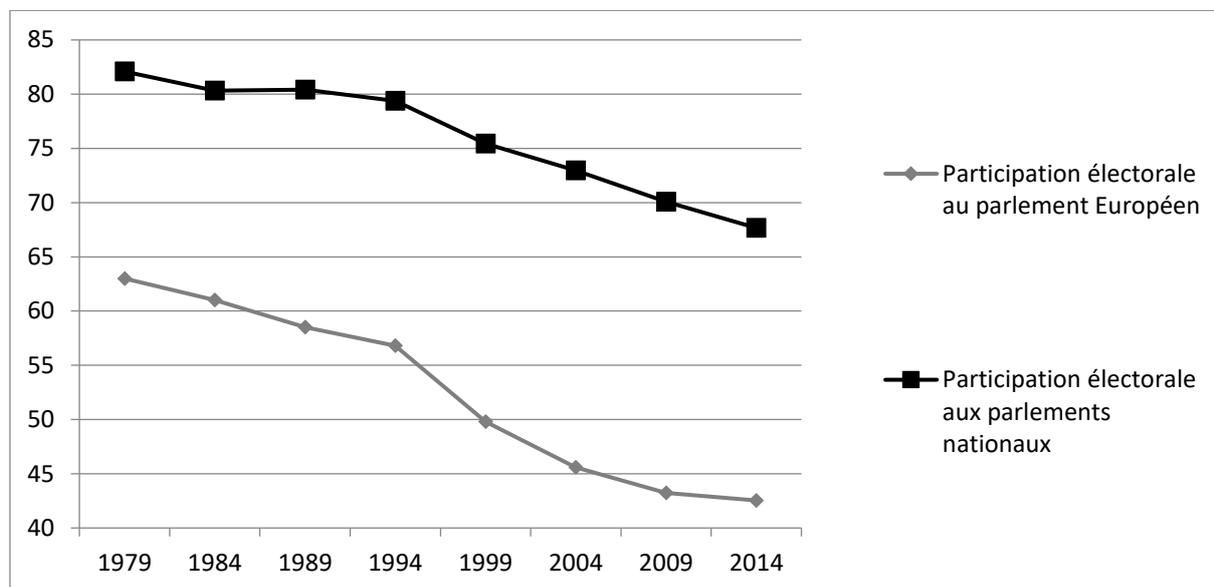
- en moyenne, les élections européennes attirent un quart d'électeurs en moins que les élections nationales ;

- cet écart s'accroît avec le temps, si au xx^e siècle l'écart était environ de 20 %, il est autour de 26 % au xxi^e siècle ;

- cet écart est d'autant plus étonnant, que l'abstention dans les élections nationales augmente aussi, et que, en moyenne, nos grandes démocraties européennes sont passées de 82 % de participation électorale autour de 1980 à 68 % dans les dernières années.

La crise de la participation politique aux élections européennes va donc dans le même sens que celle qu'on observe déjà dans chaque pays, et elle est même aggravée. L'abstention aux élections européennes est non seulement forte, mais toujours plus forte. Ces trois aspects, visibles dans le graphique 1, sont plus ou moins étonnants. Les analyser un par un permettra d'identifier les différents problèmes qu'ils soulèvent et les solutions qui peuvent y être apportées.

Graphique 1 : Comparaison de la participation électorale au Parlement européen et dans les élections parlementaires nationales



Légende : le taux de participation aux élections européennes concerne tous les pays membres de l'UE. Le taux de participation électorale dans les parlements nationaux est estimé à partir des cinq pays les plus peuplés de l'UE – Allemagne, France, Grande-Bretagne, Italie et Espagne – qui regroupent plus de 60 % des électeurs inscrits dans l'Union européenne.

Le Parlement européen moins excitant que le Parlement français ?

Certainement. Comme l'a déjà mis en évidence le chapitre 2, la moindre mobilisation au parlement européen est tout ce qu'il y a de plus prévisible. Au vu des connaissances actuelles sur le comportement électoral (voir Déloye et Mayer, 2017), cela ne pouvait en être autrement. Premièrement, chaque électeur a un impact beaucoup plus faible sur le résultat. Au Parlement européen, il n'y a que 72 députés français. Il y en a 577 dans l'hémicycle national. L'influence de chaque électeur est donc huit fois plus élevée aux élections parlementaires nationales. Or, les électeurs ne sont pas incohérents : moins on compte, moins on vote.

Cependant, l'influence de son propre vote n'est pas la seule explication. Par exemple, les électeurs votent peu aux élections locales, alors que leur vote compte plus. Un deuxième facteur extrêmement important à prendre en compte est l'importance du résultat de l'élection. Autrement dit, le nombre de décisions ayant un impact direct sur nos vies qui peuvent être prises par le groupe majoritaire. Comme l'ont bien montré les chapitres précédents, l'impact du Parlement européen reste toujours relatif et l'importance du Conseil explique que le niveau

national soit toujours central dans la prise de décision au niveau européen. Tout cela mène à la conclusion suivante : les électeurs continuent à ne pas être incohérents, puisqu'ils votent surtout là où c'est important de le faire.

Pour ces deux raisons, il serait assez étonnant que l'abstention aux élections européennes soit similaire à celle des élections nationales. Lorsqu'on analyse les compétences des deux parlements et l'influence que le citoyen peut avoir sur le résultat, on comprend aisément le fort taux d'abstention aux élections européennes. En dépit des appels à voter ou de campagnes électorales couteuses, il est difficile de convaincre des électeurs qui, par ailleurs peu informés des rouages de l'UE, sentent bien qu'on ne parle du Parlement européen qu'une fois tous les cinq ans. Ou bien s'ils en entendent parler entre deux échéances électorales, sur des sujets comme le glyphosate ou le CETA, le lien avec le résultat des élections européennes précédentes et la majorité qu'elles ont éventuellement permis de composer, pourtant crucial si l'on veut que les citoyens donnent du sens à leur vote, est rarement fait.

Quelques pays ont néanmoins trouvé le moyen de faire voter un peu plus leurs électeurs. Non pas en appuyant sur l'importance du vote, mais en réduisant les inconvénients du vote, qui sont généralement le fait de devoir se déplacer jusqu'au bureau de vote, renoncer à faire autre chose à ce moment-là, et se souvenir que ce jour-là il faut voter. La Belgique, par exemple, essaye autant qu'il est possible, de tenir les élections nationales en même temps que les élections européennes. Les électeurs font donc d'une pierre deux coups, et votent davantage. C'était le cas en 1999, où seulement 9 % des électeurs se sont abstenus. Ce chiffre est néanmoins à relativiser : en Belgique l'abstention est sanctionnée par une amende et, par conséquent, la participation est forte. Néanmoins, c'est bien en 1999 que l'abstention a été la plus faible lorsqu'elle est comparée aux élections antérieures et postérieures. Et cela, malgré le fait que les élections de 1999 connaissent partout en Europe une montée très forte de l'abstention (voir tableau 1).

La solution basée sur l'adaptation du calendrier électoral national au calendrier européen ne règle pas intégralement le problème du faible intérêt pour l'Europe : si elle produit de la participation supplémentaire, c'est qu'elle facilite la tâche des électeurs. Cependant, il est vraisemblable que l'harmonisation du calendrier conduise à placer les enjeux européens au cœur des débats de campagne, au moment où les électeurs les suivent davantage. En outre, le fait qu'il soit moins contraignant de voter (un seul déplacement au bureau de vote au lieu de

deux) peut inciter les électeurs à porter un plus grand intérêt aux candidats. Mais surtout, la simultanéité des élections, en fournissant des motivations supplémentaires à voter, peut réduire l'écart de participation entre les catégories de la population qui votent régulièrement et celles qui s'abstiennent souvent, ce qui pourrait entraîner les partis et les candidats à leur prêter une oreille plus attentive.

La baisse de participation aux élections européennes : bien moins prévisible

S'il est facile de savoir pourquoi on vote moins aux élections européennes qu'aux élections nationales, il est plus difficile de comprendre pourquoi la baisse de la participation touche particulièrement les élections européennes. Certains facteurs vont dans ce sens : l'UE s'est élargie. L'impact de chaque vote décroît en conséquence, puisque le nombre de députés par pays décroît. De plus, les pays de l'Europe de l'Est – où le taux d'abstention est généralement élevé – entrent dans les statistiques électorales. Ces deux facteurs font qu'une montée de l'abstention était prévisible, notamment en 2009 avec l'entrée de 12 pays simultanément. Le problème est que cela ne correspond pas aux données, qui attestent que la plus grande montée de l'abstention a été enregistrée avant l'élargissement, en 1999. Et cela ne concerne pas les nouveaux entrants, mais bien les États intégrés auparavant, à l'image de la France qui connaît sa plus grande progression de l'abstention cette année-là.

En outre, la progression de l'abstention va de pair avec un accroissement des pouvoirs de l'UE après l'entrée en vigueur du Traité de Maastricht en 1993, puis du Traité de Nice en 2003, et un accroissement des pouvoirs du Parlement européen suite à l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne en 2009. Tout cela devrait aller dans le sens d'une plus grande importance du Parlement européen, et donc d'un plus grand intérêt de la part des électeurs. Or, après l'entrée en vigueur de chaque traité, on observe une baisse de la participation électorale aux élections européennes. Il en va de même après l'entrée en vigueur de l'Euro en 2002, qui, s'il ne dépend pas directement du Parlement européen, contribue tout de même à mettre en lumière les décisions prises au sein de l'UE.

Tout cela confirme qu'un accroissement des pouvoirs du Parlement européen n'est pas suffisant pour accroître la participation électorale, du moins telle qu'elle a eu lieu. Il n'est donc pas à exclure que cette hausse relative des pouvoirs du Parlement européen ne fasse pas illusion auprès des électeurs concernant son faible impact sur la vie politique. On peut en voir

un exemple concret avec les crises externes à l'UE, telles que celle économique ou migratoire, où le Parlement s'est révélé inefficace.

Les solutions à apporter sont donc plus complexes puisqu'elles nécessitent des changements institutionnels beaucoup plus radicaux, impliquant une place prépondérante du Parlement dans les décisions au niveau européen.

L'écart croissant entre participation aux élections nationales et européennes : encore moins prévisible

Le dernier aspect à noter est que l'écart entre le taux d'abstention aux élections européennes et celui aux élections nationales s'accroît. Pourtant, dans les élections nationales, les citoyens s'abstiennent de plus en plus. Depuis la fin des années 1970, la participation électorale aux élections nationales a baissé de 14 points. Sur la même période, la participation aux élections européennes, elle, a baissé de 20 points.

Ce résultat est étonnant dans la mesure où, au fur et à mesure que des compétences nationales sont transférées au niveau européen, on devrait s'attendre à ce qu'il y ait également un transfert d'électeurs : qu'ils votent de moins en moins aux élections nationales, et de plus en plus aux élections européennes. L'écart, par conséquent, devrait se réduire. Or, c'est le contraire qui arrive. Certains travaux récents avancent l'idée que, en réalité, l'interconnexion des économies – c'est-à-dire la mondialisation – réduit fortement la marge de manœuvre des gouvernants, que ce soit au niveau national ou européen (Le Gall, 2017). Voter, en somme, sert de moins en moins puisque les choix qui s'offrent à nos gouvernants – surtout les choix économiques et financiers – se sont fortement retreints.

De ce point de vue, la baisse de participation dans *toutes* les élections n'est pas un phénomène qui est propre à l'Union européenne. Il peut être vu comme un échec de la politique face à l'économie, ou de la démocratie face au marché. Ce phénomène va bien au-delà des objectifs du présent ouvrage, si ce n'est qu'il faut comprendre la place spécifique de l'UE, qui souffre particulièrement de cette baisse de participation politique globale.

Le constat est que l'Union européenne n'a jamais été un centre de décision fort, et son essor a coïncidé avec une dépendance croissante des pays au marché mondial. Bien que l'Europe puisse être vue comme une protection face à cette évolution, elle peut être également synonyme de légitimation de cette évolution. Par exemple, le principe de l'indépendance de la

BCE est cohérent avec une logique d'insertion dans le marché mondial, mais exclut le contrôle des citoyens européens sur la politique monétaire.

Il faut bien voir que cette situation explique certes la montée de l'euroscepticisme, mais non la baisse de participation aux élections européennes. Après tout, le Parlement étant le seul lieu européen où les citoyens désignent directement leurs représentants, cela devrait plutôt les motiver à y envoyer des élus eurosceptiques, plutôt que de s'abstenir. D'ailleurs, les analyses sur les citoyens qui déclarent s'abstenir montrent que ce ne sont pas eux qui sont les plus révoltés ou les plus protestataires (Rich, 2015). Cependant, l'abstention devient compréhensible lorsque le constat d'un faible impact de la politique – notamment européenne – sur la vie quotidienne des électeurs n'est pas accompagné par un rejet du système par ces derniers. Pour beaucoup de personnes, la politique est complexe, et se faire une idée est exigeant. Parfois, les électeurs peuvent avoir le sentiment que cela vaut la peine, d'autres fois ils y renoncent. Ce refus est d'autant plus grand que les enjeux des élections et l'impact des électeurs est faible. À titre d'exemple, la participation des Français aux élections régionales a baissé de presque 25 points en 30 ans, soit 5 points de plus que la baisse observée dans les élections européennes. Il n'y a donc pas de spécificité européenne : en tant qu'élection de second ordre elle souffre davantage de la montée de l'abstention.

À partir de là, il est bien difficile d'avancer des solutions simples. C'est bien l'ensemble de nos systèmes politiques qu'il convient de transformer, et non seulement celui de l'Union européenne. Lorsque l'offre de politiques publiques – notamment les politiques économiques – redeviendra polarisante, les citoyens se voteront davantage, notamment pour élire leurs représentants au Parlement européen.

Conclusion : solutions techniques, solutions profondes

Un taux élevé d'abstention est un symptôme d'une maladie démocratique. Il y a des solutions techniques relativement accessibles pour faire baisser la fièvre, et des solutions plus profondes pour éradiquer la maladie. Il ne faut pas mésestimer les premières : combattre le symptôme, plutôt que la maladie, n'est pas inutile et peut permettre de ne pas aggraver les choses. Comme il a été noté, l'abstention n'est pas seulement un pur symptôme, parce qu'elle a elle-même des effets concrets. En particulier, elle décourage les élus à se préoccuper des intérêts des catégories qui votent peu, dans la mesure où cela ne leur rapporte pas grand-chose de s'y

intéresser. Cependant, il est évident que s'en prendre à la racine est sans doute une option plus prégnante, même si également plus difficile.

Au sujet des solutions techniques, une seule a été suggérée jusqu'à présent : adapter le calendrier national au calendrier européen. Cela accroîtrait certainement la participation aux élections européennes. Le problème principal, cependant, est que toute élection anticipée, due par exemple à une dissolution, décalerait à nouveau le calendrier. Une autre solution est de mettre en place le vote obligatoire, comme il est pratiqué en Belgique ou au Luxembourg. Prévoir une amende pour les non votants accroît fortement le taux de participation. Cela nécessiterait également d'introduire en France l'inscription sur les listes électorales automatique. Enfin, un dernier moyen d'augmenter la participation électorale est d'autoriser le vote sur Internet. Cette seule mesure ne réduit pas drastiquement le taux d'abstention, mais a l'avantage de faire plus voter les jeunes, qui sont généralement fortement sous-représentés parmi les votants (Goodman et Stokes, 2018). Certains pensent qu'un changement de système électoral pourrait également être utile, mais les études sur le sujet montrent que, d'une part, l'effet est peu important, et, d'autre part, ce sont les systèmes proportionnels qui favorisent légèrement la participation électorale, ceux précisément utilisés dans les élections européennes (Cox, 2015). Dans l'ensemble, en dépit de quelques ajustements institutionnels, simultanéité des calendriers et obligation de voter, assortis de l'introduction du vote sur Internet sont les solutions techniques les plus efficaces et les plus simples à mettre en place.

Si maintenant on s'aventure sur des diagnostics plus profonds, les solutions sont beaucoup moins certaines et parfois très difficiles à mettre en place. Elles passent souvent par une plus forte démocratisation, avec davantage de droits politiques pour les citoyens. Le processus de création de l'Union européenne a parfois été comparé à celui des cantons suisses, connaissant également un format confédératif, des élargissements successifs, puis une consolidation fédérale multilinguistique. La Suisse, grâce à son système très démocratique et une division des pouvoirs extrême, est l'un des rares pays – sinon le seul – d'Europe occidentale à n'avoir pas connu une montée de l'abstention, ni un rejet de la classe politique et à maintenir un niveau élevé de satisfaction à l'égard du système politique. Ce que la Suisse a réussi à faire, l'Europe pourrait le faire... à moins qu'il ne soit déjà trop tard.

Partie 3. Intégrer le conflit politique

Chapitre 8

Les grands partis de gouvernement peuvent-ils perdre les élections européennes ?

Christophe Bouillaud et Simon Persico

Les élections européennes devraient représenter le moment où les citoyens européens expriment leur jugement, positif ou négatif, sur l'action passée de la majorité parlementaire qui a gouverné l'UE lors des cinq années de la mandature qui s'achève. Elles devraient donc offrir aux électeurs la possibilité de remettre en cause les contours de la coalition partisane au pouvoir et d'en choisir une nouvelle. Après tout, la possibilité de l'alternance constitue l'un des critères minimaux à l'aune duquel on évalue la nature démocratique d'un régime (Dahl, 1989).

Pourtant, si huit législatures se sont écoulées depuis la première élection du Parlement européen au suffrage universel direct en 1979, la coalition partisane dominant la Commission européenne et formant la majorité du Parlement européen est restée étonnamment stable. Le club des partis gouvernant l'UE reste en effet, à quelques exceptions près (Conservateurs britanniques par exemple), circonscrit aux trois grands groupes historiques du Parlement européen : celui du *Parti populaire européen* (PPE) qui rassemble les partis chrétiens-démocrates et des partis libéraux-conservateurs, celui du *Parti socialiste européen* (PSE) qui regroupe les partis sociaux-démocrates, et celui de *l'Alliance des Libéraux et Démocrates pour l'Europe* (ALDE) qui fédère les partis libéraux de centre-droit et de centre-gauche. Les représentants de ces mêmes trois vieilles familles partisanes dominent aussi la part « intergouvernementale » de l'UE, soit le Conseil européen et les diverses formations ministérielles du Conseil de l'Union européenne, puisqu'ils regroupent la plupart des partis ayant dominé la vie politique des pays européens depuis 1945.

Cette stabilité, d'autant plus étonnante que ces grands partis de gouvernement se voient contestés lors des élections nationales, s'explique par la logique même des « élections nationales de second ordre » que constituent les élections européennes : les mouvements de balanciers constatés au niveau national autour de la critique des gouvernements en place n'ont pas d'effet au niveau européen à défaut d'aller dans le même sens. Cette stabilité s'explique aussi par la nature « consensuelle » du processus décisionnel européen, où l'on privilégie la constitution de grandes coalitions très largement majoritaires, rendant par là-même improbable une quelconque alternance.

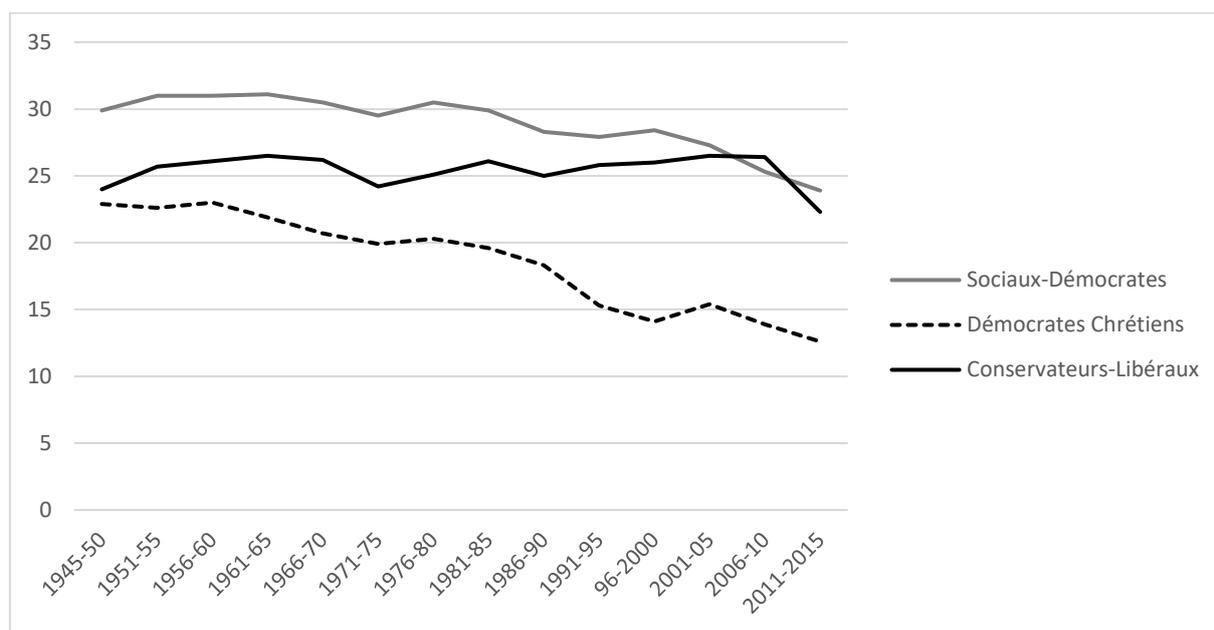
Le club des partis de gouvernement et son déclin lors des élections nationales

Quatre grandes familles de partis (dont trois seulement bénéficient d'un parti européen pérenne) gouvernent l'UE depuis ses débuts dans les années 1950 : les sociaux-démocrates (PSE), les libéraux (ELDR/ALDE), les chrétiens-démocrates (PPE) et les conservateurs. Ce constat n'a rien d'étonnant : ces quatre familles de partis sont en effet restées longtemps les pourvoyeuses quasi-exclusives de gouvernants nationaux. L'expérience du gouvernement Tsipras (gauche radicale) en Grèce depuis 2015 ou du gouvernement Conte (coalition entre la droite radicale et les démocrates-populistes) depuis 2018 en Italie, tout comme les participations de ministres écologistes ou de la droite radicale comme partenaires mineurs de coalitions dans certains pays ne doivent pas faire oublier l'essentiel : la quasi-totalité des Premiers ministres, Présidents, mais également ministres, de l'Europe de l'Ouest sont issus de ces quatre familles de partis. Ce sont donc tout naturellement les représentants de ces mêmes partis qui siègent au Conseil européen (chefs de l'exécutif), au Conseil des Ministres, ou encore à la Commission (dont les membres sont nommés par les exécutifs nationaux et validés par le Parlement européen). Si le club des partis gouvernant l'UE est resté fermé, c'est bien que les citoyens européens l'ont voulu ainsi.

Or, dans un ouvrage récent sur la transformation des systèmes partisans, Pierre Martin (2018) montre que ce club des grands partis de gouvernement voit sa domination de plus en plus contestée lors des élections nationales, au profit de nouvelles forces, dont le succès se trouve étudié plus en détail dans le chapitre 9 ci-dessous. Le Graphique 1, qui porte sur quinze pays de l'Europe de l'Ouest²¹, illustre bien le lent déclin connu par ces grands partis de gouvernement. Les partis sociaux-démocrates, qui captaient plus de 30 % des suffrages au niveau national de 1945 à 1980 ont entamé leur déclin dans les années 1990, pour obtenir à peine 23 % des suffrages dans la période la plus récente. Les chrétiens-démocrates ont eux aussi vu leurs scores s'effondrer depuis 1945, passant de 23 % à 13 % des voix en moyenne dans les quinze pays étudiés. Les partis conservateurs et libéraux (regroupés dans cette analyse) se sont mieux maintenus, même s'ils ont connu une chute de quatre points au début des années 2010.

²¹ Il s'agit des pays suivants : Allemagne, Autriche, Belgique, Danemark, Finlande, France, Grande-Bretagne, Irlande, Islande, Italie, Luxembourg, Norvège, Pays-Bas, Suède, Suisse.

Graphique 1 : Le score des grands partis de gouvernement en Europe de l'Ouest



Moyennes des scores nationaux des familles de partis lors des élections législatives dans quinze pays d'Europe de l'Ouest. Les résultats sont en % des suffrages exprimés pour les forces politiques

Source : Pierre Martin, 2018

L'observation de ce déclin, lié pour P. Martin à des facteurs structurels observables à l'échelle occidentale (ralentissement de la croissance, professionnalisation des partis, consumérisme des électeurs, bureaucratisation dysfonctionnelle) et s'accroissant avec la crise économique post-2008, permettrait de penser qu'un renversement de majorité pourrait être possible. Après tout, ces trois familles de partis réunies ne reçoivent plus que 60 % des suffrages au niveau national. Cela rendrait théoriquement possible des coalitions alternatives, au Parlement européen pour le moins. Pourquoi cela est-il peu probable ?

« Pile, nous gagnons ; face, vous perdez ! »

Même si les enjeux européens prennent effectivement de plus en plus de place au fil des campagnes européennes et participent donc plus du jugement électoral (Sauger, 2015), le résultat des élections européennes dépend essentiellement d'autant de circonstances nationales particulières qu'il existe de pays membres de l'UE. Or, la circonstance principale qui influe sur les résultats électoraux demeure le moment du cycle électoral dans lequel la vie politique de chaque pays se situe. Plus précisément, ces résultats dépendent largement du niveau de popularité (ou d'impopularité) du gouvernement national en place et des partis qui

le soutiennent. Généralement, plus on s'éloigne en mois ou en années de l'élection nationale et plus un gouvernement est susceptible de subir un revers électoral lors de l'élection européenne (Hix et Marsh, 2007 ; Magni-Berton, 2008). Au fil des élections européennes, il se confirme aussi que cette nouvelle consultation donnait l'occasion à des partis marginaux dans leur système politique national, qu'ils soient anciens ou nouveaux, de s'affirmer au dépens des partis les plus installés. Cette fragmentation au profit d'opposants installés et de *challengers* venus de nulle part n'empêcha pourtant jamais les partis favorables à l'intégration européenne de dominer depuis 1979 le Parlement européen.

En effet, comme les vies politiques nationales n'ont jamais été *synchronisées* dans leur orientation vers une domination gouvernementale de la droite, de la gauche et du centre *dans tous les pays en même temps*, les défaites des libéraux, des socialistes, des démocrates-chrétiens, ou des conservateurs, frappés par l'usure du pouvoir dans leurs pays respectifs, étaient compensées par le dynamisme électoral de ces mêmes forces dans l'opposition dans les autres pays.

Ce mécanisme *de bascule stabilisante* était encore renforcé par le fait que les dirigeants européens avaient souhaité promouvoir l'usage généralisé d'un scrutin proportionnel dans tous les pays pour assurer la meilleure représentativité possible des opinions présentes dans chaque pays à ces élections européennes. Seul le Royaume-Uni résista longtemps à cette avancée démocratique jusqu'à l'arrivée du travailliste Tony Blair aux affaires du pays en 1997. Ce dernier y généralisa le scrutin proportionnel. Il fit ainsi disparaître, à compter des élections européennes de 1999, l'effet de balancier sur les rapports de force PPE/PSE/ALDE qu'exerçait la seule situation britannique : un triomphe du *Labour* ou des *Libéraux-Démocrates* dans l'opposition au détriment des *Conservateurs* au pouvoir, amplifié par un vote majoritaire à un tour, allait renforcer le PSE et inversement. Ce n'est plus le cas aujourd'hui.

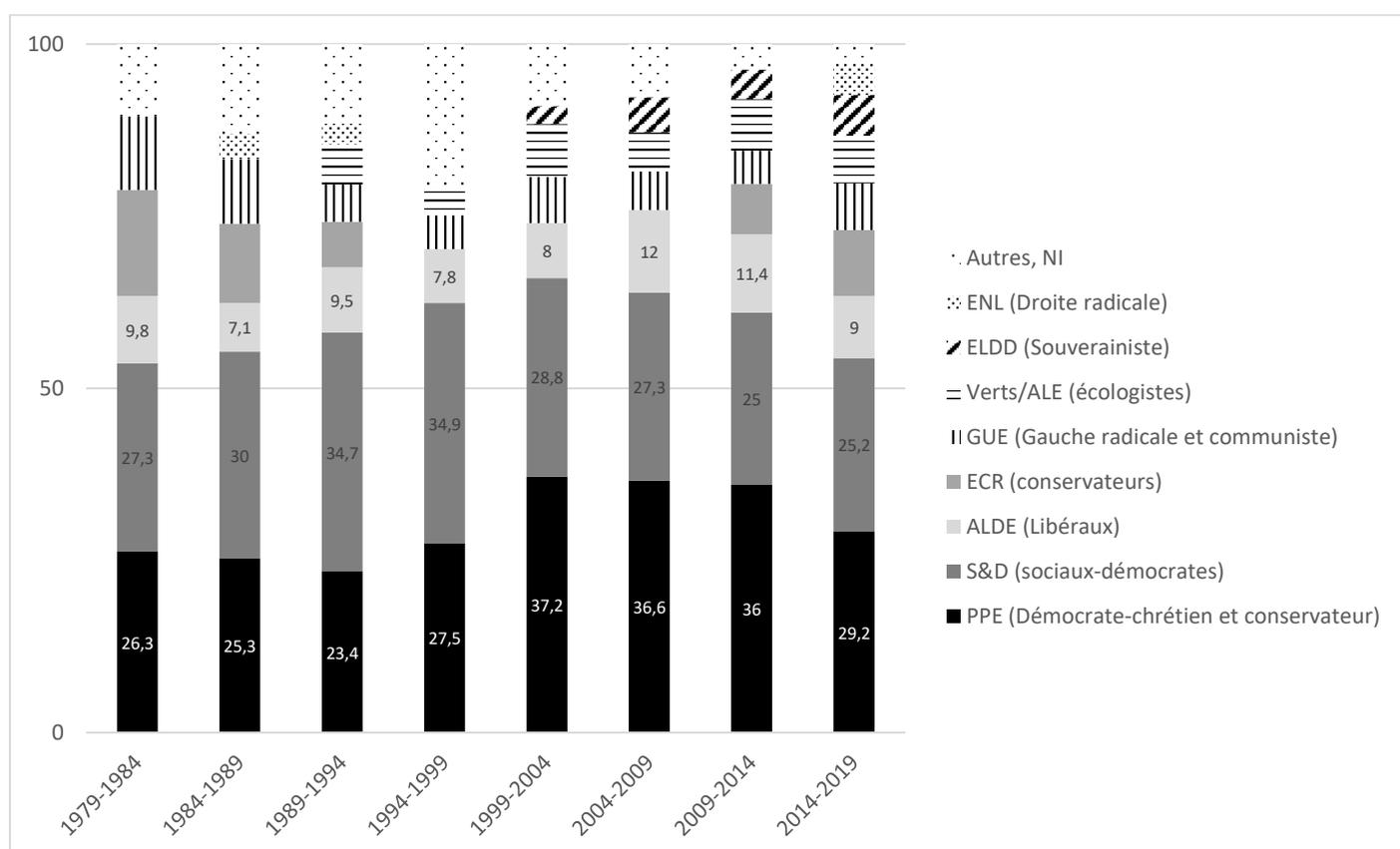
Cette désynchronisation des cycles électoraux nationaux et l'usage de la proportionnelle rendent donc très improbable que les grands partis de gouvernement perdent les élections européennes. La situation ne se modifie guère au fil des années 2000 à mesure que certains partis extérieurs au « club » accèdent aux affaires nationales dans un certain nombre de pays de l'UE (comme en Italie dès 1994 ou en Pologne après 2005 par exemple). En effet, ces nouveaux partis de gouvernement nationaux subissent les mêmes phénomènes d'usure du

pouvoir, accroissant par là même les chances de leurs opposants, qui se trouvent être le plus souvent des partis établis.

Cette domination du club des grands partis de gouvernement au Parlement européen traduit deux éléments conjoints : d'une part, comme c'est déjà bien montré dans le chapitre 2, les électeurs continuent de juger avant tout leurs gouvernements nationaux et promeuvent donc leurs opposants de toujours ou leurs *challengers* nationaux ; d'autre part, les grandes familles de partis peuvent connaître, en leur sein, de profonds désaccords sur des enjeux pourtant désormais très européanisés. Par exemple, en 2019, un électeur socialiste espagnol pourra sans doute voter PSOE en approuvant le programme de sortie de l'austérité du gouvernement minoritaire socialiste espagnol, mais, dans le même temps, un électeur néerlandais du PvdA ou un électeur allemand du SPD, deux autres partis du PSE, voteront pour approuver la défense de l'austérité par les *leaders* de leur parti respectif. Les électeurs européens peuvent donc voter pour le même parti européen tout en voulant en substance des politiques publiques différentes.

Au total, comme le montre le Graphique 2, les élections européennes sont donc marquées par une grande stabilité des rapports de force, qui tranche avec la situation des élections nationales dans les différents États-membres. Les groupes du PPE, du PSE et de l'ALDE n'ont jamais composé moins de 60 % du Parlement européen, même si ce bloc semble avoir été entamé depuis 2004, conséquence somme toute logique du déclin structurel mis en évidence ci-dessus. Quoi qu'il en soit, il est quasiment impossible au Parlement européen d'investir une nouvelle Commission européenne sans le soutien de deux de ces forces (Hix, Noury et Roland, 2007). Par ailleurs, ils constituent une double coalition *de facto* : libérale en matière d'affaires économiques et libertaire sur les enjeux de société. La fin de cette domination est-elle envisageable ?

Graphique 2 : Le poids des différents groupes lors de chaque législature du Parlement européen



Source : Parlement européen

Vers des élections européennes avec un effet plus net sur les politiques européennes ?

Faire de ces élections le moment de désignation démocratique de la Commission européenne et de choix des politiques publiques menées au niveau de l'UE implique que l'enjeu de ces élections soit autre que la modification centimétrique des rapports de force à l'intérieur de la grande coalition PPE/ALDE/PSE. Plusieurs propositions sont sur la table, dont nous évaluons ici le bienfondé.

L'introduction de « listes transnationales » a été proposée par le Président français, Emmanuel Macron. Chaque parti européen se battrait dans toute l'Europe dans le cadre d'un scrutin de liste avec les mêmes candidats, pour une partie seulement des élus du Parlement européen. Ce dispositif aurait le mérite de renforcer la visibilité et la lisibilité de la compétition politique au niveau européen. Elle paraît toutefois peu réaliste. En effet, si les véritables États fédéraux connaissent des campagnes électorales et des systèmes partisans nationalisés (ce qui n'est pas le cas de l'UE), aucun État fédéral existant n'utilise à notre connaissance de telles listes

transversales à ses propres composantes. En effet, la recherche d'une représentation parlementaire équilibrée de la diversité démographique, culturelle, religieuse, économique de ces démocraties fédérales aboutit toujours à un vote par territoire. Dans une fédération, ce sont ces entités territoriales (*States* aux États-Unis et en Inde, *Provinces* au Canada, *Cantons* en Suisse, etc.) qui constituent les briques élémentaires de l'État. Les listes transnationales, si elles étaient adoptées, signifieraient que les individus formeraient désormais les briques élémentaires de l'Union européenne – formule certes séduisante au regard des thèses d'un philosophe à la Habermas (2012), mais bien peu réaliste pour une organisation comme l'UE, où tout montre que l'exercice de la souveraineté reste largement l'apanage des États. C'est ainsi sans surprise que la proposition d'Emmanuel Macron a été refusée par les partenaires européens de la France pour les élections de 2019.

Trois évolutions plus radicales encore pourraient également être envisagées :

– La première serait d'élire le Président de la Commission – et éventuellement son ou ses Vice-Présidents – au suffrage universel direct. Une telle élection donnerait un poids politique plus grand au titulaire de ce poste, et elle existe déjà dans d'autres fédérations (comme le Brésil). Mais cette solution rencontre deux obstacles.

D'une part, elle pourrait mener à une certaine confusion des pouvoirs et de la légitimité démocratique entre un Président de Commission et un Parlement tous deux issus du suffrage universel – un problème que l'on peut parfois constater dans les régimes appliquant un tel présidentialisme d'élection directe. D'autre part, il est également très peu probable que les États-membres acceptent une telle réforme. En effet, ils refusent obstinément tout renforcement des compétences de la Commission européenne depuis le milieu des années 1990. Ainsi, alors même qu'ils l'avaient accepté, de mauvais gré certes, en 2014, une partie d'entre eux s'opposent même désormais au principe de « tête de liste renforcée » (*Spitzenkandidat*) pour l'élection européenne de 2019. Ce mécanisme, qui voudrait que le candidat du parti européen arrivé en tête des sièges (PPE, PSE ou ALDE) se voie automatiquement désigner Président de la Commission, aurait pourtant l'avantage de clarifier la vie politique européenne, tout en rendant plus visibles les éventuels basculements des rapports de force électoraux.

– Une deuxième solution viserait à rendre le système électoral européen, qui est historiquement très proportionnel, plus majoritaire. Cela peut passer par une prime de majorité pour le parti européen ou l’alliance de partis européens arrivée en tête de l’élection européenne. Cette prime, attribuée à l’échelle européenne en fonction d’une majorité démographique relative, assurerait qu’une majorité des élus du Parlement européen soient issus de ce parti européen ou de cette alliance. Cela peut également passer par un scrutin proportionnel à deux tours avec prime majoritaire, du type que l’on connaît en France lors des élections municipales et régionales. Le premier tour permet l’expression la plus large de la diversité des opinions politiques. Le second tour permet des regroupements – les choix d’alliance sont alors approuvés (ou pas) par les électeurs – qui sont étayés par la prime au gagnant. Avec de telles solutions, l’UE conserverait les avantages du scrutin proportionnel – la justice dans la représentation, et la promotion du dialogue et de la délibération – en y adjoignant ceux des modes scrutins plus majoritaires – la stabilité des gouvernements et la clarté du choix électoral. Les électeurs sauraient ainsi exactement quel parti ou alliance de partis domine le Parlement ou la Commission et pourraient en conséquence sanctionner ou confirmer la majorité sortante. Cette solution supposerait que les États-membres gouvernés par d’autres partis ne nomment plus de Commissaires européens de façon à assurer le caractère politiquement uniforme de la Commission.

Cette deuxième solution viserait à empêcher l’indifférenciation politique de la Commission européenne, et à sortir de l’état de grande coalition permanente que connaît la vie parlementaire européenne depuis ses débuts dans les années 1950. Le lendemain des élections européennes de 2019 donnera une indication sur la plausibilité d’une telle réforme. En effet, si les gouvernements dominés par des partis non membres du PPE, du PSE ou de l’ALDE nomment régulièrement leur Commissaire national, la grande coalition en place s’étendra de fait à eux. S’ils refusent de nommer un Commissaire pour marquer leur opposition à la domination de l’alliance PPE/PSE/ALDE, cela pourrait ouvrir la voie à une politisation de la Commission. Cette hypothèse pour le moins révolutionnaire, vu l’histoire de la Commission, paraît toutefois improbable à ce stade.

– La troisième solution consiste à prendre acte de tout ce qui a été rappelé dans ce chapitre et à en revenir à la situation antérieure à 1979. L’équipe rassemblée autour de l’économiste français Thomas Piketty a ainsi proposé en décembre 2018, dans le cadre d’un

« Traité de démocratisation du gouvernement économique et social de l'Union européenne » de créer une « Assemblée européenne » souveraine sur certaines questions fiscales et budgétaires où les députés nationaux auraient entre 50 % et 80 % des sièges, le reste étant attribué aux députés européens de chaque pays. La présence des députés nationaux permettrait de fusionner politique nationale et politique européenne. Cette proposition aurait le mérite, selon ses promoteurs, de faire en sorte qu'une dialectique démocratique s'engage au profit d'une meilleure représentation – à tous points de vue – des besoins des populations européennes. Comme les autres propositions déjà citées, son adoption par les États suppose cependant que leurs actuels dirigeants soient prêts à déléguer plus de pouvoir à un futur centre fédéral. Rien n'indique à ce stade que même une minorité d'entre eux y soient vraiment prêts. Par ailleurs, cette nouvelle Assemblée européenne serait sans doute contrainte de fonctionner sur les mêmes mécanismes de « grande coalition permanente » que l'actuel Parlement européen. En effet, force est de constater que les partis « fédéralistes », dont l'équipe de T. Piketty veut renforcer la cause, y seraient probablement minoritaires, comme dans l'actuel Parlement européen. Au total, rien ne devrait changer au lendemain des élections de 2019 : les partis de la grande coalition, même s'ils connaissent un certain déclin dans leur espace politique national, continueront à dominer la Commission sans avoir dû payer le prix politique que comporte généralement l'occupation du pouvoir. C'est bien là l'un des défauts démocratiques principaux de l'Union européenne à ce stade de son é/in/volution.

Chapitre 9

Une autre Europe : À quoi servent les élections européennes pour les partis critiques du projet européen ?

Chloé Alexandre et Tristan Guerra

Comme le montrent bien plusieurs des chapitres de cet ouvrage, le « consensus permissif » dont a pu bénéficier le projet européen n'existe plus. Si trois familles de partis restent largement dominantes au sein du Parlement européen, cette assemblée accueille dorénavant une part croissante de voix critiques à l'égard du projet politique européen. Le bilan des dernières élections européennes en 2014 montre une régression de 65 sièges pour les groupes du PPE, S&D et ALDE confondus (présentés au chapitre 8). À l'inverse, les partis qui peuvent être caractérisés d'« eurosceptiques » ont obtenu 23 % des sièges, soit 212 députés issus de 23 États-membres différents (Treib, 2014). À ces nouveaux élus s'ajoutent ceux qui sont critiques des orientations actuelles de l'Union européenne sans être eurosceptiques, comme les conservateurs, partisans d'une Europe plus intergouvernementale, ou bien, au contraire, les écologistes qui militent pour une Europe plus fédérale. Le projet européen tel qu'il s'est développé est donc sous le feu d'une multitude de critiques venues d'horizons variés mais d'une ampleur inégalée.

Ce nouveau contexte est le fruit d'un « dissensus contraignant » (Hooghe et Marks, 2009) qui est allé *crescendo*. L'un après l'autre, le Traité de Maastricht en 1992, le grand élargissement vers les pays d'Europe de l'Est en 2004, le projet de Constitution européenne entre 2004 et 2006, le Traité de Lisbonne en 2007 ont contribué à ouvrir des débats, à déclencher puis à alimenter des conflits sur les attentes divergentes en matière d'intégration européenne. À la fois du côté des citoyens ordinaires et du côté des partis politiques, l'Europe est devenue un objet de politisation et de polarisation. La crise économique de 2008 et la crise de la dette européenne en 2010 ont accentué les critiques pour deux motifs. D'une part, la crise a permis aux partis challengers de remettre en cause encore plus vertement la faible réactivité des partis de gouvernements et leurs difficultés à proposer un modèle européen alternatif. Ils ont aussi dénoncé l'important déficit démocratique en Europe, notamment institutionnel, causé, selon eux, par un déséquilibre des pouvoirs entre ceux dont le Parlement est doté et ceux détenus par des institutions comme la Commission ou le Conseil. D'autre part, comme le montre le

chapitre 11, les politiques d'austérité conduites au sein des pays membres ont aussi laissé apparaître la réduction des marges de manœuvre des gouvernements nationaux membres de la zone euro, qui ne sont plus maîtres de leur politique monétaire, et se trouvent donc contraints dans leurs politiques budgétaires. Enfin, les défis migratoires et climatiques auxquels fait face le continent européen est mis en lumière dans le chapitre 13 alimentant également des conflits autour de l'avenir de l'UE.

Aujourd'hui, les critiques et hostilités à l'égard de l'Union européenne sont devenues plus visibles. Si l'euroscepticisme peut être défini comme une opposition contingente ou sans réserve au processus d'intégration européenne (Taggart, 1998), ce chapitre s'intéresse de façon plus large aux différents types de critiques et résistances qui existent face au projet européen historique porté par les grands partis de gouvernement. Celles-ci se déploient dans différents registres et sont portées par des acteurs très variés qu'il convient de ne pas confondre. Dans l'arène du Parlement européen, les élus critiques ou hostiles au projet européen actuel sont représentés dans différents groupes : le groupe souverainiste *Europe pour la liberté et la démocratie directe* (EFD), le groupe de la droite radicale *Europe des nations et des libertés* (ENL), le groupe *Gauche unitaire européenne/Gauche Verte nordique* (GUE/NGL), des communistes et de la gauche radicale. On peut également y adjoindre le groupe des fédéralistes, régionalistes et écologistes *Les Verts/Alliance libre européenne* (Verts/ALE), le groupe des *Conservateurs et Réformistes européens* (ECR) qui porte un discours critique à front renversé, appelant à un large approfondissement de l'intégration européenne.

Les élus de ces groupes participent à la vie politique de l'Union et, parfois, pèsent sur le vote ou le rejet de certains actes législatifs. Pourtant, ils sont souvent relégués dans une posture d'opposition de second rang, sans vocation majoritaire, notamment empêchée par l'hétérogénéité des critiques. Dès lors, quel sens et quels objectifs se donnent les partis critiques et/ou hostiles vis-à-vis de l'UE en participant aux élections européennes ? Si les critiques du projet européen contemporain ont peu de chances de devenir, à leur tour, majoritaires au Parlement européen, le succès de ces partis se trouve plutôt dans leur réussite à faire de l'Europe un enjeu politique de premier plan, en modifiant d'une part les termes de la compétition politique, et en redéfinissant d'autre part l'agenda politique, y compris en influençant celui des partis qui gouvernent l'Union.

La variété des critiques vis-à-vis du projet européen

L'euroscepticisme a fait couler beaucoup d'encre. Pourtant les débats autour de l'enjeu européen sont loin de se résumer à une opposition entre pro- et anti-européens. En réalité, deux dimensions sont utiles pour distinguer les critiques vis-à-vis du projet européen. D'un côté, il y a d'abord le soutien ou le rejet de l'intégration européenne en tant que principe. De l'autre, il y a le jugement positif ou négatif sur la matérialisation en pratique du projet européen (Kopecky et Mudde, 2002). Il serait donc risqué d'interpréter les différentes critiques émises à l'encontre de l'Union européenne comme un phénomène unique, au risque de se méprendre sur sa nature. Pour le dire simplement, en utilisant ce qui parlera au lecteur français, il y a certaines différences entre la critique de l'UE portée par Jean-Luc Mélenchon et celle portée par Marine Le Pen. La crise de confiance dans l'Union, le sentiment d'un déficit démocratique et d'une trop grande déconnexion entre les élites politiques et administratives et les citoyens européens constituent un cœur de revendications autour desquelles les critiques de l'Union européenne de tous bords peuvent s'appuyer. Néanmoins, entre les souverainistes, les antilibéraux et les fédéralistes, les griefs mis en avant sont très différents, tout comme le sont les solutions proposées.

Les eurosceptiques durs : halte à la délégation de pouvoirs, retour de la souveraineté

Il est possible d'isoler dans un premier temps un euroscepticisme dur qui est celui des partis qui refusent l'idée même de l'intégration européenne. Ces derniers n'acceptent pas ces principes fondateurs et préconisent d'y mettre un terme en quittant l'UE ou, au moins, de limiter au maximum son impact sur la vie politique et institutionnelle nationale. Ce type de discours eurosceptique dur est porté notamment par les membres du groupe *Europe pour la liberté et la démocratie directe* (EFD) qui rassemble eurosceptiques et souverainistes et qui s'est renforcé en 2014 par de nouveaux élus issus du M5S italien et de l'UKIP britannique. Le nouveau groupe *Europe des nations et des libertés* (ENL), coordonné principalement depuis 2015 par les partis de droite radicale que sont le *Rassemblement national* (RN), le *Parti pour la liberté néerlandais* (PVV) et la *Ligue du Nord italienne* (LN), porte aussi une critique essentiellement basée sur la souveraineté nationale et fondée sur des motifs ethnoculturels. L'UE y est dépeinte comme une menace à l'égard des marges de manœuvre des gouvernements nationaux, elle est accusée de favoriser des politiques de démantèlement de l'État et de son territoire et d'encourager la dissolution culturelle de l'Europe à travers les politiques d'immigration communautaires. Mais l'euroscepticisme dur n'est pas seulement

l'apanage de la droite. Il existe chez certains partis communistes et de gauche radicale un discours opposé à l'existence même de l'UE, la jugeant résolument incompatible avec l'idéologie anticapitaliste. C'est notamment le cas des communistes grecs, des socialistes néerlandais ou encore du parti de gauche suédois qui font partie de la GUE-NGL.

Les eurosceptiques modérés : une variété de critiques et de propositions à droite comme à gauche

Contrairement aux eurosceptiques durs, les eurosceptiques modérés ne s'opposent pas à l'idée même d'intégration européenne. En revanche, ils sont critiques à propos de la manière dont s'est traduite cette idée en pratique. Le groupe des *Conservateurs et Réformistes européens* (ECR) est caractéristique d'un discours eurosceptique modéré de droite. Il est devenu le troisième plus important en 2014 avec des élus issus du Royaume-Uni, d'Europe du Nord ou d'Europe de l'Est. Il défend un modèle européen moins intégré, vers un retour à une Europe des États-Nations avec seulement une coopération intergouvernementale. Ils critiquent par ailleurs un pan spécifique de la politique européenne qu'est la gestion des flux migratoires. Le groupe de la *Gauche unitaire européenne/Gauche Verte nordique* (GUE/NGL) qui rassemble les élus issus de partis communistes et de gauche radicale, ainsi que des partis écologistes scandinaves appartient lui aussi aux eurosceptiques modérés (à l'exception de quelques-uns de ces membres, plus intransigeants, cités plus haut). Des partis comme *Die Linke* en Allemagne, ou la *France Insoumise* incarnent une opposition au sein de l'UE qui se situe au niveau des grandes orientations, avec une critique d'une Europe des marchés qui n'est pas compensée par une Europe sociale. Au sein de la GUE/NGL, l'objectif premier est de détourner l'Union de ses bases néolibérales en la réformant. Néanmoins, à défaut de perspectives encourageantes dans cette entreprise, certains partis évoquent la possibilité de quitter les traités européens actuels et d'en établir de nouveaux. C'est un groupe qui a progressé en nombre de sièges depuis 2014, notamment grâce à de nouveaux élus espagnols, grecs et irlandais.

Les europhiles insatisfaits : plaidoirie pour une Europe plus fédérale

L'euroscpticisme est un qualificatif qui convient mal pour décrire la position européenne des écologistes, qui sont devenus au fil des années de plus en plus europhiles. Pour autant, cette famille de partis n'est pas sans critique vis-à-vis du projet européen porté par les grands partis

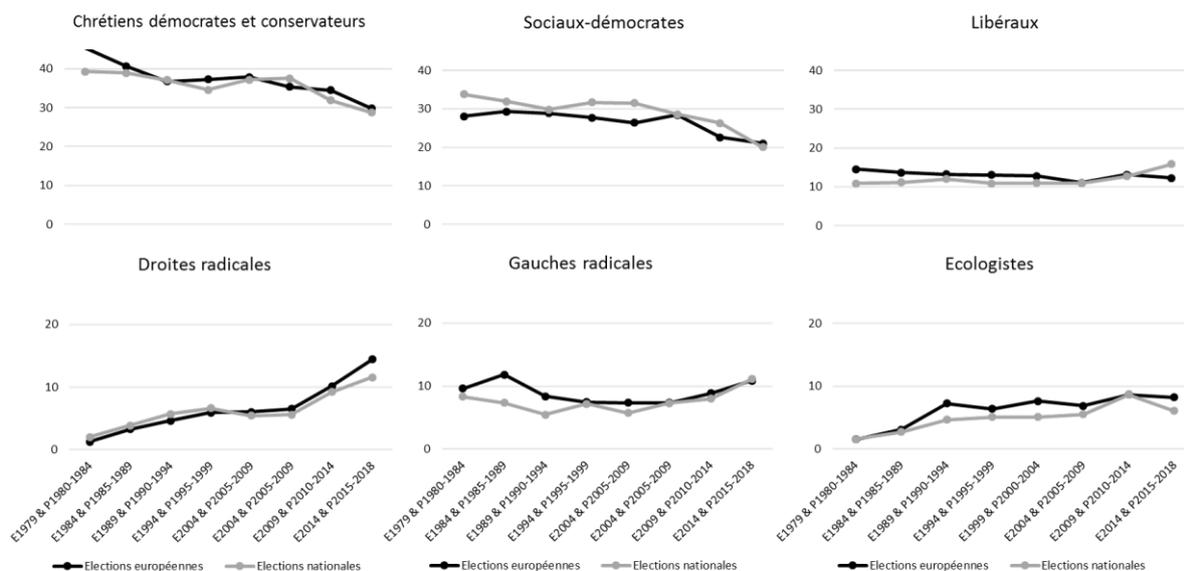
de gouvernement. D'une part, ils peuvent partager avec la GUE-NGL des critiques sur l'absence d'Europe sociale, et s'allier d'ailleurs avec eux sur certains projets, tout comme ils le font avec les sociaux-démocrates. D'autre part, ils restent largement insatisfaits de l'agencement des institutions européennes. Si les eurosceptiques classiques proposent un retour à l'Europe des États-nations, les écologistes prennent le contrepied et défendent l'idée selon laquelle, pour démocratiser l'Union, il faut approfondir encore davantage l'intégration, jusqu'à former une Europe fédérale. Leur engagement pour le fédéralisme est également motivé par la nécessité pour ces partis d'organiser une politique commune environnementale, plus susceptible de porter ses fruits face au changement climatique qu'une collection de décisions nationales. Depuis leur apparition au cours des années 1980-1990, cette famille politique s'organise au sein du groupe *Les Verts/Alliance libre européenne* (Verts/ALE), qui accueille par ailleurs aussi les partis régionalistes de gauche, les régions ayant toute leur place dans la logique d'une Europe fédérale dans laquelle les États-Nations se seraient fondus.

Le poids des partis critiques vis-à-vis du projet européen majoritaire : défaite électorale, victoire politique ?

Scrutins de « second ordre » (Reif et Schmitt, 1980), les élections européennes offrent une opportunité de succès pour les partis traditionnels dans l'opposition et surtout pour des partis plus radicaux ou périphériques qui récoltent des voix protestataires vis-à-vis du pouvoir en place. Ce mode de scrutin proportionnel, et la spécificité des thèmes de campagne, sur lesquels les positions des partis *challengers*, radicaux et eurosceptiques sont plus tranchées que celles des grands partis de gouvernement, font des élections européennes une opportunité à saisir. Ce n'est ainsi pas une surprise que les scrutins européens aient été des échéances importantes pour les partis en position de *challenger*, pour les eurosceptiques modérés et les écologistes notamment. Ils furent souvent l'occasion de premières percées électorales, comme en attestent les scores obtenus par le FN aux élections de 1984 (première fois au-dessus de 10 % au niveau national) et 2014 (près de 25 % des suffrages) ou par les Verts français en 1989 (premier score au-dessus de 10 % au niveau national) et 2009 (plus de 16 % des suffrages). Un aperçu rétrospectif et comparé des résultats des élections nationales et européennes permet d'évaluer l'opportunité que représentent aujourd'hui les élections européennes pour les partis qui se mobilisent pour une *autre* Europe, quelle qu'elle soit (Graphique 1).

Les écologistes présentent une petite croissance électorale depuis leur apparition dans les années 1980, sans jamais encore passer la barre de la moyenne des 10 % en Europe de l'Ouest. Pour autant, il faut relever une grande disparité entre les pays : ils sont en fait quasi absents dans certains pays comme en Europe du Sud où l'environnement est un enjeu investi par d'autres partis de gauche, et atteignent jusqu'à 15 % dans d'autres comme en Suède, au Luxembourg ou en Autriche où ils se sont implantés relativement tôt et ont pu se développer dans le cadre de démocraties consociatives ou proportionnelles. En moyenne, les écologistes obtiennent des résultats légèrement plus élevés lors des scrutins européens que lors des scrutins nationaux, ce qui tend à confirmer dans leur cas la dynamique portée par le caractère de second ordre des élections européennes (Close et Delwit, 2018). Si les écologistes restent modestes dans les urnes, c'est aussi le résultat des aléas de la compétition politique et des stratégies de campagnes des grands partis de gouvernement et des autres partis *challengers* comme les partis radicaux. D'abord, en tant qu'« entrepreneurs de cause », les partis verts ont réussi à percer sur le terrain des idées et à politiser le thème de l'environnement, si bien qu'ils pourraient prétendre à une dynamique électorale bien plus importante, notamment du côté des électeurs de gauche. Pour autant, l'intérêt des grands partis de gouvernement, et notamment ceux de gauche, a plutôt été d'atténuer les discussions sur ce thème qui fait de plus en plus consensus, pour ne pas risquer de nourrir une croissance électorale des écologistes (Abou-Chadi, 2014 ; Persico, 2014). De plus, si les écologistes ont représenté dans leurs premières années une possibilité d'incarner un vote protestataire face aux partis de gouvernements, le développement des partis de gauche radicale leur fait désormais concurrence sur ce terrain.

Graphique 1 : Évolutions électorales des grandes familles de partis depuis 1979 en Europe de l'Ouest



Moyenne des scores nationaux des familles de partis lors des élections législatives et européennes dans quinze pays d'Europe de l'Ouest. Calculs des auteurs à partir des données de la base ParlGov après ajout des élections les plus récentes et modifications mineures dans la classification des partis.

La dynamique électorale des partis radicaux de gauche et de droite lors des scrutins européens sont notables, surtout pour les seconds. Cependant, leurs performances lors des élections nationales de chacun des pays européens le sont presque tout autant. Ces partis, qui incarnent différentes variétés d'euro-scepticisme, bénéficient d'une dynamique de croissance accélérée dans les deux cas. Il semble alors que pour eux, les élections européennes ne représentent pas forcément une opportunité de compenser une marginalisation (ou stagnation) nationale. Au contraire, elles pourraient bien représenter un tremplin. En effet, si l'on connaît la marge de manœuvre limitée des élus critiques au sein du Parlement européen, l'utilité de miser sur un succès aux élections européennes se trouve ailleurs.

D'abord, l'effervescence provoquée par de bons résultats européens donne une visibilité aux partis porteurs d'idées critiques vis-à-vis du projet européen. Ils bénéficient d'une attention médiatique accrue, ce qui contribue à leur assurer une tribune pour s'exprimer et facilite la constitution d'un électorat fidèle pour les élections nationales (Schulte-Cloos, 2018). Plus important encore, les partis radicaux qui portent des idées euro-sceptiques s'implantent comme des acteurs politiques majeurs à défaut d'être majoritaires. Faute de victoire électorale, leur réel succès réside dans la politisation de l'Union européenne, c'est-à-dire dans sa construction en tant qu'enjeu politique qui suscite des prises de positions opposées (De Vries et Edwards, 2011). Ce faisant, comme c'est expliqué dans le chapitre 10 ci-dessous, les partis

radicaux et eurosceptiques contribuent à faire croître la saillance de ce thème dans le débat public, et à alimenter un conflit autour de lui (Hernandez et Kriesi, 2016). En conséquence, si les partis eurosceptiques ne gagnent pas les élections, leurs idées, elles, gagnent assurément du terrain en étant au centre du débat : soit parce qu'elles sont reprises par certains partis traditionnels, soit parce qu'elles sont érigées en modèle à combattre par des partis ouvertement europhiles.

Vers une consécration des projets européens alternatifs lors des élections européennes 2019 ?

Le scrutin de mai 2019 prochain va se dérouler dans un contexte particulier. Le renouvellement des membres du Parlement européen prendra en compte la disparition des sièges britanniques suite au *Brexit*, ce qui devrait, entre autres, avoir un effet d'affaiblissement numérique des groupes eurosceptiques et souverainistes dans lesquels s'inscrivaient notamment les élus conservateurs et de l'UKIP. Par ailleurs, en fonction de l'accord qui sera trouvé autour du *Brexit*, cela pourrait également avoir pour effet de dissuader les électeurs d'un vote eurosceptique dur dans les autres pays européens. On a en effet observé empiriquement que, suite au *Brexit*, le soutien à l'égard de l'UE avait augmenté dans l'ensemble des pays membres (De Vries, 2017).

D'un autre côté, les élections européennes à venir interviennent dans un contexte favorable aux partis eurosceptiques de droite qui sont plutôt ascendants à l'échelle nationale, comme en France (RN), en Italie (Lega), en Allemagne (AfD), ce qui devrait contribuer à la croissance du groupe « Europe des nations et des libertés ». Ils sont renforcés dans leur dynamique par une mise en scène d'une opposition forte à leur projet, notamment par les europhiles issus du groupe de l'ALDE et la figure d'Emmanuel Macron, même si ce dernier se retrouve fragilisé par le mouvement des « Gilets jaunes », peu favorable à l'intégration européenne. Cet affrontement entre libéraux et droite radicale pourrait gagner en intensité et un quelque peu occulter l'hétérogénéité des critiques du projet actuel de l'Union européenne, et notamment celle de la gauche radicale et des écologistes. En effet, ces derniers sont plutôt dans une position de stagnation en dépit des victoires des verts allemands aux élections régionales. Par ailleurs, les projections avant le début de la campagne officielle pronostiquent quelques gains de sièges pour la GUE par rapport à 2014, contre plus de 25 supplémentaires pour l'ENF²².

²² D'après les données de Europe Elects - <https://europeelects.eu/>

Compte tenu de la structure des institutions européennes, une fois les élections passées, le succès probable des formations critiques et hostiles à l'égard de l'UE ne devrait pour autant pas leur permettre de modifier l'orientation de la politique européenne, ni d'avoir plus de poids que par le passé. D'une part, au vu de la diversité des critiques, ces partis ne collaboreront pas ensemble pour proposer une majorité alternative. D'autre part, et en mettant de surcroît de côté la forte hétérogénéité idéologique à l'intérieur de chacun de ces groupes, leurs forces cumulées resteront insuffisantes, même pour former une minorité de blocage. Une nouvelle fois, cette échéance électorale européenne est surtout l'occasion pour les partis qui souhaiteraient changer la politique et l'organisation de l'Union européenne de profiter de la campagne pour développer leurs idées, et bénéficier d'un effet « tremplin » pour progresser dans la vie politique nationale des différents pays. Les partis critiques du projet européen actuel sont en effet conscients que c'est surtout leur capacité d'accès au pouvoir national qui déterminera leur habilité à infléchir, demain, le cours de l'intégration européenne et, peut-être, à renverser la table.

Chapitre 10

Comment les enjeux européens transforment-ils la compétition politique nationale ?

Isabelle Guinaudeau, Emiliano Grossman et Simon Persico

En dépit de plusieurs décennies d'intégration européenne, le cœur de la vie politique se situe, pour les citoyens comme pour les responsables politiques, au niveau national. Ce sont les élections nationales (présidentielle en France et parlementaires dans les autres pays) qui mobilisent le plus ; et ce sont les systèmes partisans nationaux, avec leurs formations, leurs *leaders* et leurs clivages que les citoyens connaissent le mieux. Les élections européennes demeurent des élections de « second ordre », les élections de « premier ordre » restant ancrées au niveau national.

S'intéresser au sort démocratique de l'Union européenne, c'est donc aussi analyser la manière dont les enjeux européens sont saisis par les vies politiques nationales, et ce, pour deux raisons. D'abord, et la plupart des chapitres de cet ouvrage le soulignent, les représentants des États-membres – élus lors des élections nationales – influencent la prise de décision européenne, à travers leur poids dans le Conseil ou la désignation des Commissaires. En ce sens, et même si l'Europe n'est pas au premier rang des sujets débattus pendant les campagnes, le mandat que les responsables nationaux reçoivent de la part des électeurs porte également sur la politique européenne qu'ils doivent mener. Secondement, le rapport des citoyens à l'Europe se construit aussi – et peut-être même surtout – lors des périodes de politisation qui comptent le plus à leurs yeux : les campagnes pour les élections nationales.

Comment l'Union européenne est-elle récupérée, débattue, critiquée ou au contraire défendue dans les campagnes nationales ? Pour répondre à cette question, ce chapitre commence par montrer que l'Europe s'est fait une place croissante dans les programmes électoraux, sans pour autant devenir le principal thème du débat public, loin s'en faut. Nous verrons ensuite que cette visibilité accrue s'est accompagnée d'une hostilité croissante à l'égard de l'Europe dans les systèmes politiques nationaux, qui s'explique par le succès des partis de droite radicale eurosceptique. Assiste-t-on alors à la naissance d'un clivage européen divisant les systèmes partisans, comme l'ont longtemps fait le clivage de classe ou le clivage religieux ? Si la science politique offre des réponses contrastées à cette question (Kriesi, 2016), les programmes des partis politiques sont très loin de se résumer à une opposition entre

positions pro- et anti-intégration : l'Europe est plus souvent politisée en lien avec des politiques publiques spécifiques, comme l'agriculture, la pêche, la monnaie, la défense, l'énergie ou les transports. Plutôt qu'à la naissance d'un clivage européen, on assisterait donc à la nationalisation des enjeux européens, qui sont absorbés par les conflits politiques traditionnels des États-membres.

Quand l'Europe s'invite dans la vie politique nationale

L'intégration européenne a bouleversé les équilibres existant dans les systèmes politiques nationaux. D'abord, le poids croissant des institutions européennes dans la fabrique des politiques publiques limite les marges de manœuvre des responsables politiques au niveau national. À mesure que l'on a délégué des compétences à l'UE, le spectre des politiques qu'il est possible de mettre en œuvre au niveau national s'est rétréci. La politique européenne de concurrence (déléguée à la Commission) et la politique monétaire (commune et décidée par la Banque centrale européenne) des États-membres de la zone euro constituent sans doute les exemples les plus parlants de cette perte de capacité nationale, et cette tendance s'est renforcée pendant la Grande Récession. Le chapitre 11 montre que les réponses à la crise n'ont pas été décidées de façon autonome par les gouvernements grecs ou portugais, mais ont été concertées, négociées, voire imposées par les institutions européennes. Plus récemment, on a vu un gouvernement démocratiquement élu en Italie contraint de revoir son budget, jugé excessif par la Commission.

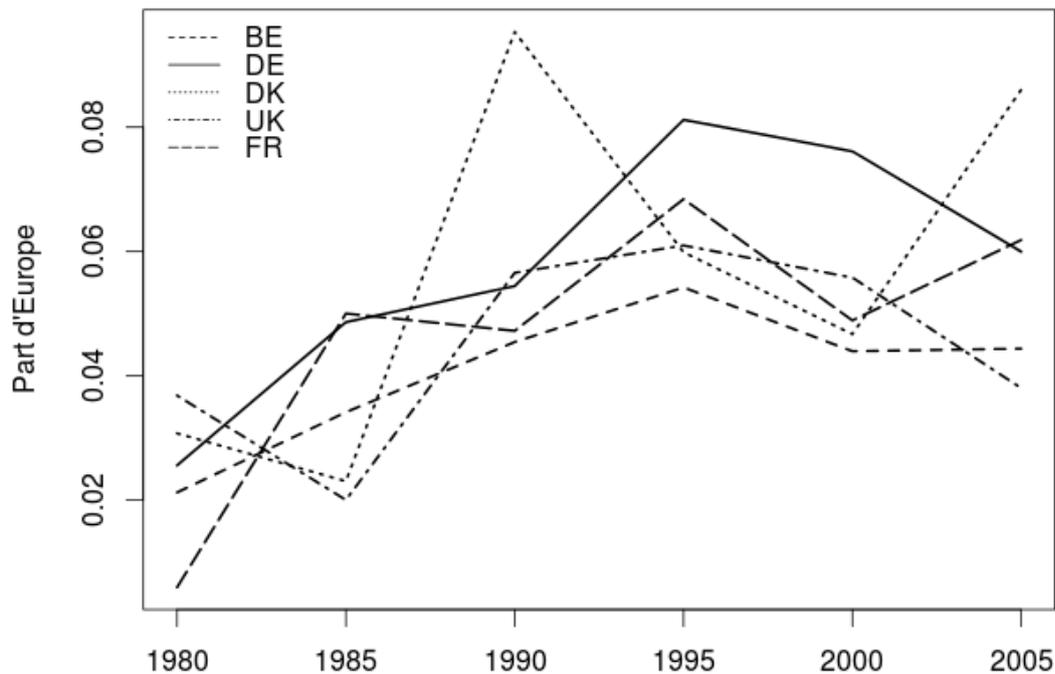
Cette réduction de l'espace politique national et de la gamme d'instruments disponibles modifie le rapport de force politique (Mair, 2007). Certaines forces politiques – La *République en Marche*, pour prendre un exemple qui parle aux lecteurs – peuvent se servir de l'arène européenne pour faire passer des politiques qui n'auraient pas été acceptées dans l'arène nationale (on peut penser par exemple à la réforme de la SNCF). D'autres forces politiques, au contraire, font face à des pressions adaptatives considérables, à l'image des partis prônant une hausse de la dépense publique. En France, François Hollande avait promis à plusieurs reprises pendant sa campagne pour l'élection présidentielle de 2012 de renégocier le pacte budgétaire européen notamment en vue d'adopter des mesures de relance de l'économie européenne. Une fois au pouvoir, il n'a pratiquement rien obtenu de ses partenaires.

Rien d'étonnant, dans ce contexte, à ce que l'Europe s'invite dans les campagnes électorales. L'accélération du rythme du processus d'intégration impulsé sous les Commissions Delors a déclenché des débats nombreux et variés, abondamment couverts par les médias, portant à la fois sur le principe de l'intégration européenne – *via* notamment la tenue de nombreux référendums nationaux –, mais aussi sur le contenu des politiques européennes et sur les conséquences de l'eupéanisation sur les politiques publiques nationales. Comme le montre le chapitre 6, ces transformations ne bénéficient pas toujours du soutien des publics européens qui deviennent de plus en plus ambivalents à l'égard de l'UE. Largement ignorée par des partis traditionnels impliqués historiquement dans la construction européenne, la montée des préoccupations critiques à l'égard de l'Europe est de plus en plus politisée par les partis protestataires, notamment la droite radicale.

Dans ce contexte, la visibilité des enjeux européens dans les campagnes électorales s'est nettement accrue. Le Graphique 1 présente l'évolution de la part moyenne des programmes électoraux consacrée à l'Union européenne dans 5 pays d'Europe de l'Ouest²³ depuis 1980. L'accélération du processus d'intégration qui s'amorce dans les années 1980 se traduit effectivement par un poids grandissant des questions européennes dans les campagnes électorales. Ce poids culmine au milieu des années 1990, puis décline légèrement dans les années 2000 après l'adoption de la monnaie unique. On observe toutefois un regain d'attention dans la deuxième moitié des années 2000, dans le contexte de la crise de la dette et des épisodes successifs de difficultés monétaires et budgétaires. Faute de données disponibles, il n'est pas possible de mesurer l'évolution récente du poids des questions européennes, mais tout mène à penser que la crise économique, les réformes imposées à plusieurs États-membres, la crise humanitaire et migratoire, le succès des partis eurosceptiques dans la plupart États-membres, puis le référendum britannique sur le *Brexit*, ont encore accru cette visibilité (Belot et *al.*, 2013).

Graphique 1 : Évolution de l'attention aux questions européennes dans les programmes des partis allemands, belges, danois, français et britanniques

²³ Ce chapitre analyse un spectre plus ou moins large de pays européens, ce qui s'explique par la disponibilité très variable des données selon la dimension de la politisation des questions européennes étudiée.



Il convient toutefois de souligner que l'Europe ne constitue pas, loin s'en faut, le premier thème présent dans les programmes électoraux. Seuls 5 %, en moyenne, des programmes des partis sélectionnés sont consacrés à l'Europe. On constate par ailleurs des différences considérables en termes de niveau entre les partis d'un même pays.

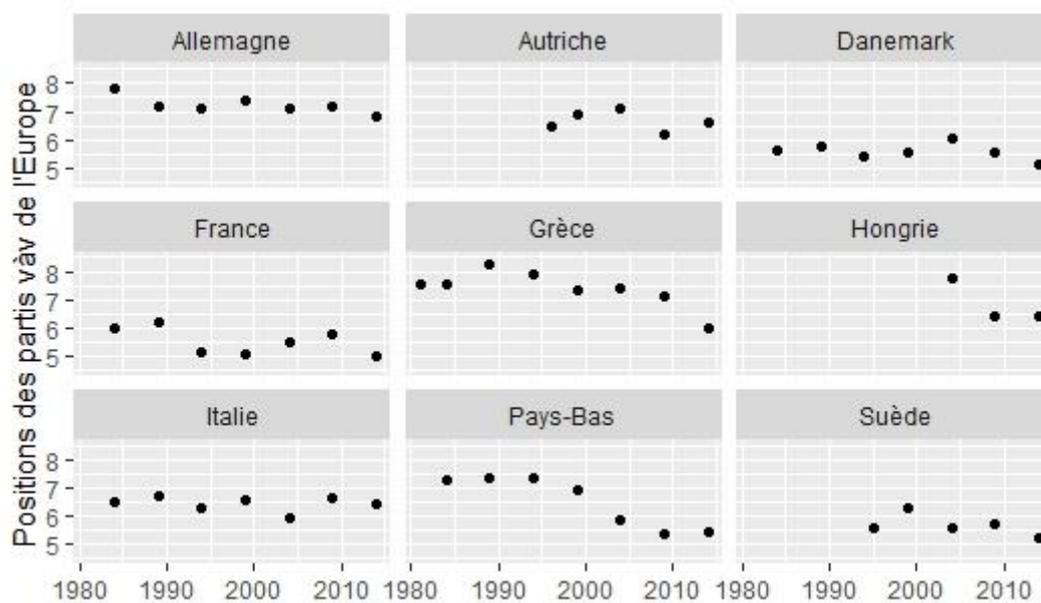
Vers un clivage entre pro-européens et anti-européens ?

Pendant longtemps, les partis traditionnels – conservateurs, chrétiens démocrates, libéraux ou socialistes – ont préféré ignorer l'enjeu européen, le laissant aux partis plus radicaux de gauche et surtout, de droite. En effet, la vague « eurosceptique » des années 1990, qui s'est exprimée notamment lors du référendum de 1992 et des élections européennes de 1994 et 1999, a fini par s'essouffler, mais d'autres partis ont capitalisé sur l'opposition à l'Europe. Même si ce sont surtout des enjeux comme l'immigration, l'insécurité ou l'identité qui mènent les électeurs à voter pour les partis d'extrême droite (Gougou et Labouret, 2013), leur succès se nourrit également de leur discours antieuropéen. Les partis centristes, soucieux de ne pas contredire trop ouvertement un électorat qu'ils espéraient un jour reconquérir, ont réagi en continuant à éviter le sujet. En l'absence d'un discours pro-européen réfléchi et assumé des partis favorables à l'intégration européenne – les partis verts, très fédéralistes, font exception, mais ils sont jusqu'ici restés secondaires –, le discours eurosceptique a pris le dessus avec le succès que l'on

sait. Pour ne citer que les exemples les plus visibles : le *Brexit* ou la radicalisation des discours anti-européens à Budapest, à Varsovie et, maintenant, à Rome.

Le graphique 2, qui représente l'évolution de la position moyenne des partis de 9 pays vis-à-vis de l'intégration européenne²⁴, illustre cette évolution : un peu partout, l'opinion des partis concernant l'UE est devenue plus négative, même si c'est dans des proportions différentes. Si l'Italie semble échapper à la règle, c'est uniquement parce que la dernière élection n'est pas encore comptabilisée, de même que les dernières élections en Allemagne et en Suède.

Graphique 2 : Évolution de la position moyenne (et pondérée) des partis parlementaires sur l'Europe



La classification va de 1 (très anti-européen) à 10 (très pro-européen). Une baisse indique un discours plus anti-européen, une hausse un discours plus pro-européen.

Source : Grossman, 2018 ; Chapel Hill Expert Survey, <http://www.chesdata.eu>

La tendance qui se dessine est donc celle de l'essor de l'euroscpticisme dans les systèmes partisans. Les systèmes politiques nationaux restent dominés par un cartel de partis pro-

²⁴ Nous avons ici compilé des informations tirées d'un sondage d'experts réalisé à l'occasion de chaque élection européenne depuis les années 1980. Les experts évaluent la position de chaque parti sur une échelle allant du plus europhile au plus euroscptique. Les observations de chacun des partis ont été pondérées par leur poids électoral.

européen au centre des espaces politiques nationaux, mais cette domination résiste de moins en moins bien à l'essor des partis protestataires, à gauche comme à droite (Taggart et Szczerbiak, 2008). Ainsi, en représentant les positions des partis sur une carte en quatre-quarts formée à partir d'une dimension gauche-droite et d'une dimension orthogonale opposant « pro » et « anti-intégrationnistes », on obtiendrait une distribution en forme de « U inversé » (Marks et Steenbergen, 2004). Certains auteurs vont ainsi jusqu'à envisager un réaligement électoral plus structurel et s'interrogent sur l'émergence d'un nouveau « clivage » autour des enjeux européens et sur ses conséquences pour les systèmes de parti.

Il semble cependant exagéré de parler de « clivage » pour qualifier ces différentes formes de polarisation vis-à-vis de l'UE – du moins si l'on s'en tient à la définition canonique proposée par Lipset et Rokkan (1967). Ces deux auteurs ont identifié quatre grands clivages historiques – Église-État, Centre-Périphérie, Possédants-Travailleurs et Urbain-Rural – et ont montré comment ces lignes de faille ont structuré historiquement les systèmes partisans occidentaux. Ces clivages sont nés à partir de conflits structurels, avec une prise de conscience collective de cette opposition dans les groupes sociaux en opposition et des organisations relayant les valeurs et les intérêts de ces groupes. Face à la diversité des groupes sociaux opposés à l'intégration européenne et la multiplicité des formes partisanes que prend cette opposition, l'Europe à elle seule ne paraît donc pas de nature à constituer un nouveau clivage. En revanche, pour des auteurs comme Pierre Martin (2018) ou Hanspeter Kriesi et ses collègues (2008), elle serait l'une des dimensions d'un clivage plus large, celui opposant les partisans de l'*Identité* (hostiles à la mondialisation, à l'intégration européenne et à l'immigration) à ceux du *Cosmopolitisme* (favorables à l'ouverture des frontières, au multiculturalisme et à l'intégration européenne). Cela pose un problème essentiel pour des partis, comme ceux de la gauche radicale, qui se veulent à la fois ouverts sur l'immigration et le multiculturalisme, mais très critiques à l'égard de l'intégration européenne. Le revirement opéré à demi-mot par Jean-Luc Mélenchon sur la question du Plan B (la sortie des traités, qu'il avait jadis envisagée) témoigne de ces difficultés. Comme c'est déjà analysé dans le chapitre 9, le discours de la *France insoumise* ou de *Podemos* sur l'Europe dépasse ainsi le simple euroscepticisme pour se distinguer selon les politiques européennes considérées. Cette diversité des positions explique pourquoi la démarche consistant à positionner les partis politiques le long d'un axe unique opposant europhiles et eurosceptiques pose problème.

Les logiques nationales de politisation de l'Europe

L'UE ne constitue pas un enjeu unique, mais peut être abordée au prisme de nombreux enjeux distincts : la politique agricole commune (PAC), l'adoption de normes environnementales, la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) l'extension des pouvoirs du Parlement européen... S'appuyant sur l'exemple de la France, Nicolas Sauger (2005) montre par exemple que le rapport de chaque parti à la construction européenne est complexe, dès lors qu'on prend la peine de regarder sa position sur des politiques publiques données. Ainsi, un parti de gauche peut être très favorable à une politique environnementale européenne plus ambitieuse, ou à une meilleure protection des travailleurs. Un parti de droite est, lui, susceptible d'être hostile à ces évolutions mais favorable à l'intensification des contrôles budgétaires menés par la Commission européenne pour lutter contre la dette. Il s'agit de deux façons très différentes de promouvoir plus d'Europe.

De même, nous avons montré, dans d'autres travaux (Guinaudeau et Persico, 2013 ; Grossman et *al.*, à paraître), que le thème de l'Europe a été incorporé de manière plurielle dans les discours partisans. Quand ils parlent d'Europe, les partis politiques s'intéressent à une large variété d'enjeux et ces enjeux ne sont pas les mêmes d'un pays à l'autre, ni d'une période à l'autre. En France, alors que le débat européen lors des campagnes nationales était centré sur l'agriculture, la défense et l'économie, mais aussi sur la question de l'intégration européenne en général, le Traité de Maastricht et le Traité d'Amsterdam, qui vont de pair avec l'intégration de nombreuses nouvelles politiques, impulsent une diversification des propositions de politique européenne : on parle moins d'Europe en général et d'agriculture et plus de politique étrangère, d'environnement et d'énergie. Certains sujets ont fait l'objet d'une visibilité extrêmement importante au moment de l'adoption des traités des années 1990, mais sont en retrait sur la décennie suivante : c'est en particulier le cas des politiques économiques, monétaires et sociales. En Allemagne, la politisation nationale des questions européennes prend une forme différente. Les questions institutionnelles générales occupent une place prépondérante sur l'ensemble de la période ; mais l'Europe est également souvent mobilisée par le prisme des questions de droits, libertés et discriminations, ou de défense. Enfin, le Royaume-Uni se distingue par une prédominance encore plus forte des propositions générales sur l'intégration européenne, avec plus de 40 % dans les années 2000. Là encore, on observe un recul du poids accordé aux questions classiques de l'économie, du commerce, de la défense

et de l'agriculture, au profit de la question de l'organisation de l'État des régulations économiques, de la politique étrangère, de l'environnement et de l'énergie. Comme en France et en Allemagne, certaines politiques – la monnaie et la sécurité en particulier – sont beaucoup discutées dans les années 1990, et moins par la suite. On peut s'étonner de l'absence du thème de l'immigration dans les programmes de politique européenne : si ce sujet occupe le devant de la scène dans les élections nationales de beaucoup d'États-membres, il n'est pas mobilisé en lien avec la politisation des questions européennes.

Conclusion

En dépit d'une hausse considérable de la visibilité de l'Europe dans les campagnes nationales et du succès croissant de formations portant un discours eurosceptique, la variété des thématiques européennes ne conforte donc ni l'idée d'un clivage européen transnational, ni celle d'une homogénéisation du contenu des débats politiques des États-membres. Elle indique plutôt que les lignes de conflit nationales continuent d'absorber les questions européennes. Il n'en demeure pas moins que l'opposition à l'Europe est forte ; d'autant plus forte que les partis traditionnels voient se rétrécir leurs marges de manœuvre démocratiques face aux aléas des marchés et de la mondialisation.

Face à cette remise en cause de l'intégration européenne, les partis et les commentateurs qui y sont favorables devraient se garder de confondre l'opposition à des politiques spécifiques avec l'opposition à la coopération européenne elle-même. Défendre le principe de l'intégration européenne ne doit pas revenir à soutenir toutes les politiques européennes sans distinction. C'est une des raisons pour lesquelles la tentative d'Emmanuel Macron de mettre en avant ses positions pro-européennes pendant la campagne des présidentielles de 2017, sans préciser lesquelles des politiques européennes lui paraissaient devoir être transformées, n'a pas porté ses fruits pour l'instant. Cette volonté de renforcer une Europe perçue comme néolibérale par un candidat président par ailleurs favorable à ces mêmes politiques de dérégulation, de libéralisation et d'ouverture à la concurrence risque effectivement de renforcer, par effet miroir, les partis eurosceptiques.

Alors que l'UE se politise, au sens où elle acquiert une plus grande visibilité, où l'on discute de ses conséquences « palpables » au niveau des États-membres, la dynamique que prendra le débat européen dépendra largement des discours des partis politiques qui ne sont pas

fondamentalement opposés à l'Union européenne. Seule une discussion de fond sur le type d'Europe souhaité permettrait d'éviter que le débat se réduise à une alternative entre Europe néolibérale et repli national. Il s'agirait en somme que la politisation de l'Europe s'accomplisse, en débattant non du bienfondé de l'UE, mais plutôt des différentes voies que l'Europe devrait suivre pour sortir des crises dans lesquelles elle est enserrée.

Partie 4. Sortir des crises

Chapitre 11

Le choix de l'austérité pour faire face à la crise. Que reste-t-il aux États comme marge de manœuvre économique et sociale ?

Hélène Caune et Clément Fontan

Moins de dix ans après la création de la zone euro, les pays européens ont dû faire face à la plus grave crise économique depuis 1929. Quelles ont été les causes de cette crise et comment expliquer la réponse des autorités européennes à celles-ci ? Selon le cadrage politique dominant, les problèmes économiques européens ont d'abord été « importés » des États-Unis (crise des *subprimes*), puis aggravés par les emprunts irresponsables des pays périphériques (Grèce, Italie, Espagne, Irlande), supposés vivre « au-dessus de leurs moyens ». Ce cadrage a permis aux États les plus puissants de la zone euro d'imposer leurs priorités économiques et politiques.

D'abord, les pays du « centre » ont pu légitimer le contrôle des dépenses des pays « périphériques » et contraindre les politiques économiques en ce sens. Ainsi, depuis 2012, les réformes de la gouvernance macro-économique de la zone euro ont renforcé les logiques d'austérité, qui visent en priorité à diminuer les dépenses publiques et contraignent fortement les marges de manœuvre économiques et sociales de l'ensemble des pays de la zone euro. Le choix de l'austérité comme réponse à la crise a ainsi permis aux pays du centre d'empêcher la mise en place d'autres alternatives d'ajustement, comme les mécanismes de transferts budgétaires, fondés sur une solidarité entre États-membres.

Ensuite, ce cadrage permet d'occulter les paris financiers risqués des grandes banques européennes qui, depuis 1999, ont investi massivement dans les *subprimes* étasuniens et les pays périphériques de la zone euro. Après avoir été recapitalisées en 2008, suite à la chute de Lehman Brothers, les banques se sont retrouvées à nouveau au bord du précipice en 2010, quand les marchés ont réévalué à la hausse les risques financiers de la périphérie européenne. En permettant aux pays périphériques de refinancer leur dette souveraine détenue par les grandes banques européennes, l'austérité constituait également une réponse qui permettait d'éviter à la fois une nouvelle recapitalisation, mais aussi l'effondrement du système bancaire.

Ce chapitre identifie d'abord les racines politiques de la crise de la zone euro et explique pourquoi l'austérité s'est imposée comme la solution dominante à cette crise. Puis, sont

identifiées les conséquences sociales des politiques d'austérité. Enfin, nous exposons des alternatives aux politiques d'austérité.

Les racines politiques de la crise de la zone euro

L'asymétrie de la zone euro

La zone euro est une construction politique qui pose des problèmes économiques. Comme le montre le chapitre 12 ci-dessous, une zone monétaire non-optimale, comme la zone euro, est incapable de réaliser les ajustements économiques en cas de choc asymétrique. De plus, l'hétérogénéité des cycles économiques des différents pays de la zone euro (tels que l'Irlande et l'Allemagne dans les années 2000) empêche la BCE de définir un taux d'intérêt unique qui convienne à tous. Des instruments budgétaires, fiscaux et sociaux communs auraient pu être adoptés pour atténuer les divergences économiques de la zone euro. Cependant, les pays créditeurs de la zone euro, tels que l'Allemagne ou les Pays-Bas, étaient opposés à l'approfondissement de l'intégration fiscale et budgétaire (Dyson et Featherstone, 1999). Ils craignaient que les pays considérés comme moins vertueux (Grèce, Italie, Espagne, Portugal, Irlande, et, dans une moindre mesure, France) profitent de leur crédibilité sur les marchés, et par là, de la convergence des taux d'intérêts sur ceux de l'Allemagne, pour s'endetter excessivement et créer de l'inflation.

Par conséquent, plutôt que de procéder à une véritable intégration macro-économique, les pays de la zone euro ont adopté un système de règles contraignants visant à limiter les risques de déficits excessifs et des niveaux trop élevés de dette souveraine (Pacte de Stabilité et de Croissance). De plus, l'absence d'instruments d'intégration fiscale et sociale combinée aux règles de concurrence libre du marché unique met en compétition les politiques des États-membres (*dumping* fiscal et social). Par exemple, si un État cherche à augmenter ses recettes fiscales en taxant davantage les entreprises, celles-ci peuvent menacer de relocaliser leurs activités dans un pays plus accommodant. Le Luxembourg, les Pays-Bas ou l'Irlande ont alimenté leur développement économique en attirant ainsi les capitaux des autres pays européens. Enfin, la grande faiblesse du budget de l'UE ne lui permet pas de mobiliser des instruments de redistribution autres que les fonds dédiés au développement de la politique régionale.

Dans ce contexte, les marchés du travail sont devenus la principale variable d'ajustement économique face aux chocs asymétriques, ce qui explique l'orientation accentuée vers des politiques de flexibilisation des salaires, des coûts et de la mobilité du travail. Ces tendances ont été renforcées par la jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union européenne qui a régulièrement favorisé, depuis la fin des années 2000, la libre-circulation des services et le libre établissement des entreprises au détriment des normes sociales du pays d'accueil, comme l'ont illustré les arrêts *Laval* et *Viking*.

Enfin, le développement de « l'Europe sociale » est resté très limité car il repose principalement sur des méthodes de gouvernance non contraignantes pour les États, qui n'ont pas permis de répondre aux enjeux sociaux posés par l'intégration économique et financière européenne. L'Europe sociale est restée un « mythe » (Moss, 2001), alors que la concurrence libre et non faussée, les libertés de circulations du marché unique, et la coordination macroéconomique des États de la zone euro sont, elles, des réalités.

L'intégration financière comme solution à l'asymétrie

Afin de combler les déséquilibres entre l'intégration monétaire et socio-économique, la Commission Européenne et la Banque Centrale Européenne (BCE) ont alors encouragé l'intégration financière, moins visible et controversée que les questions fiscales et budgétaires. Leur pari consistait à garantir aux opérateurs financiers les mêmes droits et conditions d'investissement sur l'ensemble de la zone euro afin de favoriser des mouvements de capitaux du centre vers la périphérie et, par-là, un accroissement des investissements, de la compétitivité et de la croissance dans les pays périphériques (Gabor et Ban, 2016). À première vue, les efforts des autorités européennes ont été récompensés : pendant les dix premières années de la zone euro, la Grèce ne payait guère plus d'intérêt sur ses emprunts que l'Allemagne.

Cependant, ces mesures ont eu des conséquences problématiques. Ainsi, les grandes banques européennes ont profité de ces nouvelles opportunités pour s'engager dans une vague de fusions et d'acquisitions et dans un recyclage des dettes souveraines européennes avec les banques étasuniennes pour obtenir des *subprimes* (Tooze, 2018). Ces montages financiers ont permis aux banques européennes de devenir *too-big-to-fail* (trop grosses pour tomber) : entre 1999 et 2007, elles ont doublé de taille pour atteindre, en moyenne, 350 % du PIB de la

zone euro. L'afflux de capitaux des banques des pays « centraux » (France, Allemagne, Pays-Bas) vers les pays périphériques a entraîné une aggravation des dettes publiques et privées et l'apparition de bulles spéculatives immobilières dans les pays « périphériques ». L'intégration financière, encouragée par les autorités régulatrices européennes, n'a ainsi pas mené à une convergence économique mais plutôt à une aggravation des déséquilibres économiques au sein de la zone euro.

La combinaison de ces facteurs a préparé la tempête parfaite qui a frappé la zone euro en 2009-2010 : non seulement la brusque remontée des taux d'intérêt des dettes souveraines des pays périphériques a compliqué le refinancement des États mais les grandes banques européennes se sont trouvées fragilisées par leurs expositions à celles-ci.

L'austérité comme réponse aux problèmes bancaires

En février 2010, la Grèce n'était plus en capacité de repayer ses dettes de manière soutenable à ses créanciers. Quand un État rencontre de tels problèmes de solvabilité, la solution institutionnelle classique consiste à lui prêter des fonds en échange de la mise en œuvre de réformes structurelles (afin de rendre l'économie plus compétitive) et d'une restructuration de la dette (afin de ne pas étouffer la relance économique). Cependant, la restructuration de la dette grecque aurait fragilisé les banques françaises et allemandes, qui y étaient exposées à hauteur de 80 milliards d'euros. La restructuration aurait pu aussi engendrer une défiance systémique envers les dettes des autres pays périphériques et aggraver les problèmes de ces mêmes banques. Les gouvernements français et allemands ont alors demandé à leurs banques de ne pas vendre les dettes des pays périphériques qu'elles détenaient afin de ne pas amplifier la panique des marchés. En échange, les gouvernements se sont engagés à ne pas restructurer la dette grecque et à ouvrir des lignes de crédits à la Grèce afin que celle-ci poursuive le remboursement de ses créances aux banques (Blyth, 2013).

En évitant ainsi une nouvelle recapitalisation bancaire, ces choix politiques ont néanmoins imposé une véritable camisole fiscale aux pays de la zone euro. En effet, l'austérité s'institutionnalise dans les conditions imposées aux États qui font appel aux prêts financiers accordés par le Conseil européen, sous la surveillance de la *troïka*, une institution *ad hoc* composée des experts de la BCE, du FMI et de la Commission européenne. Non prévue par les traités, et établi sur le modèle du FMI et de la Banque mondiale, la *troïka* a été chargée de

négoier les différents protocoles d'accord définis avec les États concernés par ces prêts (la Grèce, l'Irlande, le Portugal et Chypre). Dans certains cas, et notamment en Grèce et au Portugal, comme il sera vu plus bas, ces négociations ont permis à certains acteurs politiques nationaux de faire voter des réformes auparavant impossibles à réaliser.

Ces accords prévoient des mesures d'austérité (réduction des dépenses étatiques et augmentation des privatisations) et la mise en œuvre des « réformes structurelles » qui mettent l'accent sur les politiques des marchés du travail, la libéralisation et la dérégulation des marchés et la réforme de l'administration publique (Crespy et Vanheuverzwijn, 2016). Cette pression européenne s'exerce aussi sur les États périphériques en dehors des protocoles officiels, comme ce fût le cas, à l'été 2011, en Espagne et en Italie (Fontan, 2013).

La réponse européenne à la crise de la dette a aussi renforcé les contraintes budgétaires sur l'ensemble des États de la zone euro (*six-pack* et *two-pack*, « semestre européen »). Le Traité sur la Stabilité, la Coordination et la Gouvernance (ou « Pacte budgétaire ») signé en 2012 instaure le principe de la « règle d'or » budgétaire et pose le principe de l'équilibre ou de l'excédent des budgets nationaux. En parallèle, la dimension sociale, qui s'était construite comme un « plus » bien peu contraignant, est devenue encore plus dépendante des politiques macroéconomiques, et tout particulièrement de l'équilibre du budget des États.

En parallèle, le plan d'investissement Juncker (du nom du président de la Commission européenne) débuté en 2015, n'a pas permis d'enrayer la montée du chômage dans les pays les plus touchés par les mesures d'austérité. Si ce plan a mobilisé 315 milliards d'euros entre 2015 et 2018 et devrait atteindre 500 milliards en 2020, les investissements directs de la Commission et de la Banque Européenne d'Investissement (BEI) ont été limités à 21 milliards d'euros. De plus, selon la BEI, le manque d'investissement en Europe est situé entre 270 et 330 milliards d'euros par an²⁵. En d'autres mots, la volonté des autorités européennes de relancer l'investissement en Europe a été réelle mais n'a pas suffi à compenser les effets récessifs provoqués par la crise et les mesures d'austérité.

La crise de la dette souveraine des États périphériques de la zone euro marque ainsi une « nouvelle ère » de l'intégration européenne (De la Porte et Heins, 2016) puisque la contrainte

²⁵ Banque Européenne d'Investissement : Why does the EU need an investment plan?, http://www.eib.org/attachments/efsi_factsheet1_why_en.pdf

européenne dans la définition des politiques économiques et sociales nationales est considérablement renforcée. C'est dans les pays qui ont demandé une aide financière que la récession et la détérioration des conditions économiques et sociales ont été les plus fortes.

Le prix de l'austérité

France

Par rapport à d'autres pays européens, la France a été protégée des effets de la crise par le maintien de son commerce extérieur et des taux stables de consommation des ménages. Les politiques d'austérité déployées pour faire face à la crise n'ont pas conduit à un changement paradigmatique de l'orientation des politiques sociales et des marchés du travail. Cependant, la reprise économique a été lente et contrainte par un fort taux de chômage (10,1 % en 2016), taux particulièrement élevé pour les jeunes qui ont subi les pertes les plus importantes sur les marchés de l'emploi depuis le début de la crise et restent une cible particulière des réformes politiques et des mesures conjoncturelles (Caune et Theodoropoulou, 2018).

Cependant, malgré sa puissance économique et politique au sein de la zone euro, la France n'a pas su infléchir la rigueur budgétaire des nouvelles règles de gouvernance économique. Bien que François Hollande ait affirmé sa volonté de renégocier les règles du Pacte budgétaire lors de la campagne présidentielle de 2012, les résistances du Trésor et l'inflexibilité de l'Allemagne et des autres pays créditeurs ont mené au *statu quo*, tout en participant à la division de la gauche française et à l'effondrement historique du Parti Socialiste à la présidentielle de 2017.

Portugal

Face à la crise et à l'augmentation du taux de chômage, les autorités portugaises ont d'abord adopté des mesures sociales, avant de mettre en œuvre, à partir de 2010, des mesures d'austérité caractérisées par l'augmentation de la TVA et des impôts, accompagnées du gel des salaires, de la réduction des allocations retraites et chômage, du report des investissements publics et de la privatisation des entreprises publiques (aéroports, poste...). Ces mesures ont été amplifiées par les conditions attachées au plan de sauvetage européen de 2011. L'austérité portugaise a eu un effet récessif important (en 2011 et 2012), ainsi qu'un impact négatif sur la consommation interne et sur le risque de pauvreté, particulièrement pour les chômeurs (le taux de risque de pauvreté passe de 36 % en 2010 à 40,5 % en 2013). La baisse des salaires et

le transfert des revenus du travail vers le capital a particulièrement touché le salaire minimum et les bas salaires.

Les réformes d'austérité induites par les contraintes budgétaires et fiscales n'ont pas été imposées de manière unilatérale par les autorités européennes, mais négociées, parfois proposées, soutenues ou amplifiées par les acteurs politiques portugais durant la mise en œuvre du protocole d'accord (Moury et Freire, 2013). Comme dans les autres pays, la mise en œuvre du « plan de sauvetage » a eu des effets politiques importants. Durant cette période, la Cour constitutionnelle portugaise a notamment affermi son pouvoir en rejetant quatre mesures d'austérité proposées par le gouvernement. Enfin, au soir des élections d'octobre 2015, un an et demi après la sortie du plan de sauvetage, et alors qu'il n'était pas majoritaire, le PS a su se rapprocher des autres forces de gauche pour trouver un accord politique inédit qui lui a permis de revenir au pouvoir.

Grèce

La Grèce est le pays de la zone euro où les politiques d'austérité ont été imposées de la manière la plus coercitive lors de trois programmes d'assistance financière successifs (en 2010, 2012 et 2015). Ces programmes n'ont pas permis de régler les problèmes économiques structurels de la Grèce mais ils ont engendré une récession aux conséquences très lourdes. Tous les indicateurs en attestent : en 2018, le PIB de la Grèce est inférieur de 25 % à son niveau de 2010, le taux de chômage atteignait 28 % en 2015 (contre 10 % en 2010) et la dette publique représente 180 % du PIB en 2018 (contre 100 % en 2010). L'austérité a aussi un coût humain et social considérable (Stuckler et Basu, 2014). Le budget des politiques de santé en Grèce a été réduit de 10 à 6 % du PIB, entraînant la fermeture de la moitié des hôpitaux, une hausse de 50 % des infections VIH et un retour de la malaria. L'insécurité alimentaire a aussi progressé de 10 % par an ; le taux de mortalité a augmenté de 20 % entre 2010 et 2013, et le taux de suicide de 35 % sur la même période.

Les résistances de la population grecque aux mesures d'austérité ont mené à la victoire électorale du parti de gauche radicale *Syriza* en janvier 2015. Quand ce gouvernement a organisé un référendum pour tenter d'infléchir les conditions du troisième plan d'aide à l'été 2015, les autorités européennes ont d'abord tenté d'influencer la campagne référendaire. La BCE, notamment, a limité les montants de liquidités fournies aux banques grecques, qui ont

dû, à leur tour, limiter les retraits de dépôt des particuliers à 50 euros par jour. Puis, quand les résultats du référendum ont montré que plus de 55 % de la population grecque refusait les termes de ce nouveau plan d'aide, les autorités européennes ont forcé le gouvernement grec à accepter des conditions encore plus strictes que celles prévues initialement. En somme, la Grèce est l'exemple le plus marquant de la réponse voulue par les autorités européennes à la crise de la zone euro, que Jean-Claude Juncker, le président de la Commission européenne depuis 2014, résume ainsi : « Il ne peut pas y avoir de choix démocratique contre les traités européens²⁶. »

Au-delà de l'austérité

Quels leviers pourraient être activés pour redonner des marges de manœuvre aux politiques budgétaires et sociales des États ?

La formation d'un budget européen conséquent permettrait à l'UE de mener des politiques fiscales distributives pour rendre la zone euro plus homogène. Cependant, l'augmentation – déjà très limitée – demandée par les institutions européennes reste peu probable en raison des réticences de certains États-membres et ne constituerait qu'une amélioration à la marge. Tant que le Parlement européen ne pourra pas voter les taux d'imposition au niveau de l'UE, notamment sur le revenu des personnes, les débats resteront cristallisés sur les contributions nationales au budget européen, qui constituent justement un obstacle à toute augmentation conséquente de celui-ci. La proposition de chercheurs et responsables politiques réunis autour de Thomas Piketty sur la création d'un budget de la zone euro constitué des impôts communs sur les bénéficiaires des sociétés et les plus hauts revenus et patrimoines constituerait une avancée majeure, mais dont un préalable serait la constitution, peu réaliste, d'une assemblée des pays de la zone euro.

La création d'un mécanisme européen d'indemnisation des chômeurs a rencontré ces dernières années une attention nouvelle. Des plus cosmétiques aux plus approfondies, différentes variantes sont proposées, de la réassurance (virements budgétaires forfaitaires entre un fonds européen et les États-membres) à l'assurance chômage européenne (par laquelle les chômeurs des États-membres percevraient une prestation individuelle versée par

²⁶ Jean-Claude Juncker, 28 janvier 2015, Bruxelles, entretien au Figaro : <http://www.lefigaro.fr/conjoncture/2015/01/28/20002-20150128ARTFIG00441-jean-claude-juncker-pas-question-de-supprimer-la-dette-grecque.php>

un fonds européen). Ces modèles pourraient permettre d'améliorer la convergence économique et sociale des États-membres, dans le contexte du développement du marché unique et de la zone euro, en donnant à l'assurance chômage un rôle de stabilisateur économique (Vandenbroucke, 2015). Dans la même veine, l'instauration d'un salaire minimum européen pourrait améliorer les conditions économiques et sociales des travailleurs européens et limiter les risques de *dumping* social. Pour ne pas entraîner un moins disant social, cette proposition devrait être inspirée des réflexions sur le salaire décent, et à l'aune du niveau équitable du salaire minimum par rapport au salaire médian ou du salaire moyen. Cependant, cette proposition pourrait être difficilement acceptée dans les pays où les salaires *minima* sont fixés par convention collective comme c'est le cas en Autriche, au Danemark, en Finlande et en Suède. Enfin, les autorités européennes devraient réorienter le système financier et leurs propres stratégies d'investissement pour faire face au défi du changement climatique, qui ne pourra pas être assumé par les États-membres disposant de peu de marge de manœuvre budgétaire. En particulier, les autorités de régulation financière européennes pourraient incorporer des considérations environnementales dans les réglementations bancaires prudentielles. La BCE pourrait soit imposer une conditionnalité environnementale à ses offres de liquidités, soit assumer un rôle plus actif en mettant en œuvre un programme massif de rachat d'actifs « verts » (Dietsch et *al.*, 2018).

Chapitre 12

La politique monétaire de la zone euro est-elle efficace ? Une analyse économique des dispositifs utilisés dans un environnement changeant depuis 1999

Louis Job

La Banque Centrale Européenne (BCE) et les banques centrales nationales des pays de la zone euro (19 pays depuis 2015) constituent l'Eurosystème et la politique monétaire unique pour l'ensemble des 11 pays ayant adopté l'Euro a commencé le 1^{er} janvier 1999. Dès octobre 1998, l'Eurosystème avait annoncé sa stratégie de politique monétaire, basée sur l'objectif principal de stabilité des prix, selon laquelle le taux d'accroissement annuel de l'indice des prix à la consommation harmonisé (IPCH) devrait être inférieur mais proche de 2 %. En précisant que cette stabilité devrait être maintenue à moyen terme, la BCE a exprimé une approche prospective.

Cette recherche de la stabilité des prix explique que, dans le cadre de ses instruments de contrôle indirect, la BCE avait fixé, en janvier 1999, le principal taux d'intérêt nominal directeur à 3 %. Il est aujourd'hui égal à 0 % depuis mars 2016.

Comment expliquer une telle chute ? Depuis la mise en œuvre de la politique monétaire unique, le contexte a changé et la période que nous étudions a notamment été marquée par une grave crise économique et financière en 2008-2009 et par la crise des dettes souveraines de plusieurs États de la zone euro entre 2010 et 2013. Pour éviter l'aggravation de cette crise et l'éclatement de l'Union économique et monétaire, l'Eurosystème a complété son dispositif et, à partir de l'été 2009, il a adopté des mesures non conventionnelles de politique monétaire.

Cette contribution vise à rendre compte de 20 ans de politique monétaire mise en œuvre par l'Eurosystème et à évaluer son efficacité. Il sera examiné dans quelle mesure le banquier central a atteint les objectifs qu'il s'était fixés. Une analyse macroéconomique et une approche chronologique seront combinées et le développement sera structuré en trois parties. En premier lieu, l'accent sera mis sur cinq caractéristiques macroéconomiques permettant d'appréhender des aspects importants de la politique monétaire, puis la politique monétaire de la BCE sera analysée en distinguant les objectifs finaux, les objectifs intermédiaires (ou opérationnels), les stratégies, les instruments utilisés et les effets de cette politique sur l'économie, c'est-à-dire l'analyse du fonctionnement des canaux de transmission de la politique

monétaire. Compte tenu des chocs macroéconomiques survenus, nous distinguerons la politique monétaire avant la crise et celle qui a été mise en œuvre après septembre 2008.

Cinq éléments d'analyse macroéconomique

1. Dans leur activité de financement de l'économie, les banques commerciales achètent des créances aux agents non financiers (ménages, entreprises, État) et créditent leurs comptes. Pour obtenir de la liquidité, elles se tournent ensuite vers le marché interbancaire et vers leurs banques centrales nationales. Selon que la politique monétaire est accommodante ou restrictive, le volume de liquidités sera abondant ou limité et son prix (le taux d'intérêt) sera bas ou élevé.

2. La masse monétaire, qui correspond à un ensemble plus large que la monnaie banque centrale est mesurée par le biais de trois agrégats M1, M2 et M3. Ce dernier correspond à la masse monétaire au sens large et il est utilisé par l'Eurosystème pour la conduite de la politique monétaire. Cet agrégat monétaire comprend les billets, les pièces, des dépôts à vue et à terme et des titres d'OPCVM (Organisme de placements collectif en valeurs mobilières). Au niveau de la zone euro, son encours (ensemble d'actifs détenus à un moment donné) s'élevait à 12 305,12 milliards d'euros en novembre 2018 (source : BCE).

3. Pour affirmer son indépendance et pour ancrer les anticipations d'inflation des agents économiques, le banquier central peut choisir une politique de règle, telle que par exemple, le taux d'accroissement annuel de la masse monétaire et rejeter une politique discrétionnaire qui serait dépendante d'éléments conjoncturels.

4. Les décisions du banquier central tiennent compte de la dimension temporelle des choix des agents et des mécanismes économiques. Une modification du taux d'intérêt directeur nominal provoquera des substitutions entre consommation présente et future (l'épargne), des effets sur les prix des actifs mobiliers et des effets de richesse issus de la revente d'un actif (bien ou titre) à meilleur prix. En outre, en choisissant d'annoncer la trajectoire des taux directeurs à venir, le banquier central montre l'importance accordée aux anticipations des agents économiques.

5. Il paraît enfin important de souligner l'hétérogénéité des économies de la zone euro et les limites d'une politique monétaire unique. En effet, à la suite des travaux de R. Mundell (1961), on sait que l'adoption d'une politique monétaire unique est une réponse au triangle

d'incompatibilité. En d'autres termes, parmi les trois phénomènes suivants, seuls deux peuvent coexister : un régime de change fixe, l'indépendance de la politique monétaire et la mobilité parfaite des capitaux. En cas de chocs asymétriques, la politique monétaire ne peut pas à elle seule réaliser la convergence réelle de ces économies et ce type de processus nécessite de la coordination entre les pays.

La politique monétaire conventionnelle de l'Eurosystème au cours de la période janvier 1999-septembre 2008

Depuis 1999, la stabilité monétaire a constitué l'objectif principal de l'Eurosystème et le banquier central s'est doté de l'objectif intermédiaire quantitatif du taux de croissance annuel de l'agrégat M3, égal à 4,5 %.

Entre 1999 et 2003, la BCE a adopté une stratégie fondée à la fois sur le pilier monétaire et sur le pilier économique (Bénassy-Quéré et Coeuré, 2002 et 2014). Le pilier monétaire concerne le ciblage quantitatif de l'agrégat monétaire choisi tandis que pour le pilier économique, la BCE s'est appuyée sur différents indicateurs réels, tels que le taux d'utilisation des capacités de production, l'emploi, l'écart de production entre le PIB observé et le PIB potentiel qui correspond au produit obtenu avec plein emploi des facteurs et divers indicateurs financiers, tels que les taux d'intérêt à long terme.

Pour que le taux d'accroissement annuel de l'agrégat monétaire soit un objectif intermédiaire efficace, il est nécessaire qu'il existe une relation théoriquement fondée et statistiquement robuste entre cet indicateur et le taux d'inflation. Or, cette relation n'est vérifiée que sous des hypothèses tout à fait particulières et nous ne l'avons pas observée statistiquement à partir de la crise de 2008-2009.

Compte tenu de ces limites, depuis 2003, la BCE a supprimé la référence explicite au taux d'accroissement de M3 et elle distingue désormais analyse monétaire et analyse économique. L'Eurosystème régule, d'une part, *via l'open market*, les quantités de monnaie de la banque centrale auxquelles les banques peuvent accéder par le biais des achats et des ventes de titres pour des durées (maturités) d'une semaine, à l'issue de laquelle la transaction inverse a lieu. D'autre part, l'Eurosystème fixe le prix de la liquidité, c'est-à-dire le taux d'intérêt nominal de refinancement (REFI) des établissements de crédit, qui est le principal instrument de la politique monétaire conventionnelle. Ces opérations sont complétées par les facilités

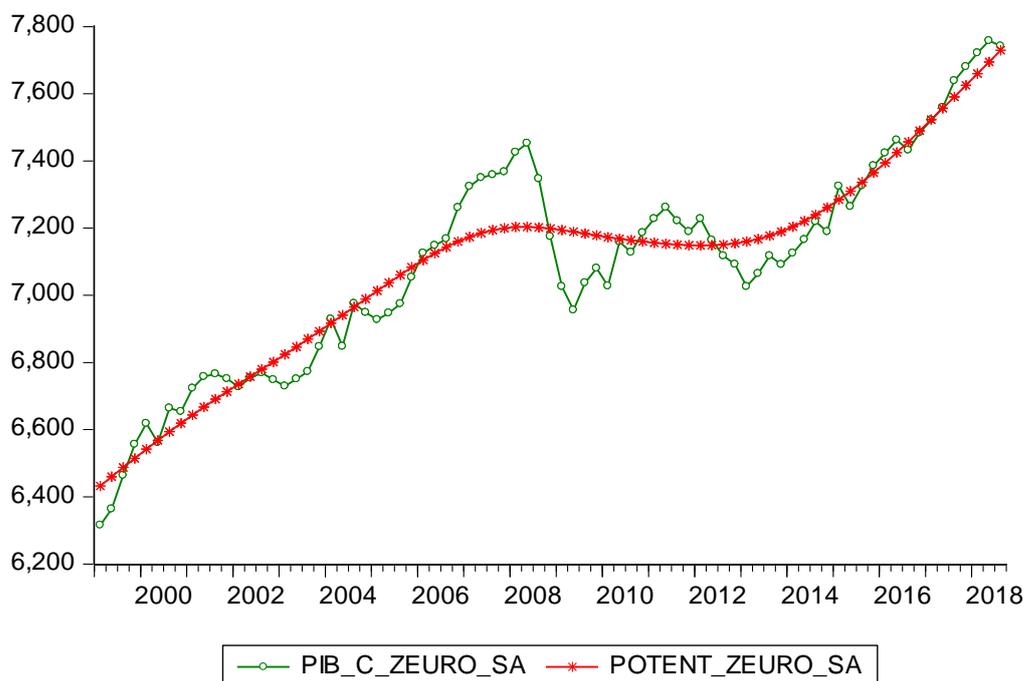
permanentes de prêt marginal et de dépôt qui permettent de fournir ou de retirer quotidiennement de la liquidité aux établissements de crédit. L'ensemble constitue les trois taux directeurs qui influencent et encadrent l'ensemble des taux interbancaires.

Enfin, les réserves obligatoires constituent le troisième instrument de la politique monétaire conventionnelle. C'est une règle qui contraint les banques commerciales à détenir une proportion (1 % depuis janvier 2012) de certains de leurs dépôts sur leurs comptes dans leurs banques centrales nationales.

En définitive, la distinction entre analyse monétaire et analyse économique s'exprime dans la détermination du taux d'intérêt nominal directeur. En effet, selon les travaux de J. Taylor, l'évolution du taux directeur est notamment déterminée par l'écart entre l'inflation observée et l'inflation cible, ainsi que par l'écart entre le PIB observé et le PIB potentiel. Plus précisément, lorsque l'inflation observée dépasse l'inflation cible, le taux d'intérêt directeur devrait augmenter et lorsque le PIB observé se situe en deçà du PIB potentiel, le taux directeur devrait diminuer.

Sur le graphique 1 ci-dessous, il est représenté la série du PIB par tête en euro en 2010, corrigé des variations saisonnières et celle du PIB potentiel en utilisant la méthodologie de R. Hodrick et E. Prescott, pour la zone euro entre 1999 T1 et 2018 T3. Cela permet de saisir l'évolution tendancielle de l'économie de la zone, mais aussi de comprendre les variations du taux d'intérêt directeur au cours de la période. La diminution de l'écart entre le PIB observé et le PIB potentiel (écart de production) au 3^e trimestre 2018 reflète le ralentissement économique actuel.

Graphique 1 : Évolutions du PIB réel par tête et du PIB potentiel



Source : graphique et calculs élaborés par nos soins à partir des données d'Eurostat.

Il s'agit à présent d'examiner les canaux de transmission de la politique monétaire, qui traduisent les effets de ses dispositifs sur l'économie. Selon l'approche habituelle, il faut considérer les canaux des taux d'intérêt, du crédit bancaire, de la monnaie, des actifs financiers et du taux de change qui opèrent à la suite des mesures prises par la BCE.

Comme expliqué précédemment, une modification des trois taux d'intérêt directeurs se propage à la fois aux taux court terme du marché interbancaire de différentes durées mais aussi sur les taux d'intérêt à long terme qui jouent un rôle très important dans le financement des économies.

Dans leur travail empirique consacré au fonctionnement des marchés bancaires des pays de la zone euro jusqu'en 2002, I. Angeloni et M. Ehrmann (2003) ont montré que l'intégration financière a favorisé la concurrence dans le secteur bancaire et financier et il en a résulté la réduction du coût du crédit, la diminution de l'hétérogénéité entre les pays et l'accroissement de la vitesse de transmission des mesures de politique monétaire.

En outre, comme les effets sur les prix prennent davantage de temps, une baisse du taux d'intérêt directeur nominal se traduit à court terme par une diminution plus importante du taux d'intérêt réel. Cette modification provoque une augmentation des dépenses de consommation, d'investissement et de demande de titres, par effets de substitution et de revenu (lié à la baisse des frais d'emprunts). Si cette baisse du taux directeur se propage aux taux des crédits bancaires, au canal du taux d'intérêt et à celui du marché des titres s'ajouteront les canaux du crédit bancaire étroit et large (bilans des entreprises dont les titres se valorisent). Dans ce cas, l'effet de richesse amplifiera l'accroissement de l'investissement à travers le mécanisme d'accélérateur financier.

Dans le cadre des pays de la zone euro, compte tenu de la place relativement plus importante occupée par les intermédiaires bancaires par rapport aux marchés financiers, et du volume important du commerce entre ces pays, plusieurs travaux de recherche ont montré que les canaux du taux d'intérêt et du crédit bancaire avaient joué un rôle plus important que les canaux du cours des actions et du taux de change (Angeloni et Ehrmann, 2003 et BCE, juin 2008).

En résumé, du fait du processus d'intégration financière au sein de la zone euro, les mesures de politique monétaire, prises au cours de la période entre janvier 1999 et août 2008, se sont transmises à l'économie réelle. Toutefois, la crise économique et financière, déclenchée aux États Unis dès l'été 2007, qui s'est ensuite propagée à l'étranger, a provoqué un fort ralentissement de l'activité économique et a profondément modifié le fonctionnement de la politique monétaire.

La politique monétaire de l'Eurosystème mise en œuvre en période de crises

La zone euro a connu un important ralentissement économique avec la crise. Il en a découlé un blocage du marché monétaire et l'accès à la liquidité s'est réduit pour les établissements de crédit qui l'ont répercuté aux agents non financiers (ménages, entreprises). Les canaux de transmission de la politique monétaire conventionnelle ont connu d'importants dysfonctionnements.

L'Eurosystème a d'abord réagi en utilisant les instruments conventionnels et en les assouplissant. Les banques centrales nationales de la zone euro ont apporté de la liquidité aux banques commerciales dès 2009. Elles ont fortement élargi les durées des prêts en

contrepartie des titres qu'elles achetaient aux banques commerciales. Aux prêts pour une durée d'une semaine, se sont ajoutées des possibilités d'obtenir des liquidités en échange de titres pour des durées allant même jusqu'à 4 ans, à des taux d'intérêt très favorables. Le principal taux d'intérêt nominal directeur (REFI) a été réduit à 5 reprises entre juillet 2008 et mars 2009. Depuis mars 2016, ce taux est fixé à 0 %. De plus, la BCE avait fixé en juin 2014 un taux négatif pour les facilités de dépôt et avec cette mesure originale, le banquier central a rendu les dépôts coûteux, incitant ainsi les banques à offrir du crédit, c'est-à-dire à contribuer au financement de l'économie réelle.

Avec de tels niveaux pour les taux d'intérêt nominaux directeurs, les taux réels sont devenus négatifs et l'économie a été confrontée à une situation de trappe à liquidité, dénommée contrainte de plancher à taux zéro (*zero lower bound*, ZLB). Dans ce cas, les autorités monétaires qui veulent développer une politique monétaire accommodante ne peuvent plus utiliser l'arme des taux d'intérêt pour favoriser les dépenses de consommation et d'investissement. Dès lors, le canal de transmission du taux d'intérêt a perdu de son efficacité.

Pour contourner cette difficulté, l'Eurosystème a utilisé différents instruments de la politique monétaire non conventionnelle. Il ne s'est pas contenté d'accroître la durée des prêts aux banques, il a en effet mis en œuvre le programme d'assouplissement quantitatif consistant à acheter des titres de dettes. Ces achats fermes ont commencé lors de la crise de la dette d'États de la zone euro (C. Bordes et L.Clerc, 2011) et ils se sont poursuivis à partir de mars 2015 jusqu'à la mi-décembre 2018. Cela a eu comme conséquence un très fort accroissement de la monnaie banque centrale.

Par ailleurs, à partir de juillet 2013, la BCE a adopté des dispositions pour fournir aux agents économiques des indications sur la trajectoire attendue des taux directeurs (*forward guidance*). Ainsi, elle a approfondi l'approche prospective dont il a été question au début de ce chapitre.

Ces mesures de politique monétaire non conventionnelle ont permis de restaurer les canaux de transmission de la politique monétaire. En approvisionnant largement les banques en liquidités avec des taux d'intérêt très faibles, cela a permis de faire fonctionner le canal du crédit pour répondre aux demandes des ménages et des entreprises.

Par ailleurs, les différents programmes d'achats de titres publics que nous avons mentionnés se sont traduits par une forte demande de ceux-ci, une augmentation de leurs prix et une baisse

de leur rendement (ECB Economic Bulletin, Issue 7, 2015 et Issue 1, 2017). Le canal large du crédit a fonctionné : la valorisation des titres des entreprises et la présence d'effet de richesse ont favorisé les investissements des firmes, amplifiés par l'accélérateur financier.

Conclusion

À l'issue de cette analyse, nous pensons que le bilan de la politique monétaire mise en œuvre par l'Eurosystème est positif dans la mesure où la BCE a atteint les objectifs que les traités lui ont fixés. En effet, elle a rempli sa mission principale de stabilité monétaire car, d'après nos calculs, le taux d'inflation moyen sur l'ensemble de la période a été de 1,71 %. L'approche et le contenu de la politique monétaire ont fortement évolué depuis l'élaboration de sa stratégie à l'automne 1998. Confrontée à plusieurs situations de crises graves, la BCE a contribué à l'intégration financière des pays de la zone euro, elle a aussi successivement enrichi son approche et grâce à l'adoption de dispositifs appropriés, elle a permis de rétablir l'efficacité des canaux de transmission de la politique monétaire, favorisant ainsi la croissance économique, la réduction des écarts entre les pays, et évitant l'éclatement de la zone et de l'Union européenne.

Avec ses mesures non conventionnelles, l'Eurosystème a joué le rôle de prêteur en dernier ressort et il a ainsi rempli la mission de stabilité financière, en complément à la mission originelle de stabilité monétaire. En effet, avec l'union bancaire, la BCE s'est dotée d'un système de surveillance micro prudentiel.

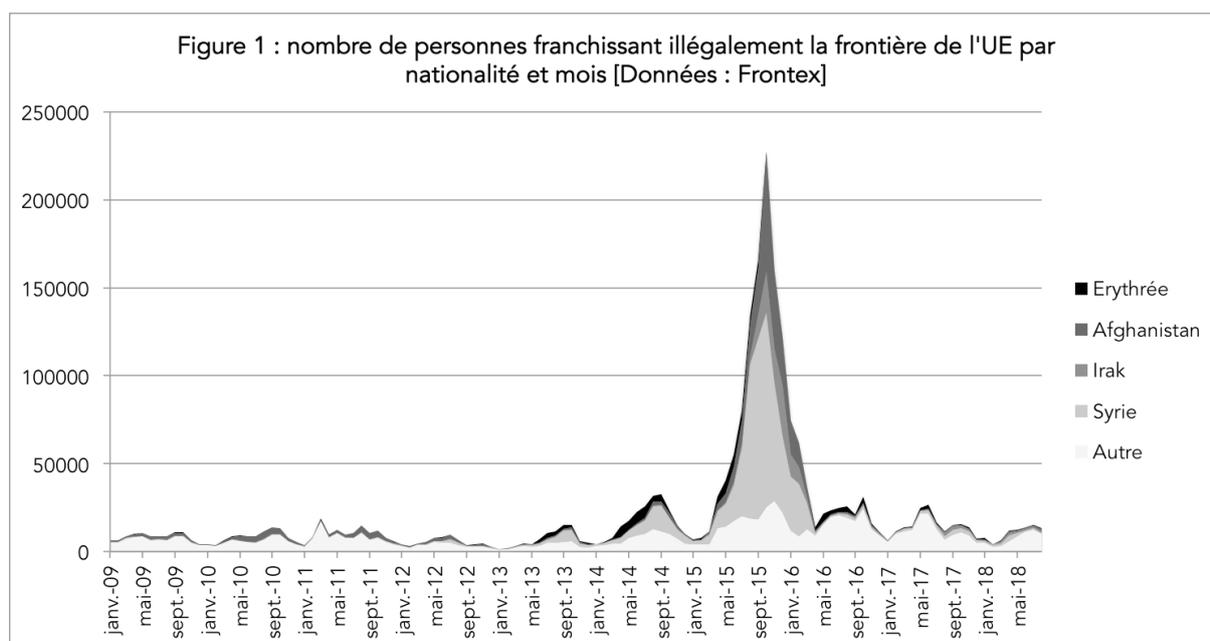
Le bilan doit cependant être nuancé. Même si l'écart de production restait légèrement positif en novembre 2018, la croissance économique moyenne de la zone euro est restée très faible sur l'ensemble de la période. Elle est égale à + 0,26 % selon nos calculs. De plus, l'Eurosystème reste confronté à une difficulté structurelle liée aux hétérogénéités importantes entre les pays de la zone. L'approfondissement des différents types de régulation et un renforcement de la coordination au niveau des pays membres de la zone pourraient contribuer à réduire les hétérogénéités d'une zone monétaire sous optimale et les risques d'une nouvelle crise. Parmi les chantiers à poursuivre, indiquons la gestion de la fin du programme d'achats nets d'actifs, l'articulation entre la politique monétaire et la politique budgétaire et enfin, une amélioration de l'anticipation des risques de bulles spéculatives provoquées par l'augmentation importante de la liquidité bancaire.

Chapitre 13

Pourquoi l'Union européenne semble incapable de faire face à la « crise des migrants » ?

Clara Egger et Simon Varaine

En 2015, un nombre considérable de personnes a franchi illégalement les frontières extérieures de l'Union européenne, principalement *via* la Turquie et les Balkans ou la Méditerranée. Cet épisode, qualifié de « crise des migrants », a suscité son lot de commentaires et d'images marquantes. D'une part, les photographies de foules entassées dans des navires au large des côtes italiennes, de files interminables à la frontière hongroise, ou de l'enfant syrien Aylan mort échoué sur une plage turque. De l'autre, la vision de conseils européens impuissants et de prises de positions irréconciliables des États-membres. Bien plus qu'une crise des migrants, cette crise est, avant tout, une crise de la politique européenne en matière migratoire. Ce constat est paradoxal dans la mesure où l'Union européenne est un des rares territoires au monde où les citoyens de différents pays peuvent circuler au-delà des frontières nationales. Cette contribution revient sur trois enjeux. Elle expose, d'abord, des données factuelles sur les flux migratoires ciblant l'Europe, pour, ensuite, présenter les politiques mises en œuvre par les États-membres de l'UE pour les gérer. Enfin, elle esquisse des pistes de solution pour sortir du blocage actuel des institutions européennes sur la question migratoire.



Qu'appelle-t-on « crise des migrants » ?

Le terme de « crise des migrants » est utilisé parfois à raison, et souvent à tort. Du point de vue du nombre d'arrivants, on peut effectivement parler de crise : à savoir, d'un afflux rapide et massif tel que l'Europe n'en a pas connu depuis la Seconde guerre mondiale. D'après les données de l'agence européenne de garde-frontières et de garde côtes – plus connue sous le nom de Frontex (voir infra) –, et du Haut-Commissariat aux Réfugiés de l'ONU, plus d'un million de personnes ont franchi illégalement les frontières extérieures de l'Union en 2015. À titre de comparaison, le dernier grand afflux de réfugiés dans l'UE eut lieu en 1992 lors la guerre en Yougoslavie et concernait alors 700 000 personnes. D'ailleurs, comme le montre la figure 1, cette crise n'est pas durable. En 2017, Frontex recensait 6 fois plus de passages qu'en 2015. Entre novembre 2017 et 2018, 120 000 personnes ont traversé la Méditerranée d'après l'Organisation internationale pour les migrations.. À titre de comparaison, on estime que, chaque année, près de 500 000 personnes franchissent la frontière entre le Mexique et les États-Unis.

Parler de « crise des migrants » est également ambigu. Ce terme amalgame des causes de migration très différentes, laissant à penser que ces trajectoires de mobilité relèvent d'une même logique. L'étude des nationalités des arrivants montre qu'une immense majorité sont des demandeurs d'asile fuyant des situations de guerre ou de répression politique. En 2015, d'après Frontex, les principaux arrivants étaient Syriens (50 %), Afghans (20 %), Irakiens (10 %) et Érythréens (moins de 5 %). Certaines nationalités, telles que les Nigériens (2 %), peuvent agréger des causes politiques et économiques. Les migrants proprement économiques – au premier rang desquels des Albanais (1 %), Gambiens (1 %) et Marocains (1 %) – formaient une très faible minorité. Ils forment aujourd'hui une part plus importante des migrants arrivant *via* la Méditerranée, mais leur nombre absolu n'a pas augmenté.

En revanche, cet épisode peut sans conteste être qualifié de crise humanitaire. Depuis 2014, on estime à plus de 15 000 le nombre de personnes mortes en Méditerranée. La traversée de la Libye à l'Italie est devenue la route migratoire la plus meurtrière au monde, bien plus dangereuse que la route vers les États-Unis et que les routes sub-sahariennes et de la Corne de l'Afrique. Or, la relative stabilité du nombre de traversées conduit à penser que ce drame continuera au cours des années à venir, d'autant que les actions européennes de sauvetage en mer sont très limitées et que les restrictions imposées par les pays de l'UE envers les ONG freinent considérablement les sauvetages. À cela s'ajoutent les multiples violations des droits

humains – extorsions, viols, meurtres et réduction en esclavage – perpétrées sur la majorité des migrants en Libye.

Les politiques migratoires de l'Union européenne : coopération dans le refus, compétition dans l'accueil

La réponse européenne à cet afflux de réfugiés a donné lieu à nombre de critiques soulignant l'incapacité de l'UE à agir de façon coordonnée. Ces critiques ne résistent que partiellement à l'épreuve des faits. Assurément, on assiste plutôt à un mélange de coopération et de compétition de la part des États-membres : coopération lorsqu'il s'agit de s'assurer que les migrants ne franchissent pas le sol européen et compétition quand il s'agit de les accueillir. Comment expliquer cette politique paradoxale ?

Laisser circuler les Européens, fortifier les frontières : les piliers de la politique migratoire de l'UE

Pour comprendre les politiques migratoires actuelles de l'Union européenne, il faut revenir sur leurs origines tant les options institutionnelles choisies initialement influencent les politiques actuelles. La coopération dans la fortification des frontières de l'UE fait suite à la signature des accords de Schengen (1985) et à l'extension de la libre-circulation des personnes à la plupart des pays européens au cours des années 1990. Les politiques migratoires de l'UE ont donc été forgées selon deux principes. D'une part, faciliter la mobilité des migrants « voulus », travailleurs souvent qualifiés, en effaçant les frontières entre États-membres pour alimenter l'intégration économique et le fonctionnement du marché commun. D'autre part, empêcher l'accès au territoire de l'UE des migrants « subis » venant de pays tiers.

Trois facteurs ont conduit à la gestion commune des nouvelles frontières extérieures de l'UE. La première et principale cause tient aux différents intérêts des pays d'entrée et des pays de destination. Les pays situés aux frontières extérieures de l'UE (par exemple, la Grèce, la Hongrie ou l'Italie) étant rarement la destination souhaitée des migrants (par exemple, l'Allemagne, la France ou le Royaume-Uni), les gouvernements des pays de destination ont choisi d'assister techniquement et financièrement les États frontaliers suspectés de laxisme dans le contrôle de leurs frontières nationales. Le deuxième facteur est lié à l'évolution des flux migratoires avec, à la fin de la Guerre Froide, une hausse notable du nombre de migrants extra-communautaires. Enfin, l'avènement de la « guerre mondiale contre le terrorisme » a conduit les États à resserrer le contrôle de leurs frontières après les attaques du 11 septembre 2001. Cette « gestion

intégrée » des frontières fut opérationnalisée, en 2004 par la création d'une agence indépendante, Frontex.

Les activités de l'agence ont fait l'objet de nombreuses critiques, tant de la part d'organisations actives dans la protection des droits humains que de chercheurs. La première critique porte sur la façon dont elle procède à la militarisation de la gestion des frontières en Europe. Les activités opérationnelles de l'agence – tant sur le plan du renseignement, de l'analyse des risques que de la gestion des frontières – relèvent largement d'une activité paramilitaire. Cela conduit l'agence à développer ses activités de façon opaque, sinon secrète. Ce fonctionnement alimente une deuxième critique sur sa faible redevabilité. En effet, Frontex opère dans l'absence de contrôle démocratique de la part des citoyens, des acteurs de la société civile et du Parlement européens. La dernière critique porte sur le cadre légal de ses activités. En pratique, Frontex participe à des opérations de reconduite immédiate dans les pays de transit ou d'origine des migrants ; ce qui est contraire tant aux droits humains, consacrés par la Charte des droits fondamentaux de l'UE qu'aux normes internationales encadrant les migrations. Ces normes reposent sur le principe de non-refoulement qui interdit aux États l'extradition, l'expulsion ou le renvoi d'une personne vers un pays dans lequel elle serait poursuivie ou en danger.

Le deuxième volet de la gestion commune des frontières européennes vise à déléguer à des États tiers la gestion des migrants : on parle alors d'externalisation de la politique migratoire afin d'établir un « cordon sanitaire » autour des frontières géographiques de l'Union. Depuis le milieu des années 2000, l'UE a usé de son poids politique – maniant incitations et menaces – pour délocaliser la gestion des migrants et des réfugiés à ses voisins et principaux partenaires commerciaux. Ces États tiers disposent désormais de compétences larges en matière d'examen des demandes d'asile, de contrôle, mais aussi de rétention des migrants. Dans sa négociation avec les pays tiers, l'UE a un argument de poids : le fait de conditionner ses flux abondants d'aide au développement à sa politique anti-migratoire. C'est ainsi que la plupart des pays du Maghreb (au premier rang desquels le Maroc et la Libye) furent parmi les premiers à « accepter » le partenariat. Plus récemment, l'UE a conclu un accord avec la Turquie, permettant à cette dernière d'accéder au programme de libéralisation des visas – ses citoyens pourront à l'avenir circuler librement dans l'espace Schengen – et de disposer d'aides financières généreuses en contrepartie de son engagement à contenir sur son sol les migrants

syriens cherchant à rejoindre le sol européen. Il convient de souligner que l'UE n'est pas le seul acteur sur la scène internationale à user de telles pratiques, les États-Unis y ont aussi largement recours (pour une comparaison, voir Zaiotti, 2016). Ce qui est plus original dans le cas de l'UE, c'est que cette stratégie repose sur une délégation collective, la Commission européenne au nom des différents gouvernements de l'UE.

L'externalisation de la politique migratoire est, à raison, extrêmement controversée et de nombreux chercheurs ont documenté la façon dont l'UE – se faisant le chantre de la démocratie libérale promotrice et protectrice des droits humains – soutient et met en œuvre des pratiques particulièrement « illibérales » en matière d'immigration. Et paradoxalement, c'est dans ce domaine de la politique migratoire, contraire aux principes que les États se sont eux-mêmes fixés, que la coopération est la plus efficace : les gouvernements des États-membres parviennent à déplacer la mise en œuvre d'une politique qui serait impensable au niveau national en raison de l'opposition des ONG, des citoyens mais aussi des cours et institutions juridiques nationales (Guiraudon, 2002).

Cachez ces réfugiés que je ne saurais voir : la non-coopération dans l'accueil

Si différents instruments réglementaires et législatifs organisent la coopération en matière de contrôle des frontières et de refoulement des migrants, ils instaurent en revanche une compétition dans leur accueil. La principale cause est la même que celle conduisant à la coopération dans la gestion des frontières : les différents intérêts des pays d'entrée et des pays de destination. Là où les pays de destination des migrants avaient tout intérêt à participer à la fortification collective des frontières de l'UE, ceux-ci ont eu intérêt à conserver une gestion nationale de l'accueil pour limiter l'afflux de demandeurs d'asile sur leur sol. En effet, la fourniture du droit d'asile est coûteuse (accueil des réfugiés, coûts administratifs liés au traitement de leur demande, etc.). Les pays de destination gagnent à jouer les « passages clandestins » et laisser les pays d'accueil assurer ces coûts.

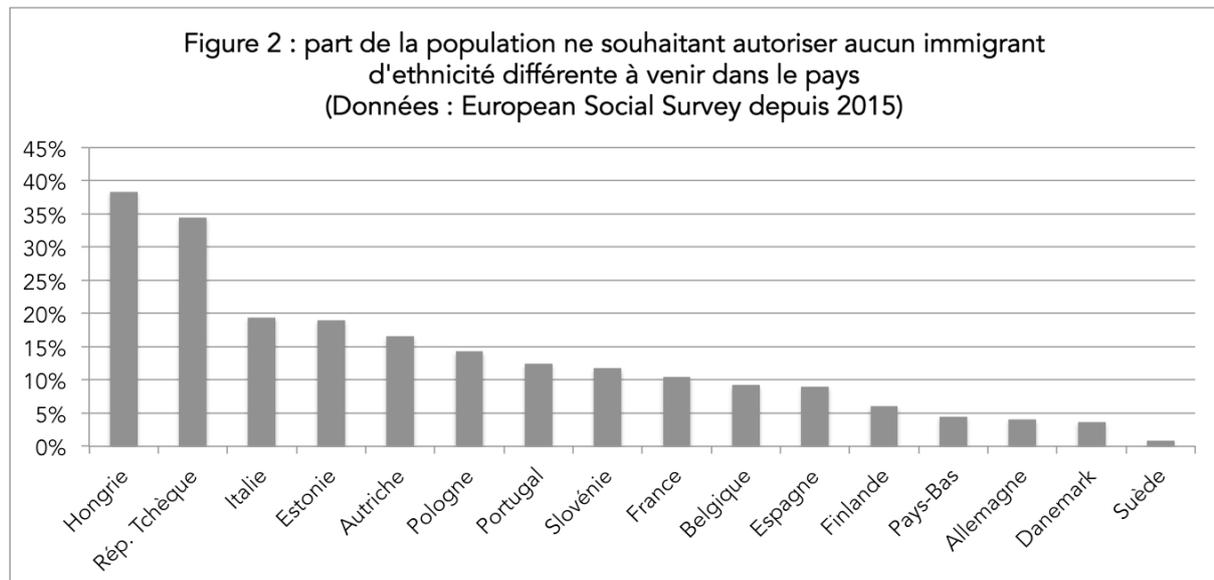
Malgré les multiples propositions produites par la Commission européenne au début des années 2000 pour harmoniser les procédures et les conditions d'accueil des migrants sur le sol européen, la Convention de Dublin, puis ses révisions avec les règlements de Dublin II et III concrétisent la non-coopération en matière migratoire en rendant le pays d'entrée responsable du traitement des demandes d'asile, selon ses procédures nationales. Le système repose sur

une base de données commune, Eurodac, où sont identifiés les demandeurs d'asile à leur arrivée sur le sol européen. En cas de non-identification des migrants, la présence d'un ticket de transport ou de tout autre indice du lieu d'arrivée permet aux autorités des États-membres de renvoyer le migrant vers le point d'entrée suspecté. Dès lors, un État-membre est peu incité à s'acquitter de son devoir de sauvetage des migrants – devoir consacré par le droit de la mer – puisqu'il devra ensuite, sans soutien de la part de ses partenaires européens, garantir l'accueil des migrants le temps que leur demande d'asile soit examinée.

L'exemple le plus frappant de ce manque de solidarité concerne le rôle joué par l'Italie dans l'accueil des migrants. Pour éviter les naufrages des migrants au large des côtes de Lampedusa, la marine italienne mit en œuvre, une année durant entre 2013 et 2014, une opération maritime de sauvetage des migrants. Cette opération intitulée *Mare Nostrum* coûta près de 9 millions d'euros par mois au seul gouvernement italien et permit de sauver près de 100 000 personnes d'une mort certaine. De nombreuses ONG humanitaires et de protection des droits humains saluèrent l'engagement du gouvernement et de la population italienne. La réaction des gouvernements et institutions européens fut, elle, particulièrement cynique. L'Italie fut accusée par la France de faire le jeu des passeurs – alors que l'opération permit l'arrestation de près de 300 d'entre eux – et des responsables européens lui reprochèrent de mener la politique migratoire commune à la faillite (Geisser, 2015). Cette absence de solidarité dans la gestion de la crise a favorisé la défiance à l'égard des partis de gouvernement (Bratti et al., 2017) et le succès de la *Ligue du Nord* et du *Mouvement 5 étoiles*, dont la coalition au pouvoir depuis juin 2018 a nettement durci la politique migratoire italienne.

Une éventuelle coopération en matière d'accueil est rendue d'autant plus improbable que les positions des États européens divergent fondamentalement sur la question de l'asile (Geddes et Scholten, 2016). Cette divergence fut particulièrement visible lors des débats sur les « quotas de migrants ». Suite aux propositions de plusieurs gouvernements – au premier rang desquels l'Allemagne – le Conseil des ministres de l'Union européenne a voté, à la majorité en septembre 2015, la relocalisation de 120 000 demandeurs d'asile dans les différents pays européens. Or, cette mesure fut jugée insuffisante par certains gouvernements favorables à un accueil plus large et collectif des réfugiés. En particulier, l'Allemagne prit le parti de traiter près de 500 000 demandes d'asile au cours de l'année 2015 et 750 000 en 2016, plutôt que de laisser les demandes être adressées aux États d'entrée. De même, la Suède traita plus de

150 000 demandes d'asile en 2015 – devenant à ce jour le pays européen incorporant le plus de réfugiés par habitant. À l'inverse, les États de Visegrad – la Hongrie, la République Tchèque, la Slovaquie et la Pologne – se sont déclarés opposés à l'accueil des migrants et donc à tout projet de « quotas de réfugiés ». La fracture est consommée en septembre 2018 : la Commission européenne saisit la Cour de Justice de l'Union européenne contre la Hongrie. En cause le durcissement de la politique d'asile hongroise jugée non conforme au droit européen (en termes de durée et de conditions d'attente ainsi que de garanties).



Ces divergences nationales sur la question de l'accueil ont plusieurs sources. La première tient aux traditions d'accueil des États. Cette tradition ne relève pas uniquement de motifs altruistes : les facteurs économiques et démographiques jouent également un rôle dans le degré d'ouverture des politiques d'asile en Europe (Neumayer, 2005). De manière liée, les opinions publiques à l'égard de l'immigration varient nettement d'un pays à l'autre. Ainsi, l'enquête sociale européenne montre que, malgré la baisse, en général, des attitudes anti-immigration ces dernières années, certains pays ont vu l'opposition à l'immigration augmenter : il s'agit notamment des pays de Visegrad, parmi lesquels la Hongrie, la République Tchèque et la Pologne, mais aussi de l'Autriche et de l'Italie. Cela conduit à des écarts nets entre pays comme le montre la figure 2 et débouche sur des succès différenciés des partis anti-immigration en Europe, comme le montre par ailleurs le chapitre 9 ci-dessus. Néanmoins, l'impact direct des partis d'extrême-droite ayant accédé au pouvoir sur le degré d'ouverture des politiques migratoires reste à ce jour discuté : certains travaux suggèrent que les politiques

menées par ces derniers ne diffèrent pas significativement de celles conduites par les partis de droite traditionnels (Akkerman, 2012).

Comment sortir de cette impasse ? Quelques pistes

Pour sortir de cette impasse, deux pistes d'actions sont possibles. La première consiste à agir sur les flux de migrants eux-mêmes. En effet, certains pays européens ont incontestablement une responsabilité dans l'ampleur des flux récents du fait de leur politique étrangère. Comme cela a été décrit, la majorité des flux de réfugiés provient de zones de conflits. Or, le constat est clair que dans les trois nationalités les plus représentées – Syrie, Irak et Afghanistan –, des États européens sont intervenus militairement, de façon directe ou indirecte, favorisant sans doute une escalade conflictuelle générant davantage de déplacements de population. En cohérence avec ce point de vue, il est clairement établi que les interventions militaires extérieures sont l'un des facteurs de prolongation des guerres civiles (voir Gunningham, 2010), et conduisent à davantage de départs de réfugiés (Neumayer, 2005). Le cas libyen est également parlant à cet égard. Avant la chute du régime de Kadhafi en 2012, la Libye constituait un pays à forte immigration d'origine africaine. Or, la chute du régime liée à l'intervention militaire française a conduit à l'ouverture massive de la route meurtrière de Méditerranée occidentale, ainsi qu'à la traite inhumaine des migrants en Libye. Une possibilité serait donc de faire endosser aux pays européens les plus belligérants, les coûts de leur politique, en les rendant responsables du financement des actions de sauvetage et de l'accueil des migrants.

La deuxième piste consiste à agir pour une meilleure gestion collective des demandeurs d'asile. Plusieurs organisations proposent des pistes concrètes et rapidement applicables pour réformer les accords de Dublin. En particulier, il serait facile de prendre en compte les souhaits des migrants en terme de pays de destination dès leur arrivée sur le sol européen. De manière plus réaliste, les pays d'entrée ont en leur possession des moyens de pression pour obliger les pays de destination à coopérer dans la gestion de l'accueil. En particulier, une menace que peuvent brandir des États tels que l'Italie ou la Hongrie est d'offrir massivement leur nationalité aux demandeurs d'asile. Du fait des accords de Schengen, ces personnes pourraient alors s'installer dans les pays de destination de leur choix – ce qui conduirait à un afflux massif vers des pays de destination préférés par les réfugiés tels que l'Allemagne, le Danemark, la France, etc. Une telle menace peut forcer les pays de destination à être solidaires avec les pays d'entrée des réfugiés pour constituer un mode collectif de gestion de l'accueil.

Chapitre 14

L'Union européenne écoute-t-elle trop les lobbies ? Le cas des politiques environnementales

Chloé Bérut et Eva Deront

Le 19 septembre 2018, le média européen Euractiv rendait publique une note de l'association patronale BusinessEurope. Ce document interne sur la politique climatique de l'Union européenne suggérait d'apporter un soutien à des déclarations politiques « sans implications », de « minimiser le problème » et de « s'opposer au renforcement des ambitions » climatiques de l'Union²⁷. L'histoire de la fabrique des politiques européennes – comme des politiques nationales dans de nombreux pays, d'ailleurs – est jalonnée d'exemples similaires : les acteurs sociaux – ici les entreprises – s'organisent pour défendre leur cause de la manière la plus efficace, quitte à transgresser l'éthique du débat public. Autrement appelés « groupes de pression » ou « lobbies », les groupes d'intérêt sont définis comme des organisations ou acteurs ayant pour objectif de défendre les intérêts d'un segment spécifique de la société. Des distinctions plus précises peuvent être apportées quant à la nature de l'intérêt défendu : Baumgartner et Leech (1998) proposent ainsi de différencier les groupes défendant des intérêts privés ou économiques, et les groupes d'intérêts publics, soutenant des causes dépassant l'intérêt exclusif de leurs membres. Plusieurs théories s'opposent au sujet de leur rôle en démocratie. Dans une conception pluraliste, les groupes d'intérêt sont décrits comme des acteurs importants, capables de mettre en concurrence les intérêts des différentes composantes d'une société auprès des décideurs politiques. À l'inverse, dans une conception représentative de la démocratie, ils sont perçus comme l'expression d'intérêts particuliers, au détriment de l'intérêt général.

La question de l'influence de ces groupes se pose de manière particulièrement forte au niveau européen ; l'UE est ainsi régulièrement dépeinte par la presse comme « une place forte du lobbying »²⁸. Le nombre de groupes d'intérêt recensés par le registre de la transparence²⁹

²⁷ Source : Frederic Simon, « Le Medef européen prépare le sabotage des objectifs climatiques européens ». Euractiv. 19.09.2018.

²⁸ Source : Samuel Monrgan, « Bruxelles, place forte du lobbying en Europe », Euractiv. 06.01.2017.

²⁹ L'objectif de ce registre est de recenser les groupes d'intérêt opérant à Bruxelles, et de rendre public leurs dépenses en activités de lobbying. Si l'inscription au registre n'est pas obligatoire, elle conditionne l'accès aux institutions européennes et la participation à des réunions officielles. Le registre est donc *a priori* un bon indicateur des forces en présence à Bruxelles.

confirme leur présence importante : environ 11 800 organisations de natures diverses sont répertoriées. On compte parmi elles les ONG (environ 3 000 organisations), les organisations représentant des entreprises ou des groupes industriels (environ 4 700 organisations), les cabinets de consultance (environ 1 100 organisations)³⁰, mais également les organisations syndicales (salariés, patronat, indépendants...), les *think tanks*, les institutions académiques ou encore les autorités locales ou régionales.

Le secteur de l'environnement n'échappe pas à la règle : après la DG *Grow* (Marché intérieur, industrie, entrepreneuriat et PME) et la DG Santé et Sécurité alimentaire, c'est la Direction Générale Environnement qui est la plus contactée par les groupes d'intérêt (Broscheid et Coen, 2007). Les politiques environnementales – pollutions chimiques, aériennes, sonores, biodiversité, changement climatique, qualité de l'eau et gestion des déchets – représentent en effet un enjeu financier majeur pour les industries les plus polluantes et pour les associations qui défendent les intérêts publics. La politique européenne environnementale s'appuie en théorie sur des principes relativement protecteurs vis-à-vis de l'environnement : principe de précaution, principe de pollueur-payeur et prise en compte de l'environnement dans toutes les politiques. Si ces principes apparaissent comme cohérents avec la défense d'un intérêt public, ils entrent souvent en contradiction avec la logique de profit des intérêts industriels, d'où l'existence d'un lobbying très actif de la part des ONG et des groupes économiques sur ce sujet.

L'accès des lobbies aux institutions européennes, une volonté politique

Loin de l'image de conseillers « occultes » circulant dans les couloirs des institutions européennes (Laurens, 2015) – comme le sous-entend l'étymologie du terme anglais *lobby* –, les groupes d'intérêt sont en réalité reconnus comme des membres à part entière de la société civile européenne, que la Commission essaie d'associer de manière systématique à la prise de décision (Saurugger, 2010). Alors qu'au début des années 2000, les thèmes de la crise de légitimité et du déficit démocratique de l'Union européenne commencent à prendre de l'ampleur, une participation accrue de la « société civile organisée » est en effet perçue comme un moyen de remédier à la perte de confiance des citoyens dans les institutions européennes.

³⁰ Registre de la Transparence de l'Union européenne : <http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/consultation/statistics.do?locale=en&action=prepareView>, consulté le 17/01/2019.

Dans cette conception pluraliste de la société civile, la représentation de tous les types d'intérêts (citoyens, industriels, professionnels) est pensée comme nécessaire.

L'ensemble de ces groupes d'intérêt trouve ainsi, au sein du système européen, une multitude de points d'entrée susceptibles de leur permettre de peser sur toutes les étapes de formulation des politiques publiques : Commission européenne, Parlement européen, représentations permanentes des États-membres ou Conseil de l'Union européenne (« Conseil des ministres »). Cependant, il a été observé que les accès aux différentes institutions de l'UE varient largement selon le type de groupe d'intérêt. Ceux-ci ne possèdent en effet pas les mêmes « biens » leur permettant d'accéder aux institutions. Selon Bouwen (2002), les groupes représentant des intérêts économiques ou industriels possèdent des informations techniques, intéressantes pour la Commission qui a pour tâche d'élaborer les premières propositions législatives et manque d'expertise dans certains domaines. Les ONG européennes, elles, sont porteuses d'un « intérêt général européen » recherché par le Parlement, tandis que les groupes organisés au niveau national intéressent plus le Conseil de l'Union européenne.

Bien qu'une grande diversité d'intérêts soient représentés à Bruxelles, les groupes de pression sont inégaux en termes de ressources : les 25 organisations les plus dispendieuses en lobbying possédant à la fois un bureau à Bruxelles, un badge d'accès au Parlement européen, et ayant rencontré des membres de la Commission européenne, représenteraient toutes des intérêts privés et industriels, à l'exception du Bureau Européen pour l'Environnement et de l'association Eurocities³¹. La disponibilité de ressources matérielles (bureaux bien situés, finances, temps) a ainsi souvent été évoquée pour expliquer la capacité supérieure des groupes d'intérêt industriels à être présents et suffisamment actifs au niveau européen (Della Porta, 2009) en comparaison des groupes d'intérêt public et des mouvements sociaux (Rootes, 2002). Pour réduire cet écart entre les ressources ainsi que la difficulté liée à « la structuration [de] groupes de pression [dont] l'intérêt est collectif ou diffus » (Reungoat, 2013), la Commission finance, depuis plusieurs années, des groupes d'intérêts publics. À ce titre, la part européenne du budget du Bureau Européen pour l'Environnement s'élève à 73 % selon les données du registre de la transparence (Greenwood, 2011, p. 139). La Commission investirait ainsi environ un milliard d'euros par an dans le financement de l'ensemble des groupes

³¹ Données produites par l'organisation LobbiesFactsEU sur la base du registre de la transparence : <https://lobbyfacts.eu/reports/lobby-costs/all/0/1/1/1/0/0/>, consulté le 3/12/2018.

d'intérêt citoyens, ces fonds constituant parfois jusqu'à 80-90 % de leur budget (Greenwood, 2011).

Les lobbies et la politique : quelle influence ?

Cependant, l'accès des groupes d'intérêt aux institutions ne suffit pas à prédire leur influence effective sur les décisions politiques. À travers l'exemple de la réglementation concernant les émissions polluantes des automobiles, Heike Klüver (2011) souligne que, même sur une problématique similaire, les groupes d'intérêt « gagnants » ne sont pas toujours les mêmes : les ONG peuvent parfois influencer considérablement les politiques européennes (cas des débats autour du deuxième programme « Auto-oil » en 1998), ou perdre la bataille face aux industriels (cas en 2007 à propos de la réduction des émissions de CO₂). S'appuyant sur une analyse quantitative à propos de divers thèmes de politique publique (56 propositions de la Commission entre 2000 et 2008) et sur l'étude de 2 696 groupes d'intérêt, Heike Klüver montre ainsi que le succès des groupes d'intérêt ne repose pas sur les ressources individuelles dont ils disposent, mais sur la capacité de la coalition à laquelle ils appartiennent à apporter aux propositions de la Commission un soutien de la part des citoyens, du monde économique ou à produire des informations. Par ailleurs, Heike Klüver indique que les groupes d'intérêts garantissant un support citoyen (ONG) sont autant à même de voir leur positionnement pris en compte par la Commission que les groupes représentant des forces économiques. Andreas Dür, Patrick Bernhagen et David Marshall (2015) vont plus loin et affirment, sur la base d'une analyse systématique de plus de 1 000 groupes de pression et de 70 propositions, que la législation adoptée au niveau européen, quand elle existe, évolue globalement dans le sens des positions défendues par les groupes d'intérêt publics, plus que des groupes d'intérêt économiques. Si cela ne signifie pas que ces derniers soient inaptes à faire valoir leurs intérêts – maintenir la situation en l'état peut être un objectif en soi pour les groupes économiques –, ces recherches portant sur un vaste ensemble de thèmes de politiques publiques permettent de tempérer l'image d'une Europe uniquement vouée à la représentation des intérêts des groupes financiers et industriels.

Une des politiques environnementales ayant fait l'objet d'une campagne « très intense »³² de lobbying concerne l'élaboration du règlement REACH visant à réformer le système d'évaluation et d'autorisation des produits chimiques produits et commercialisés dans l'UE. Ce processus donne un bon aperçu de la diversité des tactiques et points d'accès utilisés par l'ensemble groupes d'intérêt : organisations de conférences pour structurer le débat et garder la main sur l'agenda politique ; financement d'études surestimant les pertes économiques³³ ; pressions des gouvernements nationaux sur les Commissaires en charge des dossiers ; rencontres formelles ou informelles avec des députés européens (Selin, 2007), qui permettent d'influencer les amendements présentés par des groupes. Reungoat (2013) note ainsi que 50 % des amendements du groupe Parti Populaire Européen « sont issus de groupes d'intérêt appartenant en majorité aux industries chimiques ».

La tutelle d'un dossier peut également devenir un enjeu : les capacités d'influence des groupes d'intérêt industriels ne sont pas les mêmes selon que la Direction Générale Environnement, Entreprise ou Santé sera en charge du dossier. Lors de l'élaboration des critères définissant les perturbateurs endocriniens, la DG Environnement a ainsi été dessaisie du dossier, au profit de la DG Santé, appuyée par l'agence EFSA (European Food Safety Authority) très critiquée pour sa proximité avec les industries productrices de perturbateurs endocriniens³⁴. L'ensemble de ces pratiques est facilité par un phénomène de « *revolving doors* » (Cini, 2014) ou de « pantouflage à l'européenne » : d'anciens fonctionnaires ou Commissaires européens, au terme de leur mandat, sont employés par des lobbies privés pour leur fine connaissance des dossiers ; inversement, d'anciens employés de groupes d'intérêt intègrent les institutions européennes. Pour REACH, ce fut le cas de plusieurs anciens fonctionnaires européens de haut rang, qui, après avoir travaillé plusieurs années pour la Commission européenne et la DG Entreprise, ont aidé des groupes d'intérêt économique dans leur campagne contre un règlement trop contraignant : Jean-Paul Mingasson a conseillé l'UNICE (ancêtre de BusinessEurope) en octobre 2004 sur le dossier REACH, après avoir travaillé pendant 20 ans

³² Margot Wallstrom, Commissaire à l'Environnement, propos rapportés par le New York Times : <https://www.nytimes.com/2006/10/27/business/worldbusiness/27iht-wbreach.3306192.html>, consulté le 15/01/2019.

³³ WILKES, Adrian : <https://www.theguardian.com/environment/2005/feb/07/environment.business>, consulté le 12/01/2019.

³⁴ Declan Butler, "EU agencies accused of conflicts of interest", *Nature, News*, 485, 2012, p. 294-295. <https://www.nature.com/news/eu-agencies-accused-of-conflicts-of-interest-1.10644>

pour la Commission européenne, dont deux ans comme Directeur Général de la DG Entreprise ; de même, Lena Perenius a été la directrice l'unité REACH du CEFIC (Conseil Européen de l'Industrie Chimique) après avoir passé 6 ans dans le département en charge des produits chimiques pour la DG Entreprise.

Il est difficile d'attribuer précisément à l'un ou l'autre groupe d'intérêt les résultats des processus de mise à l'agenda et de prise de décision, d'autant plus quand l'influence a lieu en amont des propositions faites par la Commission. Dans le cas de REACH, le compromis atteint en novembre 2005 au Parlement européen répond à une des principales demandes de la coalition pro-REACH : le renversement de la charge de la preuve (il revient aux producteurs de fournir des éléments quant à la toxicité des substances commercialisées). En contrepartie, plusieurs revendications de la coalition industrielle anti-REACH ont été satisfaites, telles que la diminution de la quantité d'informations à fournir pour les demandes d'autorisation, ou encore la diminution du nombre de substances qui seront soumises à la nouvelle législation, quand elles sont produites dans de faibles volumes (Jouzel et Lascoumes, 2011, p. 198 ; Selin, 2007, p. 84).

Que faire des lobbies ?

Sur la base d'une proposition faite en 2016, le Parlement européen, la Commission et le Conseil sont entrés en discussion pour rendre obligatoire le registre de transparence et l'étendre aux trois institutions (Commission européenne, 2016). Parmi les propositions les plus contraignantes, on trouve l'extension de la règle actuelle du « pas d'inscription, pas de rencontre » à tous les fonctionnaires de la Commission et son renforcement par un système de sanctions, l'interdiction de dissimulation du nom des clients des agences de consultance, ou encore l'introduction d'une période de 3 ans entre la fin du mandat des Commissaires européens et une reprise d'activité proche de leur ancienne fonction.

Une deuxième série de propositions, compatible avec la première, vise à diminuer la représentation des groupes d'intérêt. Puisque les acteurs avec le plus de ressources ont plus de facilités à participer aux consultations officielles, certaines organisations suggèrent ainsi une réduction du nombre de rencontres et du nombre de groupes de consultations.

Dans la pratique, il reste à voir comment les membres des institutions européennes qui défendent une ouverture vers les groupes d'intérêt vont s'autoréguler.

La question des lobbies soulève deux problématiques plus vastes, liées à la légitimité « entrante » des institutions européennes (Scharpf, 1999) : d'une part la capacité d'expression et, d'autre part, le pouvoir de décision accordé aux citoyens. S'il existe aujourd'hui un dispositif « d'initiative citoyenne européenne », la Commission n'est pas obligée de proposer une législation suite au succès d'une initiative. Une première étape pourrait être de rendre contraignante la prise en compte de cette initiative par la Commission. C'est également là que pourraient intervenir les dispositifs de démocratie directe, comme l'organisation de référendums d'initiative populaire. Au vu de la taille de la population européenne, de tels dispositifs seraient néanmoins très lourds à mettre en place, et courraient le risque d'être trop limités pour couvrir un nombre satisfaisant d'enjeux, d'où la nécessité de les développer parallèlement au niveau national et local.

Ces mécanismes répondraient seulement en partie à la crise de légitimité à laquelle sont confrontées les institutions européennes : ils augmenteraient leur légitimité entrante (*input legitimacy*) basée sur la représentation et la participation. La question de la légitimité sortante (*output legitimacy*), qui fait référence à la capacité, pour une organisation, de fournir des résultats ou des solutions à un problème collectif (Scharpf, 1999 cité par Dostie et Paquin, 2014), reste, elle, entière (Schmidt, 2013).

Partie 5. Renforcer l'action internationale

Chapitre 15

Quelle place pour l'Union européenne dans les relations internationales ? Le défi de la puissance internationale

Delphine Deschaux-Dutard et Fabien Terpan

Des conflits dans l'ex-Yougoslavie dans les années 1990 à l'intervention occidentale en Libye en 2011, en passant par l'intervention américaine en Irak en 2003 : la liste est longue des sujets internationaux pour lesquels l'Union européenne a manifesté sa désunion. On a même dit que l'Union, en négociant un accord avec l'Ukraine sans se soucier de l'impact politique qu'il pouvait avoir, avait involontairement ouvert la voie au conflit ukrainien et à la prise de contrôle de la Crimée par la Russie (2013). De manière générale, une image de faiblesse est souvent attachée à l'UE dans les médias et dans le débat public. Cette perception est-elle un juste reflet de la réalité ? Est-elle, au contraire, une déformation liée à une méconnaissance de l'acteur européen, amplifiée par le fait que l'étalon de la puissance européenne est, le plus souvent, limité à la gestion des grands conflits internationaux ? Si l'on élargit les critères d'évaluation, en prenant en compte toutes les dimensions de la puissance, et notamment les aspects civils et économiques, l'UE est-elle aussi faible qu'on le dit ?

Depuis les années 1950, on assiste à un renforcement constant des outils de l'action extérieure européenne, qui permet aujourd'hui à l'Union de déployer ses activités dans de multiples directions. Si l'Union n'a pas, à son crédit, la résolution d'une grande crise internationale, son émergence sur la scène internationale en fait une puissance internationale, et ce bien qu'il soit difficile d'en déterminer la nature, et en dépit du fait qu'elle soit parfois désunie. Une puissance en pointillé, qui existe sur certains sujets, et sur d'autres reste encore dans les limbes.

Le développement des relations extérieures de l'Union européenne

L'UE est un acteur à part entière des relations internationales depuis plusieurs décennies, à travers une politique extérieure qui repose à la fois sur des outils économiques, politiques et militaires (Helly et Petiteville, 2005). La politique commerciale commune, complément de l'Union douanière, a été mise en place dans les années qui ont suivi l'adoption du Traité de Rome (1957). En parallèle, la Communauté et ses États-membres ont signé des accords externes avec des États tiers et des organisations internationales. C'est ce qui a permis le lancement d'une politique de coopération au développement, déployée tout d'abord en

direction des pays de la zone Afrique-Caraïbes-Pacifique. L'assistance humanitaire ainsi que la coopération économique, scientifique et technique sont venues diversifier les modes d'affirmation de l'Union (ou de la Communauté avant qu'elle ne soit supprimée par le Traité de Lisbonne en 2007). Progressivement, toutes les compétences internes ont été doublées d'une dimension externe. Dès lors que l'Union a la compétence pour mener une politique en matière agricole, dans le secteur des transports ou de l'environnement, elle a aussi la possibilité, dans ces mêmes domaines, de participer à des négociations internationales ou de signer des accords externes.

En revanche, du fait de l'échec de la CED (Communauté européenne de défense) en 1954 et du rejet des plans Fouchet au début des années 1960, la dimension politique et militaire des relations extérieures a tardé à se concrétiser. Elle a pris forme au début des années 1970, avec la Coopération Politique Européenne (CPE) qui prévoyait une concertation entre États européens sur les grands dossiers internationaux (tels que la problématique moyen-orientale). Puis, en 1992, le Traité de Maastricht a transformé la CPE en politique étrangère et de sécurité Commune (PESC), laquelle est aujourd'hui pourvue d'une composante militaire, la Politique de Sécurité et de Défense Commune (PSDC). Là où la CPE se bornait à mettre en place une simple coopération, la PESC vise à aller plus loin en instaurant une véritable politique étrangère commune à l'échelle européenne.

Le Traité d'Amsterdam (1997) a doté cette politique d'un de ses instruments fondamentaux : le Haut-Représentant pour la PESC (à l'époque Javier Solana), devenu aujourd'hui Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité. Federica Mogherini, qui occupe le poste depuis 2014, est en quelque sorte la ministre des Affaires étrangères de l'UE, bien que le titre ne lui soit pas accordé. Elle s'appuie sur le Service Européen d'Action Extérieure (SEAE) mis en place en 2011 à Bruxelles. Ce service diplomatique européen, composé d'une administration centrale et de délégations dans les pays tiers et les organisations internationales, a pour charge d'aider la Haute Représentante dans sa tâche de coordination de la PESC, de gérer les relations diplomatiques avec les pays tiers, et de faire le lien avec les services diplomatiques des pays membres de l'UE, de l'ONU et des organisations internationales en général.

La PESC (Terpan, 2010), à la différence des autres politiques externes de l'UE, fonctionne de manière plus intergouvernementale, ceci afin de préserver au mieux la souveraineté des États

dans un domaine relevant des « high politics ». Ainsi les décisions relèvent du Conseil et sont prises à l'unanimité, tandis que les institutions supranationales (Commission, Parlement, Cour de justice) jouent un rôle secondaire. Toutefois, des organes communs ont été mis en place qui vont au-delà de la simple coopération intergouvernementale. La Haute représentante préside la formation du Conseil chargé des affaires étrangères tout en assurant la vice-présidence de la Commission pour les relations extérieures. Le SEAE est composé de personnels provenant du Conseil, de la Commission et des États-membres, afin de mieux concilier les dimensions supranationale et intergouvernementale.

De plus, dans le domaine militaire, l'UE dispose d'organes institutionnels et d'outils militaires, relevant de sa politique de sécurité et de défense commune lancée suite aux guerres des Balkans en juin 1999, et aujourd'hui inscrite dans le Traité de Lisbonne. Ces organes coordonnent les opérations civiles et militaires conduites par l'Union depuis 2003, telles l'opération Sophia en Méditerranée par exemple. Ainsi, ont été mis en place par le Traité de Nice, un Comité Politique et de Sécurité qui réunit des ambassadeurs des 28 États-membres (tant que le Royaume-Uni n'est pas sorti de l'UE°, un État-Major de l'Union européenne qui réunit 28 généraux issus des États européens, et un Comité Militaire qui s'intègre au SEAE et dispense son expertise militaire aux institutions européennes. En outre, l'Union européenne dispose depuis 2007 d'unités militaires multinationales, les groupements tactiques, dédiés à la gestion de crise mais encore jamais utilisés à ce jour du fait de limites politiques jusqu'à lors insurmontables pour les déployer. Un petit centre de commandement d'opération a de plus été mis sur pied à Bruxelles en 2017 (le MPCC), pour gérer des missions telles que la formation de soldats maliens.

L'UE a aussi lancé, en décembre 2017, une coopération structurée permanente (PESCO) permettant à un groupe de 23 pays qui souhaitent s'engager davantage en matière de coopération militaire de développer des projets communs. En complément, la Commission européenne a mis en place un Fonds européen de la défense visant entre autres à financer le développement de projets industriels de défense à l'échelle européenne. L'UE développe depuis 2013 une stratégie européenne de cybersécurité, révisée en novembre 2018, et visant à augmenter la résilience de l'Union face aux cyberattaques et à la cybercriminalité. Enfin, l'UE entretient une collaboration avec l'Alliance atlantique par le biais des accords dits « Berlin Plus », notamment en matière de cybersécurité et de planification militaire. Pour un grand

nombre d'États-membres de l'UE, l'OTAN continue à garantir leur sécurité, tandis que la perspective d'une défense européenne, définie comme la défense du territoire européen par l'UE, reste hypothétique. En revanche, l'Union est un acteur plus complet que l'OTAN du fait de son champ d'action très large, allant de l'économique au militaire. Ceci se traduit par la mise en œuvre d'une « approche globale » qui se traduit par une action extérieure européenne combinant les différents outils à sa disposition. Par exemple, les instruments économiques de l'Union sont mis au service d'objectifs plus larges dans le cadre de la conditionnalité politique (sanctions et incitations).

De quelle puissance l'Union européenne est-elle le nom ?

Ce tour d'horizon des outils dont dispose l'Union européenne pour mettre en œuvre son action internationale conduit à se poser la question de leur efficacité. L'UE manifeste-t-elle une forme de puissance dans le monde ? Si oui, quel type de puissance ?

C'est d'abord la notion de puissance civile qui a été utilisée dans les années 1970 (François Duchêne). Puis la notion de puissance douce (*soft power*), développée par Joseph Nye à propos des États-Unis, a été appliquée au cas de l'Union européenne, avant que ne s'impose finalement l'idée de l'Union européenne comme puissance normative (Ian Manners), exerçant de l'influence par le biais de ses normes, de ses valeurs, sans forcément le rechercher. Ces formes de puissance non coercitives permettent de comprendre le fait que l'UE se préoccupe tout particulièrement de la promotion de la démocratie, des droits de l'homme et de la coopération pacifique dans les relations internationales. L'UE conduit une politique d'aide au développement active, visant à promouvoir la lutte contre la pauvreté, la coopération et la stabilité dans le monde, qui représente 50 % de l'aide au développement mondiale (plus de 56 milliards d'euros par an en direction des pays en développement, soit environ 0,43 % du revenu national brut de l'UE) (Commission européenne, 2018). Par ailleurs, l'UE exerce également son influence à travers ses missions civiles telles que les missions de police (en Afghanistan ou en République démocratique du Congo), ou d'aide à la reconstruction de l'État de droit (comme la mission EULEX au Kosovo par exemple). Ces missions visent à stabiliser les États bénéficiaires, tout en promouvant les valeurs européennes, comme l'indique la Stratégie Globale de Sécurité européenne adoptée en juin 2016.

Néanmoins, depuis que l'UE s'est dotée d'instruments militaires, son statut de puissance civile a évolué et la place dans une perspective de puissance plus globale, capable de disposer de l'ensemble des attributs de puissance sur la scène internationale. Ainsi, l'UE met également en œuvre sa capacité (au moins symbolique) de coercition à travers les sanctions internationales qu'elle adopte à l'encontre d'États comme la Russie suite à l'annexion de l'Ukraine en 2014 par exemple, ou de groupes ou entités soutenant des activités terroristes, comme les sanctions à l'égard de Daech ou Al-Qaïda. Ces sanctions peuvent être tant économiques (embargo sur les exportations d'armement, gel d'avoirs de personnalités...) que politiques. En outre, l'UE peut déployer des missions militaires basées sur les missions de Petersberg et allant des missions de maintien de la paix jusqu'au missions d'imposition de la paix si nécessaire. L'UE a déployé une trentaine de missions militaires et civilo-militaires depuis 2003 sur tous les continents, telles la mission EUFOR Tchad en République centrafricaine en 2014, ou l'opération de lutte contre la piraterie maritime (Atalante) au large de la Somalie. La plupart des États-membres apportent une contribution à ces opérations même si la France est l'État-membre qui engage le plus de personnels, avec près de 175 hommes impliqués dans des opérations européennes en 2019 (contre 300 dans le cadre de l'OTAN et 780 dans le cadre de l'ONU) (Ministère des armées, 2019). Depuis le lancement de la première mission de l'UE en 2003 jusqu'en 2016, la France a déployé plus de 6 000 personnels, loin devant l'Allemagne (entre 1 500 et 2 000), et un groupe composé de cinq États : Italie, Pologne, Espagne, Suède, Autriche (entre 500 et 1 000). La contribution britannique se situe dans la moyenne européenne, au niveau de la Grèce (Di Mauro, Krotz et Wright, 2016). Si les opérations de l'Union ne sont pas négligeables, il n'est cependant pas certain qu'elle puisse mener à bien les formes les plus exigeantes d'intervention militaire, certaines capacités lui faisant défaut.

Attribuer à l'Union un type particulier de puissance n'est rien moins qu'évident. Si l'image d'une Europe sans influence sur les affaires du monde est aujourd'hui fautive, il n'en demeure pas moins que l'influence diplomatique et la crédibilité de l'UE semblent à géométrie variable, tant les questions de politique étrangère et de sécurité relèvent encore de la souveraineté jalousement gardée des États. Il n'est pas rare que l'UE exerce une véritable influence à l'échelle internationale, mais il arrive aussi qu'elle peine à exister. Sa qualité d'acteur international (Bretherton et Vogler, 2006) dépend de facteurs divers, parmi lesquels les facteurs internes (cohérence de l'action extérieure, conciliation des politiques étrangères

nationales, autonomie de l'UE par rapport aux États) comptent pour beaucoup. Par exemple, l'action diplomatique européenne a produit des effets sur le dossier du nucléaire iranien et sur l'obtention de l'accord de Vienne du 14 juillet 2015 ; l'UE continue à jouer sur le registre de la sauvegarde de l'accord même après le retrait des États-Unis à l'automne 2018. En revanche, l'Union et ses États-membres ont révélé toute leur impuissance sur le dossier syrien, en avançant en ordre dispersé et en ne permettant pas d'affirmer une voix européenne qui porte dans les tentatives de règlement de ce conflit régional depuis 2011.

Comment l'action internationale de l'UE peut-elle évoluer ?

Les limites de l'action extérieure de l'UE sont différentes selon la politique considérée. Si le degré de coordination atteint est fort en matière de commerce international, de développement ou d'assistance humanitaire, il n'en va pas de même en matière de politique étrangère ou de politique de défense. Dans les domaines touchant aux intérêts stratégiques des États, comme celui des opérations militaires extérieures et de la sécurité internationale (Terpan, 2017 ; Deschaux-Dutard, 2018), il est plus difficile de s'entendre. La crise irakienne en 2002-2003 a vu le couple franco-allemand s'opposer à la position pro-américaine défendue par le Royaume-Uni ; quelques années plus tard, à l'occasion du conflit en Libye (2011), c'est l'Allemagne qui a rejeté la proposition franco-britannique de mener une opération militaire dans le cadre européen. S'il peut y avoir des désaccords au sujet du commerce ou de la coopération au développement, le défi principal pour l'Union se situe au niveau de sa politique étrangère et de sécurité commune. À cet égard, quatre types d'évolution peuvent être envisagées.

La première modalité de renforcement de l'action extérieure européenne serait de modifier le fonctionnement de la PESC en le rapprochant de celui des autres politiques externes. Le Parlement devrait voir ses attributions renforcées, être consulté de manière plus systématique, et même exercer dans certains cas un pouvoir de décision. Au sein du Conseil, la prise de décision serait favorisée par l'application du vote à la double majorité (États et populations). La Commission a d'ores et déjà effectué une proposition en ce sens, évoquant le vote au Conseil dans trois nouveaux cas (pour l'adoption de sanctions, la coordination des positions sur les droits de l'homme aux Nations unies et les opérations civiles dans le cadre de la PSDC). Mais on pourrait aller plus loin dans l'application du vote majoritaire au domaine de la PESC.

Deuxièmement, pour compenser les désaccords plus profonds entre États volontaristes et États réticents, un usage de la géométrie variable permettrait aux premiers d'agir, sans que les seconds ne s'y opposent. Actuellement, différentes formes de différenciation sont prévues par les traités. Certaines ne sont pas utilisées (coopération renforcée, possibilité pour un groupe d'États de mener une mission avec l'accord du Conseil) et devrait l'être. D'autres incluent la plupart des États-membres (coopération structurée permanente, plus connue sous son acronyme anglais PESCO) et ne correspondent pas à l'idée d'une avant-garde plus soudée. C'est pourquoi l'idée, avancée par la France, d'une force européenne d'interposition réunissant une minorité d'États-membres autour d'une culture stratégique commune et d'un budget de défense, est une piste à creuser.

La troisième évolution possible concerne la mise en commun de moyens, créant des solidarités de fait, comme l'entendaient les pères fondateurs du processus d'intégration européenne. Des limites tant institutionnelles, qu'industrielles ou capacitaires rendent la mise en place d'une armée européenne peu envisageable à court et moyen terme, malgré les annonces en ce sens de Jean-Claude Juncker, Emmanuel Macron et Angela Merkel. Bien sûr, l'UE n'est pas dépourvue de capacités militaires, ni de capacités de projection sur des théâtres de conflit. Toutefois, un renforcement capacitaire sérieux, dans le prolongement des actions entreprises (PESCO, fonds européen de défense), donnerait plus de crédit à la politique étrangère européenne. Utiliser les groupements tactiques, créer un QG militaire permanent et robuste, identifier et combler les lacunes capacitaires donneraient plus d'autonomie à l'UE. Un financement collectif de l'ensemble des opérations militaires pourrait aussi faire vivre la solidarité. De même, un budget de défense européen compenserait l'actuelle disparité entre États-membres en matière de dépenses militaires (Deschaux-Dutard et Nivet, 2014).

En somme, l'affirmation de l'Union en tant qu'acteur international passe non seulement par un changement des règles de fonctionnement, mais aussi par la mise en commun des capacités. Il semble toutefois irréaliste d'envisager l'une ou l'autre de ces évolutions sans qu'il y ait, de la part des États-membres, une manifestation de volonté, une perspective claire d'eupéanisation des politiques nationales et de partage de la souveraineté, quatrième forme du renforcement. Créer un Conseil européen de la sécurité (une réunion annuelle des chefs d'État et de gouvernement dédiée aux questions de sécurité internationale) pourrait aller dans ce sens. Pour que l'UE s'affirme en tant que puissance internationale, au-delà des réalisations

actuelles, encore faut-il que les États-membres envisagent l'Union comme le vecteur principal de leur action extérieure.

Chapitre 16

L'Europe n'attire-t-elle vraiment plus ? L'Union européenne vue par ses voisins

Max-Valentin Robert

« Ce que dit George, ce que dit Hans ne m'intéresse pas. Ce qui m'intéresse est ma nation³⁵ » : cette déclaration de Recep Tayyip Erdoğan illustre parfaitement le tournant nationaliste pris par le pouvoir turc. Toutefois, cette rhétorique anti-européenne ne doit pas faire oublier que le rapprochement avec le Vieux Continent reste une constante diplomatique d'Ankara depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale : la Turquie intégra le Conseil de l'Europe en 1949, puis conclut un accord d'association avec la Communauté économique européenne en 1963. Une union douanière a ensuite été établie entre Ankara et Bruxelles en 1995, avant que la Turquie se soit vue reconnaître le statut de candidat à l'adhésion en 1999. Si l'arrivée au pouvoir de Nicolas Sarkozy en France et d'Angela Merkel en Allemagne a amorcé un frein à cette dynamique d'adhésion, et si le tournant autoritaire pris par le pouvoir Erdoğanien rend désormais très improbable cette intégration, l'UE et la Turquie n'en demeurent pas moins partenaires sur de nombreuses questions stratégiques.

Au-delà d'ailleurs de la seule Turquie, le projet européen continue d'exercer un certain pouvoir d'attraction sur son voisinage proche, qu'il soit balkanique ou méditerranéen. Ainsi, le roi du Maroc Hassan II a demandé l'adhésion de son pays à la CEE pendant le sommet européen de Fontainebleau, en juin 1984 (demande qui sera rejetée trois ans plus tard). En outre, quatre pays balkaniques sont désormais officiellement candidats à l'adhésion (l'Albanie, la Macédoine, le Monténégro et la Serbie), et deux autres seraient également des candidats potentiels (la Bosnie-Herzégovine et le Kosovo). L'UE a également lancé (le 6 février 2018) une nouvelle stratégie à destination des Balkans occidentaux, et versé presque 9 milliards d'euros d'aide à la préadhésion aux États de la région entre 2007 et 2017. L'UE est déjà présente dans la région à travers plusieurs missions, comme en témoigne le lancement d'EULEX Kosovo (*European Union Rule of Law Mission in Kosovo*) en décembre 2008, ou la réalisation de la mission de police EUROPOL PROXIMA en Macédoine, entre 2003 et 2005. C'est dans ce même pays que l'UE est intervenue en 2003, dans le cadre de l'opération de maintien de la paix *EUFOR*

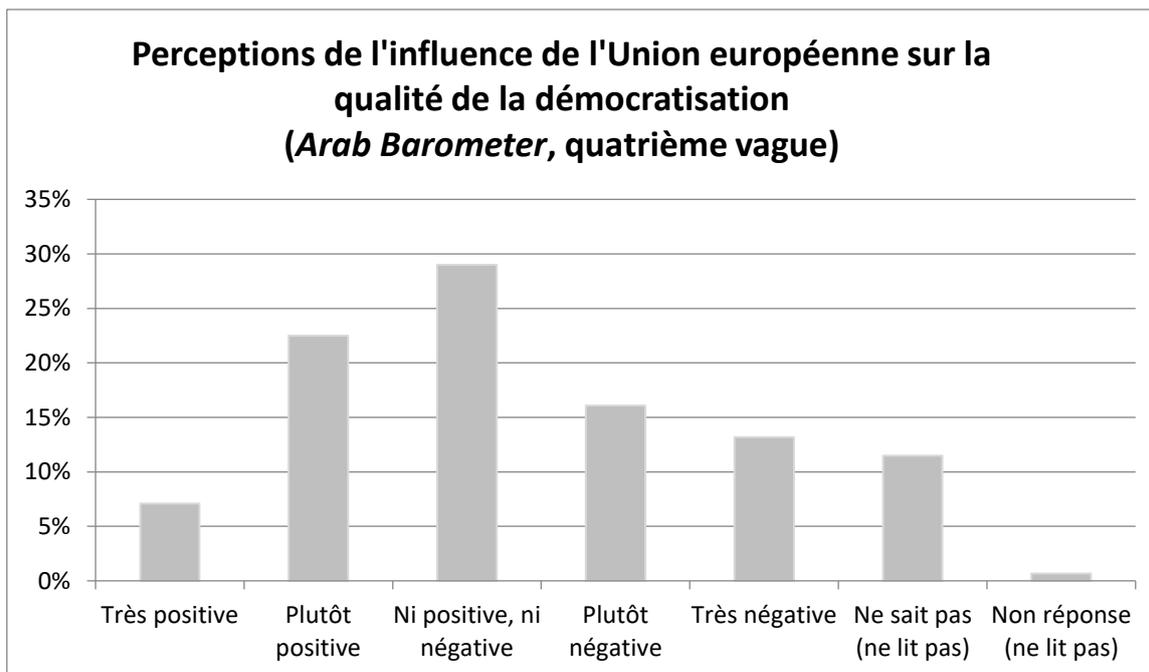
³⁵ Cité dans « Erdoğan: George Ne Der, Hans Ne Der, Beni İlgilendirmez », *Bianet*, 21 janvier 2017. Disponible sur : <https://m.bianet.org/bianet/siyaset/182916-erdogan-george-ne-der-hans-ne-der-beni-ilgilendirmez>

Concordia. Une mission de ce type est toujours actuellement en vigueur en Bosnie-Herzégovine : l'opération *EUFOR Althea*, initiée en décembre 2004. De plus, l'UE institutionnalise les relations avec son environnement proche à travers la Politique européenne de voisinage : lancée suite aux réflexions initiées par un document de stratégie de la Commission publié en mai 2004, la PEV trouve son institutionnalisation juridique dans le huitième article du Traité sur l'Union européenne, et s'applique à tout État partageant une frontière maritime ou terrestre avec l'UE tout en n'ayant pas vocation à y adhérer. Il s'agit de pays situés en Afrique du Nord (le Maroc, l'Algérie, la Tunisie, la Libye et l'Égypte), au Moyen-Orient (le Liban, la Syrie, l'Autorité palestinienne, Israël et la Jordanie), au Sud-Caucase (la Géorgie, l'Arménie et l'Azerbaïdjan) et en Europe orientale (la Biélorussie, la Moldavie et l'Ukraine). Cette politique s'est dotée d'un Instrument européen de voisinage, dont le budget s'élève à 15,4 milliards d'euros pour la période 2014-2020.

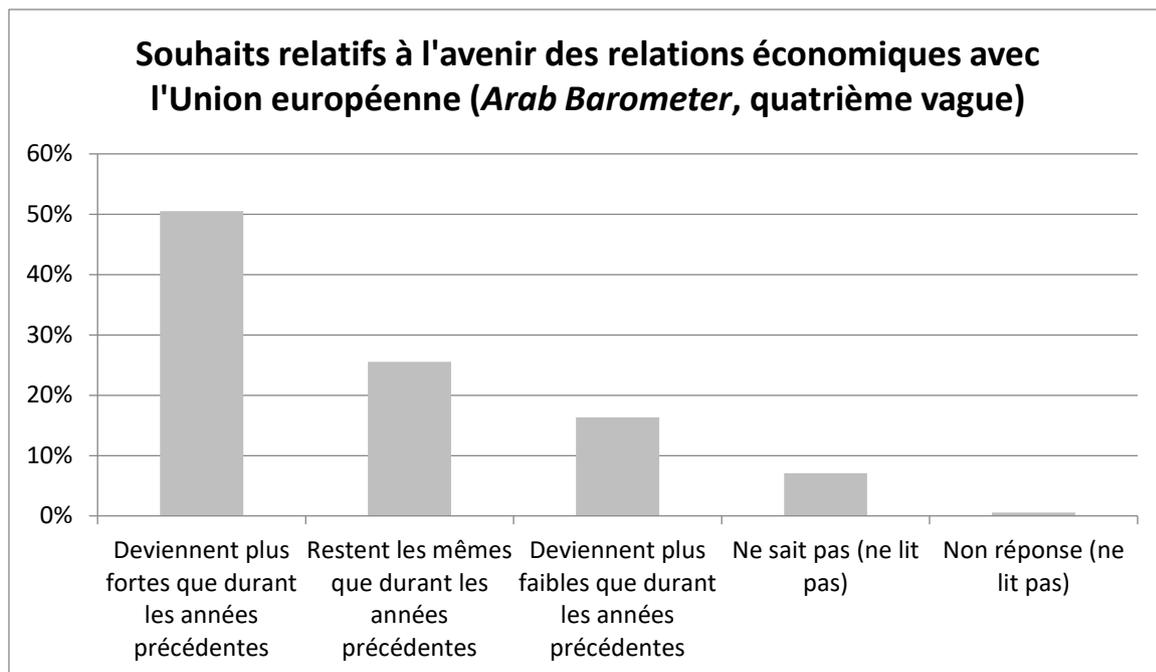
En dépit du *Brexit* et de la montée des formations eurosceptiques, l'UE semble donc continuer d'exercer un certain attrait auprès de son environnement proche. Toutefois, si les éléments auxquels nous venons de faire référence manifestent une relative europhilie de la part des élites politiques de ces États tiers, qu'en est-il au niveau de leurs populations respectives ? C'est à l'analyse de leur rapport à l'Union européenne qu'il faut s'atteler ici, à travers l'exploration des opinions publiques en Turquie, en Europe balkanique et dans les pays arabes du bassin méditerranéen.

Une europhilie ambivalente et économiquement motivée

Il a été décidé de s'appuyer ici sur deux types de sources : les données issues de la quatrième vague de l'*Arab Barometer* (effectuée en 2016-2017 dans sept pays arabes : l'Algérie, l'Égypte, la Jordanie, le Liban, le Maroc, la Palestine et la Tunisie) et celles émanant de l'Eurobaromètre de novembre 2017, réalisé auprès des opinions publiques albanaise, macédonienne, serbe et turque.



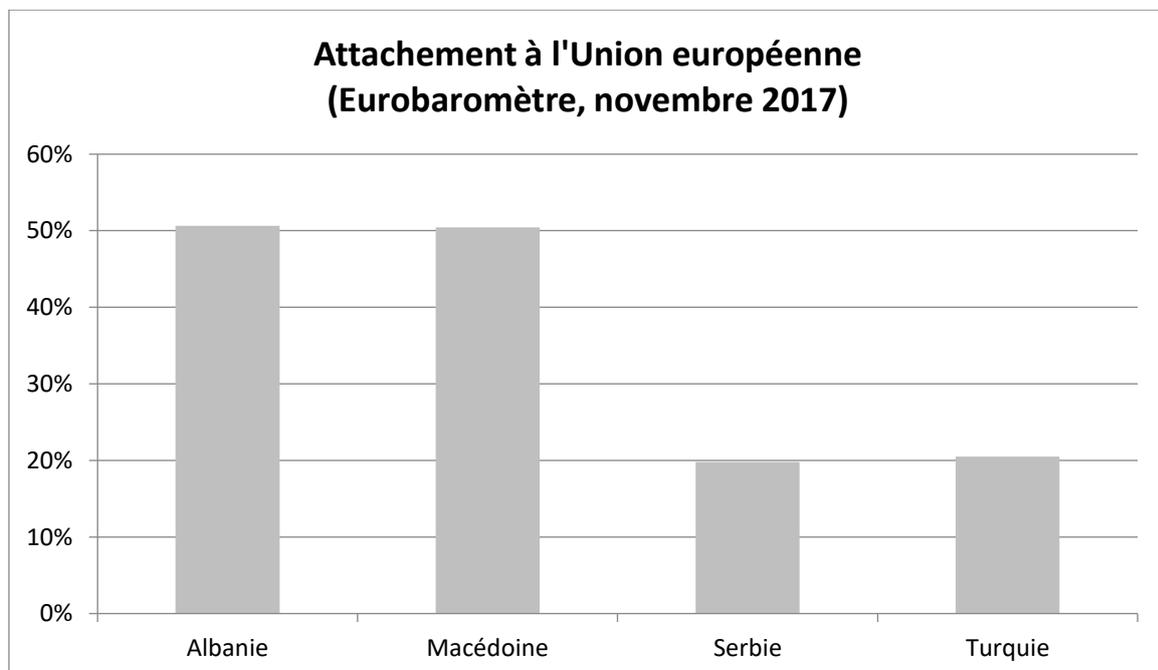
Lorsque l'on sonde les opinions publiques arabes sur leur perception de l'influence européenne sur le niveau de démocratisation de leurs pays respectifs, on peut constater qu'à l'échelle régionale, aucune tendance ne se dessine nettement : ainsi, 29,58 % des interrogés jugent ce rôle être positif, tandis que 29,25 % l'estiment négativement (et que 29 % d'entre eux perçoivent cette influence comme n'étant « ni positive, ni négative »). En revanche, d'intéressantes spécificités nationales peuvent être soulignées : les deux pays dans lesquels les opinions publiques nourrissent les jugements les plus favorables vis-à-vis du rôle de l'UE sont la Tunisie (42,42 % d'avis favorables) et le Maroc (37,08 %), alors que les moins enthousiastes s'avèrent être les Algériens (21,8 %) et les Égyptiens (18,2 %). L'intensité des relations unissant Tunis et Rabat à Bruxelles explique sans doute la particularité des perceptions locales du rôle démocratisant de l'Union européenne : rappelons que le Maroc bénéficie depuis 2008 d'un « statut avancé » dans ses relations avec l'UE, et que la Tunisie s'est vue octroyer un « partenariat privilégié » avec Bruxelles en 2012. Plus spécifiquement, le succès de la « révolution du jasmin » peut contribuer à expliquer ce résultat en Tunisie. À l'inverse, l'absence de réaction européenne lors du coup d'État contre Mohamed Morsi en Égypte, ainsi que le soutien tacite donné aux militaires algériens de la part des chancelleries européennes, lors de l'interruption du processus électoral en janvier 1992, ont certainement marqué les mémoires locales. L'on relève d'ailleurs les mêmes spécificités nationales lorsque l'on interroge les opinions publiques arabes sur la poursuite des relations économiques avec l'UE.



Questionnés sur le chemin que doivent prendre les relations économiques entre leur pays et l'UE dans l'avenir, les Tunisiens et les Marocains se distinguent de nouveau par leur europhilie affirmée : 76,21 % des premiers et 68,31 % des seconds souhaitent que ces liens se renforcent dans le futur. À l'inverse, les moins enthousiastes vis-à-vis de l'intensification de ces relations sont les Algériens (seulement 34,77 % de soutien à cette proposition) et les Égyptiens (33,07 %). En revanche, si l'on adopte une perspective plus générale, l'aspiration à un renforcement demeure majoritaire : 50,51 % de l'ensemble des sondés défendent cette position. Ces résultats semblent indiquer une europhilie spécifiquement « économique » dans le monde arabe : si un certain scepticisme quant au potentiel démocratisant de Bruxelles se manifeste, les opinions publiques locales demeurent néanmoins attachées à la poursuite et à l'intensification des échanges économiques entre l'UE et leurs pays respectifs. Observe-t-on le même phénomène dans les Balkans et en Turquie ?

Lorsque l'on interroge les Albanais sur ce que signifie l'UE pour eux, 49,34 % évoquent « la liberté de voyager, d'étudier et de travailler » dans l'espace européen, 49 % mentionnent la « prospérité économique » et 34,08 % la « protection sociale ». Les populations voisines semblent partager une vision similaire : selon les Macédoniens, l'UE signifie la liberté de circulation (55,06 %), la prospérité économique (38,40 %) et la paix (24,36 %). Les Serbes et les Turcs font également référence à la liberté de circulation (41,36 % pour les premiers, 32,89 % pour les seconds) et à la prospérité économique (33,41 % et 31,44 %), mais se distinguent des

Albanais et des Macédoniens en insistant particulièrement sur l'idée d'avoir « une voix plus forte dans le monde » (mentionnée par 19,78 % des Turcs et 20,07 % des Serbes). Cette image d'une UE dont la parole compterait à l'échelle internationale fait même l'objet d'un large consensus au sein des populations concernées : 82,39 % des Albanais, 70,37 % des Macédoniens, 64,05 % des Serbes et 64,14 % des Turcs soutiennent ce point de vue. D'ailleurs, l'adhésion à l'UE reste une perspective perçue favorablement par la majorité des Albanais (87,92 %), des Macédoniens (59,04 %), des Turcs (46,60 %) et des Serbes (43,14 %). En dépit de ces jugements positifs partagés, les opinions publiques manifestent des degrés d'europhilie nettement divergents : si 80,38 % des Albanais et 58,38 % des Macédoniens déclarent avoir une « image positive » de l'Union européenne, ces taux de réponses favorables tombent à 47,39 % pour les Turcs et même à 41,06 % pour les Serbes. Les mêmes tendances peuvent être soulignées concernant la confiance envers Bruxelles. Les résultats sont encore plus frappants à propos de l'« attachement » à l'UE : seuls 20,51 % des Turcs et 19,78 % des Serbes déclarent ressentir un tel sentiment, contre 50,42 % pour les Macédoniens. Même la très pro-européenne Albanie témoigne d'un attachement assez mitigé à l'UE (50,63 %). À l'instar de ce qui peut être constaté dans le monde arabe, le facteur économique semble donc particulièrement déterminant dans la perception positive de l'Union chez les Turcs et les Balkaniques.



Et si la route de la démocratisation passait par Bruxelles ?

Comme il vient d'être constaté, une relative europhilie (principalement motivée par les questions économiques) continue de se manifester au sein des opinions publiques d'Europe balkanique, de Turquie et des États arabes de la rive Sud de la Méditerranée. Partant de ce constat, il est proposé d'esquisser un regard prospectif sur l'avenir des sociétés en question, en soulignant l'influence du facteur européen sur les évolutions politico-institutionnelles des pays concernés. Selon les politistes Steven Levitsky et Lucan A. Way, les incitations d'origine extérieure, mais également les relations diplomatiques entretenues par un État, tentent à influencer sur l'évolution interne de son régime politique : dis-moi qui sont tes alliés, je te dirai si tu penches pour la démocratie ou pour l'autoritarisme (S. Levitsky et L. Way, 2006). L'exemple des relations qu'entretient l'UE avec son voisinage oriental et méditerranéen semble confirmer la prégnance de ces phénomènes.

À cet égard, le cas turc s'avère être emblématique : les réformes de démocratisation et de démilitarisation des institutions menées par le Parti de la Justice et du Développement durant ses premières mandatures coïncidaient avec une dynamique de rapprochement turco-européen, en vue d'une future adhésion. À l'inverse, le ralentissement de ce processus, puis le tournant autoritaire pris par le pouvoir islamo-conservateur sont allés de pair avec un éloignement de la perspective d'intégration à l'UE. Certes, le seul facteur européen ne saurait suffire à expliquer l'interruption de cet élan de démocratisation : la prégnance d'un cadre politico-institutionnel historiquement marqué par l'autoritarisme, la vision purement plébiscitaire et instrumentale de la démocratie portée par les dirigeants turcs, ainsi que la socialisation politique de ces derniers constituent d'autres éléments fondamentaux pour comprendre l'échec de la « révolution du Bosphore ». Ainsi, entre 2017 et 2018, Ankara a été rétrogradé de la catégorie « partiellement libre » à la catégorie « non libre » du classement de l'ONG *Freedom House* : ce basculement dans l'autoritarisme rend désormais assez improbable, dans un avenir proche, l'intégration de la Turquie dans l'UE. *A contrario*, durant cette même période, les quatre pays balkaniques officiellement candidats à l'adhésion (et théoriquement engagés dans une intégration pour 2025 en ce qui concerne la Serbie et le Monténégro, et en 2030 pour ce qui est de l'Albanie et de la Macédoine) se sont tous maintenus dans la catégorie « partiellement libre », à l'exception de la Serbie (catégorisé en tant qu'État « libre » pendant ces deux années). Le même constat peut être effectué hors des Balkans : même si son score général en termes de liberté et son indice de droits politiques ont légèrement régressé

entre 2017 et 2018, la Tunisie est toujours définie par *Freedom House* comme un pays « libre ». Or, il faut rappeler que l'opinion publique tunisienne s'avère être la plus favorable des pays arabes du bassin méditerranéen au renforcement des relations avec Bruxelles. En outre, d'après le commissaire européen Johannes Hahn (chargé de la politique de voisinage et des négociations d'élargissement), Tunis aurait reçu 300 millions d'euros de dons en 2017 de la part de la Commission³⁶.

Si l'Union européenne demeure attractive en raison de l'espace de prospérité économique qu'elle constitue, son rôle de soutien aux processus de démocratisation dans son voisinage proche ne doit pas non plus être occulté, en dépit de la perception contrastée de ce dernier élément par les opinions publiques locales. Les États actuellement concernés par la Politique européenne de voisinage relèvent de régimes politiques différents et manifestent des degrés divers d'autoritarisme/de démocratisation. L'UE pourrait donc assumer un rôle de promotion de la démocratie dans son environnement régional, qui se traduirait par une plus grande prise en considération des évolutions politico-institutionnelles dans l'octroi d'aides financières ou la poursuite de coopérations avec les États tiers. Cette conditionnalité contribuerait sans doute à engager ces derniers dans des dynamiques de sortie de l'autoritarisme ou de préservation des institutions démocratiques.

³⁶ Commission européenne, « Rapport sur l'état des relations UE-Tunisie : vers un renforcement du Partenariat Privilégié », communiqué de presse, 8 mai 2018.

Conclusion : Sauver l'Europe ?

Simon Persico et Sabine Saurugger

Crise climatique, stagnation économique, défaut de solidarité, *Brexit*, crise de la démocratie... Le lecteur ayant parcouru les différents chapitres composant cet ouvrage en sera convaincu : en étudiant en profondeur les différentes dimensions de la « polycrise » à laquelle l'Union européenne est confrontée, on se rend compte de l'ampleur de la tâche. Celle-ci mérite-t-elle que l'on s'y attèle ? La réponse est oui. Oui, parce que, dans la plupart des secteurs de politiques publiques considérés, le rapatriement national systématique et généralisé des compétences qui ont été déléguées à l'UE poserait beaucoup plus de problèmes qu'il n'en résoudrait. Oui, surtout, parce que l'Union européenne ne mérite pas, ou en tout cas pas plus que les États-membres qui la composent, les procès qui lui sont faits.

On accuse parfois l'UE de maux qui touchent tout autant, si ce n'est plus encore, les systèmes politiques nationaux. Si l'on s'intéresse au cas de la France, peut-on vraiment dire que les lobbies industriels n'influencent pas le choix de privilégier souvent le développement économique au détriment de l'environnement ? L'Assemblée nationale joue-t-elle un rôle central dans la fabrication des politiques publiques ? Les citoyens se considèrent-ils efficacement et justement représentés dans les institutions de la Cinquième République ? La réponse à ces questions est évidemment non. Si la critique des failles démocratiques des institutions européennes est tout à fait légitime, et le lecteur aura trouvé dans cet ouvrage de nombreux éléments à charge, il faut également la porter à l'égard des institutions nationales. Chacune des démocraties européennes est confrontée, individuellement, aux mêmes défis, à la même polycrise, que l'Union européenne.

C'est précisément pour cette raison – l'urgence à coordonner une action simultanée et efficace de 28 États-nations – que l'Union européenne doit être sauvée. Peut-on vraiment accepter le délitement d'un espace politique de concertation et de décision supranationale alors même que c'est justement d'une telle concertation et de tels mécanismes de décision dont nous avons besoin, si l'on en croit les économistes, climatologues et autres spécialistes en migration qui nous alertent sur les défis auxquelles l'Europe doit faire face ?

Cette volonté de faire un diagnostic précis des maux dont souffre l'Europe et de sauver ce qui pouvait l'être a mené chacun des contributeurs de ce livre, spécialistes de la question étudiée,

à formuler des propositions concrètes dont vous trouverez la liste à la suite de cette conclusion. Parmi les nombreuses idées qui y sont formulées, toutes ne sont évidemment pas nouvelles. On trouve, en matière institutionnelle, des propositions assez proches dans plusieurs ouvrages récents (Aglietta et Leron, 2017 ; Huberdeau, 2017). Il en va de même de la réforme de la gouvernance économique ou de l'augmentation significative du budget européen, une idée centrale dans le récent *Traité de démocratisation pour l'Europe* proposé par les chercheurs rassemblés autour de Stéphanie Hennette et Thomas Piketty (2018) et qui a été amplement discuté dans ces lignes.

La singularité de nos propositions réside dans le fait qu'elles portent sur des dimensions plus larges que les seuls éléments institutionnels ou économiques, pour intégrer les logiques de politisation en cours dans les systèmes politiques nationaux et européens, qui sont partie intégrante du problème. De ce point de vue, ce n'est pas uniquement de réformes institutionnelles dont l'Europe a besoin – elles sont évidemment nécessaires – mais surtout d'un changement durable dans la manière dont de nombreux journalistes et responsables politiques parlent des questions européennes et politisent les enjeux qui y sont associés.

Ainsi au lieu de multiplier les institutions dans une Union européenne qui se différencie de plus en plus, en ajoutant un parlement de la zone euro, il s'agirait de rendre le processus décisionnel de l'Union européenne plus compréhensible. Pour cela, il faut clarifier la responsabilité au sein du triangle institutionnel (Commission, Parlement, Conseil) pour que les gouvernants des États-membres ne puissent plus prendre de décisions au sein du Conseil dont ils n'assureraient pas la responsabilité au niveau national. Cette proposition implique d'instaurer un contrôle, au niveau national, des positions défendues par les représentants du gouvernement et des compromis adoptés au Conseil de l'UE. Ensuite, les révisions des traités pourraient, à l'avenir, être décidées par un référendum unique, mené à l'échelle de l'Union, et donnant le dernier mot au peuple européen dans son ensemble. Il est également possible de renforcer l'intégration différenciée de l'Union européenne. L'intégration verticale devrait progresser à une vitesse réduite et la différenciation horizontale serait favorisée. Pour faire advenir cette perspective, l'affaiblissement de l'autonomie des institutions indépendantes et le réaligement des préférences étatiques s'avèrent nécessaires.

Toutefois, ces solutions ne peuvent produire d'effets que si la vie politique et le débat public dans les États-membres s'europanisent. En d'autres termes, les gouvernements des États-

membres devraient expliquer les décisions européennes et assumer le fait qu'ils ont contribué à les prendre à l'échelle de l'UE, plutôt que d'utiliser l'Union comme un bouc émissaire. Les médias devraient rendre public le système de l'Union européenne, débattre du rôle joué par chacune de ses institutions, plutôt que de laisser penser, à tort, que les États-membres se plient aux injonctions de « Bruxelles » (entendu comme un aréopage de technocrates supranationaux). L'idée de listes transnationales à l'échelle de l'Europe, ou l'introduction d'un calendrier européen des élections pourraient ainsi rendre plus visibles et compréhensibles les enjeux.

Cette proposition implique d'accepter de la conflictualité autour des questions européennes – plus de visibilité implique nécessairement plus de conflit – mais d'éviter dans un même temps l'opposition binaire entre pro- et anti-intégration. Si, dans son fonctionnement interne, le Parlement européen s'apparente de plus en plus à un Parlement national classique où la conflictualité autour des politiques publiques a toute sa place, ce n'est pas le cas des campagnes qui mènent à l'élection des députés européens, qui donnent trop peu de place à la discussion des orientations politiques au niveau européen. Faire entrer du débat au sein de ces campagnes électorales implique d'accepter que les différentes dimensions du projet européen soient soumises à la délibération des citoyens. Cela implique aussi de refuser que le débat sur l'Europe soit uniquement porté par des élites politiques – représentant le « système » – auxquelles s'opposeraient d'autres élites politiques – qualifiées de « populistes ».

L'opposition à l'Europe est ainsi d'autant plus forte que les partis traditionnels semblent incapables de protéger les peuples face aux aléas des marchés. C'est bien la déception à l'égard des promesses de l'État-providence qui fait douter les citoyens des bienfaits de la mondialisation et de l'intégration européenne. Il est donc urgent, si l'Union européenne veut convaincre ses citoyens de ne pas se détourner, qu'elle accepte de les protéger contre la concurrence déloyale, de redistribuer les richesses produites en son sein, de mieux coordonner les politiques économiques nationales pour éviter la course vers le bas, et d'investir dans les filières durables. Mener de telles politiques implique sans doute de limiter l'influence des lobbies défendant les intérêts économiques, qui disposent de beaucoup plus de ressources que les groupes défendant l'intérêt général : on pourrait rendre obligatoire le registre de la transparence, ce qui entraînerait une interdiction des rencontres avec des lobbyistes non-

inscrits et regonflerait du même coup la confiance des citoyens à l'égard des décisions européennes.

Enfin, l'affirmation de l'Union en tant qu'acteur international passe par la mise en commun des capacités. Il semble toutefois irréaliste d'envisager cette évolution sans qu'il y ait, de la part des États-membres, une manifestation de volonté, une perspective claire d'eupéanisation des politiques nationales et de partage de la souveraineté. Créer un Conseil européen de la sécurité (une réunion annuelle des chefs d'État et de gouvernement dédiée aux questions de sécurité internationale) pourrait aller dans ce sens. Pour que l'Union européenne s'affirme en tant que puissance internationale, au-delà des réalisations actuelles, encore faut-il que les États-membres envisagent l'Union comme le vecteur principal de leur action extérieure. On pourrait ainsi envisager, dans le contexte de la crise migratoire, un lien entre politique extérieure des États et gestion de l'arrivée des migrants. Plus précisément, on peut imaginer de faire endosser aux pays européens les plus belligérants les coûts de leur politique, en les rendant responsables du financement des actions de sauvetage et de l'accueil des migrants.

Ces propositions ont pour objet d'illustrer la multiplicité des améliorations envisageables. Elles ne constituent pas un manifeste politique ou idéologique. Leur caractère parfois contradictoire, iconoclaste ou radical n'a d'autre objectif que de relancer le débat, de donner des arguments à toutes celles et tous ceux qui, sur la base de connaissances et de faits, souhaitent débattre de l'avenir de cette Europe que nous considérons nécessaire de sauver.

Liste des propositions

La liste de mesures ci-dessous recense les propositions de réformes présentées dans cet ouvrage. Il est indiqué également les chapitres qui les formulent ou les discutent.

Repenser l'équilibre constitutionnel de l'UE

Renforcement des prérogatives du Parlement européen (Chapitre 1, Chapitre 2, Chapitre 7, Chapitre 8, Chapitre 15)

Traités européens ne portant que ce qui a trait aux droits et libertés fondamentales, les autres domaines (notamment économique) devant être soumis aux préférences de la majorité parlementaire (Chapitre 3, Chapitre 5, Chapitre 11)

Approfondissement de l'intégration européenne dans plusieurs directions (Chapitre 1, Chapitre 2, Chapitre 5, Chapitre 8, Chapitre 11, Chapitre 12, Chapitre 13, Chapitre 15, Chapitre 16)

Tenir compte de la nature plurielle de l'intégration européenne

Soustraction (*opt-out*) possible de certains États à certaines législations européennes, avec des mécanismes de contrôle pour éviter les stratégies de passagers clandestins (Chapitre 1, Chapitre 3, Chapitre 4)

Dépassement de l'alternative simpliste entre intégration européenne et souveraineté nationale pour débattre distinctement des diverses politiques européennes et intégrer les logiques plurielles des relations des citoyens à l'Europe (Chapitre 6, Chapitre 9, Chapitre 10)

Accepter que les élections européennes désignent effectivement les détenteurs du pouvoir au niveau européen

Personnalisation de la campagne pour les élections européennes (Chapitre 2, Chapitre 8)

Lien plus clair et systématique entre la composition de la Commission européenne et les résultats des élections européennes (Chapitre 2, Chapitre 8)

Mode de scrutin permettant des majorités plus stables au parti ou à la coalition arrivée en tête pour favoriser l'alternance (Chapitre 8)

Soutenir la participation lors des élections européennes

Harmonisation des calendriers électoraux et regroupement des élections européennes avec d'autres élections (Chapitre 7)

Instauration du vote obligatoire (Chapitre 7)

Accepter une part de démocratie directe

Ratification des traités européens et de leur révision par référendums européens (Chapitre 1)

Garantie de nouveaux « droits politiques aux citoyens européen, notamment en tenant compte obligatoirement du dispositif « d'initiative citoyenne européenne » (Chapitre 7, Chapitre 14)

Débattre des politiques européennes dans les arènes démocratiques européennes et nationales

Listes transnationales lors des élections européennes (Chapitre 2, Chapitre 8)

Contrôle par les Parlements nationaux des positions défendues par les représentants du gouvernement et des compromis adoptés au Conseil de l'UE (Chapitre 1, Chapitre 2)

Accroître la transparence des relations avec les groupes d'intérêt

Inscription obligatoire des groupes d'intérêt au registre de transparence, avec des critères précis définissant les entités devant s'inscrire et interdiction des rencontres avec des lobbyistes non-inscrits (Chapitre 14)

Améliorer la gouvernance économique de la zone euro

Parlement européen plus impliqué dans la discussion de la politique économique, notamment en matière de finances publiques (Chapitre 1, chapitre 11, Chapitre 12)

Coordination budgétaire plus poussée entre les pays de la zone euro (Chapitre 1, Chapitre 11, Chapitre 12)

Clause de conditionnalité environnementale aux offres de liquidités de la BCE (Chapitre 11)

Accroître la mise en commun des moyens financiers et matériels

Formation d'un budget européen conséquent permettant à l'UE de mener des politiques fiscales distributives (Chapitre 11, Chapitre 12)

Mise en commun de moyens militaires avec financement collectif des engagements militaires (Chapitre 15)

Création d'une assurance-chômage et/ou d'un salaire minimum européens (Chapitre 11)

Accueillir les migrants de manière coordonnée

Prendre en compte les souhaits des migrants en terme de pays de destination dès leur arrivée sur le sol européen (Chapitre 13)

Offrir massivement la nationalité des pays d'accueils (Grèce, Italie...) aux demandeurs d'asile pour leur conférer *de facto* la possibilité d'aller vivre dans les pays de destination de leur choix – tels que l'Allemagne, le Danemark, etc. (Chapitre 13)

Transformer la politique extérieure de l'Union européenne

Renforcement du rôle de soutien de l'UE aux processus de démocratisation dans son voisinage proche (Chapitre 15)

Modification du fonctionnement de la PESC en le rapprochant de celui des autres politiques externes (Chapitre 15)

Responsabilisation des pays européens les plus belligérants à travers le financement des actions de sauvetage et d'accueil des migrants (Chapitre 13)

Bibliographie

Abélès, M., « De l'Europe politique en particulier et de l'anthropologie en général », *Cultures et Conflits*, n° 28, 1998, p. 33-58.

Abou-Chabi, T., « Niche party success and mainstream party policy shifts - How green and radical right parties differ in their impact », *British Journal of Political Science*, vol. 46, n° 2, 2014, p. 417-436.

Aglietta, M. et Leron, N., *La double démocratie. Une Europe politique pour la croissance*, Paris, Seuil, 2017.

Akaliyski, P., « United in diversity? The convergence of cultural values among EU member states and candidates », *European Journal of Political Research*, online first, 2018.

Akkerman, T., « Comparing radical right parties in government: Immigration and integration policies in nine countries (1996–2010) », *West European Politics*, vol. 35, n° 3, 2012, p. 511-529.

Allal, A. et Geisser, V. (dir.), *Tunisie. Une démocratisation au-dessus de tout soupçon ?*, Paris, CNRS Editions, 2018.

Angeloni, I et Ehrmann, E., « Monetary transmission in the euro area: early evidence », *Economic Policy*, vol. 18, n° 37, 2003, p. 469-501.

Bailoni, M., « Comprendre le vote pour le Brexit : de l'utilité d'une analyse territoriale », *Hérodote*, vol. 164, n° 1, 2017, p. 43-64.

Banque Centrale européenne ; *Bulletins mensuels* de Juillet 2000.

Banque Centrale européenne ; *Bulletins mensuels* d'Octobre 2002.

Banque Centrale européenne ; *Bulletins mensuels* de Janvier 2007.

Banque Centrale européenne ; *Bulletins mensuels* d'Avril 2008.

Banque Centrale européenne ; *Bulletins mensuels* de Septembre 2015.

Banque Centrale européenne, *Issue 7*, Janvier 2017.

Bartolini, S., *Restructuring Europe: Centre Formation, System Building, and Political Structuring between the Nation State and the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2005.

Baumgartner, F. R. et Leech, B. L., *Basic interests: The importance of groups in politics and in political science*, Princeton, Princeton University Press, 1998.

Belot, C. et Cautrès, B., « Opinion publique et intégration européenne », in Belot C., Magnette, P., et Saurugger, S. (dir.), *Science politique de l'Union européenne*, Paris, Economica, 2008.

Belot, C., Cautrès, B. et Strudel, S., « L'Europe comme enjeu clivant. Ses effets perturbateurs sur l'offre électorale et les orientations de vote lors de l'élection présidentielle de 2012 », *Revue française de science politique*, vol. 63, n° 6, 2013, p. 1081-1112.

Bénassy-Quéré, A. et Coeuré, B., *Economie de l'euro*, 3^e édition, Paris, La Découverte, 2014.

Blyth, M., *Austerity: the history of a dangerous idea*, Oxford, Oxford University Press, 2013.

Bordes, C et Clerc, L., « La BCE : Quel(s) scénario(s) de sortie de crise ? », *Revue d'Economie Financière*, vol. 3, n° 103, 2011, p. 117 à 144.

Boutaleb, A., Vannetzel, M. et Allal, A., *Introduction aux mondes arabes en (r)évolution*, Louvain-la-Neuve, De Boeck Supérieur, 2018.

Bouwen, P., « Corporate lobbying in the European Union: the logic of access », *Journal of European Public Policy*, vol. 9, n° 3, 2002, p. 365-390.

Bratti, M., Deiana, C., Havari, E., Mazzarella, G. et Meroni, E. C., « What Are You Voting For? Proximity to Refugee Reception Centres and Voting in the 2016 Italian Constitutional Referendum », *IZA Discussion Papers*, n° 11060, 2017, Institute of Labor Economics (IZA).

Bréchon, P. et Gonthier, F.(dir.), *Les valeurs des Européens. Évolutions et clivages*, Armand Colin, 2014.

Bretherton, C. et Vogler, J., *The European Union as a Global Actor*. Londres, Routledge, 2006.

Broscheid, A. et Coen, D., « Lobbying Activity and Fora Creation in the EU: Empirically Exploring the Nature of the Policy Good », *Journal of European Public Policy*, vol. 14, n° 3, 2007, p. 346–65.

Caune, H. et Theodoropoulou, S., « French employment policy in an era of austerity », in Theodoropoulou, S. (dir.), *Welfare States and EU Austerity: the Case of Labour Market Policies*, Bristol, Policy Press, 2018.

Cautrès, B., « Un “retour des nations” ? Le contexte électoral de 2017 », in Barbier, J.-C., « Un retour des nations en Europe ? Réflexions sur la crise politique de l’Union européenne », Paris, *La documentation française*, 2018.

Cautrès, B., « Les Européens aiment-ils (toujours) l’Europe », *La documentation française*, 2014.

Cheviron, N. et Pérouse, J.-F., *Erdoğan. Nouveau Père de la Turquie ?*, Paris, Editions François Bourin, 2016.

Cini, M., « Institutional Change and Ethics Management in the EU’s College of Commissioners ». *The British Journal of Politics and International Relations*, vol. 16, n° 3, 2014, p. 479–494.

Close, C. et Delwit, P., « Les partis verts européens à l’aune du plafond de verre électoral. Résultats électoraux et profils des électeurs des partis verts en Europe », *Cahiers du CEVIPOL, Vrussels Working Papers*, 2018.

Commission européenne *Introduction à la politique de l’Union européenne en matière de coopération internationale et de développement*. Direction générale de la coopération internationale et du développement, 2018.

Commission européenne, 28.9.2016, COM(2016) 627 final, « Proposal for an Inter-institutional Agreement on a mandatory Transparency Register », 2016.

Cox, G. W., « Electoral rules, mobilization, and turnout », *Annual Review of Political Science*, vol. 18, 2015, p. 49-68.

Crespy, A. et Vanheuverzwijn, P., « What Brussels Means By Structural Reforms? », *Cahiers du CEVIPOL/Brussels Working Papers*, 5, 2016, p. 62-87.

Cunningham, D. E., « Blocking resolution: How external states can prolong civil wars », *Journal of Peace Research*, vol. 47, n° 2, 2010, p. 115-127.

Dahl, R., *Democracy and its Critics*, Yale, Yale University Press, 1989.

De la Porte, C. et Heins, E. (dir.), *The Sovereign Debt Crisis, the EU and Welfare State Reform*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2016.

De Vries, C. et Edwards, E., « Taking Europe to its extremes. Extremists parties and public Euroscepticism », *Party politics*, vol. 15, n° 1, 2009, p. 5-28.

De Vries, C., « Benchmarking Brexit: How the British Decision to Leave Shapes EU Public Opinion », *Journal of Common Market Studies*, vol. 55, n° S1, 2017, p. 38-55.

De Wilde, P. et Zürn, M. « Can the politicization of European integration be reversed? », *Journal of Common Market Studies*, vol. 50, n° S1, 2012, p. 137-153.

Delaume, C. et Cayla, D., *La fin de l'UE*, Paris, Michalon, 2017

Della Porta, D. et Caiani, M., *Social movements and europeanization*. Oxford, Oxford Scholarship Online, 2009.

Delmotte, F., Mercenier, H. et Van Ingelgom, V., « Belonging and Indifference to Europe: A Study of Young People in Brussels », *Historical Social Research*, vol. 42, n° 4, 2017, p. 227-249.

Déloye, Y. et Mayer, N., *Analyses électorales*, Bruxelles, Éditions Bruylant, 2017.

Dérens, J.-A. et Geslin, J., *Comprendre les Balkans. Histoire, sociétés, perspectives*, Paris, Éditions Non Lieu, 2007.

Deschaux-Dutard, D. et Nivet, B., « L'Union européenne et ses dépenses militaires : mise en danger ou hyper soft power? », *Revue internationale et stratégique*, vol. 96, n° 4, 2016, p. 77-85.

Deschaux-Dutard, D. (2018). *Introduction à la sécurité internationale*. Grenoble : PUG.

Di Mauro, D., Krotz, U. et Wright, K., *EU's global engagement : a database of CSDP military operations and civilian missions worldwide. Codebook*. Florence : European University Institute, 2016.

Dietsch, P., Claveau, F., Fontan, C., *Do Central Banks Serve The People?*, Polity, Cambridge, 2018.

Dostie, C., Paquin S., « L'insoutenable légitimité du FMI », *Revue Interventions économiques*, en ligne, 49, 2014 : <http://journals.openedition.org/interventionseconomiques/2226>

Down, I. et C. Wilson. « Opinion Polarization and Inter-Party Competition on Europe », *European Union Politics* 11, n° 1, 2010, p. 61-87.

Duchesne, S., Frazer, E., Haegel, F. et Van Ingelgom, V., *Citizens' Reactions to European Integration Compared Overlooking Europe*, Palgrave Macmillan, 2013.

Dür, A., Bernhagen, P. et Marshall, D., « Interest group success in the European Union: When (and why) does business lose? ». *Comparative Political Studies*, vol. 48, n° 8, 2015, p. 951-983.

- Dyson, K.H.F., Featherstone, K., *The road to Maastricht: negotiating Economic and Monetary Union*, Oxford, Oxford University Press, 1999.
- Facundo, A., Chancel, L., Piketty, T., Saez, E. et Zucman, G., *Rapport sur les inégalités mondiales*, World Inequality Lab, Paris, Seuil, 2018.
- Ferrera, M., *Les nouvelles frontières du social. L'intégration européenne et les transformations de l'espace politique de la protection sociale*, Paris, Presses de Sciences Po, 2009.
- Fetzer, T., « Did austerity caused Brexit? », *Working Paper Series*, n° 381, Centre for Competitive Advantage in the Global Economy, University of Warwick, 2018.
- Fontan, C., « Frankenstein en Europe. L'impact de la Banque centrale européenne sur la gestion de la crise de la zone euro », *Politique européenne*, vol. 42, n° 4, 2013, p. 22-45.
- Foret, F. et Littoz-Monnet, A., « Legitimation and regulation of and through values », *Politique européenne*, vol. 45, n° 3, 2014, p. 8-25.
- Gabor, D., Ban, C., « Banking on Bonds: The New Links Between States and Markets », *Journal of Common Market Studies* 54, 2016, p. 617-635.
- Geddes, A. et Scholten, P., *The Politics of Migration and Immigration in Europe*, Londres, SAGE, 2016.
- Geisser, V., « Méditerranée, "morte nostrum" : un terrorisme de l'indifférence ? », *Migrations Société*, vol. 159-160, n° 3, 2015, p. 3-12.
- Genschel, P. et Jachtenfuchs M., « More integration, less federation: the European integration of core state powers », *Journal of European Public Policy*, 23(1), 2016, p. 42.
- Goodman, N. et Stokes, L. C., « Reducing the Cost of Voting: An Evaluation of Internet Voting's Effect on Turnout ». *British Journal of Political Science*, 2018, p. 1-13.
- Gougou, F. et Labouret, S. « La fin de la tripartition ? Les recompositions de la droite et la transformation du système partisan », *Revue française de science politique*, vol. 63, n° 2, 2013, p. 279-302.
- Greenwood, J., *Interest representation in the European Union*, 3^e éd., Londres, Palgrave Macmillan, 2011.

Grossman E., « Populisme et gouvernabilité dans la perspective des élections européennes », *Revue de l'OFCE*, n° 156, 2018, p. 1-12.

Grossman, E., Guinaudeau, I. et Persico, S., « Les partis et l'Europe. Européanisation des programmes ou nationalisation des enjeux européens ? », *Politique européenne*, à paraître.

Guinaudeau, I. et Persico, S., « EU politicization through the lens of salience. How the EU enters the French, British and German electoral agenda (1986-2009) », *French Politics*, vol. 11, n° 2, 2013, p. 143-168.

Guiraudon, V., « European Integration and Migration Policy: Vertical Policy-making as Venue Shopping », *Journal of Common Market Studies*, vol. 38, n° 2, 2002, p. 251-271.

Habermas, J., *La Constitution de l'Europe*, Paris, Gallimard, 2012.

Habermas, J., *The Crisis of the European Union: A Response*, Bristol, Polity Press, 2012.

Helly, D. et Petiteville, F. (dir.), *L'Union européenne, acteur international*. Paris, L'Harmattan, 2005.

Hennette, S., Piketty, T., Sacriste, G., Vauchez, A., *Pour un traité de démocratisation de l'Europe*, Paris, Seuil, 2018.

Hernandez, E. et Kriesi, H., « Turning your back on the EU. The role of Eurosceptics parties in the 2014 European Parliament elections », *Electoral Studies*, vol. 44, 2016, p. 515-524.

Hix, S. et Follesdal, A., « Why is There a Democratic Deficit in the EU? A Response to Majone and Moravcsik », *Journal of Common Market Studies*, vol. 44, n° 3, 2006, p. 533-562.

Hix, S. et Marsh, M., « Punishment or Protest? Understanding European Parliament Elections », *The Journal of Politics*, vol. 69, n° 2, 2007, p. 495-510.

Hix, S., Noury, A. G. et Roland G., *Democratic politics in the European Parliament*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007.

Hobolt, S., « The Brexit vote: a divided nation, a divided continent », *Journal of European Public Policy*, vol. 23, n° 9, 2016, p. 1259-1277.

Hobolt, S. et Tilley, J., *Blaming Europe? Responsibility Without Accountability in the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2014.

Hooghe, L., et Marks, G., « A postfunctionalist theory of European integration: from permissive consensus to constraining dissensus », *British Journal of Political Science*, vol. 39, n° 1, 2009, p. 1-23.

Huberdeau, P., « La construction européenne est-elle irréversible ? », Paris, *La documentation française*, 2017.

Insel, A., *La nouvelle Turquie d'Erdogan. Du rêve démocratique à la dérive autoritaire*, Paris, La Découverte, 2017.

Jouzel, J., Lascoumes, P., « Le règlement REACH : une politique européenne de l'incertain. Un détour de régulation pour la gestion des risques chimiques », *Politique européenne*, vol. 33, n° 1, 2011, p. 185-214.

Kearns, I., *Collapse: Europe After the European Union*, London, Biteback, 2018.

Klüver, H., « The contextual nature of lobbying : Explaining lobbying success in the European Union », *European Union Politics*, vol. 12, n° 4, 2011, p. 483-506.

Kriesi, H., « The politicization of European integration », *The Journal of Common Market Studies*, vol. 54, n° 1, 2016, p. 32-47.

Kriesi, H., Grande, E., Lachat, R., Dolezal, M., Bornschier, S., et Frey, T. (dirs.), *West European Politics in the Age of Globalization*, Cambridge, Cambridge University Press, 2008.

Kumlin, S., « Claiming blame and giving credit? Unintended effects of how government and opposition frame the Europeanization of welfare », *European Union Politics*, 12(4), 2011, p. 575-595.

Laurens, S., *Les courtiers du capitalisme. Milieux d'affaires et bureaucrates à Bruxelles*, Paris, Agone, 2015.

Le Corre Juratic, M. et Versailles, A., « Party polarisation and citizens attitudes towards European integration ». 5th Mid-Term Conference. *Political Sociology Research Network 32 of the European Sociological Association*, Prague, 2018.

Le Gall, C., « How (European) economic integration affects domestic electoral politics? A review of the literature », *French Politics*, vol. 15, n° 3, 2017, p. 371-387.

Leuffen, D., Rittberg, B. et Schimmelfennig, F., *Differentiated Integration. Explaining Variation in the European Union*, Palgrave Macmillan, 2013.

Levitsky, S., Way, L., « Linkage versus Leverage. Rethinking the International Dimension of Regime Change », *Comparative Politics*, vol. 38, n° 4, 2006, p. 379-400.

Lipset, M. S. et Rokkan, S., *Party Systems and Voter Alignments. Cross-national Perspectives*, Toronto, The Free Press, 1967.

Magni-Berton, R., « Pourquoi les partis gouvernementaux perdent-ils les élections intermédiaires ? Enquête Eurobaromètre 2004 et élections européennes », *Revue française de science politique*, vol. 58, n° 4, 2008, p. 63-656.

Mair, P., « Political Opposition and the European Union », *Government and Opposition*, vol. 42, n° 1, 2007, p. 1-17.

Marks, G. W. et Steenbergen, M. R. (dir.), *European integration and political conflict*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004.

Martin, P., *Crise mondiale et systèmes partisans*, Paris, Presses de Sciences Po, 2018.

Martinsen, D. S., *An ever more powerful court?: The political constraints of legal integration in the European Union*. Oxford, Oxford University Press, 2015.

Mendras, H., *L'Europe des Européens. Sociologie de l'Europe occidentale*, Paris, Gallimard, 1997.

Ministère des Armées (2019). *Carte des opérations et missions militaires*. https://www.defense.gouv.fr/operations/rubriques_complementaires/carte-des-operations-et-missions-militaires. Consulté le 11 janvier 2019.

Moss, B. H., « The EC's Free Market Agenda and the Myth of Social Europe », in Bonefeld, W. (dir.), *The Politics of Europe. Monetary Union and Class*, London: Palgrave Mac Millan, 2001, p. 107-135.

Moury, C., Freire, A., « Austerity policies and politics: The case of Portugal », *Pôle Sud*, vol. 39, n° 2, 2013, p. 35-56.

Mundell, R., « A Theory of Optimum Currency Areas », *American Economic Review*, vol. 51, n° 4, 1961, p. 657-665.

Neumayer, E., « Asylum recognition rates in Western Europe: Their determinants, variation, and lack of convergence », *Journal of conflict resolution*, vol. 49, n° 1, 2005, p. 43-66.

Numéro spécial « Brexit ! », *Outre-Terre*, vol. 49, n° 4, 2016.

O'Rourke, K., *Une brève histoire du Brexit*, Paris, Odile Jacob, 2018.

Persico S., « En parler ou pas ? La place des enjeux environnementaux dans le programme des grands partis de gouvernement », *Revue française de science politique*, vol. 65, n° 3, 2014, p. 405-428.

Reif, K. et Schmitt, H., « Nine second-order national elections. A conceptual framework for the analysis of European election results », *European Journal of Political Research*, vol. 8, n° 1, 1980, p. 3-44.

Reungoat, E., « Représenter les citoyens *via* les groupes d'intérêts. Enjeux et lacunes d'un système communautaire routinisé », *Savoir/Agir*, vol. 26, n° 4, 2013. p. 103-109.

Rich, T. S., « Losers' Consent or Non-Voter Consent? Satisfaction with Democracy in East Asia » *Asian Journal of Political Science*, vol. 23, n° 3, 2015, p. 243-259.

Rootes, C., « Global Visions: Global Civil Society and the Lessons of European Environmentalism », *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, vol. 13, n° 4, 2002, p. 411-429.

Rosanvallon, P., *La Contre-démocratie : la politique à l'âge de la défiance*, Paris, Seuil, 2014.

Sauger, N., « Élections de second ordre et responsabilité électorale dans un système de gouvernance à niveaux multiples », *Revue européenne des sciences sociales*, vol. 53, n° 1, 2015, p. 21-47.

Sauger, N., « Sur la mutation contemporaine des structures de la compétition partisane en France : les partis de droite face à l'intégration européenne », *Politique européenne*, vol. 16, n° 2, 2005, p. 101-124.

Saurugger, S., « The social construction of the participatory turn: the emergence of a norm in the European Union ». *European Journal of Political Research*, vol. 49, 2010, p. 471-495.

Saurugger, S., *Théories et concepts de l'intégration européenne*, Paris, Presses de Sciences Po, 2009.

Saurugger, S., Terpan, F., *The Court of Justice of the European Union and the Politics of Law*, Palgrave Macmillan, 2017.

Scharpf, F. W., « After the Crash. A Perspective on Multilevel European Democracy », *MPIfG Discussion Paper* 14/21, 2014.

Scharpf, F. W., « There Is an Alternative : A Two-Tier European Currency Community », *MPIfG Discussion Paper*, 18/7, 2018.

Scharpf, F. W., *Governing in Europe : Effective and democratic?*, Oxford, Oxford University Press, 1999.

Schlipphak, B., Isani, M. A., *Muslim Attitudes Towards the European Union*, Londres, Routledge, 2019.

Schmidt, V., *Democracy and Legitimacy in the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2013.

Schmidt, S. K., *The European Court of Justice and the Policy Process: The Shadow of Case Law*, Oxford, Oxford University Press, 2018.

Schnapper, P., « Le référendum britannique sur la sortie de l'Union européenne et ses conséquences », *Hérodote*, vol. 164, n° 1, 2017, p. 65-78.

Schnapper, P., *La Grande-Bretagne et l'Europe. Le grand malentendu*, Paris, Presses de Science Po, 2000.

Schröder, M., *Integrating Varieties of Capitalism and Welfare State Research. A Unified Typology of Capitalisms*, London, Palgrave Macmillan, 2013.

Schulte-Cloos, J., « Do European Parliament elections foster challenger parties' success on the national level? », *European Union Politics*, vol. 19, n° 3, 2018, p. 408-426.

Selin, H., « Coalition Politics and Chemicals Management in a Regulatory Ambitious Europe », *Global Environmental Politics*, vol. 7, n° 3, 2015, p. 63-93.

Smith, K. E., *European Union Foreign Policy in a Changing World*. Cambridge, Oxford, Boston, New York, Polity, 2013.

Stuckler, D., Basu, S., *Quand l'austerité tue*, Paris, Autrement, 2014.

Szczerbiak, A. et Taggart, P. (dir.), *Opposing Europe? The Comparative Party Politics of Euroscepticism*, Oxford, Oxford University Press, 2008.

Taggart, P., « A touchstone of dissent: Euroscepticism in contemporary Western European party systems », *European Journal of Political Research*, vol. 33, n° 3, 1998, p. 363-388.

Terpan, F., *Droit et politique de l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2012.

Terpan, F., « La politique étrangère, de sécurité et de défense de l'Union européenne », Paris, *La Documentation Française*, 2010.

Terpan, F., « L'Union européenne et la responsabilité de protéger : les raisons d'un engagement modéré », *Annuaire français de relations internationales*. XVIII, 2017, p. 475-488.

Tessler, M. (dir.), *Public Opinion in the Middle East. Survey Research and the Political Orientations of Ordinary Citizens*, Bloomington, Indiana University Press, 2011.

Tessler, M., *Islam and Politics in the Middle East. Explaining the Views of Ordinary Citizens*, Bloomington, Indiana University Press, 2015.

Tooze, A., , *Crashed: How a decade of financial crises changed the world*, New-York, Viking, 2018.

Treib, O., « The voter says no, but nobody listens: causes and consequences of the Eurosceptic vote in the 2014 European elections », *Journal of European Public Policy*, vol. 21, n° 10, 2014, p. 1541-1554.

Van Ingelgom, V., « Mesurer l'indifférence. Intégration européenne et attitudes des citoyens », *Sociologie*, 3 (1), 2012, p. 1-20.

Van Ingelgom, V., *Integrating Indifference. A comparative, qualitative and quantitative approach to the legitimacy of European integration*, Colchester, ECPR Press, 2014.

Vandenbroucke, F., « Structural convergence vs. systems competition: limits to the diversity of labour market policies in the EMU », *2017 Fellowship Initiative Discussion Paper 065*, Brussels, European Commission, 2017.

Welzel, C. *Freedom Rising. Human Empowerment and the Quest for Emancipation*, Cambridge, Cambridge University Press, 2013.

White, J., *Political allegiance after European integration*. London, Palgrave MacMillan, 2011.

Zaiotti, R., *Externalizing Migration Management. Europe, North America and the spread of 'remote control' practices*, London, Routledge, 2016.

Zimmerman H., « The euro trilemma, or: how the Eurozone fell into a neofunctionalist legitimacy trap », *Journal of European Integration*, vol. 38, n° 4, 2016, p. 425-439.

Table des matières

Introduction : Sauver l'Europe ? – Simon Persico et Sabine Saurugger

Clarifier et démocratiser les institutions

Chapitre 1. Qui gouverne l'Union européenne ? – Sabine Saurugger et Fabien Terpan

Chapitre 2. D'élections en référendums, pourquoi le « déficit démocratique » de l'Union européenne persiste-t-il ? – Céline Belot et Florent Gougou

Chapitre 3. L'intégration différenciée, un remède réaliste aux crises de l'UE ? – Fabien Escalona

Chapitre 4. Le *Brexit* est-il un prélude à la dislocation de l'Union européenne ou une preuve de sa nécessité ? – Christophe Bouillaud

Gagner l'intérêt des citoyens

Chapitre 5. Valeurs de l'Union européenne, valeurs des Européens ? – Frédéric Gonthier

Chapitre 6. Euroscepticisme, ambivalence, indifférence ? L'Europe est-elle condamnée à être illisible aux yeux des citoyens ? – Morgan Le Corre Juratic, Cal Le Gall et Virginie Van Ingelgom

Chapitre 7. L'abstention aux élections européennes est-elle irrémédiable ? – Raul Magni-Berton

Intégrer le conflit politique

Chapitre 8. Les grands partis de gouvernement peuvent-ils perdre les élections européennes ? – Christophe Bouillaud et Simon Persico

Chapitre 9. Une autre Europe : À quoi servent les élections européennes pour les partis critiques du projet européen ? – Chloé Alexandre et Tristan Guerra

Chapitre 10. Quelles sont les conséquences de la montée des oppositions à l'Union européenne sur les systèmes politiques nationaux ? – Emiliano Grossman, Isabelle Guinaudeau et Simon Persico

Sortir des crises

Chapitre 11. Le choix de l'austérité pour faire face à la crise. Que reste-t-il aux États comme marge de manœuvre économique et sociale ? – Hélène Caune et Clément Fontan

Chapitre 12. La politique monétaire de la zone euro est-elle efficace ? Une analyse économique des dispositifs utilisés dans un environnement changeant depuis 1999 – Louis Job

Chapitre 13. Pourquoi l'UE semble incapable de faire face à la « crise des migrants » ? – Clara Egger et Simon Varaine

Chapitre 14. L'Union européenne écoute-t-elle trop les lobbies ? Le cas des politiques environnementales – Chloé Bérut et Eva Deront

Renforcer l'action internationale

Chapitre 15. Quelle place pour l'Union européenne dans les relations internationales ? Le défi de la puissance internationale – Delphine Deschaux et Fabien Terpan

Chapitre 16. L'Europe n'attire-t-elle vraiment plus ? L'UE vue par ses voisins – Max-Valentin Robert

Conclusion et liste des propositions – Simon Persico et Sabine Saurugger