



Crise de l'Union européenne ou crises de la démocratie ?

Sabine Saurugger

DANS **POLITIQUE ÉTRANGÈRE 2017/1 Printemps**, PAGES 23 À 33
ÉDITIONS **INSTITUT FRANÇAIS DES RELATIONS INTERNATIONALES**

ISSN 0032-342X

ISBN 9782365676458

DOI 10.3917/pe.171.0023

Date de mise en ligne : 13/03/2017

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://shs.cairn.info/revue-politique-etrangere-2017-1-page-23?lang=fr>



Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...
Scannez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



Distribution électronique Cairn.info pour Institut français des relations internationales.

Vous avez l'autorisation de reproduire cet article dans les limites des conditions d'utilisation de Cairn.info ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Détails et conditions sur cairn.info/copyright.

Sauf dispositions légales contraires, les usages numériques à des fins pédagogiques des présentes ressources sont soumises à l'autorisation de l'Éditeur ou, le cas échéant, de l'organisme de gestion collective habilité à cet effet. Il en est ainsi notamment en France avec le CFC qui est l'organisme agréé en la matière.

Crise de l'Union européenne ou crises de la démocratie ?

Par **Sabine Saurugger**

Sabine Saurugger est professeure de science politique, directrice de la recherche à Sciences Po Grenoble, et membre du laboratoire Politiques publiques, action politique et territoires (PACTE). Elle est membre honoraire de l'Institut universitaire de France (IUF)¹.

Les institutions européennes sont régulièrement mises en cause pour leur déficit démocratique. Pourtant, depuis les années 1990, les traités successifs ont instauré différents instruments permettant de pallier ce déficit. Aujourd'hui, la crise de l'Union européenne est sans doute plus profonde et dépasse la question du fonctionnement des institutions. Elle touche la confiance même qu'ont les citoyens dans le projet d'intégration et dans la démocratie.

politique étrangère

Depuis une vingtaine d'années, l'intégration européenne est de plus en plus critiquée pour son « déficit démocratique ». Depuis la mise en place des élections au suffrage universel pour le Parlement européen en 1979, on peut constater une augmentation du taux d'abstention aux élections européennes, de l'euroscepticisme, ainsi qu'une critique de plus en plus forte de la part des médias². Partant du constat que les citoyens ne participeraient pas au processus de prise de décisions européennes, et que cette absence de participation serait une cause de désaffection pour les institutions européennes, les traités successifs ont cherché à renforcer la légitimité du projet européen. Les traités d'Amsterdam, de Nice, et encore plus de Lisbonne ont contribué à améliorer la légitimité démocratique des institutions européennes, en renforçant les pouvoirs du Parlement en matière de désignation et de contrôle de la Commission, et en élargissant le champ d'application de la procédure de codécision.

1. L'auteur remercie pour ses commentaires constructifs Fabien Terpan, avec qui elle a récemment publié *Crisis and Institutional Change in Regional Integration*, Londres, Routledge, 2016.

2. A. Follesdal et S. Hix, « Why There Is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik », *Journal of Common Market Studies*, vol. 44, n° 3, 2006, p. 533-562. Pour une vision française sur le même thème : A. Vauchez, *Démocratiser l'Europe*, Paris, Seuil, 2016.

À partir de 2008 s'ajoute un constat conjoncturel lié aux crises économique, financière et migratoire. Ce constat est de plus en plus alarmiste, aussi bien dans les médias que parmi les observateurs universitaires : les référendums négatifs en France et aux Pays-Bas en 2005, la crise économique et financière de 2008, le référendum britannique de 2016 sur le Brexit, la crise des réfugiés et de l'immigration, ou encore les négociations difficiles de l'Accord économique et commercial global (AECG, ou *Comprehensive Economic and Trade Agreement*, CETA) avec le Canada, pourraient déboucher sur la fin ou la désintégration de l'Union européenne (UE). Ainsi, le système politique de l'UE serait-il de plus en plus antidémocratique, ne prenant en considération ni les demandes ni les peurs légitimes des citoyens des États membres. Les institutions et les États membres ont certes développé des outils pour combattre ce sentiment, aussi bien au niveau européen qu'au niveau national, mais avec un succès tout relatif. Au-delà des facteurs matériels qui peuvent expliquer le mécontentement des citoyens, on constate qu'un malaise plus profond semble affecter aujourd'hui toute démocratie libérale³. Les instruments de démocratisation mis en place par les institutions peuvent-ils véritablement pallier un sentiment de déficit démocratique ?

Pour tenter de répondre à cette question, on analysera les éléments qui caractérisent le soi-disant déficit démocratique de l'UE. Puis on se penchera sur les composants les plus centraux des crises économiques, politiques et sociales de l'intégration européenne, qui semblent remettre en question les conceptions de la démocratie que l'UE a tenté de mettre en place depuis les années 1990. Si les compétences institutionnelles de l'UE ont encore été élargies en dépit de la mise en cause de la démocratie européenne, elles s'accompagnent aussi d'une politisation sans précédent du débat européen au niveau national. Cette politisation rend les critiques plus visibles. Face au rejet des instruments de la démocratie représentative, et des élites politiques de ce système, elle offre peu d'espace à un vrai débat qui se fonderait sur un échange d'idées précises sur la réforme des politiques publiques européennes.

Les crises de la démocratie de l'Union européenne

La construction européenne est fondée sur des moments de conflit, de débat, d'incompréhension, de rejet : rejet de la Communauté européenne de défense par l'Assemblée nationale française en 1954, crise de la chaise vide déclenchée de nouveau par la France en 1965, rejet du traité de Maastricht

3. A. Moravcsik, « In Defense of the "Democratic Deficit": Reassessing Legitimacy in the European Union », *Journal of Common Market Studies*, vol. 40, n° 4, 2002, p. 603-624 ; E. Grossman et N. Sauger, *Pourquoi détestons-nous autant nos politiques ?*, Paris, Presses de Sciences Po, 2017.

par le Danemark en 1992, ou encore du traité constitutionnel en 2005 par la France et par les Pays-Bas. Ces crises ont peu à peu concouru à la formation d'un système politique particulier, où la résolution des problèmes a été considérée comme primordiale, au détriment de la consultation des citoyens et des électeurs.

Et pourtant, le système politique élaboré au niveau européen n'est pas unique. Il s'agit d'un système que l'on appelle depuis les années 1980 un État régulateur (*regulatory state*). L'universitaire Giandomenico Majone, en particulier, a présenté la construction européenne comme un système dans lequel les politiques distributives et redistributives jouent un faible rôle par rapport aux politiques de régulation. Majone considère les agences indépendantes, telles la Banque centrale européenne, l'Agence européenne de l'environnement ou celle des médicaments, comme des organes essentiels au fonctionnement de l'UE comme État régulateur. Ce même auteur estime que la délégation du pouvoir de régulation à des institutions non majoritaires stabilise les engagements politiques à court terme et renforce la crédibilité des engagements programmatiques⁴.

Un système politique fondé sur la recherche d'une gestion efficace

En plus du rôle des agences, le recours aux experts dans le processus décisionnel européen constitue un deuxième élément central. En participant aux organismes consultatifs, les experts apportent neutralité et rationalité au processus d'élaboration et de mise en œuvre des politiques publiques européennes. Cette neutralité présumée, en particulier celle de la technique et de la science⁵, s'opposerait d'une certaine façon au corporatisme et à la défense des intérêts particuliers⁶.

Ce système politique fondé sur la recherche d'une gestion efficace se trouve de plus en plus mis en cause dans les années 1990. Plusieurs facteurs contribuent au débat : l'adhésion en 1995 d'un pays comme la Suède, pour qui la transparence du processus décisionnel est une vertu centrale

4. G. Majone, *Regulating Europe*, Londres, Routledge, 1996. La conception de G. Majone est très proche de celle d'Edmund Burke, comme analysé par Hanna Pitkin : si les citoyens ont un vrai intérêt, sur lequel ils savent très peu, le représentant est habilité à le poursuivre même contre les souhaits des citoyens. Toutefois, cette conception contient un biais démocratique, dans la mesure où, lorsque cette logique est poussée plus loin, on se trouve confronté à une situation dans laquelle l'expert neutre décide les questions techniques et prend en charge les masses ignorantes, comme un parent prend en charge un enfant. Voir H. F. Pitkin, *The Concept of Representation*, Berkeley, University of California Press, 1967.

5. Jürgen Habermas examine en détail les questions et réponses théoriques liées au rapport entre les politiques et les scientifiques dans les sociétés modernes dans le chapitre « Scientification de la politique et opinion publique », *La Technique et la science comme « idéologie »*, Paris, Gallimard, 1973.

6. Voir, pour une analyse approfondie de cet argument, F. Scharpf, *Governing in Europe. Effective and Democratic?*, Oxford, Oxford University Press, 1999.

du caractère démocratique d'un système politique ; la démission de la Commission Santer, en mars 1999, contestée par le Parlement européen qui menaçait de la censurer ; l'augmentation du taux d'abstention aux élections européennes, qui passe de 39,3 % lors de la première élection au Parlement européen au suffrage universel en 1979, à 57,46 % en 2014.

Confrontées à ces défis, les institutions mettent en place divers instruments pour tenter de renforcer le caractère démocratique de la prise de décision au niveau européen⁷.

La parlementarisation

La parlementarisation renvoie au transfert au niveau européen d'un modèle étatique : celui de la démocratie représentative et du régime parlementaire. Ainsi, les pouvoirs du Parlement européen en matières budgétaire, législative et internationale ont-ils été élargis de manière constante. Depuis le traité de Maastricht, on peut observer l'extension des domaines couverts par la procédure législative ordinaire (co-décision) et la « communautarisation » des politiques régies par la méthode intergouvernementale. Par ailleurs, depuis le traité de Lisbonne, le président de la Commission doit être choisi en tenant compte du résultat des élections européennes. C'est pourquoi, le 27 juin 2014, le Conseil européen a désigné Jean-Claude Juncker comme président de la Commission européenne. Le Parti populaire européen (PPE) avait, en effet, obtenu le plus grand nombre de sièges lors des élections européennes (221 contre 191 à l'Alliance progressiste des socialistes et démocrates). Le Parlement dispose également du pouvoir d'investir la Commission ainsi que son président. Enfin, la Commission est collectivement responsable devant le Parlement. Ce dernier peut, par un vote de censure qui aurait recueilli au moins les deux tiers des suffrages exprimés représentant au moins la majorité des membres du Parlement, pousser la Commission à la démission. Proposée à plusieurs reprises, une telle censure n'a jamais été adoptée, mais la menace de son usage a contribué à la démission de la Commission Santer en 1999.

Le rôle des parlements nationaux

Le renforcement des pouvoirs des parlements nationaux est un autre outil qui a permis de resserrer le lien entre citoyens et institutions européennes. Le traité de Lisbonne a donné à ces parlements nationaux la possibilité de contrôler le respect du principe de subsidiarité (selon lequel les décisions doivent être prises au plus près des citoyens). Leur conférer d'autres

7. Pour un débat précis sur cette question voir F. Terpan, *Droit et politique de l'Union européenne*, Bruxelles, Larcier, 2014.

pouvoirs entraînerait des difficultés, liées à la perception de l'efficacité de l'UE, aussi bien dans les affaires intérieures que sur la scène internationale. La négociation du CETA en est une illustration, anecdotique et pourtant centrale à cet égard. Ainsi l'opposition farouche de la Wallonie et de son ministre-président Paul Magnette a-t-il entraîné un retard important dans la signature du traité entre le Canada et l'UE. Si la Commission européenne a le pouvoir de négocier au nom des États membres, le système institutionnel de la Belgique permet à une assemblée régionale de bloquer un accord entre l'UE et un pays tiers, avant sa signature. Lorsque l'accord est signé, il doit être ratifié par le Parlement européen, et ensuite par pas moins de 38 assemblées nationales et régionales. En Allemagne par exemple, le Bundestag et le Bundesrat doivent s'exprimer. Or les majorités parlementaires ne sont pas toujours les mêmes, au niveau fédéral et au niveau des Länder, ce qui implique l'expression d'un grand nombre de sensibilités politiques. À ceci s'ajoute la possibilité d'initier des référendums dans plusieurs pays de l'Union européenne, comme aux Pays-Bas ou en Autriche. Le résultat est un système très démocratique, qui permet à une minuscule minorité de refuser une décision, mais entraîne dans le même temps le blocage de l'Union et l'inefficacité de son action extérieure.

La citoyenneté

Le traité de Maastricht consacre, pour la première fois, la citoyenneté européenne. L'objectif est de regrouper un certain nombre de droits accordés aux citoyens des États afin de leur offrir un second niveau de souveraineté, à l'échelle de l'Union.

Les principaux droits relevant de la citoyenneté européenne sont listés à l'article 20 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) : droit de circuler et de séjourner librement ; droit de vote et d'éligibilité aux élections du Parlement européen, ainsi qu'aux élections municipales de l'État membre où ils résident, droit de bénéficier sur le territoire d'un pays tiers de la protection des autorités diplomatiques de tout État membre de l'UE, droit d'adresser des pétitions au Parlement européen, de recourir au médiateur européen, et de s'adresser aux institutions de l'UE dans l'une des langues reconnues par les traités.

La société civile

Avec l'émergence du débat sur le déficit démocratique de l'UE, on voit également apparaître des interrogations sur le caractère légitime, ou au contraire illégitime, de la participation des groupes d'intérêts au processus décisionnel de l'UE. La tendance générale à la baisse de la participation électorale dans les démocraties avancées, dans le cadre plus général d'une « crise » de la

représentation, a suscité diverses réflexions, qui trouvent dans la « société civile organisée » – définie par les institutions européennes comme l'ensemble des intérêts organisés dans l'Union européenne⁸ – un rempart de la démocratie.

Les débats à ce sujet sont vifs. Si les organisations de citoyens disposent de ressources pouvant influencer le processus décisionnel européen, comment être certain que ces organisations représentent les intérêts de leurs membres de manière fidèle ? Le contrôle des organisations de la société civile implique donc d'introduire des *checks and balances* institutionnels. Dans la littérature spécialisée émerge l'idée que l'objectif serait d'établir un système « mixte », associant un processus décisionnel fondé sur des institutions et des éléments de participation directe et indirecte de la société civile. Ainsi, pour être associée au processus de décision, la société civile européenne devrait-elle être étroitement inscrite dans le dispositif institutionnel de l'UE, perdant en conséquence sa nature volontariste et délibérative.

La Commission cherche à comprendre son manque de légitimité

On retrouve, dans la plupart des documents officiels des institutions européennes, une définition englobante des organisations de la société civile, qui inclut tous les acteurs non-étatiques, économiques aussi bien que civiques. Depuis la fin des années 1990, et en particulier depuis la publication par la Commission européenne du *Livre blanc sur la gouvernance* en 2001, les travaux académiques sur le sujet sont d'autant plus nombreux qu'ils bénéficient des Programmes-cadre de recherche et de développement (PCRD) financés par l'UE sur la relation entre société civile et gouvernance européenne. La Commission, en particulier, cherche à comprendre, de manière systématique et académique, pourquoi elle manque de légitimité aux yeux des citoyens, et quels sont les remèdes possibles à cet état de fait.

Même si l'ouverture à la société civile contribue à inclure plus les citoyens, le processus est resté problématique, et l'UE peine à développer une véritable démocratie associative. L'existence et l'activisme des groupes d'intérêt public (défendant un objectif d'intérêt général) sont le plus souvent liés à des initiatives concrètes de la part des institutions européennes, qu'il s'agisse de financement ou de participation au processus décisionnel à travers la consultation de la société civile au niveau européen⁹. Or l'obtention de fonds contraint cette société civile organisée à adopter de nouvelles techniques de gestion, et – éventuellement – de nouvelles valeurs.

8. H. Klüver, « Les lobbies dans la gouvernance ou la main invisible du marché », *Pouvoirs*, vol. 149, n° 2, 2014, p. 121-134.

9. R. Sanchez-Salgado, *Comment l'Europe construit la société civile*, Paris, Dalloz, 2007.

Depuis les années 1990, la Commission et le Parlement – les deux institutions les plus contactées par les groupes d'intérêt – insistent sur des règles formelles, pour structurer le dialogue entre fonctionnaires, députés et représentants des intérêts. Les débats sur un registre commun recensant l'ensemble des groupes d'intérêts actifs auprès des deux institutions sont ouverts depuis le milieu des années 1990. Il a cependant fallu attendre 2011 pour qu'un tel registre de transparence soit mis en place. Les deux institutions ont proposé une classification en six catégories, incluant les cabinets de consultants, les groupements professionnels et syndicaux, les organisations non-gouvernementales, les *think tanks*, les représentants des autorités régionales et locales ou encore les représentants religieux¹⁰. Aujourd'hui, les groupes qui souhaitent avoir accès aux bâtiments de la Commission et du Parlement doivent s'inscrire au registre, et donner des informations précises, par exemple sur le budget qu'ils consacrent au lobbying, ou le nombre de leurs contacts. En dépit des efforts des institutions européennes visant à rendre plus transparente la participation des groupes d'intérêt, le prétendu déficit démocratique semble loin d'être résolu par l'ouverture vers la société civile.

L'ensemble des tentatives de démocratisation présentées dans les pages qui précèdent se sont heurtées, dans les années 2000, à des défis économiques, financiers et sociétaux qui affectent l'Union européenne et changent la donne démocratique.

Les défis de l'intégration européenne

Les difficultés récentes de l'intégration européenne concernent deux domaines particulièrement visibles pour les citoyens : d'une part la politique d'asile et d'immigration, d'autre part le système économique et financier. Les institutions européennes et les États membres ont apporté, dans les deux cas, des réponses assez différentes. Dans le même temps, on constate toujours un renforcement des critiques des citoyens vis-à-vis de l'UE, considérée comme illégitime ou inefficace dans la gestion de ces questions.

Crise des réfugiés : la remise en cause de Schengen et Dublin

La crise des réfugiés débute en 2015, lorsqu'un nombre de plus en plus important de personnes originaires notamment d'Afrique et du Moyen-Orient afflue sur le territoire européen à la recherche d'asile, de paix et de meilleures conditions de vie. Après une série d'interventions isolées de dirigeants politiques, plusieurs chefs d'État et de gouvernement – Matteo Renzi, François Hollande, Angela Merkel, mais aussi Alexis Tsipras

10. Voir sur : <http://europa.eu>.

– appellent collectivement de leurs vœux une plus forte coordination de la politique européenne d’asile, fondée sur la convention de Dublin de 1990, ainsi qu’un meilleur partage du nombre de réfugiés accueillis par chaque État.

Les institutions européennes ont répondu en développant une série d’instruments. Ainsi la Commission européenne a-t-elle présenté le 20 avril 2015 un programme en dix points pour affronter la crise. Parmi les instruments proposés, on trouvait notamment le renforcement des opérations en Méditerranée, en particulier les opérations Triton et Poséidon, et l’augmentation des ressources de l’agence européenne Frontex. Toujours selon la Commission, Europol, Frontex et Eurojust devraient coopérer plus étroitement et échanger davantage les informations sur les modes opératoires des passeurs de réfugiés. Le Bureau européen de support en matière d’asile (*European Asylum Support Office*, EASO) a par ailleurs été renforcé, pour déployer du personnel en Italie et en Grèce afin de traiter les demandes d’asile, et, enfin, un projet d’accueil européen a été envisagé, qui devrait offrir un grand nombre de places à des personnes en besoin de protection.

En dépit de ces annonces, les gouvernements des États membres, considérant qu’ils étaient débordés par l’arrivée de réfugiés sur leur territoire, ont suspendu temporairement les accords de Dublin et de Schengen, et réinstallé des contrôles aux frontières. Le 18 mars 2016, la Turquie et l’Union européenne ont convenu d’un plan global pour réduire la migration vers l’Europe. Conformément à cet accord en neuf points, les premiers migrants en situation irrégulière ont été renvoyés de Grèce vers la Turquie le 4 avril. L’accord prévoit, en outre, que l’UE déploiera 2 300 experts dont des traducteurs et administrateurs pour veiller à sa mise en œuvre.

Si la réponse européenne se traduit par la suspension temporaire de mesures communes (Schengen et Dublin), elle comporte aussi l’instauration de nouveaux instruments européens. La décision, prise en septembre 2016, de créer un corps européen de garde-côtes et de garde-frontières en est la plus récente illustration. Toutefois, la tendance dominante s’agissant de la crise des réfugiés reste celle d’un affaiblissement de l’intégration européenne sous la contrainte des opinions publiques nationales et le poids des souverainetés étatiques.

Crise économique et financière : le renforcement du Pacte de stabilité et de croissance

Face à la crise économique et financière ouverte en 2008, les politiques macro-économiques de l’UE ont été renforcées. En 2008-2009, la crise

américaine des *subprimes* s'internationalise, avec des conséquences particulièrement graves en Europe. Dans un premier temps, plusieurs banques de la zone euro font face à des problèmes de liquidités et d'endettement. Puis une seconde période s'ouvre lorsque plusieurs États membres éprouvent des difficultés à financer leur dette publique. La Grèce, l'Irlande et le Portugal comptent parmi les États les plus touchés. La Banque centrale européenne (BCE), le Fonds monétaire international (FMI) et la Commission interviennent. Le « sauvetage » est conditionné à l'adoption de réformes économiques drastiques tendant à la réduction des déficits publics.

Cette situation de crise entraîne la mise en place, en 2011-2013, d'une série d'instruments économiques nouveaux, destinés à contrôler plus étroitement les finances publiques nationales, et allant même jusqu'à impliquer la Cour de justice de l'UE : Fonds européen de stabilité financière transformé en Mécanisme de stabilité financière ; semestre européen ; *six-pack* ; *two-pack* ; Traité de stabilité, de coordination et de gouvernance¹¹ (TSCG). Ces nouveaux instruments renforcent les pouvoirs des institutions supranationales, et entraînent une évolution favorable du *soft law* vers le *hard law*, qui peut être considérée comme une forme d'intégration normative¹².

Des instruments pour contrôler les finances publiques nationales

Un mécanisme de contrainte est adopté afin de s'assurer que les États membres respectent les principes d'une politique budgétaire « prudente ». Les États membres déviant de manière significative des objectifs budgétaires de moyen terme, pourront se voir appliquer une sanction égale à un dépôt à terme rémunéré à hauteur de 0,2 % du PIB. La décision imposant des sanctions est soumise à un vote à la majorité qualifiée inversée, c'est-à-dire que la proposition de la Commission est adoptée sauf si le Conseil la rejette à la majorité qualifiée, dans un délai de dix jours. Cette nouvelle disposition est censée faciliter la prise de sanctions, que la règle habituelle du vote majoritaire rendait difficile, voire impossible. La même règle de la majorité qualifiée inversée s'applique aux sanctions prévues dans le cadre de la procédure pour déficit excessif. Par ailleurs, les budgets nationaux doivent désormais être en équilibre ou en excédent. Cette « règle d'or », prévue par le TSCG, doit être introduite dans les droits nationaux dans l'année suivant l'entrée en vigueur du traité. La Cour de justice de l'UE joue un rôle dans l'application des nouvelles règles : elle peut exiger des

11. Signé le 2 mars 2012, entré en vigueur le 1^{er} janvier 2013, disponible sur : <<http://europa.eu>>.

12. S. Saurugger et F. Terpan, « Do Crises Lead to Policy Change? The Multiple Streams Framework and the European Union's Economic Governance Instruments », *Policy Sciences*, vol. 49, n° 1, 2016, p. 35-53.

États membres qu'ils se mettent en conformité avec l'article 3-2 du TSCG (lequel prévoit l'introduction de la « règle d'or » en droit national *via* des dispositions contraignantes et permanentes, de préférence de niveau constitutionnel) ; elle peut aussi imposer des sanctions financières (0,1 % du PIB) aux États contrevenants. Le respect de la « règle d'or » peut aussi être assuré au niveau national par des institutions indépendantes.

Le cadre juridique de l'intégration européenne est ici renforcé par les institutions européennes elles-mêmes, et ce dans un contexte de critiques de plus en plus fortes émanant du niveau national.

L'intégration européenne : politisation et opposition

Depuis le début des années 1990, deux des caractéristiques centrales de l'intégration européenne sont la politisation accrue des débats et le scepticisme grandissant des citoyens vis-à-vis des politiques européennes¹³. Les controverses sur le degré et la forme que devraient prendre les politiques et les actions de l'UE gagnent en visibilité.

L'époque où des élites pouvaient prendre des décisions dans un relatif isolement est arrivée à son terme. Le succès de plus en plus important des partis populistes et eurosceptiques dans des élections nationales a eu une influence centrale sur le référendum britannique de juin 2016. À travers toute l'Europe, des divisions entre gagnants et perdants de la mondialisation sont évidentes. Alors que les premiers approuvent l'intégration européenne et son corollaire, le multiculturalisme, les seconds se sentent menacés. Ces divisions ont entraîné une mobilisation importante des partis populistes qui, en particulier à l'extrême droite, prétendent donner la parole au peuple ou aux honnêtes citoyens, par opposition à un *establishment* politique accusé d'être déconnecté des préoccupations populaires. Un tel discours explique pour partie le succès du Front national en France, du Parti de la liberté aux Pays-Bas, du Parti du peuple danois, ou encore du Freiheitliche Partei (FPÖ) en Autriche.

Certains chercheurs ont parlé à ce sujet de « désaccord contraignant » (*constraining dissensus*¹⁴). Ainsi, ce ne seraient pas prioritairement les intérêts économiques ou identitaires qui détermineraient les positionnements

13. C. Belot, B. Cautrès et S. Strudel, « L'Europe comme enjeu clivant », *Revue française de science politique*, vol. 63, n° 6, 2013, p. 1081-1112 et P. De Wilde, A. Leupold et H. Schmidtke, « Introduction: the Differentiated Politicisation of European Governance », *West European Politics*, vol. 39, n° 1, 2016, p. 3-22.

14. L. Hooghe et G. Marks, « A Postfunctionalist Theory of European Integration: From Permissive Consensus to Constraining Dissensus », *British Journal of Political Science*, vol. 39, n° 1, 2009, p. 1-23.

des États vis-à-vis de l'UE, mais les demandes des partis populistes. Cette analyse prédit un freinage de l'intégration européenne dans tous les domaines. Toutefois, on observe un phénomène plus hétérogène, où les institutions et les États membres de l'UE tentent de répondre aux reproches d'opacité venant des partis populistes, tantôt par un retrait temporaire des politiques existantes, tantôt par un renforcement des régulations.

Depuis le début des années 1990, institutions et États membres de l'UE ont mis en place une série d'instruments censés pallier le déficit démocratique, que ce dernier soit réel, ou simplement perçu. Toutefois, ces instruments ont montré leurs limites, notamment depuis le début de la crise économique et financière de 2008, puis au moment de la crise des réfugiés de 2015. En fait, ils ne peuvent pallier le déficit démocratique parce que les règles de la démocratie se trouvent structurellement remises en question. Le scepticisme vis-à-vis des institutions démocratiques augmente aussi bien au niveau national qu'européen. Les partis populistes vont de succès en succès dans plusieurs pays membres de l'Union européenne – Royaume-Uni, Danemark, Pays-Bas, Autriche, France, Italie, pour ne citer que quelques cas. Les citoyens étant de plus en plus désabusés à l'égard de la démocratie, les outils mis en place par l'UE ne peuvent porter leurs fruits : dès lors que la démocratie est critiquée et rejetée dans ses fondements mêmes, les perfectionnements apportés au système démocratique ne suffisent pas à susciter l'adhésion citoyenne.

On pourra répéter que l'intégration européenne a permis la pacification des relations entre États européens, et la stabilisation de l'environnement proche : Balkans, Europe centrale voire, en partie, Afrique du Nord. Mais ce constat ne suffit plus, et n'a d'ailleurs jamais suffi, pour susciter une adhésion des populations à ce système politique supranational que constitue l'UE.



Mots clés

Union européenne
Déficit démocratique
Démocratie représentative
Institutions européennes

