

CONSTRUCTION EUROPÉENNE ET LÉGITIMITÉ DÉMOCRATIQUE

Les relations difficiles entre l'UE et les citoyens

Nathalie Brack

L'Harmattan | « *Politique européenne* »

2015/1 n° 47 | pages 146 à 154

ISSN 1623-6297

ISBN 9782343062389

Article disponible en ligne à l'adresse :

<http://www.cairn.info/revue-politique-europeenne-2015-1-page-146.htm>

!Pour citer cet article :

Nathalie Brack, « Construction européenne et légitimité démocratique. Les relations difficiles entre l'UE et les citoyens », *Politique européenne* 2015/1 (n° 47), p. 146-154.

DOI 10.3917/poeu.047.0146

Distribution électronique Cairn.info pour L'Harmattan.

© L'Harmattan. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

Construction européenne et légitimité démocratique

Les relations difficiles entre l'UE et les citoyens

Van Ingelgom Virginie, *Integrating indifference. A comparative, qualitative and quantitative approach to the legitimacy of European integration*, Colchester, ECPR Press, 2014.

Hobolt Sara B. and Tilley James, *Blaming Europe? Responsibility without Accountability in the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2014.

Nathalie Brack

Université libre de Bruxelles

L'Europe est à nouveau entrée en crise. Si l'intégration européenne a traversé plusieurs phases difficiles¹, la crise actuelle semble particulière en ce qu'elle touche non seulement le niveau supranational mais aussi les démocraties nationales. De plus, il semble que cette crise se démarque par sa nature multifacette : on peut parler de crise économique, budgétaire, de leadership, de crise institutionnelle

et de crise démocratique². Sur la base de ce constat, certains estiment que la construction européenne est entrée dans une nouvelle phase de son existence, caractérisée par des oppositions de plus en plus vocales et diverses au projet européen, par une remise en cause croissante de l'autorité des institutions communautaires, en particulier dans la gouvernance économique et par une banalisation des discours critiques,

1 Olivi Bino et Giaccone Alessandro, *L'Europe difficile : histoire politique de la construction européenne*, Paris, Folio, 2007 ; Ross George, *The European Union and its crisis*, Basingstoke, Palgrave, 2011.

2 Mégie Antoine et Vauchez Antoine, « Crise, crises et crisologie européenne », *Politique européenne*, vol. 44, n° 2, 2014, p. 8-22.

tant parmi les médias qu'au sein des partis *mainstream*³. Dans ce contexte, les élections européennes de mai 2014 semblent avoir confirmé la désaffection du public pour l'UE, visible notamment dans le succès obtenu par des partis eurosceptiques et anti-*establishment* mais aussi *via* le taux de participation resté faible, reflétant l'échec des *Spitzenkandidaten* à mobiliser et à intéresser les électeurs.

Alors que la légitimité de l'UE semble fortement remise en cause depuis le début de la crise économique et financière, les deux ouvrages présentés ici contribuent à une meilleure compréhension des relations entre l'UE et ses citoyens. Partant du postulat que la légitimité de l'ordre politique européen est intrinsèquement liée à son caractère démocratique, ils proposent d'analyser, de façon différente mais complémentaire, le rapport qu'entretiennent les citoyens avec la construction européenne et entendent ainsi mettre en avant les ressorts de la difficile légitimation de l'UE.

Dans leur ouvrage *Blaming Europe? Responsibility without Accountability in the European Union*, Sara Hobolt et James Tilley cherchent à comprendre

quand et pourquoi les citoyens blâment l'UE ou plus précisément, à déterminer si les citoyens parviennent à différencier la responsabilité de l'Union en fonction des politiques publiques concernées et dans quelle mesure les médias et décideurs politiques influencent les citoyens. Vu l'extension des compétences de l'UE, on peut en effet s'attendre à ce que l'opinion publique tienne davantage l'Union pour responsable de certaines questions plutôt que d'autres, en particulier dans le contexte de crise économique. Se fondant sur un cadre théorique inspiré par le néo-institutionnalisme et la psychologie sociale, les auteurs estiment que les citoyens blâment (ou non) l'UE en fonction de trois types de facteurs : leurs attitudes envers l'intégration ; leur niveau d'information (y compris la disponibilité de l'information et le type de consommation d'information sur les questions européennes) et enfin, le contexte économique, et politique et institutionnel (clarté et lisibilité du système institutionnel multiniveaux).

Afin d'évaluer comment se déroule l'attribution de la responsabilité dans le régime européen, les auteurs mobilisent des données très diversifiées : enquêtes d'opinion dans le cadre des

3 Abbarneo Aaron and Zypruanova Galina, « Indirect Effects of Eurosceptic Messages on Citizen Attitudes toward Domestic Politics », *Journal of Common Market Studies*, vol. 51, n° 4, 2013, p. 581-597 ; Brack Nathalie and Startin Nick, « Euroscepticism: from the Margins to the Mainstream », *International Political Science Review*, à paraître ; Vasilopoulou Sofia, « Continuity and Change in the Study of Euroscepticism: plus ça change ? », *Journal of Common Market Studies*, vol. 51, n° 1, 2013, p. 153-168.

élections de 2009, données d'enquête d'opinion relatives à l'évolution de la façon dont les citoyens identifient les responsables politiques (European Election Study 2009 et Pew Global Attitudes Project 2001-2012), données découlant d'un sondage d'experts, étude expérimentale concernant l'impact de l'information sur l'évaluation de la responsabilité de l'UE et enfin, données sur le discours des médias et des décideurs politiques nationaux dans plusieurs États membres. Le chapitre 3 vérifie tout d'abord comment les citoyens évaluent le rôle de l'UE dans différents champs de politiques publiques. Il ne s'agit pas d'analyser la façon dont les citoyens perçoivent la performance de l'UE mais plutôt d'examiner dans quelle mesure ces derniers sont capables de différencier la responsabilité et la compétence de l'UE en fonction du domaine concerné en comparant leurs réponses à celles des experts. Bien que soulignant les grandes variations nationales (dues au contexte institutionnel), les auteurs démontrent que les citoyens parviennent en effet à différencier l'intervention de l'Union en fonction de la thématique mais que dans l'ensemble, une faible responsabilité est attribuée au niveau supranational, le gouvernement national restant le référent.

Le chapitre 4 montre alors que l'évaluation par les citoyens de la responsabilité de l'UE est fortement conditionnée par leurs attitudes envers l'intégration. Ainsi, les eurosceptiques ont tendance à considérer l'UE comme responsable quand les choses se dégradent et à voir le gouvernement national comme responsable en cas de succès. Les europhiles, quant à eux, se concentreront sur les succès plutôt que sur les échecs des politiques européennes. Malheureusement, les auteurs ne poussent pas l'analyse plus loin et n'expliquent pas dans quelle mesure l'attitude des citoyens envers le gouvernement national ou leur position sur le clivage gauche/droite influence l'évaluation des performances de l'Union. Ils ne questionnent pas non plus le sens de la relation de causalité. On pourrait en effet faire l'hypothèse que l'euroscepticisme des citoyens est causé ou renforcé par une mauvaise évaluation de l'UE : estimant que les décisions prises par les institutions communautaires sont mauvaises ou dommageables pour leur État ou leur situation, certains segments de l'opinion publique pourraient développer une réticence, voire une aversion envers l'UE⁴. La valeur ajoutée de ce chapitre réside principalement dans la mobilisation de données résultant d'expériences menées

4 Gabel Matthew, « Public Support for European integration: an empirical test of five theories », *The Journal of Politics*, vol. 60, n° 2, 1998, p. 333-354 ; McLaren, Lauren, « Explaining Mass Level Euroscepticism: Identity, Interest and Institutional Distrust », *Acta Politica*, vol. 42, 2007, p. 233-251.

en Grande-Bretagne. Elles permettent aux auteurs de mettre en avant que les citoyens vont adapter leur opinion relative à la responsabilité de l'UE pour mettre en congruence ce qu'ils pensent de l'UE et des informations qu'ils reçoivent à son égard.

Les deux chapitres suivants analysent le rôle des médias, ces derniers étant supposés influencer les opinions publiques. Les auteurs y analysent dans quelle mesure et comment les médias rendent compte de l'action de l'UE, si la couverture médiatique est biaisée (positivement et/ou négativement) et si le type de média (presse écrite vs télévision) influence la connaissance que les citoyens ont de l'Union et de sa responsabilité dans les différents domaines politiques. Ils se concentrent plus spécifiquement sur trois éléments : le *priming* (à savoir la visibilité des affaires européennes dans la presse); le *framing* (comment l'UE est dépeinte) et le *cueing* (la couverture médiatique est-elle positive ou négative envers l'UE?). Grâce à une analyse de la presse dans les trois semaines précédant les élections européennes de 2009 (*via* le EES Media Study 1999, 2004 et 2009), ils démontrent que les médias ne blâment que rarement l'Union pour ses performances. En effet, bien que la presse donne une certaine visibilité à l'UE, l'essentiel de la couverture médiatique ne traite pas du contenu des politiques publiques européennes et encore moins de la responsabilité potentielle de l'UE. Le discours média-

tique est relativement neutre vis-à-vis de l'action des institutions européennes mais surtout, ne fait pas de lien entre l'action des institutions supranationales et les résultats d'une politique publique donnée. Le cadre de référence reste avant tout national : les médias donnent priorité au gouvernement national et à d'autres acteurs nationaux, qui sont plus fréquemment mentionnés que l'UE et plus susceptibles d'être présentés comme responsables des politiques menées. Toutefois, le type de média consulté par les citoyens a un impact sur leur évaluation de l'UE : les citoyens qui lisent souvent le journal, en particulier un journal mentionnant fréquemment les politiques européennes, ont tendance à être mieux informés que ceux qui regardent la télévision et à pouvoir correctement évaluer la responsabilité de l'Union en fonction des domaines politiques concernés. Ceux qui se tiennent informés *via* la télévision auront, quant à eux, tendance à davantage tenir l'UE pour responsable, même quand elle ne l'est pas. Les auteurs ne parviennent pas à dégager un modèle explicatif clair concernant la différence d'effet entre journaux et télévision. Ils font l'hypothèse que le fait que les journaux parlent davantage et de façon plus substantive de l'UE et de l'économie entraîne une meilleure information des citoyens qui les lisent de façon fréquente. Ce serait donc le fait de lire régulièrement un type particulier de journaux qui ferait la différence dans la capacité des citoyens à estimer la responsabilité de l'UE.

Le chapitre 7 propose une analyse particulièrement intéressante de la tendance généralement supposée des gouvernements nationaux à rejeter la responsabilité sur l'UE dans le contexte de crise économique. Sur la base d'une analyse des discours des décideurs politiques en Irlande, Allemagne et au Royaume-Uni, les auteurs démontrent que contrairement à ce que l'on pourrait penser, les politiciens nationaux n'ont que peu blâmé l'Union de façon directe pour les problèmes économiques rencontrés. La stratégie des gouvernements nationaux a été double. Premièrement, ils se sont surtout engagés dans une stratégie de dilution de la responsabilité, en se distanciant des problèmes et en rejetant la faute sur leurs prédécesseurs. L'UE leur permet alors de brouiller les pistes en partageant la responsabilité entre gouvernement national et institutions communautaires. Elle permet par ailleurs aux politiciens de concentrer leurs discours sur les problèmes qui affectent l'UE pour détourner l'attention des difficultés économiques nationales. Deuxièmement, les gouvernements nationaux ont surtout mis l'accent sur le *credit-claiming* en s'attribuant les succès européens, en redéfinissant le problème. Ils n'ont cependant que rarement pris l'UE comme bouc émissaire.

Enfin, la dernière section analyse les implications de ces résultats pour la démocratie représentative. Partant du principe que les élections sont censées permettre de rétribuer ou de punir les

détenteurs du pouvoir en fonction de leurs performances passées, il s'agit alors de déterminer de quelle façon cela s'applique à l'UE. Dans un système multi-niveaux, l'*accountability* démocratique repose sur deux étapes : 1) les électeurs identifient quel niveau de gouvernement est responsable pour une décision spécifique ; 2) les électeurs sanctionnent le gouvernement sur la base de ses performances. Or, dans l'UE, la division des compétences entre niveaux national et supranational est loin d'être claire et il est particulièrement ardu d'identifier qui est responsable. En effet, vu le manque de clivage stable entre majorité et opposition et la complexité du processus décisionnel, il est très difficile pour les électeurs de faire le lien entre une décision politique donnée et l'UE d'une part et, d'autre part, d'identifier le parti politique responsable au Parlement européen. La logique de punition/rétribution à la base des élections ne s'applique donc pas à l'UE et les électeurs continuent de se référer essentiellement à l'arène politique nationale. L'Union dispose donc d'une responsabilité croissante sans devoir rendre des comptes aux citoyens (*responsibility without accountability*), ce qui s'avère problématique pour la démocratie à l'échelle européenne, en particulier dans le contexte de crise. Alors que l'action européenne est de plus en plus visible au sein des sphères publiques nationales, la probabilité que les électeurs tiennent l'UE pour responsable de la situation éco-

nomique augmente. Mais comme ils manquent d'alternative au moment des élections et ne parviennent pas à identifier les décideurs responsables des performances économiques, leur niveau de confiance dans le régime européen décline, ce qui a des implications majeures pour le déficit de légitimité de l'UE. Afin de partiellement remédier à ce phénomène, les auteurs proposent d'accroître la lisibilité du système de gouvernance européen, soit en renforçant la parlementarisation de l'UE soit en s'inspirant du modèle présidentiel (prévoyant l'élection directe du président de la Commission). Toutefois, comme ils le reconnaissent, ces deux pistes de solution se heurtent à l'absence de sphère publique européenne et impliquent de se détourner du modèle consensuel sur lequel repose actuellement l'UE.

Alors que l'ouvrage de S. Hobolt et J. Tilley se focalise avant tout sur les aspects liés à la reddition des comptes et à leur impact pour la légitimité démocratique, Virginie Van Ingelgom examine, dans son ouvrage *Integrating Indifference*, la légitimité du projet européen à travers une analyse des citoyens dits « indifférents et ambivalents ». La question de l'ambivalence et de l'indifférence des citoyens envers l'UE était sans conteste un des angles morts des études européennes et l'ouvrage de V. Van Ingelgom vient combler cette lacune en proposant une étude approfondie et longitudinale de cette

minorité significative et croissante de citoyens pour qui l'intégration ne suscite que peu d'intérêt et de ceux qui sont bien en peine de se forger une opinion générale claire à ce sujet. Elle montre en effet que si la proportion de citoyens opposés à la construction européenne est passé de 16,7% à 17,5% entre 1992 et 2002, celles d'indifférents et indécis est passée de 15,3% à 23,8% entre avant Maastricht et après Maastricht. On voit donc, dans les huit États étudiés (Belgique, France, Pays-Bas, Danemark, Royaume-Uni, Allemagne, Italie et Irlande), une augmentation du nombre de citoyens indécis, indifférents et ambivalents vis-à-vis de l'UE, cette proportion allant de 9,9% en Irlande à 28,7% en France.

Après avoir exposé le cadre théorique de l'ouvrage, l'auteure conteste la thèse d'un passage abrupt entre phase de consensus permissif et phase de « dissensus contraignant ». Selon les post-fonctionnalistes, la visibilité croissante de l'Europe à partir des années 1990 a mené à une polarisation des opinions concernant l'intégration. L'espace politique européen serait par ailleurs devenu de plus en plus politisé suite au processus de constitutionnalisation et si les résistances à l'Europe ont toujours existé, elles seraient dorénavant devenues institutionnalisées. Le changement essentiel réside dans la situation des élites, qui ne parviennent plus à convaincre leur électorat du bien-fondé de l'intégration et doivent

dorénavant tenir compte d'opinions publiques plus eurosceptiques⁵. Sans remettre fondamentalement en cause cette théorie, V. Van Ingelgom entend souligner (chapitre 2) que la plupart des travaux portant sur le rapport des opinions publiques à l'Europe tendent à négliger la part croissante des citoyens ambivalents et indifférents, en particulier dans la période consécutive au traité de Maastricht. Mobilisant les données de l'Eurobaromètre dans huit États membres, elle analyse l'évolution des attitudes des citoyens envers l'intégration pour réfuter l'interprétation binaire pré- et post-Maastricht. Elle montre qu'en réalité, à mesure que les citoyens ont pris connaissance et conscience de l'impact de l'Union, ils se sont révélés plus ambivalents et indécis à son égard. Par la suite, tandis que le chapitre 3 présente le *design* de recherche et les choix épistémologiques et méthodologiques qu'il entraîne, le chapitre 4 mobilise les données très riches des focus groupes réalisés entre décembre 2005 et juin 2006 dans trois villes (Bruxelles, Paris, Oxford) dans le cadre du projet CITAE (associant l'auteure, Sophie Duchesne, Elisabeth Frazer, Florence Haegel et Guillaume Garcia) pour rendre compte de la façon

dont des citoyens ordinaires voient, débattent et contestent l'intégration. La technique des focus groupes permet d'examiner de façon détaillée les réactions des participants et la connexion qu'ils font entre leurs visions de la politique nationale et de l'UE. Une analyse riche et en profondeur de l'ambivalence et de l'indifférence des citoyens envers le projet européen est donc rendue possible, montrant ainsi que les représentations qu'ont les citoyens de l'UE et leur acceptation (ou non) du régime européen sont toujours fortement filtrées par la dimension nationale. Elle confirme par-là la validité des travaux de Juan Diez Medrano sur l'importance du cadrage national⁶. Dans le chapitre 5, dès lors, V. Van Ingelgom identifie trois idéaux-types non mutuellement exclusifs de réaction à l'UE : l'ambivalence, la distance/aliénation (par rapport à l'UE mais aussi à la politique en général) et le fatalisme. La conclusion de l'ouvrage appelle à nuancer l'idée fréquemment répandue selon laquelle l'UE serait devenue plus saillante au sein des arènes politiques nationales et que les opinions publiques seraient devenues plus polarisées sur les questions européennes. Si, après le traité de Maastricht, les élites poli-

5 Down Ian and Wilson Carole J., « From Permissive Consensus to Distraining Consensus: A Polarizing Union? », *Acta Politica*, vol. 43, 2008, p. 26-49; Hooghe Liesbet and Marks Gary, « A Postfunctionalist Theory of European Integration: From Permissive Consensus to Constraining Dissensus », *British Journal of Political Science*, vol. 39, n° 1, 2008, p. 1-23.

6 Diez Medrano Juan, *Framing Europe, Attitudes to European integration in Germany, Spain and the United Kingdom*, Princeton, Princeton University Press, 2003.

tiques se caractérisent en effet par une plus forte polarisation, entraînant une montée de l'euroscepticisme partisan, les opinions publiques sont davantage marquées par une montée de l'indifférence et de l'ambivalence envers le projet européen. Mobilisant un matériau empirique riche et une méthodologie mixte, l'ouvrage de V. Van Ingelgom a également le mérite de contribuer au débat sur la légitimation et la politisation de l'UE. Alors que de nombreux spécialistes prônent une politisation accrue du régime européen, elle montre que cette politisation peut avoir des conséquences inattendues et transformer une attitude de soutien en indifférence à l'égard de l'UE plutôt qu'en opposition qualifiée.

Ces deux ouvrages offrent donc un éclairage différent mais complémentaire sur les relations entre UE et citoyens. Reposant sur une méthode mixte, ils montrent ainsi toute la richesse de l'alliance entre méthodologies quantitative et qualitative en mettant alors en avant le potentiel d'outils relativement peu mobilisés en études européennes, que ce soit la méthode expérimentale ou les focus groupes. Ce faisant, ils contribuent utilement aux débats sur la légitimation du projet européen, notamment en remettant en cause certaines idées reçues : la couverture médiatique de l'UE n'est pas systématiquement négative même si cela dépend évidemment du média étudié ; les décideurs politiques n'ont pas massivement utilisé l'Union comme

bouc émissaire lors de la crise économique et financière ; une minorité croissante et diverse de citoyens considère l'intégration comme un non-enjeu et la proportion d'électeurs indifférents (et non pas eurosceptiques) pourrait croître à mesure de la politisation des questions européennes.

On peut toutefois regretter la relative faiblesse des conclusions de ces deux ouvrages. En effet, la conclusion de *Blaming Europe*, après avoir synthétisé les résultats, donne l'impression d'enfoncer une porte ouverte en estimant que l'UE manque d'*accountability* en raison du manque de clarté de son *design* institutionnel et que les citoyens ne peuvent donc pas punir les responsables. Les solutions alors proposées sont tirées des travaux d'autres auteurs et superficiellement abordées, ne permettant pas au lecteur de se faire une idée précise des conséquences d'une potentielle présidentialisation ou de la poursuite de la parlementarisation du régime de l'UE sur les mécanismes étudiés par l'ouvrage. La conclusion d'*Integrating indifference* est également très courte. Après avoir donné un aperçu des principaux arguments, l'auteure entend faire le lien entre les éléments mis en avant par l'ouvrage et la question de la démocratie. Elle estime que l'indifférence envers l'intégration renvoie à une indifférence envers la politique en général et s'interroge sur les conséquences pour la démocratie. L'analyse est malheureusement un peu brève pour vraiment convaincre de l'import-

tance de cette catégorie d'acteurs pour la démocratie européenne. En termes de connaissance, l'étude des citoyens indifférents et indécis est stimulante, mais si la légitimité démocratique de l'UE dépend (en partie) de son acceptation par les citoyens, pourquoi cette catégorie mérite-t-elle plus d'attention que celle des opposants, modérés ou extrêmes ? Par ailleurs, alors que l'ouvrage paraît en 2014, la question de la crise économique et de son impact pour la polarisation des opinions n'est abordée que très brièvement dans l'introduction et pas du tout dans la conclusion. Alors que les derniers Eurobaromètres (81 et 82 ainsi que Parlameter 2014⁷) montrent que la

proportion de citoyens ayant une image neutre de l'UE a augmenté de 6% entre 2006 et aujourd'hui, celle des opposants a également progressé mais de 10%. Dans le même temps, la confiance dans les institutions ne cesse de décroître, le nombre de citoyens qui se disent non attaché à l'UE est en hausse alors que la catégorie « ne sait pas » décroît. On pourrait dès lors se demander si la politisation de l'UE n'a pas, à court terme, renforcé les oppositions et augmenté l'indécision et l'ambivalence des citoyens mais que, suite à la crise et à la visibilité croissante de l'UE dans les espaces publics, l'on assisterait bien progressivement à une polarisation plus forte des opinions.

7 <http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/en/00191b53ff/Eurobarometer.html>.

Nathalie Brack

Chargée de recherches, FRS-FNRS, Centre d'étude de la vie politique (CEVIPOL), Université libre de Bruxelles

nbrack@ulb.ac.be