

L'Union européenne peut-elle (re)devenir légitime ?

 mediapart.fr/journal/international/290616/l-union-europeenne-peut-elle-redevenir-legitime

Jeudi 23 juin, une majorité d'électeurs du Royaume-Uni ont créé une déflagration en Europe en choisissant le [Brexit](#). Sauf à prendre en compte le retrait du Groenland de la CEE en 1985, c'est bien la première fois que le processus d'intégration européenne connaît non pas un arrêt, mais une involution. Le dimanche suivant, [les électeurs espagnols](#) n'ont certes pas permis à la coalition Unidos Podemos de dépasser les socialistes, mais ont tout de même accordé un niveau de suffrages inédit à la gauche alternative qui s'avère la plus critique de l'Union européenne (UE) parmi les forces politiques nationales. Si l'objet et la tonalité des deux campagnes [ont fortement différé](#), la question démocratique a été au cœur des débats.



David Cameron et Jean-Claude Juncker à Bruxelles le 18 février 2016. ©CE.

Auparavant, l'exécutif grec a dû plier une nouvelle fois devant ses créanciers européens, [réduit par plus fort que lui](#) à administrer le même cercle vicieux de l'austérité qui a saccagé le tissu productif et social de ce pays depuis six ans. La nouvelle coalition de gauche qui gouverne le Portugal continue pour sa part à faire l'objet d'une [surveillance étroite](#) de la Commission européenne, avec pour épée de Damoclès un lâchage de la Banque centrale européenne (BCE) qui l'exposerait à une grave crise de financement. Par ailleurs, la pérennité de [l'accord controversé](#) de l'UE avec la Turquie sur les réfugiés reste douteuse, en raison d'un imbroglio autour de la levée des visas pour les ressortissants turcs.

On le voit, l'actualité des semaines les plus récentes suffit à illustrer à quel point l'UE est empêtrée dans ce que les milieux bruxellois appellent une « poly-crise ». Confrontée à [sa propre désagrégation](#), embarrassée par la gestion de ses frontières, aux prises avec une crise économique et sociale interminable, l'UE voit sa légitimité s'effriter de manière significative. Non seulement les opposants à l'intégration européenne existante ont gagné plusieurs référendums, mais de nombreux scrutins ont vu la montée en puissance de forces politiques étrangères aux trois familles (conservateurs, libéraux et sociaux-démocrates) qui gouvernent l'Union ensemble. **Le consentement populaire à ce consensus élitaire est bien en train de décliner**, comme l'indique également [une récente enquête du Pew Research Center](#).

Avant même le résultat du référendum sur le Brexit, de nombreux responsables politiques évoquaient d'ailleurs la nécessité d'initiatives pour redonner du sens à l'intégration européenne, ou en tout cas juguler tout risque de contagion. Fait révélateur, la revue scientifique *Politique européenne* fêtait récemment [son cinquantième numéro](#) en s'interrogeant sur la façon de prendre en compte le désenchantement produit par l'UE. Le professeur Yves Mény, présenté comme un « Européen convaincu » et défenseur assumé du traité constitutionnel en 2005, y affirme sans ambages que les « *outils extrêmement intrusifs* » de l'UE ne se sont guère accompagnés d'« *instruments de légitimation suffisants* », et même que « *le pouvoir [à ce niveau] est aujourd'hui détenu par des bureaucrates* ».

Le fameux scepticisme qui rôdait autrefois en marge de ce champ d'études aurait ainsi tendance à gagner même les plus fervents partisans de l'Europe. Peut-être parce que cet idéal semble de plus en plus trahi par la construction institutionnelle qui est censée lui donner corps... Pour ceux qui cherchent justement à répondre de manière progressiste aux performances et à la légitimité déclinantes de l'UE, le terrain stratégique est glissant : l'UE permet-elle encore de répondre à des objectifs de progrès humain ? Si la réponse est non, cela vaut-il la peine de se battre à l'intérieur ? Sans trancher le débat, il est possible de le nourrir avec quelques repères, à l'aide des travaux en sciences sociales les plus stimulants sur la question.

Dans le contexte plus large de la crise démocratique [que nous avons analysée pour Mediapart](#), l'UE doit se concevoir comme **un système politique hybride, sorte de proto-État entre les modèles fédéral et impérial, empêtré dans ses contradictions et incapable d'inclure ses citoyens dans une réelle vie démocratique**, au risque que les passions politiques s'y expriment selon des lignes identitaires. À périmètre constant, la transformation de ce système depuis l'intérieur apparaît en outre extrêmement difficile, sinon impossible. Outre les barrières institutionnelles à surmonter, un tel scénario supposerait en effet une convergence simultanée de préférences alternatives à l'ordre existant dans la plupart des États membres.

Face à cette force d'inertie du « déjà-là », on peut se demander si les tentatives de démocratisation de l'UE peuvent aboutir à autre chose qu'à une « destruction créatrice » de l'intégration régionale existante, comme le suggérait François Bonnet [dans son parti pris](#) au lendemain du Brexit, mais sans garanties quant aux contours et au contenu finaux du « nouveau » institué. Le caractère angoissant de cette question, pour tous ceux qui craignent la capture des résistances à l'intégration européenne par les droites radicales, est en partie ce qui empêche une réflexion aboutie sur la question dans les rangs de la gauche.

Cinquante nuances d'intégration européenne

Une des premières difficultés avec l'UE, avant même d'apprécier ses performances, sa légitimité et ses chances de démocratisation, consiste à « nommer la bête ». Pas seulement par plaisir entomologique, mais parce qu'il faut bien savoir à quel type de système politique, et éventuellement à quels précédents historiques on se réfère pour porter cette appréciation. À cet égard, les chercheurs en sciences sociales ont été prolifiques : de la « [fédération d'États-nations](#) » à l'« [Union post-nationale](#) » en passant par l'« [État-région](#) », de multiples propositions ont tenté de capturer l'essence d'une construction institutionnelle déroutante, qui emprunte ses caractéristiques à plusieurs modèles connus, sans jamais correspondre totalement à l'un d'eux.

Pour commencer, **l'UE est plus qu'une organisation internationale, sans être tout à fait un État**. D'un côté, elle a des frontières (quoique non définitives), produit un droit qui s'impose aux législations nationales dans de nombreux champs d'action publique, et dispose pour cela de procédures qui intègrent le plus souvent le fait majoritaire et impliquent l'accord d'un Parlement élu par les citoyens. D'un autre côté, les ressources coercitives, administratives et fiscales de l'Union sont faibles (comme le sont par conséquent ses capacités de redistribution), et son architecture institutionnelle est décidée par les États membres, qui constituent les unités de base de l'Union (la citoyenneté européenne des individus est seulement dérivée de leur citoyenneté nationale).

Pour aller plus loin que ce constat, les chercheurs [Dirk Leuffen](#), [Berthold Rittberger](#) et [Frank Schimmelfennig](#) ont proposé de s'intéresser non pas seulement à l'Union dans son ensemble, mais également aux domaines d'action couverts par l'intégration (libertés économiques, monnaie, justice et sécurité, normes de sanitaires...). Cela permet de prendre en compte les variations importantes qui existent dans le degré de centralisation des

politiques mises en commun au niveau européen, aussi bien que dans l'étendue territoriale sur laquelle s'appliquent ces politiques. Sous ce jour, l'UE apparaît alors comme un « système d'intégration différenciée ».

Selon les domaines d'action, prévalent en effet soit des accords intergouvernementaux sans guère d'interférence supranationale (en matière de fiscalité ou de défense), soit la « méthode communautaire » qui implique tous les acteurs de l'UE (le plus souvent), soit des organes supranationaux à qui sont carrément déléguées certaines responsabilités (comme la BCE pour la politique monétaire). On parle dans ce cas de « différenciation verticale ». De même, les règles de l'UE peuvent s'appliquer soit à tous les États membres rejoints par des États extérieurs qui partagent l'acquis communautaire (comme la Norvège et l'Islande dans l'Espace économique européen), soit à certains États membres seulement (comme dans le cas de la monnaie unique), soit à certains États membres et à certains États extérieurs (comme dans le cas de l'espace Schengen, auquel participe la Suisse mais pas le Royaume-Uni). On parle alors de « différenciation horizontale ».

Cette grille de lecture permet de se rendre compte que depuis les débuts de l'intégration européenne, et en particulier depuis la « relance » des années 1980, le nombre de domaines d'action concernés et le niveau de centralisation communautaire des processus de décision ont clairement augmenté, *en parallèle* de la quantité d'États membres. Contrairement à une idée reçue, l'élargissement ne s'est donc pas fait au détriment de l'approfondissement, en tout cas pas totalement. Pour autant, **si l'Union en expansion est devenue plus intégrée avec le temps, elle est également devenue plus différenciée**. La diversité accrue des politiques, des acteurs et des intérêts impliqués dans l'UE, devrait d'ailleurs conforter cette tendance à l'avenir. Sauf choc majeur, les dynamiques en cours semblent donc donner du crédit aux partisans d'une Europe par « cercles » clairement délimités.

Reste ensuite à comprendre les causes de l'intégration et de ses différences de degré et d'étendue. Initialement, l'intégration et son ampleur dépendent surtout des niveaux d'interdépendance des États et du niveau de convergence de leurs préférences respectives : plus ces niveaux sont élevés, plus l'intégration est probable à un fort degré de centralisation, surtout si le domaine concerné suscite peu l'intérêt des citoyens et ne risque pas de donner lieu à des décisions heurtant la culture nationale. Par la suite, l'approfondissement et l'élargissement sont rendus d'autant plus probables que des acteurs supranationaux ont acquis entre-temps des ressources pour avancer un agenda propre, tandis que les États affectés par l'intégration cherchent à en réguler le « supplément d'interdépendance » qui en a découlé. Or, plus l'intégration progresse, plus elle est susceptible de toucher au cœur des compromis politiques dans l'espace national, et donc de créer des résistances et des demandes de différenciation.

Ce double processus, une intégration qui tend à s'approfondir et une politisation de l'enjeu européen qui tend à s'accroître, est fondamental pour comprendre les craquements successifs dans la bienveillance des peuples envers la construction réalisée par leurs élites autonomisées, jusqu'à la rupture comme dans le cas britannique. Plus spécifiquement, cette grille de lecture peut justement aider à mieux comprendre pourquoi le Royaume-Uni est resté en dehors de plusieurs politiques communes et a même choisi de sortir de l'Union, tandis que la Grèce a adopté toutes les grandes politiques communes et n'en a abandonné aucune, *malgré* un référendum anti-austérité qui n'a servi à rien et un degré de rejet de l'UE encore plus fort qu'outre-Manche, à en



croire les enquêtes.

L'asymétrie est en effet frappante, entre d'un côté l'État britannique, puissance financière et militaire liée aux États-Unis par une « relation spéciale », traditionnellement réticente devant les règles risquant d'écorner l'autonomie de ses acteurs privés, peu sensible aux pressions des acteurs communautaires ; et de l'autre côté l'État grec, petit pays récemment démocratisé, ayant adopté toutes les grandes politiques de l'UE pour augmenter son poids géopolitique et ses chances de prospérité, d'où une situation beaucoup plus **vulnérable vis-à-vis des autorités européennes** (en particulier la BCE). En clair, selon que vous serez puissant et autonome (ou pas) dans le système européen, la volonté de votre peuple comptera différemment...

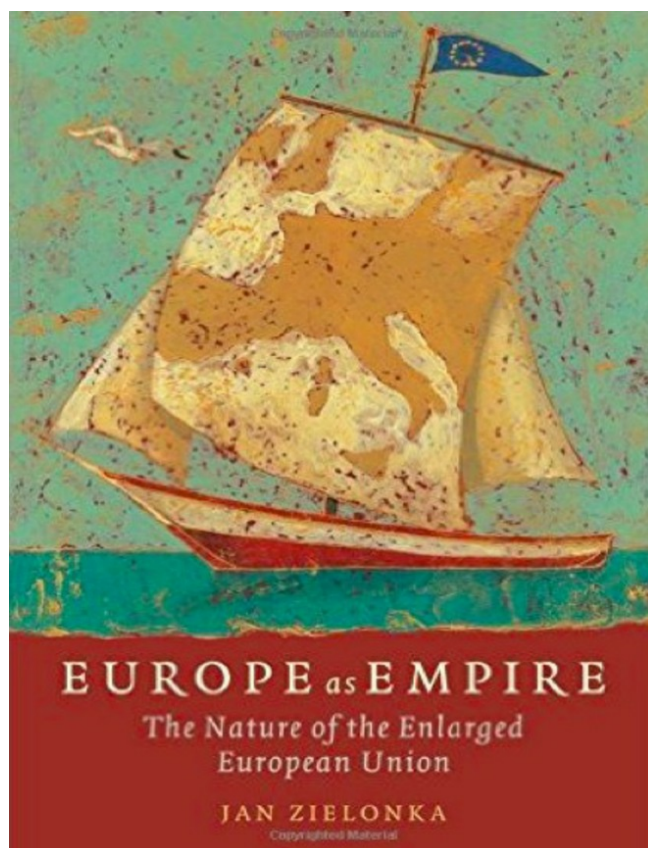
Un hybride dysfonctionnel entre fédération et empire

Le cas grec est particulièrement symbolique et révélateur : à la jonction entre la crise de la zone euro et la crise des réfugiés, le sort fait au pays témoigne de l'incomplétude de la construction européenne, que ce soit dans un sens fédéral ou... impérial. Dans le premier cas, une monnaie unique « politiquement optimale » aurait impliqué des mécanismes pérennes et légitimes de transferts et de redistribution, comme le rappelle Kathleen McNamara dans un excellent ouvrage en anglais **sur le futur de l'euro**. Au contraire, les règles et les institutions nouvelles bâties à la hâte pendant la crise dite des dettes souveraines sont essentiellement le fruit de négociations intergouvernementales, qui ont consacré la loi du plus fort et du plus solvable.

Dans le second cas, une puissance impériale se serait préoccupée du sort d'une de ses « marches », en pleine descente aux enfers économique et incapable de gérer seule un afflux d'exilés venus d'un Moyen-Orient en décomposition. Au contraire, la Grèce reste prisonnière d'une dette d'autant plus insoutenable que les politiques qui lui sont imposées découragent l'investissement productif, tandis que l'absence de solidarité intra-européenne menace de faire du pays un immense camp de réfugiés. Et si cette puissance impériale avait réellement eu l'ambition de se distinguer par son *soft power* et son attractivité sur le long terme, elle ne se serait pas commise **dans un accord cynique** avec un régime turc en pleine dérive autoritaire, sans même utiliser ses propres moyens de pression, sans oser agir sur ses propres opinions publiques et surtout sans rien régler sur le long terme.

Le constat de l'inaboutissement de l'UE en tant que fédération est banal. Il se repère notamment dans la faiblesse des ressources au niveau fédéral, et surtout dans l'absence de souveraineté d'un peuple européen en tant que tel. **Le constat de l'inaboutissement de l'UE comme empire peut paraître plus surprenant. Pourtant, à moins de n'envisager les empires que sous leurs formes passées, l'usage du terme n'est pas si farfelu.** Il faut citer ici les travaux stimulants des chercheurs Jan Zielonka, qui de manière provocante a qualifié l'UE **d'empire « néo-médiéval »** ; et surtout Magali Gravier, qui a réfléchi avec beaucoup de rigueur sur le processus mixte **de fédéralisation et d'impérialisation** de l'UE.

D'abord, le concept d'empire permet de resituer la construction contemporaine de l'UE dans une histoire longue où les tentatives d'intégration supranationale n'ont pas manqué, mais ont régulièrement échoué après que la chute de l'Empire romain a donné le signal d'une diversification et d'un durcissement pluriséculaire des frontières territoriales, linguistiques, juridiques, religieuses, économiques... internes au continent. Ensuite, le concept paraît adéquat pour évoquer un système politique européen composé de plusieurs entités, non stabilisé sur le plan territorial, doté d'un centre



capable d'affecter la destinée de ses périphéries (internes ou externes) formellement souveraines, sur la base d'une « mission civilisatrice » qu'il s'est auto-attribuée.

La « réunification » du continent européen s'est ainsi faite au nom d'idéaux de prospérité et de démocratie, chaque élargissement ayant incité l'UE à se pencher sur le sort de nouveaux voisins dont elle espère contribuer à la stabilisation, en échange d'une association voire d'une perspective d'adhésion future. Après les élargissements successifs, la sortie programmée du Royaume-Uni vient de confirmer le caractère mouvant de la dynamique territoriale de l'Union, qui peut s'étendre mais aussi se rétracter. De plus, il est clair que les faibles ressources des États des périphéries méridionale et orientale les placent en situation de subalternité vis-à-vis des États les plus anciens et les plus puissants, comme la Grèce en a par exemple fait l'expérience, ou encore la Bulgarie et la Roumanie qui ont vu la libre circulation de leurs ressortissants temporairement limitée après leur adhésion.

Le modèle a cependant des ratés. Contrairement aux États-Unis, l'UE ne dispose pas d'une conception commune et substantielle d'une « raison d'État européenne », ni de procédures internes pour la dégager. C'est le résultat d'une limite évidente de l'UE comme empire, à savoir la faiblesse singulière de son cœur dirigeant, en particulier en ce qui concerne les politiques régaliennes (diplomatie, défense). Cette dernière caractéristique s'explique elle-même par l'hétérogénéité des préférences et des intérêts des États membres, depuis l'atlantisme des États marqués par la domination soviétique jusqu'à la diplomatie allemande centrée sur les exportations, en passant par l'évolution « occidentaliste » d'une France possédant des liens privilégiés avec son ancien « pré carré » africain.

De ce point de vue, la promotion du multilatéralisme sur la scène internationale tourne rapidement à vide lorsque les Européens sont directement confrontés aux conséquences de l'éclatement des frontières au Moyen-Orient, de la fragilisation des États du Sahel ou de la volonté russe de préserver son influence sur son étranger proche. *Comme le remarquait récemment Michel Foucher dans [Le Débat](#), « on s'en est tenu à penser en termes de "voisinage" à stabiliser et [à] convertir aux vraies valeurs. Mais le voisinage n'est pas une catégorie stratégique et l'on ne fonde pas une politique extérieure sur les seules valeurs ».* Au demeurant, celles-ci ont été allègrement négligées dans la crise des réfugiés. Si l'ensemble des dirigeants européens a été incapable de gérer ce problème avec une vision de long terme, les élargissements à l'Est ont posé le problème spécifique de devoir composer avec des sociétés hostiles au multiculturalisme, et à une ingérence supranationale en la matière, [pour des raisons historiques évidentes](#).

Outre un déficit de légitimité par les résultats, que ce soit en termes géopolitiques ou de bien-être social, la construction hybride de l'UE souffre par ailleurs d'un déficit de légitimité populaire dans sa prétention à prendre des décisions contraignantes pour ses populations. Cela n'est pas nouveau, mais se voit de plus en plus, tout en étant de moins en moins accepté, pour une raison déjà évoquée : le processus d'intégration possède une logique endogène à l'approfondissement, toujours plus susceptible de déstabiliser les équilibres sociopolitiques internes à chaque État.

Or, comme l'UE n'est pas une fédération, il n'y a pas d'exécutif européen unitaire, responsable devant le Parlement et faisant adopter ses lois par une majorité de représentants, elle-même constituée sur la base d'un contrat clair de gouvernement. Et comme l'UE n'est pas non plus un empire classique, son noyau dirigeant se définit plutôt, selon les termes de Magali Gravier, [comme une « strate »](#) où se mêlent les acteurs supranationaux et/ou nationaux qui décident des politiques mises en commun de manière différenciée. Dans ce modèle, tous les États participent à la prise des décisions communautaires, tout en devant les appliquer dans leur propre espace territorial : ils sont à la fois centres et périphéries du système politique de l'UE. En même temps, certains États sont clairement plus puissants que d'autres, que ce soit à l'intérieur du noyau dirigeant de l'UE ou dans les rapports entre périphéries étatiques soumises aux règles communautaires.

À cet égard, la crise de la zone euro constitue à nouveau un cas d'école. Son intégration s'est poursuivie depuis 2010, mais les possibilités d'intervention populaire ont été minimisées, de même que les marges de manœuvre accordées aux États les plus faibles. Pressions pour des changements gouvernementaux allant jusqu'à la mise en place indirecte de technocrates (Monti en Italie, Papademos en Grèce pendant un temps), découragement des velléités référendaires ou injonctions aux parlements élus, chantage coercitif de la BCE si cela ne suffisait

pas : une bonne palette de techniques *disciplinaires* a déjà été utilisée. S'agissant de la monnaie unique, la « méthode des petits pas » continue donc, mais à marche forcée...

Dans cette perspective, tout semble d'ailleurs réuni pour que la politisation des enjeux européens dresse les peuples les uns contre les autres, plutôt que de fonder des coalitions partisanes sur le fond des politiques publiques.

Un système politique a-démocratique... voué à le rester ?

Deux types de contradictions sont généralement apportés à ceux qui déplorent le manque de légitimité démocratique de l'Union. D'une part, certains mettent en avant les mécanismes de représentation, fussent-ils indirects, qui ne font pas des décisions européennes des oukases tombés du ciel, mais plutôt des produits de négociations entre des responsables élus ou nommés par les États membres. D'autre part, certains estiment qu'il n'est pas pertinent de vouloir calquer sur l'UE un type de démocratie propre à l'État-nation, et soulignent que les institutions de l'Union ont le mérite de limiter un pouvoir d'État potentiellement dévastateur, en le dispersant sur plusieurs niveaux et en forçant au compromis. Ces arguments sont cependant insatisfaisants.

- Premièrement, même si les États membres sont bien représentés au niveau communautaire, la « chaîne de délégation » du pouvoir entre le peuple supposé souverain et les responsables qui le gouvernement s'est bien allongée. Cela a considérablement augmenté l'autonomie de ces mêmes responsables et les possibilités d'interférence d'autres acteurs non représentatifs. D'autant plus que par définition, chaque peuple ne peut sanctionner ou récompenser que ses propres représentants, et *jamais* les coalitions *ad hoc* qui se sont nouées pour faire avancer l'intégration.
- Deuxièmement, **la séparation et l'équilibre des pouvoirs ne suffisent pas à fonder une légitimité démocratique**. Comme le rappelle [Christopher Bickerton](#), dans une démocratie moderne, ces éléments ne sont que des autolimitations d'un pouvoir souverain, reposant *in fine* sur le peuple, lui-même représenté sur la base de « *l'égalité politique de chaque individu* », c'est-à-dire le vote populaire. Or, en dehors d'élections pour le Parlement européen qui ne déterminent la composition que d'un maillon du processus décisionnel de l'UE (pas le plus puissant), les sociétés européennes ont largement été négligées pendant la construction du bel édifice sur lequel elles sont invitées de temps en temps à se prononcer par référendum, avec le risque que la réponse ne convienne pas à ceux qui avaient décidé de poser la question. D'où la tentation de reposer la question pour une réponse plus satisfaisante (cela s'est vu en Irlande), ou carrément de défaire la réponse par une autre procédure (cela s'est vu en France).
- Troisièmement, les deux contre-arguments cités plus haut ne résolvent en aucune manière un problème majeur en démocratie, à savoir la quasi-irréversibilité de certains choix politiques inscrits dans les traités, qu'il s'agisse des dispositions qui favorisent les variantes les plus concurrentielles du capitalisme et obligent toutes les économies à tendre vers ce modèle, ou encore des dispositions qui gravent dans le marbre certains privilèges institutionnels, [comme pour le statut de la BCE](#). Étant donné la désynchronisation des rythmes politiques et sociaux, ainsi que la faiblesse notoire d'une gauche de transformation dans bon nombre d'États de l'UE à 27, la perspective d'une vague de victoires assez proches dans le temps, dans assez d'États membres susceptibles de lancer une révision des traités dans un sens plus démocratique, apparaît fort douteuse (ceci est une litote).

L'hypothèse est d'autant plus hasardeuse que **les arrangements passés pèsent lourd dans l'inertie institutionnelle**, face au déficit de légitimité démocratique. Il est amusant (ou désespérant...) de voir que l'économiste [Nicholas Kaldor](#) avait annoncé dès 1971, dans un texte intitulé « The Dynamic Effects Of The Common Market », pourquoi une union économique et monétaire ne pouvait pas *précéder* une union politique, mais devait plutôt en *procéder*. Une telle union a en effet tendance à creuser les divergences entre les régions à forte compétitivité et les autres, de telle sorte que seule une intégration fiscale, nécessitant une légitimité démocratique, serait capable de corriger ces déséquilibres. Or, une fois que ces derniers ont été creusés sans mécanisme accepté de transferts, leur existence décourage tout consentement populaire : celui des peuples appelés à verser leurs surplus à d'autres, ou celui des peuples receveurs si ces versements sont assortis de conditions draconiennes.

Plus fondamentalement, la façon dont l'UE tout entière s'est construite rend délicate une union politique fondée sur l'intégration civique des peuples européens. C'est ce que démontre magistralement Stefano Bartolini, dans un ouvrage malheureusement non traduit en France, *Restructuring Europe*. Il y observe que **la démocratie moderne n'a pris que dans un contexte historique singulier** : celui où la monopolisation de l'autorité politique par un « centre » (en l'occurrence celui de l'État-nation) a coïncidé avec une superposition inédite de frontières militaires, juridico-administratives, économiques et culturelles, au sein desquelles la loyauté des sujets s'est transformée en une loyauté de citoyens équipés de droits civiques, politiques et sociaux.

En somme, la confrontation pacifique et démocratique des intérêts a été rendue viable grâce à un long processus de construction étatique, puis nationale, puis démocratique, qui n'est d'ailleurs pas allé sans conflits, et même répression de certaines identités. Bartolini remarque au passage que c'est dans les configurations où les trois types de constructions ont été ramassés dans le temps, que le nationalisme a été une arme politique particulièrement puissante, voire destructrice. De quoi tempérer les ardeurs à vouloir construire au forceps un peuple européen pour réaliser le rêve fédéral. Car, et c'est là le deuxième temps de la démonstration du politiste italien, la construction européenne a consisté à démanteler partiellement tous les types de frontières superposées au niveau national, sans les reconstruire au niveau de l'UE.

En effet, le territoire physique de l'UE est mouvant et tend à l'expansion, le marché commun est particulièrement ouvert à la globalisation productive et financière, les systèmes légaux publics de l'UE ne sont plus considérés comme les seuls producteurs de droit (comme en atteste la reconnaissance croissante de normes globales et/ou d'origine privée), et ce sans qu'un sentiment significatif d'appartenance commune ait été créé. La consolidation du centre européen par les élites dirigeantes de l'UE, mais sans possibilité d'intégrer les citoyens dans une communauté politique préalablement structurée sur les plans territorial, juridique, économique et culturel, nourrit l'impuissance des électeurs nationaux. Il ne faut dès lors pas s'étonner de leur loyauté déclinante envers leurs systèmes représentatifs et les traditionnels partis de gouvernements, ni de leurs réponses déplaisantes lorsqu'ils sont invités à s'exprimer sur des enjeux spécifiquement européens.

Comment échapper au statu quo ?

Alors que faire ? Depuis le vote en faveur du Brexit, les dirigeants européens semblent particulièrement **désorientés**. Auparavant, les projets d'évolution institutionnelle qui ont circulé dans la sphère européenne, en particulier concernant la zone euro, n'incitaient pas à l'optimisme. Le « **rapport des cinq présidents** » (de l'Union, de la Commission, de la BCE, de l'Eurogroupe, du Parlement) proposait *grosso modo* de poursuivre dans la voie des « réformes structurelles », dans le cadre d'une compétition interne inchangée et d'une Union des marchés et des capitaux n'organisant aucunement une meilleure répartition des salaires et des investissements. Quant à l'Allemagne, **il est peu probable** qu'elle accepte une union politique sans règles supplémentaires allant dans le sens d'une discipline budgétaire et monétaire.

Assurément, nous voilà à un seuil où la tension entre la poursuite de l'intégration européenne et le consentement des populations a été aiguisée. Confrontés à des crises pour lesquelles ils n'ont pas d'instrument de résolution, les dirigeants européens sont voués soit à subir les événements ; soit à assumer des



coopérations plus souples et différenciées, quitte à « dés-intégrer » certaines politiques communes ; soit à procéder à plus d'intégration uniforme, mais en recourant de manière plus intense à des moyens coercitifs envers les États et/ou leurs populations récalcitrant(e)s.

Ce qui est sûr, c'est que le principe « un homme, une voix » ne peut suffire à une démocratie européenne, au risque que le règne de la majorité ne voue les nations les plus petites à une minorité perpétuelle, et à des règles éventuellement contradictoires avec leurs arrangements socio-économiques, qui ne pourront jamais être balayés en quelques années. Le risque est alors de se retrouver dans une paralysie institutionnelle, étant donné l'extrême difficulté à obtenir des « super-majorités » pour dépasser le *statu quo*. Or, aujourd'hui, l'Union et surtout la zone euro connaissent à la fois une tendance à l'inertie et un biais institutionnel favorable à des politiques néolibérales qui ne conviennent pas à tous les pays.

Pour échapper à ce dilemme, le chercheur Fritz Scharpf a proposé [dans une note pour l'institut Max Planck](#) de libérer « l'autonomie des choix politiques » : sortir des traités les règles économiques, qui doivent être débattues régulièrement ; confier l'initiative des lois à d'autres acteurs que la Commission, plus représentatifs ; adopter la règle majoritaire au Parlement et au Conseil pour les décisions ordinaires ; mais prévoir des conditions pour que des États membres puissent échapper à une législation donnée, si cela contrevient à des choix ou des intérêts nationaux fondamentaux. En somme, il s'agirait d'**organiser de manière plus démocratique l'intégration différenciée qui existe déjà**. Scharpf lui-même reconnaît cependant qu'une crise violente serait nécessaire pour pousser à de tels arrangements.

Dans tous les cas, il est évident que la transformation du système européen se fera dans un contexte chaotique et conflictuel : soit parce que l'ampleur des chocs économiques ou géopolitiques contraindra les élites européennes à abandonner leurs anciennes préférences, soit parce qu'un ou plusieurs États contreviendront aux règles imposées (selon le modèle de « [sortie des traités](#) » défendu par le candidat Mélenchon en France), soit parce qu'ils choisiront carrément de sortir (à l'instar du Royaume-Uni). Quant à la poursuite du *statu quo*, elle ne promet pour l'instant qu'une déstabilisation plus lente, principalement *via* les espaces politiques nationaux...