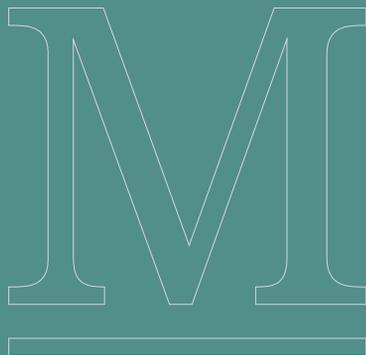

Union européenne : portée et limites des nationaux-populistes

NOTE D'ÉCLAIRAGE - AVRIL 2024



Think tank de référence en France et en Europe, l'Institut Montaigne est un espace de réflexion indépendant au service de l'intérêt général. Ses travaux prennent en compte les grands déterminants économiques, sociétaux, technologiques, environnementaux et géopolitiques afin de proposer des études et des débats sur les politiques publiques françaises et européennes. Il se situe à la confluence de la réflexion et de l'action, des idées et de la décision.

NOTE D'ÉCLAIRAGE - Avril 2024

Union européenne : portée et limites des nationaux-populistes



Les notes d'éclairage de l'Institut Montaigne permettent de se situer et de rendre intelligible l'environnement dans lequel nous évoluons.

Cette note s'inscrit dans une série de scénarios de court et moyen termes, utiles à la prise de décision.

Note d'éclairage

Se situer et rendre intelligible notre environnement

Note d'enjeux

Poser des constats et identifier des problématiques

Note d'action

Formuler des recommandations opérationnelles

Opération spéciale

Sonder, chiffrer, expérimenter

Rapport

Analyser et proposer collégalement des solutions de long terme

Le 23 mars 2024, la présidente du Rassemblement national, Marine Le Pen, s'adressait, par message vidéo, aux militants de la Lega, le parti de Matteo Salvini, réunis en Congrès à Rome. En pleine campagne pour les élections européennes, elle invitait les électeurs à choisir entre deux voies. Celle « *de la soumission, de l'abandon, de la perte de notre prospérité, de notre sécurité, de notre identité et de notre liberté* », ou bien « *la voie où nous allons reprendre, nous, nations d'Europe, le pouvoir sur un fonctionnement technocratique aux décisions dramatiques pour notre quotidien* ». Elle s'adressait ensuite directement à Giorgia Meloni, présidente du Conseil italien, l'accusant de soutenir la présidente de la Commission européenne, et donc « *d'aggraver les politiques dont souffrent terriblement les peuples d'Europe* ». L'adversaire politique désigné par Marine Le Pen devant les électeurs de Matteo Salvini, c'était Giorgia Meloni et son parti, Fratelli d'Italia.

Cette intervention très médiatisée en Italie est l'un des nombreux marqueurs du clivage – profond, durable – entre les différents partis d'extrême droite et de droite radicale au sein du Parlement européen (PE). Ces partis sont divisés en deux groupes distincts : d'un côté, le groupe **Identité et Démocratie (ID)** et ses 59 députés auxquels appartiennent le RN de Marine Le Pen, la Lega de Matteo Salvini, l'AfD allemande, le Vlaams Belang belge, ou le FPÖ autrichien. De l'autre, **les Conservateurs et réformistes européens (CRE)** et leurs 68 députés, auxquels sont affiliés Fratelli d'Italia, le PiS polonais, Vox en Espagne, les Démocrates de Suède (Sverigedemokraterna) et, désormais, le parti Reconquête d'Éric Zemmour. À ces deux groupes s'ajoutent les non-inscrits du Fidesz (12 eurodéputés), parti hongrois du Premier ministre Viktor Orbán.

Nous avons fait le choix dans cette note de qualifier ces partis de « nationaux-populistes », et nous reviendrons dans l'introduction sur les ressorts qui nous ont amenés à retenir cette terminologie. **Mais cette appellation commune ne doit pas cacher les grandes divergences qui existent entre ces groupes politiques, et en leur sein même.**

À l'approche des élections européennes du 6 au 9 juin, et alors que tous les sondages prédisent une progression historique de ces partis au sein du Parlement européen (une trentaine de sièges supplémentaires, ce qui leur permettrait d'atteindre 1/5^e des eurodéputés), nous avons souhaité nous intéresser à leurs origines, leurs programmes, ce qui les rassemble et ce qui les divise. **Quelle est leur vision de l'avenir de l'UE, maintenant qu'ils n'affichent plus la volonté d'en sortir ? Ces visions sont-elles compatibles les unes avec les autres, ou se heurteront-elles aux divergences inhérentes à toute coalition « pluri-nationaliste » ?** Cette analyse documentée, à la fois par l'examen de leurs bases programmatiques, de leurs votes au Parlement européen, mais aussi par plusieurs entretiens avec des politologues, des historiens et des élus, nous permet de **dessiner des scénarios concernant la prochaine législature**. Ces scénarios concernent à la fois le fonctionnement du Parlement européen lui-même, le vote des principaux textes (Pacte sur la migration et l'asile, Pacte Vert, soutien à l'Ukraine) mais également l'impact d'une progression notable de ces groupes sur la relation du Parlement avec la Commission européenne et le Conseil. Enfin, ce sont les incidences sur les scènes politiques nationales elles-mêmes que nous analysons, une percée de certains de ces partis au Parlement européen pouvant les renforcer dans leur propre pays, premier objectif pour beaucoup d'entre eux.

Notre hypothèse est qu'une « internationale des nationalistes » est une chimère, une contradiction en soi, que les intérêts domestiques – par essence divergents – primeront toujours sur les rapprochements européens. L'exemple le plus emblématique en la matière étant le clivage entre le parti de Giorgia Meloni et celui de Viktor Orbán sur la question migratoire. L'intérêt de l'une (veiller à une meilleure redistribution des migrants au sein de l'UE) va à l'encontre de la vision et de la politique de l'autre (mettre fin à toute migration en réinstaurant les contrôles aux frontières internes de l'UE). Et ces exemples se multiplient, qu'il s'agisse du rapport à la Russie ou à l'OTAN – le groupe ID ayant un historique pro-russe, là où CRE s'est converti à un atlantisme résolu, raffermi par la guerre en Ukraine. Certains par ailleurs se sont engagés dans un processus de

« normalisation », c'est le cas du RN et de Fratelli d'Italia, là où d'autres investissent un discours volontairement extrême et clivant, comme le fait l'AfD allemande. Ajoutons à cela qu'ils ne pourront, avec environ 160 députés selon les dernières enquêtes¹, représenter une véritable force de blocage, faute de majorité et, surtout, de relations de travail approfondies avec les autres groupes politiques du Parlement, comme avec les autres institutions européennes. **Cette note entend ainsi analyser les répercussions que la progression de ces groupes aura sur l'avancée des grands dossiers européens, la capacité d'action du Parlement et les rapports avec les autres institutions (Commission, Conseil). Elle analysera également leurs limites, afin d'envisager leurs conséquences concrètes dans une dynamique plus large et plus systémique, s'inscrivant dans une histoire longue.**

¹ Sondage Ipsos pour Euronews, 19 mars 2024. Avec 10 à 15 députés supplémentaires, en y associant les non-inscrits du Fidesz et de Smer-SD.

Avant propos	5
Introduction	11
1 Une alliance introuvable ?	19
1.1. Les relations internationales au prisme des nationaux- populistes, lignes de force et lignes de fracture	19
a. Un rejet de la construction européenne à géométrie variable – ni approfondissement, ni élargissement?	20
b. La Russie de Poutine, un facteur de division exacerbé par la guerre en Ukraine	23
c. Être ou ne pas être dans l'OTAN – l'ami ou l'ennemi américain	33
d. Des souverainistes dépendants de puissances étrangères?	35
e. La question israélo-palestinienne : facteur d'unité – et de rapprochement des États-Unis?	36
1.2. Environnement, migration : d'autres lignes de clivage révélées par le bilan de la législature passée	40
a. Pacte asile et immigration : derrière l'apparent consensus, des dissonances sur les questions migratoires	41
b. <i>Green Deal</i> : 50 nuances de vert	44
1.3. Des tentatives de former une coalition par le passé, qui ont toutes échoué	49

2 Une progression réelle, mais loin d'être uniforme	51
2.1. Une coalition des contre : la mise en cause des politiques et du droit européen comme caractéristique commune	51
2.2. Une dynamique électorale favorable, mais pas inédite	54
2.3. Une capacité croissante à imposer les termes de la campagne et du débat public en général	56
3 Scénarios : quelles conséquences pour le Parlement et la construction européenne ?	64
3.1. Changer l'Europe : une logique d'alliance et de compromis	64
3.2. Des majorités à géométrie variable et un Parlement toujours plus imprévisible	66
a. Scénario 1 : une majorité centriste à géométrie variable se maintient sur la prochaine législature	67
b. Scénario 2 : un « arc des droites », avec le PPE comme acteur central	68
c. Scénario 3 : un blocage institutionnel	76
3.3. Trouver un accord interinstitutionnel : quelle relation entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission à venir?	76
a. Scénario 1 : un Parlement européen renforcé institutionnellement	77

b. Scénario 2 : un Parlement européen divisé, affaibli et marginalisé	78
3.4. Études de cas : quelles incidences sur les scènes politiques en France, en Italie, en Suède, en Allemagne et en Pologne ?	79
a. France	79
b. Italie	81
c. Suède	82
d. Allemagne	83
e. Pologne	85
Annexes	87
Remerciements	92

L'importante progression des partis populistes et d'extrême droite en Europe, aussi bien sur les scènes politiques nationales qu'au sein du Parlement européen, représente un défi pour l'avenir de l'UE. Mais derrière l'idée de « vague » ou de « déferlante », régulièrement mise en avant dans les médias, quelle réalité politique et institutionnelle concrète se dessine ? **La seule approche arithmétique, qui va effectivement dans leur sens, ne suffit pas à appréhender les conséquences possibles de leur progression.** D'abord, car en dépit des gains de sièges estimés pour les élections européennes du mois de juin 2024 (une trentaine de sièges en plus, 22 pour le groupe ID, 8 pour le groupe CRE), **ces députés ne seront pas en capacité de former, à eux seuls, une force d'impulsion ou de blocage autonome.** Ensuite, car **leurs divisions** sur des sujets très concrets comme l'élargissement, la Russie, ou même l'immigration **sont si profondes que l'émergence d'une coalition les rassemblant paraît peu probable.** Enfin et peut-être surtout, pour peser au niveau institutionnel et politique en Europe, un groupe doit pouvoir **créer des alliances et avancer sur des compromis avec d'autres groupes**, mais il doit aussi **avoir des relais et des soutiens au sein des autres institutions** : la Commission européenne mais surtout le Conseil de l'UE. Or sur ce dernier point, les partis dont il est question ici – à l'exception de quelques-uns (le Fidesz de Viktor Orbán et Fratelli d'Italia de Giorgia Meloni) – sont loin d'être dans des dispositions favorables.

Les partis dont il est question dans cette note sont divisés en deux groupes au sein du Parlement européen : **Identité et Démocratie (ID)** et les **Conservateurs et Réformistes européens (CRE)**. Le premier, créé en 2019 et présidé par l'eurodéputé italien membre de la Lega, Marco Zanni, est considéré comme le plus à droite du Parlement européen. Marqueur de ce positionnement, les autres groupes parlementaires appliquent à son endroit un « **cordon sanitaire** », **qui écarte ID de toute responsabilité officielle au sein du Parlement.** Avec ses 59 eurodéputés représentant huit États membres, il forme néanmoins la **6^e force politique** du

De quoi le national-populisme est-il le nom ?

Le populisme est une notion plastique et difficile à cerner. Elle est employée dans cette note sans aucun esprit de dénigrement, de la façon la plus neutre et distanciée possible. Tout en reconnaissant sa part d'ambiguïté, nous pensons qu'en y recourant, avec toute la prudence nécessaire, cette notion nous permet d'appréhender ces partis et les moteurs du vote en leur faveur. Preuve de l'ampleur du phénomène politique qu'ils incarnent, la production en sciences humaines et sociales à leur sujet est aujourd'hui pléthorique, et nous en livrons une analyse détaillée en annexe³.

Qu'entend-on exactement par « nationaux-populistes » ? Les débats sémantiques sont nombreux, et animent la communauté scientifique depuis plusieurs années. Par rigueur intellectuelle, précisons d'emblée qu'aucune option terminologique ne fait consensus tant, nous le verrons, l'identité de ces formations peut se construire dans un mélange de nuances et de contradictions. La notion de national-populisme a été forgée dans les années 1970 par le sociologue argentin Gino Germani **qui comparait les expériences du fascisme européen à celles des régimes autoritaires du continent latino-américain**⁴, en particulier celle du régime de Juan Perón dans son propre pays. Elle a été reprise en France par Pierre-André Taguieff dans les années 1980, alors que le Front national commençait à percer. Cette notion lui a permis de caractériser ce parti qui associait **un populisme protestataire**, opposant le peuple « d'en bas » aux dirigeants « d'en haut », et **un populisme identitaire** fondamentalement lié à la nation.

³ Voir p. 87 de la note, annexe n° 1.

⁴ Gino Germani, *Authoritarianism, Fascism, and National Populism*, Transaction Publishers, janvier 1978.

Reprise en France entre autres par Michel Winock⁵, elle s'est ensuite diffusée en Europe, pour qualifier les partis en pleine progression qui jouaient de l'antagonisme supposé irréductible entre le peuple et les élites, et glorifiaient les identités nationales⁶. Elle nous semble utile, dans cette étude, pour désigner les partis qui se montrent europhobes, eurocritiques ou eurosceptiques (même si le groupe CRE se revendique plutôt d'un « euroréalisme » dans sa Convention constitutive, la *Déclaration de Prague*⁷ de 2009). La prééminence de la souveraineté nationale sur l'intégration européenne est l'un des marqueurs de ces partis, qui présentent un caractère populiste dans leur rhétorique, leur conception du pouvoir et leurs méthodes. Ils sont à dissocier des formations d'ultra-droite, ouvertement fascistes voire même nazis, comme Aube dorée en Grèce, CasaPound en Italie ou encore le Bloc croate. **Aucun des partis étudiés dans cette note ne recourt à la violence, et tous opèrent dans le cadre de régimes démocratiques, plus ou moins libéraux.**

Il existe bien sûr des nationaux-populistes de gauche, à l'instar de La France Insoumise, de Syriza en Grèce et de Podemos en Espagne. Ces nationaux-populistes reprennent une même rhétorique critiquant les élites, l'Europe et les États-Unis. Mais ils se différencient de manière nette quant à leur définition du peuple, de la nation, ou s'agissant des questions d'immigration et d'islam. Pour l'élection du mois de juin néanmoins, ils demeurent minoritaires dans les intentions de vote (La France Insoumise est par exemple à 7 % dans les intentions dans les intentions de vote⁸).

⁵ Michel Winock, « Populismes français », *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, 1997/4 (n° 56), p. 77-91.

⁶ Pierre-André Taguieff, « La rhétorique du national-populisme », *Mots*, n° 9, octobre 1984, p. 113-139 ; « La doctrine du national populisme en France », *Études*, n° 564 (1), janvier 1986, p. 27-46 ; *L'illusion populiste. De l'archaïque au médiatique*, Paris, Berg International, 2002 ; « Le populisme comme style politique », in Pierre-André Taguieff (dir.), *Le retour du populisme. Un défi pour les démocraties européennes*, Paris, Universalis, 2004, p. 17-23 ; Michel Winock, *Nationalisme, antisémitisme et fascisme en France*, Paris, Seuil, 1990 ; Roger Eatwell, *Matthew Goodwin, National Populism. The Revolt against Liberal Democracy*, Londres, Pelican Books, 2018.

⁷ « The Prague Declaration 2009 », *European Conservatives and reformists*, 22 novembre 2021.

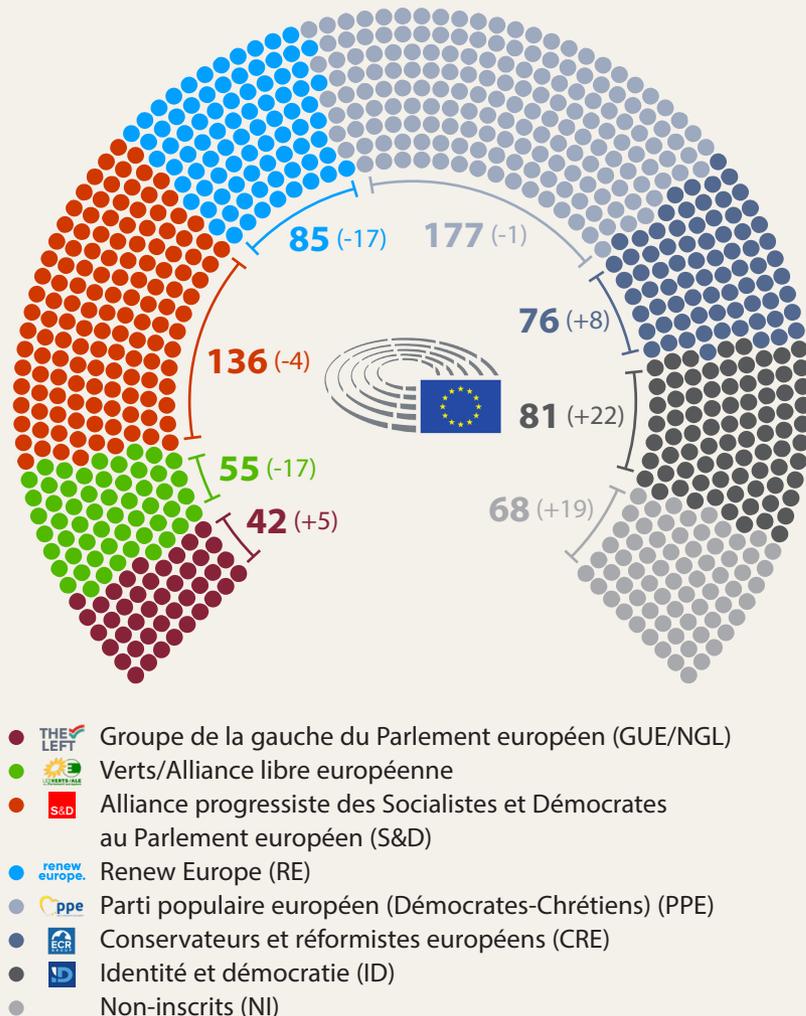
⁸ « Européennes : vers une progression de la droite radicale au Parlement européen ? », *Sondage Ipsos pour Euronews*, 19 mars 2024.

De ce fait, le risque de déstabilisation des institutions qu'ils catalysent n'est pas égal à celui que portent leurs « homologues » à la droite du spectre.

Quels enjeux pour l'élection de juin et la législature européenne de 2024-2029 ?

Le scrutin européen est généralement considéré, par les électeurs des États membres, comme une élection de second ordre ou fait office, dans un certain nombre de pays, d'élection de mi-mandat venant sanctionner le gouvernement en place. En témoignent les taux de participation relativement faibles lors de ce scrutin, en comparaison des taux enregistrés lors de suffrages nationaux. Au niveau de l'UE, ce taux plafonne à 62 %, un record atteint en 1979, lors de la toute première élection au Parlement, dans une Europe qui comptait seulement neuf États membres. Alors que le niveau de participation n'avait pas dépassé les 43 % depuis 2009, l'année 2019 marquait un regain d'intérêt significatif pour le scrutin, avec près de 51 % de participation, soit 8 points de plus que lors du précédent suffrage⁹. Pour cette année 2024, les enjeux de politique domestique, plutôt qu'européens, devraient rester le premier moteur du vote.

Graphique n° 2 : projection du prochain Parlement européen



⁹ Gary Dagorn, *Élections européennes 2019 : une participation en rebond dans toute l'Europe*, *Le Monde*, 27 mai 2019.

Source : Ipsos pour Euronews, 19 mars 2024.

Tous ces éléments nous amènent à nous interroger sur **la vision de l'Union européenne de ces partis, maintenant qu'ils nient vouloir en sortir**. Peuvent-ils être des forces d'impulsion sur certains sujets ? Ou constituent-ils seulement une force de blocage, incapable de s'entendre ? Leur présence renforcée au sein du Parlement européen entraînera-t-elle une inexorable droitisation de la politique européenne, dont le Parti populaire européen (PPE)¹⁰ pourrait être l'un des artisans ? Ou, au contraire, cela pourrait-il provoquer une remobilisation majoritaire « pro-européenne », plus réduite mais plus combative, autour du PPE, de Renew, de la gauche et des Verts ? Quelles seront alors les répercussions sur le Conseil de l'UE et sur la Commission européenne ? Comment le cœur de l'exécutif européen va-t-il être affecté, alors que d'importantes réformes institutionnelles sont à l'ordre du jour, en particulier sur le front de l'élargissement ? Pour y répondre, cette note montrera dans un premier temps les importantes divergences qui persistent entre ces groupes et les partis qui les composent. Nous montrerons ensuite que les éléments qui les rassemblent permettent de former une « coalition des contre » et non une force d'impulsion derrière un projet commun. Enfin, notre troisième partie ébauche des scénarios, à la fois sur la dynamique parlementaire européenne, mais aussi sur le jeu institutionnel plus large entre le Parlement, le Conseil et la Commission et sur les répercussions concrètes au sein des États membres.

¹⁰ Toutes les abréviations sont détaillées en annexe n° 2 p. 90.

1 Une alliance introuvable ?

L'examen approfondi des projets domestiques et européens portés par les partis nationaux-populistes permet de faire émerger d'importantes divergences. L'analyse de leurs votes au Parlement européen sur la législature passée (2019-2024) les confirme et les accentue. Elles portent à la fois sur la géopolitique et l'international mais aussi sur les questions migratoires et climatiques, pourtant supposées faire l'unanimité au sein de ces partis. Ces divergences expliquent les difficultés qu'ils ont à s'unir au sein d'une même coalition. Tous les groupes parlementaires sont, certes, traversés par des divisions au moment du vote sur des textes importants. Mais ces divisions sont bien plus significatives chez ID et CRE.

1.1. LES RELATIONS INTERNATIONALES AU PRISME DES NATIONAUX-POPULISTES, LIGNES DE FORCE ET LIGNES DE FRACTURE

Les partis nationaux-populistes européens ne partagent pas tous la même vision du monde, ni même de l'Europe. S'ils sont hostiles à l'idée de fédération européenne au nom d'un souverainisme européen qui reste à définir, leur rejet de la construction européenne est à géométrie variable. Autre ligne de clivage : la guerre en Ukraine, qui amène certains à condamner fermement la Russie, là où d'autres sont plus prudents sur le sujet. De même, si certains plaident en faveur d'un pilier européen fort au sein de l'OTAN, capable de défendre l'Europe, d'autres sont très critiques à l'égard de cette institution et de la dépendance de certains pays européens vis-à-vis du parapluie sécuritaire américain. Les groupes CRE et ID se divisent eux-mêmes sur la majorité de ces thèmes. Seule la question israélo-palestinienne et celle de la guerre à Gaza semblent épargnées par ces clivages.

a. Un rejet de la construction européenne à géométrie variable – ni approfondissement, ni élargissement ?

L'euro-scepticisme constitue sans aucun doute l'un des principaux points communs traditionnels de ces partis. Leur approche de la construction européenne a toutefois évolué et n'est pas, aujourd'hui, totalement uniforme. Certes, beaucoup de **ces formations, comme le RN ou Fratelli d'Italia, ne souhaitent plus quitter l'UE, mais la transformer de l'intérieur, de manière à réduire les transferts de souveraineté**¹¹. Cela se traduit par le projet, porté en particulier par Marine Le Pen, d'« **Alliance européenne des Nations** ». Si le RN a donc abandonné l'idée d'un Frexit, son revirement « pro-européen » n'est pas net pour autant : en novembre 2023, Marine Le Pen se déclarait¹² « Pour l'Europe et contre l'Union européenne ». Ce ralliement de plusieurs partis à un minimum d'Union européenne est en partie lié au **bilan que l'on peut faire du Brexit avec plusieurs années de recul**. La sortie de l'UE aurait coûté 140 milliards de livres au Royaume Uni¹³ sans pour autant lui permettre de réduire l'immigration : au contraire, celle-ci n'a cessé d'augmenter pour répondre aux besoins de main d'œuvre¹⁴. Résultat : aujourd'hui, suivant les sondages, près de 60 % des Britanniques considèrent que la décision de quitter l'UE « a été une erreur »¹⁵. Pour autant, ce « *Begret* » (regret du Brexit) ne s'est toujours pas traduit par un élan pour rejoindre à nouveau l'UE.

Le revirement sur la nécessité de quitter l'UE ne fait pas non plus l'unanimité au sein des partis du groupe ID. Pour Maximilian Krah, tête de liste de l'AfD aux élections européennes de 2024, « *l'Union doit mourir*

¹¹ Jean Quatremer, « *Changement stratégique. Dans l'Union européenne, l'extrême droite en voie de normalisation* », *Libération*, 28 mars 2024.

¹² Marine Le Pen, « *L'Europe est multimillénaire quand l'Union européenne a 70 ans !* », YouTube, 1^{er} décembre 2023.

¹³ « *Le Brexit aurait coûté 140 milliards de livres à l'économie britannique en 2023* », *Le Grand Continent*, 11 janvier 2027.

¹⁴ Anthony Bellanger, « *Royaume Uni : record d'immigration en 2022* », *France Inter*, 24 novembre 2023.

¹⁵ Éric Albert, « *Royaume-Uni : le Brexit, une « crevasse lente » et limitée pour l'économie* », *Le Monde*, 18 septembre 2023.

pour que la véritable Europe puisse vivre », et il appelle lui aussi à une nouvelle « *Alliance européenne des Nations* »¹⁶. Le 22 janvier de cette année, Alice Weidel, dirigeante de ce parti expliquait¹⁷ néanmoins qu'en cas d'accès de son parti à des postes de responsabilités, il s'efforcerait de réduire le pouvoir de la Commission européenne et qu'en cas d'échec, il organiserait un référendum sur le Dexit (retrait de l'Allemagne de l'UE). Une idée que le parti avait pourtant exclue l'été précédent. Lors des élections au Pays-Bas de novembre 2023, Geert Wilders de son côté, qui associait l'Union à « *une institution qui s'approprie de plus en plus de pouvoir, accapare l'argent des contribuables et nous impose ses diktats* »¹⁸, se déclarait favorable à un « *référendum contraignant sur le Nexit* ».

Mais si le modèle de référence des nationaux-populistes demeure « l'Alliance européenne des Nations », tous ne sont pas uniformément hostiles à l'action européenne, surtout dans des zones comme la péninsule ibérique où l'UE jouit toujours d'une grande popularité¹⁹. Certes, tous souhaitent voir les États-nations gérer de manière indépendante des dossiers aussi importants que les flux migratoires, mais lorsqu'il s'agit de questions de sécurité, on observe certaines dissonances. Le Vlaams Belang (VB) belge, par exemple, prône un resserrement des liens entre les forces armées européennes (qui n'implique certes pas nécessairement de coordination au niveau de l'UE) pour émanciper la Belgique de sa dépendance vis-à-vis des États-Unis et de l'OTAN²⁰. Par contraste, Marine Le Pen a réaffirmé, lors de la campagne présidentielle de 2022 qu'une

¹⁶ Euronews avec AFP, « *Maximilian Krah choisi tête de liste du parti d'extrême droite AfD aux élections européennes de 2024* », Euronews, 29 juillet 2023.

¹⁷ « *Allemagne. Une dirigeante de l'AFD « brise le tabou » d'une sortie de l'Union européenne* », *Courrier International*, 22 janvier 2024.

¹⁸ Éloi Passot, « *Pays-Bas : ce qu'il faut savoir après la victoire surprise du parti populiste de Geert Wilders* », *Le Figaro*, 23 novembre 2023.

¹⁹ C'est ainsi que Chega reste assez favorable à l'UE et souhaite non seulement que le Portugal y reste, mais encore qu'il ne quitte pas non plus l'Eurozone.

²⁰ Teun Pauwels, « *The impact of the Russia-Ukraine War on ties between the Vlaams Belang in Belgium and the Putin regime* », in Gilles Ivaldi et Emilia Zankina (dir.), *The impact of the Russian invasion of Ukraine on Right-Wing Populism in Europe*, European Center for Populism Studies, 5 mars 2023, p. 72.

fois au pouvoir, elle ne laisserait pas un seul soldat français servir dans l'embryon d'armée européenne que devrait constituer, d'ici 2025, la Force militaire d'intervention rapide annoncée par les ministres de la défense de l'UE, en mars 2022²¹. **Cette divergence est significative à deux titres. Premièrement, elle oppose deux formations d'un même groupe, ID, un signe supplémentaire des dissensus qui traversent cette alliance. Deuxièmement, elle suscite une interrogation de fond sur le sens que les partis nationaux-populistes accordent à la notion de souveraineté nationale :** celle-ci reste ici indéfinie, un concept ou un idéal plus qu'une réalité ou un arbitrage stratégique – une conclusion que les attitudes assez diverses de ces partis vis-à-vis de l'Europe nous permet de tirer d'une façon plus générale à l'échelle des groupes parlementaires. Ces clivages se retrouvent en effet dans l'attitude des deux groupes ID et CRE, les seconds faisant en effet preuve d'un « *euroscpticisme modéré comparé aux positions bien plus radicales d'Identité et Démocratie...* »²².

S'agissant de l'élargissement de l'UE, les partis nationaux-populistes sont, là encore, divisés. Le RN s'est traditionnellement montré hostile à l'entrée de tout nouveau pays²³. Tous (à l'exception, peut-être, du Fidesz) sont hostiles à la candidature turque – qui ne semble plus d'actualité. Mais des divergences apparaissent concernant d'autres États : c'est le cas par exemple de l'adhésion de **l'Albanie**, à laquelle Giorgia Meloni (CRE)²⁴ est favorable, contrairement à Jordan Bardella (ID)²⁵. Même chose pour l'Ukraine, qui n'est pas la bienvenue pour tous, alors que ces partis ont accueilli à bras ouverts les réfugiés ukrainiens dont l'identité chrétienne était appréciée. **Le Rassemblement national²⁶, le Vlaams Belang belge**

²¹ *Le Monde avec AFP*, « Marine Le Pen déroule sa vision de la diplomatie », *Le Monde*, 13 avril 2022.

²² Gilles Ivaldi et Emilia Zankina, « Conclusion », *op. cit.*, p. 358.

²³ Jean-Paul Garraud, « L'Union européenne doit cesser son expansion », *Valeurs actuelles*, 7 septembre 2023.

²⁴ Simone Cantarini, « Accordo tra Albania e Italia sulla gestione dei flussi migratori », *Corriere della Sera*, 6 novembre 2023.

²⁵ Jordan Bardella, « Processus d'élargissement de l'UE à l'Albanie : Emmanuel Macron à la manœuvre malgré l'opposition des Français et des peuples européens », communiqué du Rassemblement National, 20 juillet 2022.

et le parti néerlandais Juist Alternatief 2021 (JA21) se sont ainsi déclarés hostiles à l'entrée de l'Ukraine dans l'UE²⁷, alors que Fratelli d'Italia, pour sa part, s'y montre favorable, idem s'agissant de l'adhésion de la Géorgie et de la Moldavie²⁸. De la même façon, le parti polonais Droit et Justice (PiS) se prononce pour l'entrée dans l'UE de tous les pays d'Europe orientale : non seulement l'Ukraine, mais aussi la Moldavie et des pays du Caucase, de l'Arménie à la Géorgie en passant par l'Azerbaïdjan²⁹. Le Fidesz, de son côté, soutient l'entrée des pays issus de l'ex-Yougoslavie, à commencer par la Serbie³⁰, mais aussi la Bosnie-Herzégovine et le Kosovo³¹, mais il s'oppose à l'adhésion de l'Ukraine. **Ces divergences témoignent du poids encore prégnant de l'histoire et de la géographie des États membres dans les prises de position de ces partis à l'égard de l'Europe.**

b. La Russie de Poutine, un facteur de division exacerbé par la guerre en Ukraine

La Russie de Poutine est longtemps apparue, pour de nombreux partis nationaux-populistes de l'UE, comme un partenaire d'avenir pour des raisons tant géopolitiques que culturelles. Ce pays, aux yeux de la plupart de ces formations, constituait un pôle de résistance de la chrétienté, non seulement contre l'islam, mais aussi contre l'américanisation

²⁶ « Marine Le Pen sur l'Ukraine : « Je suis opposée à tout élargissement de l'Union européenne », *BFM*, 1^{er} mars 2023.

²⁷ « Vlaams Belang verzet zich tegen EU-uitbreidingsplannen », site du Vlaams Belang.

²⁸ « Giorgia Meloni: Italy supports path chosen by Ukraine, Moldova and Georgia », *IPN*, 1^{er} juin 2023.

²⁹ Jacek Czaputowicz, « Caucasus States Will Change Through EU Membership », *Caucus Watch*, 3 octobre 2023 et Nick Alipour, « Polish election outcome could boost EU reform prospects, expert says », *Euractiv*, 17 octobre 2023.

³⁰ « We support Serbia's accession to the EU as soon as possible! », Déclaration du Fidesz, 24 mars 2021.

³¹ « The European Parliament should not block the accession of the Western Balkan countries », Déclaration du Fidesz, 6 juillet 2022.

de l'Europe, le multiculturalisme et la libéralisation des mœurs, la reconnaissance des minorités sexuelles comprise. Ces affinités se sont données à voir lors de grandes réunions rassemblant de nombreuses formations de ces courants, comme celle de 2015 à Moscou³². Certains des dirigeants nationaux-populistes ont à plusieurs reprises proclamé leur admiration pour Vladimir Poutine, à l'instar de Marine Le Pen et de Matteo Salvini qui, en 2015, au Parlement de Strasbourg s'affichaient avec un tee-shirt sur lequel figurait le portrait de Poutine et déclarait préférer avoir quelqu'un de sa trempe à la tête de l'État, plutôt que le Président Sergio Mattarella³³.

Même avant la guerre en Ukraine, tous les partis membres d'ID et de CRE n'étaient pas forcément pro-russes pour autant. Le PiS par exemple ne pouvait pas ignorer la méfiance de l'opinion publique vis-à-vis de ce grand voisin de la Pologne qui a entretenu une histoire conflictuelle avec elle. Il a même versé dans une hostilité radicale à son endroit suite à la mort, en Russie, de Lech Kaczyński, le fondateur du parti, dans un accident d'avion que son frère jumeau – Jaroslaw –, le nouvel homme fort du PiS, a attribué aux autorités russes.

Aux Pays-Bas, les préventions vis-à-vis de la Russie de Poutine sont alimentées par un facteur bien spécifique : le sentiment largement répandu dans l'opinion que l'armée russe a abattu le vol de la Malaysia Airlines, avec 190 néerlandais à son bord au-dessus de l'Ukraine en 2014. Les Démocrates suédois ont aussi exprimé de fortes réserves vis-à-vis de la Russie de Vladimir Poutine, tout particulièrement depuis l'annexion de la Crimée par la Russie en 2014, **au point de ne pas rejoindre le groupe Identité et Démocratie au Parlement européen en raison des positions pro-russes de Marine Le Pen et de Matteo Salvini**³⁴. En 2023, le

³² « L'extrême droite européenne réunie en Russie à l'invitation d'un parti pro-Kremlin », *L'Express*, 22 mars 2015.

³³ Romain Geoffroy et Maxime Vaudano, « Quels sont les liens de Marine Le Pen avec la Russie de Vladimir Poutine ? » *Le Monde*, 20 avril 2022.

³⁴ Duncan McDonnell, et Annika Werner, "International populism: The Radical Right in the European Parliament", Londres, Hurst, 2019.

parti finlandais Finns Party a même quitté ID et sollicité un rattachement au groupe CRE – auquel il appartenait lors de la mandature précédente – pour les mêmes raisons³⁵. À nouveau, la situation géographique des partis en présence constitue ici une variable importante qui ajoute des lignes de clivages à celles relevant de l'idéologie pure.

En 2022, l'invasion de l'Ukraine a donc naturellement suscité des réactions contrastées au sein de la mouvance nationale-populiste.

Les partis qui s'étaient déjà montrés inquiets de l'expansionnisme russe – à commencer par Droit et Justice (PiS) en Pologne – ont été plus critiques encore, même si la défiance du PiS vis-à-vis de Moscou ne va pas nécessairement de pair avec un soutien inconditionnel à l'Ukraine, notamment au plan économique et commercial. Le parti, lorsqu'il était au pouvoir, avait d'ailleurs cessé d'aider son voisin pour mieux moderniser l'armée polonaise³⁶.

Surtout, depuis 2022, certains de ceux qui s'étaient montrés pro-russes ont pris leurs distances avec Poutine – jusqu'à un certain point. **Giorgia Meloni** (Fratelli d'Italia), qui n'avait rien trouvé à redire à l'annexion de la Crimée et s'était même élevée contre le coût, pour les Italiens, des sanctions que l'UE avait alors infligées à la Russie, **a condamné l'invasion de l'Ukraine avec davantage de fermeté, soutenant même l'envoi d'armes européennes à l'Ukraine** lorsque son parti était encore dans l'opposition. Depuis qu'elle est au pouvoir, elle a maintenu cette position politique alors que ses alliés, Forza Italia et la Lega, y sont opposés, et que l'opinion publique approuve globalement les sanctions mais désapprouve la fourniture d'armes. La Lega de Matteo Salvini, zéléteur de Poutine de longue date qui avait signé en 2017³⁷ un accord secret avec

³⁵ Giacomo Fracassi, "Finns party applies for group change in European Parliament", *European interest*, 7 avril 2023.

³⁶ Vincent Collen, « La Pologne suscite l'émoi en annonçant cesser les livraisons d'armes à l'Ukraine », *Les Echos*, 21 septembre 2023.

³⁷ Cecilia Biancalana, "Italy's multiple populisms facing the Russo-Ukrainian war", in Gilles Ivaldi et Emilia Zankina (dir.), *op. cit.*, p. 192.

Russie unie, le parti de Poutine, évolue aussi. Elle a condamné l'invasion de l'Ukraine et voté des sanctions contre la Russie tout en s'inquiétant des effets que cela pourrait avoir pour les Italiens³⁸. Le Pacte signé avec Russie unie, renouvelé le 6 mars 2022, peu après l'invasion de l'Ukraine par la Russie, a été dénoncé par Salvini le 2 avril 2024 alors qu'il venait de féliciter Poutine pour sa réélection³⁹.

Le Vlaams Belang, qui avait acquiescé à l'annexion de la Crimée, s'est aussi élevé contre l'attaque de l'Ukraine par la Russie en 2022. Le Parti de la Liberté (PVV) de Geert Wilders – un admirateur déclaré de Poutine jusqu'à un passé récent – a connu la même évolution, Wilders allant jusqu'à se dire ouvert à l'accueil de réfugiés ukrainiens aux Pays-Bas⁴⁰. Cette trajectoire a aussi été celle du FPÖ autrichien et de Vox en Espagne (qui est sans doute l'une des formations nationales-populistes européennes ayant entretenu les relations les plus distendues avec la Russie). Idem pour Chega au Portugal, pour l'Alliance pour l'Unité des Roumains (AUR), (qui pourtant était jusqu'à récemment très favorable à la Russie de Poutine⁴¹) et, enfin, pour les Démocrates de Suède – dont les députés au Parlement européen s'étaient cependant montrés eux aussi très pro-russes jusqu'en 2014⁴². Certaines de ces formations ne sont pas allées au-delà d'une simple condamnation et ne se sont associées aux sanctions de l'UE à l'encontre de la Russie que du bout des lèvres, voire ne les ont pas votées, en arguant du prix qu'elles allaient coûter aux consommateurs européens, dans le domaine de l'énergie en particulier. **Le cas du RN appelle ici une attention particulière.**

³⁸ Daniele Lepido, Chiara Albanese et Tommaso Ebhardt, "Italy's Salvini wants \$30 billion to aid companies hit by energy prices", Bloomberg, 19 septembre 2022.

³⁹ Franco Adriano, "Sfiducia, la Lega difende Salvini: 'L'accordo con la Russia non ha valore'", Italia Oggi, 2 avril 2024.

⁴⁰ Tandis que le FvD de Thierry Baudet s'est abstenu de condamner l'invasion de l'Ukraine.

⁴¹ Sorina Soare, "Romanian populism and transnational political mobilization", in Gilles Ivaldi et Emilia Zankina (dir.), op. cit., p. 257.

⁴² Niklas Bolin, "A loyal rookie? The Sweden Democrats' first year in the European Parliament". The Polish Quarterly of International Affairs, 2015, 59–77.

L'attitude du RN vis-à-vis de la Russie

En 2012, dans son livre, *Pour que vive la France*, Marine Le Pen, présentait le rapprochement avec la Russie comme la meilleure manière de résister au « modèle du communautarisme ultralibéral américain vers lequel l'Union européenne conduit » en créant un espace pour « une Europe des nations » allant de l'Atlantique à l'Oural⁴³. Le RN n'a pas condamné l'annexion de la Crimée en 2014 et Marine Le Pen s'est même rendue en 2017 à Moscou – sa quatrième visite depuis 2011⁴⁴ – pour étoffer sa stature internationale en pleine campagne électorale⁴⁵. Elle avait alors déclaré « La Crimée n'a jamais été ukrainienne » et s'était opposée aux sanctions européennes contre la Russie. **En fait, le RN n'a voté aucune des résolutions visant la Russie au Parlement européen entre 2019 et 2022, qu'il s'agisse de condamner la tentative d'empoisonnement de Navalny, l'arrestation de Pivovarov, la fermeture de l'ONG Memorial ou l'octroi d'une aide financière à l'Ukraine.** En juillet 2020, dix eurodéputés du RN participaient à la délégation d'élus européens invités par un mystérieux donateur à vérifier sur place la validité du référendum permettant à Poutine de rester au pouvoir pour deux mandats supplémentaires, au-delà de 2024⁴⁶.

En 2022, Marine Le Pen a dénoncé l'invasion de l'Ukraine, regrettant que la Russie ait rompu l'équilibre de la paix en Europe, mais elle a plaidé pour un « rapprochement stratégique entre l'OTAN et la Russie », « dès que la guerre russo-ukrainienne sera achevée et aura

⁴³ Marine Le Pen, « Pour que vive la France », Paris, Grancher, 2012, p. 225.

⁴⁴ Marc de Boni, « La mystérieuse visite de Marine Le Pen à Moscou », Le Figaro, 26 mai 2015.

⁴⁵ Mandraud « À Moscou, Vladimir Poutine adoube Marine Le Pen », Le Monde, 24 mars 2017.

⁴⁶ Benoît Vitkine, « L'étonnant charter des « observateurs » français d'extrême droite pour le référendum de Poutine », Le Monde, 6 mai 2021.

été réglée par un traité de paix ». Elle s'est aussi élevée contre les sanctions européennes visant la Russie et la livraison d'armes à l'Ukraine⁴⁷.

Depuis 2022 les eurodéputés du RN ont certes voté les résolutions condamnant l'invasion de l'Ukraine par la Russie et les conditions dans lesquelles Navalny est mort (ainsi qu'une autre sur la sécurité alimentaire de l'Ukraine), mais ils ont ou bien été absents ou bien se sont abstenus ou bien encore ont voté contre lorsqu'il s'est agi de résolutions visant à aider l'Ukraine économiquement, à dénoncer l'agression russe, à condamner les conditions de détention de Navalny et la répression des opposants à Poutine en général⁴⁸. L'inconstance des prises de position du RN sur la Russie et la guerre en Ukraine a été démontrée par nombre de reportages récents⁴⁹.

Le vote du RN au parlement européen concernant les motions déposées contre la Russie⁵⁰

Date	Texte	Vote
12/03/2019	Résolution proclamant la nécessité de cesser de traiter la Russie comme un « partenaire stratégique ».	✗ CONTRE
18/12/2019	Résolution condamnant diverses violations des droits de l'homme commises par la Russie.	✗ CONTRE
19/12/2019	Résolution condamnant la loi russe sur « les agents de l'étranger » reconnue comme une entrave à la liberté d'expression.	✗ CONTRE

⁴⁷ *Le Monde avec AFP*, « Marine Le Pen déroule sa vision de la diplomatie », *Le Monde*, 13 avril 2022.

⁴⁸ *Laurent de Boissieu et Céline Schoen*, « Rassemblement national : le bilan ambigu du parti au Parlement européen », *La Croix*, 1^{er} mars 2024.

⁴⁹ *Patrick Cohen*, « Guerre en Ukraine : quelle est vraiment la position du RN ? », *TV5 monde*, 27 mars 2024.

⁵⁰ *Jean-Philippe Tanguy, Constance Le Grip*, *Rapport d'enquête n° 1 311, Assemblée nationale, Tome 1*, 1^{er} juin 2023.

Date	Texte	Vote
16/09/2020	Résolution recommandant à la Commission européenne de lutter contre les menaces russes à la sécurité de l'Europe, y compris les ingérences.	✗ CONTRE
17/09/2020	Résolution condamnant l'empoisonnement d'Alexei Navalny ainsi que le coup de force d'Alexandre Loukachenko en Biélorussie.	✗ CONTRE
29/04/2021	Résolution condamnant l'accumulation de troupes russes à la frontière ukrainienne.	✗ CONTRE
10/06/2021	Résolution condamnant l'arrestation et la détention de l'opposant russe Andreï Pivovarov.	✗ CONTRE
16/12/2021	Résolution appelant au retrait des forces russes accumulées à la frontière ukrainienne.	✗ CONTRE
16/12/2021	Résolution condamnant la fermeture de l'ONG Memorial et la répression des organisations de la société civile par la Russie.	✗ CONTRE
16/12/2021	Résolution approuvant un soutien financier à l'Ukraine dont les finances sont mises à mal par la menace militaire russe.	✗ CONTRE
01/03/2022	Résolution condamnant l'invasion de l'Ukraine par la Russie, appelant à fournir du matériel militaire à l'Ukraine et à des sanctions supplémentaires contre la Russie.	✓ POUR (sauf une abstention)
10/03/2022	Résolution réclamant la création d'une seconde commission spéciale (INGE 2) sur la désinformation et les ingérences étrangères, notamment de la Russie.	✗ CONTRE
24/03/2022	Résolution affirmant la nécessité d'assurer la sécurité alimentaire de l'Ukraine.	✓ POUR
07/04/2022	Résolution appelant à renforcer les sanctions contre la Russie.	— ABSENTS
07/04/2022	Résolution appelant à protéger les enfants et les jeunes qui fuient en raison de la guerre en Ukraine.	— ABSENTS
07/04/2022	Résolution condamnant la répression accrue du régime russe ainsi que la condamnation d'Alexei Navalny.	— ABSENTS
18/05/2022	Proposition de Résolution pour la collecte de preuves des crimes de guerre et crimes contre l'humanité commis en Ukraine.	✓ POUR

Date	Texte	Vote
19/05/2022	Résolution pour accorder une libéralisation temporaire des échanges entre l'UE et l'Ukraine.	 CONTRE
06/10/2022	Résolution condamnant l'escalade de la Russie dans sa « guerre d'agression » contre l'Ukraine.	 ABSTENTION
23/11/2022	Résolution visant à faire reconnaître la Fédération de Russie comme État soutenant le terrorisme.	 CONTRE
24/11/2022	Résolution visant à établir un instrument de soutien financier à l'Ukraine pour 2023.	 ABSTENTION
15/12/2022	Résolution qualifiant l'Holodomor de génocide.	 POUR (sauf un vote contre)
19/01/2023	Résolution visant à mettre en place un tribunal sur le crime d'agression commis par la Russie contre l'Ukraine.	 ABSTENTION
02/02/2023	Résolution sur la préparation du sommet UE-Ukraine.	 ABSTENTION (sauf un vote contre)
16/02/2023	Résolution condamnant les conditions de détention d'Alexeï Navalny et d'autres prisonniers politiques russes.	 ABSTENTION
16/02/2023	Résolution à l'occasion du premier anniversaire de l'invasion et de « la guerre d'agression » lancée par la Russie contre l'Ukraine.	 ABSTENTION
20/04/2023	Résolution condamnant la « Répression en Russie, en particulier les cas de Vladimir Kara-Mourza et d'Alexeï Navalny ».	 ABSTENTION
26/02/2024	Résolution condamnant l'assassinat d'Alexeï Navalny et la nécessité d'une action de l'UE pour soutenir les prisonniers politiques et la société civile opprimée en Russie.	 POUR (Nb. Une large partie d'ID s'abstient)

Source : Parlement européen.

À noter que la convergence des partis du groupe ID sur la Russie est toute relative : **si le RN a voté contre les résolutions visant à faire reconnaître la Fédération de Russie comme État soutenant le terrorisme, à mettre en place un tribunal sur le crime d'agression commis par la Russie contre**

l'Ukraine ou condamnant les conditions de détention d'Alexeï Navalny et d'autres prisonniers politiques russes, **la Lega de Salvini a systématiquement voté pour. Et lorsque le RN et la Ligue votent ensemble – sur la Russie ou d'autres sujets –, c'est l'AfD qui fait bande à part** : le 9 mai 2023, le RN et la Lega ont voté le soutien à l'accélération de la production de munitions et de missiles de l'UE, l'AfD a voté contre. Le 13 juillet 2023, le RN et la Lega ont voté un budget de 500 millions d'euros pour aider l'industrie de l'UE à accroître ses capacités (afin d'augmenter les livraisons à l'Ukraine et d'aider les pays de l'UE à reconstituer leurs stocks), l'AfD a voté contre. Le 12 septembre 2023, le RN et la Lega votent la mise en place de l'instrument visant à renforcer l'industrie européenne de la défense **au moyen d'acquisitions conjointes (EDIRPA)**, l'AfD a voté contre. **Sur tous les sujets relatifs aux questions de défense européenne, le groupe CRE, par contraste, est unanimement favorable.**

Non seulement l'ampleur des critiques adressées à la Russie par des partis qui lui étaient acquis jusque-là sont très variables au sein d'ID, mais en outre, bien des partis nationaux-populistes n'ont pas condamné l'attaque de l'Ukraine par la Russie. **Viktor Orbán, à la tête du Fidesz et du gouvernement hongrois, ne s'est pas départi de sa ligne pro-russe.** Le parti tchèque Liberté et Démocratie Directe (SPD), après avoir un temps changé de pied, est retourné à une position similaire⁵¹. En Bulgarie, Renaissance, la principale formation nationale-populiste, est restée particulièrement pro-russe et le Parti Socialiste Bulgare s'est quant à lui opposé aux sanctions de l'UE. En Slovaquie, le Premier ministre Robert Fico est demeuré pro-russe et pourra compter sur l'assentiment du président de la République, Peter Pellegrini, élu en avril 2024. D'autres formations de moindre envergure dans leur arène nationale et traditionnellement pro-russe le sont restées, à commencer par Reconquête, le parti d'Éric Zemmour – qui en a appelé à un nouveau traité

⁵¹ Vlastimil Havlík, Alena Kluknavská "Our people first (again!) The impact of the Russia-Ukraine war on the populist Radical Right in the Czech Republic", in Gilles Ivaldi et Emilia Zankina (dir.), *The impact of the Russian invasion of Ukraine on Right-Wing Populism in Europe*, European Center for Populism Studies, 2023, p. 91.

pour répondre aux inquiétudes de Poutine concernant l'extension de l'OTAN⁵². Le FvD néerlandais et, en Croatie, le HSP 1861, n'ont pas non plus formellement condamné l'invasion de l'Ukraine. Le principal parti national-populiste d'Estonie, EKRE, a aussi versé dans un registre pro-russe pour mieux séduire la minorité russophone du pays, qui représente 23 % de sa population.

Tous les partis nationaux-populistes européens, y compris ceux qui ont condamné l'invasion de l'Ukraine dans les termes les plus catégoriques, ont cherché à se dissocier des sanctions imposées par l'UE sur la Russie au nom, le plus souvent, du pouvoir d'achat des citoyens de leurs pays. Si l'AfD allemande, qui, dans son manifeste électoral de 2017 s'était prononcée en faveur d'un approfondissement de la coopération économique de l'Allemagne avec la Russie et l'intégration de cette dernière dans une « structure de sécurité » régionale⁵³, a pris ses distances avec Moscou, elle a déclaré regretter les sanctions imposées par l'UE. La co-présidente du parti, Alice Weidel est allée jusqu'à déclarer en 2022 que la principale perdante du conflit ne serait ni la Russie ni l'Ukraine, mais l'Allemagne en raison de l'inflation induite par lesdites sanctions, synonymes de « guerre économique »⁵⁴.

Ces voix discordantes ajoutent à l'hétérogénéité des positions prises par les formations nationales-populistes sur la question ukrainienne. Dans leur analyse de l'impact de l'invasion de l'Ukraine par la Russie sur les partis nationaux-populistes, Gilles Ivaldi et Emilia Zankina soulignent que **non seulement ces formations n'ont pas adopté une même ligne vis-à-vis de la politique de Poutine, mais aussi que, par surcroît, elles n'ont pas fait preuve d'unité à toute épreuve en interne, contrairement à l'image de discipline qu'elles aiment afficher**⁵⁵. C'est que dans

⁵² Franck Johannès, « Guerre en Ukraine: Chambéry, Éric Zemmour tente de défendre sa volte-face sur la Russie », *Le Monde*, 26 février 2022.

⁵³ Kai Arzheimer, « To Russia with love? German populist actors' positions vis-à-vis the Kremlin », in Gilles Ivaldi et Emilia Zankina (dir.), *op. cit.*, p. 161.

⁵⁴ Cité in *ibid.*, p. 163.

bien des cas, des cadres de ces partis ont eu du mal à critiquer un pays et un régime qu'ils avaient systématiquement soutenus jusque-là. C'est ainsi que des *leaders* du Vlaams Belang en Belgique, de VOX, du DF au Danemark, des Démocrates Suédois et de Chega au Portugal ont continué à faire l'éloge de la Russie de Poutine en dépit des positions officielles de leur parti⁵⁶. Si André Ventura, le chef de Chega, a condamné l'invasion russe sans ambiguïté, un des vice-présidents du parti, Antonio Tanger Correa a dénoncé « l'encerclement de la Russie par l'OTAN » et accusé Volodymyr Zelenskyy de « prendre le parti de nazis notoires »⁵⁷, se faisant ainsi l'écho de la propagande russe.

c. Être ou ne pas être dans l'OTAN – l'ami ou l'ennemi américain

L'invasion de l'Ukraine par la Russie a creusé une autre ligne de clivage parmi les partis nationaux-populistes européens, cette fois-ci par rapport à l'OTAN. **Traditionnellement, les formations appartenant au groupe CRE sont favorables à l'OTAN tandis que celles du groupe ID sont hostiles à une organisation qu'ils accusent, entre autres, de priver les États-nations de leur souveraineté militaire.** Nombre d'entre elles – le RN, Reconquête, le FPÖ, le FvD – ont clairement indiqué leur désir de remettre en cause les relations que leurs pays entretiennent avec cette alliance, Marine Le Pen ayant ainsi exprimé sa volonté de faire sortir la France du commandement intégré qu'elle a rejoint en 2009 (après en être sorti en 1966), tout en restant membre de l'organisation. Le parti a changé de position suite au déclenchement de la guerre en

⁵⁵ Gilles Ivaldi et Emilia Zankina, « Conclusion for the report on the impact of the Russia-Ukraine War on right-wing populism in Europe », in Gilles Ivaldi et Emilia Zankina (dir.), *The impact of the Russian invasion of Ukraine on Right-Wing Populism in Europe*, p. 344.

⁵⁶ Gilles Ivaldi et Emilia Zankina, « Conclusion », in Gilles Ivaldi et Emilia Zankina (dir.), *op. cit.* p. 345.

⁵⁷ Afonso Biscaia et Susana Salgado, « The Ukraine-Russia war and the far right in Portugal : minimal impacts on the rising populist Chega party », in Gilles Ivaldi et Emilia Zankina (dir.), *op. cit.*, p. 239.

Ukraine, Jordan Bardella indiquant que la France devrait, aux yeux du RN, rester dans le commandement intégré de l'OTAN, tant que durerait le conflit⁵⁸.

Au-delà, on trouve toute une série de formations ouvertement hostiles à l'OTAN, notamment en Europe centrale et orientale, qu'il s'agisse de Renaissance (Bulgarie), du SPD (République tchèque), de l'AUR (Roumanie) ou du Fidesz. Orbán a d'ailleurs chèrement vendu son soutien à l'adhésion de la Finlande et de la Suède à l'OTAN qui a finalement eu lieu au début de 2024. D'autres partis – comme le Vlaams Belang et les formations de Roumanie et de Slovaquie citées plus haut – font preuve d'approches plus « souples et pragmatiques », nombre d'entre elles optant pour une forme de neutralité – une posture que le FPÖ (en accord avec l'opinion autrichienne) affectionne depuis longtemps⁵⁹. En Italie, Fratelli d'Italia se montre plus atlantiste que la Lega.

Certains partis ont, au contraire, fait le chemin inverse, inquiets de l'expansionnisme russe. C'est le cas des partis nationaux-populistes des pays nordiques qui se sont tous ralliés à l'idée de rejoindre l'OTAN, qu'il s'agisse du Parti des Vrais Finlandais qui a effectué un véritable virage de l'opposition au soutien à l'OTAN⁶⁰, des Démocrates Suédois qui, jadis hostiles à l'organisation, ont soutenu la candidature de Stockholm à partir de 2022 (à condition que la Finlande y postule aussi), ou du Parti Populaire Danois qui mise davantage encore sur l'OTAN que sur un réarmement de l'Europe⁶¹.

⁵⁸ Victor Goury-Lafont, Pauline de Saint-Remy, Sarah Paillou, "French far-right leader Bardella: 'My heart leans toward Trump' in US presidential race", *Politico*, 28 mars 2024.

⁵⁹ Gilles Ivaldi et Emilia Zankina, « Conclusion », in Gilles Ivaldi et Emilia Zankina (dir.), *op. cit.* p. 344.

⁶⁰ Yannick Lahti et Emilia Palonen, "The impact of the Russia-Ukraine war on right-wing populism in Finland", in Gilles Ivaldi et Emilia Zankina, *op. cit.*, p. 127.

⁶¹ Susi Meret, « The impact of the Russia-Ukraine war on right-wing populism in Europe: the case of Denmark », in Gilles Ivaldi et Emilia Zankina, *op. cit.*, p. 104.

Pour le reste, certains partis ne sont pas uniformément hostiles aux États-Unis. Et pour cause : Donald Trump – qui n'est certes pas un grand partisan de l'OTAN – et d'autres *leaders* du Parti Républicain appartiennent à leur réseau. Jordan Bardella s'est même déclaré favorable au candidat républicain à l'élection présidentielle américaine dans sa récente interview à *Politico*. Il en va de même pour Matteo Salvini. En 2022, Trump a apporté son soutien au grand meeting organisée par VOX à Madrid, que Viktor Orbán et Giorgia Meloni ont soutenu de la même façon, c'est-à-dire au moyen d'un message vidéo, et auquel ont participé le sénateur républicain Ted Cruz, l'ancien Premier ministre polonais Mateus Morawiecki (PiS), Marine le Pen et des représentants de partis frères venus d'Autriche, de Belgique, d'Estonie, de Lituanie, de Roumanie et des Pays Bas⁶². L'un des anciens conseillers de Donald Trump, Steve Bannon, influent en 2016-17, qui s'était donné pour mission d'unifier les nationaux-populistes d'Europe, avait été reçu à bras ouverts par Marie Le Pen, Matteo Salvini⁶³ et par Giorgia Meloni, avant son accession au pouvoir.

d. Des souverainistes dépendant de puissances étrangères ?

En 2023, pour la deuxième fois, Orbán a reçu à Budapest « la grand-messe réactionnaire américaine de la CPAC (*Conservative Political Action Conference*), accueillant des dizaines de représentants des droites dures américaines et des figures européennes plus atlantistes que russophiles »⁶⁴. Y ont participé des élus du Parlement européen comme Hermann Tertsch (VOX), Vincenzo Sofo (Fratelli d'Italia), Harald Vilimsky (Freiheitliche Partei Österreich) et Jordan Bardella (Rassemblement National)⁶⁵.

⁶² *Euronews avec EFE, AFP*, « À Madrid, le parti Vox donne la voix aux dirigeants de l'extrême droite », *Euronews*, 9 octobre 2022.

⁶³ "Bannon plan for Europe-wide populist 'supergroup' sparks alarm", *BBC*, 23 juillet 2018.

⁶⁴ Marlène Laruelle et Périne Schir, « Au-delà des liens entre le RN et la Russie : le grand projet illibéral européen », *The Conversation*, 18 juin 2023.

⁶⁵ Max Sweig, "Blues on the Danube: CPAC's Return to Hungary", *Illiberalism Studies Program*, 6 juin 2023.

Comment expliquer que des *leaders* aussi favorables à la Russie qu'Orbán soient choisis par des « représentants des droites dures américaines » ? C'est que depuis la montée en puissance de Donald Trump, les États-Unis sont aussi perçus par les nationaux-populistes européens comme des alliés contre le seul ennemi qui vaille – et que Poutine et Trump ont en partage : le libéralisme politique⁶⁶, avec ce que cela implique en termes de démocratie, d'état de droit, de défense des libertés individuelles et collectives, de multiculturalisme, etc.⁶⁷ La principale ligne de fracture ne passe plus entre les pays, mais au sein de chaque pays entre des forces politiques aux visions du monde antinomiques.

**e. La question israélo-palestinienne : facteur d'unité
– et de rapprochement des États-Unis ?**

Au sein de la mouvance nationale-populiste, la guerre à Gaza suscite moins de dissonances que bien d'autres dossiers internationaux. **Toutes les formations de cette obédience ont pris fait et cause pour Israël auquel elles ont manifesté leur soutien comme la plupart des autres partis européens.** Marine Le Pen a ainsi participé à une manifestation contre l'antisémitisme⁶⁸, une forme de racisme dont son père avait été accusé dans le passé. La Lega a aussi organisé une manifestation à Milan le 4 novembre 2023 en faveur d'Israël et pour la défense « des valeurs de l'Occident »⁶⁹ – ce qui n'empêche pas certains partis nationaux-populistes européens de rester antisémites, comme le parti Konfederacja en Pologne⁷⁰. Deux partis jouant un rôle clé, respectivement dans les

⁶⁶ Mariène Laruelle (dir.), *The Oxford Handbook of Illiberalism*, Oxford, Oxford University Press, 2024 & Hadas Aron et Jack Snyder, "The International Politics of Illiberalism" in *Ibid*.

⁶⁷ Baptiste Roger-Lacan, « Post-libéralisme : le monde de Viktor Orban », *Le Grand Continent*, 26 juillet 2023.

⁶⁸ Andreas Noll, "France: Far-right Le Pen to join march against antisemitism", *Deutschewelle*, 11 novembre 2023.

⁶⁹ Nicolò Rubeis, "Due piazze a Milano. Salvini: 'Fascista chi è contro Israele'", *Ansa*, 5 novembre 2023.

⁷⁰ Rosie Birchard, "Where does Europe's far right stand on the Israel-Hamas war?", *Deutschewelle*, 11 août 2023.

groupes ID et CRE, le RN et Fratelli d'Italia, se retrouvent sur une même position a priori équilibrée lorsqu'ils se déclarent en faveur de la reconnaissance de deux peuples et de deux États en Israël/Palestine⁷¹.

Le gouvernement de Meloni paraît toutefois plus partagé que le RN. D'un côté, il critique les manifestations pro-palestiniennes qui ont parfois été durement réprimées par la police et condamne les universités qui rompent les accords de collaboration avec leurs homologues israéliennes. D'un autre côté, le 13 février 2024, Giorgia Meloni, après un accord avec la *leader* du Parti démocrate, Elly Schlein, a laissé passer une motion à la Chambre des députés réclamant la libération des otages et un cessez-le-feu à Gaza et demandant une action du gouvernement italien pour atteindre ces objectifs⁷². La Lega a critiqué cet « accord » entre Meloni et Schlein mais ses parlementaires se sont abstenus eux aussi⁷³.

Le RN paraît bien moins critique à l'égard du gouvernement israélien. Au Parlement européen, en octobre, 2023, le RN a voté contre une résolution prônant une pause humanitaire car, selon lui, cela aurait aidé Hamas⁷⁴. Le parti s'est également abstenu en janvier 2024 lorsqu'a été soumise au vote une résolution appelant à un cessez-le-feu permanent sous conditions⁷⁵. Il en a été de même en mars 2024 lorsqu'une résolution a appelé Israël à ouvrir tous les points de passage vers Gaza pour l'acheminement de l'aide humanitaire et a souligné le rôle indispensable de l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine⁷⁶. Cet organisme a été au centre des débats. Cette résolution a

⁷¹ « Marine Le Pen estime qu'il faut un État palestinien pour qu'il y ait un « responsable des exactions commises », *Europe 1*, 10 octobre 2023.

⁷² Gaza, alla Camera passa il punto della mozione Pd che chiede un cessate il fuoco: centrodestra astenuto. Schlein: "Passo avanti importante", *Il Fatto Quotidiano*, 13 février 2024.

⁷³ Federico Capurso, "Patto Meloni-Schlein, la Lega non ci sta. Crippa: "No agli inciuci"", *La Stampa*, 15 février 2024.

⁷⁴ Clément Guillou, « Malgré le drame humanitaire de Gaza, le soutien sans condition du Rassemblement national à Israël », *Le Monde*, 19 octobre 2023.

⁷⁵ « Guerre Israël-Hamas : le Parlement européen appelle à un cessez-le-feu permanent sous conditions », *Toute l'Europe*, 18 janvier 2024.

témoigné de l'unité (certes relative) des élus de la mouvance nationale-populiste au Parlement européen : la majorité des eurodéputés des groupes CRE et ID (respectivement 35 et 45 – dont les élus du RN) se sont en effet retrouvés parmi les 120 abstentionnistes, 17 élus CRE et 3 élus ID ayant même voté contre – et 2 élus CRE se retrouvent parmi les 372 eurodéputés favorables à la résolution⁷⁷. Au-delà, Jordan Bardella a demandé que toute aide française et européenne destinée aux Palestiniens soit suspendue⁷⁸, une position partagée par l'AfD⁷⁹. Le RN a voté une trêve humanitaire au Parlement européen, mais considère qu'appeler au cessez-le-feu serait une trahison.

Au total, malgré quelques divergences, les groupes ID et CRE ont adopté des positions semblables au Parlement européen à propos de Gaza. En janvier 2024, par exemple, ils n'ont pas soutenu la résolution appelant à un cessez-le-feu permanent. Charlie Weimers (CRE, suédois), a soutenu que pour parvenir à un cessez-le-feu, « *il fallait que le Hamas libère tous les otages* ». L'Allemande Sylvia Limmer, au nom d'ID, a déclaré que la population de Gaza soutenait les attaques du Hamas et qu'il fallait en priorité s'intéresser au sort des 136 otages « *détenus par des bouchers islamistes, torturés et déshonorés* »⁸⁰.

Certains partis nationaux-populistes ont même entrepris d'exploiter l'enjeu israélo-palestinien au niveau national en établissant un lien entre islam et terrorisme et, du coup, entre ce dernier et l'immigration de populations musulmanes en Europe. Viktor Orbán est allé jusqu'à dire, au sujet

⁷⁶ « Le Parlement appelle Israël à ouvrir tous les points de passage vers Gaza pour l'acheminement de l'aide humanitaire », *Actualité Parlement Européen*, 14 mars 2024.

⁷⁷ « Le risque immédiat de famine généralisée à Gaza et les attaques contre les livraisons d'aide humanitaire », *Procès-verbal – Résultat des votes par appel nominal, Parlement européen*, 14 mars 2024.

⁷⁸ Nicolas Massol, « Sur le Proche-Orient, Marine Le Pen et le RN multiplient les contradictions », *Libération*, 24 octobre 2023.

⁷⁹ Rosie Birchard, "Where does Europe's far right stand on the Israel-Hamas war?", *Deutschwelle*, 11 août 2023.

⁸⁰ « Les députés européens divisés sur la situation à Gaza », *Agence Europe*, 17 janvier 2024.

de la guerre à Gaza que « *ceux qui soutiennent l'immigration soutiennent aussi le terrorisme* »⁸¹. Ce discours a été repris par Anders Vistisen, le leader et député européen du Parti du peuple danois qui n'a pas hésité à déclarer : « *Agressions violentes, haine des Juifs, propagande islamiste et société divisée : voici ce que l'immigration musulmane a fait au Danemark* »⁸².

Le positionnement des nationaux-populistes européens sur la question israélo-palestinienne, à l'occasion de la guerre à Gaza a convergé avec l'attitude de Washington. Alors que Marine Le Pen déplore l'abandon par la France d'une posture gaulliste impliquant à ses yeux une prise de distance vis-à-vis de la puissance américaine, la position de son parti dans ce dossier a donné à voir une identité de vue telle qu'un sénateur du Parti Les Républicains, Meyer Habib (proche de Netanyahu) l'a félicitée pour cette convergence nouvelle⁸³. La contradiction est patente à plus d'un titre. Le 23 octobre, à l'Assemblée nationale, Marine Le Pen a explicité sa position sur le conflit entre Israël et le Hamas, en indiquant s'inscrire strictement dans la continuité du gaullisme. Elle a regretté que la France ne joue plus son « *rôle d'intermédiation, flexible et créatif* » avant d'ajouter : « *Pourquoi la voix de la France est-elle si désespérante dans cette région tout particulièrement ? Elle l'est parce que sa diplomatie a perdu de vue la nécessité de maintenir son indépendance, son équidistance et sa constance.* » Or, comme le souligne Clément Guillou, le RN « *n'émet aucune réserve sur le bombardement intensif mené par Israël. Il prône l'arrêt de l'aide humanitaire aux Palestiniens et juge le droit international respecté par l'armée israélienne* »⁸⁴.

⁸¹ « Vu d'Israël. Comment l'extrême droite en France et en Allemagne instrumentalise la guerre à Gaza », *Courrier international*, 3 décembre 2023.

⁸² "Violent assaults, hatred of Jews, Islamist propaganda and a society in division. This is what Muslim immigration has done to Denmark" in Rosie Birchard, "Where does Europe's far right stand on the Israel-Hamas war?", *Deutschwelle*, 11 août 2023.

⁸³ « Malgré le drame humanitaire de Gaza, le soutien sans condition du Rassemblement national à Israël », *op. cit.*

⁸⁴ Clément Guillou, « Le conflit à Gaza éloigne Marine Le Pen des références « gaullistes » qu'elle revendique », *Le Monde*, 18 octobre 2023.

La plupart des partis nationaux-populistes européens appliquent au conflit israélo-palestinien une grille de lecture culturelle, en termes de choc des civilisations : ils regardent les Juifs comme des victimes de l'islamisme, voire de l'islam, une posture qu'ils appliquent aussi, toutes proportions gardées, à la Chrétienté européenne. Le RN parvient d'ailleurs à attirer un grand nombre d'électeurs de confession juive si l'on en croit les enquêtes d'opinion – une première – et même l'AfD s'inscrit dans cette logique. À la tribune du Bundestag, un de ses députés, Alexander Gauland, a déclaré « *Lorsque nous sommes aux côtés d'Israël, nous défendons également notre façon de vivre* »⁸⁵.

1.2. ENVIRONNEMENT, MIGRATION : D'AUTRES LIGNES DE CLIVAGE RÉVÉLÉES PAR LE BILAN DE LA LÉGISLATURE PASSÉE

Dès le lancement de sa campagne électorale européenne, les questions environnementales et migratoires ont été présentées par Jordan Bardella comme les « **deux grands piliers de cette bataille électorale** ». Son rejet du Pacte Vert et du Pacte asile-immigration serait l'un des marqueurs de la grande « coalition des contre » forgée par ID et CRE. En miroir, leurs groupes mettent en avant la défense de la ruralité et de la souveraineté agricole ou, sur les questions migratoires, la sauvegarde des identités nationales et des frontières européennes. Au-delà des discours communs, les intérêts, en réalité, divergent.

⁸⁵ David Issacharoff, « *Using Jewish Pain: How Europe's Far Right Is Exploiting Jews, Muslims and the War in Gaza* », Haretz, 14 novembre 2023.

a. Pacte asile et immigration : derrière l'apparent consensus, des dissonances sur les questions migratoires

Sur la question migratoire, les partis qui composent ID et CRE ont par essence des intérêts contradictoires, du fait de leurs particularités géographiques. Si l'Italie, l'un des principaux pays d'arrivée des migrations méditerranéennes, a intérêt à ce que des quotas soient mis en place afin d'engager l'ensemble des États membres dans l'effort d'accueil, d'autres voix, comme celles du Fidesz de Viktor Orbán ou celle du RN en France, s'opposent à de telles mesures.

C'est l'une des raisons qui peut expliquer qu'une discipline de vote ait tardé à s'imposer au sein de ces groupes sur les différents textes du Pacte asile immigration, finalement adopté le 10 avril dernier. Cet ensemble de textes, dont la procédure législative a commencé en 2016, entend proposer des solutions communes aux défis posés par les flux migratoires illégaux : un contrôle préalable des migrants à l'entrée de l'Union, un mécanisme de solidarité obligatoire vis-à-vis des pays de l'UE soumis à une pression migratoire forte, ou encore de nouvelles procédures de traitement des demandes d'asile.

Ces particularités géographiques sont une des premières clés qui expliquent qu'au sein de CRE et ID, seuls les députés italiens (Fratelli d'Italia et la Lega) aient adopté certaines propositions de la Commission, contrairement aux autres partis affiliés à ces groupes. **En conséquence, le RN et la Lega, bien qu'alliés privilégiés au Parlement, ont voté de façon différente** sur une question qu'ils mettent pourtant en avant comme leur premier combat politique à l'échelle de l'UE. Toutes les voix qui ont divergé de la position majoritaire de leur groupe suivaient une logique similaire : Fratelli d'Italia se ralliait à la position majoritaire du PPE et votait en faveur du Pacte, contrairement à une large partie de CRE. Côté ID, c'est la Lega qui s'écartait des votes de son groupe en se prononçant en faveur du Pacte, tranchant avec la position du RN qui votait contre sur cette même question⁸⁶.

Texte	Votes du 10 avril 2024		Vote du 20 avril 2023 - décision d'engager des négociations interinstitutionnelles. Par ce vote, le Parlement européen a confirmé ses positions de négociation concernant le Pacte asile et migration.	
	CRE	ID	CRE	ID
Faire face aux situations de crise et aux cas de force majeure	CONTRE à l'exception des députés de Fratelli d'Italia (pour)	CONTRE	CONTRE sauf Fratelli d'Italia	CONTRE sauf la Lega
Filtrage des ressortissants de pays tiers aux frontières extérieures	Divisions Fratelli d'Italia pour, PIS contre ⁸⁷	CONTRE sauf la moitié des députés de la Lega	CONTRE sauf Fratelli d'Italia	CONTRE sauf la Lega
Gestion de l'asile et de la migration	CONTRE	CONTRE	CONTRE sauf Fratelli d'Italia	CONTRE sauf la Lega
Mise en place d'une procédure de retour à la frontière	CONTRE sauf Fratelli d'Italia	CONTRE sauf la Lega	× ⁸⁸	×
Système européen d'information sur les casiers judiciaires	POUR	POUR	CONTRE sauf Fratelli d'Italia	CONTRE sauf la Lega
Création d'Eurodac pour la comparaison d'empreintes digitales	POUR à l'exception des députés du PIS	POUR	×	×
Procédure commune de protection internationale dans l'Union	CONTRE	CONTRE	×	×

⁸⁶ « Gestion des situations de crise dans le domaine de la migration et de l'asile – A9-0127/2023 » ; « Filtrage des ressortissants de pays tiers aux frontières extérieures – A9-0149/2023 » ; « Système européen d'information sur les casiers judiciaires – ressortissants de pays tiers – A9-0148/2023 » ; « Gestion de l'asile et de la migration – A9-0152/2023 », Procès-verbal – Résultat des votes par appel nominal, Parlement européen, 20 avril 2023, Strasbourg.

⁸⁷ Mais aussi d'autres députés issus de VOX, des Démocrates de Suède ou encore de la NV-A.

⁸⁸ × = Pas de vote sur ce texte en avril 2023.

Texte	Votes du 10 avril 2024		Vote du 20 avril 2023 - décision d'engager des négociations interinstitutionnelles. Par ce vote, le Parlement européen a confirmé ses positions de négociation concernant le Pacte asile et migration.	
	CRE	ID	CRE	ID
Cadre de l'Union pour la réinstallation	CONTRE	CONTRE	×	×
Normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale	CONTRE	CONTRE	×	×
Normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale	CONTRE	CONTRE	×	×

Source : Parlement européen, procès verbaux, résultat des votes par appel nominal avril 2023 et avril 2024.

À deux mois des élections, la discipline de groupe fait désormais foi. Les votes de la Lega et de Fratelli d'Italia ne s'écartent plus de la discipline de groupe de façon si marquée. **Néanmoins, certaines ruptures demeurent.** Les députés italiens de Fratelli d'Italia et de la Lega sont par exemple les seuls partis de CRE et d'ID à voter en faveur du texte instituant une procédure de retour à la frontière⁸⁹, contre la position du RN. Fratelli d'Italia reste aussi le seul parti national-populiste à s'aligner sur la position du PPE, en votant en faveur du règlement visant à faire face aux situations de crise en matière de migration⁹⁰. Si la Lega s'y était déclarée

⁸⁹ « Mise en place d'une procédure de retour à la frontière et modification du règlement (UE) 2021/1148 », Procès-verbal – Résultat des votes par appel nominal, Parlement européen, Mercredi 10 avril 2024, Bruxelles.

⁹⁰ En cas d'afflux exceptionnels de ressortissants de pays tiers, ce texte prévoit la mise en place d'un mécanisme garantissant la solidarité et le soutien aux États membres qui y sont confrontés.

favorable en avril 2023, rompant ainsi avec la position de son groupe et du RN, elle rejetait finalement ce dispositif l'année suivante⁹¹.

La quête de normalisation que poursuit Giorgia Meloni sur la scène européenne explique sa convergence avec les chrétiens-démocrates (PPE) sur certains textes. Cette ambition se traduit par une volonté de resserrer les liens avec le PPE, afin de dégager des marges de négociation avec certains de ses membres, ce qui permettrait *in fine* à la présidente du Conseil italien d'exercer une plus grande influence au sein de l'UE sur ces questions migratoires. La Lega, qui appartient à la coalition gouvernementale et qui fait de la lutte contre les migrants l'une de ses priorités, est elle aussi portée à pousser les négociations sur ces textes au sein de l'UE. Cela ne l'empêche pas de prôner une politique encore plus ferme en la matière et, en Italie, de se démarquer de Giorgia Meloni, accusée d'être trop modérée en la matière. Elle espère ainsi récupérer ses électeurs qui, en 2022, ont voté pour Fratelli d'Italia et qui, à en croire les sondages, risquent de confirmer ce vote en juin prochain. Stratégie de dédramatisation et enjeux politiques à l'échelle domestique viennent ainsi complexifier et nuancer le jeu des alliances au niveau européen.

b. Green Deal : 50 nuances de vert

Sujet emblématique pour les nationaux-populistes, l'enjeu climatique est non seulement mis en avant par ces partis comme un point de ralliement idéologique fort, mais aussi **comme le terrain d'une opposition unanime à un ensemble de politiques phares** – voire prioritaires – de la Commission européenne ces cinq dernières années : le Pacte vert.

Cependant, cerner le degré de climato-scepticisme de ces partis implique de distinguer deux éléments cruciaux : **leur adhésion ou leur rejet des**

⁹¹ « Faire face aux situations de crise et aux cas de force majeure » ; Procès-verbal – Résultat des votes par appel nominal, Parlement européen, Mercredi 10 avril 2024, Bruxelles.

objectifs climatiques européens d'abord, conformément à la loi européenne sur le climat votée en juin 2021, un texte qui fait de l'objectif de réduction des émissions d'au moins 55 %, d'ici à 2030, une obligation légale pour l'UE. Leur position sur le Pacte vert ensuite, soit l'ensemble des mesures politiques visant à atteindre ces objectifs.

Sur ce point, **les partis nationaux-populistes entretiennent précisément le flou entre le rejet de cet objectif climatique d'une part et, d'autre part, l'opposition aux politiques à mettre en œuvre pour les atteindre.** Si le rejet des objectifs en tant que tels témoigne d'un climato-scepticisme frontal, s'opposer aux seules mesures politiques qui doivent permettre de les atteindre suggère une position moins nette, qui peut passer pour un désaccord sur les moyens, jugés « inéquitables » ou « punitifs » et non sur la finalité en tant que telle de ces objectifs.

Les discours portés par les différents partis affiliés à ID et CRE sur la question climatique vont du **climato-négationnisme radical**, pour l'AfD ou le PVV, au **climato-relativisme** de la Lega ou du RN, le parti de Jordan Bardella se définissant comme partisan d'une « *écologie praticable* »⁹², face aux tenants d'une « *écologie punitive* ». Dès l'ouverture de la campagne du RN en vue des élections européennes, Jordan Bardella ajoutait d'ailleurs : « *Si nous sommes opposés à ce Pacte vert – et je tiens à le dire – ce n'est pas parce que nous sommes contre l'écologie mais parce qu'on ne peut pas exiger de nos producteurs le respect de normes drastiques et laisser entrer chez nous des produits qui ne les respectent pas.* »

En dépit de ces « nuances de vert » dans les **discours, le groupe ID a rejeté unanimement la loi européenne sur le climat**⁹³ et la réduction des émissions d'au moins 55 % d'ici 2030 qu'elle fixe dans le prolongement de l'accord de Paris – ce qui laisse peu de doute quant au

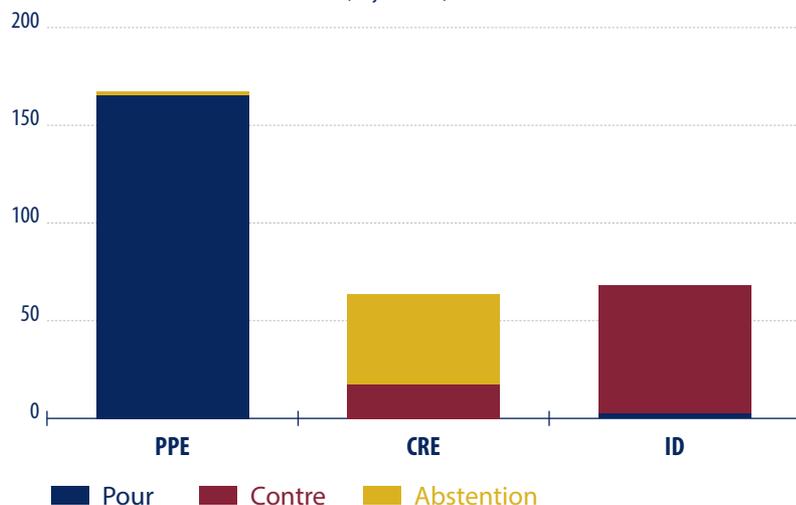
⁹² « Discours de Jordan Bardella lors du lancement de la campagne du RN », BFM TV, Youtube, 3 mars 2024.

⁹³ Loi européenne sur le Climat, Procès-verbal – Résultat des votes par appel nominal, Parlement européen, jeudi 24 juin 2021.

climato-scepticisme des partis de ce groupe. Sans aller jusqu'à voter en faveur de ce texte, **CRE se montre néanmoins plus divisé sur cette question** : d'un côté, Fratelli d'Italia, le PiS ou la NV-A s'abstiennent majoritairement. De l'autre, l'ODS tchèque, les Démocrates de Suède, VOX ou le VMRO bulgare votent contre cette loi climat.

Graphique n° 3 : loi européenne sur le Climat,
votes au Parlement européen

(24 juin 2021)



Note : la loi climat a été adoptée à 442 voix pour, 203 contre et 51 abstention. Nb. Le procès verbal de cette plénière fait état de 70 voix affiliées à ID ayant voté contre la loi climat ce jour-là. Certains votes de députés n'étant pas / plus affiliés à ID aujourd'hui ont été comptabilisée avec les voix du groupe lors de cette plénière.

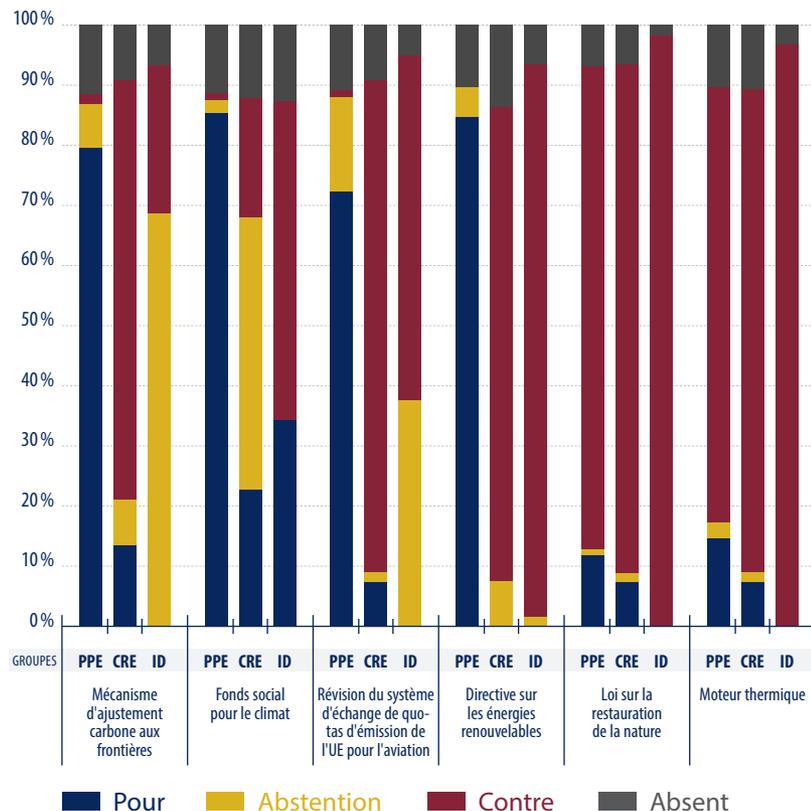
Source : «Loi européenne sur le climat : les députés confirment l'accord sur la neutralité climatique d'ici 2050», Parlement européen, 24 juin 2021 et A9-0162/2020 – Jytte Guteland – Am 176, Procès-verbal – Résultat des votes par appel nominal, Parlement européen, jeudi 24 juin 2021.

Le Pacte vert a ainsi fait l'objet d'un rejet massif de la part de CRE et d'ID – un rejet d'ailleurs partagé avec une partie du PPE en certains points, sur la question de la restauration de la nature ou l'interdiction du moteur thermique par exemple. Souvent caricaturée, voire instrumentalisée comme un rejet frontal du Pacte vert, la mobilisation des agriculteurs, contre les charges administratives et le projet de réforme de la PAC, pourrait inciter CRE, ID, voire le PPE à tenter de surfer sur cette colère en durcissant leur ligne sur la question climatique.

Des dissonances émergent néanmoins au sein des deux groupes, sur la question du mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (MACF) ou encore sur la mise en place d'un Fond social pour le climat, un dispositif qui répond à la création de l'ETS 2⁹⁴ (une tarification du carbone qui concernera les transports et le bâtiment et qui, de ce fait, touchera plus directement la population). Sur le MACF, c'est Fratelli d'Italia qui se dissocie du reste de CRE et vote en faveur du texte. Côté ID, les votes oscillent entre rejet et abstention – comme le fait le Rassemblement national. Pourtant, le protectionnisme écologique figurait au rang des arguments défendus par le RN en 2019 dans sa campagne des élections européennes. Dans son programme, le parti se déclarait favorable à une « *surtaxation des importations mondialisées anti-écologiques* ». Comment interpréter ce silence sur une question non seulement saillante pour le RN mais également érigée en combat politique privilégié dès le lancement de sa campagne ? Il s'explique avant tout par un rejet en bloc du paquet « Ajustement à l'objectif 55 », cet ensemble de propositions visant à réviser la législation de l'UE pour se conformer à l'objectif de réduction des émissions de 55 % d'ici à 2030. Le MACF est une réponse directe à une mesure phare des textes qui découlent du « *Fit for 55* » : **la fin des quotas gratuits sur le marché des quotas d'émission européen**. Sa mise en place vise précisément à préserver la compétitivité des industries (fer, acier, ciment, aluminium, engrais, électricité, hydrogène) qui ne pourront plus bénéficier de quotas gratuits en matière d'émission de CO₂.

⁹⁴ Système d'échange de quotas d'émission de l'UE (SEQE-UE).

Or il s’agit-là d’une mesure à laquelle le Rassemblement national s’est opposé⁹⁵, tout comme il s’était d’ailleurs opposé à la suppression des quotas gratuits pour l’aviation⁹⁶. Cependant, l’un ne peut aller sans l’autre : rejeter la fin des quotas gratuits implique du même coup de rejeter le MACF, en dépit du protectionnisme prôné de longue date par le RN.



⁹⁵ Révision du système d'échange de quotas d'émission de l'UE, Procès-verbal – Résultat des votes par appel nominal, Parlement européen, 18 avril 2023.

⁹⁶ Révision du système d'échange de quotas d'émission de l'UE pour l'aviation, Procès-verbal – Résultat des votes par appel nominal, Parlement européen, 18 avril 2023.

1.3. DES TENTATIVES DE FORMER UNE COALITION PAR LE PASSÉ, QUI ONT TOUTES ÉCHOUÉ

Au-delà de ces divergences programmatiques, il apparaît clairement que les tentatives de création d’une grande coalition réunissant ID, CRE et les non-inscrits du Fidesz sont, pour l’heure, vouées à l’échec.

Plusieurs exemples peuvent être détaillés ici. Le premier date de la création même du groupe ID en 2019. C’est Matteo Salvini qui en est l’artisan, mais il ne parvient pas à convaincre le PiS polonais ni les Démocrates de Suède, en raison de ses positions sur la Russie, et renonce donc à son projet. La naissance d’ID se fait donc sur un désaccord inaugural entre les deux forces d’extrême droite du Parlement européen.

Nouvelle tentative à l’été 2021, qui avait abouti à la signature d’une déclaration commune déplorant la « dérive fédéraliste » de l’UE. Cette déclaration était signée par des partis appartenant aussi bien aux groupes ID, CRE et aux non-inscrits. Côté ID, le RN français, la Lega italienne, le FPÖ autrichien, et le Vlaams Belang flamand l’avaient signé. Côté CRE, le parti polonais Droit et justice (PiS), Vox en Espagne et Fratelli d’Italia étaient également signataires. Côté non-inscrits enfin, le Fidesz hongrois apposait lui aussi sa signature. La déclaration, conçue par Marine Le Pen comme « la première pierre » d’une « grande alliance au Parlement européen », n’était en réalité qu’une tentative de ralliement ratée, donnant directement à voir les divergences profondes qui existaient entre les groupes. Le document mentionnait en effet une « base d’un travail culturel et politique commun, respectant le rôle des groupes politiques actuels ». Il n’ébauchait pas d’ambition programmatique commune précise. Par ailleurs, on relevait des absents notables : l’AfD allemande, les Démocrates de Suède, l’extrême droite roumaine ou le petit parti souverainiste néerlandais JA21. Une nouvelle tentative est conduite au mois de décembre 2021, lors d’un sommet réuni à Varsovie, à l’invitation du PiS polonais. Là encore, le communiqué final ne parvient à définir aucune stratégie commune, et l’absence des Italiens, la Lega et Fratelli d’Italia, est remarquée.

Au début de l'année 2022 enfin, Marine Le Pen poursuivait ses efforts à l'occasion du renouvellement de mi-mandat des équipes du Parlement. Alors que la grande coalition semblait sur le point de naître (au Parlement européen, certains évoquaient même la rédaction d'un communiqué de presse annonçant la naissance de ce nouveau groupe⁹⁷), la tentative a finalement échoué.

Il faut préciser aussi que, contrairement au groupe CRE et ses 17 États membres représentés, le groupe auquel appartient le Rassemblement national, ID, peine à s'élargir et ne dispose que de 8 pays en son sein, **ce qui pourrait remettre en cause son existence même comme groupe politique au sein du Parlement européen, si deux partis venaient à le quitter**. Les conditions de formation d'un groupe exigent en effet la présence d'au moins 23 eurodéputés qui doivent représenter un quart des États membres, soit 7 pays différents. Certains des alliés du RN au sein d'ID pourraient passer sous la barre des 5 % lors des élections du mois de juin, ce qui fragilise tout particulièrement le groupe. On comprend mieux ainsi l'intensité des tractations menées par Marine Le Pen sur ces sujets.

⁹⁷ Catherine Chatignoux, « Pourquoi l'extrême droite a échoué à unir ses forces au Parlement européen », *Les Echos*, 16 janvier 2022.

2 Une progression réelle, mais loin d'être uniforme

2.1. UNE COALITION DES CONTRE : LA MISE EN CAUSE DES POLITIQUES ET DU DROIT EUROPÉEN COMME CARACTÉRISTIQUE COMMUNE

Si beaucoup d'éléments divisent les partis politiques membres des groupes CRE, ID et les non-inscrits du Fidesz d'Orbán, un certain nombre de fondamentaux, qui relèvent davantage de la forme et de l'idéologie, les rassemblent. Ces éléments ne permettent pas d'en faire un groupe homogène d'un point de vue purement programmatique, **mais ils pré-sistent, selon notre analyse, des attributs communs**. Portés par un fort nationalisme, assorti d'un euroscepticisme dont il est indissociable, ces partis et leurs représentants partagent un style que l'on peut qualifier de « populiste », fondé sur une forte rhétorique anti-élite, jouant de l'antagonisme avec le peuple et critiquant une « dérive technocratique » de l'Union européenne telle qu'elle fonctionne aujourd'hui. Ces convergences s'expliquent en partie par leurs origines historiques.

Quelles origines historiques pour les nationaux populistes européens ?

Certains des partis s'inscrivent dans la **filiation historique des extrêmes droites européennes**, à l'instar du Rassemblement national, de Fratelli d'Italia, de l'AfD en Allemagne, du FPÖ autrichien, des Démocrates de Suède, de Vox en Espagne et de Chega au Portugal.

D'autres affichent des sensibilités politiques différentes, c'est le cas des Vrais Finlandais qui ont une filiation avec un précédent parti défendant les intérêts des **petits fermiers**. D'autres encore représentent des acteurs politiques inédits, tels la Lega en Italie et le PVV néerlandais. Le premier, fondé en 1991, est initialement un **parti régionaliste** qui se développe dans la partie la plus aisée de la péninsule et se déclare à l'occasion anti-fasciste. À partir de 2013, lorsque Matteo Salvini s'empare du parti, celui-ci, érigeant le Front national en modèle, se transforme en parti souverainiste, d'extrême droite, pro-russe. Le second, un vrai **parti personnel entièrement dévoué à son fondateur, Geert Wilders**, combine au départ un programme qui mêle pro-atlantisme, sortie de l'UE et de l'euro, hostilité envers l'islam, libéralisme économique et défense des minorités LGBT. **Enfin, des partis conservateurs ont connu un processus de radicalisation comme Droit et Justice (PiS) en Pologne** (qui vient de quitter le pouvoir dans le pays suite aux élections législatives d'octobre 2023, après 8 ans de règne), le Fidesz de Viktor Orbán en Hongrie, ou l'EKRE (Parti populaire conservateur) en Estonie. Certains se radicalisent sur les questions de politique intérieure ou européenne, c'est le cas de l'AfD (Allemagne), de Vox (Espagne), de Chega (Portugal), mais aussi du PVV (Pays-Bas). D'autres, au contraire, avant d'arriver au pouvoir ou une fois en situation de responsabilité, se « normalisent » selon des modalités stratégiques différentes et avec des programmes variés, souvent opposés entre eux, tout en conservant nombre de leurs traits originels.

D'un point de vue programmatique et idéologique, les nationaux-populistes présentent plusieurs points communs, **mais ces rapprochements dessinent les contours d'une vaste « coalition des contre », plutôt qu'une très hypothétique majorité de projet.**

Leur hostilité à l'intégration européenne mêle refus du fédéralisme, critique de la Commission européenne à laquelle CRE et ID imputent la responsabilité d'avoir favorisé les flux migratoires, un manque de transparence et une « dérive technocratique », voire autoritaire. Pourtant, comme vu en amont⁹⁸, **cette animosité originelle à l'égard du projet européen s'exprime à des degrés divers et évolue au cours du temps.**

La seule véritable convergence idéologique au niveau européen concerne donc cette idée « d'Alliance européenne des nations ». On peine aujourd'hui à en saisir le contenu, les contours, comme les formats éventuels de mise en œuvre, dans la mesure où elle devrait concilier des partis, des situations nationales et des histoires politiques bien différentes. Si Jordan Bardella, en France, défend l'idée d'une « réécriture des traités »⁹⁹, le parti n'a encore rien révélé concernant cette réécriture ni ce que cela signifierait concrètement. Rappelons que pareille réécriture nécessiterait non seulement d'être adoptée à l'unanimité par le Conseil européen, mais devrait également être ratifiée par l'ensemble des Parlements nationaux (et parfois régionaux, dans le cas de la Belgique).

À l'échelle domestique ensuite, les partis ID et CRE peuvent être qualifiés de « nativistes », c'est-à-dire qu'ils affirment la prééminence des « nationaux » sur les influences étrangères et qu'ils œuvrent pour préserver l'existence d'une communauté nationale supposée homogène culturellement – ou ethniquement pour certains d'entre eux. Par conséquent, ils sont hostiles à l'immigration et à l'islam et sont de fermes partisans de l'ordre et de l'autorité.

Ils se présentent généralement en défenseurs de la démocratie, tout en questionnant les institutions nées du libéralisme politique. Forts de leur mandat populaire, notamment ceux qui disposent d'un important

⁹⁸ Voir 1. 1.1. « Un rejet de la construction européenne à géométrie variable ».

⁹⁹ Paul Messad « Élections européennes : le Rassemblement national veut « réécrire les traités » contre le « vorderleyisme » », Euractiv, 1^{er} mars 2024.

soutien dans les catégories populaires comme le RN en France, ils considèrent qu'ils incarnent le peuple et, à ce titre, qu'ils sont plus légitimes pour gouverner que ne le sont les élites et les contre-pouvoirs qu'ils s'efforcent, une fois arrivés aux responsabilités, de contrôler, en particulier l'institution judiciaire. Cet antagonisme entre légitimité et légalité n'est pas sans conséquence, comme les huit années de gouvernement du PiS en Pologne, ou la politique d'Orbán en Hongrie, l'ont démontré.

Parce qu'elles valorisent une conception du pouvoir très centralisée, dévalorisent le pluralisme et se méfient des élites globalisées et cosmopolites¹⁰⁰, ces forces politiques se caractérisent par une propension à l'autoritarisme qui tranche avec la tradition démocratique et libérale de l'Europe communautaire. Ce qui pose donc la question de la cohérence du projet européen et de sa gouvernance possible.

2.2. UNE DYNAMIQUE ÉLECTORALE FAVORABLE, MAIS PAS INÉDITE

Le phénomène politique actuel n'est pas inédit. Dès les années 1980, on assistait en Europe à l'émergence de courants qui prolongeaient certaines poussées de fièvres populistes enregistrées dans l'immédiat après-guerre. **Songez notamment au mouvement *qualunquista* en Italie, ou, dans les années 1950 en France, au mouvement poujadiste.** Le premier, ce front italien de « l'homme quelconque » (*l'uomo qualunque*), était porté par un journaliste, Guglielmo Giannini, qui déployait un virulent plaidoyer contre le système politique italien et ses élites. À la question « *Ce que nous sommes ?* », il répondait, reprenant tous les tenants de la rhétorique populiste : « *Nous sommes la foule* » et il fustigeait « *les chefs* ». Le mouvement eut un certain succès en 1946-1947 mais ne fut finalement qu'un feu de paille. Le poujadisme, bien connu en France, prônait quant à lui, dans une rhétorique similaire, la défense des petits

¹⁰⁰ Jan-Werner Müller. *Qu'est-ce que le populisme ? Définir enfin la menace*, Paris, Gallimard, 2016.

commerçants et s'insurgeait contre une fiscalité jugée écrasante par son *leader* Pierre Poujade, un papetier de Saint-Céré, une commune du Lot. Le mouvement se positionna rapidement à l'extrême droite, avec des relents d'antisémitisme. C'est sous l'étiquette poujadiste que Jean-Marie Le Pen fut élu député pour la première fois en 1956, pendant la guerre d'Algérie.

Il est très important de rappeler ces antécédents pour bien comprendre les évolutions politiques des années 1980, puis celles auxquelles nous assistons aujourd'hui. En 1983, le Front national, fondé onze ans plus tôt, s'emparait pour la première fois d'une municipalité, celle de Dreux, avant d'obtenir 10,95 % des suffrages aux élections européennes de 1984. À la même époque, puis, dans la décennie qui suivit, en Belgique, aux Pays-Bas, au Danemark, en Autriche, en Italie, en Suisse et en Finlande, des partis qui protestaient contre la classe dirigeante, les partis traditionnels, l'Europe, les immigrés et l'islam, ont émergé un peu partout sur la scène européenne. Le plus souvent, ces partis étaient issus de l'extrême droite dans ses diverses variantes¹⁰¹. C'est le cas par exemple du Vlaams Blok (aujourd'hui Vlaams Belang) fondé en 1979 en Belgique, puis du Parti du peuple danois.

Certains d'entre eux arrivèrent au pouvoir, toujours dans des gouvernements de coalition, comme par exemple, en Autriche, en Italie, en Finlande et dans quelques anciens pays communistes, comme la Croatie, la Slovaquie et la Roumanie. Après ces premières vagues, le XXI^e siècle correspond à ce que le politologue néerlandais Cas Mudde désigne comme la « quatrième phase du populisme », celle que nous connaissons actuellement¹⁰². Elle s'amorce avec le 11 septembre 2001, dont le choc se répercute jusqu'en Europe. Elle est ensuite ravivée par la crise financière et économique de 2008-2009, l'explosion des flux migratoires à partir de

¹⁰¹ George Betz, *Radical right wing populism in Western Europe*, New York, Palgrave Macmillan, 1994 ; Piero Ignazi, *L'estrema destra in Europa*, Bologne, Il Mulino, 1994 et *Extreme Right Parties in Europe*, Oxford, Oxford University Press, 2006.

¹⁰² Cas Mudde, *The Far Right Today*, Cambridge, Polity, 2019 ; du même, « *The Far-Right Threat in the United States. A European Perspective* », *Annals, AAPSS*, 699, Janvier 2022, p. 101-115.

2015 et les attentats meurtriers de groupes djihadistes qui se multiplient au cours de cette même décennie, autant d'événements qui servent de tremplin aux populismes de droite¹⁰³. Désormais, cette phase s'étire dans le temps et se caractérise par l'enracinement du populisme dans nos sociétés qui pèse toujours plus sur l'agenda politique en imposant ses thématiques dans l'espace public.

2.3. UNE CAPACITÉ CROISSANTE À IMPOSER LES TERMES DE LA CAMPAGNE ET DU DÉBAT PUBLIC EN GÉNÉRAL

La capacité de ces partis à mettre à l'agenda les enjeux dont ils sont les porteurs et à imposer aux autres formations politiques de venir sur leurs thèmes est sans aucun doute l'une des clés explicatives de leur montée en puissance. On ne comprendrait pas cette capacité, compte tenu de la nature concurrentielle des élections, si cela ne renvoyait pas à des dimensions profondes et structurelles de l'évolution des vies politiques et des systèmes de partis en Europe. C'est la raison pour laquelle, il faut dans un premier temps opérer un court détour théorique afin de comprendre en quoi cette capacité est venue s'arrimer solidement à des lignes de fractures et de clivages profondes. La recherche académique a montré que l'apparition et la progression de ces partis politiques sont fondamentalement ancrées dans de nouvelles « structures de clivages », elles-mêmes portées par d'importantes transformations sociales et culturelles. Celles-ci permettent d'expliquer la capacité des partis nationaux-populistes à imposer les termes du débat public sur plusieurs aspects.

Une importante littérature académique rend en effet compte des transformations qui ont permis à ces partis politiques de capter les votes d'une partie des électeurs en Europe et de solidement les conserver.

¹⁰³ Cas Mudde, *Populist radical right parties in Europe*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007 ; Pascal Perrineau, *Le populisme*, Paris, PUF, 2021.

Si d'importantes différences nationales existent entre ces partis politiques, leurs agendas et leurs stratégies, voire la sociologie de leurs soutiens, un terreau sociologique commun a permis leur progression. Ce terreau commun, c'est celui des grandes « transitions culturelles », une expression que l'on doit au sociologue Ronald Inglehart pour rendre compte de la « révolution silencieuse » des valeurs qui s'est opérée dans nos sociétés dans les décennies d'après-guerre.

Tout un courant de recherche analyse l'émergence des partis nationaux-populistes comme le fruit d'une « contre-révolution culturelle », une réaction aux tendances fondamentales des sociétés occidentales de l'après-guerre à se redéfinir par les valeurs associées à la « tolérance culturelle ». C'est tout le sens d'une hypothèse proposée par Ronald Inglehart et Pippa Norris, celle du « *cultural backlash* », le « retour de bâton culturel ». En quoi cela éclaire-t-il le développement des partis nationaux-populistes ? Le changement culturel du « post-matérialisme » (tel que R. Inglehart l'avait défini) provoque des « contre-réactions » culturelles lorsque le contexte économique n'est plus porteur de croissance et que l'intégration économique mondiale produit de nouvelles inégalités. Dimension économique et dimension culturelle entrent alors en interaction ; ce qui offre à des « entrepreneurs politiques » (des partis, des *leaders*) des opportunités pour proposer des synthèses programmatiques que les partis de gauche et de droite traditionnels ne peuvent formuler car ils se trouvent pris dans des contradictions insolubles.

C'est donc une réponse à la double crainte, économique et culturelle, que proposent ces partis en mettant l'accent sur le retour de la souveraineté nationale. Le sociologue Hanspeter Kriesi a sans doute le mieux théorisé les effets politiques de cette double tension, économique et culturelle. L'interdépendance économique et la remise en cause des frontières nationales qu'elle implique auraient attisé un clivage entre « démarcation » et « intégration » qui ne serait pas seulement un clivage de valeurs mais aussi un clivage d'intérêts économiques. Cette dualité dessine des espaces politiques à deux dimensions : d'une part, une dimension économique (celle

des conflits entre intérêts économiques antagonistes); d'autre part une dimension « culturelle » (celle des conflits entre des systèmes de valeurs et de représentations du monde opposés). Le long de ces deux dimensions s'opposent la « démarcation » (le refus de l'intégration mondiale ou européenne) et « l'intégration » (le refus du repli national). Le croisement de ces deux dimensions, l'une économique et l'autre culturelle, dessine un nouveau clivage politique dont Kriesi fait l'explication principale de l'émergence des partis nationaux-populistes, le clivage entre les « gagnants » et les « perdants » de la globalisation, les gagnants appartenant à des groupes aux contours sociologiques nouveaux face aux « perdants » de la révolution industrielle et de l'immédiat après-guerre.

Les données récentes du Baromètre de la confiance politique du Cevipof de Sciences Po montrent clairement que ces nouvelles lignes de clivage ont pénétré en profondeur les pays européens. Dans une analyse particulièrement fouillée des données de cette enquête, Gilles Ivaldi¹⁰⁴ montre les liens puissants qui unissent en France, en Italie, en Allemagne et en Pologne les attitudes politiques des sympathisants et électeurs de partis nationaux-populistes à leurs votes : *« les résultats confirment le lien généralement établi entre la droite radicale populiste et les attitudes nationalistes à l'égard de l'immigration et de l'UE. Les données corroborent également que les électeurs de la droite radicale et populiste partagent des opinions plus autoritaires, ce qui les distingue clairement des autres partis dans leurs systèmes politiques respectifs »* conclut Gilles Ivaldi¹⁰⁵.

Malgré des nuances et des différences qui montrent l'effet non négligeable des systèmes de partis et des « cultures politiques » nationales, on trouve parmi les électeurs du RN ou de Reconquête en France, de l'AfD en Allemagne, de la Lega ou de Fratelli en Italie, du PiS ou de Konfederacja en **Pologne de fortes similitudes en termes d'opinions sur l'immigration,**

¹⁰⁴ Gilles Ivaldi « Populist radical right attitudes and voting in Germany, France, Italy and Poland: a brief overview ahead of the 2024 EP elections », *Le Baromètre de la confiance politique, Sciences Po CEVIPOF, mars 2024, 11 p.*

¹⁰⁵ Traduit par nous.

l'intégration européenne, la globalisation et le changement culturel. Les données montrent à quel point ces éléments sont devenus des éléments cardinaux du soutien aux partis nationaux-populistes.

Un certain nombre de données issues de cette enquête complètent les analyses de Gilles Ivaldi. Ainsi, en Allemagne, la confiance dans l'UE est de 42 % en moyenne mais seulement de 19 % parmi ceux qui ont voté pour l'AfD en 2021 et de 12 % parmi les sympathisants de ce parti. 57 % des Allemands pensent que la démocratie fonctionne bien dans leur pays mais 17 % et 13 % parmi ces deux catégories. 65 % des Allemands pensent qu'il y a trop d'immigration dans leur pays, c'est 86 % et 89 % parmi les électeurs et les sympathisants de l'AfD. Enfin, 49 % des Allemands pensent qu'il faudrait que l'Allemagne évolue vers un modèle multiculturel qui permet à chaque communauté d'affirmer son identité, c'est 29 % et 26 % parmi ces deux catégories.

On constate en Italie des mêmes tendances sur de très nombreux points : les électeurs et les sympathisants de la Lega et de Fratelli sont nettement plus négatifs sur l'immigration et le changement culturel : 60 % des Italiens considèrent qu'il y a trop d'immigration, c'est 82 % parmi ces deux électors. 42 % des Italiens ont confiance dans l'UE, ce n'est que 31 % parmi les électeurs de la Lega en 2022 et 29 % parmi ceux de Fratelli. Les autres indicateurs de l'enquête corroborent largement les tendances constatées en Allemagne ou en Italie pour la France et la Pologne. Dans les quatre pays, les attitudes politiques anti-européennes, anti-immigration et de craintes sur les conséquences de l'ouverture des frontières composent un syndrome de conservatisme sociétal et culturel. L'enquête permet de voir, pour les quatre pays, que c'est surtout l'ouverture en termes migratoires plutôt qu'en termes économiques qui compte pour les électeurs des partis nationaux-populistes.

Des différences apparaissent néanmoins, montrant une fois de plus qu'une certaine hétérogénéité existe au sein de cette famille de partis politiques. Le cas de l'Italie est ici tout à fait symptomatique. **D'une part,**

les électeurs et les sympathisants de la Lega et de Fratelli sont moins favorables à l'ouverture de l'Italie et davantage « protectionnistes » :

comme pour les trois autres pays, c'est surtout en termes migratoires que leur demande de fermeture des frontières s'exprime (52 % des Italiens considèrent que leur pays doit davantage se fermer sur le plan migratoire, c'est 77 % parmi les électeurs de 2022 de Fratelli et 78 % parmi ceux de la Lega). En revanche, une importante différence existe en termes de protectionnisme économique : alors que 71 % des Italiens déclarent que leur pays doit davantage s'ouvrir sur le plan économique, c'est le même pourcentage parmi les électeurs de Fratelli mais c'est 8 points de moins (63 %) parmi ceux de la Lega.

Au-delà de ces éléments de différenciation, deux points communs se retrouvent dans les quatre pays étudiés par l'enquête du Cevipof lorsque l'on compare les électorats des partis nationaux-populistes et ceux de la droite libérale sur les questions d'ouverture. D'une part, les électeurs des partis nationaux-populistes se différencient très nettement des électeurs de la droite libérale en termes d'opinions sur l'Union européenne : **ils sont toujours nettement plus négatifs sur l'UE alors que les électeurs de la droite libérale sont toujours plus positifs que la moyenne nationale de leurs pays.** Ainsi, 37 % des Français en moyenne font confiance à l'UE, c'est 45 % parmi les électeurs 2022 de Valérie Pécresse mais 16 % parmi ceux de Marine Le Pen et 7 % parmi ceux d'Eric Zemmour. De même, 42 % des Allemands ont confiance dans l'UE en moyenne, 46 % parmi les électeurs 2021 de la CDU/CSU mais 19 % parmi ceux de l'AfD. Enfin, 41 % des Italiens ont confiance dans l'UE en moyenne, 46 % parmi les électeurs 2022 de Forza Italia, mais 31 % et 29 % parmi ceux de la Lega et de Fratelli.

En revanche, sur les questions migratoires, les électeurs des partis nationaux-populistes sont plus extrêmes que ceux des partis de droite libérale ; néanmoins, on ne constate pas les mêmes écarts qu'en termes d'opinion sur l'UE.

Les électeurs des partis de la droite libérale sont toujours nettement moins favorables à l'immigration que la moyenne nationale de leurs pays et parfois assez proches des électeurs

des partis nationaux-populistes. Ainsi, 60 % des Italiens considèrent qu'il y a « *trop d'immigrés* » dans la péninsule, mais c'est 82 % parmi les électeurs 2022 de Fratelli et de la Lega et 71 % parmi ceux de Forza Italia. En Allemagne, la moyenne nationale est de 65 %, mais s'élève à 74 % parmi les électeurs CDU/CSU de 2021 et 86 % parmi ceux de l'AfD. En France, l'électorat Pécresse de 2022 est quasiment autant opposé à l'immigration que les électorats Le Pen et Zemmour (respectivement 87 %, 91 % et 96 % considèrent qu'il y a « *trop d'immigrés* » en France contre 61 % en moyenne nationale). Les mêmes tendances existent à propos des opinions sur le modèle culturel des pays : lorsque l'on demande aux Français, Italiens, Allemands, Polonais s'il faudrait que leur pays évolue « vers un modèle multiculturel qui permet à chaque communauté d'affirmer son identité », les électeurs des partis nationaux-populistes sont toujours nettement plus opposés à cette opinion que l'ensemble des électeurs de leurs pays ; quant aux électeurs des partis de la droite libérale, ils partagent cette opposition mais de manière moins extrême (à l'exception de la Pologne où les électeurs de la droite libérale sont plus favorables à cette opinion que la moyenne nationale).

Les spécificités des électorats des partis nationaux-populistes par rapport à l'ensemble des électorats apparaissent **également sur les questions socio-économiques**, à propos desquelles les éléments de différenciation avec les électeurs des partis de la droite libérale s'avèrent plus importants que sur les questions culturelles et d'immigration.

Prenons l'exemple des indicateurs de justice sociale. On constate un trait commun, avec des nuances et des différences : en règle générale, les électeurs de ces partis sont moins à gauche ou un peu moins à gauche que l'ensemble des électeurs mais le sont beaucoup plus que les électeurs des partis de la droite libérale. C'est particulièrement vrai en France : 57 % des Françaises et des Français pensent que pour établir la justice sociale, il faudrait « *prendre aux riches pour donner aux pauvres* », c'est 31 points de plus que pour l'électorat 2022 de Valérie Pécresse mais seulement 1 point de plus que pour l'électorat de Marine Le Pen. Sur cet indicateur, l'écart

entre électorat Péresse et électorat Le Pen est de -26 points tandis que l'écart entre l'électorat Péresse et l'électorat Zemmour est de -4 points seulement. Les écarts au sein de ces partis et vis-à-vis des partis de la droite libérale ne sont pas toujours aussi importants qu'en France : 59 % des Italiens adhèrent à cette idée d'une justice sociale qui « *prend aux riches pour donner aux pauvres* », mais simplement 46 % parmi les électeurs 2022 de Fratelli, 48 % parmi ceux de la Lega et 44 % parmi ceux de Forza Italia. 65 % des Allemands sont d'accord avec cette idée, 61 % parmi les électeurs 2021 de l'AfD et 54 % parmi ceux de la CDU-CSU. La Pologne représente un cas à part : l'idée d'une justice sociale qui « *prend aux riches pour donner aux pauvres* » est nettement moins soutenue qu'en France, en Italie ou en Allemagne (35 %) et elle l'est davantage parmi les électeurs 2023 du PiS (44 %) ou de la Konfederacja (37 %). On retrouve en revanche en Pologne, comme en France, une importante différence de soutien à l'idée de justice sociale avec les électeurs de la droite libérale qui n'est soutenue que par 25 % des électeurs de KO (la Coalition civique).

Ces différences en termes d'attitudes socio-économiques reflètent bien sûr les importantes différences de sociologie des électorats des partis nationaux-populistes avec ceux de la droite libérale. Si des différences contextuelles entre pays apparaissent, les données recueillies auprès des électeurs et des sympathisants de ces partis montrent clairement la force du clivage « démarcation » / « intégration », notamment sur les questions migratoires qui captent les demandes de fermeture et de réaffirmation de la souveraineté nationale parmi les soutiens des partis nationaux-populistes. Mais il ne faut nullement négliger les dimensions socio-économiques : en effet, ces partis ont suffisamment capté l'attention de leurs électorats, et plus généralement des publics, sur les questions d'immigration pour être en mesure d'investir à présent de nouveaux thèmes et notamment celui des inégalités produites par les crises économiques et les remises en cause liées au changement climatique.

Nos analyses montrent la capacité des nationaux-populistes à la fois directe et indirecte à influencer les termes du débat public dans leurs

pays. **L'influence directe s'est clairement exercée au cours des deux ou trois dernières décennies par la mise sur agenda des questions migratoires et la mise en relation que ces partis politiques ont voulu faire entre immigration et dépenses sociales ou délinquance.** Ces partis sont parvenus à capter en partie l'aspiration à la justice sociale des catégories sociales fragilisées par les mécanismes de l'intégration économique mondiale et européenne. Ce sont bien souvent les « perdants » de la globalisation, pour reprendre la notion de Kriesi, dont il s'agit. Mais les partis nationaux-populistes exercent une influence indirecte car ils amènent les partis de droite libérale à s'aligner progressivement sur eux à propos des questions migratoires et plus généralement des problématiques liées au changement culturel. Ces influences directes et indirectes manifestent le « retour de bâton culturel » dont parlent Inglehart et Norris.

Les questions sociales et économiques sont loin d'avoir perdu de leur importance pour les électeurs à la veille des élections européennes, bien au contraire. Comme l'étude récente de Bruno Cautrès et Thierry Chopin l'a montré¹⁰⁶, **les opinions publiques européennes restent profondément marquées par les sujets du pouvoir d'achat, de l'inflation et du prix de l'énergie, l'immigration n'étant pas en tête de leurs préoccupations. Le primat des inquiétudes socio-économiques reste très important en fait.** Les deux auteurs constatent que les résultats des dernières enquêtes d'opinion de l'Eurobaromètre (notamment l'enquête Parlemètre) identifient « notamment **la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (36 %) et la santé publique (34 %) comme les priorités.** La lutte contre le changement climatique, le soutien à l'économie et la création de nouveaux emplois (29 %) figurent juste après ; il est notable que les sujets de l'immigration et de l'asile (18 %) se retrouvent actuellement en neuvième position parmi les priorités identifiées » sur l'ensemble des Européens.

¹⁰⁶ Bruno Cautrès, Thierry Chopin. « Élections européennes : répondre aux attentes d'une opinion publique fragmentée dans un « nouvel âge des incertitudes », Institut Jacques Delors, février 2024.

Ainsi est-ce la capacité des partis nationaux-populistes à capter la double inquiétude sociale et culturelle qui explique que, même si les flux migratoires ne forment pas la préoccupation première des électeurs à la veille des élections européennes, ces partis vont certainement engranger dans de nombreux pays des progrès en voix et en sièges.

3 Scénarios : quelles conséquences pour le Parlement et la construction européenne ?

3.1. CHANGER L'EUROPE : UNE LOGIQUE D'ALLIANCE ET DE COMPROMIS

Il faut garder un élément à l'esprit : **peser numériquement au Parlement européen est une condition certes importante, mais non suffisante pour infléchir l'agenda européen, ou bloquer le travail législatif de l'UE.** Une législation européenne est toujours le fruit d'un accord et de négociations entre les trois institutions que sont le Parlement européen, le Conseil de l'UE (qui regroupe les chefs d'État et de gouvernement des 27 États membres) et la Commission européenne¹⁰⁷. La procédure législative ordinaire, qui concerne 70% des domaines de compétence de l'UE, met ainsi le Parlement et le Conseil sur un pied d'égalité¹⁰⁸.

¹⁰⁷ Le Parlement européen est traditionnellement l'institution où les intérêts communautaires, c'est-à-dire de l'ensemble de l'UE, prévalent. Par contraste, les enjeux de politique nationale et les intérêts domestiques contraignent souvent le Conseil de l'Union où siègent les gouvernements nationaux.

¹⁰⁸ Pour certaines politiques, notamment en matière d'affaires étrangères, le Parlement européen joue un rôle très limité. C'est le Conseil qui est décisionnaire.

Pour saisir ce que pourrait impliquer une montée de CRE et d'ID pour la construction européenne, deux autres composantes doivent être prises en compte :

- **la capacité d'un groupe politique à faire émerger des majorités au sein du Parlement européen ;**
- **son aptitude à dégager des accords entre les trois institutions européennes.**

La composition des majorités qui voteront les textes au Parlement européen est en effet un élément déterminant. Qu'il s'agisse du PPE, de CRE ou d'ID, aucun groupe politique n'est en capacité de former une majorité seul, ni même à deux. L'adoption d'un texte au sein de l'hémicycle appelle des coalitions plus larges, qui demandent aux différents groupes de travailler conjointement, de dégager des compromis afin de faire émerger des majorités, texte après texte – méthode qui nous est, il faut le reconnaître, peu familière dans le contexte institutionnel français.

À rebours de l'idée selon laquelle une coalition centriste aurait systématiquement dominé le jeu parlementaire ces cinq dernières années, le bilan de la législature passée prouve que les majorités évoluent au gré des textes, en se négociant au cas par cas. Si une coalition centriste élargie (PPE, S&D, Renew et Verts) est toujours très présente et trace un sillage dans le jeu parlementaire, elle n'en reste pas moins à géométrie variable, portée à se déplacer vers l'aile gauche ou droite de l'hémicycle selon les textes.

Au-delà de l'hémicycle parlementaire, la dynamique européenne repose également sur la **capacité du Parlement, du Conseil de l'UE et de la Commission européenne à travailler de concert.**

En somme, trois conditions déterminent la possibilité pour une force politique de peser au sein de l'UE.

- La capacité d'un groupe à garantir une **unité forte en son sein-même**, en limitant les divisions internes et en fédérant autour d'ambitions et de projets partagés.
- Son aptitude à **travailler conjointement avec d'autres groupes** ensuite : c'est le second critère à observer pour dégager des coalitions élargies et faire émerger des majorités.
- Enfin, **les relais que ces groupes seront susceptibles de trouver et d'entretenir au Conseil de l'UE ainsi qu'à la Commission européenne** sont autant de déterminants clés pour infléchir l'agenda européen des cinq prochaines années. En tant que co-législateur, le Parlement ne peut faire prévaloir ses positions sans l'aval de ces deux autres institutions, ce qui implique un travail resserré à leurs côtés. Exception faite de Fratelli d'Italia de Giorgia Meloni et du Fidesz d'Orbán, les partis de CRE et d'ID n'y sont pas représentés pour le moment, ce qui obère considérablement leurs capacités d'action.

Sur ces trois points, le bilan des groupes de droites radicales est maigre sur la législature 2019-2024 et souligne l'influence limitée de ces forces politiques dans les dynamiques institutionnelles de l'UE. Dans la législature qui s'annonce, il est probable que nous assistions à l'émergence de coalitions toujours plus volatiles et imprévisibles au sein du Parlement européen, mais également à des collaborations plus tendues entre les différentes institutions européennes. Les configurations qu'elles pourraient prendre sont présentées plus bas.

3.2. DES MAJORITÉS À GÉOMÉTRIE VARIABLE ET UN PARLEMENT TOUJOURS PLUS IMPRÉVISIBLE

Il nous a paru nécessaire, dans ce contexte, d'identifier des scénarios possibles concernant la répartition des forces politiques au Parlement et leur impact éventuel sur la gouvernance européenne. Créer des coalitions

« majoritaires » au sein du Parlement européen requiert de la négociation, de la diplomatie et du compromis. **Or, les majorités n'ont jamais été aussi volatiles que lors de ces cinq dernières années.**

a. Scénario 1 : une majorité centriste à géométrie variable se maintient sur la prochaine législature

Il est important de garder à l'esprit que le Parlement européen de la législature passée était déjà marqué par une fragmentation politique inédite. Pour la première fois depuis 2004¹⁰⁹, le PPE et le groupe social-démocrate (S&D) ne composaient plus à eux seuls une majorité ces dernières années.

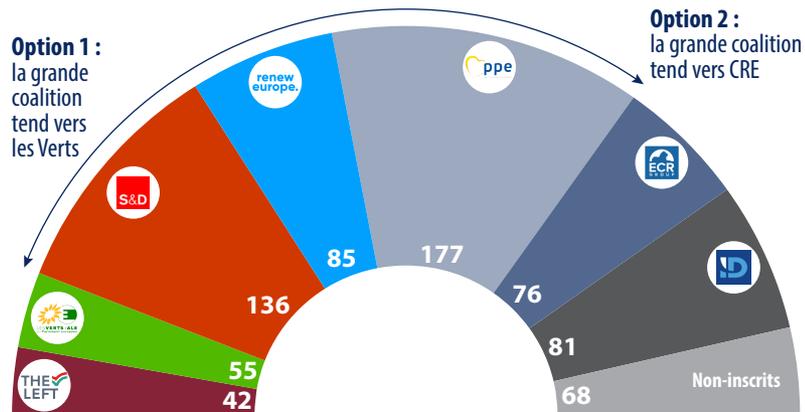
Qu'il s'agisse du Pacte vert, du marché de l'énergie, ou encore de l'immigration, les divisions au sein de l'hémicycle étaient nombreuses. Si la grande coalition formée par le PPE, S&D et Renew tenait le plus souvent, elle a pu se fracturer à certaines occasions et nécessiter le vote des Verts. Avec une conséquence paradoxale : alors même que les Verts n'avaient pas soutenu la candidature d'Ursula Von der Leyen à la tête de la Commission, ce groupe s'est pourtant révélé un appui fiable et de poids pour les chrétiens-démocrates – dans la droite ligne de leurs pratiques de vote privilégiant la cohésion – la plus élevée parmi tous les groupes politiques du Parlement européen. C'est la raison pour laquelle il a été possible, pour les Verts et le PPE, de travailler conjointement, en dépit de divergences sur leurs lignes politiques.

Les sondages pour les prochaines élections européennes projettent une relative stabilité du PPE et de S&D, avec de faibles pertes. Les groupes Renew et les Verts devraient, de leur côté, perdre près d'une quinzaine de sièges chacun. **Tant que CRE et ID ne disposeront pas du poids numérique suffisant pour s'imposer comme coalition majoritaire,**

¹⁰⁹ Et la deuxième fois dans l'histoire du Parlement : entre 1999 et 2004, le PPE et le groupe libéral ALDE suffisaient à eux deux un nombre suffisant de sièges pour former des majorités.

un maintien de la « grande coalition » S&D-RE-PPE devrait rester le scénario privilégié (environ 400 sièges) – surtout si cette grande coalition continue à disposer d'un appui des Verts. Pour la législature qui s'annonce, la majorité qu'elle sera à même de dégager sera certes plus courte, mais gardera un poids significatif. Plus resserrée, elle pourrait aussi être amenée à se montrer plus soudée face à une extrême droite divisée. Toutefois, il n'est pas à exclure que le PPE et Renew trouvent des accords ponctuels avec CRE.

Graphique n° 5 : une majorité centriste à géométrie variable



Source : projection du prochain Parlement européen, sondage Ipsos pour Euronews, 19 mars 2024.

b. Scénario 2 : un « arc des droites », avec le PPE comme acteur central

Une autre configuration possible impliquerait une majorité reposant sur un vaste axe des droites, composée du PPE, de CRE et d'ID. Sur le papier, le calcul fonctionne, à condition d'agréger à cette coalition tripartite une

vingtaine de voix venues de partis Non-inscrits¹¹⁰, voire de l'aile droite de Renew¹¹¹. L'addition laisse entrevoir la possibilité d'atteindre la masse critique des 361 sièges nécessaires pour former une majorité.

Pour qu'une telle équation se vérifie en pratique, il faudrait néanmoins que le PPE, CRE (mais aussi ID et une poignée non négligeable de non-inscrits) soient enclins à travailler conjointement d'abord, et parviennent à trouver des terrains d'entente ensuite. Si de telles coopérations sont envisageables ponctuellement entre le PPE et CRE, elles seraient bien plus difficiles à systématiser entre le PPE et ID – groupe envers lequel le « cordon sanitaire » demeure solide à ce jour, et restreint sa possibilité d'accéder à des postes stratégiques au Parlement, notamment aux présidences de commission. CRE, dans sa quête de légitimité et de normalisation, pourrait aussi s'éloigner d'ID, jugé par la majorité des commentateurs comme plus extrême et moins « fréquentable ». Cependant, les infréquentables d'hier peuvent être les partenaires d'aujourd'hui ou de demain. C'est ce qu'explique le Groupe d'études géopolitiques dans une note de juin 2023¹¹² : le cordon sanitaire tendrait à reculer dans les États membres qui l'appliquent à l'échelle nationale, avec des répercussions possibles sur la pérennité de ce même « cordon » au sein du Parlement européen. La rupture de cordon pourrait amener les alliances à évoluer considérablement.

L'autre condition à laquelle envisager « un arc des droites » consisterait à ce que CRE et ID acceptent de converger vers le PPE, et tendent vers des positions plus centristes. Aussi attrayante soit l'hypothèse, il est peu probable qu'elle soit réaliste. Le bilan de la législature passée prouve que ces groupes ont souvent voté en sens inverse du PPE : ce fut le cas sur le *Green Deal*, le soutien Ukraine mais aussi sur le Pacte asile immigration.

¹¹⁰ Fidesz de Viktor Orbán et Smer-SD de Roberto Fico (Slovaquie) notamment.

¹¹¹ ANO, parti Tchéque d'Andrej Babiš, la LADK, la FFIE et la ZZSLV.

¹¹² François Hublet, Mattéo Lanoë, Johanna Schleyer, « Le dilemme de la droite européenne : nouvelle Grande Coalition ou majorité national-conservatrice ? », Groupe d'études géopolitiques, Juin 2023.

Mais avant même de parler des liens avec le PPE, il faudrait d'ores et déjà que les eurodéputés de CRE et d'ID parviennent à s'entendre et s'aligner sur une position commune – d'abord au sein de leur propre groupe et ensuite entre eux. Sans cela, il leur sera difficile d'obtenir les voix nécessaires pour former une majorité, même avec l'appui du PPE. En pratique, on observe très souvent – pour ne pas dire toujours – des déperditions lors de ce vote en plénière. Elles varient selon les groupes, mais ces déperditions sont plus significatives aux extrémités de l'hémicycle¹¹³. De l'ensemble des groupes du Parlement européen, CRE et ID sont ceux ayant enregistré les taux de cohésion¹¹⁴ les plus faibles (respectivement de 75 % et 60 %). Autrement dit, il s'agit des groupes s'étant montrés les plus divisés dans leur pratique de vote¹¹⁵. À cela s'ajoute une seconde composante à prendre en compte : CRE et ID n'ont voté favorablement qu'à la moitié des textes de la législature passée, et se sont soit abstenus, soit opposés à la part restante. **En somme : non seulement la cohésion de CRE et d'ID est plus faible que celle des autres groupes, mais lorsque cohésion il y a, celle-ci renvoie la moitié du temps à des rejets communs, plutôt qu'à un accord sur des ambitions constructives et partagées.** À noter qu'il existe également une forte rivalité entre CRE et ID, notamment entre Fratelli d'Italia et le RN, qui limite les possibilités de coopération entre ces deux groupes. Marine Le Pen a souvent pointé du doigt Giorgia Meloni pour son attitude jugée trop conciliante envers la Commission européenne, et trop laxiste sur la question migratoire. Fratelli d'Italia et le Rassemblement national ont par exemple voté en sens inverse sur le Pacte asile immigration. CRE, d'une part, et ID, de l'autre devraient donc demeurer des « partenaires » volatiles et peu fiables, en comparaison de l'appui plus stable que le PPE peut envisager trouver du côté de l'aile gauche et centriste du Parlement (Verts, S&D, Renew).

¹¹³ CRE, ID à droite, et à gauche chez GUE/NGL, le groupe d'affiliation des Insoumis au Parlement européen.

¹¹⁴ Le taux de cohésion permet de mesurer la discipline dont font preuve les groupes politiques du Parlement européen. Dans quelle mesure parviennent-ils à voter conjointement en plénière ?

¹¹⁵ S&D (87 %), PPE (83 %), Renew (84 %), GUE/NGL (81 %), Verts/EEA (91 %), in. François Hublet, Mattéo Lanoë, Johanna Schleyer, op.cit.

Dès lors, quand bien même cet arc des droites chercherait à se consolider au cours de la législature qui s'annonce, il ne pourrait pas permettre de sécuriser une majorité de façon récurrente.

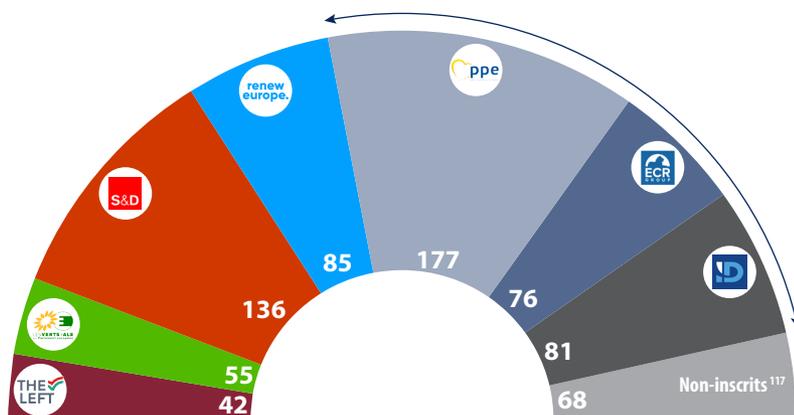
Autre élément d'analyse, si les nationaux-populistes ambitionnent d'exercer une réelle influence au niveau européen, cela n'est possible qu'à condition de s'insérer dans le jeu parlementaire, ce qui implique non seulement de se montrer prêt à nouer des compromis, afin de construire des coalitions élargies, mais nécessite également une participation active au travail en commission parlementaire, du dépôt d'amendements à la négociation sur les textes législatifs. À ce jour, seule CRE a obtenu la présidence d'une commission, celle du budget, avec à sa tête un eurodéputé affilié à la NV-A belge : Johan Van Overtveldt. Si son bilan a été globalement salué, à gauche comme à droite, il représente l'aile la plus tempérée du spectre politique de CRE. Ainsi, en travaillant avec les autres députés de la commission du budget, sa présidence au titre de CRE a validé la mise en place de politiques européennes ambitieuses, telles que l'entrée en vigueur du fonds de relance NextGenerationEU à la hauteur de 750 milliards d'euros et du fonds de 50 milliards d'aide à l'Ukraine.

La percée attendue de CRE et d'ID pourrait néanmoins ouvrir à ces groupes **l'accès à des fonctions stratégiques au sein du Parlement européen** – soit autant d'opportunités d'infléchir le pilotage du travail sur les textes qui y sont présentés. Si ID devient le troisième ou quatrième groupe, il pourrait prétendre à des fonctions de présidence de commission voire de vice-présidence du Parlement, selon la « méthode d'Hondt » en vertu de laquelle la taille du groupe détermine le nombre de postes stratégiques accordés. C'est notamment le souhait de Jordan Bardella à la tête de la liste RN¹¹⁶. Au-delà des commissions, les fonctions de rapporteurs et de coordinateurs de groupes sont éminemment stratégiques. Prenons le cas

¹¹⁶ « Les candidats répondent à Playbook Paris – Entretien avec Jordan Bardella », Politico Europe, 29 mars 2024.

des Conservateurs britanniques qui, jusqu'au départ du Royaume-Uni, faisaient partie de CRE. Même si peu d'entre eux occupaient des fonctions de présidence, ils parvenaient néanmoins à travailler étroitement avec d'autres députés européens, voire d'autres groupes tels que le PPE, afin de proposer, et faire adopter, des amendements. ID a d'ores et déjà manifesté son souhait de « rompre le cordon sanitaire » afin de pouvoir coopérer de façon plus étroite avec d'autres groupes, notamment en nommant des députés considérés comme plus « respectables » et, de ce fait, capables d'infléchir le train législatif, en commission comme en plénière.

Graphique n° 6 : un « arc des droites » avec le PPE comme acteur central



Source : projection du prochain Parlement européen, sondage Ipsos pour Euronews, 19 mars 2024.

¹¹⁷ Avec, parmi les non-inscrits, 14 voix susceptibles de se rallier à cet arc des droites (dont Fidesz et Smer-SD, parti slovaque de Roberto Fico).

Comment s'opère l'attribution des postes stratégiques au Parlement européen ?

Comme le stipule le Règlement du Parlement européen, l'attribution des postes clés du Parlement européen doit « prendre en compte »¹¹⁸ l'équilibre politique issu des élections européennes.

Vice-président du Parlement européen et président de commission parlementaire

Les vice-présidents du Parlement d'une part et les présidents de commissions parlementaires jouent des rôles clés dans le pilotage du travail législatif.

Les vice-présidents règlent non seulement les questions d'ordre administratif, organisationnel et financier concernant les députés, mais ils participent aussi activement aux phases de négociations avec le Conseil de l'Union et la Commission. On parle de « trilogie » pour qualifier ces négociations interinstitutionnelles, une étape décisive de la procédure législative pour l'adoption d'un texte européen. Un trilogie est enclenché lorsque le Conseil de l'UE et le Parlement ne parviennent pas à s'accorder au terme de la deuxième lecture du processus législatif. Le passage par cette phase de conciliation est désormais la norme pour l'adoption de tout texte européen. Trois vice-présidents y sont systématiquement présents et ceci pendant 12 mois, afin d'assurer une continuité dans ces processus de négociations.

¹¹⁸ « Lors de l'élection du président, des vice-présidents et des questeurs, il convient de tenir compte de façon globale d'une représentation équitable des tendances politiques, ainsi que de l'équilibre entre les hommes et les femmes et de l'équilibre géographique. », « Candidatures et dispositions générales », règlement intérieur du Parlement européen, article 15.

Le président de commission parlementaire donne quant à lui les grandes orientations dans l'examen des textes, en fixant l'ordre du jour, en sélectionnant les intervenants et les angles d'approche. Avec les rapporteurs, ils sont également mobilisés en phase de trilogue.

Chaque groupe se voit attribuer un nombre de postes proportionnel à son poids dans l'hémicycle, selon la méthode d'Hondt. Si ce principe de proportionnalité s'applique en pratique – au terme d'accords et de négociations informelles entre groupes politiques – il faut noter que ces modalités de désignation ne sont pas formellement inscrites dans le Règlement du Parlement européen. Selon ce dernier, sont élus à la majorité qualifiée les vice-présidents du Parlement par l'ensemble des députés européens (14 en tout), et les présidents de commissions à la majorité des députés siégeant au sein de la commission concernée (25 en tout). À noter que toutes les candidatures du PiS à la tête des commissions parlementaires avaient été rejetées en 2019. Appelé à proposer un candidat plus « respectable », l'eurodéputé de la NV-A avait alors été proposé.

Rapporteurs

La fonction de rapporteur relève moins du pilotage du travail parlementaire dans son ensemble que de l'examen des textes en tant que tels. Ce rôle donne un pouvoir direct sur le type d'amendements qui seront déposés sur le texte proposé par la Commission. Le rapporteur prépare un projet de résolution qui doit servir de base de travail à la commission compétente dans son ensemble dans un premier temps – soit le travail préparatoire sur lequel l'ensemble des députés voteront *in fine*. Si l'orientation donnée dans le cadre de ce premier rapport n'est pas décisive, elle est significative néanmoins, susceptible d'infléchir, de ralentir voire de susciter l'abandon de textes dans certains cas.

Comment sont nommés ces rapporteurs ? Là encore le Règlement intérieur précise qu'ils sont « désignés » sans pour autant indiquer les modalités de désignation en tant que telles. Chaque commission a son propre règlement en la matière. Mais au global, l'attribution de ces rapports fait elle aussi l'objet de discussions entre présidents des groupes politiques du Parlement.

La capacité de cet hypothétique « arc des droites » à s'entendre sur une position commune et constructive demeure donc faible. Elle pourrait plutôt advenir dans les cas où le PPE et le reste de la droite **s'accorderaient sur des rejets communs** – ce fut le cas ponctuellement en novembre 2023 avec le vote sur la régulation des pesticides. Notons aussi qu'au-delà de profondes divergences sur le projet à porter pour l'UE, **un rapprochement formalisé entre CRE et le PPE aboutirait à des alliances quasi-intolérables pour certains élus nationaux siégeant au sein du Conseil.** La Pologne serait la première concernée. Un travail rapproché entre le parti de Donald Tusk Plateforme civique (PPE) et le PiS (CRE) au Parlement est quasi inenvisageable – sauf s'il s'agit de textes sur lesquels les deux partis sont en accord. Par exemple, ils sont tous les deux opposés à la révision des traités de l'UE. Une coopération entre Reconquête (qui, en février, a rejoint CRE) et le RN (ID) semble également difficile, voire improbable. **Alors qu'en miroir, une coalition de gauche, formée de S&D, des Verts et de la gauche reste aussi une possibilité.**

c. Scénario 3 : un blocage institutionnel

« *Quand vous avez l'opinion et les peuples de votre côté, alors je pense que tout est possible* »¹¹⁹. Les mots de Jordan Bardella pourraient laisser supposer qu'une présence numérique renforcée au Parlement soit la condition nécessaire et suffisante pour freiner le projet de l'Union dans son ensemble. Or, nous l'avons vu plus haut, s'opposer à une initiative européenne ne suffit pas pour mettre fin à son adoption : parvenir à créer une coalition de blocage est nécessaire.

Les « minorités de blocage »¹²⁰ envisagées par le chef du Rassemblement national restent peu probables dans les faits. Même si ID et CRE venaient à gagner 30 élus supplémentaires – selon les dernières estimations Ipsos pour *Euronews* au mois de mars – passant ainsi à 157 sièges, soit un cinquième du Parlement¹²¹, ces deux groupes ne devraient pas disposer du nombre de sièges suffisant pour former une majorité et agir comme force de blocage, quand bien même il parviendrait à dégager des terrains d'entente.

3.3. TROUVER UN ACCORD INTERINSTITUTIONNEL : QUELLE RELATION ENTRE LE PARLEMENT EUROPÉEN, LE CONSEIL ET LA COMMISSION À VENIR ?

L'influence du Parlement sur l'inflexion des politiques européennes dépendra également de sa capacité à travailler étroitement avec le Conseil européen et le Conseil de l'UE (qui regroupent les gouvernements des 27 États-membres), ainsi que la Commission européenne.

¹¹⁹ Jordan Bardella in Guillou Clément & Corentin Lesueur « *Le projet européen du Rassemblement national, un détricotage de l'UE aux contours flous* », *Le Monde*, 3 mars 2024.

¹²⁰ Jordan Bardella in « *Le plan du RN pour griffer le Parlement européen* », *Politico*, 15 février 2024.

¹²¹ *A European election survey*, Ipsos, 1^{er} mars 2024.

Comme nous l'avons vu plus haut, certains partis de droite radicale présents au Parlement européen siègent également au Conseil de l'UE. C'est le cas de Fratelli d'Italia, affilié à CRE, et dont Giorgia Meloni est issue. C'est le cas aussi du Fidesz, parti du Premier ministre hongrois Viktor Orbán. C'était le cas enfin, jusqu'à peu, du PiS, parti de l'ancien Premier ministre polonais. **Nous constatons que lorsque ces partis siègent au Conseil de l'UE, ils s'inscrivent souvent dans une dynamique de travail plus pragmatique, et finissent généralement par accepter les compromis. Ils sont également plus enclins à travailler avec d'autres partis pour former des coalitions « inter-institutions ».** L'accord bilatéral entre l'Italie et la Tunisie, par exemple, a servi de base pour un nouvel accord entre l'UE et la Tunisie où la Tunisie, entre autres, a accepté la réadmission d'un plus grand nombre de migrants ayant transité à travers son territoire pour gagner les côtes italiennes. De même, Meloni a travaillé étroitement avec d'autres membres du Conseil européen, dont Emmanuel Macron, ainsi que la Commission européenne, pour mettre fin au veto hongrois au nouveau paquet d'aide à l'Ukraine européen. Du point de vue de l'accord interinstitutionnel, plusieurs scénarios sont possibles.

a. Scénario 1 : un Parlement européen renforcé institutionnellement

L'influence du Parlement européen sera d'autant plus importante qu'il y aura des divisions au sein du Conseil européen et du Conseil de l'Union européenne (les rendant incapables de prendre des décisions) – et que sa relation avec la Commission européenne sera bonne.

Dans le scénario d'une majorité autour du PPE, on peut s'attendre à une meilleure relation de travail entre la Commission et le Parlement européen, surtout si les présidents de la Commission et du Parlement actuels sont reconduits. Ursula von der Leyen et Roberta Metsola sont toutes les deux issues du PPE et malgré un départ un peu difficile, les deux dirigeantes ont trouvé un moyen de travailler ensemble et de renforcer les

liens entre leurs deux institutions. Notons également qu'au-delà du PPE, Ursula von der Leyen est plus connue du grand public aujourd'hui qu'elle ne l'était il y a cinq ans.

En 2020, 67 % des Français déclaraient ignorer qui était Ursula von der Leyen, même de nom¹²². Il faut dire qu'en 2019, sa nomination avait été inattendue et une majorité des députés européens la voyaient comme un choix « imposé » par le Conseil, en violation des prérogatives parlementaires du processus du *Spitzenkandidat* – le mode de désignation qui avait abouti à la nomination de Jean-Claude Juncker en 2014. Ce mode de sélection prévoit de confier la présidence de la Commission au chef de file du parti arrivé en tête des élections européennes. Certains partis de droite radicale (notamment Fratelli d'Italia et le PiS) savent travailler avec Ursula von der Leyen et ont parfois laissé entendre que cela ne poserait pas de problème pour eux qu'elle soit reconduite. Toutefois, les choix définitifs seront bien évidemment déterminés par le résultat du scrutin du mois de juin.

Si les crises sanitaires et militaires l'ont davantage poussée sur les devants de la scène médiatique, la popularité de l'actuelle présidente de la Commission reste en demi-teinte : 37 % des électeurs européens perçoivent le travail de la Commission positivement, 31 % négativement, avec un dernier tiers se déclarant sans opinion à son sujet¹²³.

b. Scénario 2 : un Parlement européen divisé, affaibli et marginalisé

Le risque de coalitions changeantes au sein du Parlement européen pourrait également produire l'effet contraire et amener la Commission

¹²² Sondage : 55 % des Français se sentent mal informés sur l'Union européenne », *Mouvement européen France*, 2020.

¹²³ *Mared Gwyn Jones*, « Selon un sondage, la Commission européenne ne gagne pas les cœurs et les esprits des Européens », *Euronews*, 3 avril 2024.

et le Conseil à coopérer de façon plus resserrée, en limitant les consultations et le temps d'échange avec le Parlement. **Sans aller jusqu'à des cas de contournement** – après tout, le Parlement européen est clé dans la procédure législative au sens strict – **on pourrait assister à une marginalisation plus informelle du Parlement**, surtout s'il peinait à former une coalition. Les échanges entre les équipes du Conseil et celles du Parlement deviendraient moins fréquents, se limitant surtout à la dernière phase de négociation en trilogue. Les équipes de la Commission européenne limiteraient aussi le temps de consultation.

S'il existe en effet une procédure de type « 49.3 » européen – par l'article 122 du TFUE – il n'a pas vocation à surmonter des situations de blocages parlementaires, mais à accélérer la prise de décision en temps de crise. Seul un contexte d'urgence tout particulier permet de l'invoquer. Ce fut le cas pendant la pandémie. C'est par cette procédure que des textes structurants – de la coopération européenne sur les vaccins au fond de relance NextGenerationEU – sont entrés en vigueur.

3.4. ÉTUDES DE CAS : QUELLES INCIDENCES SUR LES SCÈNES POLITIQUES EN FRANCE, EN ITALIE, EN POLOGNE, EN ALLEMAGNE ET EN SUÈDE ?

a. France

Alors que le paysage politique du Parlement se fragmente de plus en plus, conférant un rôle accru au PPE, il faut aussi noter que le rôle de la France pourrait se marginaliser dans l'hémicycle, l'essentiel des eurodéputés français se trouvant au sein de Renew et de ID, plutôt qu'au PPE¹²⁴. Les Républicains ayant publiquement annoncé ne pas soutenir la reconduction d'Ursula von der Leyen à la tête de la Commission, ils risquent d'être marginalisés d'autant qu'ils devraient être en nombre réduit.

¹²⁴ *Au cours de la législature passée, 8 eurodéputés LR siègent sur les 178 eurodéputés du PPE.*

En ce qui concerne Emmanuel Macron et son *leadership* européen, trois scénarios sont possibles, pouvant avoir de fortes conséquences au plan national tant le chef de l'État français a fait de l'Europe le pilier central de son positionnement politique. Le premier scénario serait conforme aux sondages d'intentions de vote depuis plusieurs semaines : une nette victoire du RN, une liste de la majorité présidentielle largement distancée, mais seconde et la liste du centre-gauche en troisième. Ce scénario affaiblit clairement la présidence française au plan européen sans être une déroute ; il serait néanmoins perçu en Europe et en France comme un lourd échec personnel du chef de l'État et le signe annonciateur d'une possible victoire du RN en 2027.

Le second scénario serait une version euphémisée du premier : l'écart entre la liste de la majorité présidentielle et la liste du RN se serait rétréci. Bien que vaincu aux européennes pour la seconde fois par le RN, le chef de l'État verrait récompensée son implication forte et personnelle dans la campagne et pourrait présenter cette défaite comme une semi-victoire. L'effet positif tiré de sa victoire par le RN serait néanmoins toujours fort mais le capital politique européen d'Emmanuel Macron serait moins affaibli. Au plan national, ce scénario ne compromettrait pas complètement le projet initial d'Emmanuel Macron, réunir autour d'un bloc central les « pro-européens » du centre-gauche et du centre-droit, à condition que ce scénario s'accompagne d'un score décevant pour les listes du centre-gauche et du centre-droit.

Enfin, un troisième scénario est celui de dynamiques de court terme, bouleversant l'ordre sur le podium : il consisterait en un décrochage de la liste de la majorité présidentielle et un sprint final réussi de la liste du centre-gauche passant alors en seconde position le 9 juin. Si ce scénario n'est pas, à ce jour, le plus probable, on ne peut l'exclure dès lors que l'on lit les intentions de vote avec leurs marges d'erreur. Si aucune enquête n'a pour le moment montré le cas de figure de marges d'erreur se chevauchant entre la liste Hayer et la liste Glucksmann, l'hypothèse d'un dépassement de celle-ci par rapport à celle-là ne peut être à priori exclue compte tenu

de l'absence de dynamique forte de la liste de la majorité présidentielle pour le moment. L'implication directe de l'exécutif, à travers le thème du « retour à 1938 » et de la guerre d'une part et d'une série d'annonces réformatrices d'autre part (chômage, fonction publique) ne fait pour le moment ni bouger les intentions de vote en faveur de la majorité présidentielle ni les indicateurs de popularité, toujours basse, de l'exécutif, notamment le chef de l'État. Une inversion de l'ordre du podium d'arrivée, plus encore que la conquête de la première place par Jordan Bardella représenterait un séisme électoral et politique en France et en Europe pour Emmanuel Macron. Le *leadership* européen d'Emmanuel Macron en serait très gravement affecté, peut-être même ruiné. Au plan national, il serait vécu comme le signe d'une fin de règne précoce.

b. Italie

Le scrutin européen est lourd de différents enjeux pour les nationaux-populistes en Italie. En effet, il s'agira pour Giorgia Meloni de mesurer dans les urnes sa popularité qui, dans les sondages, reste haute (Fratelli d'Italia reste en première position dans les intentions de votes, à 28 % dans les derniers sondages du mois de mars¹²⁵). Un bon résultat lui permettrait de consolider sa position par rapport à une opposition très divisée et constituée par le Parti démocrate de centre gauche, la formation populiste du Mouvement 5 étoiles et divers groupements centristes. Mais cela signifierait aussi qu'elle renforcerait son hégémonie sur la coalition gouvernementale, d'une part par rapport à Forza Italia, le parti créé par Silvio Berlusconi, et surtout par rapport à la Lega de Salvini, membre d'identité et Démocratie et alliée de Marine Le Pen. Ce qui pourrait ouvrir une crise au sein de ce parti, voire coûter son poste à son chef. Plus que jamais, Giorgia Meloni serait alors la *leader* politique incontestée de la coalition et la femme forte en Italie. Elle serait tentée d'accélérer la promulgation de sa réforme institutionnelle qui entend donner un pouvoir plus important

¹²⁵ Polls of polls, Politico.

au Président du Conseil élu par le peuple. Par ailleurs, son succès lui donnerait une légitimité supplémentaire pour tenter de jouer un rôle important en Europe. En effet, elle ambitionne d'être la *leader* de référence de CRE et plus généralement de l'ensemble des nationaux-populistes. Cependant, elle est confrontée à la concurrence de son grand ami Viktor Orbán. Plus généralement, elle espère peser sur les orientations de l'UE grâce à une alliance quasi organique entre CRE et le PPE, ou, à défaut, en passant des accords sur ses sujets de prédilection, l'immigration et le rejet du *Green Deal*. Elle espère également pouvoir compter sur la désignation de la présidence de la Commission et obtenir pour son pays un poste important de commissaire afin d'envoyer à Bruxelles l'un ou l'une de ses proches. Enfin, un pareil succès lui permettrait, sans être élue au Parlement européen, de s'affirmer en Europe comme la principale *leader* des nationaux-populistes au-delà de leurs différences. À cet égard, elle est en compétition par rapport à Marine Le Pen.

c. Suède

Pour les Démocrates de Suède, membres du groupe CRE, l'enjeu des élections européennes est, là encore, avant tout national. Rappelons en effet que le parti, fondé en 1988 sur des bases d'extrême droite (l'un de ses fondateurs, Anders Klarström, a milité au sein du groupuscule néonazi Reich nordique), est membre de la coalition gouvernementale en place depuis octobre 2022. Arrivés en deuxième position lors des élections législatives de septembre 2022, ils participent à l'alliance libérale-conservatrice construite autour du Premier ministre modéré Ulf Kristersson, et composée de plusieurs partis de droite et du centre. Mais Les Démocrates de Suède n'ont pour autant aucun poste ministériel. Cela ne les a pas empêchés d'imposer leurs positions dans certains domaines comme l'immigration.

Les enquêtes électorales projettent, avec près 20 % des voix, une deuxième place pour le parti lors des élections du mois de juin. Il devancerait le parti

du Premier ministre, les Modérés, mais serait derrière les sociaux-démocrates (comme ce fut le cas aux élections législatives). Si ces pronostics se vérifiaient en juin prochain, le parti pourrait donc légitimement demander (et obtenir ?) à la coalition un poste ministériel d'envergure, sur des sujets régaliens par exemple, voire même le poste de Premier ministre. En quête de normalisation, ils poursuivraient leur stratégie dans le pays, où on ne les qualifie plus d'extrême droite. Ils se présentent comme un parti national-conservateur. Ils refusent d'ailleurs qu'on les associe au Rassemblement national français.

d. Allemagne

Comme pour beaucoup de pays de l'UE, l'élection européenne en Allemagne est avant tout un moyen de sanctionner ou de plébisciter le gouvernement en place. Depuis quelques années, le pays cumule les crises : économique, sécuritaire, énergétique mais également politique. De nombreux Allemands pointent aujourd'hui du doigt l'incapacité du gouvernement à surmonter ces épreuves.

Comme presque partout en Europe, la scène politique allemande est fragmentée. L'élection fédérale de 2021 a tourné la page d'un échiquier historiquement dominé par la gauche du SPD et la droite de la CDU/CSU. Le nouveau paysage est beaucoup plus divisé : 207 sièges pour le SPD, 196 sièges pour la CDU/CSU, 118 pour les Verts, 91 sièges pour le parti démocrate-libéral (FDP) et plus de 100 sièges pour les « extrêmes » (77 pour les nationaux-populistes de droite (AfD) et 38 sièges pour ceux de gauche (Die Linke et BSW). Pour la première fois, c'est une coalition gouvernementale formée non plus de deux mais de trois partis qui dirige le pays : le SPD, les Verts et le FDP. Malgré un accord de coalition ambitieux, qui promettait notamment une Allemagne engagée en Europe et favorable à plus d'intégration, c'est surtout un gouvernement divisé et un Chancelier incapable de s'imposer qui transparaît. La coalition est loin de faire l'unanimité et, depuis quelques mois, les trois partis connaissent une

importante chute de popularité. Le soutien pour le FDP s'effondre, à tel point qu'il pourrait passer au-dessous du seuil des 5 %.

La CDU/CSU pourrait être le grand vainqueur de l'élection européenne, et sa victoire aura des conséquences à l'échelle nationale. Si la CDU/CSU arrive en premier, comme les sondages l'envisagent à ce stade (la CDU/CSU étant en pole position à 30 % dans les intentions de vote, devant l'AfD à 18 %¹²⁶), les chrétiens-démocrates pourraient utiliser ce résultat pour imposer les termes du débat et tenter de freiner un maximum le programme du gouvernement tripartite. Le système allemand est tel que tout nouveau projet de loi nécessite le soutien d'une majorité de députés au Bundestag pour être adopté. Une victoire triomphante de la CDU/CSU pourrait conduire à des rapports plus tendus entre le Bundestag et le gouvernement d'une part, et un train législatif ralenti de l'autre. À l'autre extrême, un effondrement du FDP aux élections européennes pourrait contraindre ce dernier à se retirer de la coalition, et potentiellement provoquer une nouvelle vague d'élections anticipées. Mais cela reste un scénario peu probable à ce stade.

L'issue de ce scrutin en Allemagne est aussi décisive pour l'Europe. Avec la population la plus nombreuse de l'UE, l'Allemagne représente le contingent le plus important d'eurodéputés au Parlement européen (96, soit 15 de plus que la France). Lors de la précédente législature, l'Allemagne était le premier pays représenté au sein du PPE (29 sièges) et au sein des Verts (21 sièges). L'Allemagne a également dépêché 16 eurodéputés au sein du groupe S&D (socialistes), soit le deuxième contingent national après l'Espagne. Si le PPE devrait maintenir le nombre d'eurodéputés allemands, S&D et les Verts pourraient subir des pertes, notamment en faveur de partis nationaux-populistes. Cela réduirait les leviers d'influence du gouvernement allemand au sein du Parlement européen. Or, nombreux sont les États membres qui accusent déjà l'Allemagne de Scholz d'être trop centrée sur elle-même, trop lente à prendre des

¹²⁶ *Germany, Polls of polls, Politico.*

décisions, mais aussi de revenir sur certaines décisions européennes à la dernière minute (c'était le cas, par exemple, de la décision de mettre fin aux véhicules thermiques en 2035). Sans une Allemagne forte, l'Europe stagne.

À ce stade, l'immigration, la sécurité et la défense arrivent au premier rang des préoccupations des électeurs allemands. Il faut enfin garder à l'esprit un élément inédit : pour la première fois, les jeunes de 16 et 17 ans seront appelés aux urnes outre-Rhin – suivant l'exemple de l'Autriche, la Belgique, la Grèce et Malte. Le vote des jeunes sera particulièrement révélateur : une étude par la Henrich Böll Stiftung montre qu'une majorité des jeunes âgés de 16 à 20 ans tirent leurs informations des réseaux sociaux, et plus particulièrement de la plateforme chinoise Tik Tok. Or, les contenus du parti d'extrême droite (AfD) y sont particulièrement populaires, atteignant près de 10 fois plus d'Allemands que ceux des autres partis sur cette plateforme.

e. Pologne

La Pologne a entamé, depuis le résultat des élections législatives d'octobre 2023, une transition démocratique, la victoire de la plateforme civique de Donald Tusk mettant fin à huit années de gouvernement du PiS, ultra-conservateur et anti-européen. Le pays retrouve donc un pro-européen aguerri à sa tête (Tusk a présidé le Conseil européen durant deux mandats), mais tout n'est pas joué pour autant. On ne sort pas du populisme du jour au lendemain, et certains secteurs, notamment celui de la Justice, sont très imprégnés de l'idéologie du PiS. Une sortie d'autant plus difficile que le Président du pays, Andrzej Duda, est lui-même membre de Droit et Justice et peut apposer son droit de veto sur des législations initiées et votées par la Plateforme civique. Plusieurs scrutins sont prévus dans les prochains mois en Pologne. Parmi les évolutions positives, notons le déblocage des fonds européens (137 milliards du plan de relance, bloqués en raison du non-respect de l'État de droit,

pourraient être débloqués¹²⁷). Mais les sujets ne disparaissent pas, à commencer par celui des migrations. Dans la nation la plus europhile d'Europe, le PiS, vaincu aux législatives, conserve un poids considérable dans les intentions de vote, autour de 31%, au coude à coude avec la plateforme civique de Tusk (32%)¹²⁸. Notons également que si la plateforme civique de Tusk l'a emporté lors des élections de l'automne dernier, le PiS reste le parti majoritaire et la plateforme civique ne bénéficie pas, dans son assemblée, d'une majorité qualifiée. Ce qui pourrait pousser Tusk à organiser des élections législatives anticipées, afin d'asseoir de façon plus confortable sa majorité. Les résultats des élections de juin seront donc déterminants de ce point de vue : si la plateforme civique l'emporte, Tusk pourrait rebondir sur cette victoire et solliciter, en toute confiance, des législatives anticipées. Au contraire, si c'est le PiS qui arrivait premier, le parti pourrait rendre, sur la scène politique nationale, encore plus compliquée la sortie du populisme engagée par Tusk.

¹²⁷ Matthieu Quentin, « La Commission européenne approuve le déblocage de 137 milliards d'euros pour la Pologne », *Toute l'Europe*, 1^{er} mars 2024.

¹²⁸ Sondage Ipsos, avril 2024.

Annexe n° 1 • Trois approches du populisme :

Le populisme est un mot-valise et une notion difficile à cerner, ce qui alimente les polémiques sur son usage. La production en sciences humaines et sociales à son sujet est aujourd'hui pléthorique. Sans en dresser l'inventaire exhaustif, trois principales conceptions se dégagent de la littérature académique.

- **La première consiste à appréhender le populisme comme une idéologie particulièrement plastique, qui peine à s'incarner dans une doctrine définie, et dont le fond se résume, en conséquence, à la forme.**

C'est l'approche privilégiée par Cas Mudde et Cristóbal Rovira Kaltwasser¹²⁹ qui parlent d'une « idéologie peu substantielle » (*thin ideology*). Mais bien que peu substantielle, cette idéologie intègre plus ou moins intégralement des éléments ou des scories d'idéologies solidement étayées. Pour les nationaux-populistes qui nous occupent, c'est le cas du nationalisme en premier lieu, mais aussi du conservatisme, du libéralisme économique, du nativisme tel qu'il s'est forgé aux États-Unis, enfin, pour certains partis, du fascisme ou du nazisme. En fait, selon leur histoire, les partis pris ici en considération peuvent relever d'une filiation idéologique précise, par exemple celle qui caractérise l'extrême droite, ou peuvent emprunter de manière très pragmatique quelques-uns de ces ingrédients idéologiques, quitte à les modifier en fonction de leurs

¹²⁹ Cas Mudde, Cristóbal Rovira Kaltwasser, *Brève introduction au populisme*, La Tour d'Aigues, Éditions de l'Aube-Fondation Jean Jaurès, 2018, p. 19. De très nombreux auteurs considèrent que le populisme est une idéologie. Voir, par exemple, avant même ces deux auteurs, Margaret Canovan, « Populism », *Londres, Junction*, 1981, et à leur suite Kirk Hawkins, Ryan E. Carlin, Levente Littay, Cristóbal Rovira Kaltwasser (sous la direction de), « The ideational approach to populism: concept, theory and analysis », *Londres, Routledge*, 2018 et Pascal Ory, « Peuple souverain. De la révolution populaire à la radicalité populiste », Paris, Gallimard, Coll. le débat, 2017. « Pour une critique du populisme comme idéologie », lire Paris Aslanidis, « Is Populism an Ideology? A Refutation and a New Perspective », *Political Studies*, vol. 64 (15), 2016, p. 88-104.

priorités stratégiques. Quoi qu'il en soit, selon Cas Mudde et Cristóbal Rovira Kaltwasser, le populisme en tant qu'idéologie « *considère que la société se divise en deux camps homogènes et antagonistes, le peuple « pur » et l'élite « corrompue », et [...] affirme que la politique devrait être l'expression de la volonté générale du peuple* »¹³⁰. Cette division est avant tout d'ordre moral et s'accompagne le plus fréquemment d'un éloge de la nation ethnique¹³¹. **Elle débouche sur une inclination pour la démocratie directe et référendaire** afin de faire appel au bon sens du peuple pour trancher toutes les questions, fussent-elles les plus complexes. Elle entretient également une vision complotiste de la politique et du monde, les élites étant suspectées et accusées de tous les maux. Cet antagonisme entre le peuple et les élites tend à nier les différences existantes au sein du peuple et au sein des élites, celles que, justement, la démocratie fondée sur la reconnaissance des divisions et des conflits entend canaliser, réguler et apaiser.

- **La deuxième approche associe le populisme à une stratégie de conquête du pouvoir, utilisée par des *leaders* et leurs partis.**

De l'idéologie, on passe donc à la méthode. Le politiste américain Kurt Weyland est l'un des principaux théoriciens de cette approche. Selon lui, le populisme est « *une stratégie politique à travers laquelle un leader personnalisé cherche ou exerce le pouvoir fondé sur le support direct, immédiat et non institutionnalisé d'un important nombre de soutiens surtout non organisés* »¹³². Au *leader* donc de mobiliser les foules par tous les moyens possibles, de peaufiner son image, de se mettre en scène, d'afficher sa proximité supposée avec le peuple, d'exacerber ses anxiétés, ses peurs

¹³⁰ Cette définition a été proposée par Cas Mudde la première fois dans Cas Mudde, « *The populist zeitgeist* », *Government and Opposition*, 39 (3), 2004, p. 543. Elle a ensuite été systématiquement reprise par son auteur et empruntée par de très nombreux autres.

¹³¹ Sur la dimension morale du populisme, voir aussi Jan Werder Müller, « *Qu'est-ce que le populisme ?* », Paris, Premier Parallèle, 2016.

¹³² Kurt Weyland, « *Clarifying a contested concept: "populism" in the study of Latin American politics* », *Comparative Politics*, 34(1), 2001, p. 14 et surtout du même, « *Populism: A Political strategy* » in *Oxford Handbook of Populism*, op. cit., p. 48-72.

et ses colères. D'où aussi la nécessité pour lui de désigner des ennemis, de simplifier ses propos, de recourir à la démagogie et d'imposer la temporalité de l'urgence. Dans certains pays, on pense à la Hongrie et à la Pologne jusqu'à l'an dernier, ces nationaux-populistes ont réduit au strict minimum les libertés, contrôlé des médias et marginalisé les contre-pouvoirs, instituant les fondamentaux de ce que l'on qualifie désormais de « *démocraties illibérales* »¹³³. Du populisme comme stratégie découle un style, en l'occurrence une manière de faire de la politique en recourant à un langage simpliste, parfois outrancier, provocateur, agressif, ou encore à adopter de la part de certains de ses dirigeants un certain *body language* qui tranche avec celui des responsables politiques traditionnels et qui est supposé « *faire peuple* »¹³⁴.

- **La troisième et dernière approche est d'ordre socio-culturel**

Pierre Ostiguy en est le principal inspirateur¹³⁵. Selon lui, la mobilisation du « bas » contre le « haut » est le trait majeur du populisme qui entretient une double relation, l'une d'hostilité envers le « haut », l'autre d'empathie avec le « bas ». Cet antagonisme vertical peut se combiner avec le clivage gauche-droite, la gauche et la droite pouvant être proches du « haut » ou

¹³³ Daniele Albertazzi, Duncan Mac Donnell, « *Populist in Power* », Londres, Routledge, 2016 ; Sergei Guriev, Daniel Treisman, « *Spin Dictators. Le nouveau visage de la tyrannie au XXI^e siècle* », Princeton, Paris, Payot, 2023 ; Steven Levitsky, Daniel Ziblatt, « *La mort des démocraties* », Paris, Calmann-Lévy, 2019 ; Fareed Zakaria, « *L'Avenir de la liberté. La démocratie illibérale aux États-Unis et dans le monde* », Paris, Odile Jacob, 2003.

¹³⁴ Pierre-André Taguieff a, à plusieurs reprises, développé l'analyse du populisme en tant que style, voir par exemple « *Le populisme comme style politique* » in Pierre-André Taguieff (sous la direction de), « *Le retour du populisme. Un défi pour les démocraties européennes* », Paris, Universalis, 2004, p. 17-23 ; du même, « *Le populisme* », Universalis 1996, Paris, Encyclopaedia Universalis, 1997 ? Voir aussi Jan Jagers, Stefan Walgrave, « *Populism as political communication style: an empirical study of political parties in Belgium* », *European Journal of Political Research*, 46 (3), 2007, p. 319-345 ; Benjamin Moffit, « *The Global Rise of Populism. Performance, Political Style and Representation* », Stanford, Stanford University Press, 2016. Je précise qu'étonnamment Kurt Weyland n'intègre pas le style dans son approche stratégique du populisme.

¹³⁵ Pierre Ostiguy, « *Populism: A socio-cultural Approach* », in *The Oxford Handbook of Populism*, op. cit., p. 73-98. Déjà Margaret Canovan avant lancé la réflexion sur l'aspect socio-culturel du populisme, Margaret Canovan, *Populism*, New-York, Londres, Harcourt Brass Jovanovic, 1981.

proches du « bas ». Selon lui, le populisme revêt avant tout une dimension culturelle transgressive qui exprime une vérité populaire fondée sur une culture « de l'Autre » non reconnue et même méprisée par le « haut » et, de la sorte, il forge une nouvelle culture politique.

Annexe n° 2 • Les groupes du Parlement européen

- **PPE** : Parti populaire européen (178 eurodéputés)
- **S&D** : Alliance progressiste des Socialistes & Démocrates au Parlement européen (140 eurodéputés)
- **RE** : Renew Europe – anciennement ADLE – (102 députés)
- **Groupe des Verts/Alliance libre européenne** (72 eurodéputés)
- **CRE** : Groupe des conservateurs et des réformistes européens (68 eurodéputés)
- **ID** : Identité et démocratie (anciennement ENL (Europe des nations et des libertés, 59 députés)
- **NI** : Non-inscrits (49 eurodéputés)
- **GUE/NGL** : Groupe de la gauche au Parlement européen (37 députés)

Source : *Parlement actuel, Ipsos Euronews, 24 mars 2024.*

Marc Lazar

Expert associé - Démocratie et Populisme.

Marc Lazar est professeur émérite d'histoire et de sociologie politique à Sciences Po Paris et titulaire de la Chaire BNP-BNL-Paribas « Relations franco-italiennes en Europe » de la Luiss à Rome.

Christophe Jaffrelot

Expert associé - Démocratie et Populisme.

Christophe Jaffrelot est chercheur CNRS au CERJ de Sciences Po où il co-anime un cours sur les trajectoires de dé-démocratisation comparées. Ses recherches portent en particulier sur le national-populisme et l'éthnicisation de la démocratie.

Georgina Wright

Directrice adjointe des Études Internationales, experte résidente chargée des affaires européennes.

Bruno Cautrès

Chercheur au CNRS et au CEVIPOF.

Bruno Cautrès est chercheur CNRS au CEVIPOF et enseignant à Sciences Po. Ses recherches portent sur l'analyse des comportements et des attitudes politiques.

Blanche Leridon

Directrice exécutive, éditoriale et experte.

Lola Carbonell

Chargée de projets – Éditorial.

Les auteurs remercient **Marie-Pierre de Bailliencourt**, **Juliette Aquilina** et **Arsène Vassy** pour leurs précieux éclairages ; ainsi que **Raphaëlle Morzadec** et **Énora Morin** pour leur appui tout au long du projet.

Ils remercient enfin toutes les personnes auditionnées dans le cadre de ces recherches :

- **Nathalie Brack**, professeure de science politique, au cevipol, Université libre de Bruxelles
- **Thierry Chopin**, conseiller spécial de l'Institut Jacques Delors, professeur invité au Collège d'Europe (Bruges)
- **Paula Diehl**, responsable du département « Théorie, histoire et culture de la politique » à l'Université de Kiel (Allemagne)
- **Catherine Fieschi**, experte associée au Centre Robert Schuman de l'Institut Universitaire Européen à Florence
- **Piero Ignazi**, professeur Alma Mater à l'Université de Bologne, chercheur affilié au CEVIPOF de Sciences Po
- **Peter Krekó**, directeur de l'Institut Political Capital et chercheur au CEPA
- **Philippe Lamberts**, député européen et co-président du Groupe des Verts/ALE au Parlement européen
- **Alain Lamassoure**, ancien président de la délégation française du groupe PPE et ministre délégué aux Affaires européennes
- **Nathalie Loiseau**, députée européenne, présidente de la sous-commission « sécurité et défense », présidente de la délégation à l'Assemblée parlementaire de partenariat UE-Royaume-Uni
- **Cas Mudde**, professeur à la School of Public and International Affairs de l'Université de Georgie (États-Unis)
- **Olivier Rozenberg**, docteur en science politique

L'Institut Montaigne vous propose de contribuer à la réflexion sur ces enjeux afin d'élaborer collégalement des propositions au service de l'intérêt général.




 Institut Montaigne
 59 rue La Boétie, 75008 Paris
 Tél. +33 (0)1 53 89 05 60
institutmontaigne.org

Imprimé en France
 Dépôt légal : avril 2024
 ISSN : 1771-6756

ABB France	Conseil supérieur du notariat	Jeantet Associés	Raise
AbbVie	D'Angelin & Co. Ltd	Jolt Capital	RATP
Accenture	Dassault Systèmes	Katalyse	RELX Group
Accor	Deloitte	Kea & Partners	Renault
Accuracy	De Pardiou Brocas	Kearney	Ricol Lasteyrie
Actual Group	Maffei	KPMG S.A.	Rivolier
Adeo	ECL Group	Kyndryl	Roche
ADIT	Edenred	La Banque Postale	Roche Diagnostics France
Air Liquide	EDF	La Compagnie Fruitière	Rokos Capital
Airbus	EDHEC Business School	Lenovo ISG	Management
Allen & Overy	Ekimetrics France	Linedata Services	Rothschild & Co
Allianz	Engie	Lloyds Europe	RTE
Amber Capital	EQT	L'Oréal	Safran
Amundi	ESL & Network	LVMH - Moët- Hennessy - Louis	Sanofi
Antidox	Ethique & Développement	Vuitton	SAP France
Antin Infrastructure Partners	Eurogroup	M.Charraire	Schneider Electric
ArchiMed	Consulting	MACSF	ServiceNow
Ardian	FGS Global Europe	Mazars	Servier
Arquus	Getlink	Média-Participations	SGS
Arthur D. Little	Gide Loyrette Nouel	Mediobanca	SIER Constructeur
AstraZeneca	Google	Mercer	SNCF
August Debouzy	Groupama	Meridiam	SNCF Réseau
AXA	Groupe Bel	Microsoft France	Sodexo
Bain & Company France	Groupe M6	Mitsubishi France S.A.S	SPVIE
Baker & McKenzie	Groupe Orange	Moelis & Company	SUEZ
BearingPoint	Hameur et Cie	Moody's France	Tecnet Participations
Bessé	Henner	Morgan Stanley	SARL
BNP Paribas	Hitachi Energy France	Natixis - BPCE	Teneo
Bolloré	Howden France	Natural Grass	The Boston
Bouygues	HSBC Continental Europe	Naval Group	Consulting Group
Bristol Myers Squibb	IBM France	Nestlé	Tilder
Brousse Vergez	IFPASS	OCIRP	Tofane
Brunswick	Incyte Biosciences France	ODDO BHF	TotalEnergies
Capgemini	Inkarn	Oliver Wyman	Transformation
Capital Group	Institut Mérieux	Ondra Partners	Factory
CAREIT	International SOS	Onet	Unicancer
Carrefour	Interparfums	OPmobility	Veolia
Casino	Intuitive Surgical	Orano	Verlingue
Chubb	Ionis Education Group	PAI Partners	VINCI
CIS	iQo	Pelham Media	Vivendi
Cisco Systems France	ISRP	Pergamon	Wakam
Clariane		Polytane	Wavestone
Clifford Chance		Publicis	Wendel
CNP Assurances		PwC France & Maghreb	White & Case
Cohen Amir-Aslani			Willis Towers Watson France
			Zurich

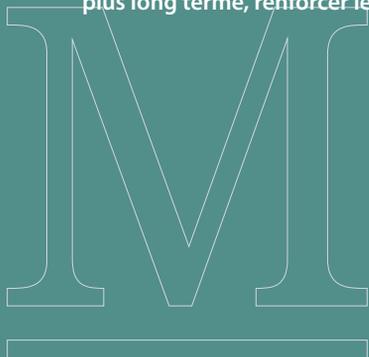
La progression des partis nationaux-populistes, aussi bien sur les scènes politiques nationales qu'européenne, représente un défi pour l'avenir de l'UE. Mais derrière l'idée de « vague » ou de « déferlante », régulièrement mise en avant dans les médias, quelle influence concrète ces partis peuvent-ils avoir sur l'avancée des politiques européennes ? Quelle est leur vision de l'avenir de l'UE, maintenant qu'ils n'affichent plus la volonté d'en sortir ? Ces visions sont-elles compatibles les unes avec les autres ?

Être plus nombreux au sein du Parlement européen ne suffit pas à appréhender les conséquences possibles de leur progression. D'abord, en dépit des gains de sièges estimés pour les élections du mois de juin 2024, ces eurodéputés ne seront pas en capacité de former, à eux seuls, une force d'impulsion ou de blocage autonome.

Ensuite, car leurs divisions sur des sujets très concrets comme l'élargissement, la Russie, ou même l'immigration sont si profondes que l'émergence d'une coalition les rassemblant paraît peu probable.

Enfin et peut-être surtout, pour peser au niveau institutionnel et politique en Europe, un groupe doit non seulement pouvoir créer des compromis avec d'autres groupes au sein du Parlement européen, mais il doit aussi avoir des relais et des soutiens au sein de la Commission européenne et du Conseil de l'UE. Or, à ce stade, les nationaux-populistes y sont peu représentés, voire pas du tout.

Si la capacité de ces partis à « changer l'UE de l'intérieur » reste limitée à ce stade – faute d'accord programmatique sur le fond et de relais suffisants au sein des autres institutions, leur capacité à poser les termes du débat ne doit pas être sous-estimée : l'échelle européenne pourrait agir comme un tremplin les légitimant au niveau domestique, ce qui pourrait, sur une dynamique de plus long terme, renforcer leur influence en Europe.



10 €

ISSN : 1771-6756

NCL2404-01