

INTRODUCTION

Jamais le fossé séparant les citoyens de l'Union européenne (UE) et de ses dirigeants n'a semblé aussi profond qu'aujourd'hui. Une récente enquête du Centre de recherches politiques de Sciences Po a montré que, parmi les indicateurs de confiance à l'égard des institutions, celui concernant l'UE était celui qui avait le plus chuté depuis 2009 en France (Cautrès, 2014a). Les résultats des élections européennes de 2014, avec un taux d'abstention toujours important dans l'ensemble de l'UE et les succès remportés dans de nombreux États membres par des partis politiques qui contestent l'intégration européenne, ont confirmé cet état de fait.

Les défis politiques posés par la « Grande Récession »

En plongeant l'UE dans des difficultés économiques inédites depuis l'origine de la construction européenne, la « Grande Récession » a soulevé un ensemble de questions politiques fondamentales : est-il légitime d'imposer aux peuples, et en particulier à certains d'entre eux, des politiques économiques qui ne répondent pas nécessairement à leurs souhaits démocratiques ? Des dirigeants nationaux démocratiquement élus peuvent-ils être chassés du pouvoir ou contraints de démissionner sous la pression des marchés financiers, comme cela a été en partie le cas en Italie avec Silvio Berlusconi ou en Grèce avec Georges Papandréou ? Ces interrogations n'appellent pas de réponse simple et conduisent à se poser d'autres questions : comment définit-on la légitimité politique de l'Europe ? Existe-t-il un peuple européen au nom duquel l'UE agit ? Est-ce que les mesures d'austérité économique et de contrôle budgétaire validées dans les instances européennes par les dirigeants nationaux ont été « imposées » ? Et que souhaitent les populations nationales ? Comment hiérarchisent-elles leurs priorités ? Souhaitent-elles davantage de redistribution et de justice sociale au sein de leur pays ou davantage de solidarité entre États membres ? Et où s'arrêtent, de leur

point de vue, le champ de compétences et d'intervention de l'Union européenne, ainsi que ses frontières? L'UE leur apparaît-elle suffisamment forte face aux marchés financiers et à la mondialisation libérale?

Compte tenu de l'ampleur de ces problèmes, la méthode des « petits pas » – celle prônée par Jean Monnet, qui consiste pour l'Europe à se construire de façon pragmatique, au gré de crises successives, et à trouver son chemin en tâtonnant – peut-elle constituer une réponse suffisante? Dans le projet des pères fondateurs de la Communauté européenne, il s'agissait en effet de faire émerger progressivement une entité politique originale reposant sur un haut degré de confiance mutuelle entre les peuples et sur un sentiment de communauté de destin (« *nous ne coalisons pas des États, nous unissons des hommes* », disait Jean Monnet). Sans doute cet objectif général et abstrait, né des idéaux de l'après-guerre (paix, prospérité et démocratie), s'incarnait-il davantage dans une construction européenne intergouvernementale, développée à titre principal par une élite politique et économique. Mais le traité de Maastricht de 1992, en marquant un degré supérieur d'intégration économique, a constitué un tournant décisif : la construction européenne peut-elle se poursuivre indéfiniment sans une intégration politique accrue, c'est-à-dire sans recueillir le soutien actif et explicite des citoyens?

Le « déficit démocratique européen » : un impensé politique majeur

Apparue au début des années 1990 et révélée par les débats publics sur la ratification du traité de Maastricht, la problématique du « déficit démocratique européen » n'a cessé de gagner du terrain parmi les électeurs, les partis politiques, les médias et les dirigeants européens eux-mêmes. Elle revient sur le devant de la scène après chaque élection du Parlement européen, entraînant tous les cinq ans un flot de commentaires acerbes concernant l'absence de pédagogie de l'Union sur ses réalisations concrètes ou sur la responsabilité de médias nationaux qui ne communiqueraient pas assez sur l'Europe.

Il serait faux de prétendre que l'Union et ses dirigeants ne se soucient pas des questions que se posent les « citoyens ordinaires » sur l'intégration européenne. L'UE a développé d'importants efforts d'information en direction du « grand public », mais ces initiatives sont souvent plus tributaires d'une logique de communication que d'une pédagogie ou d'une éducation civique et politique. De même, une série d'observations et de constats conduisent à nuancer la prise en compte de la parole citoyenne par les dirigeants de l'UE : la faible participation des citoyens aux élections européennes, les résultats parfois négatifs aux référendums de ratification des traités européens, l'organisation de nouveaux votes en cas de rejets populaires, l'audience électorale croissante des forces politiques qui contestent (voire rejettent) l'intégration européenne. Qui plus est, en passant en une décennie de quinze à vingt-huit membres, la construction européenne est devenue moins facile à lire et à interpréter par ses citoyens.

La montée de la contestation sur les modalités de l'intégration européenne

Les conflits d'interprétation sur l'intégration européenne se sont de fait multipliés, au point de brouiller les repères politiques issus des traditions nationales. La gauche et la droite sont, dans de nombreux pays membres, traversées par les questions européennes qui perturbent les alignements et les loyautés politiques classiques. Pourtant, dans le même temps, les sujets européens sont souvent les grands absents des rendez-vous électoraux nationaux alors même qu'ils suscitent l'inquiétude des citoyens par leurs répercussions économiques et politiques. Ainsi, le 29 mai 2005 en France, au moment du référendum de ratification du traité établissant une Constitution pour l'Europe, le débat n'était plus tant de savoir s'il fallait être « pour » ou « contre » l'Union européenne, mais plutôt de savoir « pour quelle Europe » et « au profit de qui ».

Au cours de la dernière décennie, notamment depuis la crise de 2008, certains mouvements sociaux ou politiques ont, à l'échelle nationale, contesté les traitements de choc

appliqués dans les États membres pour s'adapter à la mondialisation et rééquilibrer les finances publiques. Jamais le niveau d'inquiétudes liées aux flux économiques, à la mondialisation et aux conséquences de l'intégration européenne n'a été aussi fort. Si le désamour des Européens pour l'Union européenne semble attesté par les données empiriques, peu de citoyens souhaitent cependant voir leur pays sortir de l'Union. Quelle est donc la logique de cette forme particulière de désenchantement démocratique ?



C'est tout le propos de ce livre que de proposer des clefs d'analyse et d'interprétation pour répondre à ces multiples questions. Alors que les données de l'Eurobaromètre sur les perceptions des Européens sont pléthoriques, on manque souvent d'éléments plus qualitatifs permettant de dépasser la seule analyse statistique et quantitative du soutien à l'Union européenne. Cet ouvrage souhaite combler cette lacune et mettre à la disposition d'un large public les résultats produits par la recherche universitaire. Tout au long de ce livre, nous nous demanderons si les Européens aiment (toujours) l'Europe, s'ils l'ont même jamais aimée, en ayant recours à des approches et des angles différents.

► PARTIE 1

DE L'INDIFFÉRENCE AU DÉSAMOUR

L'opinion des Européens vis-à-vis de l'intégration européenne a beaucoup évolué depuis les années 1970. D'abord caractérisée par une certaine indifférence, elle se serait muée, ces dernières décennies, en un franc désamour. C'est du moins le diagnostic qui prédomine dans les médias.

L'analyse des enquêtes Eurobaromètre, qui constituent le principal thermomètre du rapport des citoyens à l'Europe depuis 1973 et l'un des fondements de ce constat désabusé, nécessite toutefois une réflexion approfondie sur ses biais interprétatifs éventuels et les limites de ses indicateurs.

CHAPITRE 1

UN SOUTIEN À LA CONSTRUCTION EUROPÉENNE QUI S'EFFRITE

Avant 1973, année de mise en place du dispositif Eurobaromètre sous l'impulsion du haut fonctionnaire européen Jacques-René Rabier (directeur général du Service de presse et d'information des Communautés européennes entre 1958 et 1973, puis conseiller spécial de la Commission européenne chargé des études d'opinion publique entre 1973 et 1986), les spécialistes ne disposaient pas d'enquêtes régulières permettant de mesurer l'état de l'opinion publique des différents États membres sur les questions européennes. On peut tout juste noter la réalisation d'une première enquête d'envergure en 1962. C'est la raison pour laquelle les travaux en la matière retiennent souvent comme point de départ le début des années 1970. L'année 1973 présente aussi l'intérêt de coïncider avec le premier élargissement de la Communauté économique européenne (CEE) au Danemark, au Royaume-Uni et à l'Irlande.

Nonobstant les réserves méthodologiques qu'elles soulèvent et sur lesquelles nous reviendrons dans le chapitre suivant, les enquêtes Eurobaromètre font ressortir cinq périodes dans le soutien des Européens à l'intégration européenne depuis 1973.

LE « CONSENSUS PERMISSIF » (1973-1985)

— Au vu des indicateurs de l'Eurobaromètre, la période 1973-1985 se caractérise par un soutien assez diffus et peu structuré ainsi que par une attitude de permissivité des citoyens vis-à-vis des choix opérés par leurs dirigeants politiques en matière communautaire.

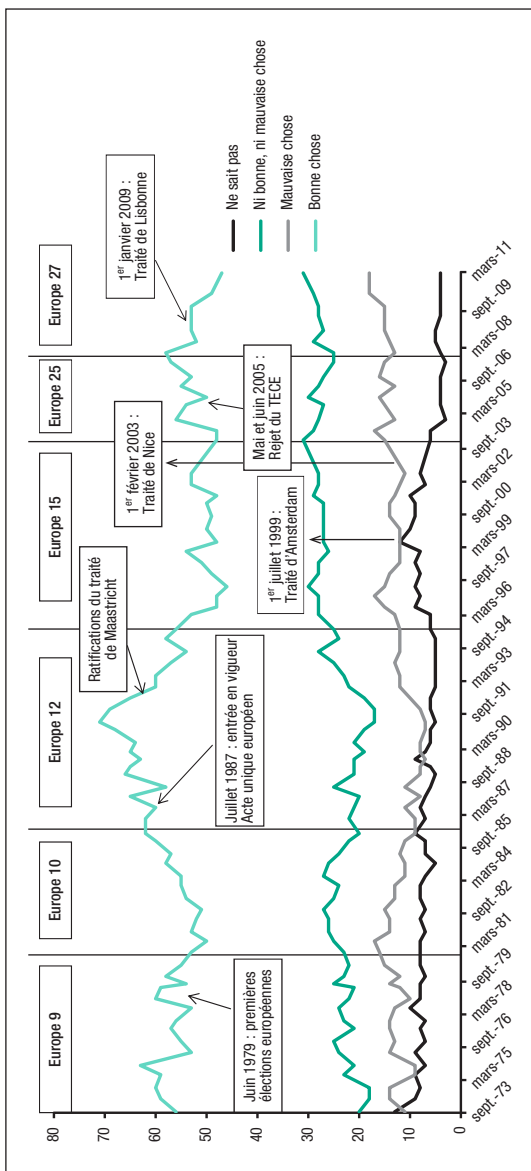
Depuis l'ouvrage fondateur de Leon N. Lindberg et Stuart A. Scheingold, en 1970, l'expression « *consensus permissif* » sert à décrire cette période où les opinions publiques, peu informées sur les questions européennes, auraient manifesté une indifférence bienveillante vis-à-vis du projet d'intégration européenne porté par les élites politiques et économiques. Comme l'expliquent ces auteurs, « *la Communauté est avant tout la création des élites et même au sein de cette catégorie, la clientèle immédiate de la Communauté tend à être réduite aux*

responsables officiels et aux leaders des groupes d'intérêt qui sont directement affectés par son développement ». À cette époque, ajoutent-ils, « *les décideurs publics peuvent probablement bouger dans une direction intégrative sans opposition significative* » (Lindberg et Scheingold, 1970).

Entre la fin des années 1970 et le milieu des années 1980, l'intégration européenne se cherche et progresse à un rythme assez lent, sans déclencher toutefois de réactions particulières des citoyens : création du serpent monétaire européen en 1972, remplacé en 1979 par le système monétaire européen (SME), qui repose sur une monnaie comptable (*l'European Community Unit* ou écu); première élection au suffrage universel du Parlement européen en 1979; deuxième élargissement en janvier 1981 avec l'adhésion de la Grèce; adoption en 1984 par le Parlement européen du projet de traité de l'eurodéputé italien Altiero Spinelli « *instituant l'Union européenne* »; lancement de plusieurs initiatives institutionnelles de révision du traité de Rome.

Les données de l'Eurobaromètre traduisent un soutien relatif des citoyens aux objectifs de la construction européenne. En 1973, 30 % des Européens déclarent être très favorables aux efforts pour unifier l'Europe occidentale (49 % en Allemagne, 23 % en France et seulement 13 % au Royaume-Uni); dans le même temps, le pourcentage de ceux qui déclarent ne pas savoir s'ils sont favorables ou opposés à ces efforts est plutôt élevé (26 % en moyenne au sein de la CEE d'alors). Douze ans plus tard, en 1985, les opinions positives vis-à-vis de ces efforts se sont en général renforcées, au point de représenter en moyenne 35 % des Européens interrogés cette année-là (38 % des Français, 30 % des Britanniques, et « seulement » 37 % des Allemands).

GRAPHIQUE N° 1 — ÉVOLUTION DE L'OPINION DES EUROPÉENS SUR L'APPARTENANCE DE LEUR PAYS À L'UE (1973-2011). EN POURCENTAGES MOYENS SUR L'ENSEMBLE DE L'UE)



Source : Eurobaromètres 1973-2011.

L'ÂGE D'OR DE L'INTÉGRATION EUROPÉENNE (1985-1991)

— La période allant de 1985 à 1991 est considérée comme l'âge d'or de l'intégration européenne (Debomy, 2012). La situation politique s'avère presque optimale du point de vue de la relance du processus d'intégration européenne, après une phase de ralentissement durant la décennie précédente : le président français (François Mitterrand), le chancelier allemand (Helmut Kohl) et le président de la Commission européenne (Jacques Delors) exercent alors un puissant *leadership* politique dans cette direction. Il s'agit d'une période particulièrement riche au plan institutionnel mais aussi symbolique : précédée de quelques mois par la fameuse poignée de main entre F. Mitterrand et H. Kohl (septembre 1984), elle voit la signature des accords de Schengen (juin 1985), l'élargissement de la CEE avec l'adhésion de l'Espagne et du Portugal, l'adoption de l'Acte unique européen (1986), la réforme de la politique agricole commune et la signature du traité de Maastricht (1992).

Les quatre indicateurs de l'Eurobaromètre mesurant le rapport des citoyens à l'Europe (voir p. 44-46) enregistrent sur cette période une hausse régulière de leur niveau d'adhésion à l'intégration européenne, avec des écarts importants :

- de 57 % à 71 % pour l'indicateur n° 2 (opinion sur l'appartenance à l'UE), qui atteint un score historiquement élevé, jamais atteint avant ni depuis lors ;
- de 50 à 59 % pour l'indicateur n° 3 (bénéfice tiré de l'appartenance à l'UE).

LE *BLUES* MAASTRICHTIEN ET LA FIN DU « CONSENSUS PERMISSIF » (1991-1997)

LA NETTE RUPTURE DU DÉBUT DES ANNÉES 1990

La période allant de l'automne 1991 au printemps 1997 est marquée par les débats autour de la ratification du traité de Maastricht, puis du « *post-Maastricht blues* » (Eichenberg et Dalton, 2007).

Tous les indicateurs de l'Eurobaromètre enregistrent un moment de rupture au début des années 1990, et notamment entre le printemps 1991 et l'automne 1992. Ce moment constitue l'un des principaux tournants dans l'évolution des opinions publiques vis-à-vis de l'intégration européenne depuis la création de l'Eurobaromètre.

Caractérisé par la courte ratification du traité de Maastricht en France (le « oui » avait rassemblé seulement 51,04 % des votes exprimés le 20 septembre 1992, avec un taux de participation de 69,70 %), puis par la hausse de l'abstention aux élections européennes de 1994 dans plusieurs pays (notamment en Irlande et aux Pays-Bas, mais aussi en Grèce et en Italie), ce tournant du début des années 1990 marque la fin du « *consensus permissif* ».

Avec l'agenda politique du marché unique et la ratification du traité de Maastricht, ainsi que les débats publics qui les ont accompagnés, « *l'acquiescement de façade* » (Percheron, 1991) des opinions publiques s'est progressivement mué en oppositions sociologiques. En faisant entrer le thème de l'intégration européenne dans le débat public, notamment à travers la tension entre souveraineté nationale et intégration, les processus de ratification du traité de Maastricht ont eu pour conséquence de faire émerger le citoyen européen et ils ont remis en cause la coupure entre des élites intégrationnistes et des citoyens passivement et « mollement » permissifs. Ce type de processus de cristallisation des positions est bien connu des politistes : les objets du débat public deviennent « politiques » quand ils génèrent des confrontations de points de vue ou lorsque les organisations politiques (partis, syndicats) s'en emparent et les investissent.