

Question d'Europe

n°375

14 décembre 2015

# Euroscepticismes et europhobie : l'Europe à l'épreuve des populismes

Thierry CHOPIN

## Résumé :

Les citoyens des démocraties occidentales expriment, depuis plus de 25 ans [1], une défiance croissante à l'égard des institutions et du personnel politique de leur démocratie nationale [2]. L'Union européenne n'échappe pas à la règle [3], mais l'effritement de la confiance vis-à-vis de l'Union ainsi que les formes diverses d'euroscepticisme voire d'europhobie qui en découlent, obéissent à des ressorts spécifiques qu'il faut analyser si l'on veut surmonter ce défi démocratique lancé à l'Union européenne.

## EUROSCEPTICISMES ET EUROPHOBIE : DE QUOI PARLE-T-ON ?

La notion d'euroscepticisme est apparue dans les années 1980 pour désigner la méfiance britannique vis-à-vis du projet d'approfondissement de l'intégration européenne et le terme s'est ensuite étendu à tous ceux qui étaient rétifs à davantage d'intégration. L'évolution de l'opinion publique vis-à-vis des questions européennes peut être caractérisée par trois grandes étapes [4].

Tout d'abord, un changement structurel s'est opéré à partir du début des années 1990 et la ratification du traité de Maastricht [5] : l'accroissement important des compétences de l'Union européenne, conjugué à une plus grande consultation des peuples par référendum, a engendré la fin de ce que l'on a appelé le « consensus permissif » [6] de l'opinion vis-à-vis de la construction européenne, c'est-à-dire la fin de ce consentement tacite des citoyens à l'égard d'un projet d'intégration communautaire construit depuis le début des années 1950 d'abord et avant tout sur la base d'une légitimité « fonctionnaliste » par les résultats.

Ensuite, les « non » français et néerlandais au traité constitutionnel en 2005 puis le « non » irlandais au traité de Lisbonne en 2008 ont remis en cause les fondements de la théorie du consensus permissif. C'est dans cette perspective que Hooghe et Marks ont développé la théorie du « dissensus contraignant », marquée par un accroissement du caractère clivant des enjeux européens et de leur mobilisation par les acteurs politiques à des fins partisanes [7]. Cette théorie correspond à l'apparition d'un clivage politique sur les questions européennes et à une politisation des attitudes des opinions publiques à l'égard des affaires européennes [8].

En troisième lieu, la crise qui affecte l'Union européenne a conduit à une baisse des indicateurs de soutien des citoyens à l'Union et les indicateurs de confiance vis-à-vis des institutions européennes confirment ce constat [9] : 1/3 des Européens seulement déclarent faire confiance aux institutions communautaires, soit le plus bas niveau jamais atteint, et une majorité de citoyens considèrent que leur voix n'est pas assez entendue. Or, il existe un lien entre la confiance et le soutien au système politique, au fondement de la légitimité du système en question [10]. Sans surprise, les citoyens les moins confiants à l'égard des institutions européennes proviennent des États membres qui sont les plus touchés par la crise (Grèce et Espagne notamment) ainsi que des pays où l'euroscepticisme est traditionnellement fort (Royaume-Uni). Cette baisse de confiance est forte et généralisée dans l'ensemble des 28 États membres (à l'exception de la Finlande et de la Suède), indépendamment de la taille du pays (« grand » ou « petit »), de la durée de l'appartenance à l'Union ou encore des bénéfices tirés de cette appartenance [11]. *Last but not least*, les recherches les plus récentes montrent que l'euroscepticisme a tendance à se développer sous l'effet de la crise non seulement dans les pays durement touchés par celle-ci mais également dans les pays dans lesquels les performances économiques sont bonnes. C'est le cas par exemple de l'Allemagne où l'opinion publique craint que la détérioration des conditions économiques et budgétaires (haut niveau de chômage et d'endettement public) dans d'autres États membres (par exemple en Grèce) puisse avoir, par un effet d'engrenage (« spill over »), un impact

1. Ce texte sera publié dans la prochaine édition du Rapport Schuman sur l'Europe. L'état de l'Union 2016, Editions Lignes de repères (à paraître en mars 2016).

2. Cf. par exemple P. Norris (ed.), *Critical Citizens. Global Support for Democratic Governance*, Oxford, Oxford University Press, 1999 ; J. S. Nye, P. H. Zelikow, D. C. King (eds.), *Why People Don't Trust Government*, Cambridge / London, Harvard University Press, 1997 ; P. Perrineau (dir.), *Le désenchantement démocratique, La Tour d'Aigues, Les Éditions de l'Aube*, 2003.

3. B. Cautrès, *Les Européens aiment-ils (toujours) l'Europe ?*, Paris, La documentation française, 2014.

4. S. Vasilopoulou, « Continuity and Change in the Study of Euroscepticism », *Journal of Common Market Studies*, vol. 51, n°1, 2013, pp. 153-168.

5. R.C. Eichenberg and R.J. Dalton, « Post-Maastricht Blues: The Transformation of Citizen Support for European Integration, 1973-2004 », *Acta Politica*, vol. 42, n° 2-3, 2007, pp. 128-152.

6. L'expression de « consensus permissif » a été inventée par V. O. Jr. Key, *Public Opinion and American Democracy*. New York, Alfred A. Knopf, 1961 et a été reprise pour la première fois à propos de la construction européenne par Lindberg et Steingold afin d'évaluer le soutien des opinions publiques à l'intégration européenne, dans L. N. Lindberg et S. A. Scheingold, *Europe's Would Be Polity. Patterns of Change in the European Community*, New Jersey, Prentice Hall, 1970.

7. L. Hogge et G. Marks, « A Postfunctionalist Theory of European Integration: From Permissive Consensus to Constraining Dissensus », *British Journal of Political Science*, Vol. 39 Issue 01, January 2008, pp. 1-23.

8. Cf. C. Belot, B. Cautrès et S. Strudel, « L'Europe comme enjeu clivant », *Revue française de science politique*, 63(6), 2013, pp. 1081-1112.

9. B. Cautrès, « Un effondrement de la confiance dans l'UE ? Les attitudes des Européens vis-à-vis de l'Europe au cours de la Grande Récession », in C. Blot, O. Rozenberg, F. Saraceno et I. Strehlo (dir.) *Réformer l'Europe*, Revue de l'OPCÉ, Débats et politiques, n° 134, Sciences Po, 2014, pp. 19-27.

10. Voir par exemple sur ce point, C. Belot, « Le soutien (des citoyens à l'Union européenne) constitue la pierre angulaire de cette citoyenneté puisqu'il représente une première forme de reconnaissance de la légitimité du système politique européen », « Les logiques sociologiques de soutien au processus d'intégration européenne : éléments d'interprétation », *Revue internationale de politique comparée*, 9 (1), 2002, p. 12.

11. Cf. K. Armigeon et B. Ceka, « The loss of Trust in the European Union during the Great Recession since 2008: the Role of Huristics from the National System », *European Union Politics*, 15(1), 2014, pp. 82-107.

12. D. Ioannou, J.-F. Jamet et J. Kleibl, « Spillovers and Euroscepticism », *ECB Working Paper*, European Central Bank, n° 1818, June 2015.

13. P. Perrineau, « L'opinion publique en Europe : les « prodromes d'une sortie de crise » », in *Rapport Schuman sur l'Europe. L'état de l'Union 2015*, Paris, Lignes de repères, 2015, pp.167-172. Voir aussi Emmanuel Rivière, « Opinions et démocratie. Les terreaux du populisme », in *Commentaire*, n°152, hiver 2015-2016.

14. Eurobaromètre standard 83, réalisé au printemps 2015.

15. T. Chopin, *La fracture politique de l'Europe. Crise de légitimité et déficit politique*, Bruxelles, Editions Larcier, 2015.

16. D. Reynié, *Le vertige social-nationaliste*, Paris, La Table Ronde, 2005. Voir aussi D. Halikiopoulou, K. Nanou, S. Vasilopoulou, "The paradox of nationalism: the common denominator of radical right and radical left Euroscepticism", *European Journal of Political Research*, 51, 2012, pp. 504-539 et D. Halikiopoulou "Radical left-wing Euroscepticism in the 2014 elections: a cross-European comparison", in *Is Europe afraid of Europe? An Assessment of the result of the 2014 European Elections*, Wilfried Martens Centre for European Studies / Karamanlis Foundation, Brussels / Athens, 2014

17. A. Szczerbiak, P. Taggart (eds.), *Opposing Europe? The Comparative Party Politics of Euroscepticism*, Oxford, Oxford University Press, 2008. Certaines recherches sur le sujet appellent à abandonner la notion d'eurosepticisme, considérée comme trop politique étant utilisée pour disqualifier tel ou tel adversaire politique au profit d'analyses sur les différentes formes de résistances à l'intégration européenne ; voir par exemple J. Lacroix et R. Coman (dir.), *Les résistances à l'Europe*. Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 2007.

18. Y. Bertoncini et N. Koenig, « Euroscepticisme ou europhobie : protester ou sortir ? », *Policy paper n°121*, Institut Jacques Delors, novembre 2014 ; et aussi N. Brack, « Radical and Populist Eurosceptic Parties at the 2014 European Elections: A Storm in a Teacup ? », *The Polish Quarterly of International Affairs*, n°2, 2015, pp. 7-17.

19. Cf. par exemple R. Dahl qui opposait les régimes populistes et madisoniens, in *Preface to Democratic Theory*, Chicago, The University of Chicago Press, 1956.

20. Y. Mény et Y. Surel, *Democracies and the Populist Challenge*, New York Palgrave, 2002.

négalif sur leur économie domestique et sur la capacité de l'Union à avoir des performances économiques positives [12]. Au-delà, alors que les indicateurs économiques et sociaux s'améliorent, les indicateurs politiques (confiance dans l'Union européenne et dans les institutions européennes) stagnent et la question du fonctionnement de la démocratie dans l'Union constitue un facteur déterminant pour expliquer la continuation de cette crise de la défiance politique [13] : en 2015 moins de la moitié (46%) des citoyens européens déclarent être satisfaits du fonctionnement de la démocratie au sein de l'Union européenne [14]. Il existe donc une fracture politique au sein de l'Union européenne comme le mettent en évidence d'autres manifestations, notamment électorales (progression des populismes et des extrêmes, etc.). Ne pas prendre au sérieux cette question démocratique et ne pas y répondre, c'est prendre le risque d'un divorce profond et durable entre l'Union et ses citoyens [15].

Si l'analyse de l'évolution de l'opinion publique met en évidence une baisse du soutien des citoyens à l'Europe et à ses institutions et par là un accroissement de l'eurosepticisme, cette notion recouvre toutefois des sensibilités politiques très différentes : d'un côté, pour les souverainistes de tendance nationaliste, l'Etat national ne doit pas être remis en cause et l'accent est mis sur l'immigration et l'identité nationale ; de l'autre, les antilibéraux estiment que la construction européenne se fait selon une logique économique néo-libérale qui démantèle les systèmes sociaux nationaux et doit donc être combattue à ce titre ; enfin, certains courants rassemblent les deux précédents dans ce qui a pu être appelé le « souverainisme de gauche » [16]. A la fin des années 2000, la littérature académique, en particulier avec Szczerbiak et Taggart, a distingué l'eurosepticisme mou de l'eurosepticisme dur afin de distinguer la contestation du rejet pur et simple sous la forme de l'europhobie [17] : dans le premier cas, il s'agit d'un eurosepticisme acceptant le principe de la construction européenne tout en critiquant certaines de ses politiques publiques ; dans le second, il s'agit d'un eurosepticisme de principe défini comme refus pur et simple de l'appartenance à l'Union et comme volonté d'en sortir (c'est le cas par exemple du FN en France, de UKIP au Royaume-Uni ou du PVV néerlandais). Même si la montée en puissance électorale des populismes comme des extrêmes droites nationalistes

ne doit pas nécessairement conduire à surestimer son impact sur les équilibres politiques à l'échelle de l'Union européenne [18], il reste que la diffusion des discours portés par ces forces politiques et l'effritement des principes fondamentaux au cœur de l'idée européenne qui en découlent convergent vers un risque réel de repli national au sein de l'Union européenne.

## POPULISMES ET CRISE POLITIQUE EUROPÉENNE

En dépit de leur diversité, les différentes formes d'eurosepticismes et d'europhobie convergent toutes vers une rhétorique populiste, terme qu'il convient également de clarifier. Les caractéristiques générales du populisme sont assez facilement identifiables : dénonciation des élites – politiques, économiques et sociales – pointées du doigt pour avoir confisqué et trahi le pouvoir du peuple, seul fondement valable d'une autorité légitime. Dans cette perspective, le peuple est défini soit sur une base sociologique par référence à certains groupes sociaux spécifiques, soit sur une base nationaliste, dans les deux cas dans un triple mouvement d'exacerbation des différences avec ce qui est censé lui être extérieur ou étranger : sur le plan moral, contre les « corrompus » ; sur le plan social dans la dénonciation traditionnelle des élites ; et sur le plan ethnique contre les étrangers. *In fine*, le peuple est dès lors mobilisé afin de ressusciter un sentiment défaillant de représentation et d'identité.

Au-delà, le populisme renvoie à l'une des tensions essentielles au cœur du régime démocratique entre le principe populaire – ou populiste au sens premier du terme [19] – et le principe libéral : le système libéral, qui repose sur la logique constitutionnaliste de l'état de droit et de la séparation des pouvoirs, ne peut à lui seul répondre aux exigences démocratiques requises par la justification démocratique des pouvoirs et des décisions sur la base de la légitimité populaire. C'est à cette articulation problématique et toujours instable que les critiques contre l'Union européenne puisent leur source [20]. Sur un registre politique, cet argument permet aux eurosceptiques comme aux europhobes de pointer, sous des formes souvent radicales, la faiblesse des mécanismes institutionnels produisant la légitimation démocratique des décisions européennes sur une base populaire. C'est cette logique qui favorise,

sous l'effet de la crise, le retour du débat autour de l'opposition classique dans la rhétorique populiste entre Bruxelles - considéré comme une bulle technocratique - et les peuples [21].

La renaissance des populismes constitue un symptôme très fort de la crise politique de l'Union. Du Danemark à la Hongrie en passant par la France, les différentes élections nationales confirment la force des partis d'extrême droite et des populismes qui imposent dans le débat public un discours dont le cœur est constitué par un protectionnisme à la fois économique, culturel et identitaire. Sans doute les raisons qui rendent compte de ces évolutions différentes d'un pays à l'autre et les formes contemporaines du populisme sont-elles multiples [22] : entre le nationalisme de « nantis » [23] en Catalogne, en Flandre ou en Italie du Nord, le retour des réalités et aspirations nationales en Europe centrale, parfois sous la forme d'un national-populisme autoritaire comme c'est le cas actuellement en Hongrie ou encore les effets de l'évolution démographique de sociétés de plus en plus âgées dans le Nord de l'Europe, les convergences paraissent difficiles à trouver.

Pourtant, certains éléments d'explication peuvent être avancés qui permettraient de donner une cohérence d'ensemble à ces évolutions politiques qui mettent toutes en jeu les fondements de l'Union.

D'abord, sur un plan économique, ce retour du populisme est lié à la crise économique et financière qui frappe les Européens depuis 2008 [24], dans un contexte où ce sont les partis de la droite extrême en Europe qui deviennent de manière croissante les porte-voix de l'exaspération et de la colère sociales ce qui explique la popularisation massive de leur électorat. Au-delà, il est sans doute lié, de manière générale, au sentiment de déstabilisation économique et de trouble identitaire ressenti par maintes opinions publiques dans le contexte d'ouverture internationale depuis vingt-cinq ans [25]. La globalisation de l'économie produit paradoxalement des effets allant dans le sens d'un repli sur soi, tendances qui se renforcent dans les périodes de crise : sur le plan interne, retour des aspirations à un tel repli narcissique ; hostilité aux étrangers et retour des discours xénophobes dans certains pays européens comme forme renouvelée du mécanisme du « bouc émissaire » mis en évidence par René Girard, les étrangers étant considérés comme responsables des maux économiques et sociaux y compris en termes d'insécurité ; sur le plan externe : retour des contrôles aux frontières nationales encouragé

par la crise des réfugiés et, plus encore, par les attentats terroristes ; durcissement des sociétés européennes à l'intérieur se traduisant par la volonté de se protéger contre les migrations de l'Est et du Sud.

Ensuite, sur un plan démographique, le retour du populisme dans des pays prospères sur le plan économique (par exemple en Suède) s'exprime sous une forme "patrimoniale" [26] et peut s'expliquer par les premières manifestations de sociétés de plus en plus âgées qui ne se caractérisent pas seulement par des craintes économiques mais plutôt par des craintes liées à la transformation d'un environnement dans lequel elles ne se reconnaissent plus nécessairement, ce qui explique l'importance renouvelée du thème de la place des religions – notamment de l'islam – et de l'exercice des cultes dans les sociétés européennes. Enfin, sur un plan plus directement politique, plusieurs symptômes d'une crise des principes de la démocratie libérale et de l'état de droit paraissent aisément identifiables : exaspération de nombreux citoyens face aux scandales financiers et fiscaux ainsi qu'aux affaires de corruption qui alimentent la critique de l'« anti-establishment » au cœur du discours populiste ; développement de discours où la sécurité est présentée comme la première des libertés et au nom de laquelle on en vient à miner les fondements des autres libertés ; relégation au second plan du primat des droits fondamentaux ; etc. Plus fondamentalement, ce retour des populismes traduit une crise de la représentation [27] – au sens propre du terme – qui ne parvient plus à remplir sa fonction de lisibilité des sociétés européennes actuelles, individualistes et fortement atomisées, d'où la tentation de faire revivre les vieilles figures du peuple et de la nation afin de ressusciter le sentiment défaillant d'une identité protectrice et rassurante et de retrouver le sens de l'appartenance à une communauté.

Si l'Union européenne n'est pas nécessairement une condition d'existence de ces populismes, néanmoins celle-ci exacerbe les thèmes qu'ils portent : distance entre les citoyens et leurs gouvernants ; rapport problématique à la démocratie représentative ; identité et communauté ; dialectique ouverture/fermeture ; rapports liberté/sécurité ; Etat-providence menacé, etc. De ce point de vue, les faiblesses de l'Europe actuelle peuvent être considérées non pas tant comme des éléments déclencheurs que comme des démultiplicateurs de certaines exigences portant notamment sur la recherche de communauté et d'identité à droite ainsi que sur la demande d'égalité et de justice sociale à gauche.

21. Cf. C. Bickerton et C. Invernizzi Accetti, « Populism and Technocracy: Opposites or Complements? », *Critical Review of International Social and Political Philosophy*, n°4, 2015.
22. S. Gherghina, S. Miscoiu, S. Soare (eds.), *Contemporary Populism: a Controversial Concept and its Diverse Forms*, Newcastle, Cambridge Scholars Publishing, 2013; Ch. Couvrat, J.-Y. Thériault (dir.), *Les formes contemporaines du populisme*, Montréal, Athéna, 2014 et aussi M.-Cl. Esposito et alii (dir.), *Populismes. L'envers de la démocratie*, Paris, Vendémiaire, 2012.
23. A. Dieckhoff, in *La nation dans tous ses Etats. Les identités nationales en mouvement*, Paris, Flammarion, 2000.
24. Voir M. Funke, M. Schularick, C. Trebesch, *Going to Extremes: Politics after Financial Crisis, 1870-2014*, Center for Economic Studies (CES) / Institut IFO 2015.
25. H. Kriesi, E. Grande, R. Lachat, M. Dolezal, S. Nornscher et T. Frey, *West European Politics in the Age of Globalization*, Cambridge, Cambridge University Press, 2008 et H. Kriesi, « The Populist Challenge », *West European Politics*, 37 (2), 2014.
26. Cf. D. Reynié, *Populismes : la pente fatale*, Plon, 2011.
27. Cf. P. Rosanvallon, *La contre-démocratie. La politique à l'âge de la défiance*, Le Seuil, 2006, p. 269-277.

## Euroscepticisms et europhobie : l'Europe à l'épreuve des populismes

\*\*\*

La montée en puissance des courants populistes radicaux, eurosceptiques voire europhobes, à droite comme à gauche, met en lumière une crise de la démocratie libérale européenne tant du point de vue économique que politique. Le libéralisme économique a non seulement été associé aux excès des réformes néo-libérales mais aussi au désastre de la crise financière. Cette crise du libéralisme économique se traduit ainsi par une crise politique dont la renaissance des populismes et des extrémismes dans maints Etats européens constitue un symptôme suffisamment clair. Les principes au fondement de nos régimes de liberté doivent être réactivés et réaffirmés de toute urgence comme les attentats terroristes en France l'ont rappelé tragiquement, attentats qui ont porté atteinte à des principes essentiels de la démocratie libérale : droit à la sûreté et à la sécurité, liberté d'expression, liberté de la presse, liberté de conscience, etc.

La force de la démocratie libérale est aussi d'être un régime par nature ouvert sur ses propres lacunes et ses propres insuffisances. Alors que nous avons eu le sentiment de redécouvrir la liberté comme puissant vecteur de lien social après les attentats terroristes, de nombreux citoyens font l'expérience concrète des menaces contre leurs libertés individuelles et notamment leur sécurité. Le sentiment de maints citoyens aujourd'hui est que l'Europe est un « espace » ouvert qui n'est pas protégé et c'est à cette crainte qu'il faut répondre. Face à la crise de légitimité démocratique, il s'agit, de manière fondamentale, de produire une vision commune de l'avenir de la construction européenne afin de combler le déficit de sens qui l'affecte : une communauté de citoyens ne vit pas uniquement de droit, d'économie ou de régulation ; elle vit aussi et surtout de sentiment d'appartenance à une communauté politique comme espace de choix. Face à la crise économique, les tenants de la

« société ouverte » doivent reconnaître, comme l'avait souligné fortement Pierre Hassner [28], que la recherche d'égalité et de solidarité (ayant conduit au socialisme) constitue une exigence humaine fondamentale comme le montre le succès du livre de Thomas Piketty sur les inégalités [29] et est tout aussi légitime que l'aspiration à la liberté. Face à la crise des réfugiés, l'accueil des personnes fuyant des pays en guerre constitue un impératif moral et un droit fondamental ; dans le même temps, la recherche de communauté et d'identité (ayant conduit au nationalisme) doit être tout autant prise en compte dans le contexte de la crise migratoire.

L'histoire du siècle précédent montre que ne pas prendre au sérieux ces exigences et ces aspirations exprimées par les citoyens c'est prendre le risque qu'elles le soient par des forces politiques radicales [30] anti-européennes. Face au malaise de beaucoup d'Européens, un projet intellectuel et politique de long terme est nécessaire pour l'Europe du XXI<sup>e</sup> siècle si l'on ne veut pas que nos sociétés se ferment au monde moderne. Ce projet doit être celui de reconstruire un modèle politique et économique proprement européen – conciliant liberté, solidarité, valeurs sources d'identité commune, et ouverture internationale – afin de le rendre compétitif dans la concurrence mondiale des modèles de civilisation et d'organisation politique et économique.

**Thierry CHOPIN,**

Directeur des études de la Fondation Robert Schuman. Professeur au Collège d'Europe (Bruges).

Expert associé au Centre de recherches internationales (CERI) de Sciences Po et Visiting Fellow à la London School of Economics and Political Science (LSE), European Institute. Dernier ouvrage paru : La fracture politique de l'Europe.

Crise de légitimité et déficit politique, Bruxelles, Editions Larcier, 2015.

Retrouvez l'ensemble de nos publications sur notre site :  
[www.robert-schuman.eu](http://www.robert-schuman.eu)

Directeur de la publication : Pascale JOANNIN

LA FONDATION ROBERT SCHUMAN, créée en 1991 et reconnue d'utilité publique, est le principal centre de recherches français sur l'Europe. Elle développe des études sur l'Union européenne et ses politiques et en promeut le contenu en France, en Europe et à l'étranger. Elle provoque, enrichit et stimule le débat européen par ses recherches, ses publications et l'organisation de conférences. La Fondation est présidée par M. Jean-Dominique GIULIANI.