

Sous la direction de
Marie-Claude ESPOSITO et Christine MANIGAND

Avec la collaboration de Patrick DIEUAIDE et Aurélien EVRARD

L'Union européenne :

un espace politique

à la croisée des chemins

C A H I E R S
DE LA NOUVELLE
E U R O P E

L'Harmattan

**L'Union européenne :
un espace politique à la croisée des chemins**

Cahiers de la Nouvelle Europe
20/2015

Série publiée
par le Centre Interuniversitaire
d'Études Hongroises et Finlandaises
Université Sorbonne Nouvelle – Paris 3

Directeur de la publication

Judit Maár

Comité de lecture de ce numéro

Marie-Claude Esposito, Christine Manigand

Comité scientifique de ce numéro

Patrick Dieuaide, Aurélien Evrard, Marie-Claude Esposito, Christine
Manigand

1, rue Censier
75005 Paris
Tél : 01 45 87 41 83
Fax : 01 45 87 48 83

Sous la direction de
Marie-Claude ESPOSITO et Christine MANIGAND

Avec la collaboration de
Patrick DIEUAIDE et Aurélien EVRARD

L'Union européenne : un espace politique à la croisée des chemins

Cahiers de la Nouvelle Europe
Collection du Centre Interuniversitaire
d'Études Hongroises et Finlandaises
N° 20

© L'Harmattan, 2015
5-7, rue de l'École polytechnique, 75005 Paris

<http://www.harmattan.fr>
diffusion.harmattan@wanadoo.fr
harmattan1@wanadoo.fr

ISBN : 978-2-343-05796-5
EAN : 9782343057965

Table des matières

Préface		7
I. L'Union européenne dépolitisée ? Le prisme des citoyens		
Christine MANIGAND	35 ans de rendez-vous manqués : les élections européennes	15
Elisabeth DU REAU	Le débat européen au défi de l'élargissement	27
Nicolas PROKOVAS	Du « tout politique » au « tous pourris ». Crise, politisation et dépolitisation en Grèce	35
Traian SANDU	Le populisme, une réponse en trompe-l'œil à la dépolitisation européenne	49
II. L'Union européenne dépolitisée ? Le prisme des institutions		
Nicolas LERON	La dépolitisation structurelle du système politique européen	61
Selma BENDJABALLAH	Consensus parlementaire et politisation de l'Union européenne : les liaisons dangereuses ?	73
Marie-Claude ESPOSITO	La Banque centrale européenne : entre expertise et politique	87
Patrick DIEUAIDE	<i>Policy mix</i> européen, « Choc institutionnel » et dépolitisation : avant et après 2011	101
III. L'Union européenne dépolitisée ? Le prisme des politiques publique		
Aurélien EVRARD et Thomas RIBEMONT	Les politiques publiques européennes sont-elles forcément dépolitisées ?	119

Yves Edouard LE BOS	Le droit privé dans l'Union européenne : entre politisation et dépolitisation	131
Laurent MARTIN	La politique culturelle de l'Europe des années 1970 à nos jours : d'une politique sans culture à une culture sans politique ?	143
Hélène CAUNE	Les limites de la dépolitisation des politiques européennes de l'emploi en temps de crise	153

Préface

par Aurélien Evrard

Les élections européennes de mai 2014 devaient constituer une séquence singulière dans la construction de l'Union européenne. Il s'agissait tout d'abord de la première consultation électorale menée à l'échelle du continent depuis l'adoption du Traité de Lisbonne en 2009, avec toutes les réformes institutionnelles que celui-ci a apportées. C'était également l'occasion pour quelque 400 millions d'électeurs de se prononcer sur la capacité de l'Europe, de ses élites et de ses institutions à franchir le cap de la crise financière de 2008. Le résultat de cette élection fut pourtant conforme aux prévisions, avec un taux d'abstention encore très élevé et une montée en puissance, dans de nombreux États membres, des formations politiques ouvertement critiques à l'égard de la construction européenne¹.

Il ne s'agit pas là simplement d'une « poussée de fièvre » conjoncturelle. Le résultat de ces élections s'inscrit dans la continuité de phénomènes qui témoignent d'une « crise du politique », accompagnant celle de l'économie : crise de l'Euro, dénonciation des « technocrates » de Bruxelles, crise de la représentation, perte de confiance dans les institutions, et tout particulièrement celles de l'UE. La tentation est forte de conclure au désamour des Européens pour la construction européenne². Dans le même temps, des demandes fortes de réformes se formulent à son égard : démocratisation, renforcement du fédéralisme, consolidation des politiques publiques communes, création d'une assurance-chômage européenne, etc.

Entre partisans et adversaires des traités européens, entre pourfendeurs et contempteurs des valeurs, de l'identité et de la culture européenne, entre critiques et défenseurs des politiques publiques, l'UE comme espace politique est tirée à *hue et à dia*.

Une approche interdisciplinaire pour comprendre l'Europe et son fonctionnement

En partant de cette actualité brûlante, l'ambition de cet ouvrage est de dresser un état des lieux du processus de construction et du fonctionnement de l'Union européenne. Il s'agit donc de prendre un peu de recul, de s'émanciper de la temporalité courte des consultations électorales et de leurs analyses « à chaud », afin d'interroger des dynamiques plus structurelles de l'espace politique européen, si particulier.

¹ Celles-ci arrivant en tête dans plusieurs d'entre eux, tels que le UKIP (*United Kingdom Independence Party*) au Royaume-Uni, le Parti du peuple au Danemark ou le Front National en France.

² Bruno Cautrès, *Les Européens aiment-ils (toujours) l'Europe ?*, Paris, La Documentation française, 2014.

Quelles relations ambivalentes les citoyens ou « l'opinion publique européenne » entretiennent-ils avec cet édifice institutionnel ? Comment comprendre les phénomènes de cristallisation des « passions démocratiques » autour de l'UE ? Quelle influence exercent les règles de fonctionnement de ces institutions sur la légitimité de l'UE et de ses politiques ? De quelle manière les acteurs politiques et sociaux s'emparent-ils des politiques publiques européennes, en évaluent-ils la pertinence, voire les détournent de leurs objectifs premiers ?

Ces enjeux sont bien connus des spécialistes de l'Union européenne, mais la démarche adoptée dans le cadre de cet ouvrage est plus innovante. Elle consiste à prendre au sérieux les apports d'une approche interdisciplinaire en sciences sociales, reconnaissant que les problèmes complexes ne peuvent être expliqués par une seule discipline. Leur compréhension implique de s'émanciper ponctuellement des frontières disciplinaires pour croiser les regards, combiner les approches, s'emparer des outils analytiques de « l'autre ». L'une des plus grandes difficultés de l'interdisciplinarité consiste à dépasser la seule juxtaposition de différents regards disciplinaires sur un même objet, ce qui correspond plutôt à la pluridisciplinarité (ou multidisciplinarité)³.

L'option méthodologique retenue par les coordinateurs de cet ouvrage consiste à solliciter une discipline pour qu'elle propose aux autres un cadre d'analyse, un outil conceptuel, afin de favoriser le dialogue, au-delà de l'objet lui-même qu'est l'Union européenne, entre les disciplines des différents contributeurs : l'histoire, la science politique, l'économie, le droit. Dans la lignée d'autres travaux de sciences sociales, cette démarche vise ainsi à permettre de dépasser les seuls échanges entre disciplines au profit des « usages croisés »⁴.

Pour favoriser cette rencontre disciplinaire, il a donc été proposé aux contributeurs de s'interroger sur l'UE par le prisme de la politisation et la dépolitisation, notions principalement développées par la science politique. Le choix de cet angle s'explique non seulement par le constat empirique présenté plus haut, mais aussi par des enjeux plus historiques et analytiques. En effet, depuis les premières étapes de sa construction, l'Union européenne oscille entre ces deux dynamiques contradictoires.

La dépolitisation repose sur la recherche du compromis/consensus, qui s'incarne dans une construction initialement élitaine⁵, et des arrangements institutionnels spécifiques. La méfiance de l'UE à l'égard de la politique, ainsi que la nécessité de contourner les résistances nationales, l'a conduite à accentuer cette

³ Steve Jacob, « Cross-Disciplinarization : A New Talisman for Evaluation ? », *American Journal of Evaluation*, vol. 29, 2008, p. 175-194.

⁴ Michel Offerlé et Henry Rousso (éds), *La fabrique interdisciplinaire. Histoire et science politique*, Rennes, PUR, 2008.

⁵ L. Lindberg et S. Scheingold parlent d'un « consensus permissif », par lequel les opinions publiques européennes ont regardé avec une forme de bienveillance la construction européenne, mais s'en remettaient aux élites pour mener à bien ce projet : Leon Lindberg et Stuart Scheingold, *Europe's would-be polity: patterns of change in the European community*, Englewood Cliffs, NJ, Prentice-Hall, 1970.

tendance par un recours accru à l'expertise et aux experts, par exemple dans la conception et la mise en place des statuts d'indépendance de la Banque Centrale Européenne (BCE), ou des critères du pacte de stabilité ou, plus récemment encore, dans les dispositions du Traité sur la Stabilité, la Coordination et la Gouvernance (TSCG) qui prévoit l'instauration d'une règle d'or budgétaire dans les constitutions nationales. L'ouverture du système politique aux groupes d'intérêt alimente également cette tendance. La relation d'échanges de ressources (expertise, information) entre ces groupes et les institutions européennes nourrit d'ailleurs un certain nombre de critiques à l'égard d'une Europe « des couloirs » ou des « lobbies ».

La politisation répond, quant à elle, au besoin de légitimation de l'UE face aux critiques quant à son déficit démocratique. Pour certains analystes ou praticiens, la politisation du système politique est en effet prônée comme l'un des remèdes les plus efficaces aux maux dont souffre l'Europe. Cette dynamique repose ainsi sur un certain nombre d'évolutions institutionnelles (élection du Parlement au suffrage universel direct, consolidation de la procédure de codécision), mais aussi de pratiques (usage des procédures de consultation publique, tentatives de « construction » d'une opinion publique européenne via les Eurobaromètres, *etc.*).

Conceptualiser la politisation et la dépolitisation de l'Union européenne

S'interroger sur la politisation ou la dépolitisation de l'Union européenne peut conduire à poser des questions bien différentes, que l'on peut schématiquement regrouper autour de trois formes : la politisation des institutions, celle des processus de décision et celles des enjeux liés à l'intégration européenne⁶.

La perception intuitive de la politisation ou dépolitisation de l'Union européenne concerne le rapport qu'entretiennent les citoyens avec le projet de construction européenne lui-même. Si, selon Lisbeth Hooghe et Gary Marks, le climat général de l'UE est passé du « consensus permissif » au « dissensus contraignant »⁷, il faut bien y voir ici le signe d'une politisation de l'Europe. Les exemples des mobilisations contre le projet de directive Bolkestein, le refus par referendum du Traité constitutionnel en 2005 et plus généralement la défiance grandissante des opinions publiques à l'égard du processus même d'intégration alimentent cette hypothèse. À l'inverse, celle-ci pourrait être discutée, au regard de la hausse régulière de l'abstention aux élections européennes ou, plus généralement,

⁶ Pieter De Wilde, « No Polity for Old Politics? A Framework for Analyzing the Politicization of European Integration », *Journal of European Integration*, vol. 33, n° 5, 2011, p. 560.

⁷ Lisbeth Hooghe et Gary 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.

du désintérêt structurel des médias et de l'opinion publique pour les questions européennes⁸.

Le second enjeu concerne l'analyse du système institutionnel dans son ensemble. Parmi les institutions qu'il comprend, certaines semblent *a priori* dépolitisées, puisque reposant sur le travail de fonctionnaires, des juges ou d'experts indépendants du pouvoir politique. Mentionnons ici par exemple la Commission, la Cour de Justice ou la Banque centrale européenne. Pour autant, plusieurs travaux, le plus souvent consacrés à la Commission européenne ont mis en évidence une politisation de son personnel ou de son activité, jusqu'à qualifier l'exécutif européen de « bureaucratie politisée »⁹. À l'inverse, certaines institutions, considérées comme étant par nature politiques, peuvent glisser vers la dépolitisation. C'est par exemple le cas du Conseil et de ses groupes de travail¹⁰ ou du Parlement européen dont la composition et le mode de fonctionnement interrogent eux aussi sur sa présupposée politisation. Les analyses sociologiques des eurodéputés soulignent la diversité des « rôles », c'est-à-dire façon d'exercer le métier de parlementaire européen. Une part non négligeable d'entre eux endosse plutôt un rôle de « spécialistes », dont l'activité au Parlement européen les rapproche parfois davantage d'un expert que d'un politicien¹¹.

Enfin, une dernière manière de penser l'axe politisation/dépolitisation concerne les *outputs*, ce que produit le système politique européen, autrement dit les politiques publiques européennes. Cette dernière catégorie invite à interroger la construction des problèmes publics à l'échelle de l'UE, le processus décisionnel, les pratiques quotidiennes, notamment celles d'échanges entre les « décideurs » et les groupes d'intérêt ou les différents forums d'experts (comitologie, agences). De ce constat émerge souvent l'idée d'un système qui produit des politiques publiques dépolitisées, des décisions de « technocrates bruxellois » prises sans « connaître le terrain » diraient ses détracteurs. Sur un plan plus analytique, de nombreux travaux, insistant sur le rôle crucial de l'expertise et le besoin de trouver des compromis dans le *policy-making* européen abondent dans ce sens. Pour autant, plusieurs exemples de textes et/ou projets européens ont fait émerger des conflits partisans, des mobilisations collectives, parfois nationalement mais aussi à l'échelle de l'UE.

⁸ Claes De Vreese et Jochen Peter, « In search of Europe: A Cross-National Comparative Study of the European Union in National Television News », *The Harvard International Journal of Press/Politics*, vol. 9, 2004, p. 3-24.

⁹ Thomas Christiansen, « Tensions of European governance: politicized bureaucracy and multiple accountability in the European Commission », *Journal of European Public Policy*, vol. 4, n° 1, 1997, p. 73-90. Voir également : Cécile Robert, « La Commission européenne dans son rapport au politique : Pourquoi et comment faire de la politique sans en avoir l'air ? », *Pôle Sud*, n° 15, 2001, p. 61-75.

¹⁰ Eve Fouilleux, Jacques de Maillard et Andy Smith, « Technical or Political? The working groups of the EU Council of Ministers », *Journal of European Public Policy*, vol. 12, n° 4, 2005, p. 609-623.

¹¹ Julien Navarro, « Les rôles au Parlement européen : une typologie des pratiques de représentation », *Revue française de science politique*, vol. 59, n° 3, 2009, p. 479-505.

Structure de l'ouvrage

Cette déclinaison de l'axe politisation/dépolitisation structure les trois parties de l'ouvrage. En croisant les études de cas, les objets d'analyse et les regards disciplinaires, les différents chapitres proposent tous d'éclairer un ou plusieurs de ces questionnements relatifs à la politisation et la dépolitisation de l'Union européenne. Ils réinterrogent par la même occasion quelques notions, expressions, voire idées reçues sur l'UE.

La première partie s'intéresse au rapport que les Européens entretiennent avec le projet de construction et les institutions européennes. Dans la perspective historique, la dépolitisation est le plus souvent associée au désintérêt des électeurs/citoyens pour les questions européennes. Le chapitre de Christine Manigand mobilise ainsi la notion de politisation dans la continuité du débat sur la qualification des élections européennes comme « élections de second ordre ». Adoptant une perspective de long terme, l'auteure discute l'opposition traditionnelle entre enjeux nationaux et européens, ainsi que les innovations institutionnelles censées favoriser la politisation du dernier scrutin de mai 2014.

Dans une acception assez proche du terme, la contribution d'Elisabeth du Réau associe ensuite la dépolitisation au désintérêt croissant des électeurs pour la politique européenne. L'un des indicateurs phares est alors celui de l'abstention aux élections européennes. Son chapitre tente d'établir une corrélation entre les processus d'élargissement de l'UE et la baisse de la participation aux scrutins européens.

L'approche adoptée dans le chapitre de Nicolas Prokovas croise deux conceptions de la dépolitisation, en analysant, à partir du cas grec, l'exercice de politiques économiques sous contrainte. À une dépolitisation « institutionnelle », qui se manifeste par l'installation de la « Troïka » aux commandes du pays, répondrait ainsi une dépolitisation « ordinaire », qui correspondrait au rejet de toute forme d'autorité publique et/ou politique (administration, justice, partis politiques, syndicats, etc.).

Le chapitre de Traian Sandu analyse enfin la manière dont les formations populistes se nourrissent de ce débat sur la nature politique de l'Union européenne. L'auteur étudie ainsi la manière dont le discours populiste à l'égard de la construction européenne repose sur une critique de sa dépolitisation, d'une part, et sur des promesses de re-politisation, non seulement de l'UE, mais plus généralement de l'espace public d'autre part.

La seconde partie aborde la politisation/dépolitisation de l'Union européenne par le prisme de ses institutions et ses pratiques, d'abord de façon générale, puis avec des éclairages plus précis sur certaines institutions et enjeux.

Nicolas Leron étudie ainsi la manière dont le jeu institutionnel à deux niveaux produit de façon structurelle un effet de dépolitisation globale du système politique européen. Reprenant une qualification classique de l'UE (« *policy without politics* »), il affirme que celle-ci se révèle être en fait une « *polity without neither* ».

politics nor policy ». La dépolitisation est ici conçue comme l'impossibilité d'une opposition classique (la confrontation entre différents programmes de politiques publiques) et se mue en opposition de principe à l'égard l'intégration européenne.

Selma Bendjaballah discute la non moins classique expression de « déficit démocratique », en étudiant les pratiques au sein du Parlement européen et tout particulièrement l'association entre la pratique du consensus partisan et la politisation par les partis politiques. Elle montre à l'aide de débats parlementaires que le défaut de politisation de l'UE ne traduit pas tant l'évitement du conflit par les élus qu'une coupure entre l'intérêt de ces derniers à politiser un sujet et leur prise en charge par l'institution. Le déficit démocratique de l'UE revêt en définitive une dimension essentiellement institutionnelle.

Le chapitre de Marie-Claude Esposito analyse, quant à lui, l'une des institutions européennes qui a subi le plus fort procès en dépolitisation : la Banque centrale européenne (BCE). Depuis le déclenchement de la crise des dettes souveraines, qui a frappé la zone euro à l'issue de la crise des *subprimes*, la BCE est la cible d'attaques répétées qui dénoncent le fait qu'elle puisse mener sa politique monétaire en dehors de tout contrôle démocratique. M.C. Esposito étudie les effets de la politique non conventionnelle menée par la BCE depuis 2010 et ses conséquences, tant en termes économiques qu'au regard de la légitimité démocratique de la BCE.

Dans sa contribution, Patrick Dieuaide étudie la manière dont le Conseil européen et la Commission s'inscrivent dans le processus d'élaboration et de mise en œuvre d'un *policy mix* à l'échelle de l'Union. En renforçant le pouvoir d'intervention de la Commission, le « choc institutionnel » né de la crise des dettes souveraines a conduit à un approfondissement sans précédent du processus de dépolitisation de l'UE, au risque de paraître anti-démocratique. Pour autant, l'instauration de règles communes et le déploiement d'une rationalité procédurale sous-jacente à cette centralisation ne ferment pas toutes perspectives. Dans la mesure où les nouveaux arrangements institutionnels mis en place rendent possible une coordination politique plus étroite entre la politique monétaire et la politique budgétaire, la voie d'une repolitisation du *policy mix* européen n'est pas fermée.

La troisième partie aborde enfin l'axe politisation/dépolitisation de l'UE par ses *outputs*, c'est-à-dire par le biais des politiques publiques mises en place à l'échelle européenne.

Le chapitre d'Aurélien Evrard et Thomas Ribémont met en cause l'idée que l'action publique européenne serait forcément dépolitisée. Revenant sur les caractéristiques de ce biais technocratiques, les auteurs soulignent toutefois que, dans certaines conditions, le système politique européen permet de politiser des enjeux d'action publique, non seulement en situation de crise, mais également de façon plus routinière. Les chapitres suivants s'inscrivent dans une démarche assez proche et permettent de discuter ces hypothèses à partir d'études de cas approfondies.

La contribution d'Yves-Edouard Le Bos s'émancipe en partie de sa discipline, le droit privé, laquelle ne travaille que très rarement avec les notions de politisation ou dépolitisation. S'accommodant avec une conception classique en science politique, il associe la politisation à l'existence de conflit, d'une compétition entre différents intérêts et/ou arguments, dans une communauté politique. À l'encontre de certaines idées reçues, il démontre alors que le droit privé produit par l'Union européenne, pourtant présenté sous un registre technique, est loin d'être dépolitisé et donne d'ailleurs lieu à des formes de contestation qualifiées de politique.

Dans le chapitre suivant, Laurent Martin s'attache ainsi à décrire les raisons et la façon dont un champ de pratiques (culturelles, artistiques) est devenu un objet de politique publique en Europe depuis les années 1960. Elle montre d'abord de quelle façon la « politique culturelle », idée neuve en Europe, est devenue admise et presque banale au terme d'un processus d'institutionnalisation qui s'est achevé dans les années 1980-1990, tout au moins au niveau des États membres. L'auteur met en évidence non seulement les limites de ce processus d'institutionnalisation, mais aussi sa dimension technocratique et économique, plutôt que démocratique et politique.

Hélène Caune évalue enfin la politisation des politiques européennes de l'emploi, dont elle souligne le caractère pluridimensionnel. Selon l'auteure, la politisation se réfère autant à l'inscription d'un problème à l'agenda, qu'à la « saisie » de ce problème par des acteurs considérés comme politiques et par l'existence de formes de conflictualité entre ces acteurs. Le chapitre démontre que, sur ces trois dimensions, la crise économique a considérablement accentué la politisation de ce champ de l'action publique.

Christine MANIGAND

Université de la Sorbonne Nouvelle

35 ANS DE RENDEZ-VOUS MANQUES : LES ELECTIONS EUROPEENNES

L'absence de politisation des débats, comme des enjeux, ne saurait en aucun cas, à elle seule, suffire à expliquer tous les rendez-vous manqués depuis 35 ans par les citoyens au moment des consultations électorales européennes destinées à élire, au suffrage universel direct, les députés siégeant pour cinq années au Parlement européen.

Il convient plutôt de reformuler les données et d'envisager, lors de ces échéances, des vagues hésitations et même des combats entre partisans et adversaires de la construction européenne selon des modes nationaux ou selon des modes nationaux et européens largement enchevêtrés.

L'abstention grandissante allant de 1979, année de la première élection au suffrage universel du Parlement européen (PE), à 2009, avant-dernière consultation électorale, ne renvoie pas uniquement à une dépolitisation générale et particulière inhérente au fonctionnement des démocraties, mais aussi à une Europe lointaine, à des eurodéputés peu ou mal connus¹², à un désenchantement et à des inquiétudes¹³.

Ces sentiments ont été formulés à la faveur des changements de jeux d'échelle¹⁴ qui – si on analyse plus particulièrement le cas français – ont remis en cause l'Europe à la française, le *leadership* que la France a toujours voulu incarner au sein du processus européen. Les différents élargissements, et surtout celui de 2004, ont mis fin à une socialisation dans une « petite Europe » aux frontières bornées provoquant doutes, peur de la dilution de la France et de l'État-nation tout en précipitant à la fois la remise en cause des élites et l'inquiétude des populations

¹² À cet égard, la réforme du mode de scrutin territorialisé, en France, en 2004, de Jean-Pierre Raffarin pour rapprocher l'élu du citoyen et les élus européens des réalités du terrain en divisant l'hexagone et l'outre-mer en huit circonscriptions interrégionales, n'a en aucune façon correspondu aux objectifs de proximité.

¹³ La dégradation de l'image de l'Union européenne a été rapide : elle n'est plus positive en décembre 2013 que pour 31% des personnes interrogées (contre 48% au printemps 2008). De plus, 66% considèrent que leur voix ne compte pas en Europe et 43% se déclarent pessimistes sur le futur de l'Union, Eurobaromètre Standard 80, décembre 2013.

¹⁴ Ces jeux d'échelle ont été particulièrement bien étudiés par Christian Lequesne, *La France dans la nouvelle Europe*, Paris, Sciences Po, Les Presses, 2008.

face à la mondialisation et à la crise économique depuis 2008. Le manque de lisibilité des politiques européennes, corrélé au problème d'une vraie alternance politique, a encore ajouté au malaise, puisque l'accord entre les grands groupes européens « Parti populaire européen » (PPE) et « Parti socialiste européen/Socialistes et démocrates » (PSE/S&D) a prévalu très longtemps selon la logique de la recherche d'un compromis.

Des combats inscrits dans une arène politique française et/ou européenne

L'objet politique a toujours été bien présent, quoique souvent détourné de la cible européenne. L'histoire a débuté, il est vrai, par un antécédent fâcheux. La décision du président Georges Pompidou de recourir à la voie référendaire pour faire approuver l'élargissement de la Communauté économique européenne (CEE) à trois nouveaux membres dont le Royaume-Uni, en avril 1972, a amorcé peut-être la série de malentendus entre les Français et l'Europe et le triomphe des logiques partisans. Avec 40% d'abstentions – le « oui » représentant 68% des suffrages exprimés, mais seulement 36% des inscrits – et le nombre important de bulletins blancs ou nuls, sachant que le Parti socialiste pour des raisons purement tacticiennes avait préconisé l'abstention, ce référendum inaugurait mal des débuts européens sur la scène nationale.

Des permanences bien connues

Au fur et à mesure des scrutins, et en réalité assez vite, s'est forgée une modélisation rangeant ces élections dans la case des « élections de second ordre »¹⁵ assorties de toute une panoplie de variables les caractérisant : des campagnes atones, peu mobilisatrices qu'elles soient nationales ou, pire encore, émanant de la Commission. Il suffit de rappeler en 1979 la belle affiche de l'homme-oiseau réalisée par Folon, passée totalement inaperçue ... Cet homme-oiseau semblait, selon Alain Lancelot, « (...) planer dans un espace onirique tandis que les intérêts nationaux quadrillaient l'espace réel où se déroulent les luttes politiques terre à terre »¹⁶. Certes, elles se sont progressivement européanisées et, à partir de 1999, on a pu assister à des campagnes plus transnationales comme la réunion, en mai 1999, à Paris au Palais des sports des *leaders* socialistes européens. Certes, dans ce registre ce sont bien sûr les partis verts les mieux armés à l'échelle transnationale, même si on s'est aperçu avec surprise que les primaires organisées début 2014, pour désigner

¹⁵ Karl Reif, Hermann Schmitt, « Nine second-order national elections : A conceptual framework for the analysis of European elections results », *European Journal of Political Research*, vol. 8, mars, 1980, p. 3-44.

¹⁶ Alain Lancelot, « 'Europe année zéro'. Les premières élections européennes des 7 et 10 juin 1979 », *Projet*, n°138, septembre-octobre 1979, p. 1004.

leur candidat à la présidence de la Commission, sont passées au début un peu inaperçues.

Il faut ajouter à cela une abstention qui progresse sur 30 ans en France : 39,29% en 1979, 43,28% en 1984, 51,2% en 1989, 53,24% en 1999, 57,24% en 2004, 59,37% en 2009 et en moyenne générale dans tous les pays de l'Union européenne (UE)¹⁷. Seuls deux légers tassements sont observables dans le cas français : en 1994, (47,29%) année où Bernard Tapie s'est présenté et en 2014 (57,57%)¹⁸.

Bien d'autres marqueurs caractérisent cette modélisation au rang desquels on peut citer la priorité accordée dans le choix des électeurs aux enjeux nationaux par rapport aux enjeux européens : ainsi en 1979, 25 % des Français déclaraient voter en fonction des thèmes européens et 59% en fonction des thèmes de politique économique nationaux, tandis qu'en 1984 le rapport passait de 29% à 56%, et en 1989 de 39% à 46%¹⁹. Réputées sans enjeu réel, ces consultations étaient reléguées au rang d'élections intermédiaires et la place qu'elles n'arrivaient pas à trouver dans le cycle électoral était imputée au manque de politisation, cheval de bataille dont les nombreux éditoriaux²⁰ de la Fondation Robert Schuman se sont saisis demandant que le modèle démocratique européen ne se réduise pas à la juxtaposition de politiques communes sans vie politique réelle (*policies without politics*) et qui trouvent leur aboutissement avec la nouvelle procédure institutionnelle, mise en place en 2014, pour le choix du président de la Commission désormais issu de la majorité parlementaire. L'article 17 du traité de Lisbonne demande, en effet, aux chefs d'État et de gouvernement de « tenir compte » du résultat des urnes. Il faut toutefois dans la durée constater un certain nombre d'inflexions : s'il y a eu un frémissement en 1999, c'est surtout à partir de 2009 que les analyses notent toutes, avec des nuances, un changement de comportement électoral. Le paradigme des

¹⁷ En 2014, pour la première fois depuis 1979, l'abstention a légèrement reculé dans les 28 pays : elle a atteint 57,46% soit une très légère baisse par rapport à 2009.

¹⁸ Taux de participation aux élections européennes de 1979 à 2014 (en %)

	1979	1984	1989	1994	1999	2004	2009	2014
Moyenne UE	61,99	58,98	58,41	56,67	49,51	45,47	43	42,54
France	60,71	56,72	48,8	52,71	46,76	42,76	40,63	42,43

¹⁹ *Le Figaro* SOFRES, 31 mai 1979, Sondage BVA- *Paris Match*, 24 février 1984, Sondage d'avril 1989 cité par Pascal Perrineau, « Des enjeux plus nationaux qu'europeens », in Philippe Habert, Colette Ysmal (éds.), *Elections européennes 1989*, *Le Figaro* /Etudes politiques, 1989, p. 24.

²⁰ Ces travaux sont menés dans le cadre de la Fondation Robert Schuman et du CERI (Centre d'Etudes et de Recherches Internationales de Sciences Po). On peut se reporter aux nombreuses publications de « Question d'Europe » dont une des dernières en date rédigée par Thierry Chopin s'intitule « L'Union politique : du slogan à la réalité », *Question d'Europe*, n° 280, 27 mai 2013 ou encore à Thierry Chopin et Lucas Macek, « Après Lisbonne, le défi de la politisation de l'Union européenne », *Les Cahiers du CERI*, n° 165, CERI, Sciences Po, 2010.