

L'Europe après l'UE

Céline BELOT

En plein débat sur le Brexit, C. Bickerton publie un ouvrage sur l'Union européenne qui s'interroge sur les causes de l'euroscepticisme. Si l'UE n'est pas responsable de tous les maux qu'on lui prête, elle n'est toutefois plus en mesure de porter un véritable projet démocratique.

Recensé : Chris Bickerton, *The European Union : A Citizen's Guide*, Milton Keynes, Penguin, 2016, 270 p.

Publié au printemps 2016 en livre de poche, l'ouvrage de Chris Bickerton, *lecturer* à l'Université de Cambridge et spécialiste de la politique étrangère de l'Union européenne¹ (UE), se présente comme un livre accessible au grand public sur l'intégration européenne. De fait, l'ouvrage est rédigé dans un style limpide, volontairement épuré à la fois de tout jargon communautaire mais aussi de tout concept de science politique non directement compréhensible par un large public. Le choix de la date d'édition est loin d'être fortuit : l'ouvrage entendait participer aux débats de la campagne référendaire britannique relative au maintien dans ou au retrait de l'Union européenne. De fait, si son titre le présente comme un « guide » de l'Union européenne pour le citoyen, et s'il se propose de « décrire les origines et le fonctionnement de l'Union européenne (UE) de la manière la plus proche possible de la vérité » (p. xiii), l'ouvrage dévoile dès le prologue une autre ambition, celle de promouvoir un changement dans la relation des citoyens européens à leurs institutions politiques, qu'elles soient nationales ou européennes : « Il est temps, dit C. Bickerton, que les Européens prennent en mains leur propre avenir » (p. xiv).

Quand les élites s'affranchissent de la légitimité démocratique

Les six chapitres qui composent l'ouvrage posent chacun une grande question : « Qui dirige l'Europe ? », « D'où vient l'Union européenne ? », « L'Union européenne est-elle un club capitaliste ? », « Qui est contre l'Europe ? », « L'UE va-t-elle continuer à s'élargir ? », « L'UE pourrait-elle devenir une grande puissance ? ». Ils constituent autant d'essais qui peuvent se lire séparément mais apportent tous leur pierre à la thèse centrale de l'ouvrage : celle d'une rupture entre les citoyens et leurs élites et institutions, dont l'intégration européenne est le symptôme plutôt que la cause.

Selon Chris Bickerton, les élites politiques nationales ont trouvé en l'Union européenne un moyen de s'affranchir, dans leur prise de décisions, des contraintes de la délibération parlementaire. La nécessaire recherche de consensus entre États-membres favorise en effet la prise de décision « *behind closed doors* ». Il rapporte notamment que seuls 3 % des textes législatifs communautaires ont fait l'objet d'un débat parlementaire en assemblée plénière entre 2009 et 2013. Les élites nationales – au premier rang desquelles les membres des gouvernements, des cabinets ministériels et de la haute administration – acquièrent par leur participation aux négociations communautaires une légitimité qui leur

¹ Cf. notamment : Chris Bickerton, *European Union Foreign Policy: From Effectiveness to Functionality*, Londres, Palgrave Macmillan, 2011.

permet de concurrencer la légitimité démocratique. Ils peuvent se prévaloir de cette légitimité de coopération² pour justifier leurs décisions. Pour le dire autrement, leurs décisions sont légitimes non parce qu'elles sont sanctionnées par un vote du parlement mais parce qu'elles sont issues d'une recherche de consensus entre gouvernants européens. Dès lors Chris Bickerton souligne que, loin d'avoir été attaqués dans leur souveraineté par une Union européenne sans cesse plus étroite, « les États-membres sont au cœur de l'Union européenne » (p. 40).

Le mérite de l'UE pour les hommes politiques et les dirigeants est qu'elle leur offre la liberté de discuter entre eux, sans tenir compte des opinions publiques nationales. (p. 41)

Dépolitisation et méfiance vis-à-vis des élites

Revenant sur l'histoire de l'intégration européenne, Chris Bickerton note que dès le départ la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) ainsi que la Communauté économiques européenne (CEE) ont été pensées comme un moyen de renforcer et non de supplanter l'État-nation (chapitre 2). Par la suite, les processus d'approfondissement et d'élargissement (chapitre 5) doivent avant tout se comprendre comme relevant des stratégies des gouvernants nationaux pour faire face à certaines de leurs difficultés – économiques notamment, mais aussi politiques – plutôt que comme une preuve du succès de la logique des effets d'entraînement (*spill-over*) chère aux néo-fonctionnalistes³. Il insiste ainsi notamment sur le fait que, à partir de la crise économique des années 1970, qui a mis un terme au consensus de l'après-guerre fondé sur la croissance économique et les politiques sociales, les gouvernants des États-membres ont fait le choix de se soumettre, notamment dans le domaine économique, à un ensemble de règles communautaires qu'ils ont eux-mêmes initiées (chapitre 3). Ce faisant, ils ont décidé de faire primer les règles du droit sur la délibération et la décision politiques. De même, les négociations relatives à l'adhésion des anciens pays de l'Est ont permis aux gouvernants nationaux de ces pays de se présenter comme les interlocuteurs privilégiés de l'UE. Cela leur a permis de renforcer leur légitimité en interne, l'adhésion étant perçue par les citoyens des ex-pays de l'Est comme un adoubement démocratique, mais ces négociations ont dans le même temps participé à clore le débat politique : la transition vers une économie de marché ne pouvait être discutée puisqu'elle était nécessaire à l'adhésion.

L'observation des mutations des discours eurosceptiques au cours du temps (chapitre 4) aboutit également au constat d'une rupture entre les citoyens et leurs gouvernants dont la crise démocratique de l'UE ne serait que l'un des avatars. Pour Chris Bickerton, le précédent « consensus permissif »⁴ des citoyens à l'égard de l'intégration européenne relevait avant tout d'une forte confiance envers les élites politiques nationales plutôt que d'un véritable soutien à l'intégration européenne. Dès les années 1950-1960, certains se sont opposés au projet européen, l'intégration européenne étant notamment perçue par les partis

² Notre terminologie.

³ La théorie néofonctionnaliste constitue l'une des théories dominantes visant à expliquer la poursuite du processus d'intégration européenne des années 1950 à aujourd'hui. Pour les néofonctionnalistes, le développement de l'intégration européenne est dû à des effets d'engrenage (*spill-over effects*), l'intégration d'un secteur d'activité conduisant à celle d'un autre, l'adhésion des élites entraînant celle des « masses ».

⁴ Le terme est forgé par Leon Lindberg et Stuart Scheingold au tout début des années 1970 (cf. Leon Lindberg et Stuart Scheingold, *Europe's Would Be Polity : Patterns of Change in the European Community*, New Jersey, Prentice Hall, 1970). Selon eux, l'intégration européenne faisait largement consensus auprès des citoyens, mais ce consensus était faiblement ancré dans les systèmes de valeurs et d'attitudes. L'idée de l'existence d'un tel « consensus permissif » a marqué toutes les études consacrées aux opinions des citoyens à l'égard de l'intégration européenne du début des années 1970 au début des années 1990.

communistes français et italiens comme renforçant l'influence américaine sur l'Europe de l'Ouest. À la fin des années 1980, les critiques les plus virulentes viennent de droite et sont adossées à la crainte d'une perte de souveraineté nationale. Selon C. Bickerton, l'euroscpticisme constitue avant tout depuis le début des années 2000 une forme spécifique de méfiance vis-à-vis des élites, l'UE symbolisant le paternalisme de gouvernants pour qui la délibération entre pairs prime sur le débat citoyen.

Le dernier chapitre de l'ouvrage porte sur la politique étrangère de l'UE. Encore une fois, le rôle primordial des États-membres est mis en avant pour expliquer la faible influence de l'UE sur la scène internationale. En l'occurrence, C. Bickerton insiste sur le fait que « le devoir de se battre et de risquer sa vie pour son pays ne constitue plus désormais le socle du contrat social dans la plupart des pays européens » (p. 207). Dès lors, ceux-ci sont peu enclins à développer collectivement une politique étrangère fondée sur la puissance. Au delà cependant de ce rôle premier des États, il ne fustige pas, comme dans les autres chapitres, l'absence de délibération en ce domaine, la politique étrangère faisant traditionnellement peu l'objet de délibération, y compris au niveau national. Il s'intéresse plutôt aux attentes citoyennes à l'égard de cette politique, telles qu'elles ressortent des enquêtes d'opinion. Selon lui, plutôt que d'insister sur l'incapacité de l'UE à s'exprimer d'une seule voix et avec force sur la scène internationale, il est plus utile de considérer la politique étrangère de l'Union comme une contribution au développement d'une identité européenne, à travers notamment le déploiement d'actions singulières non prises en charge par d'autres acteurs internationaux⁵.

L'Europe, Merkel, Varoufakis et moi

L'argumentaire alterne certains passages qui peuvent être un peu techniques – en particulier sur les questions monétaires, la libéralisation des capitaux et les principes de fonctionnement de la zone euro – avec des anecdotes relatives aux élites européennes. Le lecteur y croise ainsi Angela Merkel et David Cameron discutant, dans une barque sur un lac à l'invitation du premier ministre suédois, de la candidature de Jean-Claude Juncker. Il suit aussi Yànis Varoufakis se rendant à Downing street en gilet de chasse. Le lecteur est même invité dans la vie personnelle de C. Bickerton lorsque, abordant la question de la mobilité des travailleurs au sein de l'UE, celui-ci rend compte de ses expériences en tant qu'enseignant-chercheur britannique en poste successivement dans des universités néerlandaise et française et de ses rapports avec l'administration de ses pays d'accueil (p. 97).

De fait, C. Bickerton appuie explicitement son argumentaire sur une double légitimité, sa légitimité de chercheur de science politique spécialiste des questions européennes et sa légitimité de citoyen « mobile », ayant une expérience vécue de l'Europe. La volonté affichée de vouloir expliquer le processus d'intégration européenne et le fonctionnement de l'UE à travers un langage accessible à tous et de donner « de la chair » aux institutions et politiques communautaires constitue une vraie réussite de l'ouvrage. On peut cependant regretter quelques facilités comme la promesse de « vérité », argument éditorial qui ne peut être tenu, ne serait-ce qu'en raison des choix de l'auteur. En effet, centrer uniquement l'analyse sur l'économie et la politique étrangère est forcément réducteur et ne saurait rendre compte du rôle de l'UE dans de nombreux autres domaines de politique publique⁶.

Oublions l'UE ! L'internationalisme comme nouvel horizon

⁵ Il cite notamment sur ce point l'exemple du développement d'une force européenne pour lutter contre le crime organisé pendant la guerre en Bosnie.

⁶ Pour une approche plus complète, certes un peu plus ardue, cf. Brack et Costa (2014).

L'ouvrage se révèle encore plus frustrant si l'on considère le diagnostic porté sur l'UE et la solution proposée en conclusion pour y remédier. Considérant que l'UE n'est pas la cause de la rupture entre les citoyens et leurs élites mais qu'elle constitue en fait un paravent derrière lequel les gouvernants nationaux se cachent pour éluder le fait qu'ils en sont responsables, Chris Bickerton propose en effet de « démanteler » l'UE. Il défend sa position ainsi :

Démanteler l'UE ne suffira pas à revigorer la vie démocratique nationale. Cependant, cela nous aiderait à voir que les problèmes de la démocratie en Europe ne proviennent pas de l'UE mais du changement des relations entre les États et leurs citoyens au niveau national. (...)

Tout cela ne signifie pas abandonner l'idée d'Europe. Cela signifie refondre l'Europe en un nouveau projet d'internationalisme plutôt que de poursuivre un projet usé d'intégration ou de fédéralisme. (p. 230)

Il a depuis largement assumé cette position pendant la campagne référendaire, s'exprimant même à la veille du scrutin dans *The Guardian*⁷. Le lecteur peut facilement suivre C. Bickerton lorsqu'il affirme qu'une fois hors de l'UE les Britanniques constateront qu'elle n'est pas la source de tous leurs maux et que les problèmes économiques, ou les questions liées à l'immigration, seront sensiblement les mêmes qu'aujourd'hui. Il le suivra par contre plus difficilement dans sa foi en un nouveau projet pour le Royaume-Uni, pour la démocratie et pour l'Europe sans proposition complémentaire. En quoi la sortie du Royaume-Uni de l'UE permettra-t-elle de créer de nouvelles relations entre les citoyens et leurs élites, et de remettre la légitimité démocratique au cœur du système politique britannique ? Quel pourrait être ce nouvel internationalisme que l'auteur appelle de ses vœux ? Quels acteurs enfin seraient susceptibles de porter cet élan ? Sans réponse à ces questions, difficile d'envisager en quoi le démantèlement de l'UE peut permettre de redynamiser la vie démocratique des États qui la composent⁸.

Chris Bickerton respecte cependant de façon convaincante le cahier des charges de cette collection, qui vise à inviter un scientifique à répondre à quelques grandes questions présentes dans l'espace public. Il résume de façon intelligible certains grands débats, comme celui qui oppose ces dernières années Jürgen Habermas, pour qui l'intégration de l'Europe doit être poussée plus avant afin que s'établisse une véritable démocratie supranationale avec des dirigeants élus au niveau européen, à Wolfgang Streeck, qui prône la fin de la zone Euro pour revigorer le lien démocratique au niveau national et établir une primauté du politique sur l'économie. Les qualités pédagogiques de l'ouvrage ont concouru à faire du livre un vrai succès éditorial.

Pour aller plus loin

- Brack, Nathalie et Costa, Olivier, *Le fonctionnement de l'Union européenne*, Bruxelles, éditions de l'ULB, 2014 (2^e éd.).

- « Faut-il continuer à étudier l'Union européenne ? », *Politique européenne*, n° 50 (numéro spécial), 2015, p. 7-294.

Publié dans laviedesidees.fr, le 17 octobre 2016

© laviedesidees.fr

⁷ Chris Bickerton, « Brexit is not the Property of the Political Right. The Left is Disenchanted Too », *The Guardian*, 22 juin 2016.

⁸ D'autres que lui se sont essayés à des propositions plus constructives. Cf. par exemple parmi beaucoup d'autres le récent ouvrage d'Antoine Vauchez, *Démocratiser l'Europe*, Paris, Seuil (La République des idées), 2014.