

## L'Union européenne face aux populismes



Yves Surel

**Yves Surel** est professeur de science politique à l'Université de Paris II et enseigne à Sciences Po Paris et à l'Institut des Hautes Études de l'Amérique latine. Directeur de la collection « Logiques politiques » chez L'Harmattan, il est responsable avec Emmanuel Négrier du groupe « Politiques publiques » de l'Association française de science politique (AFSP).

Plusieurs élections récentes ont remis sur le devant de la scène la question du populisme en Europe. Les élections cantonales françaises de mars 2011 ont ainsi ramené le Front national à un niveau comparable à celui des années 1990 et du début des années 2000 (autour de 15%), tandis que les élections législatives en Finlande d'avril 2011 portaient le parti des « Vrais Finlandais » à la troisième position avec 19% des suffrages. Avant elles, l'arrivée du parti de Geert Wilders dans la coalition gouvernementale néerlandaise (son Parti de la Liberté constituant désormais la troisième force politique du pays avec 24 sièges), comme le score important obtenu par le Parti des Démocrates suédois aux élections législatives (5,7% des suffrages et 20 sièges pour la première fois), avaient déjà ranimé des débats et des controverses autour de ce phénomène politique particulier qu'est le populisme et donné à son extension un véritable cadre européen.

Ces débats sont certes récurrents depuis les succès du FPÖ dans les années 2000 en Autriche, qui avaient conduit plusieurs États-membres de l'Union européenne à se prononcer en faveur de mesures « disciplinaires » à l'encontre du gouvernement autrichien de l'époque. Plus qu'une condamnation formelle des instances communautaires, les « sanctions » alors adoptées portaient essentiellement sur la suspension des relations bilatérales officielles entre l'Autriche et les 14 États-membres et reposaient sur la volonté plus ou moins explicite d'affirmer une certaine unité de valeurs et de sauvegarder « l'esprit » de la démocratie en Europe. La « crise autrichienne » eut quelques conséquences institutionnelles, qui seront évoquées

plus loin, mais elle marque surtout, avec le recul, la première réaction collective à un phénomène qui était alors « localisé » dans certains pays, avant de devenir une « pathologie » commune aux systèmes politiques nationaux.

Depuis cette époque et en liaison avec les évolutions récentes, les succès électoraux de tels mouvements sont souvent vus en effet comme un indicateur autant qu'un vecteur de la crise plus ou moins diffuse que connaîtraient tout à la fois les systèmes politiques en Europe et l'intégration européenne. Conséquence de la globalisation et de l'intégration pour certains, en nourrissant des crispations nationalistes, ce populisme contemporain est aussi parfois attaché à un sentiment croissant de coupure entre gouvernants et gouvernés alimenté par des scandales multiples. L'émergence ou la réactivation de formations et de discours extrémistes, dénonçant pêle-mêle élites classiques, institutions supranationales et/ou populations immigrées sont vues en outre comme un danger possible pour les institutions et les organisations représentatives classiques.

Comment dès lors analyser ces partis et ces leaders politiques taxés de « populisme » ? Est-il possible notamment de déceler une cohérence d'ensemble dans ces mouvements, tant sur le plan idéologique que du point de vue des organisations et des leaders politiques concernés ? Est-ce enfin un phénomène politique pour partie corrélé à l'Union européenne, dont il serait susceptible de déstabiliser les institutions ou la dynamique d'ensemble ?

### I - Les visages du populisme contemporain

L'analyse du populisme comme idéologie ou comme catégorie particulière de mouvements politiques n'est pas nouvelle et date logiquement des premières « manifestations » historiques du populisme. Plusieurs auteurs isolent ainsi les mouvements *narodniki* dans la Russie tsariste de la fin du XIX<sup>e</sup>

siècle et le *People's Party* aux États-Unis à la même époque comme étant sans doute les deux premières occurrences du « phénomène populiste »<sup>1</sup>.

1. Cf. l'une des premières analyses systématiques du populisme, restée classique : Gellner, Ionescu, 1969.

Ces deux mouvements à la fois idéologiques et partisans se rapprochaient, il est vrai, sur plusieurs points : dénonciation des élites et des institutions politiques en place comme étant corruptrices et comme ayant confisqué le pouvoir légitime du peuple ; volonté de restaurer une forme d'âge d'or du lien politique et social, en replaçant le peuple au cœur des logiques institutionnelles et des justifications du régime. C'est ce qui explique sans doute aussi l'image floue et contrastée associée dès l'origine à ces différents phénomènes politiques, tour à tour décrits comme démocratiques et antipolitiques (Schedler, 1996), ou encore, définis comme un cadre idéologique cohérent et/ou comme une classe hétérogène de mouvements politiques divers.

### Les usages historiques du terme «populisme»

Ces confusions et ces atermoiements n'ont cessé de se multiplier par la suite. D'abord, parce que le terme de « populisme » a été depuis appliqué à une grande variété de mouvements politiques à des périodes différentes et dans des contextes socio-politiques singuliers. Ce fut le cas par exemple à plusieurs reprises dans les pays latino-américains, où certains partis ou leaders, comme Péron et ses héritiers, ont pu être taxés de « populisme »<sup>2</sup>. La qualification contemporaine de partis européens souvent très différents les uns des autres en constitue un autre exemple, l'appellation de « populistes » ayant pu indifféremment être appliquée à des partis comme la Ligue du Nord en Italie, le Vlaams Belang en Belgique ou le Front national en France, ou encore, de façon plus circonstancielle, à des leaders politiques plus « centraux » (Berlusconi, Chirac ou encore Blair ont pu « bénéficier » de cette catégorisation)<sup>3</sup>.

À cette dispersion des phénomènes identifiés comme « populistes » s'ajoute de plus une dilution du sens premier, en raison principalement de l'usage médiatique et péjoratif du terme. Dans la plupart des médias européens ou dans le débat public, le « populisme » tend de plus en plus en effet à être considéré comme une dérive dangereuse qui rapprocherait ses émules de la démagogie ordinaire. Les récentes prises de position des acteurs politiques européens (lesquelles ? on dit en fin de textes que l'UE est très timide, ce qui est vrai), soit dans un cadre domestique, soit à l'échelle européenne, sont de ce point de vue typique de cet usage dépréciatif, qui vise à délégitimer plus ou moins efficacement l'adversaire.

Cette dérive péjorative n'est cependant pas systématique. Ainsi, aux États-Unis, être « populiste » est souvent considéré comme un aspect positif, qui « signale » une certaine proximité de l'acteur ou de l'organisation politique ainsi désignés à l'égard du peuple. Le président Clinton fut par exemple souvent taxé de « populiste », ce qui attestait plutôt, pour

nombre de médias américains, de sa capacité à rester proche de son électorat.

### Les trois dimensions principales du populisme

Au-delà des usages historiques, pratiques et politiques du terme, ce qui frappe cependant du point de vue de l'analyse, c'est l'extrême difficulté à donner un contenu à peu près accepté et stabilisé au populisme. Plusieurs pistes de clarification sont possibles autour des trois dimensions principales que nous avons choisi d'évoquer ici, parce qu'elles constituent les perspectives d'analyse les plus courantes et complémentaires du phénomène en science politique

- le populisme comme *dimension nécessaire de la démocratie*
- le populisme comme *schème idéologique récurrent*
- le populisme comme *ressource discursive* attachée à certaines positions occupées par un leader ou un parti politique dans un système donné.

Sur le premier point, (ce qui alimente d'ailleurs une partie de la confusion), il n'est sans doute pas inutile de rappeler que le populisme est pensé depuis longtemps par la théorie politique comme *l'une des tensions essentielles de la démocratie*<sup>4</sup>. En tant que principe d'organisation et de légitimation du pouvoir fondé sur la souveraineté du peuple, le populisme recouvre en effet l'une des deux dynamiques constitutives de la démocratie avec la logique constitutionnaliste, souvent attachée à l'État de droit. Bien plus que les deux « piliers » de la démocratie, le populisme et le constitutionnalisme sont même souvent posés dans une relation d'équilibre. Ainsi, la logique populiste est-elle conditionnée par le respect de règles procédurales (pour les élections notamment) garanties par les dynamiques constitutionnalistes. Symétriquement, le constitutionnalisme bute sur le rappel constant de la légitimité fondamentale du peuple (Cf. le principe d'auto-limitation que de nombreuses cours s'appliquent à elles-mêmes).

C'est ce qui explique que le populisme soit souvent vu de manière positive aux États-Unis, où il nourrit le rappel constant d'un nécessaire respect du peuple. Inversement, c'est ce qui alimente parfois les critiques plus ou moins explicites formulées à l'égard du système de gouvernement européen, souvent taxé de « régulateur » et de non démocratique, en raison de la faiblesse des mécanismes institutionnels organisant et structurant la légitimation des décisions par le peuple. L'élection du seul Parlement européen au suffrage universel (qui plus est, avec des taux de participation souvent faibles) constitue de ce point de vue la seule dimension « populiste » du système de gouvernement européen, alors même que le rôle de la Cour de justice a été abondamment souligné tout au long du processus d'intégration.

2. Sur le populisme en Amérique Latine analysé d'un point de vue comparatif, voir l'ouvrage récemment traduit de Laclau (2008).  
3. Mény Y., Surel Y., 2000.

4. Cf. ce rappel bien posé par Canovan (1999) ou par Leca (1994).

Au-delà de cette acception initiale, un autre prisme possible d'appréhension du populisme consiste à le voir comme *un schème idéologique récurrent*, qui s'articule à d'autres idéologies plus complexes.

L'examen des discours taxés de « populistes » laisse en effet entrevoir des éléments constants autour de trois propositions fondamentales :

- En liaison avec le point précédent, le rappel que tout pouvoir dérive nécessairement du peuple, que ce dernier soit défini sur une base nationaliste ou par référence à certains groupes sociaux spécifiques (« le peuple contre les gros » par exemple, comme l'a montré Pierre Birnbaum, 1979) ;
- L'idée que les institutions et les acteurs politiques ont travesti cet idéal en détournant l'exercice effectif du pouvoir de l'exigence première de respect du peuple souverain, ce qui donne lieu le plus souvent à des discours pointant la trahison des élites politiques, sociales ou économiques<sup>5</sup> ;
- La volonté de restaurer un ordre plus ancien et/ou plus légitime garantissant, lui, la souveraineté du peuple et de ses représentants.

Parce que ce schème idéologique à trois entrées est extrêmement simpliste, il est également malléable et « soluble » dans d'autres cadres idéologiques plus complexes. Le populisme, en ce sens, peut être indifféremment de gauche ou de droite en fonction de l'acception donnée au peuple, en fonction des élites ou des institutions dénoncées et, enfin, en fonction de formes de « restauration » espérées par ses promoteurs.

Et c'est sans doute cette malléabilité ou cette flexibilité qui explique que le populisme soit aussi parfois décrit comme *une ressource idéologique et discursive* accessible à certains leaders ou partis occupant des positions ou des fonctions particulières dans un système politique donné. Plusieurs analyses ont ainsi tenté de montrer que le populisme pouvait devenir un registre discursif plus ou moins durablement mobilisable en fonction des stratégies portées par certains acteurs politiques (Mény, Surel, 2002). Ainsi, pour les partis situés aux marges du système, le populisme est souvent un « marqueur » aisé, leur permettant de faire entendre une différence à l'égard des partis ou leaders plus enracinés, mais c'est également de ce fait un moyen de capter des clientèles électorales diversifiées, attirées par ce rejet plus ou moins

violent des institutions et des organisations classiques. Le label de « populiste » apposé actuellement à certaines figures politiques, comme Jean-Luc Mélenchon dans le cas français, ou Geert Wilders aux Pays-Bas, s'explique ainsi largement par cette volonté exprimée par ces acteurs de se poser en alternative possible à des partis « compromis » par leurs expériences gouvernementales.

Mais, il est possible d'observer également un usage plus circonstanciel du discours populiste chez des acteurs politiques plus « centraux », en particulier en période électorale. L'intérêt du discours populiste tient alors pour l'essentiel au souci d'obtenir les ralliements les plus divers possibles au sein de l'électorat et de nourrir l'idée que le candidat ou le parti en question est bien le mieux placé pour servir les intérêts du peuple. L'un des exemples les plus caractéristiques de cette stratégie électorale ponctuelle reste sans doute la campagne présidentielle de 1995 en France, lorsque le candidat Chirac, soucieux de se distinguer du Premier ministre de l'époque, Édouard Balladur, souvent présenté comme le candidat de la droite « classique », fut conduit à délivrer un discours de « rupture », dénonçant notamment la « fracture sociale » et les élites politico-administratives en place (Mény, Surel, 2000).

On le voit, même lorsque l'on tente de lui assigner une catégorie d'analyse, le populisme se laisse difficilement appréhender. Tantôt vu comme une dimension essentielle de la démocratie, tantôt comme un ensemble de schèmes idéologiques simples et assimilables par différents courants politiques, il peut enfin être entendu comme un arsenal de discours et de postures mobilisables de façon plus ou moins durable par les acteurs politiques. Les trois dimensions sont bien sûr associées : si les discours à tonalité populiste ont une certaine efficacité, c'est d'abord et avant tout parce qu'ils reposent, plus ou moins explicitement, sur l'invocation du peuple souverain au cœur de tout discours « démocratique »<sup>6</sup>. Et si les partis qui s'identifient le plus durablement à cette forme idéologique flexible sont si décriés, c'est aussi parce que la valorisation excessive du pilier populiste tend à nier toute légitimité à l'autre pilier fondamental de la démocratie, l'État de droit. En tout état de cause, loin de la dénonciation ou de la stigmatisation, l'analyse du populisme ne peut se faire sans lui reconnaître ce caractère éclaté et variable.

5. Cf. comme exemple récent, l'ouvrage publié de Jean-Luc Mélenchon, *Qu'ils s'en aillent tous !*, Paris, Flammarion, 2010.

6. Hans-Georg Betz, l'un des spécialistes du populisme européen, pointe cette ambiguïté en interrogeant leur double identité « extrême et démocrate » (Betz, 2004)

## II - Populismes et Union européenne

Ces mêmes caractéristiques (une apparente simplicité, une grande variété d'usages, une légitimité ambiguë) se retrouvent à l'évidence lorsque, resserrant la focale, on tente d'analyser les « liens » entre l'Union européenne et le populisme sous ses différentes formes. Même si, on va le voir, la position la plus courante est celle d'un rejet plus ou moins violent des formes actuelles de l'intégration européenne, voire du projet lui-même, une grande diversité de discours, de positions et de propositions reste identifiable dans l'ensemble des acteurs ou des organisations qualifiés de « populistes ». Plus qu'un refus systématique du projet européen, on trouve ainsi une gamme extrêmement variée de réactions et d'analyses à l'égard de l'Union européenne.

### La dénonciation de l'UE comme « système politique »

À première vue, les choses paraissent claires : parce qu'elle est souvent vue comme un système de gouvernement caractérisé par la faiblesse des mécanismes électoraux, par le poids du droit communautaire et des institutions juridictionnelles caractéristiques de l'État de droit, bref par ce que d'aucuns appellent le « déficit démocratique », l'Union européenne apparaît ordinairement comme une cible aisée du discours populiste.

Ainsi, si l'on prend le cas de Geert Wilders, son évolution vers des positions de plus en plus extrémistes, axées pour l'essentiel sur la dénonciation de l'Islam, a d'abord été construite autour d'enjeux européens. C'est en effet sur la question de la possible intégration de la Turquie à l'UE que Wilders quitte en 2004 le parti libéral-conservateur (VVD) pour créer le Parti de la Liberté (« Partij voor de Vrijheid », PVV). Depuis, ses positions relatives à l'Europe n'ont pas cessé de tourner autour des thèmes de la confiscation des libertés du peuple par l'effet d'un projet d'intégration qu'il faut tout à la fois réformer et freiner. Dans une interview au site Euronews, Wilders affirmait ainsi en 2009 : « Je crois qu'aucun autre pays ne devrait rejoindre l'Europe. Je suis favorable à l'idée de voir la Roumanie et la Bulgarie sortir de l'UE. Mon parti a voté contre la ratification du traité relatif à l'adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie au Parlement néerlandais »<sup>7</sup>. Bien qu'élu lui-même au Parlement européen, Wilders demande en outre régulièrement la suppression d'une institution qu'il voit comme illégitime, car ne représentant aucun « peuple européen ».

Même idée de « confiscation » au sein du Front national en France, qui voit dans l'Europe, un projet dangereux pour les intérêts du peuple français. Dans le programme présenté par le parti sur son site, sous l'entrée « Europe », on trouve le constat suivant : « L'Europe de Bruxelles, hydre tentaculaire aux mul-

tiples ramifications, s'octroie, avec la complicité des gouvernements européens, des compétences d'attribution dans pratiquement tous les domaines de la vie politique, économique, sociale, culturelle ou scientifique »<sup>8</sup>. En découlent des propositions qui visent notamment à rejeter le principe même d'une citoyenneté, à refuser les coopérations attachées à certaines agences sur les questions de sécurité ou d'immigration et à encourager la renégociation des traités dans un sens plus conforme aux intérêts des « États souverains ».

Les positions des Démocrates suédois, pour citer un dernier exemple, sont de ce point de vue, extrêmement convergentes, ceux-ci demandant une renégociation des traités dans le sens d'une reconnaissance de la souveraineté des États, et envisageant de sortir de l'UE au cas où de telles demandes ne pourraient être satisfaites<sup>9</sup>.

Conséquences possibles, parmi d'autres, de ces revendications nationalistes, la suppression de l'euro et le retour des monnaies nationales figurent le plus souvent dans les programmes de ces partis, l'euro étant généralement vu comme une erreur historique majeure, coupable d'avoir dilué pratiquement et symboliquement le pouvoir monétaire rattaché à l'État-nation.

Ces différents exemples, au-delà des particularités propres à chacun des partis et à la diversité des contextes socio-politiques nationaux, attestent à l'évidence de l'existence d'une série de positions convergentes aux partis nationaux-populistes, pour reprendre la catégorisation proposée notamment par Pierre-André Taguieff (Taguieff, 2007). L'Europe, parce qu'elle est assimilée à un système politique exogène, et parce qu'elle serait animée par une élite majoritairement technocratique, ne bénéficiant pas de la légitimité du suffrage, constituerait un double danger, pour la souveraineté nationale et pour les intérêts du peuple. Les revendications de ce type renvoient ainsi le discours populiste à un nationalisme assez classique, dont la déclinaison à l'égard de l'intégration européenne est souvent taxée de « souverainisme ». Et de ce point de vue, l'un des mouvements politiques récents les plus emblématiques de cette articulation entre nationalisme classique et rejet de l'intégration européenne reste sans doute la formation britannique UKIP (United Kingdom Independence Party), créée dans les années 1990 avec l'objectif avoué de dénoncer l'emprise de l'Union européenne sur les institutions et les politiques de la Grande-Bretagne.

8. [http://www.frontnational.com/?page\\_id=1185](http://www.frontnational.com/?page_id=1185), souligné dans le texte original.

9. Même si les mobilisations de type populiste en Suède ne sont pas récentes (Cf. Taggart, 1996), elles ont cependant fortement évolué ces dernières années dans le sens d'une radicalisation, passant d'un populisme du Welfare, centré sur la défense de l'État-Providence (en raison notamment du poids des populations immigrées) à un nationalisme radical plus proche des autres partis populistes européens.

7. Propos rapportés sur le site [http://www.theparliament.com/no\\_cache/latestnews/news-article/newsarticle/wilders-calls-for-romania-and-bulgaria-to-leave-the-eu/](http://www.theparliament.com/no_cache/latestnews/news-article/newsarticle/wilders-calls-for-romania-and-bulgaria-to-leave-the-eu/)

## Les populismes et les identités nationales et européenne

Ce nationalisme peut également conduire ces partis populistes à mettre en avant d'autres thématiques et d'autres revendications fondées sur le rejet de certains groupes sociaux et/ou de certaines minorités ethniques. L'un des points communs souvent souligné des discours et mouvements actuels est de ce point de vue associé au rejet parfois violent exprimé par ces partis à l'égard des populations immigrées en général et de l'Islam en particulier.

C'est le cas à l'évidence de Geert Wilders, comme on l'a déjà vu, mais c'est aussi un discours porté par d'autres leaders comme Marine Le Pen, qui réclamait encore récemment de revenir sur les accords de Schengen pour lutter plus efficacement contre les flux d'immigrés associés aux changements politiques dans les pays arabes. D'autres partis populistes, notamment dans les pays scandinaves, reprennent des arguments analogues, mais tendent à les décliner dans ce que l'on appelle parfois un « populisme du Welfare », ces formations dénonçant l'octroi de droits et de prestations en matière sociale aux populations immigrées.

Cette veine populiste n'est cependant pas propre à la droite radicale et peut être mobilisée de façon plus circonstancielle par les partis de gouvernement. À titre d'exemple, les propos tenus par Nicolas Sarkozy en juillet 2010 à l'égard des Roms présents sur le territoire français, évoquant les « problèmes que posent les comportements de certains parmi les gens du voyage et les Roms », sont assez symptomatiques de cette diffusion de représentations et de schèmes discursifs populistes.

Cette dénonciation de l'étranger, de l'immigré et, encore une fois de façon souvent plus spécifique, de l'Islam et du monde musulman, est d'autant plus importante ici qu'elle est souvent directement associée à une lecture négative du processus d'intégration européenne. L'Europe, parce qu'elle repose sur le principe de la libre circulation des personnes et parce qu'elle a pu mettre en place des dispositifs communs par le biais des accords de Schengen, est en effet vue comme l'un des facteurs explicatifs de cette intensification des flux d'immigrés. En limitant les contrôles aux frontières internes de l'UE et en peinant à structurer une réponse collective (en dépit de certaines initiatives comme avec la création de l'agence Frontex), l'Europe politique se montrerait incapable de réagir aux menaces qui pèseraient sur les États-nations. Bien plus, en favorisant le rapprochement avec des pays musulmans (intégration possible de la Turquie, coopération avec les pays du Maghreb), l'Union européenne ne ferait qu'accentuer les menaces sur l'identité et l'intégrité nationales. Cette crispation, si elle n'est pas nouvelle en soi, est donc bien l'un des traits communs à la plupart de ces mouvements, pour lesquels, plus fondamentalement, la citoyenneté euro-

péenne n'a pas d'existence propre, pas plus qu'elle n'a de légitimité à s'ajouter ou à se substituer à l'identité nationale.

### La dénonciation du « libéralisme » de l'UE

Les positions et discours tenus par les leaders ou formations parfois classés comme populistes sont cependant plus variés que ceux portant la marque de ce nationalisme classique. D'autres analyses montrent en effet une image plus contrastée, assez conforme à la diversité, voire la très grande hétérogénéité de ces acteurs populistes : ainsi, pour certains leaders ou formations politiques plutôt situés à gauche, la dénonciation de l'Union européenne, tout en s'appuyant sur le même diagnostic initiale de confiscation de la légitimité populaire, tend à insister plutôt sur les liens entre intégration européenne et logique de marché.

Cet extrait d'une interview donné au quotidien *Libération* par Jean-Luc Mélenchon, chef du Parti de Gauche en France, en réaction aux initiatives communautaires face à la crise économique est de ce point de vue assez caractéristique :

« Les propositions de la Commission vous conviennent-elles ? Contrôler a priori des États souverains par des eurocrates nommés ? Quel régime policier ! La crise est utilisée pour constitutionnaliser le libéralisme. Seule la souveraineté populaire rend légitime une décision. À quoi servent les assemblées qui contrôlent les gouvernements nationaux ? À la limite, ces propositions seraient jouables si les États-nations étaient contrôlés par une assemblée européenne souveraine. Ce n'est pas le cas ! La Commission européenne ne se rend pas compte de son insolence. *Mais la crise de l'euro a montré le manque d'intégration économique de l'UE...* Non. Il y a un manque d'intégration politique et citoyenne ! Tant qu'on ne règlera pas ce problème, on n'aura rien réglé [...]. Nous ne sommes pas en train de faire des plans de sauvetage des pays, mais un plan de sauvetage des banques qui se sont gavées de titres qu'elles ont elles-mêmes pourris par leur spéculation. *Qu'est-ce que vous proposez ?* L'Europe libérale à 27 est un piège mortel. Il faut sortir du traité de Lisbonne. L'initiative politique doit repartir de l'intérieur de l'Europe des fondateurs : la France et l'Allemagne, l'Italie et les pays du Benelux. Le peuple doit être consulté et impliqué »<sup>10</sup>.

On retrouve ici tous les accents classiques de la dénonciation populiste : confiscation de la légitime souveraineté du peuple au profit d'acteurs nommés ; asymétrie entre l'intégration économique et les mécanismes politiques ; connivence objective entre ces organes supranationaux et l'économie immatérielle

10. *Libération* du 13 mai 2010. Extrait accessible sur le site : <http://www.jean-luc-melenchon.com/2010/05/interview-dans-liberation-sur-leurope-face-a-la-crise/>



incarnée par le système financier et les banques d'affaires. Autant d'éléments qui ne sont pas sans rappeler les caractéristiques du populisme américain de la fin du XIX<sup>e</sup> siècle porté par le *People's Party* (Kazin, 1998). Il faut cependant souligner que ces partis de gauche peuvent se réclamer des valeurs de l'UE (solidarité, égalité etc.) et fonder leur critique sur de telles valeurs, ce qui n'est pas le cas des partis d'extrême droite professant la xénophobie et le rejet de l'autre.

On le voit, la variété et la fluidité des perceptions et discours populistes tenus sur l'intégration européenne sont importantes. Du discours souverainiste de rejet global du projet européen aux usages ponctuels et plus favorables de la dynamique communautaire dans les débats publics domestiques, on a là une palette de positions assez diversifiées, que les leaders ou partis populistes occupent de manière plus ou moins durable et monopolistique selon les périodes et selon les enjeux électoraux.

### III - Des « réponses » au(x) populisme(s) ?

En dépit des diversités et limites soulignées par cette analyse, la question qui revient souvent dans le débat politique et médiatique reste attachée à l'idée du « danger » représenté par ces mouvements classés sous le label de « populiste ». Leur possible accession au gouvernement, dans diverses coalitions, est ainsi souvent analysée comme pouvant provoquer une déstabilisation des relations intergouvernementales, voire remettre en cause le processus d'intégration lui-même.

#### Les réponses des institutions européennes

Les « réponses » envisagées par les institutions communautaires face aux succès électoraux de ces leaders ou organisations varient d'une période à une autre et d'un cas à un autre.

L'initiative la plus spectaculaire reste à ce jour le boycott collectivement adopté par les États-membres à l'encontre de l'Autriche, après la formation de la coalition entre les conservateurs et le FPÖ alors dirigé par Jörg Haider en 2000. Il faut rappeler cependant que ces mesures avaient un caractère uniquement bilatéral et n'étaient pas assumées par l'Union européenne en tant que telle. De plus, la « crise » ouverte par l'arrivée du FPÖ s'était conclue de manière très « diplomatique », un rapport final nuançant la gravité de cet événement politique pour ramener l'Autriche dans le cadre « normal » des institutions européennes.

Depuis lors, les réactions ont été plutôt symboliques, les instances communautaires, soucieuses de ne pas paraître s'ingérer dans les dynamiques politiques nationales, se contentant bien souvent de communiqués appelant à la vigilance ou à la mesure et parfois

Sur ce dernier point, on peut notamment faire l'hypothèse que l'Union européenne est vue de façon nécessairement différente selon que le leader ou le mouvement concernés ont ou non en perspective l'entrée dans une coalition gouvernementale : pour les acteurs politiques qui souhaiteraient figurer dans un gouvernement et qui, par conséquent, seraient directement associés aux processus de décision communautaires par le biais des différentes instances du Conseil, un discours uniformément négatif serait en effet vite perçu comme contreproductif pour la coalition sur le plan domestique comme pour les intérêts nationaux au niveau européen.

Dès lors, même s'il paraît évident de considérer le populisme, sous ses formes multiples, comme un phénomène politique bien installé en Europe (Chêne et alii, 2003), les lectures et stratégies politiques qui peuvent être rattachées aux leaders et partis populistes sont trop diverses et instables pour justifier l'idée (au moins à ce jour) d'un mouvement homogène et uniformément opposé à l'UE.

de propos publics, comme ce fut le cas au cours de l'été 2010 avec les réactions de Viviane Reding aux propos de Nicolas Sarkozy sur les Roms.

Même la modification progressive des traités n'a pas suffi à créer un outil de contrôle réellement efficace. Certes, le Traité sur l'Union européenne comporte désormais une procédure, prévue par l'article 7, qui prévoit un possible régime de sanctions à l'égard d'un État-membre, où serait constaté « un risque clair de violation grave par un État membre de principes énoncés à l'article 6 », soit des principes démocratiques attachés à la liberté d'expression et à l'État de droit. L'arsenal des sanctions prévues reste cependant assez flou, même si l'alinéa 3 de ce même article 7 dispose que « le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, peut décider de suspendre certains des droits découlant de l'application du présent traité à l'État membre en question, y compris les droits de vote du représentant du gouvernement de cet État membre au sein du Conseil ». Toutefois, les modalités, les contenus comme la durée de ce régime « d'exclusion temporaire » restent flous et l'absence d'applications concrètes en fait un arsenal théorique plutôt qu'un dispositif pratique de contrôle.

#### Des réactions européennes plutôt limitées

L'explication de ces réactions limitées peut être attachée à plusieurs facteurs.

Il est clair tout d'abord que la grande diversité des formations et situations politiques concernées par le phénomène populiste invite à la prudence. On l'a dit précédemment, les discours populistes ont un caractère composite et plus ou moins circonstanciel qui

interdit d'envisager une palette de mesures homogène et explicite.

Les institutions communautaires ont de plus peu de moyens institutionnels et surtout une faible légitimité à agir dans de tels cas. Il n'y a par exemple à ce jour aucun dispositif commun qui pourrait s'apparenter à la possibilité d'interdire une expression ou un parti politiques qui mettraient en danger le système européen à l'exemple de la disposition incluse dans la Loi fondamentale allemande de 1949, qui permet de prononcer la dissolution d'un parti qui menacerait le régime démocratique.

Autre facteur d'explication possible, le fait que le danger « objectif » de ces partis ou leaders reste (pour l'instant, du moins) bien limité : aux marges du système politique par stratégie et par choix idéologique, ces leaders ou organisations politiques ne sont que des formations d'appoint lorsqu'elles parviennent à intégrer des coalitions gouvernementales. Bien plus, comme l'a montré encore une fois l'exemple du FPÖ en Autriche, la participation au gouvernement alimente rapidement des tensions entre un discours antipolitique qui reste un « marqueur » obligé et la nécessité de composer et de « normaliser » les positions partisans. En somme, les partis populistes prennent le risque dans un tel cas de perdre cette « différence » politique qui reste leur meilleur fonds de commerce. Et leur audience électorale limitée, en tout cas pour ceux qui mobilisent de façon continue le registre populiste, rend à court terme peu probable leur arrivée au pouvoir.

Enfin, dernière explication possible, il est symboliquement difficile de remettre en cause la liberté d'expression et d'organisation politique, surtout quand ces libertés sont revendiquées par des leaders ou des formations qui entendent *a priori* garantir la souveraineté du peuple. L'ambiguïté constitutive du populisme, à la fois composante nécessaire du régime dans sa forme principielle et danger possible pour le régime dans sa forme organisationnelle, nourrit ici une contrainte forte pour les institutions en place, qui font face à des organisations qui les rejettent au nom même des principes qui en fondent la légitimité. Rarement élus, avec des compétences parfois peu lisibles pour les citoyens, les acteurs communautaires paraissent dès lors précautionneux à l'égard de mouvements qui dénoncent le « déficit démocratique » du projet européen.

On rappellera cependant, pour conclure, que le « premier » mouvement populiste aux États-Unis conduisit à des réformes institutionnelles importantes et à une refonte de l'État fédéral et de ses politiques publiques, qui sont désormais vus par les historiens comme les vecteurs, parmi d'autres facteurs évidemment, de ce que l'on appelle parfois « l'ère progressiste ». Une analyse précise de la signification de ces « mouvements » populistes comme la prise en compte d'une partie des craintes exprimées apparaissent dès lors comme autant de pistes de réflexion possible pour les élites européennes, qu'elles soient communautaires et/ou domestiques ■

## Bibliographie

---

Betz H.-G. (2004), *La droite populiste en Europe : extrême et démocrate ?*, Paris, Autrement.

Birnbaum P. (1979), *Le peuple et les gros. Histoire d'un mythe*, Paris, Grasset.

Canovan M. (1999), « Trust the People! Populism and the Two Faces of Democracy », *Political Studies*, XLVII, pp. 2-16.

Chêne J., Ihl O., Vial E., Waterlot G. (dir.) (2003), *La tentation populiste au cœur de l'Europe*, Paris, La Découverte, 2003.

Gellner E., Ionescu G. (dir) (1969), *Populism*, London, Weidenfeld and Nicholson.

Kazin M. (1998), *The Populist Persuasion. An American History*, Ithaca, Cornell University Press.

Kitschelt H., en collaboration avec McGann A. (1995), *The Radical Right in Western Europe*, Ann Arbor, University of Michigan Press.

Laclau E. (2008), *La raison populiste*, Paris, Seuil.

Leca J. (1996), « La démocratie à l'épreuve du pluralisme », *Revue française de science politique*, vol. 46, n° 2, pp. 225-279.

Mény Y., Surel Y. (2000), *Par le peuple, pour le peuple*, Paris, Fayard, 2000.

Mény Y., Surel Y. (dir.) (2002), *Democracies and The Populist Challenge*, London, Palgrave.

Schedler A. (1996), « Anti-Political-Establishment Parties », *Party Politics*, vol. 2, n° 3, pp. 291-312.

Taggart P. (1996), *The New Populism and the New Politics. New Protest Parties in Sweden in a Comparative Perspective*, London, Macmillan.

Taguieff P.-A. (2007), *L'illusion populiste. Essais sur les démagogies de l'âge démocratique*, Paris, Flammarion.

## Pour en savoir plus :

### «The Roma Issue from a European Union Perspective»



«The Roma Issue from a European Union Perspective», Note, Notre Europe, Tamara Buschek, juin 2011

Publié en anglais, ce document de Tamara Buschek revient sur les controverses suscitées par la décision des autorités françaises d'expulser en août 2010 plusieurs groupes de « Roms ». Ces événements, au même titre que la situation difficile des « Roms » en Hongrie, ont conduit les autorités hongroises à identifier l'intégration des « Roms » comme l'une des priorités de sa présidence du Conseil de l'Union européenne. Ils ont aussi conduits le Conseil européen des 23 et 24 juin à appeler à la mise en œuvre rapide du Cadre européen pour les stratégies nationales d'intégration des Roms proposé par la Commission européenne.

Dans ce contexte, cette note de Tamara Buschek présente la situation des Roms au sein de l'UE et synthétise les dispositions légales européennes relatives aux Roms (principalement en termes de libre circulation et de non-discrimination), à partir d'une « étude de cas » fondée sur les mesures prises par les autorités françaises en août 2010. Elle évoque enfin les principales initiatives des institutions européennes visant à améliorer la situation des Roms.

### La solidarité européenne à l'épreuve

Alors que la crise économique et financière frappe inégalement les pays européens depuis 2008, l'UE s'interroge sur le degré de responsabilité et la solidarité dont il faut faire preuve pour surmonter cette période difficile. C'est dans l'urgence que les Européens ont créé les mécanismes de solidarité qui faisaient défaut à leur union monétaire. Des questionnements sur les dispositifs actuels de la solidarité européenne et leurs limites sont désormais posés ouvertement.



«La solidarité européenne à l'épreuve», Notre Europe, juin 2011

Ils sont d'autant plus cruciaux qu'ils suscitent de vives tensions parmi les opinions publiques nationales et les responsables politiques européens. Ces tensions vont au-delà des questions macro-économiques : elles ont récemment porté sur les mécanismes de solidarité mis en place au sein de « l'espace Schengen » et entourent également à des degrés divers d'autres interventions de l'UE, par exemple en matière agricole ou dans le domaine énergétique.

Dans ce contexte, les travaux de *Notre Europe* s'inspirent de la vision de Jacques Delors, qui préconise d'articuler les politiques européennes autour d'un triptyque plus que jamais nécessaire : « *La compétition qui stimule, la coopération qui renforce et la solidarité qui unit.* » Cette vision, qui a donné corps à l'Acte Unique en 1988, s'inspire notamment du rapport « Stabilité, Efficacité, Équité » de 1987, dans lequel Tommaso Padoa Schioppa indique comment approfondir de manière équilibrée l'intégration économique et sociale européenne.

Après avoir placé la solidarité au cœur du Forum européen des Think tanks organisé à Barcelone en septembre 2010, *Notre Europe* a défini un projet plus vaste sur ce thème, qui lui permettra à la fois de publier des documents de réflexion transversaux et des « policy papers » portant sur des enjeux sectoriels. Cette **série de publications** débute avec la parution de deux contributions :

- un **bref de Jérôme Vignon «Solidarité et responsabilité dans l'UE»** portant sur les initiatives prises pour assurer la stabilité monétaire et la relance des économies européennes. Les initiatives suscitent un débat plus large sur le renforcement de la solidarité entre Etats membres et leurs responsabilités réciproques, dont Jérôme Vignon s'efforce d'éclairer les fondements.
- un **policy paper de Nadège Chambon «La PAC facteur de désunion européenne ? Bilan des mécanismes de solidarité créés par la PAC et pertinence après 2013»** qui propose un état des lieux des mécanismes de solidarité européenne établis au sein de la PAC, en évalue la pertinence dans le contexte contemporain et avance des propositions pour les réformer après 2013.

**Pour en savoir plus sur ce projet :** <http://www.notre-europe.eu/fr/axes/competition-cooperation-solidarite/projets/projet/la-solidarite-europeenne-a-lepreuve/>