

L'UE en 2012 : tensions politiques et institutionnelles

Alexander H. Trechsel et Claudius Wagemann

Introduction

2012 marque la quatrième année de la crise financière qui a frappé la plupart des démocraties capitalistes, modernes et libérales depuis la faillite de Lehman Brothers. Sur notre continent, cette crise a eu de profonds effets sur l'intégration européenne. Elle a sans doute arrêté le processus d'élargissement (à l'exception de la Croatie). Elle a en outre mis l'euro, monnaie commune, sous une pression énorme et mené à une croissance des inégalités au sein de la zone euro ainsi qu'entre les pays de la zone euro et les États membres qui sont en-dehors. Enfin, la crise a eu des effets à ce point importants sur les économies nationales, principalement celles des PIIGS (Portugal, Italie, Irlande, Grèce et Espagne) mais aussi, désormais, de la France, que le niveau d'intégration européenne réalisée jusqu'à présent est remis en question, dans la mesure où les questions économiques et politiques sont si étroitement liées. En 2012, un nombre de plus en plus important d'observateurs ont commencé à réfléchir à un éventuel processus de *désintégration* européenne. Alors que dans le passé, ces propos étaient surtout tenus au Royaume-Uni, ils devinrent *salonfähig* dans les pays du cœur même de l'intégration européenne : l'Allemagne, la France, l'Italie, le Benelux et les autres États membres.

Dans cette brève contribution, nous nous concentrerons sur deux évolutions majeures, qu'il est à notre avis important de prendre en considération pour comprendre la situation dans laquelle l'Union européenne se trouve en 2012. Ces deux évolutions se concentrent sur le thème de la démocratie. Nous identifions d'abord un certain nombre de « points chauds » démocratiques, lieux de tension, points de basculement et tendances générales qui marquent l'année 2012. Deuxièmement, nous

nous concentrons sur la relation entre l'UE et ses citoyens, en adoptant une « vue d'en bas ». Nous soutenons que les citoyens sont non seulement de plus en plus fortement impliqués dans l'élaboration des politiques en général, mais aussi que leur attitude envers l'intégration européenne en temps de crise doit être bien comprise.

1. « Points chauds » démocratiques en 2012

Au cours de l'année 2012, sur laquelle cette contribution se concentre, plusieurs points de basculement peuvent être identifiés pour contribuer à illustrer l'état actuel de la démocratie en Europe. Cette description ne se limite pas au seul niveau de l'UE, mais elle tient également compte des évolutions actuelles (des lacunes, généralement) au niveau de l'État-nation. Cette liste n'est bien sûr pas complète, et ce n'est d'ailleurs pas notre objectif. Nous avons plutôt l'intention de fournir une image de ce que nous considérons comme les dilemmes démocratiques actuels. De plus, si nous nous concentrons sur l'année 2012, certains des exemples mentionnés ici ne sont pas strictement limités à cette année, mais renvoient à un horizon temporel plus long : certaines évolutions étaient déjà apparues auparavant, et d'autres demeureront à court ou long terme.

Un premier élément tient dans les grands risques électoraux que courent les gouvernements sortants. Les dernières années ont vu apparaître de nouveaux gouvernements en Grande-Bretagne, en France et en Espagne, soit trois démocraties européennes occupant une place centrale. Dans tous ces cas, le chef de gouvernement en place était candidat et a été défait de manière impressionnante. Seule la chancelière allemande est restée en fonction, puisque le cycle électoral ne prévoyait pas d'élections au niveau *national*, mais le gouvernement *fédéral* en place a été battu à plusieurs reprises à l'occasion d'élections régionales. En Italie, le gouvernement n'a pas été remplacé par des élections, mais par un gouvernement « technocratique » d'urgence. Cette situation fut toutefois de courte durée : lors des dernières élections italiennes, ce gouvernement dirigé par Mario Monti a été, pourrait-on dire, presque brutalement puni de ses politiques par les électeurs. Bien plus, le résultat des élections a entraîné une situation chaotique, notamment en raison du niveau élevé d'insatisfaction des Italiens à l'égard du gouvernement (technocratique) sortant, pour lequel ils n'avaient, à proprement

parler, jamais voté. Les dernières années ont également vu des changements rapides de gouvernements dans des pays plus petits. La Grèce en est certainement un exemple : deux élections y ont été nécessaires pour former un nouveau gouvernement. En bref, être en place n'est plus utile pour se faire réélire. C'est plutôt le contraire qui semble vrai. Alors que l'alternance gouvernementale (ou, au moins, sa possibilité) est généralement considérée comme un signe de bon fonctionnement démocratique, les observateurs de la démocratie européenne contemporaine en viennent à se demander si les changements ne sont pas devenus un peu trop fréquents.

Ce n'est cependant pas seulement à l'occasion des élections que les chefs de gouvernement en place ou les politiciens de haut niveau courent un risque de perdre leur siège. Les scandales politiques et privés conduisent à une fréquence de remplacements relativement élevée. Cela ne signifie pas nécessairement que les politiciens soient plus impliqués dans des scandales que par le passé, ni que le public soit plus sensible ou réactif vis-à-vis de ceux-ci. La raison pourrait plutôt en être que journalistes et citoyens en sont désormais plus facilement mis au courant. L'augmentation sans trêve de la visibilité publique, l'omniprésence des (anciens et nouveaux) médias, et le fait que la vie privée soit de plus en plus publique (en raison, aussi, du fait que les politiciens cherchent à publiciser leur existence) : tous ces facteurs contribuent à la diffusion de l'information. En outre, le fait est connu : le scandale fait évidemment vendre.

Paradoxalement, alors même que le fait d'être en place devienne de plus en plus risqué en termes d'avenir, l'importance politique de ceux qui siègent au gouvernement est croissante. Il est visible que le pouvoir politique passe de plus en plus des mains des acteurs législatifs à celles des exécutifs. Parallèlement à une « présidentialisation » des systèmes politiques (parlementaires) européens, s'observe une « exécutivisation » de l'élaboration des politiques publiques. En temps de crise, les décisions doivent être prises si rapidement qu'il n'y a guère de temps pour des discussions approfondies au sein des parlements. Elles sont, dès lors, de plus en plus, prises au niveau de l'exécutif – le pouvoir législatif venant les entériner *ex-post*. Il n'en résulte pas seulement un surcroît de pouvoir à l'exécutif, mais aussi une perte de la fonction de contrôle du parlement, et, de façon plus inquiétant encore, un rejet des principes fondamentaux de la représentation politique parlementaire.

Il ne fait aucun doute que cette tendance à l'« exécutivisation » a été exacerbée lors de la crise économique et monétaire européenne. Deux effets plus récents de la crise sur les démocraties européennes contemporaines s'y ajoutent : premièrement, les décisions politiques doivent, de plus en plus, être prises sous une contrainte temporelle très forte, non seulement du fait de l'urgence des problèmes à résoudre, mais aussi de la durée de vie très courte des solutions trouvées. Les évolutions des marchés financiers internationaux, ou au sein d'un seul pays de l'UE, peuvent contraindre les gouvernements à des décisions rapides, dont l'efficacité repose sur des hypothèses susceptibles de changer très rapidement.

Deuxièmement, la crise européenne actuelle est complexe et exige des solutions bien pensées. Les experts scientifiques eux-mêmes ne sont pas en mesure de conseiller les gouvernements d'une manière claire. Il est dès lors illusoire de penser que les citoyens ordinaires, sans compétence particulière, seraient en mesure de comprendre les tenants et aboutissants de la discussion. La seule quantité de « plans de sauvetage », toujours nouveaux, rapidement introduits par les institutions européennes a déjà créé une certaine confusion parmi les citoyens européens. Le niveau général de désaccord entre experts et l'incapacité relative, même des meilleurs journalistes, à leur expliquer les enjeux de la crise et ses solutions possibles ne font que souligner davantage la complexité de la prise de décision. Ce caractère complexe est également apparu de manière manifeste lorsque le président allemand, Joachim Gauck, a critiqué la chancelière, Angela Merkel, pour ne pas avoir suffisamment bien expliqué ses décisions politiques à la population. Les politiciens risquent, de cette manière, de perdre le contact avec le vrai souverain, à savoir les citoyens, qu'ils sont censés représenter. Nous reviendrons à cette très importante « vue d'en bas » dans la prochaine section de cette contribution.

Il est possible que cette « exécutivisation », avec la vitesse inédite de la politique et la complexité des enjeux qui l'accompagnent, ait pour conséquence que des « technocrates » se voient doter de pouvoirs de décision politique, en lieu et place de politiciens démocratiquement élus. Le gouvernement italien de 2011-2012 composé uniquement de technocrates a particulièrement illustré cet aspect. Bien que le terme de « gouvernement technocratique » (« governo tecnico ») soit certainement choisi afin d'exprimer – de manière un peu euphémisée – le fait que le

gouvernement ne doive pas sa légitimité au peuple souverain, mais à son expertise technique, il renvoie également au fait que les élus qui constitueraient le « miroir » de la population en général ne seraient pas en mesure, de faire face, sur le fond, aux tâches à affronter.

Alors que la plupart de ces changements affectent principalement les institutions politiques, on assiste à un certain nombre d'évolutions supplémentaires des démocraties européennes, qui ne sont pas liées aux institutions formelles de l'État.

Depuis quelques années déjà, plusieurs pays européens ont connu un renforcement de l'extrême droite ou du populisme de droite, qui se traduit, la plupart du temps, dans les succès électoraux accrus de leurs partis respectifs. La France et l'Autriche sont confrontées à un niveau élevé permanent (si pas croissant) de votes en faveur, respectivement, du Front National et du FPÖ. L'UDC suisse se radicalise de plus en plus et remporte de nombreux suffrages lors des élections. Mais le Parti de la Liberté de Geert Wilders aux Pays-Bas, les « Vrais Finlandais », Jobbik en Hongrie, ou *Chrysi Avgi* en Grèce constituent d'autres facettes d'une seule et même évolution. Ce sont surtout les deux derniers – Jobbik et *Chrysi Avgi* – qui attestent que l'extrémisme de droite ne doit plus nécessairement se cacher en exprimant des opinions anti-systèmes édulcorées, qui dissimulent leurs postures racistes et extrémistes : font désormais partie du discours politique, des thématiques et points de vue aisément qualifiables de « néo-nazis ». Outre que cette évolution constitue en elle-même un signe négatif pour la démocratie – certains, sinon la plupart, de ces acteurs expriment clairement leurs opinions anti-démocratiques –, leur score électoral (et donc leur nombre de sièges) élevé rend de plus en plus de compliquée la formation de coalitions gouvernementales.

Ce n'est cependant pas uniquement le radicalisme de droite qui remet en cause le système actuel des partis politiques.

La montée d'un populisme de gauche (plus rarement réellement extrémiste) marque une évolution différente mais similaire : le parti grec SYRIZA, et son dirigeant, Alexis Tsipras en sont les exemples les plus frappants. Ces acteurs ont défendu des positions politiques qui semblent – à tout le moins – irréalistes : par exemple, alors que SYRIZA affirme d'un côté que la Grèce ne doit pas obéir aux mesures d'austérité

imposées par l'UE, il soutient également, d'un autre, que la Commission européenne et la communauté internationale doivent poursuivre leurs tentatives de sauvetage de la Grèce d'une catastrophe financière complète. Comme l'ont attesté les deux élections grecques de 2012, ce type de raisonnement attire beaucoup de votes, mais complique également la formation du gouvernement et l'élaboration des politiques. Le cas de Tsipras le montre, les leaders politiques (populistes) forts n'émergent pas seulement à la droite de l'échiquier politique, mais également à sa gauche.

Le populisme n'implique toutefois pas nécessairement l'extrémisme. L'intégration européenne a souvent été considérée comme un attrape-voix, même par les partis politiques traditionnels, particulièrement lorsque l'Europe était en crise (réelle ou perçue). L'annonce du Premier ministre britannique, David Cameron, a, sans aucun doute, non seulement relancé le débat public sur l'avenir de l'Union européenne (et pas uniquement en Grande-Bretagne) et constitué une étape fondamentale dans le sens d'une exploitation plus populiste des questions européennes. Contrairement au passé, la sortie de Cameron ne porte cependant pas sur un sujet précis (le vote d'un traité, par exemple), mais sur le projet dans son ensemble. En tant que tel, elle a révélé les nombreux sentiments négatifs entretenus de manière voilée par les Britanniques.

La radicalisation de la politique (partisane) mentionnée ci-dessus a aussi partie liée avec une radicalisation plus générale de la sphère publique européenne. Alors que l'Europe souffre depuis quelque temps d'un conflit immanent entre l'Ouest et l'Est (ce dernier s'entendant ici comme l'ensemble des nouveaux États membres de l'UE intégrés par les élargissements successifs depuis 2004), une nouvelle dimension – peut-être encore plus forte – s'y est rajoutée récemment, à savoir le conflit Nord-Sud. Alors que le Nord dépeint le Sud comme une zone paresseuse, tout juste capable de réclamer l'argent du riche Nord sans être prêt à des réformes structurelles, le Sud se plaint, lui, du manque de solidarité de l'Europe du Nord et de l'injustice des mesures auxquelles les pays du Sud (et les gens qui y vivent) sont confrontés. Ces attitudes ont même réveillé de vieux ressentiments qu'on croyait éteints : quand un journal italien, contrôlé par l'ex-Premier ministre italien Berlusconi, annonce l'avènement d'un quatrième *Reich* allemand, liant les demandes de réformes structurelles à la dictature nazie, il est clair que la qualité des débats se détériore de façon alarmante. Le

célèbre appel de Dante Alighieri au *Kaiser* allemand à venir au Sud des Alpes pour y rétablir l'ordre et la loi vient étrangement en tête. C'est devenu encore plus évident lors de la dernière campagne électorale italienne, lorsque l'alliance de centre-droit de Silvio Berlusconi et le populiste Mouvement 5 étoiles – deux acteurs politiques par ailleurs très différents – ont nettement pris leurs distances vis-à-vis de l'intégration européenne en général et des mesures d'austérité imposées, en particulier. Ces dernières ont souvent été présentées comme des politiques principalement conçues pour satisfaire les intérêts allemands. Une évolution similaire était décelable lors des deux dernières campagnes électorales grecques et sont à prévoir lors d'occasions similaires en Espagne, au Portugal et à Chypre. Ceci peut également se comprendre comme une transnationalisation des campagnes électorales nationales, qui sera probablement visible, mais en sens inverse, dans le Nord de l'Europe : la manière de traiter les États en crise du Sud de l'Europe constituera certainement une des questions majeures des prochaines élections en Allemagne et en Autriche et le sujet était déjà implicitement important lors des dernières campagnes en Finlande et aux Pays-Bas, comme mentionné ci-dessus.

Malheureusement, cette émergence d'une stigmatisation et de stéréotypes nouveaux en Europe ne signifie pas que ces boucs émissaires inédits aient remplacé les anciens que l'Europe connaît depuis plusieurs années. Bien au contraire : des phénomènes tels que les mouvements et actions anti-immigration n'ont pas disparu, mais semblent s'être en fait intensifiés. Leur accent s'est certes déplacé : au cours des dernières années, les questions d'immigration ont été de plus été appréhendées dans une perspective religieuse, conduisant généralement à un fort rejet des musulmans. L'islam lui-même s'est transformé en enjeu politique nouveau : des questions telles que la construction de mosquées (et de minarets), de l'enseignement de la religion musulmane dans les écoles, ainsi que du respect des rites et coutumes religieux (allant de la burqa à la circoncision), ont sensibilisé l'opinion publique à la présence musulmane dans les sociétés européennes – avec, comme conséquence, le renforcement des postures anti-islam.

Tous les nouveaux acteurs et tendances de la scène politique n'appartiennent toutefois pas aux deux extrêmes de l'éventail politique. L'année 2012 (et les précédentes) a vu l'apparition de nouveaux partis et mouvements politiques concourant pour des sièges au Parlement. L'exemple le

plus marquant est celui des « partis pirates », dont la *success story* a démarré en Suède en 2009. Ils y avaient surpris l'opinion publique européenne en gagnant plus de 7% des votes aux élections européennes. Ils ont ensuite obtenu de bons résultats au niveau des *Land* allemands, même si leur heure de gloire semble désormais passée et qu'ils pourraient même bientôt disparaître complètement de l'échiquier politique. Leur succès temporaire ne peut être uniquement attribué à leurs positions politiques, une nouvelle forme de libéralisme, étendue à l'internet, mais se fonde également sur des questions de style politique. La « Démocratie liquide » et une intégration très forte des membres du parti au sein de ses processus internes caractérisent cette nouvelle forme de parti politique.

L'Italie a connu un phénomène similaire : le mouvement *Cinque Stelle* (M5S) de l'humoriste Beppe Grillo est devenu un acteur clé de la scène politique. Lors des dernières élections, le M5S a surpris tout le monde en devenant le premier parti non coalisé d'Italie. Bien que les conditions institutionnelles (dont la loi électorale) rendaient au départ des scores aussi impressionnants – un électeur sur quatre votant pour Grillo – très peu probables, des basculements électoraux aussi radicaux sont pourtant devenus réalité.

De toute évidence, les nouvelles entrées dans le système de partis débouchent sur des niveaux accrus de débat et de réactivité – ce qui est positif à première vue. Toutefois, sans nécessairement être extrémistes, les nouveaux entrants fournissent également des indications quant à la situation actuelle de la démocratie de partis en Europe. Ces nouveaux acteurs ne se contentent pas d'ajouter une idéologie supplémentaire à l'éventail des partis, mais remettent en question le système dans son ensemble (ou des parts importantes de celui-ci). Leur émergence et leur force dénotent dès lors une évaluation négative des options existantes. Par conséquent, ils ne constituent pas seulement des exemples de réactivité et d'ouverture du système politique, mais témoignent aussi de l'échec des forces établies à agréger les intérêts et être à la hauteur des attentes de la population. Les résultats des élections italiennes de 2013 constituent l'incarnation récente la plus radicale de cette thèse.

Dans la même veine, l'analyse des réalités organisationnelles au sein des partis politiques conduit à un certain nombre d'observations tout à la fois intéressantes et inquiétantes. Bien qu'il y ait, d'une part, une

tendance croissante à permettre une plus grande participation des militants de base (via des primaires, la « démocratie liquide », le libre accès à des discussions avec les chefs de parti, etc), on assiste également à une plus forte professionnalisation des partis politiques. Depuis la planification des campagnes électorales jusqu'à la distribution de tracts, les partis sous-traitent de nombreuses activités conceptuelles et opérationnelles. Le membre qui va sonner aux portes ou coller des affiches électorales est en train de disparaître comme phénomène. Cette disparition est paradoxale, si l'on considère que cette professionnalisation continue de la vie de parti se mène parallèlement à des tentatives de plus en plus intenses pour permettre la participation des membres du parti aux processus décisionnels internes. Deux évolutions (pas tout à fait incompatibles) peuvent en constituer la cause présumée : la tentative d'intégrer les membres dans la vie d'un parti politique pourrait, d'un côté, être logique et appropriée, dans la mesure où les partis s'imaginent que leurs militants s'attendent à être intégrés dans les processus internes. Ou, au contraire, il se pourrait simplement que les attentes des membres du parti, et leur volonté de contribuer à la vie du parti, aient changé : la participation à l'activité opérationnelle est devenue moins attrayante, alors que la participation à la prise de décision apparaît de plus en plus désirable.

Ces processus de professionnalisation et d'externalisation ne sont pas visibles uniquement pour les partis politiques, mais aussi pour les groupes d'intérêt.

Ces observations sont d'autant plus pertinentes si l'on se souvient en outre que les partis politiques et les groupes d'intérêt sont de plus en plus concurrencés par d'autres acteurs politiques, généralement qualifiés de mouvements sociaux. En la matière, l'année 2012 (et les précédentes) a fourni quelques nouveaux exemples : d'abord et avant tout, les *Indignados* et le mouvement « Occupy ». Il faut distinguer ici deux variantes : d'une part, des manifestations, des grèves et des actions de protestation dans des pays directement touchés par la crise de l'euro et les mesures d'austérité imposées par l'extérieur, la Grèce en premier lieu, mais aussi l'Espagne et, dans une certaine mesure, l'Italie ; ensuite, des mouvements similaires dans des pays qui n'ont pas été directement touchés par la crise, comme l'Allemagne, où les manifestants ont exprimé un sentiment de malaise plus général et moins spécifique à l'égard du capitalisme contemporain.

L'importance des mouvements sociaux ne s'arrête cependant pas là. D'autres formes de protestation contre des mesures politiques ont marqué l'année 2012 et le passé récent. En Allemagne, par exemple, l'observation des protestations contre la nouvelle gare de Stuttgart, nous amène à conclure que le grand public peut facilement être mobilisé, que de nouveaux groupes peuvent prendre part à des manifestations (le cas de Stuttgart inclut également de nombreux contestataires bourgeois), et que ces protestations ont tendance à critiquer le système dans son ensemble en affirmant que l'opinion des gens n'est plus respectée. Il en va de même pour les protestations internationales contre ACTA (Accord commercial anti-contrefaçon) et SOPA/PIPA (Stop Online Piracy Act et Protect IP Act) menées par des activistes de la lutte contre la régulation d'internet, et plus particulièrement le mouvement Anonymous. Ces protestations avaient une portée très large, de nature explosive et se sont finalement avérées très efficaces et couronnées de succès.

C'est aussi là que réside le principal problème pour la démocratie européenne. Il est certes très positif que les systèmes politiques offrent des possibilités de protestation, et que les citoyens s'engagent dans la vie politique et sociale. Ces protestations naissent néanmoins d'un certain mécontentement vis-à-vis de la situation actuelle et une part croissante d'entre elles exprime une critique plus générale du système. Si elles devaient se faire fréquentes ou fortes, ce serait un signe de crise plus générale du système.

L'une des questions les plus pressantes pour la démocratie européenne s'articule donc autour de l'attitude des citoyens, principaux acteurs d'un système de gouvernance démocratique, quant aux solutions possibles à la crise. La prochaine section se concentrera donc sur la « vue d'en bas », soit sur le fait de savoir si la crise a conduit, comme certains observateurs le font valoir, à l'émergence d'un nouveau « clivage européen » et ce que cela implique pour l'état de la démocratie européenne.

2. L'avis des citoyens sur une solution à la crise économique

Le problème des attitudes globales à l'égard de l'Europe est au cœur de notre analyse des tendances politiques actuelles à tous les niveaux de pouvoir. Pour sûr, la politique d'aujourd'hui, européenne ou pas, ne

peut faire l'économie d'un examen détaillé de l'opinion publique. Vu le rôle accru de la démocratie participative et la multiplication des formes de prises de décisions plus directes, y compris au niveau de l'UE, ignorer les attitudes globales reviendrait à négliger un acteur politique majeur : les citoyens.

Avant d'aborder les évolutions actuelles des attitudes globales envers l'Europe, nous voudrions proposer quelques brèves réflexions sur ce que les observateurs ont nommé l'émergence d'un nouveau clivage en matière d'intégration européenne, un « clivage européen ». Nous demeurons fortement sceptiques de l'idée d'exprimer les tensions actuelles transcendant les électorats sur la question de l'Europe en termes de « clivage ». La littérature pertinente en sciences sociales, et plus particulièrement l'apport du défunt Peter Mair et de Stefano Bartolini, insiste sur la nécessité de remplir trois conditions pour l'apparition d'un clivage. Tout d'abord, doit exister une division socio-structurelle de la société en groupes définis en fonction des lignes de conflit ; deuxièmement, les membres de ces groupes doivent comprendre qu'ils font partie de ceux-ci et s'identifier à leur groupe respectif ; et, troisièmement, ce conflit doit être politiquement traduit par la mobilisation et la concurrence, principalement sur le plan électoral. Dans une telle perspective, l'intégration européenne, n'offre pas vraiment la base d'un bon « clivage » dans le sens où ce terme est utilisé par les meilleurs politologues.

Il échoue au test parce que, sans doute, la division de 27 électorats européens en groupes pro- et anti-européens suffisamment homogènes apparaît, au mieux, tirée par les cheveux. Supposons tout de même qu'existent deux groupes aux frontières plus ou moins clairement définies. Supposons même que l'opposition entre l'émergence d'une identité européenne et une sorte de proto-nationalisme s'y superpose. Manquerait toujours la condition organisationnelle comme, par exemple, une manifestation partisane de ce phénomène. Par conséquent, la plupart des observateurs les plus en vue ont conclu depuis longtemps que l'Europe n'avait, au mieux, qu'un impact très limité sur les systèmes de partis nationaux. Au cœur de la crise financière et économique actuelle, ce point de vue doit sans doute être revu, dans la mesure où l'évolution récente pourrait en effet conduire à l'émergence d'une re-politisation ou tout simplement d'une politisation de l'Europe dans les États membres. Nous défendons cependant ici l'idée que cette politisation ne s'exprimera probablement pas via l'émergence d'un

nouveau clivage, mais plutôt par une sorte d'eupéanisation des clivages traditionnels, tels que le clivage de classe. Alors que l'Europe commence à avoir un impact non plus seulement sur le portefeuille des agriculteurs français, mais aussi des travailleurs imposés, des chômeurs, des retraités et des étudiants, la dimension européenne pourrait très bien « s'insinuer » dans les lignes de conflits socio-économiques traditionnelles, qui sont à la base du clivage de classe. Nous soutenons que l'Union européenne est encore considérée par la majorité des sondés comme le *lieu* principal de résolution de la crise financière et économique, et qu'elle interfère donc avec la solution – ou l'offre potentiellement – d'une crise affectant les préoccupations concrètes des citoyens, que sont chômage, impôts, pensions, salaires, etc. Mais la seule existence d'un lien de plus en plus clair entre l'intégration européenne et ces domaines traditionnellement réservés à la souveraineté nationale ne signifie pas nécessairement que nous assistions à l'émergence d'un « clivage européen ». Au contraire, l'Europe devient une *plate-forme*, un *lieu*, une *arène*, ou un *niveau de pouvoir*, où résoudre des problèmes de gouvernance économique très traditionnels, plutôt qu'une force dont la priorité doit être soutenue ou rejetée. La seule exception possible à cette situation se trouve dans les manifestations en Grèce et ailleurs, dont certaines sont expressément dirigées contre l'Union européenne. Mais, même dans ces cas, il n'est à notre avis pas tout à fait clair de savoir contre qui en particulier – les institutions européennes, le processus d'intégration, la *troïka*, la monnaie unique, la domination de certains États membres ou de leurs responsables politiques de premier plan, ou le tout à la fois. Lors des dernières élections italiennes, l'Europe n'a pas figuré parmi les thèmes majeurs de la campagne, à l'exception, éventuellement, de l'appel de Beppe Grillo à un référendum sur le maintien ou non de l'Italie dans la zone euro. Les effets des élections italiennes sur la démocratie européenne sont dès lors plutôt indirects : leur résultat est très important, même si la campagne qui a amené ce résultat n'a pas porté ses effets sur l'Europe.

En bref, nous soutenons donc que, malgré Geert Wilders, les Vrais Finlandais, le M5S et plus généralement l'émergence de partis et acteurs anti-européens, nationalistes et/ou populistes, principalement, mais pas exclusivement, à la droite de l'échiquier politique, il n'existe pas de « clivage européen » accompli. Et nous n'en voyons pas émerger un. Nous avons de sérieuses réserves quant au fait que, comme on le prétend, les attitudes envers l'Europe et l'intégration européenne joueraient

un rôle de variable indépendante, provoquant des changements systémiques directs dans les résultats électoraux et même les structures des systèmes de partis.

Regardons maintenant de plus près les attitudes globales vis-à-vis de l'Europe. En la matière, une abondante littérature montre comment l'opinion publique à l'égard de l'UE a évolué au fil du temps, à quel point elle est dépendante du contexte et comment la façonnent une multitude de facteurs sociaux et économiques. Ces analyses tentent d'expliquer l'attitude globale vis-à-vis de l'Europe en recourant aux compétences cognitives et à des théories fondées sur les valeurs, utilitaristes, socio-économiques ou d'autres encore. Sans entrer systématiquement dans cette littérature, voyons brièvement comment les attitudes envers l'Union européenne ont changé au cours des dernières années, pendant la plus grave crise financière et économique que l'Europe ait connue depuis des décennies, et où elles ont abouti en 2012.

Au sein de l'Observatoire de la démocratie européenne (EUDO), nous avons démarré une série de « Spotlights », des analyses courtes qui mettent l'accent sur l'évolution de l'opinion publique suite aux changements récents d'agenda politique. Nous nous appuyerons ici sur ces « Spotlights » rédigés par Danilo di Mauro, Marta Fraile et Claudius Wagemann, ainsi que sur les données récentes de l'Eurobaromètre.

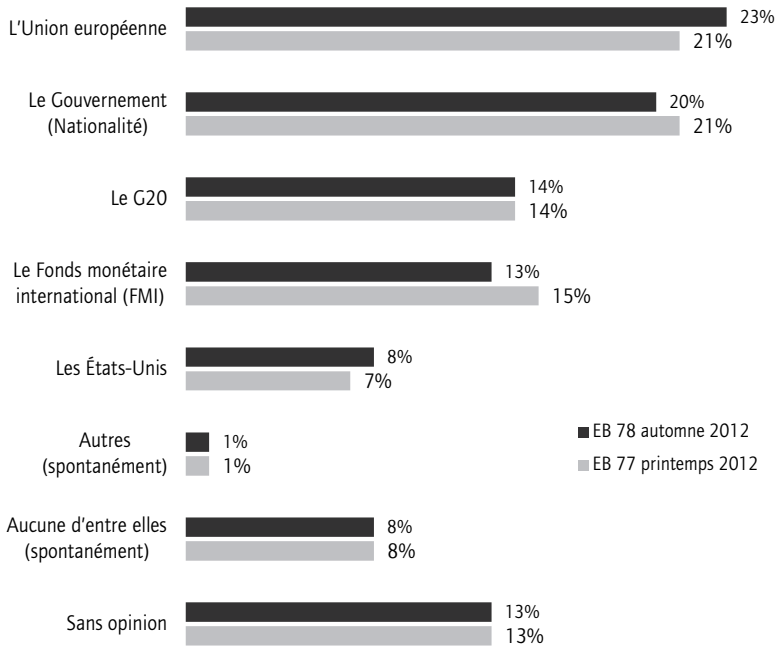
Les attitudes globales à l'égard de l'Europe ont été relativement stables au fil du temps – au moins jusqu'à l'éclatement de la crise financière et économique voici quatre ou cinq ans. Résumons quelques observations quant au lien potentiel entre la crise et le soutien à l'Europe.

La première est qu'on a récemment assisté à un changement notable dans la hiérarchie des préoccupations des Européens. Le chômage et la situation économique générale sont aujourd'hui de loin les deux principales, tant au niveau national ainsi qu'à celui de l'Union européenne. Alors qu'au niveau national, le chômage demeure en moyenne la première préoccupation, 11% devant la situation économique générale (Eurobaromètre 78, automne 2012), le classement est inversé pour l'Union européenne: ici, 53% des Européens pensent que la situation économique est la question la plus importante à laquelle l'UE doit faire face, soit 17% de plus que la question du chômage, qui vient en deuxième position.

Deuxièmement, une énorme variance existe entre pays à propos de l'évaluation de la situation actuelle. Des données récentes (Eurobaromètre 78, printemps 2012) montrent que 75% des Suédois la jugent bonne, pour seulement 1% des Grecs. Cet écart a atteint des niveaux alarmants. Tout juste un an auparavant, à l'automne 2011, le résultat suédois était supérieur de 10 points, 85% d'entre eux estimant que la situation de l'économie nationale était bonne. Depuis lors, leur évaluation s'est détériorée pour atteindre celle de l'opinion publique allemande, où trois quarts des répondants jugent encore bonne la situation de l'économie nationale.

Graphique 1 Qui est le plus à même d'agir contre la crise ?

QC3a. À votre avis, laquelle des entités suivantes est la plus capable d'agir efficacement contre les effets de la crise économique et financière ?



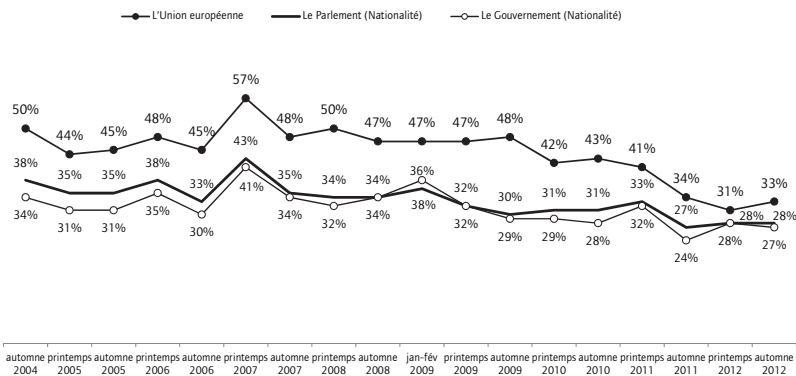
Source : Eurobaromètre standard 78, automne 2012, Opinion publique dans l'Union européenne – Premiers résultats.

Troisièmement, nos analyses montrent en même temps une certaine « européanisation des attitudes du public envers l'économie ». Jusqu'à tout récemment, et indépendamment de leur optimisme ou pessimisme, les attentes des citoyens à l'égard de l'économie nationale et européenne ont eu tendance à différer – les attentes à l'égard de l'économie européenne étant structurellement plus positives. Aujourd'hui, elles coïncident pour les niveaux nationaux et européen. Cette cohérence apparente est principalement causée par le pessimisme. Pire on se sent, plus on se sent constamment négatif sur l'avenir économique au niveau national et au niveau européen.

Il faut toutefois remarquer que la formulation de la question et des catégories de réponses laissent entièrement ouverte la question de ce qu'on entend précisément par « Union européenne ». L'UE est en effet, dans le même temps, la grande perdante lorsqu'il s'agit de mesurer la confiance (graphique 2).

Graphique 2 Evolution de la confiance dans les institutions (2004 – 2012)

QA11 Je voudrais vous poser une question sur le niveau de confiance que vous accordez à certaines institutions. Pour chacune des institutions suivantes, pouvez-vous me dire si vous avez plutôt tendance à leur faire confiance ou à ne pas leur faire confiance ?



Source : Eurobaromètre standard, automne 2012, L'Opinion publique dans l'Union européenne – Premiers résultats.

Depuis septembre 2007, la confiance en l'UE a baissé de 57 à 33 % (Eurobaromètre 78, automne 2012). Il est vrai qu'elle s'est également érodée pour les parlements et gouvernements nationaux, sur les mêmes quatre années. La confiance cumulée dans l'UE, les parlements et les gouvernements nationaux est passée de 141 points à 88, soit, en

d'autres termes, une perte de confiance cumulée de presque 40 %. Les institutions européennes apparaissent toutefois comme les premières perdantes.

Tandis qu'ils continuent à penser que la solution à la crise devrait être prioritairement trouvée au niveau européen, seul un tiers des européens a encore confiance en l'UE. Et cette perte de confiance est assez équitablement répartie entre les principales institutions comme le Parlement européen, la Banque centrale, la Commission et le Conseil.

En des temps où les gouvernements et majorités parlementaires sortants tendent à être sanctionnés dans les urnes, toute alternative au gouvernement précédent étant vue comme potentiellement meilleure, on peut faire l'hypothèse que ce mécanisme de punition de ceux qui exercent les responsabilités frappe l'UE particulièrement fort, du fait, principalement, qu'il n'existe pas d'alternance du pouvoir à ce niveau. Là où il n'y a ni alternance ni opposition crédible, existe une espèce de « permanence des sortants ». Il n'est dès lors pas surprenant que coexistent la reconnaissance de la nécessité d'agir au niveau européen et un déficit de confiance dans les institutions de ce niveau pour traiter adéquatement les problèmes. Pour revenir à un point précédent, il se pourrait bien que l'Europe devienne une plate-forme ou une arène plutôt qu'un acteur considéré comme crédible dans la résolution des problèmes actuels.

Conclusions

Il va sans dire que les démocraties européennes ne traversent pas une période facile. Des évolutions inquiétantes se manifestent tant au niveau de l'État-nation qu'au niveau supranational de l'UE. Beaucoup des défis découlent évidemment de la crise économique et financière actuelle ; il est cependant impossible de savoir ce qui se serait passé si la crise n'avait pas eu lieu. On ne peut que spéculer quant à l'apparition de certains phénomènes en l'absence de crises. Il y a par exemple bien longtemps que le jeu politique italien était volatil ; les points de vue, opinions et stéréotypes respectifs de l'Europe du Nord et du Sud étaient également présents depuis quelque temps déjà ; et les tendances au développement de phénomènes tels que le populisme, les nouvelles formes de démocratie intra-partisane, les postures de protestation,

l'exécutivisation de la politique, l'importance des scandales, etc. n'ont rien de nouveau. On ne peut que supposer à ce stade que la crise a servi de catalyseur pour des processus déjà en cours. Il ne peut toutefois être exclu que, si la crise se poursuit et que les difficultés institutionnelles de divers États membres ne peuvent être résolues, une « européanisation des conflits » puisse se produire. Les premiers signes de possibilité d'une telle évolution sont déjà observables. Néanmoins, comme nous le défendons dans ce chapitre, le « clivage européen » n'est pas encore une réalité, au moins en termes électoraux.

Comme l'a montré notre analyse des sondages sur l'UE, l'Europe, l'UE et la crise sont surtout perçues d'un point de vue économique. Il n'y a pourtant aucun doute qu'à partir d'un certain moment, la crise pourrait également faire l'objet de discussions, d'un point de vue politique. Nous avons déjà identifié ci-dessus un certain nombre de phénomènes pointant dans cette direction. La question qui se pose désormais est celle de savoir jusqu'à quel point les leaders politiques (ceux qui sont élus et ceux qui montent en puissance) sont d'accord avec le consensus général en Europe sur les aspects positifs de l'intégration européenne.

Au niveau de l'État-nation, semble prévaloir un besoin de « réintégrer les citoyens ». Les arrangements traditionnels des démocraties contemporaines, tels que la forme (habituelle et la plus courante) représentative des systèmes institutionnels sont clairement sous tension. Il n'en découle pas qu'elles soient dysfonctionnelles *per se* ; cela peut en effet également signifier qu'elles ne soient pas utilisées à plein rendement par les principaux acteurs politiques. En d'autres termes, elles ont un fort potentiel qui ne se traduit cependant pas dans les pratiques politiques. Du point de vue de la science politique, ceci n'entraîne pas que les agendas de recherche doivent être nécessairement modifiés. Mais, plutôt, que des facteurs nouveaux affectent des processus bien connus et que les observateurs en général – et les politologues en particulier – ont à s'adapter à ces nouveaux défis.

Il apparaît également clairement à la lumière de notre analyse que le niveau supranational de l'UE et celui de l'État-nation ne doivent plus être analytiquement séparés. Ils s'influencent mutuellement, tant d'un point de vue politique que de science politique. Ce constat devrait également affiner nos capacités analytiques et agendas de recherche. Que les phénomènes ne puissent plus être considérés séparément témoigne

en fait en tant que tel d'un degré élevé d'européanisation : quelque chose a changé dans le monde extérieur. Quand les politiciens, citoyens, journalistes et chercheurs en sciences sociales évoquent la politique ou la démocratie, ils ne peuvent désormais plus ignorer l'existence (d'au moins) *deux* niveaux politiques. C'est désormais la tâche des praticiens, observateurs et scientifiques de traduire le concept de démocratie d'une manière qui ne tienne pas seulement compte des principes multi-niveaux de la démocratie européenne, mais également des évolutions nouvelles, qu'elles soient liées à la crise actuelle ou antérieures à elle. Ce n'est que de cette manière que nous rendrons compte de manière plus précise, sur un plan politique et scientifique, de la démocratie européenne.