



**HAL**  
open science

# Ce que le populisme fait à l'Union européenne. Remarques sur l'institutionnalisation paradoxale de la critique anti-UE dans l'UE

Philippe Aldrin

► **To cite this version:**

Philippe Aldrin. Ce que le populisme fait à l'Union européenne. Remarques sur l'institutionnalisation paradoxale de la critique anti-UE dans l'UE. L'influence du populisme sur les changements constitutionnels, DICE Éditions, 2024, 10.4000/books.dice.15447 . halshs-04464864v1

**HAL Id: halshs-04464864**

**<https://shs.hal.science/halshs-04464864v1>**

Submitted on 19 Feb 2024 (v1), last revised 20 Feb 2024 (v2)

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

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



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

**CE QUE LE POPULISME FAIT À L'UNION EUROPÉENNE**  
**REMARQUES SUR L'INSTITUTIONNALISATION PARADOXALE DE LA CRITIQUE**  
**ANTI-UE DANS L'UE**

Philippe ALDRIN<sup>1</sup>

« Tout se passe comme si, ayant à nommer le même processus dans des contextes sociaux et aussi mentaux différents, chaque époque avait besoin de se donner sa propre taxinomie. Outre que des variations extérieures pèsent sur le système des dénominations, celles-ci s'usent très vite, se démodent, se chargent de significations parasitaires ou de connotations trop précisément localisées [...] et pour tout dire perdent de leur rendement social et politique<sup>2</sup>. »

« *Populism is a gauge by which we can measure the health of representative political systems. Where populists, as inherently politically reluctant, mobilize as movements or parties, there are strong grounds for examining the functioning of representative politics and for suspecting that all may not be well. This does not necessarily mean that we need accept the populist solutions but it does mean that we should be sensitive to the presence of populism<sup>3</sup>.* »

---

1 Professeur, Sciences Po Aix.

2 A. SAYAD, *La double absence. Des illusions de l'émigré aux souffrances de l'immigré*, Paris, Seuil, 1999, p. 382.

3 P. TAGGART, *Populism*, Buckingham, Open University Press, 2000, p. 115.

Depuis la fin du siècle dernier, le « populisme » fait couler beaucoup d'encre académique. Dans les sociétés comme sur les scènes politiques des démocraties, le phénomène a suscité une attention grandissante. Au cours de la dernière décennie, les partis « populistes » ont réalisé une avancée médiatique et politique inédite, multipliant les succès électoraux jusqu'à porter au pouvoir des gouvernements déterminés à défaire les principes, les valeurs et les institutions au fondement des systèmes démocratiques les mieux installés. Et d'incertaine, la menace qu'ils représentaient pour la démocratie s'est avérée subitement bien réelle. Si de l'Inde au Brésil en passant par la Hongrie ou l'Italie les exemples ne manquent pas, les événements survenus en 2016 dans deux des plus vieilles démocraties du monde ont constitué la manifestation la plus tangible de cette alerte. En juin 2016, invités à se prononcer sur le sujet après l'adoption de l'*European Union Referendum Act*, les Britanniques votent majoritairement pour amorcer le retrait de leur pays de l'UE. La campagne référendaire a été marquée par les messages populistes anti-Europe diffusés notamment par l'*United Kingdom Independence Party* (UKIP). Cette même année, les propos xénophobes et anti-élite de la campagne victorieuse de Donald Trump puis le style à l'avenant de sa présidence marquent un « moment populiste » aux États-Unis. Un moment parachevé par l'assaut du Capitole (2021) et la circulation *ad nauseam* d'images montrant les émeutiers – aiguisés par le président sortant lui-même – venus interrompre par un coup de force le processus de validation du scrutin. Cette « vague populiste » ne laisse depuis d'interroger journalistes et commentateurs de la chronique politique ; le monde académique n'étant pas en reste. Et toute forme de contestation de l'ordre établi, de ses institutions ou de ses représentants, est désormais suspecte de cotiser au phénomène. Ainsi, en Europe, il semble aller de soi que le vieil « euroscepticisme » a cédé la place au « néopopulisme ». Mais le remplacement d'un concept obsolète et un peu abscons par un mot plus en vogue est-il simplement un signe des temps ou marque-t-il l'advenue d'un phénomène fondamentalement nouveau et différent ?

La réponse à cette question suppose de considérer sérieusement ce que l'on pourrait appeler le problème du désignateur « populisme ». Tout à la fois registre de la rhétorique politicienne, idéologie mobile du pouvoir, répertoire des stratégies électoralistes ou encore concept discuté de théorie politique, le mot présente la propriété d'être meuble tant théoriquement qu'empiriquement, se comportant comme une argile politique où s'impriment l'air du temps, les mécontentements et les critiques du « système » en place. Son étymologie voyageuse lui confère une large polysémie qui ouvre à des logiques plurielles d'usage – et donc de fonctions de signification – et complique un maniement conceptuel *en toute rigueur*. La présente contribution, qui vise à interroger les rapports entre l'Europe politique et le populisme qui la prend pour cible, doit donc non seulement composer avec cette fluidité fonctionnelle du concept,<sup>4</sup> mais plus encore en faire le point d'ancrage de la réflexion proposée. L'hypothèse de travail défendue ici<sup>5</sup> est que l'Europe et « sa » critique populiste

4 Pierre Rosanvallon le qualifie de « mot caoutchouc ». Cf. P. ROSANVALLON, *Le siècle du populisme, Histoire, théorie, critique*, Paris, Seuil, 2021.

5 Dont l'exploration a été initiée ailleurs. Je me permets de mentionner deux papiers où cette question a été ouverte : « La "société civile européenne", entre idéal démocratique et contingences politiques. De Maastricht à Lisbonne, les mises à l'agenda parlementaire de l'ouverture aux lobbys et à la société civile », in J. AUVRET (dir.), *Le Parlement européen après le traité de Lisbonne*, Paris, Larcier, 2013 et « L'Union européenne, une démocratie de *stakeholders*. Des laboratoires du participationnisme à l'expérimentation démocratique », *Gouvernement et Action publique*, vol. 5, n° 2, 2016 (avec N. HUBÉ).

sont prises dans une interaction d'influence mutuelle déjà ancienne, complexe et à bien des égards paradoxale. Dans le droit fil d'une lecture « crisologique »<sup>6</sup> du processus de fabrication des structures institutionnelles et du régime politique de l'UE, nous voudrions montrer que nombre d'aménagements et d'innovations introduits depuis trente ans dans ce processus, soumis d'ailleurs à une réforme continue, peuvent s'analyser comme une réponse – indirecte ou oblique – aux critiques eurosceptiques puis populistes. Pour déjouer les procès en illégitimité démocratique ou en bureaucratisme intentés par les leaders populistes, l'UE a en effet repensé sa politique de communication, parlementarisé son processus décisionnel, opéré un tournant participatif, clarifié ses procédures, moralisé ses liens avec les représentants d'intérêts. Ces réformes n'ont pas réussi à enrayer la montée électorale des partis populistes anti-UE. Leur accès au pouvoir dans des États membres a créé une situation inédite où les institutions de l'UE doivent composer en leur sein même avec des gouvernements ouvertement hostiles aux objectifs et aux valeurs communes au fondement de l'unification. Le déconcertant feuilleton de l'après-Brexit et l'invasion russe de l'Ukraine semblent avoir installé la gouvernance technocratique de l'UE et les gouvernements populistes dans une relation de cohabitation ambivalente.

Pour nous mettre au clair sur la nature des liens entre « euroscepticisme » et « populisme », nous proposerons dans un premier temps un état de l'art sélectif et raisonné des travaux publiés à propos du phénomène « populiste » avec l'intention de mieux identifier les éventuelles spécificités de ses manifestations *en* Europe et *contre* l'Europe. Dans un second temps, nous exposerons les attributs et les manifestations du populisme anti-UE, son installation durable au cœur même des arènes de la décision européenne, pour mieux comprendre les adaptations correctives introduites dans l'organisation et la mécanique de l'UE pour tenter d'en éteindre les moteurs.

## I. Un concept ductile, pivot d'un nouveau champ d'études

Depuis moins d'une décennie, le « populisme » fait l'objet d'une production surabondante d'articles et ouvrages scientifiques. Aujourd'hui, c'est en moyenne une vingtaine d'articles scientifiques qui sont publiés chaque semaine sur le sujet, sans compter les ouvrages et les rapports divers, au point qu'il est désormais impossible de suivre l'évolution des avancées et des agendas de la recherche sur le sujet<sup>7</sup>. Cette véritable frénésie éditoriale dit sans doute autant de la prégnance bien réelle du populisme sur les formes contemporaines du politique que de la curiosité fébrile

6 Pour une mise en perspective, voir A. MÉGIE, A. VAUCHEZ, « Crise, crises et crisologie européenne », *Politique européenne*, vol. 44, n° 2, 2014.

7 Avec les défauts d'une démarche très approximative et les limites de l'outil, une requête lancée dans Google Scholar permet de mesurer la véritable explosion des publications traitant du populisme. 90 « articles scientifiques » en 1990 comportent le terme « populism/e » et/ou « populist/e » dans leur titre. On en trouve 187 en 2000, 290 en 2015, avant le Brexit. Leur nombre explose au cours des cinq dernières années : 624 en 2017, 1 160 en 2022. À trente ans de distance, il se publie donc près de 13 fois plus d'articles scientifiques par an sur le phénomène. En 2017, l'équipe du *Cambridge Dictionary* choisit « *populism* » comme mot de l'année. En 2018, un manuel entier est dédié au sujet : C. R. KALTWASSER, P. A. TAGGART, P. OCHOA ESPEJO, P. OSTIGUY (eds.), *The Oxford Handbook of Populism*, Oxford, Oxford University Press. En 2022, Michael Oswald édite *The Palgrave Handbook of Populism* chez Palgrave Macmillan, confirmant la transformation du phénomène en vaste champ d'études pluridisciplinaires. En 2021, des politistes de l'Université de Liège ont créé la revue *Populisme* dédiée au phénomène.

des opérateurs et des bailleurs de la recherche en quête de comprendre les mues récentes d'un vieux phénomène, sonder ses ressorts, anticiper ses menaces. Dans un champ des propositions scientifiques aussi saturé, il semble subsister très peu d'espace pour formuler un propos sinon original du moins utile pour penser le phénomène à nouveau frais. D'ailleurs, avant même de se risquer au projet d'allonger encore la liste des analyses, sans doute est-il fondé de se demander de quoi le populisme est-il *désormais* le nom ? Qu'est-ce que le populisme par-delà le catalogue des études de cas qui engrènent la valeur fiduciaire du concept ? En effet, il suffit de passer en revue la littérature scientifique récemment consacrée au sujet pour s'en convaincre : l'assise théorique du terme ne paraît pas toujours fermement assurée, pas plus que ses usages analytiques. Plus frappant encore, avec l'avènement récent d'un « populisme de gouvernement » et d'un « populisme médiatique »<sup>8</sup>, l'intérêt pour le phénomène a logiquement débordé du périmètre habituel de l'analyse des entreprises partisans, des comportements électoraux et des idées politiques.

### A. Localiser scientifiquement le « populisme »

Comme pour le mot « nationalisme », les sens du terme « populisme » sont l'illustration de la plasticité historique, mais aussi de la grande élasticité idéologique de notions politiques vernaculaires qui peuvent brusquement passer d'un bord politique à l'autre, de l'étendard au stigmaté... ou l'inverse. Il est sans doute vain de penser pouvoir forger un concept scientifique à partir d'un mot qui est d'abord et – surtout – celui des idéologues, des militants et des commentateurs. Sans disposer au vrai des moyens de pouvoir l'arracher définitivement à ses fonctions polémiques initiales (d'épouvantail, d'accessoire de disqualification ou de revendication) pour lui conférer les vertus d'un concept effectif, objectivé et codifié qui serait immunisé contre les mutations ou les altérations de son double non-savant. D'autant que l'épithète « populiste » a été refaçonnée dans la période récente, témoignant de ruptures de sens et de renversements d'usages. Il n'y a encore pas si longtemps, il servait à frapper d'indignité politique les démagogues flattant les plus bas instincts (racistes, nationalistes, poujadistes...) du « peuple ». Aujourd'hui, à la faveur d'un véritable retournement du stigmaté, des leaders politiques de premier plan s'en réclament fièrement. Mieux : des figures emblématiques du populisme ont été érigées en modèles d'inspiration : le président Miloš Zeman s'est présenté comme le « Trump tchèque », le président Jair Bolsonaro comme le « Trump brésilien », etc. La référence et le mimétisme du modèle trumpien portant la promesse d'importants dividendes électoraux. Mais le brouillage des usages du mot n'est pas limité au champ politique. Dans l'espace académique, outre la démultiplication et la dilatation des usages, des théoriciens politiques cherchent à étayer normativement la thèse d'un « populisme de gauche »<sup>9</sup> quand d'autres s'appliquent à défendre celle d'un « bon populisme », allant jusqu'à voir dans l'« anti-populiste » des élites intellectuelles et politiques un plus grand risque pour la démocratie que dans la « politique démocratique disruptive » (*disruptive democratic politics*) que plébisciteraient les électeurs en donnant leur voix aux partis populistes<sup>10</sup>.

8 Dans sa typologie des populismes, Guy Hermet isole dès 2001, un « populisme médiatique ». Cf. G. HERMET, *Les Populismes dans le monde. Une histoire sociologique (XIX<sup>e</sup>-XX<sup>e</sup> siècles)*, Paris, Fayard, 2001.

9 C. MOUFFE, *Pour un populisme de gauche*, Paris, Albin Michel, 2018.

10 R. HOWSE, « In Defense of Disruptive Democracy. A Critique of Anti-Populism », *International Journal of Constitutional Law*, vol. 17, n° 2, 2019.

Après le Brexit et l'élection de D. Trump<sup>11</sup>, le caractère inquiétant et apparemment contagieux du phénomène semble justifier qu'il soit désormais investi par une palette très large de disciplines scientifiques. Ainsi, des psychosociologues interrogent les matrices d'adhésion aux propositions populistes, s'attachent à repérer les ressorts cognitifs et émotionnels comme les traits distinctifs de la personnalité populiste<sup>12</sup> ou encore les intrications entre populisme et théories du complot<sup>13</sup>. Sous l'angle de l'analyse de risques, des économistes et des spécialistes des sciences de gestion questionnent les effets du populisme, saisi comme une réaction de rejet à la globalisation économique, et évaluent les possibles ajustements stratégiques des firmes multinationales placées dans le viseur des leaders populistes<sup>14</sup>. Des experts en relations internationales tentent de théoriser l'impact des réformes introduites par les gouvernements populistes sur la structure de l'ordre politique mondial<sup>15</sup>, quand des juristes évaluent les atteintes de ces réformes aux droits fondamentaux et aux architectures constitutionnelles dans les démocraties gouvernées par des partis populistes<sup>16</sup>. Sans prétendre clore ici l'énumération, on peut encore mentionner l'ensemble des abondants travaux de la *media research* traitant des liens entre populisme, médias numériques et mutations des processus informationnels<sup>17</sup>. Comme le propose d'ailleurs le présent ouvrage, cet appétit multivore pour le sujet a le mérite d'ouvrir sans relâche de nouvelles lignes d'analyse et enrayer les tendances à une populismologie en vase clos où les spécialistes du populisme ne parleraient qu'aux spécialistes du populisme.

Pour passionnante qu'elle soit, la lecture de ces travaux signale toutefois l'incroyable fragmentation des significations savantes attribuées aujourd'hui au terme « populisme ». Il est possible de mesurer cette fragmentation à partir de différents indices. En premier lieu, ces publications s'appuient sur des cadres théoriques, méthodologiques et empiriques naturellement très divers, mais surtout réciproquement étanches. Pour la seule science politique, un relevé systématique et comparatif de ces cadres a montré que les articles scientifiques sur le populisme divergeaient sur trois aspects pourtant cruciaux : le repérage des focales géographiques du phénomène, l'identification des idéologies innervées par le populisme (*host ideologies*) et le type de méthodologies déployées pour l'étudier<sup>18</sup>.

11 À partir d'une substantielle base de données bibliographiques, Cristóbal Rovira Kaltwasser et ses collègues attestent que ces événements de 2016 – immédiatement labellisés comme des victoires « populistes » ont été suivies par une poussée des études convoquant le concept « populisme » en économie, en relations internationales, en sociologie ou encore en communication. Cf. C. ROVIRA KALTWASSER, P. TAGGART, P. OCHOA ESPEJO, P. OSTIGUY, « Populism: an overview of the concept and the state of the art », in C. ROVIRA Kaltwasser *et al.* (eds), *The Oxford Handbook of Populism*, *op. cit.*

12 B. RICHARDS, « Beyond the Angers of Populism: a Psychosocial Inquiry », *Journal of Psychosocial Studies*, vol. 12, n° 1-2, 2019.

13 K. PAPAIOANNOU, M. PANTAZI, J. VAN PROOIJEN, « Unravelling the Relationship Between Populism and Belief in Conspiracy Theories: The Role of Cynicism, Powerlessness and Zero-Sum Thinking », *British Journal of Psychology*, vol. 0, 2022.

14 O. BUTZBACH, D. B. FULLER, G. SCHNYDER, « Manufacturing Discontent: National Institutions, Multinational Firm Strategies, and Anti-Globalization Backlash in Advanced Economies », *Global Strategy Journal*, vol. 10, n° 1, 2020.

15 F. FUKUYAMA, *Political Order and Political Decay: From the Industrial Revolution to the Globalization of Democracy*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2014.

16 N. HAUPAIS, T. POUTHIER, P. ZWEDO, W. ZAGORSKI (dir.), *Le constitutionnalisme face au populisme en Europe centrale*, Bayonne, Institut Francophone pour la Justice et la Démocratie, 2021.

17 Parmi une abondante littérature, voir C. REINEMANN, J. STANYER, T. AALBERG, F. ESSER, C. H. DE VREESE, *Communicating Populism. Comparing Actor Perceptions, Media Coverage, and Effects on Citizens in Europe*, Londres, Routledge, 2019.

18 Selon les résultats de Sophie Hunger et Fred Paxton, à partir d'une base constituée de 2 794 résumés d'articles de revues scientifiques anglophones de toutes disciplines publiés entre 2004 et 2019, de 884 résumés d'articles de science politique et de l'étude qualitative de 50 articles de science politique sélectionnés au hasard. Cf. S. HUNGER, F. PAXTON, « What's in a Buzzword? A Systematic Review of the State of Populism Research in Political Science », *Political Science Research and Methods*, n° 10, 2022.

On reste en effet dubitatif face à la grande hétérogénéité des contextes ou dynamiques qualifiés de « populistes » ou encore devant l'improbable liste des gouvernants convoqués comme ses incarnations contemporaines : Orban, Chávez, Morales, Berlusconi, Modi, Correa, Duterte, Trump, mais aussi Xi Jinping, Poutine, Mugabe, Erdogan... Ici, la caractérisation comme « populiste » d'une situation s'affranchit de toute considération pour les critères habituellement retenus pour différencier, comme préalable à toute analyse des systèmes politiques, d'un côté les démocraties consolidées (État de droit, principes de séparation des pouvoirs, effectivité d'une possibilité d'alternance...) et de l'autre les régimes autoritaires où le populisme n'est souvent qu'une autre façon d'appeler la propagande démagogique du clan au pouvoir. En second lieu, l'examen des publications révèle les multiples aménagements ou combinatoires sémantiques, parfois déroutants, que le mot « populisme » subit pour devenir « populisme néolibéral »<sup>19</sup>, « populisme ethnonational »<sup>20</sup>, « populisme technocratique »<sup>21</sup>, « ethnopopulisme »<sup>22</sup>, populisme participatif<sup>23</sup>, « populisme économique »<sup>24</sup>, « populisme digital »<sup>25</sup>, etc. À l'instar du conspirationnisme, le populisme suscite un engouement académique débridé, comptant parmi les thèmes que la plupart des champs d'études, des comités de revues et des directions du monde de l'édition scientifique se sentent un devoir d'investiguer. De sorte que les précoces préventions, pourtant bien avisées, de Ghita Ionescu et Ernst Gellner quant aux dangers épistémologiques d'un étirement conceptuel infini du mot populisme semblent aujourd'hui bel et bien oubliées<sup>26</sup>. Au risque d'en brouiller l'entendement élémentaire. Car survient toujours la question inéluctable : « populisme » est-il bien le concept approprié pour désigner et saisir efficacement les phénomènes mis à l'étude à travers lui ?

## B. Historiciser, sociologiser, typifier les manifestations du phénomène

De façon paradoxale, en commençant la lecture d'un article ou d'un ouvrage extrait de cette florissante littérature sur le populisme, on rencontre invariablement des remarques formulées par le(s) auteur(s) sur le caractère « flou », « labile », « fuyant », « insaisissable »<sup>27</sup> du concept dont il(s) s'apprête(nt) pourtant à livrer de longues analyses. C'est là, semble-t-il, l'*incipit* attendu, convenu, de toute tentative de contribution à la populismologie et que l'on pourrait illustrer par de multiples citations. Ce doute épistémologique légitime à l'égard du « populisme » comme concept scientifique s'observe

19 K. WEYLAND, « Neoliberal Populism in Latin America and Eastern Europe », *Comparative Politics*, vol. 31, n° 4, 1999.

20 B. BONIKOWSKI, « Ethno-Nationalist Populism and the Mobilization of Collective Resentment », *British Journal of Sociology*, vol. 68, n° 1, 2017.

21 V. HAVLÍK, « Technocratic Populism and Political Illiberalism in Central Europe », *Problems of Post-Communism*, vol. 6, n° 6, 2019.

22 M. A. VACHUDOVA, « Populism, Democracy, and Party System Change in Europe », *Annual Review of Political Science*, n° 24, 2021.

23 A. BATORY, S. SVENSSON, « The Use and Abuse of Participatory Governance by Populist Governments », *Policy & Politics*, vol. 47, n° 2, 2019.

24 P. PHONGPAICHIT, C. J. BAKER, « Business Populism in Thailand », *Journal of Democracy*, vol. 16, n° 2, 2005.

25 G. BOBBA, « Digital Populism: How the Web and Social Media are Shaping Populism in Western Democracies », in R. K. HEINISCH, C. HOLTZ-BACHA, O. MAZZOLENI (eds), *Political Populism: Handbook of Concepts, Questions, Strategies*, Baden-Baden, Nomos Verlag, 2021.

26 G. IONESCU, E. GELLNER, *Populism: Its Meaning and National Characteristics*, New York, Macmillan, 1969.

27 P. TAGGART, *Populism*, *op. cit.*

avec d'autres mots transfuges, ces mots d'abord inventés par la rhétorique politique ou la pratique journalistique puis importés dans la langue scientifique... et dont tout usage demeure conditionné à la formulation de précautions préalables<sup>28</sup>. Sans doute, le « populisme » partage-t-il aussi avec d'autres concepts ce caractère d'évidence spontanée qui, curieusement, en dérègle l'efficacité analytique à force d'usages indolents ou cavaliers. Il serait donc de ces concepts, dirait Jean-Claude Passeron, dotés d'« un pouvoir de catégorisation qu'ils n'ont jamais eu à conquérir puisqu'ils le doivent au fait d'avoir un sens évident, en deçà de toute analyse »<sup>29</sup>. En même temps, le « populisme » n'est pas qu'un concept de papier, au sens où il possède bien une utilité descriptive pour une classe de phénomènes sociopolitiques spécifiques. Il n'est pas non plus une de ces chimères théoriques, créatures conceptuelles si mal conçues qu'elles ne sont bonnes qu'à déclencher des controverses savantes inépuisables. Si le concept de « populisme » possède de véritables mérites heuristiques, c'est circonscrit à une définition resserrée sur ses traits spécifiques contemporains et considérée comme un phénomène politique émergent dans les sociétés démocratiques – c'est-à-dire comme un ensemble de produits politiques (organisations, leaders, valeurs, idées, discours, programmes) apparaissant dans un contexte de pluralisme idéologique et culturel qu'il entend précisément détruire. Le « populisme » n'est donc pas qu'un mot. C'est entendu. Cependant, à la lumière des remarques qui précèdent, son usage scientifique bien compris suppose de prendre quelque distance avec une conceptualisation trop générique, universelle ou ahistorique, afin de localiser ses formes politiques contemporaines. En effet, la classe de phénomènes sociopolitiques que désigne le mot révèle deux propriétés du « populisme » : sa forte *plasticité* aux contextes sociohistoriques ; ses dispositions à la *gradualité* qui expliquent qu'il se manifeste à travers des degrés variables de condensation ou d'intensité.

C'est en précisant mieux les variations introduites par ces deux propriétés que l'on peut espérer isoler quelques invariants du « populisme » et les actualiser. Il existe un certain consensus sur l'idée que le populisme n'est pas un phénomène nouveau. S'il paraît hasardeux d'en faire l'histoire au singulier, le phénomène est bien une composante de l'histoire des sociétés politiques qui mute et connaît des moments de forte saillance. Avant la « vague » actuelle débutée au tournant des années 1990, on identifie habituellement au moins trois périodes dans l'histoire contemporaine au cours desquelles le populisme est apparu sur la scène politique comme un mouvement structuré et trouvant un fort écho dans la population<sup>30</sup>. La diversité des mouvements politiques qui sont ici qualifiés de « populistes » témoignent certes de traits invariants, mais aussi de variations d'ajuste-

28 On peut citer les remarques de Michel Dobry, pris dans une controverse avec les historiens après la publication de son ouvrage *Le mythe de l'allergie française au fascisme* (Albin Michel, 2003), à propos des usages scientifiques du mot fasciste : « Lorsqu'émerge le mot "fascisme", ce n'est pas parce qu'un savant a cherché à comprendre la réalité, mais selon d'autres logiques sociales, des logiques liées aux pratiques politiques, et le mot se retrouve d'emblée investi de sens hétérogènes et flottants. [...] Le mot "fascisme" n'a pas de signification stabilisée, on va se battre ensuite pour savoir quel est son contenu ». Voir M. DOBRY, « "Penser = classer ?" Entretien avec André Loez, Gérard Noiriel et Philippe Olivera », *Genèses*, n° 59, 2005.

29 J.-C. PASSERON, *Le raisonnement sociologique. Un espace non-poppérien de l'argumentation*, Paris, Albin Michel, 2006 (rééd.).

30 Ces « populismes fondateurs » (Hermet) serait d'abord des groupements révolutionnaires populaires apparus au cours du XIX<sup>e</sup> siècle (e. g. : chartisme en Angleterre, People's Party aux États-Unis, Narodniki en Russie, classés à gauche mais aussi le boulangisme en France proto-fachiste selon Zeev Sternel), puis les mouvements fascistes de l'entre-deux-guerres et enfin les mouvements anti-élites de l'après-guerre (e. g. : maccarthysme aux États-Unis, poujadisme en France, péronisme en Argentine). Cf. K. von Beyme, *Political Parties in Western Democracies*, New York, St Martin's Press, 1985 et le classique M. CANOVAN, *Populism*, New York, Harcourt Brace, 1981.

ment aux contextes d'occurrence. À chaque « moment populiste », ces mouvements présentent des homologues : une rhétorique démagogique qui émerge à la faveur d'une situation de crise sous la forme d'un prophétisme politique porté par la figure du « balayeur » sans tâches et proche du peuple. Dans son expression archétypique, le populisme porte le projet d'une révolution paradigmatique du politique : les structures institutionnelles comme les forces et les mœurs politiques existantes doivent être abandonnées sans plus de procès. Les leaders populistes se présentent invariablement comme l'incarnation du *bien* (« la volonté unie du peuple ») advenu pour détruire le *mal* (« une conjuration d'élite »)<sup>31</sup>. Ce manichéisme moral est doublé par un autre manichéisme, celui d'une théorie dualiste de la communauté politique opérant une opposition indépassable entre, d'un côté, le « vrai peuple » et, de l'autre, les élites au pouvoir, les autres fractions de la population et les ennemis de l'étranger. S'il ne se présente pas toujours sous les traits d'une idéologie politique à proprement parler, dotée d'une doctrine sophistiquée et articulée – il est plus souvent « une idéologie de l'immédiateté »<sup>32</sup> –, il s'enracine toujours dans une vision du monde alternative, antagonique et subversive.

Ces caractères distinctifs ne doivent cependant pas être essentialisés puisque les mouvements associés au populisme sont toujours cristallisés de façon singulière, directement arrimés à une configuration nationale précise dont ils sont aussi le produit<sup>33</sup>. Façon de concevoir le pouvoir et de faire de la politique en rupture avec un ordre politique repoussoir, le populisme est étalonné sur ses expressions archétypiques, c'est-à-dire à partir des groupements concentrant tous les attributs idéologiques comme organisationnels du populisme. Là, le « style politique » du populisme s'articule toujours à la figure tutélaire d'un.e chef.fe charismatique qui incarne bruyamment la promesse d'une rupture avec l'ordre social et politique en place. Comme le rappelle le sociologue Rogers Brubaker, « les partis que créent les populistes sont des véhicules faiblement institutionnalisés pour un leadership très personnalisé »<sup>34</sup>. Prenant ostensiblement le parti du peuple qu'il s'agit de défendre contre ses ennemis et les élites privilégiées, cette promesse se distingue d'autres programmes aux accents analogues par sa veine résolument antisystème tout à la fois manichéenne, moralisatrice et radicale<sup>35</sup>. Mais, évidemment, à côté de ses expressions archétypiques et foncièrement conspirationnistes, la geste populiste est l'objet de toute une gradation d'emprunts par des responsables politiques qui n'en partagent ni le manichéisme moral ni la radicalité idéologique. Comme l'ont montré Cas Mudde et Cristóbal Rovira Kaltwasser<sup>36</sup>, il est donc nécessaire de considérer aussi le populisme sous cette dimension fragmentaire. Phénomène gradualiste, le populisme se manifeste comme un mode spécifique d'organisation politique (forme archétypique), mais qui prend souvent aussi la forme

31 K. A. HAWKINS, « Is Chávez Populist? Measuring Populist Discourse in Comparative Perspective », *Comparative Political Studies*, vol. 42, n° 8, 2009.

32 D. INNERARITY, *The Transformation of Politics: Governing in the Age of Complex Societies*, Bruxelles - New York, PIE Peter Lang, 2010.

33 B. MOFFITT, S. TORMEY, « Rethinking Populism: Politics, Mediatisation and Political Style », *Political Studies*, vol. 62, n° 2, 2014.

34 R. BRUBAKER, « Why populism? », *Theory and Society*, vol. 46, 2017.

35 Sur le moralisme du populisme et son imaginaire, voir J.-W. MÜLLER, *Qu'est-ce que le populisme ? Définir enfin la menace*, Paris, Éd. Premier parallèle, 2016.

36 Cf. C. MUDDE, C. ROVIRA KALTWASSER, « Studying Populism in Comparative Perspective: Reflections on the Contemporary and Future Research Agenda », *Comparative Political Studies*, vol. 51, 2018.

d'importations, de combinaisons et d'hybridations avec des cadres organisationnels et idéologiques déjà là. Ce sont d'ailleurs les dispositions à la plasticité et à la gradualité du concept que nous venons de rappeler qui expliquent son possible étirement sans fin à toutes sortes d'entreprises politiques.

### C. Des euroscepticisms aux néopopulisme : transmutations et continuités de l'anti-Europe

Venons-en à l'interrogation qui nous occupe ici. Ce que l'on appelle aujourd'hui néopopulismes européens ou populismes eurosceptiques est-il substantiellement autre chose que les euroscepticisms d'hier ? S'il faut bien sûr analyser les raisons du succès électoral des partis populistes en Europe et les sens du vote pour ces partis (ce que nous ferons dans la seconde partie), il convient au préalable de comprendre comment les euroscepticisms des années 1990 seraient devenus – par recombinaison des formes politiques ou par glissement insensible de notre lexique – les populistes d'aujourd'hui. D'abord, un constat : les populismes qui prospèrent aujourd'hui au sein des pays de l'UE sont tous porteurs d'une critique radicale de l'intégration économique et politique. Oxy-morique, l'idée même d'un « populisme pro-UE » paraîtra d'emblée incongrue à qui observe les scènes politiques nationales et les débats au Parlement de Strasbourg. Tant l'UE est explicitement *le* « système » que ciblent ces mouvements antisystèmes. Ensuite, un rappel : si l'on se penche sur la genèse des partis populistes européens, on découvre qu'ils étaient tous classés dans les années 1990 dans la catégorie des organisations « eurosceptiques ». Dans le débat public comme dans les articles et ouvrages scientifiques publiés alors sur le sujet, les forces politiques dont les poussées électorales attestent la montée d'un euroscepticisme – le Parti de la liberté d'Autriche (FPÖ), le Front national en France, la *Lega Nord* en Italie, le *Vlaams Blok* en Belgique ou encore la Nouvelle démocratie en Suède – partagent en effet l'affirmation d'un nationalisme explicitement opposé à l'intégration européenne. Parmi les quelques lignes rhétoriques qu'ils ont déjà en commun – avec la contestation de la fiscalité, de l'immigration –, on retrouve la même détestation de « Bruxelles », sa bureaucratie, ses élites cosmopolites et leur trop grand pouvoir. Le dualisme caractéristique de leur discours antisystème n'admet pas de nuances entre le soutien et le rejet de l'intégration<sup>37</sup>.

Dès le début des années 1990, quelques auteurs avancent l'idée que ces partis – qui ont émergé ou qui sont sortis de la confidentialité électorale à l'occasion de la ratification du traité de Maastricht (*v. infra*) – témoignent de l'apparition d'un « nouveau populisme » en Europe... et contre l'Union européenne<sup>38</sup>. Alors que les partis de gouvernement qui se situent de part et d'autre d'un axe gauche/droite demeurent dans le consensus d'après-guerre sur lequel a été imaginé le projet d'unification, ces partis s'avèrent frontalement anti-UE. Leur « euroscepticisme » voire leur « europhobie » s'inscrivent dans une veine nationaliste, souverainiste et conservatrice (sur le plan des mœurs). Dans la seconde partie des années 1990, le tournant néo-libéral des politiques nationales et des politiques

37 R. HARMSSEN, M. SPIERING (eds), *Euroscepticism: Party Politics, National Identity and European Integration*, Amsterdam, Rodopi, 2004.

38 P. TAGGART, « New Populist Parties in Western Europe », *West European Politics*, vol. 18, 1995.

européennes<sup>39</sup> engendre également l'émergence et la structuration de mouvements anticapitalistes et altermondialistes. Si ces mouvements, dont l'action prend cadre dans un réseau international, sont d'abord définis comme « eurocritiques » (au sens où ils ne seraient pas anti-UE, mais pour « une autre UE »), leurs représentants en Europe vont renforcer et durcir leurs attaques contre l'UE à la faveur du processus de ratification du Traité établissant une Constitution pour l'Europe<sup>40</sup>. Le mot « populisme » va progressivement être convoqué au cours des années 2000 pour qualifier l'ensemble de ces partis, mais il ne s'imposera définitivement que dans les années 2010. Longtemps, ils sont donc présentés et analysés comme les « deux faces de l'eurosepticisme »<sup>41</sup>. Qu'ils soient de droite ou de gauche, et selon une commune téléologie de la justice contre la corruption, les privilèges ou le mépris, les populismes eurosceptiques dénoncent les groupes supposés nuire aux aspirations du peuple... qu'ils soient *en haut* (bureaucratie de « Bruxelles, partis de « l'establishment » promondialisation, corrompus et irresponsables qui dominant le jeu de l'alternance au pouvoir ; possédants économiques, acteurs de la finance), *en bas* (immigrés, « mauvais citoyens », « cassos » vivant des *minima* sociaux), *du dedans* (les complices et les « profiteurs de crise »), *du dehors* (pays ennemis, marchés financiers, organisations internationales).

À l'extrême droite, ils se présentent comme le « parti du vrai peuple » (ou « vrai parti du peuple ») menacé par la « vague migratoire » et la dissolution de la culture et de la souveraineté nationales dans un « mondialisme incontrôlé » dont l'Europe est le symbole honni, le « cheval de Troie » qu'il faut abattre. À l'extrême gauche, ils sont les défenseurs des « citoyens » écrasés par un capitalisme néo-libéral cynique et les marchés financiers contre lesquels l'Europe devrait les protéger au lieu d'en être le porte-voix. Ici, le populisme eurosceptique se divise nettement en deux polarités entre, d'un côté, les tenants d'une vision ethnonationaliste du peuple et, de l'autre, les tenants d'une conception marxiste du peuple. On peut voir là des logiques d'identification séparées, chacun se fixant à l'un des « deux corps » du peuple si l'on peut dire en détournant la formule d'Ernst Kantorowicz<sup>42</sup>. Un populisme *de droite* attaché au peuple *ethnos* (plutôt que *dêmos*) dont il faut défendre l'identité contre les menaces étrangères du « mondialisme », les populations « inassimilables » issues de l'immigration, proposant un discours d'exclusion à référent nationaliste, xénophobe et parfois explicitement raciste<sup>43</sup>. Un populisme *de gauche* qui se fait le porte-parole du « petit peuple », de la « plèbe », des « gens ordinaires » dont il faut faire valoir les droits (redistribution, *empowerment*) contre les « profiteurs », les puissants, épousant la rhétorique plus inclusive<sup>44</sup> de la lutte des classes, d'une autre mondialisation<sup>45</sup>.

39 B. JOBERT (dir.), *Le tournant néo-libéral en Europe. Idées et recettes dans les pratiques gouvernementales*, Paris, Harmattan, 1994.

40 Comme l'illustre alors la force du mouvement ATTAC (Association pour une Taxation des Transactions Financières et pour l'Aide au Citoyen), en France et Allemagne. Voir S. HEINE, « Les résistances altermondialistes à l'Union européenne : Analyse comparative des idéologies d'Attac-France et d'Attac-Allemagne », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 15, n° 4, 2008.

41 P. KOPECKY, C. MUDDE, « The Two Sides of Euroscepticism. Party Positions on European Integration in East Central Europe », *European Union Politics*, vol. 3, n° 3, 2002.

42 E. KANTOROWICZ, *Les deux corps du roi. Essai sur la théologie politique au Moyen Âge*, Paris, Folio Histoire, 2020 (1957).

43 C. MUDDE, *Populist Radical Right Parties in Europe*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007.

44 Sur la tension exclusivité/inclusivité qui marquent les différentes cultures populistes, voir C. MUDDE, C. ROVIRA KALTWASSER, « Exclusionary vs. Inclusionary Populism: Comparing Europe and Latin America », *Government & Opposition*, vol. 48, n° 3, 2013.

45 Voir M. CERVERA-Marzal, *Le populisme de gauche. Sociologie de la France insoumise*, Paris, La Découverte, 2021 (l'auteur théorise le « populisme de gauche » mais exprime sa circonspection à l'égard du « populisme », p. 309).

À bien des égards, les populismes anti-UE d'aujourd'hui s'originent bien dans l'euroscpticisme post-Maastricht. Toutefois, ils présentent aussi une forte homologie avec les nouveaux populismes qui s'affirment simultanément ailleurs dans le monde depuis trois décennies. Partout, leur « discours caméléon »<sup>46</sup> ne se borne plus à une critique des institutions de pouvoir et des élites, mais se propose de résoudre tous les maux du temps avec des solutions simples, rapides, radicales, frappées au coin du bon sens populaire<sup>47</sup>. Ce discours possède donc à la fois une charge morale de condamnation des fauteurs et d'exclusion des ennemis qu'il désigne sans relâche à la vindicte du peuple, et une intention subversive de rupture avec l'ordre social et politique établi. Fondé sur cette matrice antisystème, il prône une « sortie de l'UE », appelle à une indispensable « déconstruction européenne » pour restaurer un nécessaire protectionnisme (« *It's time for the People to take back control* » était le mot d'ordre du UKIP). Dans ses expressions archétypiques, il est construit à la façon d'une contre-version de l'histoire de la construction européenne, présentée comme une « trahison » délibérée des peuples orchestrée par les élites dirigeantes<sup>48</sup>. L'imaginaire des partis populistes entretient d'ailleurs des relations souvent intimes avec les théories conspirationnistes<sup>49</sup>. La crise générée par la pandémie du Covid-19 et les réactions des mouvements populistes face aux réponses étatiques (confinement, mesures prophylactiques, campagne de vaccination) en ont fourni une solide et bruyante illustration<sup>50</sup>.

Malgré ses harangues simplificatrices et caricaturales – ou peut-être grâce à elles –, le populisme euroscptique a contribué à diffuser et rendre électoralement rentable une critique acerbe de l'UE. Et les emprunts au style comme à la rhétorique du populisme euroscptique se sont multipliés. À tel point que, dès les années 1990, les fédérations européennes des partis pro-UE ont adopté des principes pour condamner les contaminations du populisme en leur sein<sup>51</sup>. Les responsables de l'UE, conscients que les évolutions de cette dernière nourrissaient le phénomène, ont également introduit des innovations dans le système institutionnel européen de sorte à endiguer les effets de la critique populiste.

## II. L'UE aux prises avec « son » populisme chronique

S'il porte aujourd'hui autant une vision de la société et du monde qu'un *credo* de retour à la Nation souveraine (à droite) ou l'État protecteur et protectionniste (à gauche), le populiste euroscptique passe encore et toujours par un anti-élitisme dénonçant les responsables – dans les deux sens du

46 P. NORRIS, R. Inglehart, « Understanding Populism », in P. NORRIS, R. Inglehart, *Cultural Backlash. Trump, Brexit, and Authoritarian Populism*, Cambridge, Cambridge University Press, 2019.

47 Sur le populisme comme forme de l'« impolitique » substituant la simplification de la complexité démocratique, voir P. ROSANVALLON, *Le siècle du populisme*, *op. cit.*

48 Sur cette rhétorique au sein du FPÖ, voir C. LECONTE, *L'Europe face au défi populiste*, Paris, PUF, 2005.

49 Taggart le souligne dès 2000, à une période où les réseaux sociaux sont pourtant encore balbutiants (Facebook ne sera créé qu'en 2004). Cf. P. TAGGART, *Populism*, *op. cit.*, p. 105.

50 Pour une approche compare, voir G. BOBBA, N. HUBÉ (eds), *Populism and the Politicization of the Covid-19 Crisis in Europe*, Londres, Palgrave Macmillan, 2021.

51 En 1992, le PPE adopte le « programme d'Athènes » qui condamne toute « idéologie nationaliste mal comprise », le « racisme, la xénophobie ou l'exclusion sociale ». En 1999, le PSE (S&D) signe la « Charte des partis politiques européens pour une société non raciste ».

terme – qui dirigent (l'État, l'Europe, le Marché...) et servent leurs seuls intérêts (les « profiteurs » de l'économie nationale et des affaires internationales, de l'évolution de la société), au détriment du peuple. Ce discours charrie une triple critique. i) Les élites au pouvoir sont d'abord jugées inefficaces, par négligence ou incompetence, et sont incapables de régler les problèmes les plus lourds de la société tels que le chômage, l'insécurité, l'immigration incontrôlée (*blâme du laisser-aller*). ii) Appartenant à des catégories particulièrement favorisées de la société, les élites de l'UE sont également vues comme coupées des « vraies réalités », non représentatives des segments les moins favorisés de la population – dont les dirigeants ne partagent ni le style d'existence ni les difficultés ni donc la vision du monde – qui sont ignorés, laissés pour compte voire abandonnés (*blâme de l'abandon*). iii) Enfin, c'est le fonctionnement même des institutions de gouvernement et des arènes de la décision européenne qui sont critiquées comme exagérément et peut-être délibérément technocratiques, nébuleuses, secrètes (*blâme de l'opacité*). Ce faisceau de reproches a émergé avec le moment Maastricht et trouve depuis un écho grandissant dans la population. Les partis qui se font les porte-parole de ces blâmes – faisant des attaques contre l'UE un axe majeur de leur programme politique et, si l'on peut dire, leur fonds de commerce électoral – ont répété les succès jusqu'à accéder au gouvernement des États membres. Les scores croissants puis les victoires électorales des populistes ont fait du populisme politique une donnée durable, une menace continue et interne que les promoteurs de l'unification ont dû apprendre à rationaliser.

## A. L'anti-Europe, un néopopulisme topique

Au tournant des années 1990, le projet européen change de nature, de portée et d'échelle. À la fin des années 1980, d'abord, afin d'atteindre les objectifs fixés par le Plan Delors (1985) et l'Acte unique européen (1986), la Commission de la CEE rédige et fait adopter en quelques petites années près de 300 directives pour parachever le Marché unique. « Bruxelles » apparaît dès lors comme un pouvoir normatif, contraignant et technocratique quand une grande partie des opinions nationales associaient jusque-là le projet de « construction européenne » à la fin des droits de douane et aux seuls domaines de l'énergie (charbon, nucléaire civile), de la sidérurgie (acier) et de l'agriculture (PAC). Après la chute du Mur, la préparation d'un nouveau traité entérine un tournant politique du projet d'unification. Signé en 1992, le Traité sur l'Union européenne (TUE, dit Traité de Maastricht) adjoint deux nouveaux piliers au pilier historique de la CEE : la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et la coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures (JAI). Le processus de négociation puis de ratification du TUE amorce un réveil des cercles souverainistes qui entendent s'opposer tant à l'approfondissement du projet d'intégration (économique, monétaire, mais désormais aussi de coopération intergouvernementale en matière de politique étrangère, de sécurité commune et d'action judiciaire) qu'à l'extension de ses limites géographiques. Y compris dans les partis de gouvernement, jusque-là assez unanimement favorables au processus d'intégration, des tensions et divisions surgissent<sup>52</sup>. C'est dans les milieux anti-fédéralistes déjà installés des différents États

52 Pour le cas de la France, où des divisions apparaissent alors au du PS (derrière J.-P. Chevènement) et au RPR (derrière C. Pasqua), on peut lire : J Pozzi, « Le RPR face au traité de Maastricht : divisions, recompositions et réminiscences autour de la dialectique souverainiste », *Histoire@Politique*, n° 24, 2014.

membres – mais qui disposaient jusqu'alors d'une faible audience médiatique et politique – que se structure l'opposition explicite et systématique à l'approfondissement de l'intégration. Au Danemark, pour s'opposer à la ratification du TUE, le Mouvement Populaire contre l'Union européenne devient un parti, le Mouvement de Juin. En Angleterre, les partisans de la Ligue antifédéraliste créent le UKIP en 1993. Sous le label d'euroscepticisme qui s'impose progressivement, ces réactions nationales – et aux accents fortement nationalistes – se structurent sur le plan organisationnel et idéologique<sup>53</sup>.

En 2004, lorsque s'engage le processus de ratification du Traité établissant une Constitution pour l'Europe (TCE), les partis eurosceptiques font campagne dans les pays où sont organisés des référendums<sup>54</sup>, mais investissent presque partout l'espace public et médiatique. L'échec de la ratification confirme l'amplification et l'écho des critiques de l'intégration dans les sociétés des États membres<sup>55</sup>. Plus : à l'euroscepticisme de droite porté par des mouvements nationalistes depuis Maastricht, l'opposition au TCE a vu se radicaliser l'euroscepticisme de gauche organisée autour de la contestation du néo-libéralisme de la législation et des politiques européennes. Cette veine de l'euroscepticisme va être considérablement renforcée sous l'effet des crises financières de la fin des années 2000. Dans la plupart des États membres, des mouvements anti-austérité se structurent progressivement et animent au début des années 2010 des manifestations dénonçant les choix politiques d'une « oligarchie » d'élites au service des marchés financiers<sup>56</sup>. En Grèce, État membre profondément atteint par la crise financière et monétaire, la coalition anticapitaliste créée en 2004 obtient moins de 5 % aux législatives de 2009. Faisant campagne sur son opposition au « plan de refinancement » et aux mesures d'austérité imposées au pays par la Troïka (composée des représentants de la Commission, de la BCE et du FMI), Syriza parvient à incarner la résistance du « peuple » grec<sup>57</sup> et connaît une poussée électorale inattendue : 26 % en 2012 puis 36 % en 2015 pour former un gouvernement.

Par ailleurs, à partir de 2015, l'UE devient la cible des critiques contre la gestion de la « crise des réfugiés » engendrée par l'augmentation brutale de l'afflux massif de migrants en provenance principalement de la zone irako-syrienne et d'Afghanistan<sup>58</sup>. Or, depuis le traité d'Amsterdam (1997), la politique migratoire est une compétence partagée entre l'UE et les États membres. L'UE s'est dotée en 2004 d'une agence de garde-frontières et de garde-côtes (Frontex) ayant pour mission de coordonner la coopération opérationnelle aux frontières extérieures de l'UE. Dans la seconde partie des années 2010, les partis anti-UE de droite focalisent leurs interventions publiques et leurs campagnes

53 Sur l'« invention anglaise » et les différentes racines (nationaliste, gaulliste, trotskyste, anticapitaliste...) de l'euroscepticisme ailleurs, voir R. HARMSSEN, M. SPIERING (eds), *Euroscepticism, op. cit.*

54 Au Luxembourg, aux Pays-Bas, en France. L'Espagne organise un référendum consultatif.

55 A. COHEN, A. VAUCHEZ (dir.), *La Constitution européenne. Élitisme, mobilisations, votes*, Bruxelles, Éditions de l'ULB, 2007.

56 P. GERBAUDO, « The Indignant Citizen: Anti-Austerity Movements in Southern Europe and the Anti-Oligarchic Reclaiming of Citizenship », *Social Movement Studies*, vol. 16, n°1, 2017.

57 Y. STAVRAKAKIS, « The Return of “the People”: Populism and Anti Populism in the Shadow of the European Crisis », *Constellations. An International Journal of Critical and Democratic Theory*, vol. 21, n° 4, 2014.

58 En moyenne de 200 000 arrivants dans les années précédentes, le nombre de migrants est évalué à plus d'1 million en 2015. Dans les médias et le débat public, le problème est rapidement étiqueté comme « la crise migratoire », « crise des migrants » ou « crise des réfugiés ».

électorales sur la « crise migratoire », allant jusqu'à promettre une sortie du cadre européen, refuser l'accueil des migrants, construire des murs pour suppléer l'« inefficacité de Frontex ». C'est dans ce contexte qu'est organisé en Grande-Bretagne le scrutin de juin 2016 sur la sortie ou le maintien du pays dans l'UE<sup>59</sup>. Qu'elle se situe dans une veine anticapitaliste ou dans la défense identitaire, la rhétorique populiste n'est pas proprement européenne. Mais, en tant que structure internationale d'intégration et de coopération politiques, l'UE symbolise fortement les « dérives » et les « erreurs » que dénoncent les forces populistes. Elle est désignée comme le « fer de lance » d'une « mondialisation incontrôlée » qui entraîne une insécurité économique (chômage, délocalisation, désindustrialisation), mais aussi une « destruction » des cadres sociaux (retrait de l'État et des services publics, austérité budgétaire) et culturels des pays membres (augmentation des populations étrangères, multiculturalisme).

## B. Nouvelle offre politique et sens des votes anti-Europe

Au cours de la dernière décennie, la prégnance de ces préoccupations dans les sociétés européennes serait devenue telle qu'elle y reconfigurerait profondément l'organisation des systèmes partisans. Depuis la fin des années 1990, des chercheurs comme Gary Marks et Lisbeth Hooghe enregistrent l'émergence d'une nouvelle ligne de clivage organisée autour de l'acceptation ou du rejet de l'intégration européenne, en tant que vecteur de la mondialisation. Selon eux, la tension majeure au sein des sociétés contemporaines opposerait désormais « gagnants » de la mondialisation (disposant d'une qualification supérieure, de la sécurité de l'emploi dans une activité bénéficiant de l'internationalisation et inscrits dans une culture urbaine connectée) plutôt « pro-UE » aux « perdants » de la mondialisation (disposant d'une faible qualification, menacés par le chômage sous l'effet de la désindustrialisation et des délocalisations, plutôt inscrits dans les zones périurbaines et rurales) où se recruteraient les « anti-UE »<sup>60</sup>. À côté des clivages politiques historiques identifiés par Stein Rokkan (centre vs. périphérie, État vs. religion, urbain vs. rural, capital vs. travail), ils repèrent la structuration d'une nouvelle ligne de conflictualité, le « clivage transnational », dont l'UE agit comme thème de cristallisation<sup>61</sup>. Là encore, cette nouvelle conflictualité sociale n'est pas un phénomène exclusivement européen. Avec une équipe scientifique internationale, Marks et Hooghe se sont attachés à collecter, analyser et classer le positionnement des programmes des partis dans le monde entier<sup>62</sup>, et arrivent aujourd'hui au constat que l'axe traditionnel gauche-droite tend à s'effacer au profit de cette nouvelle ligne principale de clivage politique organisée autour de

59 S. B. HOBOLT, « The Brexit Vote: a Divided Nation, a Divided Continent », *Journal of European Public Policy*, vol. 23, n° 9, 2016.

60 L. HOOGHE, G. MARKS, « Making of A Polity. The Struggle over European Integration », in H. KITSCHOLT *et al.* (eds), *Continuity and Change in Contemporary Capitalism*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999.

61 L. HOOGHE, G. MARKS, « Cleavage Theory and Europe's Crises: Lipset, Rokkan and the Transnational Cleavage », *Journal of European Public Policy*, vol. 25, n° 1, 2018.

62 Baptisé The Chapel Hill Expert Surveys (CHES), ce programme de comparaison internationale dirigé par G. MARKS vise à évaluer le positionnement idéologique des partis sur les principales questions de société. Le volet européen du projet a réalisé 6 vagues d'enquête (1999, 2002, 2006, 2010, 2014 et 2019) et porte sur tous les États membres mais aussi les pays candidats.

la tension entre un pôle « TAN » (*Traditional, Authoritarian, Nationalist*) et un pôle « GAL » (*Green, Alternative, Libertarian*)<sup>63</sup>. Inscrits dans le premier pôle, les partis européens dits « ethnopopulistes » désignent les élites nationales et transnationales pro-UE comme responsables de la « destruction » de la société en promouvant le transfert de pouvoir à une puissance supranationale, l'immigration, le multiculturalisme, les droits LGBTQ et le libéralisme moral<sup>64</sup>.

Si la science politique dispose de cadres analytiques et de données empiriques désormais solides pour penser la dynamique populiste et ses effets sur la recomposition des systèmes partisans en Europe, les politistes s'interrogent également sur l'existence d'un « électeur populiste » permettant de comprendre les succès électoraux des partis populistes. En effet, si l'évolution des compétences et des modalités du gouvernement de l'Europe comme l'apparition d'une nouvelle offre politique composent des facteurs explicatifs substantiels, la poussée populiste ne se construit pas uniquement *par le haut*. Elle suppose également des soutiens populaires et électoraux qui la fabriquent aussi *par le bas*. Comment alors expliquer le vote populiste ? Donner sa voix à un parti populiste signifie-t-il adhésion aux thèses anti-UE de ce parti ? Y a-t-il une dimension proprement européenne dans la morphologie sociale des électorats populistes ? Largement attestée par les études électorales, la fin des fidélités partisans traditionnelles permet d'expliquer la désaffiliation des votes pour les partis de gouvernement dont la matrice idéologique et programmatique était fondée sur les « clivages historiques » autour de l'axe gauche/droite. Une bonne part des électrices et électeurs qui ne votent plus pour les « vieux » partis de gouvernement, qu'ils soient de gauche ou de droite, sont devenus abstentionnistes. À de rares exceptions près, l'installation d'une « démocratie de l'abstention »<sup>65</sup> est un phénomène qui touche tous les pays d'Europe. Elle touche particulièrement les fractions de la population situées *au bas* et *au bas du milieu* de la structure sociale dont l'exit électoral tient principalement au sentiment que le vote n'exerce pas (ou plus) d'effet sur les lignes de l'action gouvernementale, la situation économique ou la trajectoire des sociétés<sup>66</sup>. Pour les électeurs encore attachés à la norme civique et/ou à la croyance que le scrutin peut changer les choses, la redistribution des votes – y compris vers les propositions extrémistes et populistes – signale davantage un déplacement qu'une disparition de l'axe gauche/droite<sup>67</sup>.

Au fond, toujours centrés sur des thématiques correspondant aux vieilles « variables lourdes » du vote (défense du salaire et du style de vie, convictions quant à la redistribution des richesses et le degré d'interventionnisme économique de l'État, attachement aux valeurs confessionnelles), les

63 Pour une présentation des résultats, voir M. A. VACHUDOVA, « Populism, Democracy, and Party System Change in Europe », *Annual Review of Political Science*, vol. 21, 2021.

64 A. L. P. PIRRO, S. VAN KESSEL, « United in Opposition? The Populist Radical Right's EU-Pessimism in Times of Crisis », *Journal of European Integration*, vol. 39, n° 4, 2017.

65 C. BRACONNIER, J.-Y. DORMAGEN, *La démocratie de l'abstention*, Paris, Folio Gallimard, 2007.

66 P. ALDRIN, « Des petits actionnaires du système. Dire sa condition d'électeur-trice au milieu et au bas du milieu de l'espace social », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 232-233, 2020.

67 Lors des élections françaises de 2017, des politistes identifient 4 pôles : social-libertaire (FI, PS, EELV) et libéral-libertaire (LREM) versus libéral-autoritaire (LR) et social-autoritaire (FN). Cf. F. GOUGOU, S. PERSICO, « A New Party System in the Making? The 2017 French Presidential Election », *French Politics*, vol. 15, n° 3, 2017. Voir aussi É. AGRIOLOIANSLY *et al.*, (dir.), *Ordre social, désordre électoral. Une sociologie du vote de 2017*, Lille, Presses Universitaires du Septentrion, 2023.

partis traditionnels n'auraient pas su évoluer et intégrer dans leur plateforme idéologique et programmatique les nouvelles préoccupations de la population : régulation de l'immigration, maîtrise de la mondialisation économique, réponses aux enjeux écologiques, au sentiment d'insécurité, à la demande de reconnaissance de nouveaux droits, etc. Si la prise en charge de ces thèmes par les partis populistes peut expliquer leurs scores électoraux, la diversification de l'offre politique à composante populiste témoigne davantage d'un relatif éclatement du « vote populiste » et tend à invalider la thèse d'un « électeur populiste » européen<sup>68</sup>. Sur ce point, il faut noter que si les études qualitatives sur les perceptions ordinaires de l'Europe indiquent que les citoyennes et citoyens ne possèdent souvent qu'une conceptualisation vague de *ce qu'est* et de *ce que fait* réellement l'UE, ces enquêtes montrent aussi que les critiques même virulentes adressées à cette dernière sont rarement univoques et se combinent le plus souvent à l'attachement choisi aux « bons côtés » perçus de l'unification tels que l'appartenance à une communauté des pays européens (dans un espace global menaçant) et l'existence d'un principe de dialogue et de coopération entre eux (et même la création d'une monnaie unique)<sup>69</sup>.

Seule une fraction des électeurs, d'ampleur variable selon les pays, accordent leur voix aux partis populistes au nom du rejet en bloc de l'UE et parce qu'ils se reconnaissent dans la nécessité d'un « *backlash* » identitariste contre une société libérale et multiculturelle qui serait promue par l'UE<sup>70</sup>. Si elle est présente aujourd'hui dans tous les États membres, cette composante illibérale et autoritaire d'un populisme d'extrême-droite combattant l'UE *via* une rhétorique ethnonationaliste de sursaut civilisationnel a surtout progressé médiatiquement et électoralement à l'Est (Hongrie, Pologne) – avec un discours anticorruption plus saillant – et au Sud (France, Italie) de l'Europe<sup>71</sup>. Elle continue de séduire d'abord les « laissés-pour-compte » (retraités pauvres, classes moyennes rurales)<sup>72</sup> du nouvel ordre socioéconomique ainsi que les segments des électorats qui s'estiment économiquement et culturellement les plus menacés par la transformation de leur environnement social<sup>73</sup>.

68 M. ROODUIJN, « What unites the voter bases of populist parties? Comparing the electorates of 15 populist parties », *European Political Science Review*, vol. 10, n° 3, 2018.

69 Voir les résultats du programme Concorde (Conceptions ordinaires de l'Europe) qui a réalisé et analysé plus de 600 entretiens avec des « citoyens ordinaires » en Allemagne, France, Italie, Pologne et Tchéquie : D. GAXIE *et al.* (dir.), *L'Europe des Européens. Enquête comparative sur les perceptions de l'Europe*, Paris, Economica, 2011.

70 P. NORRIS, R. INGLEHART, *Cultural Backlash*, *op. cit.*

71 Sur la rhétorique populisme structurée autour des identités raciales et religieuses (chrétiens blancs vs. immigrés « de couleur » et musulmans), voir : R. BRUBAKER, « Between Nationalism and Civilizationism: the European Populist Moment in Comparative Perspective », *Ethnic & Racial Studies*, vol. 40, n° 8, 2017.

72 À partir des données du vote lors du Brexit, voir M. GOODWIN, O. HEATH, « The 2016 Referendum, Brexit and the Left Behind: An Aggregate-Level Analysis of the Result », *The Political Quarterly*, vol. 87, n° 3, 2016.

73 À partir des données portant sur 20 démocraties, une étude observe que ce vote s'implante chez les hommes de la classe ouvrière blanche faiblement qualifiée. Cf. N. GIDRON, P. A. HALL, « The Politics of Social Status: Economic and Cultural Roots », *The British Journal of Sociology*, vol. 68, n° 1, 2017.

### C. Une mise à l'épreuve *In ipso institutione* : les populistes dans le gouvernement de l'Europe

Les gouvernants de l'Europe – qu'ils agissent au sein de la Commission européenne, dans les groupes politiques pro-UE du Parlement ou dans les gouvernements nationaux favorables à l'intégration – ont très tôt pris conscience du danger que représentait la montée en puissance électorale de la critique populiste anti-UE. Outre la pression électorale dont nous venons d'analyser les ressorts, le populisme eurosceptique a ainsi trouvé à s'exprimer au cœur même des institutions de l'UE pour en contester l'organisation, la législation et les politiques publiques. Après avoir déjà eu à composer de longues années avec un « État eurosceptique »<sup>74</sup> – la Grande-Bretagne –, les responsables de l'UE favorables à l'intégration ont été mis à l'épreuve de gouvernements eurosceptiques, populistes et illibéraux ouvertement hostiles à l'UE. D'abord, dans des coalitions, comme celle constituée en Autriche de 2000 à 2007 avec le très populiste Parti libéral d'Autriche (FPÖ), membre de la coalition au pouvoir aux côtés du Parti populaire autrichien (ÖVP) ou celles constituées en Italie de 2001 à 2006 sous le label Maison des libertés (CDL) à laquelle participent l'Alliance nationale (AN) et la Ligue du Nord (LN). Ensuite, avec des gouvernements contrôlés par les forces populistes : *Fidesz* en Hongrie (depuis 2010), Droit et Justice en Pologne (2005-2007, puis depuis 2015), *Ano 2011* en République tchèque (2017-2021) ou les coalitions 5 Étoiles-La Ligue (2018-2019) puis Frères d'Italie-La Ligue-*Forza Italia* en Italie (depuis 2022). Or, le composé institutionnel et décisionnel complexe de l'UE fait des États, donc des gouvernements, à la fois des co-législateurs européens (avec le Parlement européen), mais aussi la partie nationale du double-pouvoir exécutif (avec la Commission, son administration et les agences européennes).

Si elle varie d'un parti à l'autre, la ligne des populistes eurosceptiques consiste à défendre la sortie de leur pays de l'UE (même si cette proposition a reculé depuis l'expérience du Brexit) et, dans l'intervalle, d'en subvertir le fonctionnement et les orientations politiques. Par exemple, en 2019, à l'approche des dernières élections au Parlement européen, l'actuel président d'Alternative pour l'Allemagne (AfD) déclarait lors du congrès de son parti que l'UE est « un appareil corrompu, gonflé, non démocratique et totalitaire de manière latente ». Il rappelait la nécessité de supprimer le Parlement européen (au motif qu'il ne peut exister que des parlements nationaux) quand le co-président de l'AfD, tête de liste du parti aux futures élections européennes, rappelait : « nous estimons donc que le décideur naturel de l'Union européenne est le Conseil et non le Parlement ». On peut voir là l'illustration de l'« anti-institutionnalisme sélectif » des populistes identifié par Brubaker et qui consiste à rejeter toutes les institutions qui pourraient s'intercaler entre le peuple et la décision comme expression de sa volonté<sup>75</sup>. Que ces institutions agissent comme autorités indépendantes (Commission européenne, BCE, CJUE, tribunaux) ou qu'elles remplissent des fonctions de médiation (CESE, médias, corps intermédiaires). Arène où s'affirment légitimement la souveraineté des Nations,

74 Sur ce concept et son analyse, voir S. GEORGE, « Britain: Anatomy of a Eurosceptic State », *Journal of European Integration*, vol. 22, n° 1, 2020.

75 R. BRUBAKER, « Why populism? », art. cit.

le Conseil – le Conseil des ministres (co-législateur avec le Parlement) et le Conseil européen (co-exécutif avec la Commission) – est vu par les populistes comme le seul véritable instrument de « reprise de contrôle » des peuples au sein d’une architecture institutionnelle abondamment détestée et contestée.

Les responsables de l’UE ont donc dû à la fois concevoir et mettre en œuvre des réformes destinées à limiter la prise donnée aux critiques répétées des partis populistes, mais aussi apprendre à négocier au sein même des instances décisionnelles de l’UE avec des partenaires populistes pour façonner la législation et les politiques européennes. Bon nombre des changements et innovations qui sont intervenus, depuis maintenant 30 ans, tant dans le fonctionnement des institutions de l’UE que dans l’orientation de ses politiques peuvent d’ailleurs se lire comme une série de réponses adaptatives plus ou moins coordonnées à cette menace populiste devenue une épreuve *interne* au fonctionnement institutionnel de l’UE. Si on considère la question du point de vue des trois ordres de critique que l’on a proposé de distinguer – les blâmes du laisser-aller, de l’abandon et l’opacité –, on porte un regard différent sur les efforts déployés par la Commission pour améliorer la communication des institutions vers les populations des États membres, réformer le processus décisionnel, introduire des dispositifs de participation citoyenne, rendre la législation plus accessible, proposer une information et apporter davantage de transparence sur le rôle des acteurs non institutionnels (lobbyistes, experts, agents de plaidoyer). Considérées comme le principal foyer de la législation et des politiques des pays d’Europe, les institutions de l’UE sont peu visées par le blâme du laisser-aller, que les populistes destinent plutôt aux responsables nationaux. À juste titre d’ailleurs. Avec quelque 150 textes législatifs adoptés chaque année, un droit supranational juridiquement supérieur au droit national, des politiques réglementaires qui ont une incidence directe sur la répartition des ressources entre les individus, les groupes et les nations en Europe, les institutions de l’UE sont un centre de pouvoir aujourd’hui majeur. Conscients de cette nouvelle donne, les responsables des institutions de l’UE ont engagé au moment de la réalisation du Marché unique, dès avant le tournant Maastricht et la difficile ratification de ce traité (*v. supra*), un ensemble d’aménagements pour asseoir leur légitimité démocratique face aux blâmes de l’abandon et de l’opacité.

Les raisons pour lesquelles l’UE donne prise à la critique populiste sont connues. Contrainte de fabriquer des « compromis » pour une action commune en composant avec une diversité d’intérêts nationaux, de majorités gouvernementales et de familles politiques, le *modus operandi* de la décision européenne a historiquement refoulé la logique du rapport de force partisan pour lui préférer la négociation d’accords fondés sur le pragmatisme et la rationalité technique. Agissant à la façon d’un « super-État régulateur »<sup>76</sup> fondé sur une conception non majoritaire de la démocratie, l’UE est un archipel institutionnel dans lequel la capacité de décision se diffuse à travers un système polyarchique complexe et ne peut être neutralisée par la majorité. Les hauts fonctionnaires, les experts

76 G. MAJONE, *Dilemmas of European Integration. The Ambiguities and Pitfalls of Integration by Stealth*, Oxford, Oxford University Press, 2005.

et les représentants d'intérêt y occupent donc une place déterminante<sup>77</sup> aux côtés des responsables proprement politiques qui sont à la tête des institutions du gouvernement de l'UE. Peu couverte par la presse et les médias d'information, cette négociation européenne n'est la plupart du temps suivie que par les acteurs de la « *Brussels bubble* » : journalistes, experts et représentants des organisations directement intéressées par les affaires que traite l'UE. Cette scène décisionnelle plus technocratique que politique, dont le public et l'espace médiatique se limitent aux seuls *stakeholders* des affaires communautaires<sup>78</sup>, est une cible de choix pour les populistes qui souhaitent un lien sans intermédiaires entre la volonté du peuple et l'action du pouvoir. Dès le tournant du TUE et face aux difficultés rencontrées pour sa ratification, la Commission a engagé en 1993 un processus pour changer la pratique et l'image de la décision européenne : constitution d'une Commission chargée d'établir « un diagnostic » et de « formuler des recommandations stratégiques » pour refonder la politique d'information-communication de l'UE<sup>79</sup> ; adoption d'une déclaration institutionnelle<sup>80</sup> faisant suite aux recommandations que la conférence intergouvernementale avait adjointes au TUE quant aux nouvelles exigences en matière de transparence des procédures décisionnelles et de lisibilité des textes communautaires<sup>81</sup>.

Depuis cette première batterie de réponses à la critique déjà ancienne, mais désormais pressante du « déficit démocratique » de l'UE, la stratégie de communication, la politique de transparence et la procédure décisionnelle ne vont cesser d'être ajustées. En 1997, le processus de démocratisation de l'UE est renforcé sur le plan formel comme procédural par plusieurs nouvelles dispositions du Traité d'Amsterdam qui consacre le Parlement européen comme co-législateur et qui limite drastiquement le champ où l'unanimité sera requise au Conseil. Mais les nouvelles menaces et les difficultés que traverse l'UE contraignent ses responsables à toujours approfondir la réforme démocratique. L'année 1999 est marquée par la démission de la Commission Santer, emportée par un scandale de corruption, et des élections européennes qui confirment la poussée de l'euroscpticisme. Au terme du scrutin, les élus euroscptiques au Parlement européen se réunissent pour fonder un nouveau groupe politique : le Groupe pour l'Europe des Démocraties et des Différences. Le livre blanc que la Commission publie en 2001 entend « renouveler la méthode communautaire en suivant une approche

77 Sur le rôle des experts et la structuration d'une « administration parallèle d'agences et de comités européens » qui entourent la Commission dans son travail de préparation et d'exécution de la législation européenne, voir J. TRONDAL, *An Emergent European Executive Order*, Oxford, Oxford University Press, 2010.

78 P. ALDRIN, N. HUBÉ, « L'Union européenne, une démocratie de *stakeholders* », art. cit.

79 Groupe pluridisciplinaire d'experts (journalistes, universitaires, artistes, publicitaires, fonctionnaires nationaux et européens) présidé par l'eurodéputé belge Willy de Clercq, Cf. W. DE CLERCQ, *Réflexion sur la politique d'information et de communication de la Communauté européenne*, Bruxelles, Éditions de la Commission européenne, 1993.

80 Voir les déclarations 17 (« La transparence du processus décisionnel renforce le caractère démocratique des institutions ainsi que la confiance du public envers l'administration ») et 39 (« la qualité rédactionnelle de la législation communautaire est essentielle si on veut qu'elle soit correctement mise en œuvre par les autorités nationales et mieux comprise par le public et dans les milieux économiques ») adossées au TUE.

81 Interinstitutional Declaration on Democracy, Transparency & Subsidiarity, *Bulletin of European Communities*, n° 10, 1993. Signée conjointement par le Conseil, le Parlement et la Commission, ce texte est présenté comme une avancée démocratique nécessaire qui promeut une plus grande transparence des processus décisionnels et clarifie les conditions restrictives d'applicabilité du principe subsidiarité.

qui parte davantage de la base que du sommet »<sup>82</sup> et, ce faisant, apporter des correctifs aux défauts de visibilité, de lisibilité et d'ouverture du processus décisionnel de l'UE. Fondée sur des mots d'ordre tels que « participation », « consultation », « transparence » ou « écoute », la gouvernance selon Bruxelles traduit un projet de démocratisation procédurale qui vise une meilleure légitimation de l'action publique européenne. Alors qu'en 2004 les populistes confortent encore leur poids politique au sein du Parlement européen<sup>83</sup>, la crise déclenchée par le rejet du TCE l'année suivante oblige la Commission à renforcer massivement son appareillage participatif<sup>84</sup> et communicationnel<sup>85</sup>. Le Traité de Lisbonne (2007) introduit plusieurs innovations qui constituent autant de tentatives de contrefeux à la critique populiste : clarification des compétences, prise en compte des résultats des élections au Parlement européen pour désigner le/la président·e de la Commission (qui deviendra le principe du *spitzenkandidat*), création d'un mécanisme de pétitionnement populaire (avec l'initiative citoyenne européenne). Pas plus la détermination à « Mieux légiférer »<sup>86</sup> que le durcissement récent de la politique de transparence imposée par l'UE aux professionnels de l'influence (lobbyistes, agents de plaidoyers, avocats...), ces différentes innovations instrumentales et réformes institutionnelles ne semblent en mesure d'enrayer le succès des partis populistes eurosceptiques. Après la « crise des *subprimes* » (et les politiques d'austérité), la « crise des réfugiés » (et l'impossible accord sur leur accueil et leur répartition dans les États membres) et avant le « Qatargate », les partis populistes anti-Europe sont arrivés en tête en France, en Hongrie, en Italie et en Pologne lors des dernières élections au Parlement européen de 2019.

\*\*\*

Depuis trente ans maintenant, l'intégration européenne est devenue une scène de confrontation entre deux visions du gouvernement des sociétés. D'un côté, la technocratie, incarnation d'une façon de faire des politiques sans faire de la politique. De l'autre, le populisme, expression d'une volonté de faire de la politique sans les politiques<sup>87</sup>, notamment les « vieux » partis de gouvernement<sup>88</sup>. Sans cesse à la recherche du compromis possible, sur chaque dossier, l'Europe a fortifié année après année une mécanique de négociation décisionnelle sophistiquée permettant de dépolitiser en technicisant. À rebours de ce *making policy without politics* où les accords se concluent sur une rationalité *evidence-based* et non sur des lignes politiques, les forces et gouvernements populistes ont imposé une repolitisation de l'Europe, par la critique des procédures, des valeurs et jusqu'à l'idée même du projet

82 Commission européenne, *Livre blanc sur la gouvernance européenne*, Luxembourg, OPCE, 2001.

83 Dans la 6<sup>e</sup> législature (2004-2009), sur 732 députés, le Parlement héberge bon nombre d'eurosceptiques : 37 dans le groupe Indépendance/Démocratie (I/D), 27 dans le groupe Union pour l'Europe des nations (UEN) ainsi qu'une vingtaine chez les « non-inscrits » avec, par exemple 6 élus Samoobrona (Autodéfense de la République de Pologne), 7 élus FN, 4 élus de la Ligue du Nord et 3 élus Vlaams Belang. Sur la façon dont ces élus s'impliquent dans le travail parlementaire, on peut lire avec intérêt N. BRACK, « S'opposer au sein du Parlement européen : le cas des eurosceptiques », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 18, n° 2, 2011.

84 Commission européenne, *Contribution de la Commission à la période de réflexion et au-delà. Le Plan D, comme Démocratie, Dialogue et Débat*, Luxembourg, OPCE, 2005.

85 Commission européenne, *Livre blanc sur une politique de communication européenne*, Luxembourg, OPCE, 2006.

86 N. RUBIO (dir.), *La fabrication du droit de l'Union européenne dans le contexte du « Mieux légiférer »*, Aix-en-Provence, DICE Éditions, 2018.

87 V. SCHMIDT, *Democracy in Europe*, Oxford, Oxford University Press, 2006.

88 Et aussi C. BICKERTON, C. INVERNIZZI ACCETTI, « Populism and Technocracy: Opposites or Complements? », *Critical Review of International Social and Political Philosophy*, vol. 20, n° 2, 2017.

d'intégration. L'idée d'unification européenne, une certaine conception de la démocratie et de l'État de droit, l'adhésion à des sociétés ouvertes, les progrès vers de nouveaux droits inclusifs, tout ce qui relevait au fond des évidences que l'on supposait unanimement partagées – ou presque – parmi les démocrates des États membres est insensiblement devenu un terrain de confrontation politique, un point de désaccord diplomatique, l'enjeu d'une dispute idéologique au sein des relations européennes.

Avec l'installation durable de partis populistes au pouvoir dans des États membres, l'UE se trouve confrontée à un problème qui n'est plus ni conjoncturel ni accidentel, mais bien structurel. Exacerbée par les réformes et la rhétorique des gouvernements populistes notamment en Hongrie et en Pologne, la mise en tension des logiques et des valeurs communes au fondement de l'unification est devenue intenable. La longue et âpre négociation pour l'adoption du « règlement sur la conditionnalité liée à l'État de droit » a finalement abouti. Entrée en vigueur en 2021, elle donne un moyen de pression à la Commission, celui de conditionner l'octroi aux États membres des fonds de l'UE sur le respect des principes et des droits démocratiques comme des institutions qui les garantissent. Si le dispositif n'a pas encore montré son efficacité, sa mise en œuvre apparaît comme le marquage d'une ultime ligne rouge entre deux conceptions du pouvoir inconciliables. Et, à ce titre, il enregistre l'échec des innombrables mesures d'immunisation prises pour enrayer la progression du populisme anti-Europe. Paradoxalement, elle signale aussi que les États membres, même dirigés par des partis europhobes, peuvent désormais difficilement imaginer leur destin en dehors du cadre européen. Même contraignante et détestée, l'architecture institutionnelle de l'UE permet à la fois aux gouvernements de concevoir de façon concertée les moyens de rendre gouvernables les problèmes transnationaux qui traversent les sociétés européennes et aux États de compter dans le jeu international, leur conférant une légitimité tant interne qu'externe<sup>89</sup>. L'achèvement dans la douleur du Brexit et l'invasion russe de l'Ukraine ont d'ailleurs encore affirmé cet étrange équilibre d'une européanisation avancée de la logique étatique. Européanisation que la donne populiste met fortement à l'épreuve sans disposer d'une réelle alternative qui lui permettrait d'assumer la rupture.

Si, comme l'écrit Jean Monnet dans ses mémoires, l'Europe ne peut être que « la somme des solutions » aux crises qu'affrontent ensemble les États qui la constituent, la lancinante crise populiste semble bien ressortir d'une logique inédite. Davantage que l'urgence de coordonner une réponse ou d'adapter un cadre d'action face à un contexte menaçant, elle s'apparente plutôt à une maladie chronique, une affection auto-immune logée durablement au sein même des structures politiques de l'UE et du corps social de ses États. Sans entraver totalement l'action européenne des États membres en tant qu'« union » politique, et malgré les réformes de démocratisation de l'UE, cette institutionnalisation lancinante de la critique populiste au sein du fonctionnement même des institutions de l'UE en parasite la mécanique, entame le consensus sur les valeurs au fondement de l'intégration (État de droit, libertés publiques, solidarité), brouille la voie et les lignes d'une possible « position commune » devant les nouveaux défis (fixer un cadre clair à la politique de l'asile et de la migration, redéfinir les limites géographiques et le système des alliances dans une scène internationale en

89 C. BICKERTON, *European Integration. From Nation-States to Member States*, Oxford, Oxford University Press, 2012.

recomposition, arrêter une stratégie face aux ingérences étrangères dans les processus politiques et électoraux, etc.). Paradoxalement, en devenant parties prenantes du gouvernement du compromis qui caractérise le régime politique européen, les gouvernements et les élus anti-UE contribuent insensiblement à en contrarier l'efficacité et la lisibilité. Il ne faudrait pas se contenter d'y voir une simple ironie de l'histoire.