



Édité par Pascal Delwit et Philippe Poirier

Parlement puissant, électeurs absents ?

Les élections européennes de juin 2004



EDITIONS DE L'UNIVERSITE DE BRUXELLES

Publié avec le concours du ministère de l'Education, de la Recherche et
de la Formation de la Communauté française

ISBN 2-8004-1350-6

D/2005/0171/7

© 2005 by Editions de l'Université de Bruxelles
Avenue Paul Héger 26 - 1000 Bruxelles (Belgique)

EDITIONS@admin.ulb.ac.be

Imprimé en Belgique

Avant-propos

Cet ouvrage est issu d'un colloque international organisé conjointement par le Centre d'étude de la vie politique de l'Université libre de Bruxelles et l'Unité de recherche interdisciplinaire sur le Luxembourg de l'Université du Luxembourg, à l'automne 2004.

Les travaux ont pu être menés à bien grâce au soutien de l'Ambassade d'Autriche au Luxembourg, l'Ambassade de France au Luxembourg, la Fondation Alphonse Weicker, le Fonds national de la recherche, le ministère des Affaires étrangères du grand-duché de Luxembourg.

Pascal DELWIT, Philippe POIRIER

Parlement puissant, électeurs absents ? Les élections européennes de juin 2004

Pascal DELWIT, Philippe POIRIER

Pour les citoyens de neuf Etats membres de l'Union européenne, le scrutin de juin 2004 était déjà la sixième élection directe des députés européens. En revanche, dans les dix nouveaux Etats membres, l'exercice était inédit.

Quatre données majeures font que les contextes et les conditions de l'exercice du vote pour élire les représentants européens étaient fort différents en juin 2004 de ceux qui prévalaient en 1979.

1. Alors qu'en 1979, les Communautés européennes semblaient engluées dans les replis protectionnistes des Etats, confrontés aux secousses monétaires, aux chocs pétroliers, à la spirale inflationniste et à la crise économique et sociale, l'Union européenne, à la veille du scrutin, est une institution ayant connu des modifications spectaculaires, incarnées par l'adoption de quatre nouveaux traités : l'Acte unique européen (1986), le traité de Maastricht (1992), le traité d'Amsterdam (1997) et le traité de Nice (2000). C'est aussi une organisation internationale dont l'un des fondements originels a disparu avec la chute du mur de Berlin. L'écroulement des régimes communistes modifie radicalement le destin de l'Europe, et les rapports tant avec la Russie qu'avec les Etats-Unis.
2. Dans ce mouvement, les pouvoirs du Parlement européen ont crû de manière singulière. Auparavant assemblée surtout délibérante et consultative, le Parlement européen est devenu un acteur essentiel dans la définition du budget de l'Union et dans le processus législatif, notamment via la procédure de co-décision.
3. L'élargissement de l'Union européenne est un autre trait marquant. Elle compte vingt-cinq Etats membres depuis le 1^{er} mai 2004. Il y en aura sans doute vingt-sept en 2007 (Bulgarie et Roumanie) et vingt-huit en 2008 (Croatie). Outre les adaptations institutionnelles et les interrogations sur la capacité de l'Union à fonctionner dans cette nouvelle configuration, l'élargissement a aussi des

impacts sur l'Assemblée. En 1979, 190 millions d'Européens étaient convoqués aux urnes pour élire 410 députés européens¹. Un quart de siècle plus tard, ils étaient 351 millions à pouvoir exprimer leurs préférences pour l'élection de 732 représentants européens². Tendanciellement, le nombre de députés européens à élire dans chaque pays a diminué à l'occasion de ce scrutin. Cela signifie, que toutes choses égales par ailleurs, le seuil réel s'est élevé pour chaque formation en compétition. Celui-ci est différent d'Etat à Etat, en fonction du nombre de députés dévolus à l'Etat mais aussi du découpage (ou non) en circonscriptions. Dans le cas espagnol, par exemple, Marina Costa Lobo épingle le lourd tribut payé par les petits partis à la diminution du nombre de sièges à pourvoir.

4. Enfin, d'une manière générale, nous avons assisté à un rapprochement tendanciel des conditions dans lesquelles sont élus les députés européens. Alors qu'ont longtemps coexisté des systèmes électoraux aux philosophies différentes³ (entre autres majoritaire et proportionnelle), l'élection européenne s'inscrit désormais, dans tous les Etats européens, dans une *philosophie de la représentation*, marquée par la généralisation de modes de scrutins proportionnels ou mixtes à finalité proportionnelle. On le sait, la dernière grande exception, avant l'élargissement de la dernière législature, était britannique. Mais dès 1999, le Royaume-Uni avait abandonné son mode de scrutin uninominal à un tour au profit d'un mode de scrutin proportionnel.

La construction du présent ouvrage s'articule autour de deux grandes parties. Dans un premier temps, les élections européennes sont décortiquées dans différents cadres nationaux à l'aune de la campagne menée, de la présence ou de l'absence de polarisation sur la question européenne, de la mobilisation civique et, bien sûr, des résultats électoraux.

Dans une deuxième partie, plusieurs thématiques sont envisagées dans une optique transversale : la question de l'abstentionnisme aux élections européennes, l'utilisation ou non par les ressortissants européens de l'opportunité qui leur était offerte de voter dans leur Etat de résidence, la question de savoir si ces élections ont témoigné d'un accroissement de l'euroscpticisme, et l'analyse de la nouvelle situation politique dans l'enceinte parlementaire.

1. Des *second order elections* ?

Depuis la tenue des deux premiers scrutins européens de juin 1979 et 1984, analysés par Karlheinz Reif et Herman Schmitt⁴, de nombreux travaux consacrés aux élections européennes s'inspirent de la théorie de l'élection de deuxième ordre. La plupart des auteurs du présent ouvrage y font un large écho. Quatre éléments principaux ordonnent principalement cette approche théorique, qui est parfois critiquée pour son côté statique et a-temporel⁵.

A. Une faible considération

Le premier élément a trait à la faible considération pour le scrutin. Elle peut s'observer dans le chef de tous les acteurs de la société : partis politiques nationaux et européens, organisations de la société civile, monde médiatique,...

L'intérêt porté à l'élection européenne est nettement plus faible que celui que l'on peut rencontrer à l'occasion de scrutins nationaux, régionaux ou municipaux. Cette faible considération est sans doute l'une des données majeures expliquant la faiblesse de l'utilisation de l'opportunité offerte aux résidents de l'Union de voter dans leur pays de résidence. A partir surtout de l'exemple de la communauté portugaise, Malika Ghemmaz montre les limites de l'inscription et de la participation. Certes, les chiffres sont légèrement supérieurs à ceux des élections européennes de 1999, mais ils restent très modestes surtout pour les personnes installées durablement dans un autre Etat de résidence que celui de leur nationalité, et qui ne votent ni pour les listes de leur Etat de résidence, ni pour celles de l'Etat dont ils sont originaires.

B. Une abstention massive

Le deuxième élément à épingle est dans une large mesure une traduction du premier : l'élection européenne se caractérise par une abstention très importante. « La caractéristique la plus remarquable des élections européennes est sans doute son plus faible taux de participation », note Marina Costa Lobo. A l'exception des pays où le vote est obligatoire – la Belgique (Pascal Delwit), le grand-duché de Luxembourg (Philippe Poirier) et la Grèce –, le taux de participation est incomparablement plus faible au scrutin européen que lors des élections nationales. Le phénomène n'a cessé de s'aggraver depuis 1979 et dès le scrutin européen de juin 1999, moins d'un électeur européen sur deux prenait part au scrutin ⁶. Cinq ans plus tard, le taux de participation atteint 45,6% en moyenne à l'échelle des vingt-cinq Etats membres.

Taux de participation aux élections européennes de juin 2004

| | | | |
|-----------------|-------|------------------------------|-------|
| Belgique | 90,81 | Lituanie | 48,38 |
| Autriche | 42,43 | Malte | 82,39 |
| Allemagne | 43,03 | Luxembourg | 91,22 |
| Danemark | 47,89 | Pologne | 20,89 |
| Finlande | 41,07 | Pays-Bas | 39,26 |
| Espagne | 45,94 | République tchèque | 28,32 |
| Estonie | 26,83 | Portugal | 38,60 |
| Grèce | 63,22 | Slovaquie | 16,97 |
| France | 42,79 | Suède | 37,85 |
| Grande-Bretagne | 38,83 | Slovénie | 28,35 |
| Hongrie | 38,22 | Chypre | 72,50 |
| Irlande | 59,64 | <i>Europe des vingt-cinq</i> | 45,57 |
| Italie | 71,42 | <i>Europe des quinze</i> | 49,26 |
| Lettonie | 41,20 | <i>Europe des dix</i> | 26,88 |

La courbe est donc inversement proportionnelle à l'accroissement des prérogatives du Parlement européen depuis vingt-cinq ans, infirmant de la sorte l'idée que l'ampleur de l'abstention tenait à la faiblesse des moyens d'action de l'Assemblée européenne

(Paul Magnette). De même, nous l'avons noté, l'idée que la faible participation était liée à des éléments techniques du droit électoral (notamment la présence de modes de scrutin majoritaire) est désormais battue en brèche. Des éléments de contrainte institutionnelle ont de l'influence sur la représentation politique au Parlement européen, mais pas dans ce qui a trait à la participation électorale.

Il convient cependant d'introduire un certain nombre de nuances. Si, en moyenne, l'abstention s'érode toujours, il importe de distinguer entre les quinze anciens membres de l'Union et les dix nouveaux. Parmi les quinze, le taux s'est stabilisé au niveau de celui de 1999, soit légèrement sous la barre des 50%. En revanche, parmi les dix, le taux moyen est *catastrophique* puisqu'il ne s'élève qu'à un peu moins de 27%. Plusieurs contributeurs (Jean-Michel De Waele et Ramona Coman, Anne Muxel, Laure Neumayer) le soulignent : la tenue de référendums d'adhésion a indubitablement pesé dans cette faiblesse extrême ⁷.

Une autre nuance à introduire est que toutes les courbes nationales ne sont pas linéaires. On observe en particulier que la Grande-Bretagne (Juliet Lodge) et les Pays-Bas (Gerrit Voerman) ont réussi à augmenter leur participation à partir, il est vrai, d'une abstention très forte aux élections européennes de juin 1999.

Comment appréhender cet abstentionnisme ? Un premier point à souligner est l'approfondissement de l'*abstentionnisme de condition* : les citoyens au capital social et au capital scolaire faibles participent (nettement) moins (singulièrement chez les jeunes) que les électeurs ayant un statut social et culturel plus élevé. Mais cet abstentionnisme lié au statut n'épuise pas les explications.

Pour de nombreux citoyens, indépendamment de leur statut social, l'élection européenne est un scrutin sans lisibilité. Deux raisons au moins permettent de comprendre cette difficulté d'appréhension des citoyens mais aussi des acteurs sociaux des Etats membres. La première est ce que nous pourrions nommer la perspective *endogène* de l'activité du Parlement européen. La focalisation des parlementaires sur leur fonction « délibérante » ⁸ et sur les rapports inter-institutionnels s'est souvent opérée au détriment d'une perspective *exogène*, le Parlement européen comme institution de la représentation européenne. Comme le pointe Paul Magnette dans sa contribution : « Le parlementarisme trouve sa raison d'être dans la conviction selon laquelle la « discussion publique » est, à la fois, la meilleure manière d'atteindre la « vérité » dans la confection des lois et la méthode la plus efficace d'éducation civique. Or à force de défendre ses pouvoirs, le Parlement européen a négligé cette mission fondamentale. Il s'est investi dans la conquête puis l'exercice des fonctions législatives et budgétaires ; il n'a eu de cesse de réclamer une participation à l'exercice du pouvoir constitutionnel ; il a maintes fois révisé son propre règlement intérieur pour maximiser ses pouvoirs et il s'est défendu de ses rivaux potentiels. Tout cela a épuisé une énergie que les parlementaires européens n'ont pu consacrer à nourrir un débat public plutôt maigre sur les questions européennes ».

La faible lisibilité tient aussi à l'absence de *compétition* réelle. Dès 1913, André Siegfried isolait l'importance de l'enjeu électoral dans l'ampleur de l'abstention ⁹. Une élection, c'est choisir ses représentants mais c'est aussi, sinon surtout, porter un jugement sur un gouvernement sortant et se positionner quant à un futur exécutif. A l'échelle de l'Union, le scrutin se réalise sans ce rapport au gouvernement. Il est donc

intellectuellement et politiquement difficile pour les électeurs européens d'exprimer un avis sans conséquence sur la prise de décision et/ou la confection de l'exécutif.

Une troisième dimension est soulevée par Juliet Lodge, Monika Mokre et Markus Pausch : la force de l'abstentionnisme tiendrait aussi dans la croissance de la réserve ou de l'hostilité envers l'Union européenne. Lesquelles déboucheraient moins sur des votes eurosceptiques que sur des comportements d'apathie politique envers le processus électoral européen.

Enfin, l'élection européenne amplifie aussi, semble-t-il, des phénomènes présents dans le cadre national ou subnational. Sous cet angle, comme le décline Anne Muxel, le scrutin européen condenserait un certain nombre de manifestations observables en d'autres circonstances : « Sans doute plus que toute autre élection, les élections européennes condensent et amplifient les phénomènes les plus symptomatiques du rapport au vote des citoyens dans les démocraties occidentales contemporaines : abstention marquée, affaiblissement du lien partisan, choix volatils, perte de confiance envers les personnalités comme envers les institutions politiques, faible perception des enjeux de l'élection, utilisation du vote à des fins protestataires ».

C. La sanction des gouvernements en place

Le troisième élément tient dans la dynamique de sanction des exécutifs nationaux à l'œuvre à l'occasion de ce scrutin. Dès lors qu'il n'y a pas d'exécutif de référence à l'échelle européenne, la majorité des citoyens se rapportent à leur cadre de référence, la nation et le gouvernement national. Le mécanisme se rapprocherait de celui des *mid-term elections* aux Etats-Unis.

Sauf dans les configurations où un nouvel exécutif vient d'être mis en place et se situe dans une perspective de confirmation du scrutin national – le fameux état de grâce –, les partis gouvernementaux seraient systématiquement égratignés aux élections européennes.

Le tableau qui apparaît au soir du 13 juin corrobore d'abord la dynamique de *confirmation* pour les gouvernements nouvellement installés : l'Espagne (mars 2004) (Costa Lobo) et la Grèce (mars 2004). En Espagne, le parti socialiste ouvrier espagnol et en Grèce, la Nouvelle Démocratie ont remporté le scrutin après avoir triomphé aux élections nationales quelques semaines plus tôt.

Mais ce qui prédomine est bien la sanction des partis gouvernementaux. Quelques exemples marquants sont mis en évidence dans l'ouvrage : la Grande-Bretagne, l'Allemagne, la Pologne, la Slovaquie, la France, l'Autriche, la Suède, ...

Ce mécanisme de sanction des gouvernements en place n'a pas pour autant nécessairement valeur d'anticipation sur les résultats futurs aux élections législatives suivantes. La configuration britannique l'avait déjà attesté nettement. L'exemple danois vient de le confirmer. Alors que la Venstre (parti libéral, principale formation du gouvernement) avait enregistré une sévère défaite en juin 2004 (19,36% soit 13,3% derrière le parti social-démocrate), elle a confirmé sa prééminence au niveau national en gagnant les élections législatives de février 2005 (29,05% pour 25,87% aux sociaux-démocrates).

D. *Un vote moins stratégique*

Enfin, l'élection de deuxième ordre verrait aussi le citoyen se comporter de manière moins stratégique qu'à l'occasion d'autres scrutins et voter plus nettement *avec son cœur*. Les partis verts, en particulier, bénéficieraient systématiquement d'une prime à l'occasion de ces élections. Si on peut encore noter de tels mouvements électoraux, ils semblent moins prégnants pour les verts qu'en 1999 ou lors des précédents scrutin européens.

En revanche, une autre dimension mérite d'être soulignée dans ce cadre théorique : l'émergence d'acteurs politiques centrés sur la dimension européenne. Certes, le fait n'est pas tout à fait neuf. Au Danemark, en particulier, le Mouvement populaire contre l'Union européenne et le Mouvement de juin n'œuvrent depuis plusieurs années qu'au seul échelon européen. Toutefois, comme Peter Mair l'avait mis en évidence, il existait peu de partis focalisés sur l'Union européenne et le cours de la construction européenne¹⁰.

Or, à l'occasion des élections européennes de 2004, plusieurs listes inédites ont décroché un score significatif et des sièges sur la seule thématique européenne. Citons ainsi le parti pour l'indépendance du Royaume-Uni – UKIP – (Juliet Lodge), Europa Transparant de Paul van Buitenen aux Pays-Bas (Gerrit Voerman), la liste Hans-Peter Martin en Autriche (Monika Mokre et Markus Pausch) et le Mouvement de juin en Suède. Il s'agira de suivre ce phénomène d'une ampleur nouvelle pour savoir s'il marque une anticipation d'une compétition politique et électorale exclusivement centrée sur l'Union européenne pour certains acteurs politiques et la possible amplification d'une vie politique européenne, autonome par rapport à la vie politique nationale, ou s'il s'agit d'un feu de paille passager.

2. *Une vague eurosceptique ?*

Le scrutin européen de juin 2004 a-t-il consacré l'euroscepticisme ? Cette question ramène d'abord à un éclaircissement conceptuel. Qu'est-ce que l'euroscepticisme ?

Pendant longtemps, les travaux scientifiques consacrés aux formations exprimant des réserves ou de l'hostilité à l'endroit de la construction européenne furent peu nombreux. Depuis plusieurs années, des politologues ont attaqué le problème et l'article de Paul Taggart en 1998 a manifestement orienté le débat scientifique¹¹. Mais de toute évidence, des pas restent à accomplir.

Les hésitations et les optiques différentes des auteurs du présent volume corroborent la nécessité de nouveaux travaux sur la question. Gerrit Voerman distingue les eurosceptiques *pratiques* des eurosceptiques *de principe*. Si Christophe Bouillaud parle de « critique acerbe de la plus grande partie du projet européen sans toutefois aller jusqu'à réclamer le retrait pur et simple de leur pays de l'Union », Laure Neumayer évoque, dans le chef de l'Europe centrale et orientale, une position de « rejet total de la perspective d'adhésion à l'UE ». Pour leur part, Jean-Michel De Waele et Ramona Coman distinguent clairement euroscepticisme et populisme en Europe centrale et orientale. Si plusieurs partis populistes professent le rejet de l'Union européenne, cette posture n'est pas généralisée et l'on peut relever des formations tout à la fois populistes et pro-européennes.

Qu'en est-il des performances électorales des formations *euroseptiques* ? La plupart des auteurs s'accordent pour nuancer voire contredire un commentaire général au soir du 13 juin, selon lequel l'élection européenne a marqué la percée de formations souverainistes euroseptiques. Dans ce volume, Christophe Bouillaud évoque néanmoins la fin d'un « consensus permissif » de(s) citoyens vis-à-vis de l'Union européenne : « La tendance à la fin du « consensus permissif » des opinions européennes envers la construction européenne, qu'on observe depuis le début des années quatre-vingt-dix avec la procédure plus difficile que prévu de ratification du traité de Maastricht, au Danemark et en France, semble se poursuivre et s'amplifier, et gagner même certains des nouveaux membres accueillis le 1^{er} mai 2004 ».

Si les scores de formations parfois qualifiées d'euroseptiques sont significatifs en Grande-Bretagne, en Pologne, en Suède, de même qu'en Autriche et aux Pays-Bas – dès lors que les listes Martin et van Buitenen sont classées comme euroseptiques –, ils ne doivent pas cacher la faiblesse ou le reflux des formations souverainistes comme en France (Pascal Perrineau), en Allemagne (Monika Mokre et Markus Pausch), en Belgique (Pascal Delwit), au Luxembourg (Philippe Poirier), au Portugal et en Espagne (Marina Costa Lobo), et, Pologne mise à part, en Europe centrale et orientale (Jean Michel DeWaele et Ramona Coman, Laure Neumayer).

3. Les résultats

Steven Van Hecke et Paolo Alberti analysent en détail la nouvelle composition du Parlement européen et sa déclinaison en groupes parlementaires. Comme escompté, le groupe du parti populaire européen-Démocrates européens a conservé le *leadership* face aux sociaux-démocrates. Il bénéficie de l'apport important de la délégation de la CDU-CSU allemande qui, bien qu'en léger retrait, profite du vote sanction à l'encontre du SPD. Par ailleurs si le groupe PPE-DE enregistre le départ des députés de l'ancien parti populaire italien et de l'Union pour la Démocratie française, il bénéficie d'apports nouveaux grâce aux larges dispositions d'autonomie accordées aux Démocrates européens (Steven Van Hecke et Paolo Alberti). Cette composante du groupe voit notamment le ralliement de formations, qui ne l'auraient pas rejoint dans l'ancienne configuration. On songe en particulier au Centre démocratique et social-parti populaire portugais ou encore au parti démocratique civique tchèque.

Le groupe socialiste subit un nouveau tassement et doit une nouvelle fois abandonner le rang de premier groupe qu'il détenait jusqu'en 1999. Mais le tassement est sans doute moins important que ne l'imaginaient (et ne le craignaient) nombre de ses responsables politiques. Le Labour Party n'enregistre pas (complètement) la déroute programmée. Si le scrutin est calamiteux pour le SPD allemand et la SLD polonaise, le groupe socialiste bénéficie de la très bonne tenue des socialistes dans deux Etats importants de l'Union : l'Espagne et la France. Dans ce dernier Etat, le parti socialiste obtient sa meilleure performance historique à une élection européenne.

Le nouveau groupe Alliance des démocrates et des libéraux pour l'Europe est la réunion des députés des formations du parti européen des libéraux, démocrates et réformateurs (ELDR) et du nouveau parti démocrate européen (PDE), porté sur les fonts baptismaux par François Bayrou et Franco Rutelli, sous le regard encourageant de Romano Prodi. Ce groupe escompte jouer le rôle pivot dans la nouvelle assemblée

mais n'a pas réussi son opération autour de la Présidence du Parlement européen. Contrairement à 1999, les groupes démocrate chrétien-conservateur et social-démocrate se sont accordés pour se partager la présidence de l'Assemblée et ainsi élire jusqu'au 31 décembre 2007, le socialiste espagnol Josep Borrell Fontelles à la tête du Parlement européen.

Pour leur part, les groupes verts-ALE et de la gauche unitaire-gauche verte nordique subissent un recul de leur influence, principalement lié à l'évanescence de ces familles politiques dans les nouveaux Etats membres, à l'exception notable du parti communiste de Bohême Moravie et, dans une moindre mesure, du parti communiste slovaque pour le groupe de la Gauche unitaire européenne. Outre la faiblesse des verts dans les dix nouveaux Etats membres, le groupe verts-ALE pâtit aussi de la mauvaise performance – en sièges au moins – des partis régionalistes membres du parti démocratique des peuples d'Europe-Alliance libre européenne et du départ du parti nationaliste basque vers le nouveau groupe libéral.

Le groupe de l'Union pour l'Europe des nations est faible numériquement mais comporte deux partis importants dans leur vie politique nationale : le Fianna Fail du Premier ministre irlandais Bertie Ahern, et l'Alliance nationale du ministre italien des Affaires étrangères, Gianfranco Fini. Curieusement, ces deux formations et trois autres partis d'Europe centrale et orientale ont accepté le voisinage douteux du parti populaire danois, pourtant classé à l'extrême droite ¹².

L'ancien groupe Europe des démocraties et des différences, rebaptisé Indépendance et démocratie, rassemble désormais trente-six députés, unifiés sous la bannière de l'hostilité à l'Union européenne.

Enfin, parmi les non-inscrits, on retrouve pour l'essentiel des partis d'extrême droite (Front national français, Movimento sociale-Fiamma tricolore, Vlaams Blok, rebaptisé Vlaams Belang) qui avaient réussi à former de 1984 à 1994 un groupe parlementaire – le groupe technique des droites européennes – et des mouvements populistes d'Europe orientale comme Samoobrona de Pologne ou le Mouvement pour une Slovaquie démocratique, le parti de Vladimir Meciar.

*Configuration des groupes au Parlement européen
à l'issue des élections de juin 2004*

| | <i>Députés 2004</i> | <i>Pourcentage</i> | <i>Députés 1999</i> | <i>Pourcentage</i> |
|----------------------------|---------------------|--------------------|---------------------|--------------------|
| Groupe du PPE-DE | 268 | 36,61 | 232 | 37,18 |
| Groupe socialiste (du PSE) | 202 | 27,60 | 175 | 28,04 |
| Groupe de l'ADLE (ELDR) | 88 | 12,02 | 51 | 8,17 |
| Groupe verts-ALE | 42 | 5,74 | 45 | 7,21 |
| Groupe de GUE-GVN | 41 | 5,60 | 49 | 7,85 |
| Groupe IND-DEM (EDD) | 36 | 4,92 | 17 | 2,72 |
| Groupe UEN | 27 | 3,69 | 23 | 3,69 |
| NI | 28 | 3,83 | 32 | 5,13 |

4. L'impossible démocratie européenne ?

Au final, l'élection européenne de juin 2004 laisse de nombreuses questions ouvertes et appelle à de nécessaires approfondissements scientifiques.

Au plan citoyen et scientifique, elle repose la question, maintes fois abordée, de l'exercice de la démocratie dans un cadre supra-étatique (national) ¹³.

Il y a peu, l'ancien président de la Commission européenne, Romano Prodi ne pouvait que constater de manière morose les problèmes démocratiques de l'Union européenne : « Le système politique de l'Union est extrêmement complexe et difficile à comprendre pour l'homme de la rue. Tout aussi important, les gens ont l'impression que leur voix n'est pas entendue, ou qu'ils n'ont pas les moyens de se faire entendre. S'il en fallait une preuve supplémentaire, la faible participation aux élections du Parlement européen et celle au récent référendum irlandais en ont fourni la démonstration » ¹⁴.

Or dans un cadre d'eupéanisation croissante, d'une internationalisation industrielle et financière d'une ampleur sans doute inédite, cette thématique se pose avec plus d'acuité encore. Elle est porteuse de tensions sociales et politiques manifestes, et parallèlement d'apathie politique. Le canevas de Maastricht est désormais régulièrement mis en cause. Les rigoristes d'hier – les autorités politiques et monétaires allemandes – en appellent désormais à la souplesse et à la gestion politique dans l'interprétation des critères. Tout aussi fondamentales sont sans doute les interpellations d'économistes de renom qui s'interrogent non seulement sur les choix de la Banque centrale européenne dans la gestion monétaire mais aussi sur son rapport à la démocratie. « On peut se demander quelles sont les raisons pour lesquelles on a introduit cette disposition qui limite quasi constitutionnellement la marge de manœuvre des gouvernements nationaux. En d'autres termes, qui contribue à les rendre encore plus irresponsables devant leurs populations. Des raisons, les économistes ont tenté d'en trouver. Mais pour ce qui me concerne, aucune ne tient la route », affirme Jean-Paul Fitoussi dans une contribution intitulée « Démocratisons l'économie » ¹⁵. « Aujourd'hui, et de manière répétée, il y a, au bénéfice des technocrates, délégitimation de décisions qui devraient être partie prenante des processus démocratiques », soutenait le prix Nobel d'économie Joseph Stiglitz à la veille du scrutin en titrant « Une banque centrale indépendante ou démocratique ? » ¹⁶.

Ces interrogations ne sont pas neuves et elles restent minoritaires. Elles traduisent cependant une mise en cause croissante du dessaisissement politique de la gestion des affaires publiques et, ce qui est sans doute l'une de ses conséquences, le désintérêt croissant pour la chose publique. Il est vraisemblable que les taux d'abstention aux élections européennes et la tenue difficile des formations de gouvernement en sont une traduction exemplaire. Mais l'affaiblissement de la participation électorale aux élections nationales et celle, plus large, de la participation politique conventionnelle revenaient sans doute au même phénomène.

Notes

¹ Répartis de la manière suivante

| | | | |
|-----------|----|-------------|----|
| Allemagne | 81 | Italie | 81 |
| Belgique | 24 | Luxembourg | 6 |
| Danemark | 16 | Pays-Bas | 25 |
| France | 81 | Royaume-Uni | 81 |
| Irlande | 15 | | |

² Répartis de la manière suivante

| | | | |
|-----------|----|--------------------|----|
| Allemagne | 99 | Lettonie | 9 |
| Autriche | 18 | Lituanie | 13 |
| Belgique | 24 | Luxembourg | 6 |
| Chypre | 6 | Malte | 5 |
| Danemark | 14 | Pays-Bas | 27 |
| Espagne | 54 | Pologne | 54 |
| Estonie | 6 | Portugal | 24 |
| Finlande | 14 | République tchèque | 24 |
| France | 78 | Royaume-Uni | 78 |
| Grèce | 24 | Slovaquie | 7 |
| Hongrie | 24 | Slovénie | 14 |
| Irlande | 13 | Suède | 19 |
| Italie | 78 | | |

³ D.-L. SEILER, « Le mode de scrutin fait-il l'élection ? », in P. DELWIT, J.-M. DE WAELE (éd.), *Le mode de scrutin fait-il l'élection ?*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 2000, p. 21-38.

⁴ K. REIF, H. SCHMITT, « Nine Second-Order National Elections : A Conceptual Framework for the analysis of European Election Results », *European Journal of Political Research*, 8/1, 1980, p. 3-44 ; K. REIF, « Ten Second Order National Elections », in K. REIF (ed.), *Ten European Elections*, Londres, Gower, 1985, p. 1-36.

⁵ R.S. FLICKINGER, D. STUDLAR, St.E. BENNETT, *Turnout in European Parliament Elections : Towards an European-Centred Model*, National Europe Paper, 2003, n° 165, p. 5.

⁶ P. DELWIT, « Participation électorale et scrutin européen : une légitimité minimale », in G. GRUNBERG, P. PERRINEAU, C. YSMAL, *Le vote des quinze. Les élections européennes du 13 juin 1999*, Paris, Presses de Sciences Po, 2000, p. 295-315.

⁷ J.-M. DE WAELE (ed.), *European Union Accession Referendums*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 2005.

⁸ O. COSTA, *Le Parlement européen, assemblée délibérante*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 2001.

⁹ A. SIEGFRIED, *Tableau politique de la France de l'Ouest sous la troisième république*, Paris, Armand Colin, 1964.

¹⁰ P. MAIR, « The Limited Impact of Europe on National Party Systems », *West European Politics*, 23/4, 2000, p. 26-51.

¹¹ P. TAGGART, « A Touchstone of Dissent : Euroscepticism in Contemporary Western European Party Systems », *European Journal of Political Research*, 33/3, 1998, p. 363-388.

Voir aussi sa contribution récente en collaboration avec A. SZCZERBIAK, « The Party Politics of Euroscepticism in EU Member and Candidate States », *OERN Working Paper* n° 6, 2002.

¹² P. IGNAZI, *Extreme Right Parties in Western Europe*, Oxford, Oxford University Press, 2003, p. 140 et s.

¹³ Voir par exemple P. MAGNETTE, « La structuration de l'Etat dans l'Union européenne : éléments pour un cadre analytique », *Revue internationale de politique comparée*, 4/3, 1997, 1997, p. 733-754.

¹⁴ R. PRODI, « Rendre l'Europe aux Européens », *Le Monde*, 26 juillet 2001.

¹⁵ J.-P. FITOUSSI, « Démocratisons l'Europe économique », *Le Soir*, 13 janvier 2003.

¹⁶ J. STIGLITZ, « Une banque centrale indépendante ou démocratique ? », *Le Monde*, 27 février 2004.

Les élections européennes de juin 2004 en France

Pascal PERRINEAU

Après les élections régionales et cantonales de mars 2004 qui ont été une véritable déroute pour la droite au pouvoir (celle-ci ne contrôlant plus que deux des vingt-six exécutifs régionaux), les élections européennes de juin étaient très attendues car, d'une part, elles devaient permettre de savoir si les électeurs français désiraient adresser un deuxième message de défiance au gouvernement et, d'autre part, elles constituaient la dernière consultation du suffrage universel avant les grandes échéances décisives, présidentielle et législatives de 2007.

Ces élections européennes ont été marquées par une campagne très atone, une forte structuration nationale des comportements et des résultats dans lesquels se lisent de manière explicite la volonté de vote sanction et la logique d'«élections intermédiaires» si souvent caractéristiques de ce type de consultation.

1. Une campagne atone

La campagne électorale a été tardive, confuse et sans vigueur. Certes, les Français votaient pour la troisième fois en quelques mois (cantonales, régionales, européennes) mais cette relative «usure» électorale a pesé de peu de poids face à la difficulté des partis français à dégager clairement les enjeux de l'élection et à mobiliser autour d'eux. Cette difficulté de mobilisation liée à la mauvaise connaissance des compétences et du rôle du Parlement de Strasbourg, à la division interne de la plupart des grandes forces (UMP, PS) sur les enjeux européens, au manque d'investissement des leaders politiques de premier plan dans les dossiers européens, a été renforcée en 2004 par le nouveau mode de scrutin (qui a vu le passage d'une représentation proportionnelle – RP – dans le cadre de l'ensemble national à une RP dans le cadre de huit grandes régions ne correspondant à aucune réalité politique, administrative, géographique ou encore historique). A une grande campagne nationale se sont substituées huit campagnes périphériques, peu visibles et souvent animées par des leaders politiques de second

plan. Avec un tel dispositif on ne pouvait s'attendre à une forte mobilisation de l'opinion.

D'autant plus que l'offre électorale éclatée qui est de règle dans les élections européennes à la représentation proportionnelle, atteignait un point d'orgue : il y avait une moyenne de vingt et une listes par circonscription (de quinze en Outre-mer à vingt-huit en Ile-de-France). «L'accordéon électorale» qui, comme l'a déjà constaté Jean-Luc Parodi, est particulièrement ouvert dans les élections intermédiaires à la RP¹, l'était au maximum lors de ces élections européennes de juin 2004 (voir tableau 1).

Tableau 1
L'offre électorale dans les huit circonscriptions françaises

| | <i>Sud- Est</i> | <i>Nord- Ouest</i> | <i>Ouest</i> | <i>Est</i> | <i>Massif central Centre</i> | <i>Sud- Ouest</i> | <i>Ile-de- France</i> | <i>Outre- mer</i> | <i>Total</i> |
|------------------------|---------------------|------------------------|--------------|------------|--------------------------------------|-----------------------|---------------------------|-----------------------|--------------|
| Parti des travailleurs | v | v | v | v | v | v | v | | 7 |
| LO-LCR | v | v | v | v | v | v | v | v | 8 |
| PCF | v | v | v | v | v | v | v | v | 8 |
| PS | v | v | v | v | v | v | v | v | 8 |
| Les Verts | v | v | v | v | v | v | v | v | 8 |
| PRG | | v | v | | | | v | | 3 |
| Divers ECOLO | | | | MEI- GE | | | LTSR; CAP 21 | | 3 |
| CPNT | v | v | v | | v | v | | | 5 |
| PF | v | v | v | v | v | v | v | v | 8 |
| UDF | v | v | v | v | v | v | v | v | 8 |
| UMP | v | v | v + diss. | v | v | v | v | v | 9 |
| Souverainistes | P + DV + PDL | P + DV + FI | DV + PDL | P + DV | DV + PDL | P + DV + PDL | P + DV | P + PDL | 19 |
| FN | v | v | v | v | v | v | v | v | 8 |
| MNR | v | | | v | v | v | v | | 5 |
| RCF (Miguet) | v | v | v | v | v | v | v | v | 8 |
| Socio-prof. | | | v | v | | v | v | v | 5 |
| Multiculturelle | | | | | | DE | UFCN; APT; DE ; EP | NRE | 6 |
| Alliance royale | v | v | v | v | v | v | v | | 7 |
| VME | v | v | v | v | v | v | v | v | 8 |
| EDE | v | v | v | v | v | v | v | | 7 |
| France unie | v | | v | | | v | | | 3 |
| France d'en bas | v | v | v | v | v | v | v | v | 8 |
| Régionalistes | LS | | | | | HZ; LR | | | 3 |
| Automobilistes | | | | v | | | | | 1 |
| Parti humaniste | | | | | | v | v | | 2 |
| Jus cogens | | | | | | | | | |
| Nouvelle solidarité | | | | | | | v | | 1 |
| Tous Européens | | | | | | | v | | 1 |
| <i>Total</i> | <i>21</i> | <i>19</i> | <i>21</i> | <i>20</i> | <i>18</i> | <i>26</i> | <i>28</i> | <i>15</i> | <i>168</i> |

Extrait de S. BROUARD, L'offre électorale aux élections européennes du 13 juin 2004, site Yahoo, TNS SOFRES, CEVIPOF, 8 juin 2004.

A cette occasion des courants peu ou pas présents (régionalismes basque et savoyard, Rassemblement des contribuables français, Alliance royaliste, parti fédéraliste, mouvement La France d'en bas, Europe Démocratie Espéranto, différents courants du souverainisme, EuroPalestine...) ont participé à la compétition électorale sans pour autant la rendre plus lisible et mobilisatrice. L'absence d'alliances pré-électorales entre sensibilités (quatre tendances souverainistes, pas d'alliance à gauche – sauf LO/LCR à l'extrême gauche –, concurrence UMP-UDF dans toutes les régions, concurrence à l'extrême droite), la difficulté de connaître leurs positions et ce qui les sépare sur nombre d'enjeux ainsi que le caractère parfois hétéroclite de leur composition, ont beaucoup contribué à rendre l'offre confuse et peu lisible.

Aussi, le désintérêt pour la campagne électorale et, au delà, plus largement pour les élections européennes n'a cessé de s'accroître de fin avril à début juin : le baromètre SOFRES qui a mesuré à quatre reprises (28-30 avril, 12-13 mai, 26-27 mai, 7-8 juin) l'intérêt pour les élections a enregistré une accentuation du désintérêt pourtant déjà élevé en début de campagne (61% des personnes interrogées à la fin du mois d'avril déclaraient ne s'intéresser que peu ou pas du tout aux élections européennes, elles étaient 64% une semaine avant l'élection du 13 juin). Interrogés après les élections, 77% des électeurs disent qu'ils ont été « peu ou pas du tout intéressés par la campagne » (enquête post-électorale réalisée par l'IFOP pour le CEVIPOF, le CSDSP et le BECOP, 14-19 juin 2004). Le record de désintérêt est atteint chez les employés (86%), et les ouvriers (82%). Les couches populaires sont les plus difficiles à mobiliser sur la question européenne.

Au delà de la médiocrité de la campagne, cette faible mobilisation s'origine dans le fait que le clivage sur la question européenne ne se cale pas sur les clivages partisans nationaux et sur le clivage gauche-droite. Sur l'élargissement, la Constitution européenne, l'entrée de la Turquie, gauche et droite sont divisées (par exemple, le PC est contre la Constitution, la direction du PS est plutôt pour ; l'UMP et l'UDF sont pour, les souverainistes de droite sont contre) mais aussi, très souvent les partis sont divisés en leur sein (sur l'entrée de la Turquie, l'UMP est contre, Jacques Chirac est pour ; sur la Constitution, François Hollande et Lionel Jospin sont pour, Laurent Fabius est contre de même que les minoritaires du PS). Par ce brouillage très profond des frontières partisanes et idéologiques qu'elle provoque, la question européenne peine à mobiliser les électeurs car les partis et les familles idéologiques, qui ont le monopole de l'offre politique pendant ces campagnes électorales, sont souvent ambigus et tiennent plusieurs discours. Faute d'y voir clair, nombre d'électeurs restent chez eux et se désintéressent d'un débat souvent obscur et plein de non-dits. Pendant les semaines qui ont précédé l'élection, le débat a été ainsi très faible sur la constitution européenne, sur les enjeux de l'élargissement, alors qu'il y avait une ébauche de débat sur l'entrée de la Turquie dans lequel se faisaient souvent entendre davantage les petites formations souverainistes (De Villiers, Pasqua) et les formations clairement européennes (l'UDF de François Bayrou) que les grandes formations que sont l'UMP et le PS.

2. Une forte structuration nationale des comportements et un vigoureux vote-sanction

Du côté de la classe politique, les enjeux nationaux ont souvent prévalu. Telle sensibilité (par exemple, l'UDF de François Bayrou) a cherché à tester sa capacité d'influence avant la prochaine échéance présidentielle de 2007, telle autre (le parti socialiste) a cherché à envoyer un message de désaveu au gouvernement, telle autre enfin (les listes Pasqua) a tenté de préserver l'immunité d'un leader national poursuivi par la justice. Du côté des électeurs dont les préoccupations européennes ne sont pas absentes, la volonté nationale de prolonger la sanction des régionales a été cependant forte : 60% des électeurs déclarent vouloir « profiter de cette élection pour manifester leur mécontentement à l'égard du gouvernement » (selon le baromètre SOFRES des 7-8 juin, ils sont même 69% chez les 18-24 ans, 81% chez les ouvriers, 82% à gauche, 81% à l'extrême droite). A quelques jours du scrutin, le gouvernement pouvait s'attendre à un fort vote sanction.

Les résultats enregistrés au soir du 13 juin répondront pleinement à cette attente. Au lendemain de l'élection, le journal *Le Monde* titre « Abstention et votes sanctions : l'Europe démocratique en panne », le journal *Le Figaro* titre « Européennes : l'élection sanction ». Premier constat : comme les chiffres du faible intérêt pour la campagne le laissaient prévoir, la participation électorale a été très faible. Elle n'avait jamais été aussi faible depuis 1979 (voir tableau 2).

Ce record d'abstention (57,2%, en hausse de 4 points par rapport à 1999) vient nuancer fortement la thèse du retour de la mobilisation électorale qui avait été avancée à la suite du regain de participation enregistré aux élections régionales de mars. La crise de la participation électorale est loin d'être close et l'abstention atteint des proportions vertigineuses dans certaines catégories de la population : 67% chez les moins de 35 ans, 66% chez les sans diplôme, 68% chez les employés, 64% chez les ouvriers (enquête post-électorale réalisée par l'IFOP pour le CEVIPOF, le CIDSF et le CECOP, 14-19 juin 2004). On a bien l'impression que la « fracture civique » recoupe parfois une fracture générationnelle et une fracture sociale.

Indépendamment de cette vague abstentionniste qui a exclu plus de la moitié du corps électoral de la compétition (sur 41 millions et demi d'électeurs inscrits, seuls un peu plus de 17 millions et demi ont voté), ce scrutin a été marqué par un déclin de l'extrême gauche qui, avec 3,3%, retourne à ses scores intimistes des années quatre-vingt ; une continuation du déclin lent et régulier du PC qui, avec 5,2%, se contente de « sauver les meubles » mais réalise le plus mauvais score de son histoire électorale européenne ; une très bonne performance de la gauche socialiste qui, avec 28,9%, bat largement son record de 1989 (23,6%) ; un score plutôt médiocre des Verts qui, avec 7,4%, sont nettement en dessous de la barre des 10% qu'ils avaient dépassée en 1989 et presque atteinte en 1999 ; la faiblesse de l'UMP qui, avec 16,6%, sort à peine de la marginalisation électorale qu'elle avait connue en 1999 ; la bonne performance de l'UDF qui, avec 11,9%, montre son poids décisif dans la droite française et l'échec de la tentative d'unification de la droite menée par l'UMP ; le score médiocre des souverainistes qui, avec un peu plus de 8%, sont nettement en retrait par rapport à leurs niveaux des années 1994 (12,3%) et 1999 (13%) ; enfin, la performance

Tableau 2
Les résultats aux élections européennes en France de 1979 à 2004

| Parti | 1979 | 1984 | 1989 | 1994 | 1999 | 2004 |
|---|--------------------|-------------------|--------------------|-------------------|--------------------|-------------------|
| Électeurs inscrits | 35 180 531 | 36 880 688 | 37 633 138 | 37 724 297 | 40 132 517 | 41 518 225 |
| Votants | 21 356 960 (60,7) | 20 918 772 (56,7) | 18 572 672 (49,3) | 20 276 895 (53,7) | 18 766 155 (46,8) | 17 763 649 (42,8) |
| Suffrages exprimés | 20 242 347 | 20 180 934 | 18 040 332 | 19 218 608 | 17 647 172 | 17 168 081 |
| | Suffrages exprimés | % Sièges exprimés | Suffrages exprimés | % Sièges exprimés | Suffrages exprimés | % Sièges exprimés |
| Lutte ouvrière (extrême gauche/trotskyiste) | 623 663 | 417 702 | 256 865 | 442 723 | 914 811 | 571 550 |
| | 3,1 | 2,1 | 1,4 | 2,3 | 5,2 | 3,3 |
| MPT (extrême gauche/trotskyiste) | | 182 320 | 109 465 | 84 513 | | |
| | | 0,9 | 0,6 | 0,4 | | |
| PCF | 4 153 710 | 2 261 312 | 1 396 486 | 7 134 222 | 7 119 649 | 900 293 |
| | 20,5 | 11,2 | 7,7 | 6,7 | 6,8 | 5,2 |
| PSU (divers gauche) | 332 | 146 238 | 0,7 | | | |
| Rénovateurs communistes (divers gauche) | | | 74 256 | 0,4 | | |
| MDC (divers gauche) | | | | 494 986 | 2,5 | |
| PS | 4 763 026 | 22 418 875 | 20 425 828 | 22 824 173 | 15 387 423 | 22 496 426 |
| | 23,5 | 20,7 | 23,6 | 14,5 | 21,9 | 28,9 |
| Radical (centre gauche) | | 670 474 | 3,3 | 2 344 457 | 12 | 13 |
| Listes divers gauche | | | | | | 231 047 |
| | | | | | | 1,3 |
| Verts | 888 134 | 4,4 | 680 080 | 3,4 | 1 715 729 | 9 127 134 |
| | 4,4 | 10,6 | 9 | 574 806 | 3 | 7,4 |
| Génération Ecologie | | | | 392 291 | 2 | |
| MEI | | | | | 268 038 | 1,5 |
| Listes divers Ecologie | | | | | | 166 397 |
| Hallier (régionaliste) | 337 | 0 | | | | 1 |

| | Suffrages exprimés | % Sièges exprimés | Suffrages exprimés | % Sièges exprimés | Suffrages exprimés | % Sièges exprimés | Suffrages exprimés | % Sièges exprimés | Suffrages exprimés | % Sièges exprimés | |
|------------------------------------|-----------------------|-------------------------|-----------------------|-------------------------|-----------------------|-------------------------|-----------------------|-------------------------|-----------------------|-------------------------|----|
| Siméoni (régionaliste) | | | 76 436 | 0,4 | | | | | | | |
| Moutoussamy (régionaliste) | | | 37 041 | 0,2 | | | | | | | |
| Jos (régionaliste) | | | 1 707 | 0 | | | | | | | |
| Cartan (fédéraliste) | 78 234 | 0,4 | | | | | | | | | |
| Biancheri (fédéraliste) | | | 31 459 | 0,2 | | | | | | | |
| Touati A. (fédéraliste) | | | 71 814 | 0,4 | | | | | | | |
| Listes régionalistes | | | | | | | | | 15 709 | 0,1 | |
| Allenbach (fédéraliste) | | | | | | | | 0 | 0 | | |
| Servan Schreiber (centre droit) | 373 259 | 1,8 | | | | | | | | | |
| Gomez (centre droit) | | | 382 404 | 1,9 | | | | | | | |
| Veil (centre droit) | | | 1 517 653 | 8,4 | 7 | | | | | | |
| UDF (centre droit et libéral) | 5 588 851 | 27,6 | 25 | | | | | 1 638 999 | 9,3 | 9 | |
| Listes UDF | | | | | | | | | | | |
| RPR | 3 301 980 | 16,3 | 15 | | | | | 2 263 201 | 12,8 | 12 | |
| RPR-UDF (droite unie) | | | 8 683 596 | 43,0 | 41 | 5 200 289 | 28,8 | 26 | 4 985 574 | 25,6 | 28 |
| Listes UMP | | | | | | | | | | | |
| CNP (divers droite) | 283 144 | 1,4 | | | | | | | | | |
| Touati G. (divers droite) | | | 123 642 | 0,6 | | | | 125 340 | 0,6 | | |
| Nicoud (divers droite) | | | 138 220 | 0,7 | | | | | | | |
| Joyeux (divers droite) | | | 136 014 | 0,8 | | | | | | | |
| | | | | | | | | 2 856 218 | 16,6 | 17 | |

| | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
|---|-------|-----|------|----|-------|-----|------|----|-------|-----|------|----|-------|-------|-----------|-----|-----------|-----|-----|-----|----|
| De Villiers-MPF (divers droite) | 2 404 | 105 | 12,3 | 13 | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Aillaud (divers droite) | 290 | 0 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| RPF (divers droite souverainiste) | 2 304 | 544 | 13,0 | 13 | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Maudru (divers droite) | 124 | 561 | 0,7 | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Mignet (divers droite) | 312 | 450 | 1,8 | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Listes divers droite (principalement souverainiste) | | | | | | | | | | | | | | | 1 516 645 | 8,8 | 3 | | | | |
| PFN (extrême droite) | 265 | 911 | 1,3 | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| FN (extrême droite) | 2 210 | 334 | 10,9 | 10 | 2 121 | 836 | 11,8 | 10 | 2 050 | 086 | 10,5 | 11 | 1 005 | 285 | 5,7 | 5 | 1 684 868 | 9,8 | 7 | | |
| POE (extrême droite) | 17 | 503 | 0 | | 32 | 169 | 0,2 | | | | | | | | | | | | | | |
| MN (extrême droite) | | | | | | | | | | | | | 578 | 837 | 3,3 | | | | | | |
| LN (extrême droite) | | | | | | | | | | | | | 683 | 0 | | | | | | | |
| Listes extrême droite divers | | | | | | | | | | | | | | | | 53 | 605 | 0,3 | | | |
| Alessandri (divers) | | | | | 187 | 346 | 1 | | | | | | | | | | | | | | |
| Schwarzenberg (divers) | 305 | 633 | 1,6 | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Cotten (divers) | 56 | 668 | 0,3 | | | | | | | | | | | 274 | 0 | | | | | | |
| PLN (divers) | 103 | 261 | 0,5 | | | | | | | | | | | 71 | 409 | 0,4 | | | | | |
| Larrourou (divers) | | | | | | | | | | | | | | 178 | 064 | 1 | | | | | |
| Chanut-Sapin (divers) | | | | | | | | | | | | | | 1 | 995 | 0 | | | | | |
| Listes divers | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| CPNT (divers/ chasseurs) | | | | | 749 | 407 | 4,1 | | | | | | | 1 195 | 863 | 6,8 | 6 | 297 | 293 | 1,7 | |
| Total | | | | | 81 | | 81 | | 81 | | | | 87 | | | | 87 | | | 87 | 78 |

moyenne de l'extrême droite qui, avec 10,1%, sort de la crise de 1999 (9%) mais reste très en deçà de sa performance présidentielle de 2002.

A gauche donc, le ps est revenu en force et confirme sa position dominante enregistrée lors des dernières élections régionales et cantonales de mars. pc et Verts sont clairement ramenés au stade d'alliés mineurs, l'extrême gauche revenant à la marginalité qui a longtemps été la sienne ². Même si la gauche française a du mal à devenir vraiment une gauche européenne comme les autres (avec une grande formation sociale-démocrate, ayant rompu avec tout souci de rupture radicale sur le terrain économique et sociale, position hégémonique), elle le devient peu à peu avec la nécrose du pc et le retour de l'extrême gauche dans l'anonymat électoral. Avec les prudenances nécessaires à prendre étant donné la faible participation, le ps semble avoir repris du terrain électoral chez les jeunes et dans les couches populaires qui lui avaient fait cruellement défaut en 2002. Selon l'enquête post-électorale réalisée par l'IFOP pour le CEVIPOF, le CIDSF et le CECOP, 41% des 18-24 ans qui se sont déplacés aux urnes sont allés voter pour des listes du ps, 37% des ouvriers ont fait de même. Le ps peut envisager les prochaines échéances avec davantage d'optimisme, il a retrouvé des électeurs dans des couches qui lui ont fait défaut en 2002 mais il a un problème de candidat (trop de présidentiables dont aucun ne s'impose dans l'opinion), de programme et de stratégie (après la «gauche plurielle» des années 1997-2002, quelle est la stratégie nouvelle des années 2004-2007?). Les Verts sont en retrait par rapport au score de Cohn Bendit en 1999 (9,7%) et cela devrait modérer les ardeurs d'autonomie de la direction du mouvement. Le pc luttait pour sa survie, il est encore en retrait par rapport au résultat de la liste Hue en 1999 (6,8%) mais «sauve les meubles» en arrachant deux élus. Cette modestie des résultats devrait l'appeler à maintenir une stratégie d'union avec le ps. A l'extrême gauche, le couple LO/LCR enregistre son second échec après celui des régionales. La menace de l'extrême gauche sur la gauche s'éloigne et confirme que l'extrême gauche est davantage «soluble dans l'alcool de la gauche que ne l'est l'extrême droite dans l'alcool de la droite».

A droite, le résultat très moyen de l'UMP évite le désastre mais ne permet pas le renfort du Premier ministre et du principal parti de la majorité (particulièrement en milieu populaire et jeune : 8% seulement des ouvriers et des employés ont voté pour une liste de l'UMP, 14% des moins de 35 ans ont fait de même). Certes, l'UMP est en hausse par rapport à la piètre performance de la liste emmenée par Nicolas Sarkozy en 1999 (12,8%), mais un score de 16,6% ne permet pas de sortir de la crise de succession à l'UMP en renforçant le poids des chiraquiens et des partisans du Premier ministre. Nicolas Sarkozy a ainsi pu continuer à mettre en place et à imposer sa candidature à la présidence de l'UMP avant de songer à d'autres candidatures. L'UDF en dépassant nettement son niveau de 1999 (9,3%) montre la pérennité et la présence d'un courant très europhile ainsi que la crédibilité de la stratégie présidentielle de François Bayrou après son échec aux régionales dans la région Aquitaine. L'UDF fait souvent jeu égal avec l'UMP chez les électeurs éduqués, les salariés du privé et les cadres supérieurs. Enfin, le courant souverainiste, dans un contexte européen où il est plutôt à la hausse, est en échec puisqu'il est très en deçà de son niveau de 1999 (12-13% en 1994 et 1999) et est quasi inexistant chez les jeunes (1% chez les 18-24 ans), faible dans les couches populaires (7% chez les employés, 6% chez les ouvriers) et moyennes

(4% chez les professions intermédiaires) et n'a une influence significative que chez les personnes âgées (19% chez les 65 ans et plus) et les agriculteurs (24%). Le souverainisme, dans son expression stricte, ne semble pas avoir beaucoup d'avenir démographique et social devant lui. Reste cependant l'extrême droite qui bénéficie d'une sociologie beaucoup plus dynamique. Sortie de la crise électorale qui avait suivi sa division de l'hiver 1998-1999 (5,7% pour le FN et 3,3% pour le MNR en 1999) elle reste cependant très en deçà des niveaux présidentiels ou régionaux, car elle connaît lors des européennes un problème de mobilisation de son électorat potentiel (dans l'enquête post-électorale réalisée par l'IFOP pour le CEVIPOF, le CIDSP et le CECOP, ce sont les électeurs qui se déclarent proches du FN et ceux qui se déclarent proches des Verts qui se sont le plus abstenus le 13 juin). En dépit de cette faible mobilisation, l'extrême droite atteint des niveaux élevés chez les jeunes (17% chez les moins de 35 ans), les sans diplôme (18%), les employés (19%) et les ouvriers (15%) et dans les foyers très modestes (16% chez ceux qui gagnent moins de 762 euros par mois).

La France a été à l'unisson de la situation politique enregistrée dans nombre de pays européens qui ont connu une abstention record et la débâcle électorale des gouvernements en place. Les leçons à tirer, en première analyse, restent avant tout nationales et montrent le caractère ouvert et incertain des prochaines échéances électorales de 2007. Cependant, quelques tendances européennes peuvent être tirées du cas français. Les listes favorables à la construction européenne et à sa continuation sont très clairement majoritaires (58,2% des suffrages), les listes eurosceptiques, souverainistes ou hostiles à l'Europe telle qu'elle s'est construite ne rassemblent qu'à peine 30% (29,1%) des suffrages en nette récession par rapport au niveau atteint en 1999 (41,5%). En cela, les élections de juin 2004 confirment l'attachement de l'opinion française à l'Europe tel qu'il se révèle dans les enquêtes d'opinion où environ deux tiers des personnes interrogées estiment que la France a tiré bénéfice de son appartenance à l'Union et que cette appartenance est une bonne chose. Le trouble vient aujourd'hui du fait que la structuration des opinions sur le passé et l'avenir de l'Europe met profondément à mal le biséculaire clivage gauche/droite. Interrogés dans la semaine qui a suivi les élections européennes sur les conséquences perçues de l'appartenance de la France à l'Union, sur l'état d'avancement de la construction européenne ou encore sur leur sentiment d'être un citoyen européen, les citoyens interrogés répondent comme indiqué dans le tableau 3.

On voit bien que l'Europe est un de ces enjeux qui met à mal le clivage gauche/droite et qu'elle oppose aujourd'hui beaucoup plus les partisans (d'ailleurs hétéroclites et partagés sur de nombreux points) d'une société étroitement nationale (extrême gauche, PC, souverainistes, FN) à ceux qui ont, à des degrés divers, davantage confiance en une ouverture des sociétés nationales aux grands vents politiques et économiques du dehors (PS, Verts, UDF, UMP). En cela, l'Europe permet peut-être d'accoucher des clivages politiques de demain.

Tableau 3
Les électors français et l'Europe

| | <i>Ensemble électorat</i> | <i>PC</i> | <i>PS</i> | <i>Verts</i> | <i>UDF</i> | <i>UMP</i> | <i>Souv.</i> | <i>FN</i> |
|--|-------------------------------|-----------|-----------|--------------|------------|------------|--------------|-----------|
| Pensent que le fait pour la France de faire partie de l'UE est une bonne chose | 50 | 38 | 60 | 78 | 92 | 72 | 67 | 16 |
| Pensent que la construction européenne est déjà trop avancée (positions 1, 2 sur une échelle en 10 positions) | 20 | 26 | 15 | 13 | 2 | 8 | 28 | 25 |
| Se considèrent souvent non seulement comme un citoyen français mais aussi comme un citoyen de l'Union européenne | 28 | 25 | 41 | 44 | 60 | 48 | 27 | 7 |
| | (100) | (100) | (100) | (100) | (100) | (100) | (100) | (100) |

Source: Enquête post-électorale réalisée par l'IFOP pour le CEVIPOF, le CIDSP et le CECOP, 14-19 juin 2004 (échantillon de 1 406 personnes représentatif de la population française âgée de dix-huit ans et plus, inscrites sur les listes électorales).

Sigles

| | |
|-----------------------|--|
| LO-LCR | Lutte ouvrière-Ligue communiste révolutionnaire |
| PCF | Parti communiste français |
| PS | Parti socialiste |
| PRG | Parti radical de gauche |
| MEI-GE | Mouvement des écologistes indépendants – Génération Ecologie |
| LTSR | La Terre sinon Rien |
| CPNT | Chasse, Pêche, Nature et Tradition |
| PF | Parti fédéraliste |
| UDF | Union pour la Démocratie française |
| UMP | Union pour un Mouvement populaire |
| FN | Front national |
| MNR | Mouvement national républicain |
| RCF | Rassemblement des contribuables français |
| Socio-prof | Parti des socioprofessionnels |
| DE | Diversité pour l'Europe |
| APT | Action pour tous |
| EP | Euro-palestine |
| UFCN | Union française pour la cohésion nationale |
| NRE | Non au racisme en Europe |
| Souverainistes | |
| – DV | liste De Villiers – Mouvement pour la France |
| – P | liste Pasqua – Rassemblement pour une France IE |
| – PPL | Pôle des libertés |
| – FI | France indépendante |
| VME | Vivre mieux avec l'Europe |
| EDE | Europe Démocratie Esperanto |
| LR | Les régionalistes |
| HZ | Herritaren Zerrenda |
| LS | Ligue savoisiennne |

Notes

¹ J.-L. PARODI, «La double consultation de mars 1992 : A la recherche d'un modèle», in Ph. HABERT, P. PERRINEAU, C. YSMAL (éd.), *Le vote éclaté*, DEP du Figaro et Presses de Sciences Po, 1992, p. 269-285. Il y constate que la structuration bipolaire du système politique français est menacée depuis la fin des années soixante-dix, par l'ouverture périodique d'un accordéon électoral jusqu'alors refermé, «d'abord du fait des élections européennes, puis des élections régionales» (p. 279).

² Dans une bonne analyse géographique des résultats, Jérôme Fourquet et Michel Bussi montrent très bien comment le PS a récupéré toute une partie de l'électorat de l'extrême gauche et du PC. Il a profité également, à un moindre degré, de l'érosion écologiste et a su capter dans les anciens fiefs de CPNT une bonne partie d'un électorat de gauche, un temps séduit par le discours de Chasse, Pêche, Nature et Tradition (voir *Le Figaro*, «Européennes : la poussée du PS s'est faite au détriment de ses alliés », 2 juillet 2004, p. 7).

Les élections européennes au Royaume-Uni et en Irlande

Juliet LODGE

Les élections européennes de 2004 au Royaume-Uni et en Irlande témoignent du désaccord persistant des deux Etats et de leurs opinions publiques sur l'intégration européenne et l'Union européenne. On l'explique en général par des raisons économiques – l'Irlande est une bénéficiaire nette tandis que le Royaume-Uni est un contributeur net à l'Union européenne –, et d'influence politique. L'UE amplifie l'importance d'un petit Etat, en tout cas lorsqu'il en exerce la présidence, mais elle nécessite des changements dans la diplomatie d'un grand Etat, révélant comment et quand il fait des compromis. Les élections de 2004 ont confirmé les différences entre les deux Etats mais dans les deux cas, les politiques nationales ont dominé les campagnes pour les élections européennes et une conceptualisation commune de la propension à voter ou non semble utile (tableau 1).

Si les élections pour le Parlement européen au Royaume-Uni et en Irlande sont d'abord regardées au travers du prisme européen, comme opposé à une perspective nationale, certains facteurs intéressants émergent, qui permettent de mieux comprendre le contexte public des scrutins dans les deux Etats. Les données des sondages montrent la pertinence des facteurs nationaux, et en particulier le niveau de confiance de l'opinion dans les institutions politiques au niveau national ou européen. Nous commencerons donc par décrire brièvement ces facteurs avant, pour chaque Etat, de nous intéresser, *primo*, au niveau général du débat européen, *secundo*, aux exigences procédurales particulières, *tertio*, à la campagne. Nous procéderons ensuite à une brève analyse des résultats pour conclure sur les paradoxes des élections de 2004 au Parlement européen.

Tableau 1
Explication du taux de participation électorale

Utilitaire

- impact relatif du résultat pour les électeurs (probabilité que les politiques promises soient mises en œuvre) ;
- importance relative du Parlement européen.

Affectif

- identification des citoyens au projet européen ;
- attitudes à l'égard de l'Union européenne et de l'avant-projet de Constitution ;
- confiance dans l'Union européenne et dans les institutions nationales.

Fonctionnel

- échecs en matière de relations publiques. Par exemple, échec du Parlement européen à convaincre les électeurs de son importance ;
- faible connaissance des politiques ;
- mobilisation du parti.

Aspiration

- espoir de voir l'Union européenne plus efficace, sur des questions spécifiques, que le gouvernement national, sans se soucier de la compétence légale de l'UE ou du Parlement européen ;
 - espoir que les gouvernements conservent le contrôle.
-

1. Le Royaume-Uni et l'Irlande : deux pôles opposés ?

Des données sur l'opinion publique mesurées par l'Eurobaromètre au début de l'année 2004 et à l'automne font ressortir des différences saisissantes entre la perception de l'UE au Royaume-Uni et en Irlande. Le Royaume-Uni détient le taux le plus faible pour tous les indicateurs de connaissance et de confiance dans l'Union européenne. En revanche, l'Irlande reste dans le peloton des Etats membres les plus favorables à l'UE, avant et après l'élargissement de mai 2004, et qui font le plus confiance aux institutions européennes. Alors que le niveau de confiance du public au Royaume-Uni est faible (31%, comme en Suède), deux fois plus de personnes font confiance à l'UE en Irlande (68%)¹. Tandis qu'au niveau européen le niveau moyen de confiance se situe à 54% à l'automne 2004, les Britanniques affichent aussi le niveau le plus élevé de méfiance relative (41%) envers le Parlement européen. Ils sont aussi, de tous les citoyens des quinze Etats membres (avant l'élargissement), les plus sceptiques et les moins confiants dans les institutions européennes avec des taux de confiance de 30% pour le Parlement européen, de 26% pour la Commission et d'à peine 18% pour le Conseil des ministres². Parmi les quinze, la confiance de l'opinion dans l'UE et les Nations unies était plus élevée, avec respectivement 41% et 49%, que pour le gouvernement national (30%) et le parlement national (35%). Plus surprenant, dans l'Europe des quinze, l'opinion britannique est la plus méfiante à l'égard de ses institutions politiques nationales : seuls 19% des Britanniques font confiance à leur gouvernement national et 25%, à la Chambre des Communes. La confiance dans les partis politiques nationaux ne s'élevait qu'à 10% (alors que le taux de méfiance

moyen est de 16 % dans l'UE). La confiance envers les partis politiques s'élève à 32% dans un seul pays, eurosceptique, le Danemark³.

On établit traditionnellement une corrélation entre le degré d'attitudes positives à l'égard de l'UE et la tendance à voter aux élections européennes : plus l'adhésion à l'Union est perçue comme bénéfique (« une bonne chose »), plus le taux de participation serait élevé. En 2004, le Royaume-Uni avait le pourcentage le plus bas (29%) de personnes considérant l'adhésion à l'UE comme bénéfique, alors que 71% des Irlandais sondés étaient du même avis⁴. Les Britanniques étaient les moins enclins de l'Europe des quinze à participer aux élections et, parmi les citoyens ayant l'intention de voter, 39% déclaraient que les politiques publiques les détermineraient ou non à voter, 14% invoquaient l'obéissance au parti et 8%, la personnalité des candidats. 52% (contre 73% en Irlande) considéraient les élections au Parlement européen comme importantes, 43% estimaient que les pouvoirs du Parlement européen excédaient ceux de la Chambre des communes (60% des répondants irlandais avaient le sentiment que le pouvoir du Parlement européen était plus grand que celui de leur parlement national). Seuls 24% des Britanniques interrogés, pour 54% d'Irlandais, avaient le sentiment que les parlementaires européens étaient compétents pour protéger les intérêts nationaux. Les Britanniques sondés étaient de tous les Européens les plus concernés par l'immigration (la moyenne européenne est de 45% et de 30% en Irlande). Les Irlandais et Britanniques interrogés avaient les mêmes préoccupations en ce qui concerne l'emploi et la criminalité. La préoccupation principale des Européens était l'emploi avec 59%. Enfin, les élections de 2004 invalident la thèse selon laquelle une connaissance de l'Europe est positivement corrélée avec le taux de participation. L'Irlande avait la proportion la plus élevée de sondés qui n'avaient pas encore d'opinion sur le projet de Constitution : 23%, pour 15% au Royaume-Uni, mais les sondés irlandais étaient plus favorables (59%) que les Britanniques (42%).

2. Le Royaume-Uni : l'Europe dans la sphère publique?

Alors que l'intérêt pour les élections européennes au Royaume-Uni était modéré, le taux de participation a augmenté, doublant dans certaines régions où l'on pouvait uniquement voter par correspondance – telles le Yorkshire et l'Humber, où la participation a augmenté de 19% en 1999 à 42% en 2004.

On aurait tort d'en déduire que l'augmentation tient à une conscience plus importante ou un intérêt accru des électeurs pour les candidats au Parlement européen. A la différence du passé, l'Europe a souvent été à la une de l'agenda du gouvernement britannique et des médias parce que l'idée négative d'utiliser les élections au Parlement européen comme substitut d'un référendum et de voter non à l'Europe avait une grande visibilité.

Le taux de participation au Royaume-Uni plus élevé que lors des élections européennes précédentes⁵ n'est pas la conséquence de discussions et débats substantiels à propos des politiques européennes, des priorités des candidats au Parlement européen, du bilan des parlementaires, des activités de l'Union ou même des buts, réalisations, échecs et priorités du gouvernement britannique en matière européenne. Ce taux élevé est plutôt le résultat du vote par correspondance et de la campagne véhémente, négative mais bien orchestrée de l'UK Independence Party

(UKIP). Cela signifie aussi que les messages négatifs sur les eurodéputés ont continué à trouver écho dans les médias, au détriment des réalisations du Parlement européen, même dans les domaines proches des intérêts britanniques, comme la maladie de la vache folle, la lutte contre la mauvaise gestion et la fraude, la promotion de la sécurité et l'équilibre changeant des dépenses entre les différents secteurs de politiques européennes.

Par conséquent, durant la campagne européenne de 2004, les différences de salaires entre les parlementaires nationaux et les eurodéputés dans les Etats membres, les coûts de la navette du Parlement européen entre les différents sièges et les fraudes budgétaires ont retenu l'attention des médias. On s'intéressa beaucoup moins aux progrès réalisés pour créer un cadre institutionnel homogène pour l'organisation des élections dans les Etats membres ou rendre publiques les dispositions importantes des traités relatives à l'importance des partis au Parlement européen « pour former une conscience européenne et exprimer la volonté politique des citoyens de l'Union ». Alors que des règles nationales limitent les dépenses des campagnes, la législature 1999-2004 du Parlement européen a fixé le statut d'eurodéputé. Les Etats membres se sont accordés avec les eurodéputés sur les règles de reconnaissance des partis européens et sur leur financement à partir du budget de l'Union à partir des élections européennes de 2009. Pour avoir droit à un financement européen et à une reconnaissance, un parti européen doit être représenté dans au moins 25% des Etats membres, par des eurodéputés, ou dans des parlements nationaux ou régionaux, ou avoir remporté, dans au moins un quart des Etats membres, au moins 3% des votes aux élections européennes les plus récentes. De plus, le parti européen doit respecter les principes de l'Union européenne, à savoir la liberté, la démocratie, le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, et l'Etat de droit. Durant la campagne des élections européennes de 2004, certains imaginaient que les eurodéputés de l'UKIP pourraient avoir des difficultés à respecter l'objectif démocratique du Parlement européen dès lors qu'ils répétaient vouloir « couler » l'institution.

Des 8,4 millions euros réservés chaque année dans le budget européen pour financer les partis du Parlement européen, 15% seront distribués en parts égales entre les partis et le reste en proportion du nombre de sièges au Parlement européen. Les partis doivent faire la demande au Parlement européen pour obtenir un financement et ne peuvent l'utiliser que pour des dépenses directement liées aux objectifs inscrits dans leur programme politique. Il ne peut financer directement ou indirectement des partis politiques nationaux. Les dotations annuelles issues d'autres sources doivent être déclarées et les partis ne peuvent pas accepter de dons anonymes, de l'argent d'entités légales où l'Etat possède plus de 50% du capital ou de dons d'individus ou organisations dépassant 12 000 euros par an. Ce souci de transparence devrait, en théorie, amener les partis à utiliser les fonds plus efficacement aux prochaines élections et assurer que les outils de campagne au niveau européen restent identifiables comme européens. Ce sera difficile à réaliser au Royaume-Uni comme nous le verrons.

3. La campagne au Royaume-Uni

Les règles relatives aux élections européennes interdisent l'organisation simultanée d'une élection nationale partielle et les référendums au niveau de la municipalité mais pas des élections locales ⁶. En 2004, le Royaume-Uni a enregistré le meilleur taux de participation aux élections européennes. Celui-ci est passé de 23,3% en 1999 à 38,2%. Cette progression s'explique par deux facteurs principaux : le vote postal et l'importance de la campagne anti-européenne de l'UK Independence Party (UKIP), menée par un ancien député et un présentateur télévisé. Ce parti s'est focalisé sur les sièges à gagner dans des régions où le vote par voie postale devenait la norme. Le vote postal est en soi très controversé. L'idée plausible que ces changements procéduraux dans l'acte de vote (par voie postale ou par bulletins électroniques) combleraient le fossé supposé exister entre les députés européens et les électeurs était à vérifier.

Au Royaume-Uni, les campagnes européennes montrent que la distance entre l'Union européenne et les préoccupations quotidiennes des citoyens, associée à une méconnaissance largement répandue, est exacerbée par la méfiance publique envers les politiques jusqu'à engendrer un cercle vicieux qui s'exprime pour l'essentiel sous forme d'anti-européanisme et d'euro-scepticisme.

Les questions européennes sont facilement piratées par les forces anti-européennes qui détournent les discussions vers leur propre agenda – en ce compris le retrait de l'Union européenne. L'essentiel du débat public et médiatique reproduit des arguments aussi éculés que la question de l'adhésion britannique aux Communautés européennes. La relative pauvreté des débats et la répétition constante d'arguments usés jusqu'à la corde contribuent à l'évanescence de l'intérêt public et de l'attention aux campagnes. De plus, en 2004, les élections européennes ont eu lieu dans un contexte de désunion gouvernementale sur l'éventualité d'un référendum concernant l'euro et la Constitution européenne : les deux pouvant être utilisés de manière plus marquante encore dans une perspective hostile à l'Union européenne. Aussi le gouvernement et le parti travaillistes ont-ils mené campagne sur la défensive. Il était donc relativement facile pour les partis de l'opposition de monopoliser la campagne. Étonnamment, le parti conservateur n'a pas été à même de profiter pleinement de la situation en raison de ses propres divisions internes sur l'Europe en général. Les libéraux démocrates ont, comme auparavant, mené une campagne européiste. Les partis nationalistes écossais et gallois avaient aussi une plus grande opportunité d'utiliser l'espace abandonné par les partis gouvernementaux traditionnels. En Irlande du nord, c'est surtout la situation interne qui fut au centre des débats avec cependant une plus grande attention que par le passé accordée à la position économique relative de l'Irlande.

A. Décrocher le vote. Considérations stratégiques

Une question clé consistait à décrocher le vote sans entrer dans le débat majeur à propos du bien-fondé ou non des référendums (traditionnellement très rares au Royaume-Uni) sur les politiques européennes. En conséquence, la campagne menée par le gouvernement fut quelque peu simpliste et orientée vers des questions nationales « proches » plutôt que vers les élections européennes « éloignées ». Bien que mettant un portail interactif à la disposition de tous les citoyens ⁷, le Parlement européen a, au Royaume-Uni, comme ce fut toujours le cas, abandonné la mobilisation électorale

aux partis. Il y avait de nombreuses questions européennes à débattre mais les parties intéressées et le gouvernement étaient divisés et inquiets que le débat européen puisse être facilement détourné par les partisans et opposants au référendum. Les références à la Constitution et à l'euro furent souvent modérées, défensives et superficielles, même si la campagne a coïncidé avec la finalisation de l'avant-projet de Constitution européenne. Lorsque l'UKIP entama sa campagne *Say no to Europe*, le parti conservateur, très divisé (et largement eurosceptique), fut particulièrement menacé. Voulant conserver une position distincte de celle de l'UKIP, il choisit de manière peu convaincante d'argumenter en faveur d'une renégociation des termes de l'adhésion du Royaume-Uni à l'UE. Il essaya à peine de contrer les slogans travaillistes – du type *Britain is working, Don't let the Tories wreck it again*. Mais ces slogans, en exploitant les succès antérieurs aux élections nationales, ont contribué à « domestiquer » une campagne déjà centrée sur les affaires intérieures, insistant sur le passé plutôt que sur un futur très sensible et controversé avec la Constitution et l'euro. Les conservateurs ont assurément estimé plus sûr de revenir à l'âge d'or thatchérien, ouvertement eurosceptique, et au succès que le Premier ministre conservateur avait obtenu en négociant une diminution de la contribution britannique (le *Britain's rebate*). Cette stratégie ne fut pas convaincante et les questions de politique interne, comme celle de l'engagement dans la guerre en Irak, le bilan économique du gouvernement et la mauvaise gestion des votes par correspondance ont eu tendance à dominer l'agenda politique.

Les problèmes de la distribution et de la qualité d'impression des bulletins de vote, les erreurs d'acheminement et les fraudes électorales ont capté l'attention des médias à l'approche du scrutin. Alors que tous les bulletins étaient supposés être expédiés au 1^{er} juin, 440 000 ne l'étaient toujours pas. Les médias ont critiqué ces carences car en choisissant un vote par correspondance limité à des régions précises, le gouvernement a ignoré l'avis de la commission électorale qui recommandait de ne pas appliquer le vote par correspondance à plus de deux régions ⁸. L'attention accrue aux problèmes du vote par correspondance n'est pas la conséquence de la nouveauté de ce mode de vote (les électeurs ont toujours pu, sur une base individuelle, choisir de voter par correspondance) mais du fait que c'était la seule façon de voter aux élections européennes du 10 juin dans quatre des douze régions du Royaume-Uni : à partir du 1^{er} juin, les électeurs des régions du North East, du North West, des East Midlands et Yorkshire, ainsi que de l'Humber pouvaient envoyer leurs bulletins de vote.

Dans certains cas, les sondeurs d'opinion avant les élections ont ainsi pu interroger des électeurs qui avaient déjà renvoyé leurs votes. D'aucuns s'inquièrent de ce que de tels sondages puissent influencer l'opinion. En l'occurrence, le taux de participation dans ces quatre régions fut plus élevé qu'auparavant. Mais dans tout le Royaume-Uni, le taux fut plus élevé qu'en 1999 en partie parce que des élections locales étaient organisées simultanément dans différentes parties du pays, y compris dans les villes du Nord de l'Angleterre, au Pays de Galles et à Londres, où les élections pour la London Assembly et pour la mairie eurent lieu en même temps. Le taux de participation plus élevé en Ecosse traduit l'attitude, traditionnellement plus constructive et mieux informée, des Ecossais vis-à-vis de l'UE : aucune élection locale ne fut organisée simultanément en Ecosse ⁹.

Comme ailleurs dans l'UE, les bureaux du Parlement européen et la Commission ont essayé d'encourager les électeurs britanniques. Traditionnellement, au Royaume-Uni, toute campagne de la Commission ou des bureaux du Parlement prend la forme d'une campagne d'information neutre, recourant à des moyens identiques pour tous les Etats membres et encourageant la population à voter le jour J¹⁰. En 2004, ces efforts se sont concentrés autour du site Internet des élections pour le Parlement européen, *Europe Counts*, où figuraient de nombreuses célébrités.

B. Les partis politiques

La campagne la plus importante fut menée par l'UK Independence Party (UKIP). Il gagna de nombreuses célébrités à sa cause, capitalisa sur l'ignorance de l'électeur concernant la Constitution et organisa une campagne très visible (affiches aux couleurs vives, rose fuchsia et jaune canari) appelant la population à dire « non à l'Europe ». Les eurosceptiques et les opposants étaient encouragés à voter uniquement pour l'UKIP puisqu'on ne pouvait faire confiance à aucun autre parti sur le fait qu'il dirait « non à l'Europe » sur toute une série de points, de la contribution du Royaume-Uni à l'euro, en passant par la Constitution ou la Commission. Le message simple de l'UKIP présentait uniformément des images négatives de l'UE. Bien orchestré, il capta l'attention des médias, au détriment de ses principaux concurrents : la ligne anti-UE du British National Party (BNP) avec lequel certains adhérents de l'UKIP furent soupçonnés d'être associés par le passé, la ligne anti-euro et anti-Constitution de la Respect Coalition de George Galloway (à gauche), et – en terme de couverture médiatique – l'Alliance pro-européenne Britain in Europe qui, par ailleurs, accepta d'affronter l'UKIP dans des débats souvent chahutés avec des candidats aux élections européennes.

L'UKIP privilégia les régions anglaises pour maximiser ses chances de remporter des sièges. Il ne fit pas campagne en Irlande du Nord où, mis à part le Social Democratic and Labour Party (SDLP), les autres partis se présentaient comme eurosceptiques. Dans cet espace, des questions d'ordre intérieur dominèrent et l'attention se concentra sur le Sinn Féin, qui remporta un des trois sièges de la province. La même logique prévalut en Ecosse et au Pays de Galles : le manifeste du Scottish National Party (SNP) *Vote for Scotland*, était un appel pro-européen à l'indépendance du pays au sein de l'Europe et les nationalistes gallois du Plaid Cymru lancèrent un appel pour une représentation pleine et entière du Pays de Galles dans l'UE et la poursuite de politiques de gauche, axées sur les droits des travailleurs¹¹.

Comme en 1999, qui marqua un changement dans la tendance des dirigeants gouvernementaux à rester à l'écart des campagnes pour le Parlement européen, le gouvernement et ses figures dominantes se sont engagés dans la campagne. Le Premier ministre Tony Blair, avec des responsabilités internationales pressantes, fut moins visible et dominant qu'en 1999. Mais il y avait aussi la crainte que ses apparitions publiques ne centrent l'attention non sur les élections européennes mais sur la guerre en Irak. Les candidats et parlementaires les plus connus du parti au gouvernement participèrent peu à des débats publics avec des candidats des autres partis. De plus, les listes régionales privèrent les chefs parlementaires des groupes nationaux de l'opportunité d'adresser un message clair à la nation entière. Faire des campagnes régionales était essentiel et les éléments communs furent tempérés pour

être adaptés aux régions. L'effet fut ici aussi une « domestication » de la campagne et des questions politiques et donc un éloignement des enjeux européens.

L'essentiel des questions européennes fut occulté en raison de considérations tactiques défensives, déviant l'attention du rôle que le Royaume-Uni pourrait jouer dans les négociations pour la Constitution européenne. Ce choix est regrettable car (a) il sapa la bonne impression que le gouvernement avait donnée du Royaume-Uni en lui faisant jouer un rôle en tant que partie de l'UE ; (b) il porta préjudice aux questions centrales de par l'utilisation d'arguments éculés sur les intérêts britanniques fondamentaux. Blair parla de *red lines* pour désigner des domaines politiques, pour lesquels le veto devait demeurer. Tactiquement nécessaire mais peu satisfaisante, cette revendication fut discrètement abandonnée après les élections européennes, mais durant la campagne cela empêcha les eurosceptiques de mettre en doute la crédibilité du gouvernement dans la protection des intérêts britanniques dans l'UE. Les deux principaux désavantages de cette tactique furent : (i) le fait que les travaillistes n'ont pas suffisamment exploité les forces de leurs parlementaires, comme le constitutionnaliste Richard Corbett, engagé par la suite par le nouveau Parlement européen pour expliquer la Constitution aux parlements nationaux ; (ii) la confirmation des relations plutôt difficiles et parfois distantes entre le Labour et le parti des socialistes européens (PSE) en période électorale depuis les premières élections européennes en 1979. Alors que les sites Internet individuels des parlementaires européens font clairement référence au PSE, le parti travailliste, à la différence de 1999, défendit son propre manifeste (*Britain is working*) au lieu de celui adopté par le PSE en avril 2004. Le titre du manifeste lui-même est un écho des campagnes antérieures du Labour contre les gouvernements conservateurs, comprenant un récit sur les politiques intérieures du Labour et ses vues progressistes sur les droits des travailleurs, comparées à celles du parti conservateur (qui s'était opposé à la création d'une charte fondamentale des droits des travailleurs à la fin des années quatre-vingt). Le manifeste rendait bien compte des réussites de l'UE en matière de justice, d'affaires intérieures, de terrorisme et d'immigration illégale mais il ne fournissait pas réellement un nouvel agenda orienté vers le futur pour inspirer et mobiliser le parti travailliste et son électorat. Il se focalisait sur la description des réalisations des eurodéputés pour attirer des fonds structurels européens dans certaines régions plutôt que sur les questions futures, y compris la difficulté accrue d'obtenir de tels fonds dans une Europe élargie. Le slogan travailliste, *Britain is working. Don't let the Tories wreck it again*, diminua le mérite des réalisations collectives au sein du PSE et pendant la législature 1999-2004. Toutefois, cela eut le mérite de tester le terrain avant les élections générales du printemps 2005. Le Labour s'attendait à perdre des sièges à la fois à cette date et lors des élections européennes de 2004, à cause non des réalisations de ses parlementaires mais surtout de la position du gouvernement en Irak, associée aux désaccords avec les partenaires européens. La perte d'eurodéputés fut un peu plus importante que prévue.

Le problème majeur des candidats conservateurs est la confusion du public à propos des positions de leur parti concernant les domaines d'intervention de l'UE. Sous l'ancien président William Hague, les conservateurs étaient anti-européens sans équivoque. Le dirigeant actuel, Michael Howard, ne fut pas convaincant en

essayant péniblement de mobiliser les antécédents pro-européens du parti (à travers des personnalités comme Edward Heath et Charles Clark par exemple). Le parti resta donc teinté par un euroscepticisme à la fois tactique et fondamentalement acerbe. Le Premier ministre a aussi contré les conservateurs lorsqu'il proposa d'organiser un référendum sur la Constitution (ils pensaient qu'il s'y opposerait faute de pouvoir l'emporter). Après des tergiversations sur son bien-fondé, Blair accepta finalement d'organiser ce référendum, privant ainsi les conservateurs de l'une de leurs lignes d'attaque les plus crédibles, peu de temps avant le début de la campagne. L'euroscepticisme signifiait également que les candidats conservateurs ne pouvaient capitaliser sur leurs résultats au Parlement européen. Ils continuèrent ainsi à se dissocier de leurs collègues eurodéputés – notamment du parti populaire européen (PPE), parti pro-fédéral avec lequel ils votent et s'alignent au Parlement européen. Ceci a encore renforcé la « domestication » de ce qui aurait dû rester une élection supranationale. Les conservateurs avaient leur propre programme *Putting Britain First* pour leurs candidats aux élections européennes qui, une fois élus, ont formé le sous-groupe conservateur « Démocrates européens » (DE). Evoquant de vieux objectifs gaullistes, il accentua les « menaces » de l'avant-projet de Constitution pour la Grande-Bretagne, mais échoua dans sa tentative de les exploiter. L'UKIP réussit à ramener la plupart des questions à une seule sur laquelle les conservateurs étaient plus vulnérables : oui ou non à l'Europe ? Cette petite phrase était beaucoup plus incontestable que la ligne conservatrice axée sur la flexibilité et le vote à la majorité limitée, laquelle contribua au désintérêt et/ou à la désinformation des électeurs.

Les conservateurs n'ont pas réussi à faire passer à la fois leur message de campagne sophistiqué et les succès du sous-groupe Démocrates européens pour combattre la fraude et diminuer le volume des réglementations européennes. Leur manque de crédibilité européenne a nui à leur propre campagne comme alternative crédible aux travaillistes et aux libéraux pro-fédéralistes, ou encore aux ultras anti-européens de l'UKIP, pour lesquels quatre pairs conservateurs appelèrent à voter dans une lettre ouverte signée, affectant ainsi la discipline de parti. L'UKIP laissait entendre de façon plausible qu'il représentait de nombreux parlementaires conservateurs. Michael Howard occupa le devant de la scène, confirmant ainsi les rumeurs d'un galop d'essai pour les élections générales imminentes.

Le seul parti uniformément pro-européen, les libéraux démocrates, n'a pas contesté la « domestication » de la campagne pour les élections européennes. Il a attaqué le point faible du Labour, l'engagement en Irak. Le chef du parti, Charles Kennedy, a lancé la campagne en invitant les électeurs à utiliser leur vote européen pour exprimer leur point de vue sur le bilan gouvernemental concernant la guerre en Irak. Ceci orienta la campagne des libéraux démocrates sur une question nationale et les écarta de leur manifeste *Making Europe Work for You*, lequel se concentrait sur l'Europe, était favorable à une Constitution et à l'adoption de l'euro par les Britanniques, soulignant les avantages de l'adhésion européenne et suggérant des améliorations, y compris par une meilleure mise en œuvre de la subsidiarité et des études d'impact environnementales. Avec des arguments crédibles, les libéraux démocrates ont pourtant perdu deux sièges au profit de l'UKIP. Seul le parti vert a mené sa campagne sur son programme pour les élections européennes. Il était favorable à

la Constitution, partisan de la protection des droits de l'homme et d'une plus grande coopération en matière environnementale, mais il s'avéra incapable de lancer un véritable débat européen. Il remporta cinq sièges.

Les succès de l'UKIP en Angleterre ne peuvent s'expliquer uniquement en termes affectifs, même si l'UKIP a efficacement jonglé avec les identités affectives et socio-psychologiques, y compris en dépensant deux millions de livres pour sa propagande, valorisée par des célébrités. Ils martelaient simplement : « *Say No to European Union* » et ont consolidé leur slogan en remplaçant le « o » du « No » par les étoiles européennes. La réponse à toutes les questions était « *say no* ». Ceci fermait tout débat et bloquait toutes les questions à propos de l'incapacité des trois eurodéputés de l'UKIP à influencer sur les réalisations du Parlement européen lors de la législature 1999-2004, et de leurs autres carences potentielles, dont les commentaires anti-arabes d'un candidat important de l'UKIP, qui le firent exclure d'un débat à la BBC. Signalons aussi les rumeurs d'association avec le xénophobe et anti-européen British National Party. L'UKIP présenta ses candidats comme des « vrais gens » et pas des hommes politiques auxquels on ne peut pas faire confiance, confortant ainsi une antipathie et une méfiance généralisée envers la classe politique et les institutions nationales. Ceci masqua commodément le manque d'influence de l'UKIP sur le contenu politique à tous les niveaux – européen ou local. De la même façon, cela exclut les discussions sur leurs priorités politiques ou celles des partis concurrents et du gouvernement. Le « *say no* » servit de réponse à n'importe quelle question et contrecarra toute tentative d'analyse politique ou de réponse au désintérêt politique des électeurs : l'actrice Joan Collins, qui fit campagne pour l'UKIP, refusa de répondre aux questions politiques. La campagne de l'UKIP était antidémocratique. Il n'était jamais prêt à informer, discuter ou délibérer. Après avoir remporté douze sièges d'eurodéputés, sept de moins que les travaillistes et quinze de moins que les conservateurs, les eurodéputés de l'UKIP, divisés en interne, déclarèrent qu'ils s'engageaient à « couler » le Parlement européen : la démocratie n'était pas la question, la réponse ici encore était non. Les élections européennes de 2004 en Angleterre ont représenté un manque d'intérêt problématique envers la démocratie. L'UKIP l'a exploité, tout comme le déclin du respect pour les hommes politiques en général, l'apathie des électeurs, l'ignorance et la méfiance envers l'Union européenne.

C. *Les résultats britanniques*

Les élections européennes sont souvent perçues comme des élections de deuxième ordre, dont les résultats sont comparés aux scores des élections nationales. Cette approche heuristique offre un modèle simple de compréhension pour les commentateurs politiques, pour les médias et les analystes politiques présentant les résultats du Parlement européen. Elle dissimule la nature réelle des élections au Parlement européen, n'assure en rien une communication des objectifs européens, pas plus qu'elle ne fournit la signification du résultat des élections en termes européens. Aussi, les implications potentielles des résultats des Etats membres sur le Parlement européen, et plus spécifiquement sur les directions et les résultats politiques potentiels, sont mal comprises par le public tout autant que la campagne pré-électorale et les manifestes du Parlement européen. Des experts comparent régulièrement des

résultats du Parlement européen avec ce que les citoyens comprennent : les élections précédentes à l'intérieur de l'Etat concerné. Ce n'est que dans un deuxième temps qu'une comparaison est effectuée avec le scrutin européen précédent.

Ainsi, aux élections pour le Parlement européen de 2004, le parti travailliste a perdu 19% du vote par rapport à son résultat aux élections générales de 2001, et 5,4% par rapport aux élections européennes de 1999. Il a remporté 24% des sièges britanniques au Parlement européen, contre 34% pour les conservateurs. En voix, la différence entre les travaillistes et les conservateurs est de 4% seulement ; elle se traduit par une différence de huit sièges au Parlement européen : 19 pour le parti travailliste et 27 pour le parti conservateur. On le voit, le système de représentation proportionnelle utilisé pour les élections au Parlement européen a exagéré l'écart relatif entre les deux partis. Sans surprise, des appels ont été lancés pour modifier le mode de scrutin et le rapprocher de la pratique allemande.

Plus intéressante, en termes européens et nationaux, que le partage des votes entre le parti travailliste et les conservateurs est l'identification des régions où l'UKIP et d'autres petits partis ont remporté des sièges. Les douze sièges de l'UKIP ont principalement été glanés aux dépens des conservateurs. Ces derniers ont engrangé vingt-sept sièges, mais ont perdu 9% des suffrages, par rapport à 1999. L'UKIP a obtenu de fort bons résultats dans les anciens bastions conservateurs, remportant 16,2% des suffrages. Dans les régions anglaises, et dans une certaine mesure au Pays de Galles et en Ecosse, les partis nationalistes se sont mal défendus : ni le BNP, ni Respect n'ont emporté de siège. Au Pays de Galles, le Plaid Cymru a perdu 12,1% de ses voix par rapport à 1999. En Ecosse, le Scottish National Party gagné deux points par rapport à 1999, devançant les conservateurs de 2%, alors qu'il s'attendait à un tassement. En Irlande du Nord, le Sinn Féin a gagné son premier siège au Parlement européen, aux dépens du SDLP. Les Democratic Unionists ont une fois encore érodé la position de l'UUP (Ulster Unionist Party).

La délégation d'Irlande du Nord a subi des mutations. Sa petite taille et sa fragmentation idéologique signifient qu'il est peu probable que l'on trouve un impact « nord irlandais » nettement identifiable sur les priorités politiques de l'Union européenne et sur les résultats du Parlement européen.

Les partis qui ont essayé d'organiser une campagne européenne ont fait des scores modestes. Il est difficile de déterminer si leur force électorale relative et leurs positions habituelles expliquent les variations assez faibles de leurs performances électorales au Parlement européen ou si leurs résultats européens sont le produit de leurs campagnes ouvertement européennes. Les libéraux démocrates ont emporté à peine deux points en plus qu'en 1999 mais aussi deux sièges supplémentaires, en raison de la concentration du vote dans certaines régions. On se gardera d'extrapoler à partir des résultats au Parlement européen pour prédire les résultats des élections générales de 2005. Le mode de scrutin uninominal à un tour en vigueur pour les élections de Westminster profite aux partis importants. S'il participe aux élections générales, l'UKIP a peu de chances de traduire efficacement ses votes en sièges. Théoriquement, par conséquent, les conservateurs pourraient espérer augmenter leur part du vote total.

Les résultats des élections au Parlement européen ont peu de valeur explicative quant aux résultats probables du parti travailliste lors du prochain scrutin majeur. Étant donné sa domination à la Chambre des Communes depuis 1997, et sans se soucier des élections intervenant entre 1999 et 2005, le parti travailliste va inévitablement perdre une partie des voix et des sièges à la Chambre des Communes. Ceci ne veut pas dire que sa position sur l'Europe est ou sera insignifiante. Au contraire, le parti travailliste est divisé à l'interne sur les questions majeures mettant en jeu l'Europe, en particulier sur la Constitution. Dans la seconde moitié de 2005, le Royaume-Uni succédera au Luxembourg à la présidence de l'Union européenne. Les questions concernant la justice et la sécurité, spécifiquement la sécurité du territoire européen, et les réponses à la crise sont d'ores et déjà en tête de l'agenda européen.

Le gouvernement travailliste s'est engagé à mettre en avant cet agenda à la fois sur le plan interne – où il est très controversé – et à l'échelle européenne. De plus, une avalanche de référendums sur la Constitution seront tenus dans les autres États de l'Union durant l'intérim. Le parti travailliste ne peut pas esquiver la question européenne, pas plus que la question de savoir comment gérer toute une série de priorités européennes difficiles à l'intérieur d'une UE élargie, soit avant, soit après les élections générales. De plus, s'il veut exercer le *leadership* dans l'Europe élargie et en voie d'élargissement, il doit développer sa crédibilité et sa vision, et être moins timide dans sa promotion des politiques de l'UE. Il a besoin d'apprendre, en s'inspirant de la brillante présidence irlandaise de 2004, à projeter un agenda réceptif et influent en tant que président de l'Union européenne et à faire preuve de *leadership* dans l'UE dans l'intérêt de cette dernière, pour montrer qu'il est susceptible d'en être un acteur authentique, qu'il est un gestionnaire efficace des affaires européennes et un partisan convainquant et convaincu de la politique qu'il défend à l'intérieur de l'Union et dans le cadre national. S'il échoue, et si le référendum britannique sur la Constitution est négatif, le Royaume-Uni aura une position de seconde zone tandis que l'Irlande restera au centre.

4. La campagne en Irlande

En Irlande, les élections européennes ont été centrées sur l'interne pour d'autres raisons. Les résultats doivent être interprétés comme le reflet de la satisfaction de l'électeur par rapport aux réalisations du gouvernement. Cependant, la corrélation entre les résultats européens et ceux du scrutin national reste faible, même lorsque les deux élections se tiennent simultanément : en 1989, près de la moitié des électeurs ont voté pour des partis différents aux deux élections. On considère que les résultats à l'élection locale prédisent mieux le résultat probable de l'élection générale¹².

Dès lors que les élections nationales et européennes coïncident parfois, des mesures ont été prises pour réglementer les dépenses de la campagne pour le Parlement européen et assurer qu'elles soient consacrées à la campagne européenne. Ceci était important en 2004 en raison des réflexions sur la citoyenneté¹³. Factures, bons et reçus ont dû être produits pour tout paiement de plus de 126,97 €¹⁴. Les élections irlandaises ont reflété un contexte plus européen que celles tenues au Royaume-Uni compte tenu de la proximité temporelle de la Présidence européenne irlandaise et de l'élargissement européen. Pour les petits États membres, la réduction

du nombre de sièges au Parlement européen requise par l'élargissement européen pose probablement plus de problèmes que dans les grands Etats.

Le nombre de députés européens irlandais est passé de quinze à treize et les tracés des circonscriptions électorales ont été redessinés. Les frontières sont normalement revues au moins une fois tous les dix ans afin de maintenir une égalité approximative entre les circonscriptions. La méthode du scrutin de liste à représentation proportionnelle est d'application en Irlande et à cause du caractère sensible de la traduction des votes en sièges, les partis accordent aux élections européennes beaucoup de considération même si en pratique les questions nationales ont tendance à dominer la campagne, en dépit du fait que les résultats sont une anticipation imparfaite des scores à l'élection générale ultérieure. Le taux de participation au Parlement européen a tendance à être plus bas qu'aux élections législatives mais en l'espèce l'Irlande organisait simultanément une élection locale afin de stimuler la participation. En 1979 et en 2004, les élections pour les gouvernements locaux eurent lieu en même temps que celles du Parlement européen. De plus, un référendum constitutionnel fut organisé en même temps en 1984, de même qu'en 2004, sur la citoyenneté¹⁵.

Traditionnellement, les campagnes électorales européennes ont tendance à être assez insipides. Il y a un large consensus entre les trois partis (pro-européens) sur l'intérêt de l'Irlande à adopter un rôle positif dans l'UE autant que sur les directions opportunes à adopter dans les domaines clés – agriculture, citoyenneté, droits de l'homme, politique régionale, harmonisation fiscale et réforme institutionnelle. Une image positive de l'Union européenne et du rôle de l'Irlande dans celle-ci est développée sur les sites Internet du gouvernement ou des bureaux nationaux du Parlement européen et de la Commission. L'environnement général et la culture politique sont donc favorables à l'UE.

Au contraire du Royaume-Uni, l'Irlande se représente et se voit comme étant à l'intérieur de l'Union européenne. On ne se demande pas si l'Irlande devrait faire partie ou non de l'UE ou être pour ou contre l'avant-projet de Constitution, mais plutôt comment l'Irlande devrait présenter ses priorités, s'adapter et répondre au processus décisionnel européen. L'objectif est de maximiser sa voix et son influence potentielle en tant que petit acteur européen plutôt que de protéger ses intérêts nationaux. Avec pour résultat que, dans les campagnes électorales pour le Parlement européen, les questions utilitaires, fonctionnelles et relatives aux aspirations sont plus importantes. Un consensus généralisé au sujet de l'UE incite les partis à mettre en évidence leurs divisions sur les questions locales et nationales et à avoir recours à des personnalités politiques¹⁶.

Les élections pour le Parlement européen sont focalisées sur l'interne pour des raisons très différentes de celles des autres Etats membres. La « domestication » en Irlande semble être une caractéristique moins de l'ignorance de l'électeur et des parlementaires sur les questions européennes (contrairement au Royaume-Uni) que des partis qui essaient de décliner une identité distincte pour les élections. En 2004, le plus petit parti de la coalition gouvernementale n'a pas pris part aux élections au Parlement européen. En raison soit de l'impopularité du gouvernement soit de considérations stratégiques liées au coût de la campagne comparé à la probabilité de remporter un siège au Parlement européen.

La redéfinition des tracés des circonscriptions électorales (toutes ont été redessinées et rebaptisées, à l'exception de Dublin) et l'abolition du double mandat, ont découragé plusieurs parlementaires européens sortants de se représenter aux élections¹⁷. En 2003, le gouvernement a mis en place une commission sur la question des frontières des circonscriptions électorales qui, en octobre 2003, présenta un rapport contenant des recommandations de grande envergure.

Le 30 octobre, Martin Cullen, ministre de l'Environnement et du gouvernement local, a annoncé que le vote électronique serait utilisé dans toutes les circonscriptions électorales pour les élections locales et européennes de 2004. Le vote électronique à l'élection générale de mai 2002 et plus spécialement lors du référendum sur le traité de Nice avait démontré les bénéfices des nouvelles technologies pour les systèmes à représentation proportionnelle (*stv-single transferable vote*). Le vote électronique était facile et efficace ; il réduit sensiblement le temps entre la fermeture des bureaux de vote et l'annonce des résultats : sept circonscriptions avaient utilisé le vote électronique et annoncé les résultats trois heures seulement après la fermeture des bureaux de vote.

M. Cullen avait remarqué que le vote électronique aux élections européennes était à même de transmettre une image positive de l'adoption des technologies de l'information par l'Irlande et aiderait à moderniser et à rendre le processus démocratique plus global et accessible : « *Presentation of results, marrying the new electronic system with the more traditional methods of the past is now the priority (...) every count centre should have a large screen where the results of each count are shown. This enables everyone involved – candidates, voters and the media to see results clearly, who is elected, who is eliminated, where transfers are going and the trends emerging* »¹⁸. Aussi, 7 000 machines de vote furent installées dans 267 districts électoraux locaux.

Les élections européennes eurent lieu le vendredi 11 juin et les résultats furent remis juste après la clôture du vote dans les derniers Etats membres. L'Irlande révèle certaines tendances intéressantes quand on la compare avec le Royaume-Uni. Au Royaume-Uni, il a souvent été suggéré que le taux de participation aux élections européennes augmenterait si les campagnes étaient davantage européanisées – avec un agenda politique européen clair, débattu par des partis utilisant des moyens de campagne supranationaux et se rapportant aux réalisations politiques de leurs groupes politiques respectifs au Parlement européen. Le raisonnement sous-jacent est que les campagnes, souvent repliées sur elles-mêmes au Royaume-Uni, masquent à l'électorat l'importance et la pertinence de l'Union européenne.

En Irlande, par contraste, l'électorat est sensibilisé à l'importance et à la pertinence de l'Union européenne. Les médias en parlent régulièrement. L'UE est devenue une partie de l'espace public dans une mesure toute différente du Royaume-Uni. L'adhésion à l'UE n'est pas un sujet controversé en Irlande, contrairement au Royaume-Uni où elle est utilisée pour mobiliser l'électorat. Pourtant, la campagne irlandaise pour le Parlement européen n'était pas particulièrement européenne, ni ne reflétait le type d'identification post-nationale avec des questions civiques dont les analystes laissent entendre qu'elles transcendent les frontières nationales et mobilisent les citoyens. Le taux de participation a traduit un degré d'ennui électoral, de pessimisme social et

d'ethnocentrisme, sans que ce soient les facteurs de mobilisation les plus importants. Plus exactement, les questions locales étaient prédominantes, sans qu'il y ait une « UE proche des gens » correspondante. En raison sans doute du consensus entre les partis sur les politiques principales de l'UE et de l'intangibilité de ces questions.

Une référence à la stratégie de Lisbonne illustre cette dimension. Alors que le Fine Gael soulignait l'importance de la réalisation du libre marché, de la concurrence et de la libre entreprise, le parti travailliste et les verts pointaient de façon prévisible leurs objectifs sociaux et les éléments environnementaux. Au pouvoir, le Fianna Fail essayait de réconcilier les objectifs d'intégration sociale et de croissance économique, les couplant avec un engagement pour atteindre un taux d'emploi total dans l'UE de 70%. Les divisions nettement idéologiques, auxquelles on peut s'attendre pour différencier les pôles idéologiques, ont été gommées par tous les partis, qui ont plus ou moins accepté la nécessité d'assurer un équilibre entre la compétitivité et l'équité sociale. De même, le consensus l'a emporté sur l'avant-projet de traité constitutionnel. Seul le Sinn Féin s'y est opposé, en discutant pour obtenir des amendements garantissant la neutralité irlandaise. Le Fianna Fail, le Fine Gael, le parti travailliste et les Verts l'ont soutenu dans son principe bien que les Verts aient souligné leur opposition à la « militarisation » de l'UE.

Les développements relatifs à la sécurité européenne demeurent sensibles en raison de la neutralité irlandaise, inscrite dans la Constitution. En pratique pourtant, l'Irlande soutient fermement la coopération au sein de l'UE sur les questions de sécurité (fût-ce de façon ambiguë dans les déclarations électorales publiques), y compris le développement d'une force de réaction rapide européenne et une plus grande coopération UE-NU dans la gestion de crises. Le Fine Gael a explicitement soutenu un rôle militaire pour l'UE et la participation de l'Irlande en son sein. La position du parti travailliste est plus nuancée et fait référence à sa croyance que le rôle international quasi militaire de l'UE (pour le maintien de la paix) devrait toujours être légitimé par un aval des Nations unies. L'Eurobaromètre montre aussi un soutien irlandais plus grand à une politique étrangère commune qu'à une politique de sécurité et de défense communes : 66% et 60% respectivement. Au Royaume-Uni, les chiffres sont de 39% et 52% ; la moyenne européenne est de 72% de soutien pour une politique étrangère commune et 65% en faveur d'une politique de défense et de sécurité commune. Bien que favorable, le Royaume-Uni reste le moins enthousiaste de l'ancienne Europe des quinze ¹⁹.

Bien que la campagne n'ait pas été marquée par des discussions ou des débats européens importants, le taux de participation s'est élevé à 59,7%, soit 9 points de plus qu'en 1999 et au-dessus de la moyenne européenne (45,5%). Ceci est dû à de nombreux facteurs, les plus évidents étant le succès de ressortissants irlandais à des postes européens majeurs (comme durant la Présidence irlandaise du Conseil de l'Europe et le mandat de Pat Cox comme président du Parlement européen) et la manière dont les Irlandais ont conduit les affaires européennes. Le gouvernement a accordé aux questions européennes une visibilité importante avec, notamment, une célébration substantielle pour souhaiter la bienvenue aux nouveaux Etats membres le 1^{er} mai 2004.

La visibilité relativement significative et la considération accordée par l'Irlande à ces moments peuvent avoir aidé à stimuler la prise de conscience, par les électeurs, de la dimension européenne de leur avenir socio-économique et politique et, de manière essentielle, la fierté quant au rôle international joué par l'Irlande dans la conduite de l'UE : le projet de traité constitutionnel a été conclu à la fin de la présidence irlandaise du Conseil européen. Et aussi controversés qu'aient été des sujets comme la guerre en Irak et l'implication militaire de l'UE – à la fois en termes de politique de sécurité et de défense communes et de l'agenda de sécurité interne –, la visibilité internationale de l'Irlande a aussi été accrue par la visite du président Bush. On ne peut affirmer cependant que les électeurs aient voté sur ces questions.

Les problèmes internes ont dominé, à l'exception des considérations européennes soulevées dans le cadre du référendum sur la citoyenneté où les électeurs ont soutenu l'objectif du gouvernement qui consistait à aligner les règles irlandaises d'octroi de la citoyenneté irlandaise sur l'Union européenne. Cela ne veut pas dire que l'Europe ait été absente. La Présidence irlandaise de l'UE fut très visible et exploitée ; ce qui a au moins créé une culture politique européanisée et des attentes sur le rôle futur de l'Irlande dans une Union à vingt-cinq.

Le Fianna Fail a perdu deux sièges à un moment où son bilan économique et ses réformes du service civil étaient contestés. Le Fianna Fail remporte donc quatre sièges et décroche la présidence du groupe de l'Union pour l'Europe des nations (UEN). Le parti travailliste (PSE) remporte un siège contrairement aux verts qui n'ont pas réussi à décrocher un mandat. Le Fine Gael (PPE), qui obtenait de mauvais résultats dans le passé, enlève cinq sièges. Deux parlementaires indépendants se sont joints aux libéraux (ADLE). Le Sinn Féin obtient un siège pour la première fois, confirmant le succès remporté en Irlande du Nord. Son député siège dans le groupe de la gauche unitaire européenne (GUE-GVN).

Pour les nationalistes, il s'agit d'un jalon important qui leur permet de revendiquer la capacité d'exprimer la voix *transnationale* de l'île d'Irlande, à tout le moins sa voix urbaine et, bien plus peut-être, d'un résultat symptomatique de la polarité entre les mécontentements urbain et rural à propos des politiques intérieures du gouvernement. Si tous les partis ont présenté l'Europe sous un jour positif, les zones de conflit se sont surtout dévoilées au niveau local et intérieur. La façon la plus facile d'agir ainsi était de capitaliser sur les personnalités des candidats eux-mêmes, chose qui peut être cruciale dans un système proportionnel.

Une fois au Parlement européen, les parlementaires irlandais ont repris leurs casquettes « européennes » et agi tactiquement pour tirer profit de tous les avantages possibles, en occupant des postes (dans les groupes politiques), des niveaux de responsabilités ou des places dans des comités. Les treize eurodéputés irlandais se sont concentrés dans des secteurs d'intérêts nationaux : les affaires économiques et monétaires, et le développement régional, où l'on retrouve deux parlementaires irlandais dans les comités, le comité environnement et santé publique, où siègent trois eurodéputés irlandais. Bien que cinq des treize mandataires européens soient des femmes, les eurodéputés ont cherché une représentation dans d'autres comités que ceux qui concernent les droits des femmes. Le public attend beaucoup des

parlementaires et espère qu'ils joueront un rôle fort au sein du Parlement européen et dans l'UE.

4. Conclusion

Nous avons essayé de brosser un panorama des élections européennes dans les deux pays et d'expliquer pourquoi le taux de participation y a augmenté, même en cas d'échec de la mobilisation politique sur les questions européennes. Si la thématique européenne a été faible en Grande-Bretagne, ce n'est pas une spécificité. Il s'agit désormais d'une caractéristique omniprésente et généralisée aux élections européennes dans l'Europe des vingt-cinq. C'est décevant et lourd de sens. Décevant parce que le rôle du Parlement européen en tant que défenseur des citoyens a été renforcé par la co-décision et qu'à en juger par les sondages des Eurobaromètres, l'opinion considère de plus en plus que le pouvoir du Parlement européen augmente.

Les parlementaires ont peu à peu promu et représenté les intérêts des électeurs bien plus efficacement qu'avant les premières élections européennes. Cependant, des variables contextuelles internes interfèrent avec leur aptitude à traduire ceci par une véritable campagne européenne lors des élections européennes. Des partis nationaux ont sciemment ou indirectement empêché les parlementaires et les candidats au Parlement européen de résorber le fossé entre les citoyens et l'Union européenne. Ceci semble alors encore éloigner l'UE et le Parlement européen du public. Eloignement qui, à son tour, conduit à croire que les réalisations de l'UE sont de peu d'intérêt. L'échec de la mobilisation politique est aussi lourde de sens car elle illustre la difficulté perpétuelle que les eurodéputés et les partis européens ont à se présenter comme membres d'un même Parlement, supranational, distinct des politiques menées par le parti national mais ayant un impact sur les politiques exécutées dans les Etats membres.

Tout ceci met en évidence un autre paradoxe des élections européennes. Alors que le scrutin européen est désormais organisé à l'aune de règles électorales plus ou moins harmonisées dans un système de représentation proportionnelle, la mobilisation reste aux mains des appareils nationaux du parti national. Cet aspect dépasse la question de savoir qui ou que représentent les députés européens²⁰. Les partis nationaux pourraient changer la donne s'ils étaient prêts à reconnaître l'eurodéputé pour la défense de l'agenda politique et à chercher un rapprochement dans les groupes européens pour défendre des idéaux communs et une vision clairement liée aux objectifs politiques de l'UE, exprimés par la Commission et le Conseil. Le Conseil européen doit aussi le faire comprendre aux citoyens.

Les institutions européennes et les gouvernements nationaux ont besoin de s'interposer et de s'engager dans un espace public européen émergent aux facettes multiples, différent et chevauchant parfois les multiples sphères publiques européennes²¹. Ceci peut signifier la « domestication » de l'UE pour la rendre intelligible et pertinente au niveau étatique, mais autre chose est d'accepter que les politiques européennes soient détournées et écartées en donnant la priorité à des considérations tactiques électorales relatives à des stratégies d'élections internes dans le cadre des luttes nationales électorales.

Même si les candidats et les députés européens sont peut-être plus visibles que lors des élections précédentes, des considérations politiques nationales – en ce compris les élections nationales suivantes – semblent avoir eu une influence disproportionnée sur le contenu et la conduite des campagnes électorales pour le Parlement européen dans les Etats membres. Dans un Etat comme le Royaume-Uni, inutilement suspicieux au sujet du Parlement européen, et ambigu dans son attitude envers une Union plus proche et vis-à-vis de l'intégration européenne, cela signifie que des questions européennes sont masquées ou remplacées par des thèmes nationaux. Les élections européennes de 2004 n'ont pas fait exception : la nationalisation de la campagne européenne était encore plus marquée qu'en 1999.

Néanmoins, l'héritage paradoxal du scrutin de 2004 reste européen dans sa dimension et sa portée. Par le passé, le taux de participation peu élevé aux élections européennes était entre autres rapporté au fait qu'après les élections aucun gouvernement n'émanait de l'intérieur des rangs du Parlement européen et qu'aucune série évidente de priorités politiques concurrentes ne ressortait. Lors des élections de 2004, le public semble avoir acquis une connaissance plus grande du Parlement européen en tant qu'institution européenne, ayant un rôle relativement important dans la prise de décision. Les députés doivent s'appuyer sur cet élément et, lors des débats référendaires, aider à créer une identification durable avec des institutions politiques européennes identifiables, des processus et des réalisations politiques.

La relation changeante et plus ouvertement politique entre la Commission et le Parlement européen a des implications sur l'essence de la démocratie dans l'UE, laquelle va au-delà des relations de pouvoir inter-institutionnel. Comme toujours, les prochaines élections européennes offriront de nouveaux défis aux eurodéputés. La Constitution offre potentiellement aux parlements nationaux, et donc aux partis nationaux, de nouveaux secteurs, de nouvelles opportunités pour se lancer dans des politiques européennes. Pour être efficace au plan national, les partis doivent utiliser les parlementaires européens. Une relation réciproquement bénéfique doit se créer et les partis nationaux, lors des élections européennes de 2009, devront se montrer eux-mêmes réceptifs aux défis de la mobilisation des électeurs sur les questions européennes avec des objectifs européens dans une élection distincte et supranationale.

Notes

¹ *Eurobaromètre 62*, automne 2004, p. 15.

² *Eurobaromètre 62*, printemps, 2004, p. 6.

³ *Eurobaromètre 61*, p. 5.

⁴ *Ibid.*, p. 6.

⁵ J. LODGE (ed.), *The 1999 Elections to the European Parliament*, Londres, Palgrave, 2000.

⁶ O. GAY, M. RINGER, « Section 8 and Schedule I of the European Parliamentary and Local Elections (pilots) Act 2004 », *House of Common Library Research Paper 04/38*, Londres, mai 2004.

⁷ Le site *Europe Counts* (www.europecounts.org.uk) mettait en scène des célébrités dont le comédien pro-européen Eddie Izzard, qui prêta sa voix pour encourager la population à voter aux élections européennes et en découvrir plus à propos de l'UE. Des informations sur les candidats étaient fournies ainsi qu'un service de rappel par e-mail et les résultats.

⁸ THE ELECTORAL COMMISSION, *Electoral Pilots at the June 2004 Elections : Recommendation, December 2003* (London, The Electoral Commission, 2003), BBC News, « Postal deadline « will be missed » », 1^{er} juin 2004, http://news.bbc.co.uk/1/hi/uk_politics/3765479.stm.

⁹ R. WHITAKER, « The United Kingdom », in J. LODGE (ed.), *The 2004 Elections to the European Parliament*, Basingstoke, Palgrave, 2005 ; « House of Commons Research Paper 04/50 », *European Parliament elections 2004*, 23 juin 2004.

¹⁰ J. LODGE, V. HERMAN, *Direct Elections to the European Parliament*, Londres, Macmillan, 1982 et *The European Parliament and the European Community*, Londres, Macmillan, 1978.

¹¹ R. WHITAKER, *op. cit.*

¹² E. MOXON-BROWNE, « Ireland », in J. LODGE (ed.), *The 1999 Elections...*, *op. cit.*

¹³ *Standards Commission Secretariat*, www.sipo.gov.ie/28a2_246.htm

¹⁴ La limite pour les dépenses de chaque candidat lors des élections européennes a été fixée à 230 000 € par décret ministériel. Les candidats représentant un parti peuvent en assigner tout ou partie au parti. Un parti est seulement autorisé à dépenser le total des montants autorisés pour chacun de ses candidats. Il peut utiliser ce montant pour sa campagne nationale ou pour ses candidats à titre individuel. La dépense limite pour un candidat ne peut pas dépasser 230 000 €. Les candidats qui sont élus ou reçoivent un quart du quota peuvent recevoir jusqu'à 38 092,14 € du ministère des Finances pour financer leurs dépenses électorales. Si un individu ou un groupe souhaite promouvoir ou s'opposer à un parti politique ou à un candidat aux élections européennes, il doit s'enregistrer à la Standards Commission. On rappela aux candidats et aux partis que toute référence à la campagne pour les élections européennes dans les moyens utilisés pour le référendum sur la citoyenneté et les élections régionales serait prise en compte dans le budget européen.

¹⁵ E. MOXON-BROWNE, *op. cit.*

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ *Report on European Parliament Constituencies 2003*, Baile atha Cliath, Dublin, Stationery Office, Octobre 2003. Le district East (anciennement Leinster) et le district South (anciennement Munster) furent ramenés de quatre à trois sièges ; le dernier nommé perdit un canton. Le district North-West (anciennement Connacht-Ulster) conserva ses trois sièges.

¹⁸ www.oasis.gov.ie/gov_in_ireland.

¹⁹ *Eurobaromètre 61*, 2004, p. 10.

²⁰ R. CORBETT, « Who or What do MEPs represent ? », in R. CORBETT *et al.*, *Choice and Representation in the European Union*, Londres, Federal Trust, 2003.

²¹ P. SCHLESINGER, D. KEVIN, « Can the European Union become a sphere of publics ? », in E. ODDVAR ERIKEN, J.E. FOSSUM (ed.), *Democracy in the European Union*, Londres, Routledge, 2000, p. 228.

Annexes

Tableau 2
Résultat des élections européennes en Grande-Bretagne

| | <i>Voix</i> | <i>Pourcentage en voix</i> | <i>Sièges</i> | <i>Pourcentage en sièges</i> |
|-------------------------------|-------------|--------------------------------|---------------|----------------------------------|
| Conservative | 4 397 090 | 25,88 | 27 | 34,62 |
| Labour | 3 718 683 | 21,88 | 19 | 24,36 |
| UKIP | 2 650 768 | 15,60 | 12 | 15,38 |
| LD | 2 452 327 | 14,43 | 12 | 15,38 |
| Green | 1 033 093 | 6,08 | 2 | 2,56 |
| BNP | 808 200 | 4,76 | 0 | 0,00 |
| Respect – The Unity Coalition | 252 216 | 1,48 | 0 | 0,00 |
| SNP | 231 505 | 1,36 | 2 | 2,56 |
| PC | 159 888 | 0,94 | 1 | 1,28 |
| DUP | 175 761 | 1,03 | 1 | 1,28 |
| SF | 144 541 | 0,85 | 1 | 1,28 |
| UUP | 91 164 | 0,54 | 1 | 1,28 |
| SDLP | 87 559 | 0,52 | 0 | 0,00 |
| Autres | 789 792 | 4,65 | 0 | 0,00 |

Tableau 3
Résultat des élections européennes en Irlande

| | <i>Voix</i> | <i>Pourcentage en voix</i> | <i>Sièges</i> | <i>Pourcentage en sièges</i> |
|--------------|-------------|--------------------------------|---------------|----------------------------------|
| FF | 524 504 | 29,45 | 4 | 30,77 |
| FG | 494 412 | 27,76 | 5 | 38,46 |
| LP | 188 132 | 10,56 | 1 | 7,69 |
| SF | 197 715 | 11,10 | 1 | 7,69 |
| Green | 76 917 | 4,32 | | 0,00 |
| SP | 23 218 | 1,30 | | 0,00 |
| CS | 5 352 | 0,30 | | 0,00 |
| Indépendants | 270 518 | 15,19 | 2 | 15,38 |

Les élections européennes du 13 juin 2004 en Belgique : un scrutin inaperçu

Pascal DELWIT

Le 13 juin 2004, les Belges ont voté pour la sixième fois à un scrutin européen. Ce jour-là, par rapport à la majorité des autres Etats européens, la Belgique s'est singularisée à un triple point de vue.

D'abord, le vote y est obligatoire. Alors que la plupart des analystes se focalisaient sur cette problématique avant ¹ et au lendemain du 13 juin ², l'Etat belge (tout comme les Etats luxembourgeois ³ et grec) échappait aux lamentations ou aux interrogations relatives à la faiblesse de la participation électorale.

Ensuite, la thématique européenne n'est l'objet ni d'un clivage, ni d'une ligne de fracture notable dans l'espace politique belge ⁴. La thématique européenne est peu discriminante dans le spectre politique belge et ses sous-systèmes francophone et flamand. Là aussi à contre-courant de situations montées en épingle comme au Royaume-Uni ou en Pologne.

Enfin, au-delà de cette observation, le scrutin européen était relayé au second plan par une élection régionale à laquelle il est désormais couplé. Le scrutin régional revêtait une grande importance et a donc largement éclipsé son *alter ego* européen.

Dans cette contribution, nous procéderons en trois temps. Dans une première étape, nous analyserons les données essentielles du contexte électoral. Dans une deuxième phase, nous décortiquerons les résultats aux différents échelons concernés. Enfin, nous envisagerons les impacts du scrutin européen sur la scène politique intérieure.

1. Le contexte du scrutin

A. Le cadre institutionnel mouvant du scrutin

A l'instar des élections nationales et régionales, le régime électoral à l'œuvre au scrutin européen belge est proportionnel, organisé sur la base d'une clé D'Hondt.

Le pays est divisé en trois collèges d'essence linguistique : flamand, francophone et germanophone mais en quatre districts électoraux : Wallonie, district germanophone, Flandre (moins les cantons de Hal-Vilvorde) et Bruxelles-Hal-Vilvorde. Les électeurs de Bruxelles et des cantons de Hal-Vilvorde peuvent voter soit pour une liste francophone, soit pour une liste flamande.

La répartition des sièges entre Collèges s'effectue au prorata du nombre d'habitants, révisé tous les dix ans en fonction des résultats du recensement décennal. Compte tenu de l'élargissement à dix nouveaux Etats membres, il y avait un député européen belge de moins à élire. Sur cette base, la répartition des sièges était la suivante : treize députés à élire dans le collège flamand, neuf dans le collège francophone et un dans le collège germanophone. Le siège perdu était un siège francophone.

Au scrutin européen comme aux autres élections belges, les électeurs choisissent dans des listes semi-ouvertes. Les citoyens disposent de deux grandes modalités de vote valable. Ils peuvent opter soit pour la liste dans l'ordre de sa présentation (vote en case de tête), soit pour un ou plusieurs candidats – de la même liste (vote de préférence). La dévolution des sièges à l'intérieur de la liste s'opère alors à partir d'un coefficient électoral à atteindre, en partant du premier de liste jusqu'au dernier. Si, avec ses voix de préférence, un candidat n'atteint pas le coefficient électoral, il « prend » des voix du « pot case de tête », à tout le moins s'il y en a ou s'il en reste. En effet, de moins en moins de Belges votent pour les listes en tant que telles, préférant opter pour une candidature ⁵. Par ailleurs, le législateur a réduit de moitié l'effet dévolutif de la case de tête ⁶. En d'autres termes, le « pot case de tête » est réduit de moitié avant d'accomplir la distribution des sièges à l'intérieur de la liste. Ces deux éléments – désormais à l'œuvre aussi aux autres scrutins – rendent, toutes choses égales par ailleurs, moins déterminante l'importance de la place sur la liste, *a fortiori* dans les districts à forte magnitude.

Outre la réduction de moitié de l'effet dévolutif de la case de tête, le législateur a introduit de nouvelles contraintes dans la confection des listes. Désormais, les listes doivent être paritaires. En cas de nombre impair, le nombre de personnes d'un même sexe ne peut être supérieur d'une unité à celui de l'autre sexe. Par ailleurs, à l'avenir, un homme et une femme se partageront les deux premières places de la liste. A titre transitoire, il fallait nécessairement un homme et une femme parmi les trois premiers candidats.

Enfin, les députés ont réintroduit le principe de la suppléance. En 2000, le législateur avait supprimé les suppléants des listes. Les suppléants seraient désormais les premiers dans l'ordre de dévolution des sièges interne à la liste après le dernier élu. Cette loi n'a jamais été mise en œuvre dès lors que trois ans plus tard, on est revenu à la situation antérieure : chaque liste comporte une série de candidats effectifs et une série de candidats suppléants.

B. Le scrutin européen du 13 juin : un enjeu de personnalités

La préparation du scrutin européen du 13 juin 2004 en Belgique a assurément été marquée par le choix des partis politiques de placer en tête de liste leurs principaux ténors, qui n'étaient donc pas (nécessairement) appelés à siéger : le Premier ministre Guy Verhofstadt pour le parti libéral flamand (Vlaamse Liberalen en Democraten –

VLD), l'ancien Premier ministre Jean-Luc Dehaene pour le cartel entre le parti démocrate chrétien flamand et le parti nationaliste flamand (Christen Democratisch & Vlaams-Nieuw-Vlaams Alliantie – CD&V-NV.A), la présidente du parti démocrate chrétien francophone (Centre démocrate humaniste – CDH) Joëlle Milquet, le président du parti socialiste (PS) Elio Di Rupo, et le Vice-premier ministre et ministre des Affaires étrangères pour le parti libéral francophone (Mouvement réformateur – MR) Louis Michel. Pour tenter de faire bonne mesure, le cartel entre le parti socialiste flamand (SP.A) et Spirit avait lancé la présidente du syndicat socialiste (Fédération générale du travail de Belgique – FGTB-ABVV) Mia De Vits. Seuls, les deux partis verts et le Vlaams Blok avaient choisi des parlementaires européens sortants : Pierre Jonckheer (Ecolo), Bart Staes (Groen!) et Frank Van Hecke (Vlaams Blok – VL.Blok). Soulignons néanmoins que Van Hecke est le président du parti d'extrême droite flamand et qu'Ecolo et Groen! avaient «encadré» ces têtes de listes moins connues par des personnalités plus médiatisées : Isabelle Durant ⁷ et José Daras ⁸ (Ecolo), Vera Dua ⁹, Jos Geysels ¹⁰ et Eddy Boutmans ¹¹ (Groen!).

A proprement parler, ce phénomène n'est pas nouveau mais il a pris une dimension nouvelle. Le processus s'est déroulé dans une double optique. La première visait bien sûr à maximiser autant que faire se peut les résultats du parti. La présence en tête de liste d'un *poids lourd* de la vie politique accroît la visibilité du parti lors d'un scrutin suscitant peu de passions, peu d'intérêt et occulté par l'élection régionale. La deuxième procède d'un besoin constant de jauger la popularité des hommes politiques pour en jouer dans les multiples négociations de la vie politique belge. Sous cet angle, il y avait deux duels marquants :

- a. l'actuel Premier ministre contre son prédécesseur dans le spectre politique flamand, avec en filigrane l'hypothèse, pour l'un comme pour l'autre, d'accéder éventuellement à la Présidence de la Commission ;
- b. dans l'espace politique francophone, les deux personnalités les plus emblématiques, le président du parti socialiste face à l'homme fort du parti libéral.

C. *Le contexte socio-politique*

Nous l'avons évoqué, l'élection européenne du 13 juin 2004 se tenait concomitamment à un scrutin régional. Ce dernier a focalisé l'essentiel de l'attention de tous les acteurs : partis, médias, organisations sociales et électeurs. Les enjeux de l'élection régionale étaient, il est vrai, cruciaux surtout du côté flamand. Dans une large mesure, quatre questions dominaient l'agenda.

- a. Dans quelle mesure serait-on à même de maintenir, si les acteurs le désiraient, la symétrie des coalitions entre le gouvernement fédéral et les exécutifs des entités fédérées ?
- b. Quelle serait le premier parti flamand – et donc en principe belge – au soir de l'élection ?
- c. Quel niveau atteindrait le Vlaams Blok, qui n'avait plus perdu une élection depuis l'élection locale d'octobre 1988 ?

- d. Le parti vert – Groen! – serait-il à même de conserver une représentation parlementaire au niveau régional flamand après la perte de tous ses députés et sénateurs fédéraux lors de l'élection législative du 18 mai 2003 ?

A ces quatre interrogations articulées autour de la compétition en Flandre, il convenait d'ajouter trois enjeux plus spécifiques au spectre politique francophone.

- a. Quelle serait la couleur politique du ministre-président en Région bruxelloise compte tenu de la lutte serrée entre socialistes et libéraux, et de la prétention des deux têtes de listes – Jacques Simonet (MR) et Charles Picqué (PS) – d'exercer la fonction ?
- b. Le parti socialiste souhaitait-il poursuivre la coalition avec les libéraux (et les écologistes) dans les Régions wallonne et bruxelloise, et à la Communauté française ?
- c. Qui, du parti socialiste et du Mouvement réformateur, serait le premier parti dans l'ensemble de l'espace politique francophone ?

Les scrutins régional et européen sont intervenus dans un contexte politique complexe. Dès le lancement du nouveau gouvernement fédéral, en septembre 2003, deux éléments majeurs ont paralysé l'action gouvernementale. Le premier tenait au calendrier. Dès lors que se profilait une année électorale, il était clair que peu de grands chantiers seraient opérationnalisés dans l'espace temps préalable à l'élection. Parallèlement, les partenaires gouvernementaux abordaient ce nouvel exercice avec une philosophie différente. Les socialistes, grands vainqueurs du scrutin fédéral de mai 2003, souhaitaient clairement marquer le coup et imprimer l'image d'une *rupture* avec le premier exécutif conduit par Guy Verhofstadt, eu égard au nouveau rapport de forces politique. Pour leur part, les libéraux (qui avaient aussi gagné les élections mais avec une ampleur moindre) aspiraient à conserver la dynamique précédente, dans laquelle ils avaient la main et dominaient la conduite des affaires. Dans ces conditions, les débuts de la législature furent laborieux et les partis de la coalition s'étripèrent à plusieurs occasions. Au surplus, un dossier suscita des remous singuliers : l'octroi du droit de vote aux ressortissants non membres de l'Union européenne pour les élections locales. Durant la négociation de l'accord de gouvernement, aucun parti n'avait réussi à imposer son point de vue et les partenaires avaient décidé de laisser au Parlement le soin d'avancer (ou non) sur la question. Forts des voix des parlementaires de quatre partis démocratiques francophones et de celles du cartel SP.A-Spirit, les partisans de l'octroi lancèrent le processus au grand dam des libéraux flamands, hostiles et sous la pression du Vlaams Blok et des chrétiens démocrates flamands. Les débats s'éternisèrent et créèrent non seulement des tensions entre partenaires de la majorité mais aussi, sinon surtout, au sein du VLD, le parti du Premier ministre. Son président Karel De Gucht se retira jusqu'aux élections régionales et européennes au profit d'une personnalité peu connue, Dirck Sterckx, qui n'aspirait qu'à mettre fin à cet intérim peu compréhensible ¹². Bref, c'est une majorité gouvernementale fragilisée qui se présenta aux différents scrutins.

Certes, le Premier ministre convoqua trois super-conseils des ministres en moins d'un mois pour annoncer le lancement de nombre d'initiatives (avancement dans le

statut social des indépendants, amélioration des allocations sociales, ...), mais la crédibilité de la démarche apparaissait pour le moins limitée.

Au surplus, plusieurs questions avaient des relents « communautaires » (dans le sens belge du terme : relations entre les communautés linguistiques). Déjà dans le dossier du droit de vote aux élections locales pour les ressortissants non membres de l'Union européenne, démocrates chrétiens, libéraux et extrémistes de droite flamands avançaient l'argument d'un coup de force à l'encontre de la majorité de l'opinion et des parlementaires flamands. A quelques encablures du scrutin, une poussée de fièvre communautaire se développa sur le thème de la scission de l'arrondissement électoral de Bruxelles-Hal-Vilvorde. Ce district électoral permet aux électeurs francophones de plusieurs communes périphériques de Bruxelles (les cantons de Hal-Vilvorde) de voter pour les mêmes listes que les électeurs bruxellois francophones, à la Chambre des représentants mais aussi aux électeurs flamands de Bruxelles de capitaliser leur voix avec ceux des cantons de Hal-Vilvorde. Par ailleurs, à l'occasion des scrutins sénatorial et européen, les électeurs ont le choix entre le vote pour les collègues francophone ou flamand. Cette situation n'est plus acceptée par l'ensemble des partis flamands. S'appuyant sur un arrêt de la Cour d'arbitrage ¹³, ils exigent la fin de ce district et le rattachement des cantons de Hal-Vilvorde à la circonscription du Brabant flamand. Ce faisant, ils omettent d'épingler que sa création avait été le prix pour parer aux demandes francophones d'élargissement de la Région bruxelloise. Au surplus, le risque serait grand de ramener la représentation parlementaire flamande bruxelloise à sa plus simple expression.

A la veille du scrutin, plusieurs maires des entités de ce canton menacèrent de boycotter les élections, forts de l'appui d'une manifestation ayant rassemblé dix à quinze mille personnes sur cette revendication ¹⁴. Il fallut à la fois une mise en garde du ministre de l'Intérieur, mais surtout la promesse des partis flamands de la majorité de régler le problème au lendemain de l'élection pour lever l'hypothèque d'un boycott du scrutin ¹⁵, quand bien même la revendication, comme telle, n'était acceptable pour aucune formation francophone.

D. Un « clivage » européen relativement faible

La Belgique est réputée pour être un pays europhile, sinon euroenthousiaste ¹⁶. Si le propos général mérite d'être nuancé, il n'en reste pas moins vrai que l'on peut relever une forme de consensus sur les questions européennes depuis cinquante ans. L'examen des ratifications de traités témoigne de ce que les approbations ont généralement été plus larges que les simples majorités parlementaires. A titre d'exemple, le traité instituant le Marché commun et l'Euratom ou l'Acte unique européen ont été adoptés de façon (quasi) consensuelle à la Chambre des représentants.

Tableau 1
Ratification des traités européens en Belgique ¹⁷

| | <i>Chambre des représentants</i> | | | <i>Sénat</i> | | |
|-----------------------|----------------------------------|---------------|-------------------|--------------|---------------|-------------------|
| | <i>Pour</i> | <i>Contre</i> | <i>Abstention</i> | <i>Pour</i> | <i>Contre</i> | <i>Abstention</i> |
| CECA | 165 | 13 | 13 | 102 | 4 | 58 |
| CED | 148 | 49 | 3 | 125 | 49 | 3 |
| Marché commun/Euratom | 179 | 4 | 2 | 134 | 2 | 2 |
| Acte unique européen | 180 | 0 | 0 | 148 | 0 | 0 |
| Traité de Maastricht | 146 | 33 | 3 | 115 | 26 | 1 |
| Traité d'Amsterdam | 105 | 23 | 0 | 49 | 13 | 0 |
| Traité de Nice | 106 | 24 | 7 | 46 | 11 | 2 |

Depuis une quinzaine d'années, le rapport à la construction européenne s'est quelque peu complexifié en Belgique.

D'abord par la naissance et le développement d'une formation d'extrême droite de plus en plus puissante: le Vlaams Blok. Le Vlaams Blok est le seul parti belge parlementaire qui non seulement n'endosse pas une posture favorable à l'édification d'une Europe fédérale, mais soutient même le principe d'une Europe d'essence confédérale. Les parlementaires du Vlaams Blok contestent toute évolution institutionnelle de la Communauté européenne vers une Union politique. Leur argumentation est fondée sur la base d'un discours nationaliste flamand de nature organiciste prônant, comme le rappelle Marc Swyngedouw, une «Communauté européenne organique des peuples» (*Organische Europese volkerengemeenschap*) ¹⁸. L'extrême droite flamande estime que les peuples doivent pouvoir choisir leur destin sans être bridés et en appelle à un partage des tâches clair entre l'Union européenne et les Etats membres ¹⁹.

Si le Vlaams Blok fait donc plutôt exception dans le tableau des partis belges, il importe cependant de souligner que la problématique européenne est loin d'occuper le devant de sa propagande électorale ou de sa communication politique. Sous cet angle, ce parti ne peut être qualifié de parti eurosceptique dans la perspective qu'en donne Peter Mair ²⁰, mais plutôt dans celle que lui a conférée Paul Taggart ²¹.

Mentionnons aussi que le Vlaams Blok est néanmoins favorable à la perspective du marché unique européen et reconnaît le rôle pacificateur qu'a eu la construction européenne et le moment historique lié à l'élargissement de l'Europe centrale et orientale: «La coopération européenne a contribué, durant les dernières décennies, à la paix, à la stabilité et à la prospérité de l'Europe occidentale. Nous sommes aussi d'avis que nous devons maintenant saisir la chance historique de réunir les nations de l'Ouest et de l'Europe centrale et orientale dans une structure de coopération solide» ²².

Ajoutons que les formations d'extrême gauche, hostiles à l'Union européenne et à l'adoption de la Constitution européenne, ne font guère recette, y compris au scrutin européen qui se prête pourtant mieux à des votes moins tactiques.

Un autre élément de complexification du rapport des acteurs politiques et sociaux à la construction européenne tient aux réticences qui peuvent s'exprimer (et parfois

se traduire en votes parlementaires) de formations fédéralistes soit insatisfaites du chemin institutionnel, soit hostiles ou réservées envers le cours jugé néo-libéral de l'Union européenne.

Dans le premier registre, on peut notamment mentionner l'attitude de démocrates chrétiens – alors dans l'opposition – envers le traité de Nice. Jugeant le traité incompréhensible et sensiblement en deçà des besoins de développement de l'Union européenne, les démocrates chrétiens francophones et, pour partie, flamands avaient pris la décision de ne pas l'avaliser, fait inédit pour cette famille politique.

Dans le deuxième, on peut épingler, à titre d'exemple, que les écologistes belges – Ecolo et Agalev – ont rejeté le traité de Maastricht, sur la base de son contenu et du calendrier prévu pour l'avènement de l'Union économique et monétaire²³. Le refus de la ratification du traité ne marquait pas une vision politique anti-européenne ou anti-communautaire. Au contraire, les verts reprochaient au gouvernement belge d'avoir avalisé un traité « trop peu européen »²⁴, notamment au point de vue politique²⁵. Parmi les partis écologistes²⁶, les verts belges combinent donc européenisme et critique envers le cours économique, financier et social de l'Union européenne.

Depuis deux ans, les socialistes de Flandre, et partiellement francophones, se montrent particulièrement critiques à l'égard du cheminement de l'Union européenne et relayaient les inquiétudes relatives aux effets de l'élargissement aux pays d'Europe centrale et orientale. A la fin de l'année 2002, le SP.A formalisait ces inquiétudes et les cours non parallèles de l'élargissement et de l'approfondissement : « Nous ne pouvons nous rallier au projet européen tel qu'il évolue actuellement. Notre position est donc : Non à l'Europe, à moins qu'elle ne change »²⁷.

Examinée sous l'angle de la population, l'europhilie prêtée à la Belgique est corroborée dans ses grandes tendances mais il convient de mettre en évidence des phases d'*interrogation* voire de reflux. Depuis qu'existent les données de l'Eurobaromètre, l'évolution des enquêtes confirme une idée largement répandue : l'acceptation généralisée du *cadre européen* dans la population belge. Même dans les années de crise et de paralysie européennes, à la fin des années soixante-dix et dans le premier lustre des années quatre-vingt, ces enquêtes témoignent de cette europhilie. Certes, les positionnements positifs ont diminué durant cette période mais très peu au bénéfice de jugements négatifs. En effet, en 1982 où le total des jugements favorables est le plus élevé – 41% –, la somme des évaluations négatives n'atteint que 9%. Ce sont plutôt les catégories « neutre » et sans opinion qui ont alors progressé. Dans la deuxième moitié des années quatre-vingt, la relance des Communautés européennes par l'intermédiaire de l'Acte unique européen et l'embellie économique entraînent une remontée notable des opinions favorables. En 1990, 73% des Belges jugent l'appartenance de leur pays à la Communauté européenne comme étant une bonne chose pour seulement 4% ayant un avis contraire.

Avec la ratification du traité de Maastricht débute une période tendanciellement moins européenne des Belges. Des réserves envers le traité de Maastricht ont crû sans cependant déboucher sur des expressions politiques anti-européennes ou anti-communautaires. Elles s'expliquent par des données structurelles et conjoncturelles. Comme tous les pays, la Belgique a subi de plein fouet la récession

de 1993. Or, l'histoire de la construction européenne montre que les sentiments positifs envers les Communautés sont d'autant plus forts que la conjoncture économique est bonne et inversement, les sentiments négatifs augmentent en proportion de la dégradation de la situation économique. Outre la faiblesse du « volet social » de la construction européenne telle qu'induite par l'Acte unique européen et le traité de Maastricht, des crises récentes ont renforcé les doutes envers l'Union : la démission de la Commission Santer, la problématique de la « vache folle »... Ajoutons que l'élargissement à nombre d'États d'Europe centrale et orientale a généré des inquiétudes sérieuses dans plusieurs segments de la population, partiellement reliés au niveau politique par les deux formations socialistes et, notamment, par rapport à la problématique migratoire, par le Vlaams Blok. On s'est donc trouvé dans une situation d'interrogations envers l'Union européenne l'espace de quelques années en Belgique.

La représentation voulant que la population belge soit la plus favorable, avec les Italiens, à l'unification européenne en a pris un sérieux coup. En sept ans, le nombre de Belges estimant que l'adhésion de leur pays à l'Union européenne est une bonne chose est passé de 70% à 42%. Dans le même temps, ceux pensant l'inverse sont passés de 4% à 18%. En 1998, la population belge a même été sous la moyenne européenne en termes d'avis positifs, fait exceptionnel. Depuis, les avis positifs se sont à nouveau largement renforcés.

Tableau 2
Jugement porté par les Belges sur l'appartenance de la Belgique
à l'Union européenne (1991-2004) ²⁸

| | <i>Bonne chose</i> | <i>Mauvaise chose</i> | <i>Ni bonne, ni mauvaise chose</i> | <i>Sans réponse</i> | <i>Bonne chose (moyenne européenne)</i> |
|------|--------------------|-----------------------|------------------------------------|---------------------|---|
| 1991 | 70 | 4 | 21 | 5 | 69 |
| 1992 | 59 | 9 | 27 | 5 | 58 |
| 1993 | 59 | 9 | 26 | 6 | 57 |
| 1994 | 56 | 10 | 27 | 7 | 55 |
| 1995 | 67 | 9 | 22 | 2 | 57 |
| 1996 | 48 | 15 | 31 | 6 | 45 |
| 1997 | 42 | 18 | 31 | 9 | 42 |
| 1998 | 47 | 9 | 36 | 8 | 54 |
| 1999 | 54 | 6 | 34 | 6 | 51 |
| 2000 | 62 | 10 | 23 | 5 | 49 |
| 2001 | 57 | 9 | 28 | 6 | 54 |
| 2002 | 58 | 4 | 30 | 8 | 53 |
| 2003 | 67 | 7 | 20 | 6 | 54 |

Ces attitudes, brièvement présentées, des acteurs politiques et des citoyens envers l'Union européenne, permettent aussi de saisir la faible polarisation de la campagne européenne en Belgique. Certes quelques problématiques ont affleuré – la

Constitution européenne, la Présidence de la Commission européenne, l'hypothèse de l'adhésion de la Turquie à l'Union européenne (UE), la directive Bolkenstein relative à la libéralisation des services, ... – mais elles n'ont jamais constitué un point d'ancrage, ni même d'accrochage (majeur) du débat politique.

2. Les résultats

Depuis les travaux de Reif et Schmitt ²⁹, l'examen des performances aux élections européennes s'effectue largement dans la perspective d'élections de «deuxième ordre». En vérité, cette optique n'est que partiellement opérationnelle en Belgique. Pour des raisons institutionnelles d'abord. La faible participation associée à la médiocre considération ne peut être vérifiée dès lors que le vote est obligatoire en Belgique. Pour des composantes d'ordre politique ensuite. Les gouvernements sont des exécutifs de coalition, sans nécessairement qu'y domine une formation politique ³⁰. La dynamique de la sanction gouvernementale est donc plus difficile à exercer à l'endroit d'un parti, en particulier.

A. La participation électorale

Avec la Grèce et le grand-duché de Luxembourg, la Belgique est l'un des rares pays européens où le vote est obligatoire. En conséquence, les taux de participation y sont très élevés. A l'occasion de tous les scrutins européens, le taux de participation a toujours atteint plus de 90%. Le scrutin européen de juin 2004 a confirmé cette tendance dès lors qu'il s'établit à près de 91%. Cette faible abstention contraste singulièrement avec l'ampleur de l'abstention moyenne relevée dans l'Union européenne. En 1999, l'écart entre la situation belge et la moyenne européenne dépassait déjà les 40 points. En 2004, il s'est établi à 45 points.

Tableau 3
La participation électorale en Belgique

| | 1979 | 1984 | 1989 | 1994 | 1999 | 2004 |
|----------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Participation | 91,29 | 92,09 | 90,73 | 90,66 | 90,96 | 90,81 |
| Blancs et nuls | 14,07 | 10,93 | 8,37 | 8,73 | 6,84 | 5,22 |

En revanche, un élément singularise les pays à vote obligatoire : l'importance proportionnellement plus élevée du nombre de bulletins blancs et nuls. A l'évidence, il y a là matière à ranger ce type de vote en partie parmi les abstentions occasionnellement qualifiées de «civique» ³¹. *A contrario* de l'observation relevée pour la participation électorale, les 5,22% de blancs et nuls sont très élevés en regard des taux observés dans les autres Etats de l'UE. Dans le même temps, remarquons que tendanciellement, le pourcentage des blancs et nuls décroît dans le temps. Il est possible que l'introduction et l'extension du vote automatisé ³², qui réduit les erreurs possibles de manipulation – tout en permettant le vote blanc –, ait contribué à cette diminution.

En proportion, c'est dans l'*hinterland* bruxellois que la participation électorale est la plus faible, avec une abstention de 16,5%. Le phénomène est classique en Belgique et corrobore les observations de la géographie électorale de l'abstention, qui mettent

en évidence l'importance de la dimension urbaine de ce comportement. Dès lors que la contrainte sociale au vote y est moins prégnante, le nombre de blancs et nuls y est plus faible aussi. Mais la majorité des électeurs de l'arrondissement concerné votait de manière électronique.

En Flandre, dépourvue de grands centres urbains – à l'exception partielle d'Anvers –, la participation est maximale. Soulignons enfin la configuration spécifique en Communauté germanophone. L'ampleur de l'abstention et du nombre de bulletins blancs et nuls n'est pas en phase avec les situations observées lors d'autres élections dans cet espace. Les 11% d'abstention et les 11,3% de bulletins blancs et nuls tiennent largement au caractère uninominal de la circonscription et à l'absence programmée de compétition : le parti démocrate chrétien de la Communauté germanophone (le Christlich Soziale Partei – csp, branche germanophone du Centre démocrate humaniste) est assuré de l'emporter.

Tableau 4
Etat de la participation dans les circonscriptions

| | <i>Abstention</i> | <i>Blancs et nuls</i> |
|------------------------------|-------------------|-----------------------|
| Royaume | 9,20 | 5,22 |
| Bruxelles-Hal-Vilvorde | 13,46 | 4,26 |
| Flandre | 7,48 | 4,76 |
| Wallonie | 10,38 | 6,80 |
| Circonscription germanophone | 11,09 | 11,28 |

B. La décomposition des résultats

Compte tenu de l'essence communautaire (dans le sens belge) des partis politiques en Belgique ³³, la présentation des résultats à l'échelle nationale est peu pertinente, si ce n'est sous l'angle des familles politiques. Le scrutin européen de 2004 corrobore l'analyse opérée dès 1984 : il n'y a plus en Belgique de *famille politique* dominante. Les trois grandes familles historiques – libérale, socialiste et démocrate chrétienne – enregistrent des scores relativement semblables ; en l'espèce, un peu moins d'un quart des voix. Le deuxième point à épingleur concerne le déclin relatif des démocrates chrétiens. En dépit d'une alliance en Flandre avec la Nieuw-Vlaamse Alliantie et d'une remontée par rapport à 1999, la famille démocrate chrétienne passe pour la première fois au rang de troisième famille du Royaume, alors qu'elle a été longtemps dominante ³⁴.

Pour leur part, et contrairement à l'interprétation donnée au scrutin régional qui s'est déroulé le même jour, les libéraux engrangent le meilleur score obtenu à l'occasion d'une élection européenne. Néanmoins, ils doivent abandonner le rang de première famille politique qu'ils avaient conquis en 1999. Ce statut revient cette fois à la famille socialiste, fait plutôt rare en Belgique (en 1987, aux élections nationales et en 1984, au scrutin européen).

La performance de l'extrême droite place désormais la Belgique au rang de la nation où le nombre d'électeurs votant une formation d'extrême droite est proportionnellement le plus important.

Enfin, le score calamiteux des verts au scrutin national de mai 2003³⁵ est confirmé, mais de manière moins nette. Cela a permis à chacune des deux formations vertes de l'échiquier politique de sauver la mise, à savoir conserver chacune un élu, ce qui était loin d'être acquis.

Tableau 5
Les familles politiques en Belgique aux élections européennes

| | 1979 | 1984 | 1989 | 1994 | 1999 | 2004 % en voix | 2004 sièges |
|----------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------------------|----------------|
| Libéraux | 16,26 | 18,09 | 17,78 | 20,58 | 23,76 | 24,04 | 6 |
| Démocrates chrétiens | 37,73 | 27,42 | 29,22 | 24,23 | 18,78 | 23,35 | 6 |
| Socialistes | 23,42 | 30,44 | 26,91 | 22,40 | 18,50 | 24,66 | 7 |
| Extrême droite | 0,64 | 1,28 | 4,09 | 11,44 | 10,91 | 17,55 | 3 |
| Verts | 3,41 | 8,17 | 13,86 | 11,61 | 16,00 | 8,70 | 2 |
| Extrême gauche | 4,23 | 2,73 | 1,22 | 1,86 | 1,51 | 0,99 | 0 |
| Volksunie | 5,96 | 8,47 | 5,39 | 4,39 | 7,57 | | 0 |
| PDF-RW | 7,62 | 2,50 | 1,46 | 0,00 | 0,00 | | |

Déclinées à l'aune des Communautés linguistiques, les performances électorales témoignent de la pérennisation de paysages politiques différenciés. Sans se réduire à une confrontation, la compétition dans l'espace politique francophone met principalement aux prises socialistes (PS) et libéraux (MR). Contrairement à 1999, le parti socialiste a (nettement) repris la main en atteignant près de 900 000 suffrages pour 672 000 aux libéraux. Ce revirement tient surtout à l'excellence de la performance socialiste. En effet, quoique distancés, les libéraux francophones décrochent leur meilleur résultat à un scrutin européen.

Pour leur part, les démocrates chrétiens (CDH) conquièrent un score honorable, mais restent très en deçà de leurs performances des années soixante-dix et quatre-vingt. Quant aux verts, ils ont perdu 60% de leur électorat et deux de leurs trois parlementaires.

Bien que n'ayant pas réussi à décrocher un siège, le Front national (FN) enregistre une progression notable par rapport aux scrutins précédents. Il convient d'ajouter à son total, les 27 000 suffrages de son frère ennemi, le Front nouveau de Belgique (FNB), ce qui amène à près de 210 000 (8,55%), le nombre d'électeurs francophones ayant voté à l'extrême droite. La posture du FN belge est très dissemblable de son *alter ego* néerlandophone, le Vlaams Blok. Il s'agit d'un parti organisationnellement insignifiant, idéologiquement très pauvre et sans visibilité³⁶. Au surplus, il a les plus grandes difficultés à valoriser une dimension nationale(iste) (belge, francophone, wallonne ou bruxelloise sont des termes chargés de peu de sens). Mais, sur le plan électoral, son parcours peut s'assimiler à celui d'un soufflé en cuisine : des montées notables (1994-1995 et 2003-2004), suivies de retombées tout aussi marquantes (1999-2000) faute de socle politique, qui lui fait défaut sous l'angle identitaire et organisationnel.

Tableau 6
Résultats électoraux en Communauté française

| | <i>Voix</i> | <i>Pourcentage en voix</i> | <i>Sièges</i> | <i>Pourcentage en sièges</i> |
|-------|-------------|--------------------------------|---------------|----------------------------------|
| PS | 878 577 | 36,09 | 4 | 44,44 |
| MR | 671 422 | 27,58 | 3 | 33,33 |
| CDH | 368 753 | 15,15 | 1 | 11,11 |
| Ecolo | 239 687 | 9,84 | 1 | 11,11 |
| FN | 181 351 | 7,45 | 0 | 0 |
| RWF | 23 090 | 0,95 | 0 | 0 |
| CDF | 19 718 | 0,81 | 0 | 0 |
| PTB | 19 645 | 0,81 | 0 | 0 |
| MAS | 5 675 | 0,23 | 0 | 0 |
| FNB | 26 775 | 1,10 | 0 | 0 |

Contrairement à la configuration qui prévaut dans le spectre francophone, le paysage politique flamand se décline sous une forme extrêmement fragmentée. Aucune formation ne recueille au moins 30% des suffrages. Ajoutons qu'à l'occasion de cette échéance, les trois familles politiques *traditionnelles* étaient parties en campagne dans le cadre d'un cartel électoral: les démocrates chrétiens (CD&V) avec le plus «important» des partis issus de l'ancienne Volksunie (le parti nationaliste flamand), la nouvelle Alliance flamande (NV.A); les socialistes (SP.A) avec l'aile libertaire de l'ancienne Volksunie, Spirit; et les libéraux (VLD) avec une petite formation ultra-libérale prônant la suppression de l'impôt direct, Vivant.

Le résultat aux élections européennes est largement en phase avec les performances du scrutin régional organisé le même jour, moyennant quelques nuances. Les deux formations présentes au gouvernement fédéral (et à l'exécutif régional sortant) enregistrent un recul sensible par rapport au scrutin fédéral de mai 2003. Le phénomène est particulièrement net dans le chef des socialistes, bien en deçà de la barre des 20%. Certes la tête de liste, la présidente sortante du syndicat socialiste, n'avait ni le même charisme ni le même niveau de notoriété que Guy Verhofstadt, Premier ministre en exercice, et Jean-Luc Dehaene, vice-président de la Convention européenne et Premier ministre jusqu'en 1999. Il n'empêche, la fragilité de la victoire électorale de 2003 est matérialisée par ce résultat et celui, à peine meilleur, de l'élection régionale.

La situation du parti du Premier ministre n'est guère plus enviable. Il est bien loin de son espoir de décrocher structurellement le CD&V et de s'imposer comme «la» formation de centre-droit en Flandre. Pire, non seulement l'acquis de 2003 est perdu mais le VLD sort de ce scrutin plus divisé que jamais.

Contrairement à une *fable* lancée au soir du 13 juin 2004, les démocrates chrétiens n'ont pas remporté les élections. Au plan régional et, un peu moins, européen, le cartel CD&V-NV.A est très loin d'atteindre le pourcentage que lui prédisaient certains sondages (30% des voix et plus). Plus fondamentalement, le score du groupement électoral ne reflète que le résultat cumulé du CD&V et de la NV.A en 2003, alors

même que ces performances avaient été jugées piètres pour l'une et l'autre de ces formations. Autre exemple, en 1999, le résultat cumulé des démocrates chrétiens et de la Volksunie atteignait 34%. Bref, si à l'échelle européenne, Jean-Luc Dehaene a apporté un petit *plus*, cette contribution ne permet certainement pas à la démocratie chrétienne flamande d'envisager l'avenir avec sérénité, après quinze ans de descente aux enfers ³⁷.

Le véritable vainqueur du scrutin est le Vlaams Blok. Emmenée par son président Frank Vanhecke, l'extrême droite flamingante confirme la *loi d'airain* à l'œuvre depuis le scrutin communal d'octobre 1988 : elle ne perd aucune élection. Par rapport au scrutin européen de juin 1999, elle engrange huit points supplémentaires. Et si l'on prend l'élection fédérale de mai 2003 pour référence, la progression s'élève encore à six points. Le Vlaams Blok devance les deux formations de l'exécutif fédéral et fait jeu égal avec le CD&V.

Enfin, Groen!, le parti vert flamand, a réussi à franchir le seuil de 5% et, de la sorte, à conserver un siège, ce qui était inespéré quelques mois avant l'échéance électorale.

Tableau 7
Résultat dans le collège néerlandophone

| | Voix | Pourcentage en voix | Sièges | Pourcentage en sièges |
|-------------|-----------|------------------------|--------|--------------------------|
| VLD-Vivant | 880 279 | 21,91 | 3 | 21,43 |
| SP.A-Spirit | 716 317 | 17,83 | 3 | 21,43 |
| CD&V-NV.A | 1 131 119 | 28,15 | 4 | 28,57 |
| Vlaams Blok | 930 731 | 23,16 | 3 | 21,43 |
| Groen! | 320 874 | 7,99 | 1 | 7,14 |
| PVDA | 24 807 | 0,62 | 0 | 0 |
| LSP | 14 166 | 0,35 | 0 | 0 |

Nous l'avons évoqué, le scrutin dans le collège germanophone n'a de compétition électorale que le nom. Il est d'emblée acquis que le siège revient au CSP. 2004 n'a pas failli à cette observation. Les démocrates chrétiens germanophones l'emportent très aisément face aux libéraux (vingt points d'avance!), dont la tête de liste avait pourtant laissé entendre qu'elle avait une chance de l'emporter. Notons que ce scrutin confirme la difficulté d'implantation des formations de gauche parmi les germanophones de Belgique. Ecolo et le sp (la branche germanophone du ps), qui détient pourtant la présidence de la Communauté germanophone, ne totalisent qu'un quart des suffrages.

Tableau 8
Résultat dans le collège germanophone

| | <i>Voix</i> | <i>Pourcentage</i> | <i>Siège</i> |
|---------|-------------|--------------------|--------------|
| CSP | 15 722 | 42,49 | 1 |
| PPF-MR | 8 434 | 22,79 | 0 |
| Ecolo | 3 880 | 10,94 | 0 |
| SP-PS | 5 527 | 14,94 | 0 |
| PJU-PDB | 3 442 | 9,3 | 0 |

C. Un combat des chefs défavorable aux libéraux

Le mode de scrutin proportionnel à listes semi-ouvertes, combiné à une personnalisation accrue de la compétition politique, amène les acteurs politiques à scruter le total des voix de préférence avec presque autant d'attention que les résultats proprement dits, sinon plus parfois. A ce jeu qui compte dans les rapports de forces quotidiens dans les gouvernements de coalition, les libéraux ont perdu la mise.

Dans la circonscription francophone, le président du parti socialiste, Elio Di Rupo, qui avait été battu de justesse en mai 2003, devance cette fois le ministre sortant des Affaires étrangères, Louis Michel. Avec plus de 483 644 voix de préférence, Di Rupo précède Michel (327 374 voix), la présidente du Centre démocrate humaniste Joëlle Milquet (191 900 voix), la secrétaire d'Etat aux Affaires européennes Frédérique Ries (MR – 123 000 voix), le commissaire européen sortant Philippe Busquin (ps – 114 503 voix), le ministre des Finances Didier Reynders (MR – 95 475 voix) et l'ancienne Vice-première ministre Ecolo Isabelle Durant (73 597 voix).

Tableau 9
Voix de préférence et détermination des personnalités qui siègent
parmi les quatre principaux partis francophones

| | <i>PS</i> | <i>Elus</i> | <i>Siègent</i> | <i>MR</i> | <i>Elus</i> | <i>Siègent</i> | | |
|---|--------------------|-------------|----------------|-----------|--------------|----------------|---|---|
| 1 | Di Rupo E. | 483 644 | 1 | Michel L. | 327 374 | 1 | | |
| 2 | De Keyser V. | 46 832 | 2 | 1 | Deprez G. | 34 024 | 2 | 1 |
| 3 | Hutchinson A. | 28 672 | 4 | 2 | Ries F. | 123 000 | 3 | 2 |
| 4 | Zrihen O. | 29 045 | | | Laruelle S. | 58 463 | | |
| 5 | Cordier J. | 23 767 | | | Monfils Ph. | 31 639 | | |
| 6 | Targnion M. | 24 632 | | | Elmas G. | 11 560 | | |
| 7 | Madrid Gonzalez C. | 24 410 | | | Ait-Baala L. | 13 510 | | |
| 8 | Paquay J-M. | 19 383 | | | De Decker A. | 33 984 | | |
| 9 | Daerden M. | 63 565 | 3 | | Maingain O. | 41 188 | | |

| <i>Suppléants</i> | | | <i>Suppléants</i> | | | |
|-------------------|--------------|---------|-------------------|--------------|--------|---|
| 1 | Busquin Ph. | 114 503 | 3 | Duquesne A. | 58 785 | 3 |
| 2 | Tarabella M. | 31 818 | 4 | Spaak A. | 33 507 | |
| 3 | Laanan F. | 32 709 | | Brotchi J. | 23 933 | |
| 4 | Corda G. | 24 679 | | Offergeld D. | 12 216 | |
| 5 | Chapelle G. | 16 148 | | Crombe M.-H. | 16 648 | |
| 6 | Susskind S. | 23 502 | | Reynders D. | 95 475 | |

| CDH | <i>Elus</i> | <i>Siègent</i> | <i>Ecolo</i> | <i>Elus/siège</i> | | |
|-----|------------------------|----------------|--------------|-------------------|--------|---|
| 1 | Milquet J. | 191 900 | 1 | Jonckheer P. | 23 236 | 1 |
| 2 | Crochet M. | 38 573 | | Durant I. | 73 597 | |
| 3 | Doyen-Fonck C. | 19 300 | | Daras J. | 25 121 | |
| 4 | Matz V. | 17 564 | | Kumanova N. | 7 889 | |
| 5 | Manandise F. | 20 784 | | Moccia J. | 4 795 | |
| 6 | Fassi-Fihri H. | 13 332 | | Clementz B. | 11 141 | |
| 7 | Leboutte-Defelle M.-P. | 16 938 | | Dubié J. | 23 258 | |
| 8 | Lutgen B. | 31 942 | | Mahgoub S. | 11 753 | |
| 9 | Viseur J.-J. | 30 057 | | Kabamba B. | 13 526 | |

| <i>Suppléants</i> | | | <i>Suppléants</i> | | |
|-------------------|---------------------|--------|-------------------|-----------------------|--------|
| 1 | Langendries R. | 50 871 | 1 | Snoy et d'Oppuers Th. | 11 212 |
| 2 | Vandevivere C. | 14 834 | | Hordies M. | 5 877 |
| 3 | Tanzilli A. | 8 223 | | Boulet J. | 11 376 |
| 4 | Sigalas-Stamati E. | 6 797 | | Amani A. | 6 606 |
| 5 | Mathijssen M.-A. | 8 944 | | Frenay M. | 9 293 |
| 6 | Traversa-Nyssens C. | 18 784 | | Abramowicz M. | 8 486 |

Dans le champ politique flamand, c'est le duel Verhofstadt-Dehaene qui focalisait l'attention. Outre le combat de deux Premiers ministres et l'éventuelle place de premier parti en Flandre que souhaitaient porter les deux candidats pour leur formation, se profilait aussi un duel pour la présidence de la Commission européenne. L'un et l'autre étaient cités comme des présidentiables.

Sur ce terrain symbolique des voix de préférence, Guy Verhofstadt a été terrassé par son prédécesseur. Avec 651 345 voix de préférence, l'ancien homme fort du CD&V et de Belgique devance largement Guy Verhofstadt (vld – 388 011 voix). Arrivé en troisième position, le président du Vlaams Blok Frank Vanhecke (260 430 voix) devance la tête de liste socialiste Mia De Vits (202 402 voix) et l'homme fort de l'extrême droite flamande, Philip De Winter (193 525 voix).

Tableau 10
Voix de préférence et détermination des personnalités qui siègent
parmi les quatre principaux partis flamands

| VLD | | <i>Elus Siègent</i> | | CD&V-NV.A | <i>Voix</i> | <i>Elus</i> | <i>Siègent</i> |
|-------------------|-------------------|---------------------|---|-----------------------|-------------|-------------|----------------|
| 1 | Verhofstadt G. | 388 011 | 1 | Dehaene J.-L. | 651 345 | 1 | 1 |
| 2 | De Gucht K. | 159 332 | 2 | Thyssen M. | 116 418 | 2 | 2 |
| 3 | Neyts A. | 104 218 | 3 | 1 Belet I. | 142 554 | 3 | 3 |
| 4 | Duchatelet R. | 56 899 | | Van Outryve J. | 57 437 | | |
| 5 | Van De Vyver D. | 24 185 | | De Clerck M. | 97 606 | | |
| 6 | Messiaen G. | 20 764 | | Van De Werf H. | 37 134 | | |
| 7 | Staelraeve S. | 25 945 | | Vanden Berghe J. | 23 931 | | |
| 8 | Vautmans H. | 30 836 | | De Keyser J. | 31 972 | | |
| 9 | Beaucourt L. | 33 259 | | Geukens P. | 39 433 | | |
| 10 | Van Der Hoof K. | 24 493 | | Van Noppen F. | 52 032 | | |
| 11 | Hermans M. | 48 618 | | Weekers K. | 27 977 | | |
| 12 | Tommelein B. | 24 956 | | Vossius D. | 26 983 | | |
| 13 | Moerman F. | 55 087 | | Tindemans E. | 64 258 | | |
| 14 | Dewael P. | 99 410 | | Bourgeois G. | 133 430 | 4 | |
| <i>Suppléants</i> | | | | <i>Suppléants</i> | | | |
| 1 | Sterckx D. | 180 774 | 2 | Brepoels F. | 99 464 | | 4 |
| 2 | Van Hecke J. | 34 190 | 3 | Dochy B. | 35 729 | | |
| 3 | Rutten G. | 19 708 | | Vandaele W. | 23 946 | | |
| 4 | Di Stasi M. | 16 206 | | Van Eykeren T. | 23 992 | | |
| 5 | Van De Castele A. | 26 733 | | Tessier B. | 15 428 | | |
| 6 | Leduc J. | 27 772 | | Kucam M. | 13 174 | | |
| 7 | Verwilghen M. | 65 959 | | Van Brussel-Ketels S. | 17 269 | | |
| 8 | Daems H. | 44 289 | | Van Cleuvenbergen R. | 33 797 | | |

| | SP.A-Spirit | Voix | Elus/Siègent | Vlaams Blok | Voix | Elus | Siègent |
|-------------------|-----------------|---------|--------------|----------------------|---------|------|---------|
| 1 | De Vits M. | 202 082 | 1 | Vanhecke F. | 260 430 | 1 | 1 |
| 2 | Van Lancker A. | 60 483 | 2 | Claeys Ph. | 43 036 | 2 | 2 |
| 3 | El Khadraoui S. | 60 712 | 3 | Morcl M.-R. | 73 010 | | |
| 4 | Vandenhove L. | 29 082 | | De Lobel H. | 36 923 | | |
| 5 | Dhaene J. | 23 845 | | Van Den Eynde Fr. | 35 408 | | |
| 6 | Maes N. | 43 251 | | D'Haescleer G. | 29 791 | | |
| 7 | Corens P. | 15 794 | | Van Den Berghe G. | 31 922 | | |
| 8 | Pehlivan F. | 42 177 | | Lacombe-Verbeest S. | 26 770 | | |
| 9 | Pasqualoni C. | 20 445 | | Peeters-Muyshondt A. | 28 655 | | |
| 10 | Van Hove J. | 14 306 | | Beckers-Govaerts M. | 30 825 | | |
| 11 | Heremans K. | 19 468 | | Verstrepen J. | 57 063 | | |
| 12 | Bex S. | 16 644 | | Demol J. | 51 896 | | |
| 13 | Willockx S. | 37 198 | | Van Dermeersch A. | 75 195 | | |
| 14 | Anciaux B. | 101 357 | | Dewinter F. | 193 525 | 3 | |
| <i>Suppléants</i> | | | | <i>Suppléants</i> | | | |
| 1 | Talhaoui F. | 46 618 | | Dillen Koen | 55 550 | | 3 |
| 2 | Vanlerberghe J. | 15 453 | | Van Nieuwenhuysen L. | 22 805 | | |
| 3 | Thijs S. | 15 024 | | Colen A. | 34 144 | | |
| 4 | Sleypen S. | 13 709 | | Van Themsche F. | 22 669 | | |
| 5 | Staes N. | 17 954 | | Van Beughem N. | 19 715 | | |
| 6 | Ceulemans A. | 15 419 | | De Man-Van Haelst G. | 19 562 | | |
| 7 | Baeke A.-M. | 16 043 | | Van Bree J. | 19 257 | | |
| 8 | Tobback L. | 72 194 | | Annemans G. | 68 149 | | |

Quel impact a eu la présence de personnalités connues qui n'avaient pas l'ambition de siéger? Comme escompté, un certain nombre d'élus du 13 juin ont rapidement annoncé leur démission. Au total, pas moins d'un tiers des députés européens élus ont décidé de ne pas siéger: Geert Bourgeois (CD&V-NV-A), Michel Daerden (PS), Karel De Gucht (VLD), Filip De Winter (Vlaams Blok), Elio Di Rupo (PS), Louis Michel (MR), Joëlle Milquet (CDH) et Guy Verhofstadt (VLD). Soulignons cependant qu'en anticipation du processus, plusieurs partis avaient placé en ordre utile dans les suppléances des personnalités de premier plan: Philippe Busquin, ancien président du PS et commissaire européen sortant, Antoine Duquesne, président sortant du MR, Raymond Langendries, ancien président de la Chambre des représentants, Dirk Sterkx, président sortant du VLD, ...

Parmi les vingt-quatre élus, on retrouve douze députés européens qui siégeaient à la fin de la législature 2004. Seule une responsable qui aspirait à retrouver un mandat européen a échoué. Il s'agit de la socialiste Olga Zrihen qui a été devancée, par le

mécanisme des voix de préférence, par Michel Daerden, ministre régional sortant. En compensation, elle a été cooptée au Sénat belge.

La nouvelle loi électorale relative à la parité des listes et à la présence – à titre transitoire – d’au moins une personne de chaque genre parmi les trois premiers candidats de chaque liste n’a pas eu les mêmes effets que ce qui a pu être observé aux scrutin fédéral (2003) et régional (2004). En fin de législature, on recensait neuf femmes pour vingt-cinq députés européens. A l’issue du scrutin européen, on en dénombre huit pour vingt-quatre. La percée enregistrée lors des précédents scrutins, la relativement faible magnitude et l’importance des effets de suppléance expliquent cet impact faible. Il n’est d’ailleurs pas sûr, à cet échelon, que l’application de la loi qui prévoit désormais une personnalité de chaque genre parmi les deux premiers de chaque liste, puisse influencer notablement sur le rapport hommes-femmes dans la prochaine délégation belge du Parlement européen. On ne dénombre en effet que six listes ayant engrangé plus d’un élu. Notons qu’on ne recense aucune parlementaire parmi les trois députés européens du Vlaams Blok.

Tableau 11
Situation de genres parmi les députés européens belges

| | <i>Hommes</i> | <i>Femmes</i> |
|----------------|---------------|---------------|
| VLD | 2 | 1 |
| CD&V-NV.A | 2 | 2 |
| SP.A-Spirit | 1 | 2 |
| Vlaams Blok | 3 | |
| Groen ! | 1 | |
| PS | 3 | 1 |
| MR | 2 | 1 |
| CDH | 2 | |
| Ecolo | 1 | |
| | 17 | 7 |
| En pourcentage | 70,83 | 29,17 |

3. L’impact de l’élection européenne en politique intérieure

Le système politique belge a été profondément affecté par les résultats du 13 juin 2004. Mais à vrai dire, le scrutin européen y est pour peu de choses. Ce qui a frappé les imaginations, ce sont les résultats de l’élection régionale; singulièrement le fait qu’en Flandre, un électeur sur quatre ait opté pour une formation d’extrême droite. Cette nouvelle poussée de la droite extrême, la défaite des partis flamands du gouvernement, la victoire du parti socialiste en Région bruxelloise, la bonne tenue du Centre démocrate humaniste ont été autant d’éléments au cœur de l’analyse et ont rendu d’autant plus *invisible* le résultat de l’élection européenne, à l’exception des deux *combats des chefs*, entre Jean-Luc Dehaene et Guy Verhofstadt, d’une part, Elio Di Rupo et Louis Michel, de l’autre.

Les scrutins régionaux ont profondément modifié la donne politique en Belgique et leurs effets sont toujours à l'œuvre dans le système politique et parmi ses acteurs. En l'espace de quelques semaines, les majorités ont été modifiées dans toutes les entités fédérées, l'asymétrie a été établie entre gouvernement fédéral et exécutifs fédérés, plusieurs partis ont changé de leader (CD&V, VLD, et MR), ... Mais le scrutin européen n'a, fondamentalement, eu aucun impact à l'interne si ce n'est pour les partis verts, qui craignaient une marginalisation politique au plan interne et dans les organisations de coopération verte (parti vert européen et groupe verts-ALE au Parlement européen) dans l'hypothèse où ils n'auraient pu corriger en partie la catastrophe électorale de 2003.

En vérité, la thématique européenne n'est (re)venue à l'avant-plan politique et médiatique qu'à l'occasion du Conseil européen des 17 et 18 juin 2004, relatif à la Constitution européenne et à la négociation entourant la désignation du président de la Commission européenne. Poussé par les délégations allemande et française, Guy Verhofstadt s'est heurté à l'opposition de plusieurs autres délégations, entre autres britannique et italienne. Cet échec a, étonnamment, permis à son ministre des Affaires étrangères, Louis Michel, de rafler le strapontin de commissaire européen belge dans la mesure où José-Manuel Barroso a été préféré à Jean-Luc Dehaene au sein du PPE et du groupe PPE-DE.

4. Conclusion

Au final, on l'aura compris, le scrutin européen n'aura guère mobilisé les attentions et les acteurs. Paradoxalement, il n'y fut fait quelque peu allusion dans la campagne qu'autour de la problématique de la scission de l'arrondissement de Bruxelles-Hal-Vilvorde et de la menace de boycott brandie par certains maires de la périphérie flamande de Bruxelles, c'est-à-dire somme toute sur une thématique belgo-belge.

L'absence de polarisation sur la question européenne entre formations politiques (à l'exception partielle du Vlaams Blok) et surtout la concomitance avec les élections régionales – peut-être désormais l'élection la plus importante en Belgique – ont concouru à cette faible visibilité pour ne pas dire à cette invisibilité. Il convient bien sûr d'ajouter la relative ignorance des mécanismes du processus décisionnel européen et des rouages du Parlement européen lui-même.

L'essentiel de l'attention s'est focalisé sur des aspects périphériques (sans être anecdotiques) du scrutin : la lutte non pas pour les places mais pour les voix de préférence, singulièrement entre Jean-Luc Dehaene et Guy Verhofstadt, d'une part, Elio Di Rupo et Louis Michel, de l'autre.

Il n'empêche, compte tenu du vote obligatoire, les Belges sont allés voter. Cette obligation biaise l'analyse du cas belge dans le concert des analyses et lamentations autour de la forte abstention. En revanche, le mécanisme de sanction à l'endroit du gouvernement est pour une part vérifié : trois des quatre formations du gouvernement fédéral (le VLD, le MR, et le SP.A-Spirit) subissent un revers. Le PS fait exception dans ce tableau. Paradoxalement pourtant, il n'est pas sûr qu'on puisse y puiser une source de confirmation des théories d'élections de deuxième ordre. En effet, deux données nuancent notre dernière observation. La première est que pour deux

des trois formations concernées (VLD et MR), la sanction est moindre qu'à l'échelon régional, supposé être un scrutin de premier ordre au vote tactique plus présent. Seuls les socialistes flamands décrochent un score plus faible aux européennes qu'aux régionales. La deuxième tient aux termes de la comparaison. Si l'on prend comme point de référence le scrutin national de mai 2003, l'observation est sans équivoque tout en mentionnant que les libéraux du VLD et du MR y avaient réalisé leur meilleure performance historique depuis l'instauration du suffrage universel. En revanche, si nous examinons les choses dans une perspective de *scrutin européen* en Belgique, il importe de noter que les libéraux, qui ont été présentés comme les perdants des élections du 13 juin 2004, ont décroché à l'élection européenne de 2004 le meilleur résultat jamais obtenu à ce type de scrutin, ce qu'étrangement personne n'a même mentionné.

Notes

¹ P. DELWIT, «Participation électorale et scrutin européen: une légitimité minimale», in G. GRUNBERG, P. PERRINEAU, C. YSMAL, *Le vote des quinze. Les élections européennes du 13 juin 1999*, Paris, Presses de Sciences Po, 2000, p. 295-315.

² *Europe expands, turnout falls: the significance of the 2004 European Parliament Elections*, Stockholm, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2004.

³ Voir la contribution de Philippe POIRIER dans ce volume.

⁴ Voir P. DELWIT, *La Belgique, l'Union européenne et les élections européennes*, Rapport pour le Bureau belge auprès du Parlement européen, 2004.

⁵ B. WAUTERS, K. WEEKERS, J.-B. PILET, «Het gebruik van de voorkeurstem bij de regionale en Europese parlementsverkiezingen van 13 juni 2004», *Res Publica*, XLVI/2-3, 2004, p. 377-412.

⁶ Voir F. DELCOR, B. CADRANEL, «La réduction de moitié de l'effet dévolutif de la case de tête», in actes du colloque *Les élections dans tous leurs états*, Bruxelles, Bruylant, 2001.

⁷ Vice-Première ministre entre 1999 et 2003.

⁸ Vice-Premier ministre wallon en exercice lors des élections.

⁹ Présidente du parti, ministre régionale wallonne entre 1999 et 2003.

¹⁰ Secrétaire politique du parti entre 1998 et 2003.

¹¹ Secrétaire d'Etat à la Coopération et au développement entre 1999 et 2003.

¹² *La Libre Belgique*, 16 février 2004.

¹³ Sur l'arrêt de la Cour d'arbitrage et son impact politique, nous renvoyons à P. DELWIT, J.-B. PILET, «Fédéralisme, institutions et vie politique. Stabilité, instabilité et retour», in M.-Th. COENEN, S. GOVAERT, J. HEINEN (éd.), *L'état de la Belgique? 1989-2004. Quinze années à la charnière du siècle*, Bruxelles, De Boeck, 2004, p. 43-79.

¹⁴ *Le Soir*, 10 mai 2004.

¹⁵ Le communiqué des partis flamands de la majorité stipule: «La scission de l'arrondissement de Bruxelles-Hal-Vilvorde doit être mise sur l'agenda du gouvernement fédéral. Elle doit avoir lieu sans qu'il y ait un prix quelconque à payer par les Flamands en contrepartie. Si elle n'a pas lieu immédiatement, les fractions des partis signataires à la Chambre et au Sénat voteront les propositions de lois qui ont été introduites dans ce sens. La réalisation de cet objectif sera évaluée le 1^{er} octobre. En échange, les bourgmestres s'engagent à organiser les élections du 13 juin prochain». *La Libre Belgique*, 14 mai 2004.

¹⁶ Voir P. DELWIT, «Belgique et Union européenne: une histoire d'amour et de raison», in A. DULPHY, Ch. MANIGAND (éd.), *Les opinions publiques face à l'Europe communautaire. Entre cultures nationales et horizon européen*, Bruxelles-Berne-Berlin, Peter Lang, p. 79-102.

¹⁷ Sur la base de l'article de E. DARDENNE, «Entre réalités et idéalisme européens: le compromis belge», in P. DELWIT, J.-M. DE WAELE, P. MAGNETTE (éd.), *Gouverner la Belgique. Clivages et compromis dans une société complexe*, Paris, Presses universitaires de France, 1999.

¹⁸ M. SWYNGEDOUW, «L'idéologie du Vlaams Blok: l'offre identitaire», *Revue internationale de politique comparée*, 5/1, 1998, p. 200.

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ P. MAIR, «The Limited Impact of Europe on National Party Systems», *West European Politics*, 23/4, 2000, p. 26-51.

²¹ P. TAGGART, «A Touchstone of Dissent: Euroscepticism in Contemporary Western European Party Systems», *European Journal of Political Research*, 33/3, 1998, p. 363-388.

²² VLAAMS BLOK, *Programma*, 10. *Vlaanderen in de Wereld*.

²³ ECOLO, *Conférence intergouvernementale de Maastricht. Point de vue Ecolo-Agalev sur le projet de traité*, 1^{er} décembre 1991.

²⁴ Voir P. DELWIT, J.-M. DE WAELE, *Ecolo: les verts en politique*, De Boeck-Université, 1996, p. 177 et s.

²⁵ ECOLO, *Découverte*, 1994, p. 15.

²⁶ Voir C. VAN DE WALLE, *Le rôle de la Fédération européenne des partis verts: Etude de la coopération multilatérale entre partis verts à l'échelle européenne*, thèse de doctorat en science politique, défendue à l'ULB, décembre 2003, et E. BOMBERG, *Green Parties and Politics in the European Union*, Londres, Routledge, 1998.

²⁷ *Le Soir*, 4 octobre 2002.

²⁸ EUROBAROMÈTRE, *Trends, 1974-1993*, et numéros semestriels de l'Eurobaromètre.

²⁹ K. REIF, H. SCHMITT, «Nine Second-Order National Elections: A Conceptual Framework for the analysis of European Election Results», *European Journal of Political Research*, 8/1, 1980, p. 3-44; K. REIF, «Ten Second Order National Elections», in K. REIF (ed.), *Ten European Elections*, Londres, Gower, 1985, p. 1-36; M. MARSH, «Testing the Second Order Election Theory after four European Elections», *British Journal of Political Science*, 28, 1998, p. 591-607.

³⁰ K. DESCHOUWER, «From Consociationalism to Federalism: How the Belgian Parties won», in K. DESCHOUWER, K. LUTHER (ed.), *Party Elites in divided Societies: Political Parties in Consociational Democracies*, Londres, Routledge, 1999, p. 74-107.

³¹ L'expression est de feu Françoise Subileau dans *Le Monde* du 6 mai 1997.

³² P. DELWIT, E. KÜLAHCI, J.-B. PILET e.a., *Le vote électronique en Belgique: un choix légitime?*, Gand, Academia Press, 2004.

³³ P. DELWIT, J.-M. DE WAELE (éd.), *Les partis politiques en Belgique*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 1997 (2^e édition).

³⁴ P. DELWIT (éd.), *Le parti social chrétien. Mutations et perspectives*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 2002.

³⁵ P. DELWIT, B. HELLINGS, «Ecolo et les élections du 18 mai 2003. Du paradis au purgatoire ou à l'enfer?», *L'année sociale 2003*, Bruxelles, Institut de sociologie 2004, p. 38-49; B. RIHOUX, M. HOOGHE, «The Harder the Fall... The Greens in the Belgian General Elections of 18 May 2003», *Environmental Politics*, 12, 2003, p. 120-126.

³⁶ Voir A. REA, «Le front national: force électorale et faiblesse organisationnelle», in P. DELWIT, J.-M. DE WAELE (éd.), *Les partis politiques en Belgique, op. cit.*; P. DELWIT, «L'extrême droite en Belgique francophone: (non)positionnements institutionnels et implantations électorales», *Fédéralisme-Régionalisme*, 2001-2002, p. 19-36.

³⁷ Voir par exemple J. BILLIET, «Le parti démocrate chrétien en Flandre (CVP)», in P. DELWIT (éd.), *Démocraties chrétiennes et conservatismes en Europe: une nouvelle convergence*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 2002, p. 225-258, et W. BEKE, «Living Apart Together. Christian Democracy in Belgium», in E. GERARD, St. VAN HECKE (ed.), *Christian Democratic Parties in Europe*, Leuven, Leuven University Press, 2003.

Les élections européennes aux Pays-Bas

Gerrit VOERMAN

«L'Europe vit» – telle fut la réaction du Premier ministre Jan Peter Balkenende le soir du 10 juin 2004, lorsque les résultats des élections européennes furent connus aux Pays-Bas ¹. La participation d'un peu plus de 39% témoignait, selon lui, de l'intérêt croissant des électeurs néerlandais pour l'Europe. Elle était en effet plus élevée qu'en 1999 : cette année-là, seuls 30% des électeurs s'étaient rendus aux urnes ; c'était le pourcentage de participation le plus bas de l'Union européenne après le Royaume-Uni. A grand renfort de publicité, le gouvernement avait tout fait, cette fois, pour accroître la participation. Sans doute Balkenende craignait-il de voir son prestige écorné à la veille de la présidence néerlandaise de l'Union européenne – dès le 1^{er} juillet 2004, quelques semaines après les élections –, s'il devait faire état d'un taux de participation très faible.

Les médias constatèrent aussi que l'«Europe» avait influencé les comportements électoraux. «Les Pays-Bas votent européen», titrait le journal *Trouw* avant de commenter le résultat ². On ajoutera plusieurs éléments à ce constat. D'abord, on aurait tort de croire qu'une participation plus importante traduit une identification plus grande avec le projet de l'intégration européenne. De l'analyse fine des résultats, il ressort que 20% des voix – soit bien plus qu'en 1999 –, se sont portées sur des partis sceptiques à l'égard de Bruxelles : soit les électeurs désapprouvaient certains aspects de l'Union européenne, soit ils rejetaient l'Union européenne par principe, dans son ensemble.

Un engagement négatif peut cependant aussi s'avérer être une forme d'engagement – et dans cette logique, ces élections européennes auraient été plus européennes que celles des années quatre-vingt-dix. Dans les résultats des européennes de 2004 se manifeste le modèle électoral national : la combinaison d'une participation plus forte et d'une augmentation des voix obtenues par les partis anti-*establishment*.

Nous nous proposons, dans les pages qui suivent, de revenir tout d'abord sur le pro-européanisme traditionnel des Pays-Bas, qui faisaient partie des six fondateurs de la Communauté économique européenne en 1956. Nous examinerons ensuite l'émergence, dans les années quatre-vingt-dix, des premières lignes de fracture dans ce comportement positif du monde politique et de l'opinion publique. Dans une troisième étape, nous présenterons les partis ayant pris part au scrutin et les termes de la campagne électorale. Enfin, nous analyserons les résultats en les comparant aux élections nationales et locales des années précédentes.

1. Des élections de deuxième ordre

Les élections européennes sont des *second order elections*. Contrairement aux élections nationales, ne se posent ni la question du pouvoir (c'est-à-dire quels partis formeront le gouvernement), ni même celle de la formation de la Commission européenne, du bureau de l'Union européenne (qui se trouve d'ailleurs sous tutelle du Conseil européen). Les électeurs sont donc moins enclins à voter de façon stratégique et plus tentés de suivre leurs préférences. Au plan national, cela augmente les chances des petits partis et des nouveaux venus. Ce fut le cas en 2004 aussi.

Tableau 1
Evolution, en pourcentage, du taux de participation aux élections (1977-2004)

| | Parlement européen | Chambre des députés | Etats provinciaux | Conseils communaux |
|------|-----------------------|------------------------|-------------------|-----------------------|
| 1977 | | 88,0 | | |
| 1978 | | | 79,6 | 73,7 |
| 1979 | 58,1 | | | |
| 1981 | | 87,0 | | |
| 1982 | | 81,0 | 68,4 | 68,3 |
| 1984 | 50,9 | | | |
| 1986 | | 85,8 | | 73,2 |
| 1987 | | | 66,3 | |
| 1989 | 47,5 | 80,3 | | |
| 1990 | | | | 62,3 |
| 1991 | | | 52,3 | |
| 1994 | 35,7 | 78,8 | | 65,2 |
| 1995 | | | 50,2 | |
| 1998 | | 73,3 | | 58,9 |
| 1999 | 30,0 | | 45,6 | |
| 2002 | | 79,1 | | 57,7 |
| 2003 | | 80,0 | 47,6 | |
| 2004 | 39,1 | | | |

Source: Centraal Bureau voor de Statistiek.

Une autre caractéristique des élections de deuxième ordre est la faible participation. En 1979, lors des premières élections européennes, 58,1% des électeurs aux Pays-Bas s'étaient rendus aux urnes (voir tableau 1). Par la suite, la participation a diminué à chaque scrutin. Vingt ans plus tard, en 1999, le pourcentage de participation ne s'élevait plus qu'à 30,0% – soit la moitié seulement du taux de 1979: ce fut, nous

l'avons dit, l'un des plus faibles dans l'Union européenne. Le fait est paradoxal. Alors que dans les années quatre-vingt-dix, le Parlement européen, autrefois assemblée consultative, s'est transformé dans le cadre des nouveaux traités de Maastricht et d'Amsterdam, en corps législatif et a dès lors gagné en influence, de plus en plus d'électeurs s'en sont détournés. Cependant, en juin 2004, la courbe linéaire s'est inversée. Pour la première fois depuis 1979, la participation a augmenté d'un tiers pour atteindre 39%.

Le caractère de deuxième ordre des élections européennes ne s'exprime pas uniquement par l'ampleur de l'abstention mais aussi si on les compare aux autres élections (voir tableau 1). Par rapport aux scrutins nationaux, provinciaux, et locaux, les élections européennes font pâle figure. C'est à l'échelle européenne que l'affaissement de la participation a été le plus brutal et la différence de participation lors des deux types d'élections s'est creusée. Entre 1979 et 1984, elle se situait à environ 30 points. Dans les années quatre-vingt-dix, l'écart était de 43 points. En 2004, pour la première fois depuis 1979, la différence s'est quelque peu amenuisée.

2. Les partis politiques hollandais et l'intégration européenne

A. Les années cinquante

L'intérêt pour les élections européennes aux Pays-Bas était faible depuis longtemps, en raison peut-être de la grande sympathie des Néerlandais envers l'intégration européenne qui, à en croire les enquêtes d'opinion (la première remonte à 1956), étaient des partisans relativement enthousiastes de la construction européenne. Avec le Luxembourg, les Pays-Bas seraient le pays où le positionnement de l'opinion publique est le plus stable ³.

Cette attitude se reflète dans l'attitude des partis politiques néerlandais – à tout le moins les partis centripètes du système politique. De tous temps, ils ont été franchement positifs envers l'intégration européenne. Dans les années cinquante, le parti libéral-conservateur (le Volkspartij voor vrijheid en democratie – VVD), le parti social-démocrate (le Partij van de Arbeid – PvdA) et les partis chrétiens protestants et catholique, qui ont fusionné pour former le Christen Democratische Appel (CDA) en 1980, ont soutenu les fondations de la première organisation européenne supranationale: la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) à Paris (1951) et plus tard la Communauté économique européenne (CEE) à Rome (1957) (voir tableau 2).

Cette disposition pro-européenne s'est développée dans le contexte économique et international issu de la seconde guerre mondiale. Mais c'est certainement le commencement de la guerre froide entre les Etats-Unis et leurs alliés, d'une part, et le bloc de l'Est dirigé par l'Union soviétique, de l'autre, qui a amené les partis néerlandais à aussi concevoir la construction européenne comme une digue contre le communisme. La plupart en attendait aussi de gros avantages économiques, indispensables à la reconstruction de l'économie lourdement endommagée par la guerre.

Les partis qui soutinrent le début de la coopération européenne dans les années cinquante décrochaient ensemble entre 90 et 95% des suffrages. Seules deux formations représentées au Parlement se situaient en dehors de ce consensus national.

Le parti orthodoxe protestant réformé à compétence étatique (SGP), positionné à droite, refusait toute atteinte à la souveraineté nationale compte tenu de son rapport fondamentaliste à la religion. Par le passé, il prétendait être la main de Dieu au sein des Pays-Bas existant en tant que Nation souveraine, ce qui, dans son optique, était étroitement lié à la Réforme. Une Europe unie serait essentiellement de nature humaniste et catholique, le caractère calviniste indépendant y serait menacé.

A l'autre extrémité du spectre politique, se trouvait le parti communiste des Pays-Bas (CPN) – qui s'incorpora à GroenLinks beaucoup plus tard en 1990. Dans les années cinquante, les communistes partageaient les positions idéologiques et politiques de l'Union soviétique. Aussi rejetaient-ils la construction européenne dépeinte contre une construction anti-soviétique.

Tableau 2
Comportement électoral des partis politiques néerlandais représentés
à la seconde chambre face à l'intégration européenne (1951-2004)

| | <i>Paris</i> 1951 | <i>Rome</i> 1957 | <i>Maastricht</i> 1992 | <i>Amsterdam</i> 1997 | <i>Nice</i> 2000 |
|-----------|----------------------|---------------------|---------------------------|--------------------------|---------------------|
| CDA (*) | + | + | + | + | + |
| PvdA | + | + | + | + | + |
| VVD | + | + | + | + | + |
| D66 | | | + | + | + |
| GPV (**) | | | - | - | + |
| RPF (**) | | | - | - | + |
| SGP | - | - | - | - | + |
| GL (***) | - | - | - | - | + |
| SP (****) | | | | - | - |

(*) Pour 1951 et 1957, il s'agit du parti anti-révolutionnaire, de l'Union historique chrétienne et du parti populaire catholique qui, en 1980, ont intégré le CDA.

(**) L'alliance politique réformée (GPV) a siégé au sein de la seconde chambre en 1963; la Fédération politique réformatrice (RPF) en 1981. En 2002, les deux partis ont fusionné et formé l'Union chrétienne (CU).

(***) En 1989-1990, le CPN, le parti socialiste pacifiste (représenté à la seconde chambre à partir de 1959) et le parti politique (des) radicaux (représenté à partir de 1971) ont intégré GroenLinks. Pour 1951 et 1957, l'attitude du CPN est présentée dans la rubrique GroenLinks (GL).

(****) Le Socialistische Partij (SP), formé en 1971, siège à la seconde chambre depuis 1994. Dès sa fondation, il s'est clairement positionné contre l'intégration européenne.

B. Les années quatre-vingt-dix

Le consensus entre les grands partis des Pays-Bas sur l'importance et les effets salutaires de l'intégration européenne est resté intact pendant des décennies. Les nouvelles phases de l'unification ralliaient toujours le soutien massif des cabinets à La Haye. Le degré de fédéralisme du gouvernement néerlandais se manifesta le 30 septembre 1991, lorsque le Premier ministre Lubbers fit des propositions, en tant que président de la Communauté européenne, pour parvenir à une Union politique au sein de laquelle des compétences seraient reconnues aux organes européens.

Excepté la Belgique, les autres États membres n'étaient pas favorables à ce projet. Et par la suite, cette date est entrée dans l'histoire des Pays-Bas comme le «lundi noir».

Après cet échec, le consensus pro-européen commença à s'effriter, au cours des années quatre-vingt-dix, sous l'impulsion du leader du vvd, Bolkenstein – qui, paradoxalement, est devenu membre de la Commission européenne par la suite. Bolkenstein critiqua ouvertement l'idée d'une Europe fédérale, notamment parce que ce projet politique ne pourrait se baser sur une identité européenne. De nouveaux transferts de souveraineté à Bruxelles risquaient de creuser le fossé entre les citoyens et l'élite politique. Aussi Bolkenstein souhaitait-il limiter l'intégration européenne au marché communautaire, interne et libéralisé – en ce compris l'Union monétaire européenne. Les dépenses pour la politique agricole et les Fonds structurels devraient être fortement réduites. Il rejeta aussi toute idée de politique sociale européenne. Par ailleurs, Bolkenstein plaidait pour que les Pays-Bas défendent davantage l'intérêt national ⁴. Sur ce point, il reçut le soutien du ministre des Finances membre de son parti, Zalm, qui s'opposa à toute augmentation de la contribution des Pays-Bas, contributeurs nets au budget de l'Union européenne.

La mise en question de l'intégration européenne par Bolkenstein eut peut-être des effets sur l'opinion publique : dans les années quatre-vingt-dix en effet, un léger tassement du soutien à l'Union européenne a été observé, bien que les Néerlandais et les Belges restent les plus loyaux envers Bruxelles ⁵. Les critiques de Bolkenstein n'ont pas mené, du moins au début, à un changement d'orientation fondamental des grands partis – en ce compris le vvd. Tous furent d'accord pour ratifier le traité de Maastricht en 1992 (traité dans lequel fut réglée la mise en œuvre de l'Union économique et monétaire). Alors qu'une vague eurosceptique se développait dans d'autres pays membres, les Pays-Bas furent épargnés ⁶. Cinq ans plus tard, en 1997, les grands partis faisaient à nouveau chorus pour soutenir le traité d'Amsterdam (qui ouvrait la voie à l'élargissement de l'Union aux pays d'Europe centrale et orientale, à Malte et à Chypre), comme plus tard en 2000 pour appuyer le traité de Nice (qui prévoyait un nombre d'adaptations institutionnelles de l'Union) (voir tableau 2). Même le parti libéral libertaire, Democratie 66 (D66) fondé en 1966, se prononça très nettement en faveur de ces traités. D66 – le quatrième parti potentiel de gouvernement – se considère comme le parti le plus pro-européen aux Pays-Bas.

A première vue, le consensus s'est même renforcé. Le parti vert, GroenLinks, créé en 1989-1990, dans le cadre d'une fusion entre le cpn, le Pacifistisch-Socialistische Partij (parti socialiste pacifiste, représenté à la deuxième chambre depuis 1959), le parti politique des radicaux (qui siégeait à la deuxième chambre depuis 1971) – les deux premiers étaient tièdes voire hostiles à la construction européenne –, s'est d'abord positionné dans la mouvance de ses prédécesseurs. Il dénonçait le déficit social et environnemental des politiques de Bruxelles, tout comme l'insuffisance du contrôle démocratique. Peu à peu pourtant, le parti s'est exprimé en faveur d'un renforcement du caractère supranational de l'Union européenne et de la position de la Commission européenne. En 2000, GroenLinks s'est rallié au traité de Nice ⁷.

Sans être totalement convaincus, comme GroenLinks, les partis chrétiens orthodoxes ont fait de même. L'Union chrétienne – le cartel associant l'Alliance

politique réformée (GVP, qui accéda à la deuxième chambre la première fois en 1963) et la Fédération politique réformatrice (RPF, qui fit ses débuts parlementaires en 1981) – accepta le traité car il n’allait pas de pair avec la transmission de la souveraineté, mais il rendait possible l’élargissement de l’Union à un certain nombre de pays. «Ainsi, nous n’acceptons pas encore le *statu quo* croissant de la compétence étatique et politique de l’intégration européenne et nous ne revenons pas en arrière sur des points de vue antérieurs»⁸. De même, le SGP considérait l’élargissement comme bienvenu mais s’opposait «aux éléments qui marquent un pas vers l’approfondissement de la fédéralisation»⁹. Bon gré, mal gré, le parti était d’accord, compte tenu des attentes formées dans les anciens pays de l’Est, à la suite de la chute du mur de Berlin. Aussi bien l’Union chrétienne que le SGP rejetèrent expressément l’extension de la prise de décision supranationale au sein de l’Union européenne et refusaient d’aller au-delà d’une Union d’Etats européens indépendants. Le seul parti du Parlement néerlandais qui continuait à s’opposer résolument à l’Union européenne était le Socialistische Partij, d’origine maoïste. Selon cette formation, les entreprises transnationales et les grands pays gèrent l’Union. Dès lors, les acquis sociaux seraient sacrifiés au profit de l’élargissement et de la concurrence économique. Le traité de Nice fut rejeté parce qu’il signifiait «un pas de plus vers une Europe fédérale... La collaboration, c’est super, mais nous disons «non» au fédéralisme»¹⁰.

3. Une opinion changeante par rapport à l’Europe

Malgré les attaques de Bolkenstein et l’opposition farouche du SP, l’opinion publique néerlandaise changea peu sur la question européenne. Dans la campagne pour les élections européennes de juin 1999 par exemple, il fut à peine question des divergences des partis à propos de l’Union européenne – surtout parce qu’il y en avait en fait très peu. Dans les médias, la campagne passa au second plan en raison de la chute du second cabinet Kok en mai, et des conclusions d’une commission parlementaire qui enquêtait sur le crash d’un avion de transport israélien à Amsterdam en 1992. Dominée par la politique nationale, la campagne n’effleura que quelques thèmes européens, d’ailleurs pas nécessairement les plus importants. Il fut ainsi question de la fraude de parlementaires européens néerlandais, qui auraient perçu indûment des jetons de présence. En avril, c’est la candidature de l’ex-leader VVD Bolkenstein à la Commission européenne qui avait quelque peu attiré l’attention¹¹.

Depuis, de manière lente mais sûre, le consensus s’est effrité – à nouveau en raison de l’intervention du VVD. A l’origine du problème se trouve l’élargissement de l’Union européenne à dix nouveaux pays. Dans la campagne pour les élections à la seconde chambre en mai 2002, le successeur de Bolkenstein, Dijkstal, proposa que les Pays-Bas mettent leur veto à l’entrée des nouveaux pays, si la politique agricole commune et les Fonds structurels n’étaient pas réformés avant l’élargissement. Le PvdA et le CDA critiquèrent la menace du veto brandie par le VVD. Mais dans la campagne électorale, les sujets européens ne jouèrent quasi aucun rôle. C’est surtout l’arrivée fracassante de Pim Fortuyn dans le jeu qui focalisa toute l’attention.

4. La position des partis aux élections européennes de 2004

Dans cette partie, nous nous efforcerons de situer les partis ayant pris part aux élections européennes de juin 2004 sur un axe europolitifs/eurosceptiques. Ce qui n'est pas chose aisée : les partis favorables à l'Union européenne peuvent critiquer durement certains des choix politiques de Bruxelles alors que des partis qui rejettent l'Union européenne ne sont pas nécessairement hostiles au principe de la collaboration européenne en tant que tel.

Nous définissons ici l'euroscepticisme comme une position de rejet adoptée par certains partis contre des aspects de la politique de l'Union européenne (ou «euroscepticisme pratique») ou contre ses fondements (ou «euroscepticisme de principe») ¹². Nous analyserons les programmes électoraux élaborés par les partis pour les élections de 2004 ¹³.

A. Les europolitifs

D66 est le champion de l'intégration européenne dans la politique néerlandaise. «D66 est un grand défenseur de la pensée européenne. L'intégration européenne a depuis la deuxième guerre mondiale amené la paix et la prospérité». C'est en ces termes que le parti introduisait son programme électoral. D66 n'a rien à faire des eurosceptiques : «crier bouhh est facile», lisait-on sur ses affiches. Le parti propose de faire du 9 mai «le jour de l'Union européenne». Le PVDA insiste aussi sur l'importance et les avantages de la coopération européenne pour une économie aussi ouverte que celle des Pays-Bas et sur l'apport à la sécurité internationale. Au sein de l'Union, les sociaux-démocrates veulent plus d'attention pour l'emploi et la politique sociale en général. Le CDA promeut aussi une Europe fédérale forte, mais semble récemment s'intéresser davantage au maintien de l'identité néerlandaise, comme l'indiquait son slogan électoral : «*Voor een eigen plek in Europa*» (pour un endroit à soi en Europe).

Le VVD et GroenLinks sont plus critiques mais certainement pas négatifs vis-à-vis de l'Europe. Les libéraux conservateurs ont fait campagne sur le thème : «*Voor Europa. Maar er zijn wel grenzen*» (pour l'Europe, mais il y a des frontières). Ces frontières concernaient l'élargissement de l'Europe d'un point de vue géographique comme de ses compétences. Le VVD s'est prononcé pour une intégration européenne améliorée et renforcée, mais «n'hésite pas à dire que l'on peut mieux faire». GroenLinks a adopté une position comparable. Après avoir dépassé son refus du projet européen, le parti environnementaliste caractérise sa position actuelle envers l'intégration européenne comme «critique et constructive». Le parti reconnaît que le renforcement du caractère supranational de l'Union peut aider à réaliser ses buts démocratiques, sociaux et environnementaux. En ce sens, GroenLinks est nettement plus fédéraliste que le VVD.

Ces formations, qui considèrent l'intégration européenne comme positive, sont toutes, en principe, des partis de gouvernement potentiels ¹⁴. Des cinq, seul GroenLinks n'a jamais fait partie d'un cabinet (contrairement au PPR, un des partis qui intégra cette formation en 1990). Dans la période qui précéda les élections à la Chambre de 2002, il y eut des spéculations sur l'entrée de GroenLinks au sein d'une coalition gouvernementale dans la foulée de l'expérience des Grünen allemands – le

débat concernait le parti mais était mené aussi dans les autres formations. Cette perspective s'évanouit une fois les résultats connus.

A l'opposé de ces partis euro-positifs, on recense les eurosceptiques – tous les partis «défiants» de l'opposition sans exception, ce qui signifie les nouveaux venus. Comme nous l'avons précisé, ces partis se divisent en deux catégories : les sceptiques de *principe*, mettant en cause l'Union européenne dans son principe même, et les sceptiques *pratiques*, qui dénoncent tantôt des pratiques, tantôt des politiques publiques.

B. Les eurosceptiques pratiques

Les eurosceptiques pratiques ne rejettent pas spécialement les bases de la construction européenne actuelle – ce qui implique la transmission partielle de la souveraineté nationale à Bruxelles – mais se positionnent surtout contre des points spécifiques de la politique de l'Union européenne ou contre des abus supposés dans son fonctionnement. Le parti le plus important de cette catégorie est Europa Transparant (Europe transparente), formé en avril 2004 par le fonctionnaire de la Commission européenne van Buitenen. En 1998, il était devenu célèbre pour avoir dénoncé les fraudes et le népotisme au sein de la Commission européenne : il avait notamment pris pour cible la commissaire française Edith Cresson. Il fut provisoirement suspendu par la Commission européenne, mais ses révélations menèrent, en janvier 1999, à la chute de la Commission dirigée par Jacques Santer. Quelques années plus tard, il présenta un nouveau rapport, portant sur une série d'abus au sein de cette même Commission. Dans son combat contre la bureaucratie européenne, il publia, juste avant les élections, un livre intitulé *In de loopgraven van Brussel* (Dans les tranchées de Bruxelles)¹⁵.

Europa Transparant se veut un *one single issue party*. Son leader milite pour un contrôle plus strict et une meilleure surveillance de la gouvernance européenne. Il vise à prévenir le gaspillage, la fraude et la corruption et réclame davantage de démocratie et de transparence pour mettre fin aux politiques de couloir à Bruxelles. «L'Europe doit être rendue aux citoyens», martèle ainsi van Buitenen à l'instar de Pim Fortuyn¹⁶.

Dans son principe, il n'est pas aussi eurosceptique que Fortuyn. «Je suis pro-Europe, mais l'Europe peut être mieux gouvernée»¹⁷, affirme-t-il. Néanmoins, selon lui, les Pays-Bas ne devraient plus déléguer de compétences à Bruxelles.

Tout comme Europa Transparant, le partij voor de dieren (parti pour les animaux, pvdD) est un *one single issue party*. Il ne se considère ni de gauche, ni de droite. Le thème majeur du pvdD est le bien-être des animaux : il veut «enfin donner une voix aux animaux au sein de l'Europe». Il se positionne principalement contre la politique agricole commune, où le profit prime l'éthique – comme l'auraient montré ces dernières années la peste porcine, la peste aviaire et l'épidémie de fièvre aphteuse. «Nous ne pouvons pas détourner la tête lorsque des millions d'animaux sans défense sont gazés, électrocutés, manipulés génétiquement, chassés ou traînés pendant des milliers de kilomètres». La plupart des autres partis intègrent aussi le bien-être animal dans leurs programmes. Mais le pvdD a su attirer l'attention des médias, entre autres parce qu'il était soutenu par des romanciers connus.

C. Les eurosceptiques de principe

Les eurosceptiques de principe vont plus loin et rejettent les bases mêmes de l'intégration européenne actuelle: ils souhaiteraient inverser la transmission de souveraineté. Les meilleurs représentants de cette opinion sont les LPF et le SP. Ce dernier se nomme lui-même «eurocritique». Le SP s'oppose à la réalisation d'un «super-Etat européen néolibéral», dominé par le grand capital. Le parti s'oppose à l'approfondissement du transfert de compétences de La Haye vers Bruxelles. Selon Marijnissen, le leader du parti, après le traité de Nice, «les Etats membres de l'UE ressemblaient encore plus à des provinces impuissantes d'un super-Etat tout-puissant et incontrôlable», tout cela sans consultations des citoyens¹⁸. Les parlements nationaux – et le Parlement européen – devraient récupérer plus de pouvoir. Le SP a mené sa campagne sous le slogan «*Stuur een waakhond naar Brussel*» (envoie un chien de garde à Bruxelles), espérant jouer sur le malaise existant chez certains électeurs à l'égard de l'Union européenne.

Une critique aussi fondamentale de l'Union européenne vient aussi des LPF qui, bien que nationalistes, ont nombre de points communs avec le SP. Les listes Pim Fortuyn se rallient pour l'essentiel aux opinions développées par son fondateur, en 1997, dans son livre *Zielloos Europa. Tegen een Europa van technocraten, bureaucratie, subsidies en onvermijdelijke fraude* (Europe sans âme. Contre une Europe de technocrates, de la bureaucratie, des subsides et de la fraude inévitable)¹⁹. Le sous-titre annonce sa résistance croissante à l'unification européenne durant les années quatre-vingt-dix. Comme le SP, Fortuyn croyait que l'intégration européenne était un projet de l'élite politique et économique où la population ne se reconnaît pas. L'Europe devrait ainsi «être rendue au citoyen». A la place d'un «super-Etat» européen bureaucratique, qui a vidé l'Etat nation – le «lien vivable» avec sa propre identité²⁰ – Fortuyn prônait une union entre Etats souverains, travaillant ensemble principalement sur le terrain économique. L'accent doit être mis sur les nations et leurs Parlements. Selon Fortuyn, on pouvait aisément se passer du Parlement européen, politiquement impuissant et non enraciné dans la population²¹. Les LPF ont adopté l'analyse de Fortuyn. Seule son idée de remplacer avantageusement le Parlement européen par un Sénat de députés provenant des Parlements nationaux²² n'était pas reprise comme telle dans le programme électoral – peut-être le parti trouvait-il trop difficile de mobiliser les citoyens pour les élections d'un parlement qu'il voulait supprimer.

Les eurosceptiques de l'alliance orthodoxo-chrétienne, Christen Unie-SGP ont une base religieuse. Tout comme le SP et les LPF, ces calvinistes déclarés rejettent sans équivoque l'idée même d'une Europe unie. Ils ont accepté jusqu'à un certain point l'intégration progressive mais s'opposent aux formes de collaborations européennes qui affectent l'autonomie nationale et l'identité culturelle des Pays-Bas: «Pour nous, il ne s'agit pas d'une Union étatique européenne, mais bien d'une Union dont les Etats membres restent les noyaux politiques». Bruxelles devrait se limiter aux tâches essentielles. En revanche, la police et la justice devraient collaborer plus étroitement au sein de l'Union européenne.

5. La campagne électorale de 2004

A l'origine, on avait pensé organiser, parallèlement aux élections européennes, un référendum portant sur la Constitution européenne (à savoir les propositions de la Convention sur l'avenir de l'Europe). Une proposition de référendum émise par D66 ainsi que deux partis de l'opposition, GroenLinks et le PvdA fut acceptée en novembre 2003 par la seconde chambre, malgré les réticences du cabinet Balkenende. Les partisans du référendum espéraient que son organisation concomitante aux élections européennes augmenterait la participation au scrutin. Lorsqu'en décembre 2003 le sommet européen des chefs d'Etat et de gouvernement ne parvint pas à trouver un accord sur la Constitution, le référendum fut reporté.

Le PvdA et les autres partis de gauche de l'opposition essayèrent de combiner critiques sur la politique intérieure et campagne européenne. Ils s'opposèrent au programme budgétaire restrictif du cabinet Balkenende, imposant la modération, et incitèrent à sanctionner le gouvernement. Le prolongement possible de la présence de troupes néerlandaises en Irak figurait aussi parmi les thèmes de campagne. Les têtes de listes des partis établis s'efforcèrent de clarifier leurs différences programmatiques sur l'Europe.

Ils ont manifestement cherché la confrontation pour intéresser les électeurs au scrutin, ce qui devait accroître la participation. «Les eurocampagnes doivent être politisées», prétendait un membre éminent du VVD²³. «Nous devons clairement mettre en évidence les contradictions», déclarait Vanden Bos, député européen et dirigeant de D66, ajoutant toutefois «que c'était ennuyeux parce que les différences au niveau européen étaient moins importantes qu'au niveau national»²⁴.

Selon les médias, les partis n'ont pas vraiment réussi à susciter une réaction. Un quotidien de province a même parlé de «campagne calme»²⁵. Cela est exact pour les grands partis établis, compte tenu de leur vision positive de l'intégration européenne. La critique adressée à l'Union européenne est alors uniforme et peu spécifique: l'UE devrait devenir plus démocratique et moins bureaucratique, plus transparente et moins dépensière. De plus, elle devrait laisser aux Etats membres ce qui peut être résolu au niveau national. La question de savoir quels domaines devaient être réglés à La Haye ou à Bruxelles a pu révéler des sensibilités différentes. Pour le CDA, la politique néerlandaise, tolérante et libérale en matière de drogues douces, ne cadre pas du tout avec la politique européenne en matière de criminalité transfrontières. Mais la plupart des autres partis ne partageaient pas ce point de vue²⁶.

La question d'une campagne morne reste toutefois entière, surtout si on la compare aux élections européennes précédentes. L'eurosepticisme s'est amplifié face aux projets d'élargissement géographique et d'«approfondissement» des compétences de l'Union européenne et il a certainement animé le débat politique. Lors de discussions sur des sujets concrets, les différences entre les partis établis et les euroseptiques étaient nettes. Ainsi le CDA, le PvdA et D66 avaient-ils annoncé leur soutien à la Constitution européenne alors que GroenLinks était plus réservé et que le VVD préférait pas de constitution «plutôt qu'une mauvaise»²⁷. Pour leur part, les partis euroseptiques de principe rejetaient résolument la Constitution sur la base d'arguments attendus tels, pour la CU/SGP, le fait que «l'Union européenne n'était pas un Etat et n'avait donc pas besoin d'une constitution». Pour le SP, la Constitution était

surtout tournée vers la puissance militaire et donnait la priorité à la libre concurrence et pour les LPF, il s'agissait d'un pas supplémentaire vers une fédération européenne.

Le même phénomène se produit à propos de l'entrée éventuelle de la Turquie dans l'Union européenne. La plupart des partis établis sont partisans de cette adhésion, pour autant que la Turquie remplisse les critères de Copenhague en matière de démocratie et d'Etat de droit. GroenLinks était même très enthousiaste: «Bon pour la population turque, bon pour l'Europe et bon pour les Néerlandais turcs», selon Lagendijk, le député européen qui avait aussi présidé la délégation Turquie du Parlement européen. Comme sur la Constitution européenne, le VVD est très réticent sur ce point. Les libéraux estiment que la Turquie est «loin d'être prête pour le début des négociations»²⁸.

Par principe, les partis eurosceptiques, tels que la CU/SGP et les LPF, sont de farouches opposants à l'adhésion de la Turquie musulmane, qui est située en grande partie en Asie. L'UE ne devrait dépasser ni le Bosphore ni l'Oural, déclarent les LPF. En revanche, le SP y est favorable pour autant que la Turquie réponde à toutes les conditions.

6. Les résultats des élections

Tableau 3
Résultats des élections pour la seconde chambre (TK)
et le Parlement européen (PE)(%), 1998-2004

| | <i>TK 1998</i> | <i>PE 1999</i> | <i>TK 2002</i> | <i>TK 2003</i> | <i>PE 2004</i> |
|---------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| CDA | 18,4 | 26,9 | 27,9 | 28,6 | 24,4 |
| PvdA | 29,0 | 20,1 | 14,9 | 27,3 | 23,6 |
| VVD | 24,7 | 19,7 | 15,4 | 17,9 | 13,2 |
| D66 | 9,0 | 5,8 | 5,1 | 4,1 | 4,2 |
| GroenLinks | 7,3 | 11,8 | 7,0 | 5,1 | 7,4 |
| SP | 3,5 | 5,0 | 5,9 | 6,3 | 7,0 |
| ChristenUnie (SGP*) | 5,1 | 8,7 | 4,2 | 3,7 | 5,9 |
| LPF | - | - | 17,0 | 5,7 | 2,5 |
| LN | - | - | 1,6 | 0,4 | - |
| Europa Transparant | - | - | - | - | 7,3 |
| Autres | 3,1 | 1,9 | 0,7 | 0,9 | 4,4 |
| Participation | 73,3 | 30,0 | 79,1 | 80,0 | 39,3 |

(*) En 1998 et 1999, il s'agit du total des voix du SGP, du GPV et du RPF. Pour 2002, 2003 et 2004, il s'agit du total des voix de la ChristenUnie et du SGP.

Source : CBS. Voir <http://statline.cbs.nl/StatWeb/Selection/Applet/SelectPage.asp>

Le système électoral néerlandais est fondé sur une proportionnelle intégrale, avec un seuil électoral bas. Pour le parlement provincial constitué de 150 membres, un parti a besoin de 0,67% des voix pour obtenir un siège. Lors des élections européennes, le même système est d'application, bien que le seuil du vote se situe plus haut. En 1999, les Pays-Bas disposaient de trente et un sièges européens. En d'autres termes, il fallait 3,2% pour qu'un parti décroche un siège. Compte tenu de l'élargissement,

le nombre de sièges néerlandais au Parlement européen est tombé à vingt-sept ; d'où une augmentation du seuil d'éligibilité à 3,7%. Cet accroissement n'a pas fait fuir les nouveaux venus : le nombre de partis en lice est passé de onze à quinze ²⁹.

En dépit du fait que le CDA a devancé le PVDA et est redevenu le premier parti, il s'avère être le perdant sur plusieurs plans. D'une part, les démocrates chrétiens n'ont jamais obtenu un score aussi bas à l'occasion d'une élection européenne. D'autre part, ils sont en net recul par rapport à leurs résultats aux élections nationales de 2002 et 2003 (voir tableau 3). Pour le VVD, les élections sont catastrophiques. Tout comme le CDA, les libéraux ont réalisé leur plus mauvaise performance depuis 1979 et ils ont aussi beaucoup perdu par rapport au scrutin législatif de 2003. Nombre de libéraux ont imputé ce recul à des querelles internes, telles la dispute publique entre l'ancien chef du parti Dijkstal et le second président de la Chambre, Van Aartsen, à propos de l'orientation du parti, ou encore la démission, une semaine avant les élections, du secrétaire d'Etat à l'Enseignement, Nijs. Pour D66, le résultat est ambivalent : il enregistre une perte par rapport à l'élection européenne de 1999 mais il retrouve des couleurs si l'on se réfère à son score catastrophique de janvier 2003 aux élections nationales.

Ensemble, le CDA, le VVD et D66, les trois formations du gouvernement, perdent environ un cinquième de leurs électeurs. Le PVDA, qui a vainement essayé de transformer les élections européennes en vote de défiance à l'égard de la coalition gouvernementale de centre-droit, a voulu ainsi prouver qu'il avait raison et que le cabinet Balkenende avait perdu son assise. « Si ceci n'est pas un signal, alors je ne sais pas ce que c'est », a ainsi affirmé Bos, son dirigeant ³⁰.

Mais les sociaux-démocrates ont dû admettre qu'ils ont surtout bénéficié de l'effet « deuxième ordre » de l'élection, qui favorise les partis d'opposition. Certes, le PVDA a obtenu de meilleurs résultats en juin 2004 que lors des élections européennes de 1999, mais il est aussi en recul par rapport à sa performance de 2003. Pour sa part, GroenLinks a quelque peu amélioré son score de 2002 et 2003, mais par rapport aux élections européennes de 1999, il a beaucoup régressé.

Quoi qu'il en soit, il est clair que tous les partis gouvernementaux ont réalisé une piètre performance à l'occasion de ces élections européennes, la plus mauvaise depuis 1979.

Compte tenu du recul des partis établis, le scrutin profite surtout aux eurosceptiques. Dans la catégorie des eurosceptiques de principe, le SP s'en sort bien, grâce sans doute à une campagne électorale très réussie (« Envoie un chien de garde à Bruxelles »). Avec 7% des suffrages, cette formation d'extrême gauche a amplifié la progression commencée avec les élections européennes de 1999 et poursuivie lors des scrutins législatifs de 2002-2003.

L'horizon se présente différemment pour l'Union chrétienne/SGP, qui recule fort par rapport à 1999. Elle n'a conservé ses deux sièges que parce qu'elle faisait liste commune avec le CDA. Selon toute vraisemblance, une partie de l'électorat protestant orthodoxe a été choquée par le fait que, juste avant les élections, la problématique des remboursements de frais des parlementaires européens et, entre autres, des députés de l'Union chrétienne/SGP a été écartée du code déontologique respecté par tous les euro-parlementaires néerlandais. Les LPF décrochent aussi un résultat moyen. A

l'évidence, les successeurs de Fortuyn ont dilapidé le capital de sympathie acquis au printemps 2002. Leurs disputes étalées sur la place publique dans le premier cabinet Balkenende ont profondément affecté leur crédibilité.

Dans la catégorie des eurosceptiques pratiques, le *partij voor de dieren* a manqué un siège de quelques voix. En revanche, Europa Transparant est le vainqueur incontesté, avec 7,3% des suffrages et deux sièges. «Ce sont nos voix», remarqua avec jalousie le leader des LPF, Herben³¹. Il n'avait pas tout à fait tort, car bien que Europa Transparant se soit efforcé de mobiliser les électeurs sur un sujet européen, on peut relever de grandes similitudes entre les prestations de Fortuyn lors des élections de la seconde Chambre en mai 2002 et celles de van Buitenen à l'occasion des élections européennes de juin 2004. Tous deux ont délivré un message *anti-establishment* politique – à La Haye comme à Bruxelles. L'élite n'écouterait pas les électeurs et se partagerait les emplois (Fortuyn); elle gaspillerait l'argent des contribuables, voire même le détournerait (van Buitenen). Certes, il s'agit de deux personnalités totalement différentes : le Fortuyn flamboyant et charismatique tranche avec un van Buitenen pâle et parfois ennuyeux – qui dit lui-même «qu'il n'obtiendrait rien grâce à son physique»³², mais tous deux sont parvenus à attiser par leur discours la méfiance latente contre les politiques établis et leurs partis.

Comme au temps de la coalition violette dans les années quatre-vingt-dix, il était question d'un large consensus politique et de choix limités pour l'électorat. Les options aux élections de 2004 étaient elles aussi réduites (du moins au sein de l'ordre politique traditionnel). Au cours de la décennie précédente, lorsque les ex-ennemis du VVD et du PvdA collaboraient et gouvernaient avec D66, le CDA était dans une large mesure d'accord avec la politique gouvernementale. En 2004, les partis gouvernementaux ont – comme ils l'ont fait pendant des décennies – soutenu dans les grandes lignes le projet d'intégration européenne, en matière d'élargissement comme d'approfondissement. Il ne restait aux électeurs eurocritiques qu'à rester chez eux (comme ils l'avaient de plus en plus fait jusqu'en 1999) ou à voter pour un parti eurosceptique – en 2004, il y en eut beaucoup plus qu'auparavant³³.

7. Conclusion

Selon le politologue canadien Harmsen, il faut analyser le scrutin hollandais de 2004 moins comme une élection de deuxième ordre «*but rather as more of a secondary confirmation of the national political trends manifested in the 2002 and 2003 parliamentary elections*»³⁴. En effet, les élections européennes correspondent à un modèle formé lors des élections précédentes aux Pays-Bas – et surtout des élections de la seconde chambre et des conseils communaux de 2002.

Ces élections sont caractérisées par une plus grande participation (pour la première fois depuis le milieu des années quatre-vingt³⁵; voir tableau 1), combinée à un pourcentage de voix relativement élevé obtenu par les populistes parfois, et en tout cas par les partis *anti-establishment* – qui, ensemble, décrochent environ 20% des voix³⁶. En mai 2002, les LPF étaient en mesure de mobiliser nombre de voix protestataires.

A l'origine, le SP sembla pouvoir reprendre ce rôle en janvier 2003. Un mois avant les élections, ce parti obtenait environ 15% dans les sondages. Mais dans les

dernières semaines précédant le scrutin, les sociaux-démocrates avaient pu arrêter leur spirale descendante grâce au charisme d'un nouveau leader et à la course au coude à coude avec le CDA, dans laquelle il était impliqué. L'enjeu était désormais de savoir qui serait le parti le plus important et pourrait dès lors prendre l'initiative de former un gouvernement.

La participation plus importante semble avoir un rapport avec une tendance à la repolitisation de la politique néerlandaise. Après la convergence idéologique et le consensus politique des années quatre-vingt-dix, les conflits semblent retrouver place lors des élections à la chambre de 2002 et 2003 : autour de la politique migratoire (une politique d'admission restrictive ou ouverte aux demandeurs d'asile, l'intégration forcée ou volontaire des allochtones déjà présents), mais aussi des questions économiques et sociales classiques (par exemple, des économies dans la sécurité sociale vs l'augmentation des dépenses publiques). Parallèlement, s'ajoutent l'opposition encore plus forte – en tout cas en 2002 – entre les partis gouvernementaux et les partis de protestation et/ou populistes, et une contradiction qui s'était déjà manifestée dans le courant des années quatre-vingt-dix avec l'entrée de groupements politiques locaux s'opposant principalement aux grands partis nationaux. Cette lutte entre *Old Politics* et *New Politics* a aussi mené à un engagement plus grand et une participation plus importante.

En ce qui concerne leur contenu, les élections européennes de 2004 pourraient avoir été les plus européennes depuis 1979. Les différences d'opinion entre partis politiques néerlandais – c'est-à-dire entre les grands partis établis au centre, d'un côté, et les petits partis eurosceptiques en périphérie de l'éventail politique, de l'autre – furent plus importantes que jamais. Quel que soit le degré d'europanisation des élections, le résultat en revanche correspondait parfaitement à la tendance nationale de politisation et de critique populiste de l'*establishment* politique et des partis établis. Le mécontentement s'est dirigé contre les partis nationaux et La Haye comme symbole de la politique nationale et, en juin 2004, contre le «Bruxelles» bureaucratique et gaspilleur. Le mécontentement d'une partie de l'électorat néerlandais semble trouver son origine principalement dans les évolutions à l'intérieur des frontières nationales.

Notes

¹ «PvdA claimt winst op Balkenende. Klokkenluiders van Buitenen stoïcijns over enorme succes», *Trouw*, 11 juin 2004.

² «Commentaire : Nederland stemt Europees», *Trouw*, 11 juin 2004.

³ J.I.H. JANSSEN, *Publieke steun voor de Europese Unie. Analyse van de publieke opinie in 12 lidstaten, 1952-1998*, Maastricht, 2001, p. 135.

⁴ R. HARMSSEN, «Eurocepticism in the Netherlands: Stirrings of Dissent», *European Studies*, 20, 2004, p. 103-109.

⁵ J.I.H. JANSSEN, *Publieke..., op. cit.*, p. 135.

⁶ P. TAGGART, «A touchstone of dissent: euroscepticism in contemporary Western European party systems», *European journal of political research*, 33/3, 1998, p. 364-365.

⁷ Cette détermination de couleur n'est pas sans risques; voir H. BINNEMA, «Het Euro-optimisme van GroenLinks», *De Helling*, 3, 2003, p. 26-28.

⁸ *Handelingen van de Tweede Kamer*, 21 november 2001, 26-1872.

⁹ *Ibid.*, 26-1875.

¹⁰ *Ibid.*, 26-1880.

¹¹ B.H. DE BOER, A.P.M. LUCARDIE, I. NOOMEN et G. VOERMAN, «Kroniek 1999. Overzicht van de partijpolitieke gebeurtenissen van het jaar 1999», *Jaarboek 1999 Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen*, Groningen, 2000, p. 18-19 et 84-85; voir aussi H. VAN DER KOLK, «The Netherlands», in J. LODGE, *The 1999 Elections to the European Parliament*, New York, Palgrave, 2000, p. 165-167.

¹² Voir aussi P. TAGGART, *op. cit.*

¹³ Ceux-ci sont rassemblés dans le recueil : H. PELLIKAAN, J. VAN HOLSTEYN (ed.), *Verkiezing van het Europese Parlement 10 juni 2004. Verkiezingsprogramma's*. Bijeengebracht door het Departement Politieke Wetenschap van de Universiteit Leiden, Amsterdam, 2004.

¹⁴ En d'autres termes, il n'existe nulle part ailleurs dans l'Union européenne de plus grand parti de gouvernement qui soit eurosceptique. Voir P. TAGGART, *op. cit.*

¹⁵ P. VAN BUITENEN, *In de loopgraven van Brussel. De slag om een transparant Europa*, Baarn, 2004. A propos de ses révélations dans les années quatre-vingt-dix, il écrivit *Strijd voor Europa*, z.pl., 1999.

¹⁶ A. DIEKMAN, «Paul van Buitenen: «Ik ben een actievoerder op een kieslijst»», *De Volkskrant*, 28 février 2004.

¹⁷ M. DE WAARD, «Niet knap, geen geld – toch winnaar», *NRC Handelsblad*, 11 juin 2004.

¹⁸ J. MARIJNISSEN, *Nieuw optimisme*, Soesterberg, 2003, p. 89.

¹⁹ A.P.M. LUCARDIE, G. VOERMAN, «Liberaal patriot of nationaal populist? Het gedachtegoed van Pim Fortuyn», *Socialisme & Democratie*, 59/4, 2002, p. 32-42; aussi «Verschenen», *Samenleving en politiek*, 9/6, 2002, p. 53-62; R. HARMSSEN, *op. cit.*, p. 115-120.

²⁰ W.S.P. FORTUYN, *Zielloos Europa. Tegen een Europa van technocraten, bureaucratie, subsidies en onvermijdelijke fraude*, Utrecht, 1997, p. 104.

²¹ W.S.P. FORTUYN, *Beklemmend Nederland*, Utrecht, 1995, p. 193.

²² W.S.P. FORTUYN, *De puinhopen van acht jaar Paars*, Rotterdam, 2002.

²³ J.C. VAN BAALLEN, Tweede-Kamerlid voor de VVD. F. VAN STRAATEN, «Spotjes, affiches en havendagen. Nederlands prestige als voorzitter EU staat op het spel», *NRC Handelsblad*, 25 mai 2004.

²⁴ B. VAN DER VELDEN, «De Brusselse staat», *NRC Handelsblad*, 29 septembre 2003.

²⁵ R. VAN DEN BOOGAARD, «Bot gooit knuppel in het hoenderhok. Lijsttrekkers verdeeld over idee bevoegdheden Europa te beperken», *NRC Handelsblad*, 3 juin 2004.

²⁶ Le CDA trouva un soutien dans la ChristenUnie/SGP, eurosceptique.

²⁷ «Europese verkiezingen», *NRC Handelsblad*, 7 juin 2004.

²⁸ *Ibid.*

²⁹ Ici, les listes communes GPV/SGP/RPF en 1999 et ChristenUnie/SGP en 2002 sont comptées les deux fois pour une.

³⁰ «PvdA claimt winst op Balkenende. Klokkenluider van Buitenen stoïcijn over enorme succes», *Trouw*, 11 juin 2004.

³¹ E. KALSB, «Alleen VVD teleurgesteld op bal der verliezers. Lijsttrekkers omarmen gedachtegoed van winnaar verkiezingen», *NRC Handelsblad*, 11 juin 2004.

³² «van Buitenen wint, coalitie verliest. Opkomst bij EP-verkiezingen voor het eerst sinds 1979 weer omhoog», *Reformatorisch Dagblad*, 11 juin 2004.

³³ Voir aussi R. MOERLAND, «van Buitenen in rol Fortuyn», *NRC Handelsblad*, 11 juin 2004.

³⁴ R. HARMSSEN, «2004 European Parliament election briefing n° 17. The European Parliament election in the Netherlands, June 10, 2004», p. 12. (www.sussex.ac.uk/sci/documents/epem-ep2004-netherlands.pdf).

³⁵ Excepté les élections municipales de 1994.

³⁶ Les résultats de l'Union chrétienne/SGP ne sont pas compris dans ce pourcentage. Bien que, nous l'avons vu, ces partis soient certainement eurosceptiques, il ne faut sûrement pas les considérer comme étant dirigés contre l'*establishment* des partis politiques – ils en font même plutôt partie.

Les élections européennes au Luxembourg

Une société entre europhilisme et euroscepticisme

Philippe POIRIER

1. Introduction

Le Luxembourg, membre fondateur de l'Union européenne – qui aujourd'hui est avec Malte l'un de ses plus petits Etats membres (439 539 habitants en 2001) – s'est distingué lors des élections européennes du 13 juin 2004. Alors que les partis politiques au pouvoir dans l'Union, indépendamment de leur couleur politique, étaient sanctionnés (parfois lourdement comme en Allemagne, en France, en Pologne et au Royaume-Uni), la formation du Premier ministre sortant – le parti chrétien social (PCS) membre du parti populaire européen (PPE) – a non seulement progressé par rapport aux européennes de juin 1999 mais aussi enregistré son meilleur résultat depuis l'organisation de la première élection au suffrage universel direct du Parlement européen en 1979. Les chrétiens sociaux ont obtenu 37,14% des suffrages exprimés et un siège supplémentaire, soit trois sur six. Second fait marquant, pour la première fois depuis 1945, l'un des trois partis constituant habituellement le gouvernement de coalition – en l'occurrence le parti démocratique (PD) membre de l'Alliance des démocrates et des libéraux pour l'Europe (ALDE) – a été dépassé par un parti qui avait été toujours rejeté dans l'opposition, les Verts, membre du parti vert européen (PVE). Le PD, parti junior de la coalition sortante, a obtenu 14,87% des suffrages pour 15,02% aux Verts. Chacun décroche un siège. Troisième fait marquant, le principal parti d'opposition, le parti ouvrier socialiste luxembourgeois (POSL), membre du parti socialiste européen (PSE), n'est pas parvenu à enrayer son déclin électoral amorcé depuis 1989 à ce type de scrutin. La formation sociale-démocrate a remporté 22,06% des suffrages exprimés contre 23,58% en 1999 et 29,9% en 1984. Ce faisant, elle a perdu l'un des deux sièges qu'elle détenait au profit de la formation démocrate chrétienne. Quatrième fait marquant, l'ADR, devenu membre de l'Union de l'Europe des nations (UEN) en 2003, n'est pas parvenue à acquérir un siège au Parlement

européen en recevant seulement 8,04% des suffrages exprimés, en recul de 0,9 point par rapport à 1999. Dernier fait significatif, le taux de participation électorale était particulièrement haut puisque 91,34% des inscrits se sont rendus aux urnes contre 45,7% en moyenne dans l'Union européenne ¹.

Résultats aux élections européennes luxembourgeoises

| | <i>Autres extrêmes gauches</i> | | <i>Divers</i> | | | | <i>Divers Extrêmes droites</i> | | |
|------|--------------------------------|--------------|---------------|----------------|-----------|------------|--------------------------------|----------------|----------------|
| | <i>PCL-LG</i> | <i>Verts</i> | <i>POSL</i> | <i>gauches</i> | <i>PD</i> | <i>PCS</i> | <i>ADR-5/6^e</i> | <i>droites</i> | <i>droites</i> |
| 1979 | 1,5 | 5,0 | 21,6 | 7,0 | 28,1 | 36,2 | | 0,6 | |
| 1984 | 0,4 | 4,1 | 6,1 | 29,9 | 2,5 | 22,1 | 34,9 | | |
| 1989 | 0,9 | 4,7 | 10,4 | 25,4 | | 20,0 | 34,9 | | 3,1 |
| 1994 | 1,8 | 1,6 | 10,9 | 24,8 | | 18,8 | 31,5 | 6,9 | 2,1 |
| 1999 | | 2,8 | 10,7 | 23,6 | 1,8 | 20,5 | 31,7 | 9,0 | 2,4 |
| 2004 | | 2,9 | 15,0 | 22,1 | | 14,9 | 37,2 | 8,0 | |

Le contraste saisissant entre le résultat des élections européennes au Luxembourg et celui des autres Etats membres de l'Union tient avant tout à la structuration particulière du système politique luxembourgeois. Plus particulièrement en ce qui concerne la médiation ², la participation politique et le système électoral. Qui plus est, ce résultat ne peut être apprécié à sa juste valeur qu'à partir du moment où l'on reconnaît le positionnement original de la société grand-ducale vis-à-vis de la construction européenne. En effet, bien que cette dernière apparaisse comme l'une des sociétés les plus europhiles de l'Union, elle n'en est pas moins traversée par des interrogations sur son avenir identitaire et économique d'autant plus avec l'élargissement, la mise en place d'un espace de liberté, de sécurité et de justice, les tentatives d'harmonisation fiscale et l'approbation par référendum – pour la première fois depuis 1937 – d'un texte portant sur le fonctionnement de sa démocratie, en l'occurrence le traité constitutionnel pour l'Union européenne. Enfin, comme depuis 1979, les élections européennes au Luxembourg se déroulent toujours le même jour que les élections législatives ³, les européennes peuvent être caractérisées d'« élections de second ordre » ⁴.

2. Les modalités du vote et de la distribution des sièges

A. Les électeurs

Selon la loi électorale modifiée en date du 18 février 2003, pour être électeur aux européennes, il faut être Luxembourgeois ou ressortissant d'un autre Etat membre de l'Union européenne, être âgé de dix-huit ans accomplis au jour des élections, jouir des droits civils et ne pas être déchu du droit de vote dans l'Etat membre de résidence ou dans l'Etat membre d'origine. Le vote par correspondance est autorisé.

Pour les ressortissants communautaires, il faut être domicilié dans le grand-duché et y avoir résidé, lors de la demande d'inscription sur la liste électorale, pendant cinq années au minimum. Cependant, les électeurs membres d'un autre Etat de l'Union qui, en raison de leur résidence en dehors de leur Etat d'origine ou de la durée de cette résidence, n'y ont pas le droit de vote, ne peuvent se voir opposer cette condition ⁵.

La qualité d'électeur est constatée par l'inscription sur les listes électorales. Elle est automatique pour les Luxembourgeois. Elle se fait sur une base volontaire pour les citoyens communautaires⁶. Le vote est obligatoire pour tous les Luxembourgeois et les communautaires inscrits. La nouvelle loi électorale a relevé l'âge pour le vote obligatoire, passant de soixante-dix à soixante-quinze ans. Le délai de résidence obligatoire pour avoir la qualité d'électeur a été ramené de sept à cinq ans et pour être éligible de dix à cinq ans. Cette modalité imposée aux ressortissants communautaires a pour fondement le régime dérogatoire accordé au Luxembourg par la directive européenne 93/109/CE⁷. Par la suite, les différents Conseils européens ont accordé le maintien de cette disposition au grand-duché eu égard à la proportion exceptionnellement élevée (plus de 20% et croissante) de ressortissants communautaires sur son territoire.

Outre le délai de résidence, une disposition permettant de prendre des mesures appropriées « en matière de composition des listes des candidats et visant notamment à faciliter l'intégration des citoyens de l'Union non nationaux » (article 14 (1), dernier alinéa de la directive) fut également prévue. Selon la loi du 28 janvier 1994 (article 106, al. 5), une liste ne peut majoritairement être composée de candidats ne possédant pas la nationalité luxembourgeoise⁸.

Pour éviter le développement excessif de groupuscules fantaisistes, deux cent cinquante signatures de soutien pour la présentation des listes de candidatures sont exigées (cent à l'origine et actuellement cent pour les législatives). Notons que le Luxembourg fut toutefois l'un des premiers Etats à permettre le vote des ressortissants étrangers, et ce dès les premières élections européennes intervenant après l'adoption par tous les Etats membres du traité de Maastricht en 1994. Cette promptitude fut sévèrement critiquée par la Chambre des fonctionnaires et employés publics, organe consultatif qui aujourd'hui représente près de 40% des électeurs. Qui plus est, ladite Chambre – première institution luxembourgeoise à avoir adopté des positions franchement souverainistes – jugea que l'élargissement du corps électoral aux ressortissants communautaires signifiait en fait que la fonction publique ne serait plus réservée aux nationaux.

Alors dans l'opposition, le PD n'était pas exempt non plus d'ambiguïtés sur le droit de vote accordé aux ressortissants communautaires. Dans une question adressée au gouvernement, son leader parlementaire de l'époque, Henri Grethen, rappela que d'éminents constitutionnalistes luxembourgeois jugeaient qu'accorder des droits politiques aux étrangers sans modifier la constitution luxembourgeoise équivalait à sa violation⁹.

Au contraire, à l'exemple du Conseil constitutionnel français et du Conseil d'Etat belge, le Conseil d'Etat luxembourgeois – seconde chambre législative n'ayant le pouvoir que d'émettre un avis sur tous les projets et propositions de loi, sur les amendements y afférents – confirma dans son avis que l'institution du droit de vote et d'éligibilité aux élections au Parlement européen par l'article 19 (anciennement 8B) du traité sur l'Union européenne ne soulevait pas au grand-duché de Luxembourg de problèmes constitutionnels¹⁰. Pour autant, la Haute Chambre exprima des réserves quant à la rapide transposition de la directive en droit national luxembourgeois¹¹.

Lors des premières élections européennes ouvertes aux ressortissants communautaires en 1994, le pourcentage d'électeurs communautaires était de 3,04% ¹². Il était de 4,28% pour les élections européennes de 1999 ¹³. En 2004, alors que près de 36,04% de la population adulte en âge de voter était étrangère, le pourcentage d'inscrits était de 5,04% ¹⁴. Le différentiel important entre le potentiel et le nombre d'inscrits a été critiqué à plusieurs reprises au sein du parlement luxembourgeois notamment quant aux conditions d'inscription jugées par l'opposition d'alors, notamment écologiste, comme non incitative, et ce dès 1994 ¹⁵.

Qui plus est, l'unique représentant de l'extrême gauche exprima son inquiétude sur le fait que le gouvernement n'avait consulté que les partis politiques représentés à la Chambre des députés. Ce que confirma Jacques Poos, le ministre socialiste des Affaires étrangères de l'époque ¹⁶. Le gouvernement rappela toutefois qu'une information adéquate en français, allemand, anglais, portugais et italien aux nouveaux électeurs potentiels serait diffusée dans des délais tels, qu'ils disposeraient en temps utile des informations relevantes les concernant ¹⁷.

Toutefois, en 1999, le gouvernement admit qu'il était incapable d'estimer le nombre potentiel d'électeurs étrangers étant donné que le ministère de l'Intérieur ne disposait pas de chiffres relatifs au nombre de ressortissants communautaires résidant au grand-duché et du fait que les listes électorales étaient tenues auprès des communes et qu'il n'existait pas de liste unique ¹⁸. Il insista toutefois sur le fait que le ministère de l'Intérieur distribuerait aux communes une nouvelle brochure d'information pour les prochaines élections européennes et communales avant la fin de l'année 1997, soit dix-huit mois avant les élections.

Pour les élections européennes de 2004, le gouvernement luxembourgeois distribua aussi des imprimés spéciaux pour formuler la demande d'inscription à tous les ressortissants non luxembourgeois de l'Union européenne auprès des administrations communales en novembre 2003 dans les langues déjà susmentionnées. A compter du 1^{er} novembre, le délai d'inscription pour les élections européennes de 2004 était fixé jusqu'au 31 mars 2003. La campagne lancée par le gouvernement par le biais du Commissariat du gouvernement aux étrangers, « Voter pour faire bouger, bouger pour faire voter », visant à promouvoir l'inscription sur les listes électorales pour les élections européennes était couplée avec celle pour les élections communales prévues en octobre 2005.

Pour autant, le Conseil d'Etat ne manqua pas de relever dans son avis que le délai imparti aux ressortissants des nouveaux pays membres risquait de les exclure par manque d'information puisqu'ils pouvaient s'inscrire seulement auprès de leur commune de résidence avant le 13 mars 2004 alors que la loi datait du 13 février ¹⁹. Huit mille électeurs étaient concernés, soit 2,45% de l'ensemble des électeurs potentiels selon le recensement de la Commission européenne déjà cité.

Finalement, pour les élections européennes, 11 680 personnes d'origine étrangère étaient inscrites sur les listes électorales en date du 31 mars 2004, ce qui constituait une hausse de 19% par rapport à 1999 (9 811 inscrits). Le poids de l'électorat étranger par rapport à l'électorat total était de 5,04% alors qu'il sera de 15,4% aux prochaines communales d'octobre 2005 ²⁰.

B. Répartition des ressources politiques

Contrairement à l'Allemagne, où la création de partis politiques fait l'objet d'un article de la loi fondamentale (article 21), et à la France, où la légitimité des partis est affirmée à l'article 4 de la constitution de 1958, la constitution luxembourgeoise ne prévoit aucune disposition à ce sujet²¹. Il n'existe pas non plus de loi sur le financement des partis politiques à proprement parler.

Toutefois, la loi électorale révisée en février 2003 prévoit un financement dans le seul cadre de la campagne des élections législatives et européennes. Pour autant, les ayants droit sont assez peu définis puisque l'article 91 de ladite loi stipule seulement que : « Par parti politique ou groupement de candidats il y a lieu d'entendre l'association de personnes physiques, dotée ou non de la personnalité juridique, qui concourt, dans le respect des principes fondamentaux de la démocratie, à l'expression du suffrage universel et de la volonté populaire de la manière définie dans ses statuts ou son programme... ». En conséquence, l'Etat luxembourgeois assure les frais d'affranchissement postaux d'une seule communication adressée sous forme d'imprimé aux électeurs à chaque parti politique ou groupement de candidats pour autant qu'il présente une liste complète de candidats dans la circonscription électorale unique et qu'il ait recueilli au moins cinq pour cent des suffrages valables. Ensuite, une dotation n'est allouée que si le parti ou groupement de candidats obtient aux élections législatives au moins un siège et aux élections européennes au moins 5% des suffrages exprimés. Le montant de la dotation est forfaitaire. Les partis ou groupements obtenant au moins 5% des suffrages exprimés au niveau national, reçoivent 12 500 euros ; 25 000 euros pour les partis ou groupements obtenant au moins 10% des suffrages exprimés au niveau national, etc. Finalement, un montant supplémentaire de 12 500 euros est alloué par député européen élu²².

A cette disposition législative s'ajoute la signature d'un accord politique non contrevenant entre toutes les formations politiques avant chaque élection législative et européenne, généralement six mois avant l'échéance. Le 3 février 2004, à l'exception du mouvement La Gauche²³, tous les partis représentés au Parlement luxembourgeois en plus du parti communiste luxembourgeois (PCL) ont signé une telle convention mais sans y inclure une limitation précise des dépenses de campagne. Le PD s'y était opposé prétextant que l'on ne connaissait pas tous les éléments qui seraient pris en compte en matière de dépenses électorales²⁴.

Le financement public et privé des partis politiques dans le cadre des élections ou en dehors est pourtant une question lancinante dans le débat public²⁵. En 1998, deux propositions de loi furent soumises au Parlement. L'une émanant du président du groupe ADR, Robert Mehlen, portant réglementation du financement des partis et des campagnes électorales. L'autre provenant de Jean Asselborn, alors président du groupe parlementaire socialiste sur le remboursement partiel des frais des campagnes électorales. La proposition socialiste limitait l'intervention de l'Etat à une participation au coût des campagnes électorales se rapportant aux élections législatives et européennes, alors que la proposition de l'écu souverainiste dépassait largement ce cadre, en y incluant la campagne pour les élections communales et, différence plus fondamentale, elle prévoyait une participation importante de l'Etat aux frais de fonctionnement des partis en dehors des campagnes électorales.

Sur ce dernier point, le Conseil d'Etat jugea que le financement du fonctionnement normal d'un parti risquait de « créer une dépendance des formations politiques à l'égard du financement public qui peut attenter à leur liberté d'action ». En plus, elles couraient, selon la « haute corporation », le risque « d'être identifiées à des institutions publiques »²⁶. Par conséquent, le gouvernement fit adopter une loi en janvier 1999 sur le financement public des seules campagnes électorales plus ou moins conforme à la proposition socialiste et dont les principales dispositions furent incluses dans la loi du 18 février 2003²⁷.

Dans leur prise de position, adressée au président de la Chambre des députés en date du 24 janvier 2002, les Verts soulignaient « la nécessité de rechercher un maximum de transparence dans le domaine des activités politiques. Face aux discussions et aux scandales qui ont éclaté ces dernières décennies, notamment au sujet du financement des partis, un contrôle du statut et du fonctionnement des partis devient incontournable ». Les Verts précisèrent par ailleurs que « cette loi (d'exécution) devra obliger tous les partis ou groupements politiques à publier leurs comptes annuellement afin de garantir la transparence financière. En plus, les partis devront être tenus à respecter leurs propres statuts, des statuts qu'ils sont libres de choisir eux-mêmes, sous condition que ces derniers respectent les valeurs démocratiques et la constitution... »²⁸.

En janvier 2004, bien que son parti ait refusé de signer la partie sur les dépenses de campagne, Jean-Paul Rippinger, président du groupe parlementaire du PD, déposa une proposition de loi dont l'un des points saillants était le financement des partis politiques. Après en avoir donné une définition, celle-ci prévoyait outre le remboursement partiel des frais des campagnes électorales dans les conditions fixées par la loi y relative du 7 janvier 1999 et reprises au chapitre IX de la loi électorale du 18 février 2003, un financement public pour tout parti politique et pour tout groupe parlementaire ou sensibilité politique en fonction des sièges obtenus. Qui plus est, tout parti politique aurait le droit d'accepter les dons de particuliers ou de personnes morales. Les dons consentis à un parti politique ne pourraient toutefois annuellement dépasser 10 000 euros, indice 100 par donateur. Les dons en liquide et les dons anonymes annuels supérieurs à 1 000 euros, indice 100 ne seraient pas autorisés²⁹. Dans l'accord de coalition signé en août 2004 entre le PCS et le POSL, il est prévu le vote d'une loi sur le financement des partis politiques³⁰.

En l'absence d'un cadre législatif financier précis, les partis politiques ont déclaré avoir consacré entre 10 et 15% de leur budget total de campagne aux seules élections européennes. Selon les chiffres communiqués par les formations politiques, le budget total du PD et du PCS avoisinait les 800 000 euros, celui du parti socialiste ouvrier luxembourgeois 750 000, celui de l'ADR 500 000 et celui des Verts 400 000. Les deux formations d'extrême gauche reconnaissaient avoir dépensé quant à elles moins de 100 000 euros³¹. A l'exception des Verts, aucune formation politique luxembourgeoise n'affirme avoir reçu une aide financière et logistique des partis politiques ou des groupes parlementaires auxquels ils sont rattachés au niveau européen.

3. Les candidatures et les élus

Lors du premier scrutin européen organisé au suffrage universel en 1979, la simultanéité des élections législatives et européennes fut défendue par tous les partis politiques représentés à la Chambre des députés (PCS, PD, POSL, parti social-démocrate, PCL) au motif que la coïncidence n'aurait pas manqué d'augmenter les votes blancs et les bulletins nuls ³².

Au cours de l'enquête préélectorale réalisée par l'Institut luxembourgeois de recherches sociales et d'études de marché (ILRES) avant les élections de juin 2004 dans le cadre du projet Elect 2004 ³³, les personnes interrogées ont pu donner leur avis sur cette correspondance des deux scrutins. En 2004, ils n'étaient « que » 65% à considérer celle-ci comme une bonne chose pour 81% en 1999.

Candidats se présentant aux élections européennes et législatives

| | 1994 | 1999 | 2004 |
|------------------|------|------|------|
| Extrêmes gauches | 8 | | 8 |
| PCL-LG | 10 | 3 | 5 |
| Verts | 5 | 8 | 11 |
| POSL | 11 | 11 | 12 |
| Divers gauches | | 11 | |
| PD | 12 | 12 | 12 |
| PCS | 10 | 7 | 11 |
| Divers droites | 12 | | |
| ADR | 12 | 12 | 12 |
| Extrêmes droites | 11 | | |

Cette correspondance entre scrutins national et européen provoque les doubles candidatures systématiques à l'exception des partis qui ne peuvent espérer une représentation parlementaire aussi bien à la Chambre des députés qu'au Parlement européen (par exemple le mouvement La Gauche, membre du parti de la gauche européenne). Ce fut aussi le cas à leurs débuts, en 1984, des Verts et, en 1989, de l'ADR, le parti eurosceptique luxembourgeois. Toutefois à mesure que le parti écologiste et le parti souverainiste se sont enracinés et ont progressé électoralement, les doubles candidatures sont devenues de plus en plus nombreuses.

Les personnalités qui mènent les listes aux élections européennes pour les trois partis qui se sont toujours succédé en coalition à la tête du gouvernement depuis 1945 – PCS, POSL et PD – prétendent devenir Premier ministre. Ces dernières considèrent l'élection au Parlement européen comme une base de repli pour relancer une carrière politique nationale ultérieurement. C'est aussi un bon test pour la légitimité du Premier ministre sortant puisque celui-ci est candidat pour une circonscription unique alors qu'au niveau des élections législatives, il s'est présenté dans l'une des quatre circonscriptions composant le Luxembourg. C'est aussi une sorte de sas avant une retraite politique définitive.

Les suivants immédiats des têtes de listes, s'ils sont élus à la Chambre des députés – *a fortiori* s'ils ont la possibilité de devenir membres du gouvernement – abandonnent très rapidement leur mandat européen. Ils le conservent jusqu'à la

formation du gouvernement soit un à deux mois après les élections européennes et législatives.

La tentation de renoncer à son siège est d'autant plus forte qu'il a été prévu dès l'origine des suppléants. Lors des débats sur la loi visant à organiser les premières élections européennes au suffrage universel direct en 1979, tous les chefs parlementaires de l'époque estimèrent qu'étant donné qu'un accord politique avait été trouvé à Strasbourg pour déclarer incompatibles le mandat national et le mandat européen, on aurait pu assister à des désistements successifs jusqu'à l'épuisement possible de tous les candidats (dans les faits, il est intervenu « seulement » en 2002) ³⁴. De ce principe de précaution, il est sorti le système actuel, avec des listes de douze candidats pour six mandats. A cela il faut ajouter une disposition supplémentaire prévue à l'article 289 de la loi électorale qui permet à un ministre démissionnaire de redevenir premier suppléant de liste ³⁵.

Par conséquent, ceux qui siègent effectivement au Parlement européen pendant la législature sont des candidats qui sont parmi les moins connus et appréciés des électeurs et qui sont à la merci des leaders politiques nationaux.

Bien qu'ils se soient spécialisés en politique européenne pendant toute une mandature, les eurodéputés luxembourgeois siégeant effectivement ne sont jamais parvenus à être tête de liste aux élections européennes. Souvent, ils n'ont pas réussi à être élus directement au scrutin européen ultérieur. Exception faite des élections de 2004, où l'eurodéputé sortant écologiste, Claude Turmes conduisait la liste aux élections européennes et de Jup Weber en 1999 ³⁶, député écologiste qui décida de mener une liste dissidente (Alliance verte et libérale – ALE). En 1999, le POSL désigna comme animateurs principaux de la campagne électorale, les eurodéputés sortants (à l'époque Ben Fayot et Jacques Poos) mais la liste fut conduite par Robert Goebbels alors candidat au poste de Premier ministre pour le parti.

Plusieurs réformes ont pourtant été proposées pour redorer le blason des élections européennes mais elles sont toutes restées lettre morte. En 1994, le PCS souhaitait l'incompatibilité des candidatures simultanées sur les listes présentées le même jour aux élections législatives et européennes. A ce titre en 1999, le parti chrétien social investit trois candidats qui ne l'étaient pas aux élections législatives. Mais de façon subséquente, il présenta ses « leaders nationaux » aux deux élections. L'un des candidats se présentant aux élections européennes, en l'occurrence l'ancien Premier ministre et président démissionnaire de la Commission européenne Jacques Santer, fut directement élu, ce qui était cependant exceptionnel au vu des résultats des élections depuis 1979, mais non en regard du profil du candidat.

En 1999, le PD voulait que les élections législatives et européennes soient disjointes, plus exactement avancer les élections nationales de trois mois et découpler ainsi les deux scrutins pour rendre plus visibles les élections européennes. Pour autant, les autres partis jugèrent que la double candidature et le « jeu des chaises musicales » risquaient de se reproduire ³⁷.

En 2000, le député social-démocrate Ben Fayot déposa une proposition de loi empêchant le panachage mais laissant la possibilité à l'électeur de donner une voix de préférence. L'électeur aurait pu ainsi exprimer clairement ses souhaits politiques pour l'Union européenne – c'est-à-dire voter pour la formation politique et son

programme et non en fonction de la notoriété nationale de tel ou tel candidat – tout en choisissant lui-même ceux et celles qui seraient allés dans la capitale alsacienne. Dans l'esprit de l'élu socialiste, les électeurs l'auraient sans doute fait au profit d'hommes et de femmes qui se seraient investis réellement et uniquement dans la politique européenne. L'accord de gouvernement négocié en 2004 invite à mettre fin aux doubles candidatures ³⁸.

4. La distribution des sièges et les résultats

Le caractère d'élection de second ordre découle aussi directement du système électoral en vigueur. Le nombre total de suffrages obtenus par chaque parti se compose de suffrages de liste et de suffrages nominatifs, issus de la personnalisation des voix à l'intérieur d'une même liste ou sur plusieurs listes. Or, les suffrages nominatifs, qui progressent sans discontinuité depuis 1979 tant au niveau des élections nationales et européennes (mais stable par rapport à 1999, voir le tableau ci-dessous), ne déterminent pas seulement le rang obtenu par les candidats sur la liste, mais encore le nombre de sièges obtenus par la liste.

Structuration du vote aux élections législatives et européennes

| | <i>Votes de liste</i> | <i>Votes préférentiels</i> |
|--------------|-----------------------|----------------------------|
| Législatives | 54,60 | 45,31 |
| Européennes | 58,25 | 41,75 |

En effet, le mode de calcul et de distribution des sièges s'opère selon la méthode Hagenbach-Bischoff. Plus précisément, le nombre total des suffrages valables des listes est divisé par le nombre des députés à élire augmenté d'un. On appelle nombre électoral le nombre entier qui est immédiatement supérieur au quotient ainsi obtenu. Chaque liste reçoit à la répartition autant de sièges que le nombre électoral est contenu de fois dans le nombre des suffrages qu'elle a recueillis. Toutefois, lorsque le nombre des députés élus par cette répartition reste inférieur à celui des députés à élire, on divise le nombre de suffrages de chaque liste par le nombre des sièges qu'elle a déjà obtenus augmenté d'un. Le siège est attribué à la liste qui obtient le quotient le plus élevé. On répète le même procédé s'il échet. En cas d'égalité de quotient, le siège disponible est attribué à la liste qui a recueilli le plus de suffrages. Les sièges sont attribués, dans chaque liste, aux candidats ayant obtenu le plus grand nombre de suffrages nominatifs ³⁹.

Dans une telle configuration, tous les partis ont donc intérêt à présenter des têtes d'affiche. Aux européennes de 2004, les trois premiers de chaque liste concentraient entre 45% et 60% du total des suffrages nominatifs. Les trois premiers candidats du POSL canalisaient 45,58% du total des suffrages nominatifs de la liste socialiste. Les trois candidats des Verts en obtenaient 59,89%.

Au niveau des candidats qui reçoivent le plus de votes nominatifs par rapport au nombre total, c'est-à-dire toutes listes confondues (voir le tableau ci-dessous), on retrouve le Premier ministre, le vice-Premier ministre et les principaux ministres du gouvernement, immédiatement suivis – grande première – des deux eurodéputés sortants (Claude Turmes, écologiste, et Astrid Lulling, chrétienne sociale ainsi que de

la commissaire européenne en poste, Viviane Reding, aussi démocrate chrétienne). A remarquer aussi, le score « fleuve » de Jean-Claude Juncker, le ministre d'Etat, qui avec 41 535 de votes nominatifs, soit 9,51% de leur total, perçoit le plus grand nombre de ce type de vote depuis la première élection européenne au suffrage universel direct en 1979.

Cet effet de notabilisation, caractéristique fondamentale du système luxembourgeois, doit être cependant atténué pour les élections de 2004. En effet, les partis qui ont remporté les élections nationales et européennes ou qui ont gagné des sièges (le PCS-Les Verts) ont la double particularité que leurs premiers de liste concentrent la plus grande part des votes nominatifs et qu'ils reçoivent beaucoup plus de votes de listes qu'au scrutin précédent. Cette structuration du vote pour les partis vainqueurs ou ascendants signifie, d'une part, que les électeurs se déterminent non seulement par rapport aux personnalités figurant sur la liste, affaiblissant de cette manière les partis politiques dans la fonction traditionnelle du choix du personnel politique, mais aussi par rapport aux valeurs et aux programmes politiques. Dans le sondage post-électoral réalisé dans le cadre du projet Elect 2004 auprès de 1 335 personnes de nationalité luxembourgeoise, 77,7% des personnes interrogées considéraient que les principes de base du parti correspondaient à leurs convictions.

Les partis ayant déjà participé aux gouvernements qui ont été sanctionnés aux élections nationales et européennes comme le PD, ont la particularité de recevoir beaucoup plus de votes nominatifs que de votes de liste. Cette structuration du vote témoigne que les électeurs se déterminent en fonction des politiques publiques décidées.

Les partis n'ayant jamais accédé à des responsabilités ministérielles, comme l'ADR, La Gauche et le PCL, qui ont régressé lors des scrutins nationaux et européen, ont pour originalité d'avoir surtout des votes de listes.

Avec un tel système électoral, la tâche des nouveaux candidats, tout spécialement les candidats communautaires, est rendue très difficile. Les élections européennes tenues après le traité de Maastricht révèlent que ces candidats arrivent toujours en dernière position. En 2004, seuls les partis de la gauche radicale présentèrent des candidats d'origine étrangère (principalement des candidats italiens et portugais eux-mêmes responsables des différentes sections des partis néo-communistes).

Comme le notait le député socialiste Ben Fayot dans sa proposition de loi visant à refonder le mode de désignation des europarlementaires : « L'électeur n'a donc eu qu'une influence très réduite sur la désignation effective des députés » ⁴⁰.

*Evolution du taux de participation aux élections européennes
(Luxembourg et Etats limitrophes)*

| | 1979 | 1984 | 1989 | 1994 | 1999 | 2004 |
|------------------|------|------|------|------|------|------|
| Allemagne | 65,7 | 61,0 | 62,4 | 60,0 | 45,2 | 43,0 |
| Belgique | 91,6 | 92,2 | 90,7 | 90,7 | 90,0 | 90,8 |
| France | 60,7 | 56,7 | 48,7 | 52,7 | 47,0 | 42,8 |
| Luxembourg | 88,9 | 87,0 | 87,4 | 88,5 | 85,6 | 91,7 |
| Union européenne | 63,0 | 61,0 | 58,5 | 56,8 | 49,4 | 45,7 |

A l'image de la Belgique, le Luxembourg se distingue très fortement des autres Etats de l'Union européenne par son taux de participation. Celui-ci est particulièrement élevé puisque 91,34% des inscrits se sont rendus aux urnes. Le vote est obligatoire mais l'obligation ne joue pas pour une bonne part de l'électorat car de fait, l'amende prévue n'est pour ainsi dire jamais infligée au contrevenant. La mobilisation exceptionnelle tient sans aucun doute aussi à la coïncidence avec les élections nationales. Le vote nul ou blanc (voir ci-dessous) est aussi très stable depuis 1979 en dépit des craintes exprimées par le législateur et les organisations militantes défendant le droit de vote des étrangers qui estimaient que la complexité du vote risquait de perturber les nouveaux électeurs (jeunes ou étrangers).

5. La société luxembourgeoise face à l'Union

Traditionnellement, le Luxembourg est l'un des Etats membres de l'Union les plus europhiles. A titre d'exemple, dans le sondage réalisé durant l'été 2004 concernant la Constitution européenne⁴¹, les citoyens habitant au Luxembourg étaient plus favorables à la ratification d'un traité constitutionnel pour l'Europe. 73% des « Luxembourgeois », c'est-à-dire ceux qui sont de nationalité luxembourgeoise et/ou qui sont ressortissants communautaires, étaient d'accord pour affirmer que « sans constitution, l'Union européenne risquait de connaître un blocage de ses institutions ». Pour autant, à mesure que l'Union européenne s'élargit et s'approfondit, une partie de la population, des acteurs socio-économiques, des partis ou parfois même le gouvernement, adoptent parfois des discours qui pourraient être qualifiés d'euroceptiques sinon de souverainistes⁴².

6. La population résidente au Luxembourg et l'Union européenne

Selon l'enquête eurobaromètre administrée au printemps 2004, une majorité des habitants du grand-duché estimait que l'Union européenne jouait d'ores et déjà un rôle positif en ce qui concerne la politique étrangère (59% contre 49% dans l'Union), la défense (57% contre 42%), la protection de l'environnement (49% contre 34%) Autre fait marquant, l'Union monétaire et l'euro constituaient toujours une priorité absolue (88%). 61% des habitants du Luxembourg (Union 50%) jugeaient aussi que l'euro était devenu le premier symbole de l'Union.

Les avis négatifs prévalaient par rapport aux avis positifs en ce qui concerne l'immigration (39% contre 38% dans l'Union), l'inflation (44% contre 31%), la lutte contre le chômage (40% contre 28%) et les impôts (38% contre 26%)⁴³. Plus précisément, les habitants du Luxembourg citaient l'augmentation du trafic de la drogue et du crime organisé (78%), le transfert d'emplois vers d'autres pays membres (73%), une moindre utilisation de la langue maternelle (69%). Venaient ensuite les difficultés potentielles pour les agriculteurs (65%), la perte de pouvoir pour les plus petits Etats membres (59%), la contribution plus élevée pour le budget communautaire (57%), la perte des avantages sociaux (55%) et la perte de l'identité et la culture nationale (52%)⁴⁴.

Les habitants du Luxembourg étaient les plus nombreux à considérer en Europe que la démocratie au niveau de l'Union européenne fonctionnait bien (66% contre 43% dans l'Union). Après les Danois, ils étaient 80% à dire qu'elle fonctionnait bien au

niveau national (54% dans l'Union)⁴⁵. La confiance accordée à la Cour de justice des Communautés européennes – dont le siège est à Luxembourg Ville – était également très forte au Luxembourg (70% déclaraient « avoir plutôt confiance » contre 51% en moyenne dans l'Union). Venaient ensuite le Parlement européen (67% contre 54%), la Banque centrale européenne (66% contre 44%), la Commission européenne (66% contre 48%) et le Conseil des ministres (61% contre 40%)⁴⁶.

En ce qui concerne le Parlement européen, 80% des sondés étaient tout à fait d'accord ou plutôt d'accord pour dire que les élections européennes sont vraiment importantes (66% pour l'Union européenne). Pour 60% des Luxembourgeois, le Parlement européen a plus de pouvoir que le Parlement national (Union, 44%). Pour 57%, les membres du Parlement européen défendent bien leurs intérêts (Union, 37%) ; un quart était d'un avis contraire, avis partagé par 44% des citoyens européens. Plus qu'en moyenne communautaire, les membres du Parlement européen étaient surtout connus par l'intermédiaire de la télévision, des journaux et de la radio (taux entre respectivement 60% et 43%).

Toutefois, un quart des personnes n'avait rien vu ni rien entendu sur des membres du Parlement européen, ni eu des contacts avec eux. Une demande réelle existait pour des informations sur les eurodéputés (36% dans l'Union). Au Luxembourg, plus de 40% des sondés se déclaraient intéressés à voir des membres du Parlement européen à la télévision. Un tiers souhaitait que la presse écrite leur en parle, près de 30% que la radio le fasse. Un tiers prétendait n'être pas intéressé à de telles informations⁴⁷.

Au Luxembourg, ce sont les activités ou décisions des collectivités locales qui ont le plus grand effet ou quelques effet pour eux (75% ; UE : 82%), suivi du gouvernement national (74% ; UE : 88%) et de la Chambre des députés (68% ; UE : 81%). L'Union européenne dans son ensemble (71% ; UE : 73%) dépassait légèrement la Chambre des Députés. Le Parlement européen (65% ; UE : 63%) était cité en dernier lieu aussi bien au Luxembourg que dans l'ensemble de l'UE⁴⁸.

Pour ce qui à trait à la Commission européenne et au Conseil européen, les habitants du Luxembourg tenaient à une Commission composée de commissaires de chaque Etat. Les voix se partageaient à égalité sur la question de savoir si la durée de la présidence du Conseil des ministres, fixée actuellement à six mois, devait être maintenue car régulière (45%) ou si elle devait être étendue car trop courte (44%). Au niveau européen, un sondé sur deux se prononçait pour l'extension et un tiers pour le maintien. Par rapport au sondage précédent, en automne 2003, le nombre de personnes favorables au droit de veto au Conseil de ministres, un des thèmes majeurs des débats sur la constitution européenne, avait augmenté au niveau tant de l'Union qu'au Luxembourg. Parallèlement, le nombre de personnes favorables à sa suppression a diminué légèrement. Ainsi, près de deux tiers des habitants du Luxembourg souhaitaient maintenir le droit de veto pour préserver les intérêts nationaux (64%, soit dix points de plus par rapport à l'eurobaromètre de l'automne 2003). 18% estimaient qu'il fallait le limiter à quelques domaines essentiels et seulement 6% étaient favorables à sa suppression⁴⁹.

En juillet 2004, dans l'enquête concernant cette fois-ci la Constitution européenne, 88% des habitants au Luxembourg se prononçaient en faveur de son adoption, le taux le plus élevé après l'Italie (94%) et l'Espagne (93%). Dans l'Union,

le taux d'approbation était de 79%⁵⁰. Au grand-duché, 43% des sondés se déclaraient également bien informés sur ce sujet, ce qui représentait une augmentation de 8 points par rapport à la précédente enquête de janvier 2004. Le Luxembourg affichait ainsi le taux le plus élevé de l'Union (30%).

De façon plus précise, 81% des Luxembourgeois se prononçaient en faveur de la création d'un poste de ministre des Affaires étrangères contre 70% en moyenne dans l'Union européenne⁵¹. De plus, 64% des habitants au Luxembourg se montraient plutôt d'accord avec la proposition selon laquelle « les Etats membres qui le souhaitent devraient pouvoir renforcer leur coopération entre eux sans attendre les autres » contre 61% dans l'Union européenne. Les taux les plus élevés étaient enregistrés en Slovénie (77%) et en Pologne (72%)⁵².

Enfin, une série de questions visait à vérifier si les sondés connaissaient bien le contenu de la Constitution européenne. Le niveau de réponses exactes par les personnes interrogées au Luxembourg ne confirmait pas le caractère de bon élève du grand-duché dans la très forte connaissance des institutions européennes⁵³.

7. Les partis politiques et l'Union européenne

En apparence, il n'existe pas de fort clivage sur la construction européenne entre les partis représentés au parlement luxembourgeois. Tous ont appelé par exemple à voter oui au traité constitutionnel sur l'Europe – même le parti souverainiste ADR – et, par le passé, tous ont ratifié les différents traités qui ont accéléré le processus d'intégration européenne (traité de Maastricht en 1993, d'Amsterdam en 1997 et de Nice en 2001). Les partis qui rejettent la constitution européenne, se retrouvent à l'extrême gauche et sont sans représentation parlementaire. Il s'agit de la Gauche et du PCL. Cette fracture entre partis parlementaires et extraparlimentaires ne reflète en réalité que partiellement les positions adoptées par les différents partis luxembourgeois vis-à-vis de l'Europe. Comme dans tout système, les formations politiques luxembourgeoises sont des actrices en perpétuelle transformation dès lors qu'elles cherchent à la fois à monopoliser l'action politique et à maximiser les gains électoraux tout en tenant compte de facteurs externes (par exemple, la production de directives européennes et les propositions émanant d'autres Etats membres). Néanmoins, on peut dégager trois groupes de partis.

Premièrement, les partis qui n'ont jamais remis en cause les accords européens intervenus au sein des différents Conseils européens et particulièrement les traités constituant le socle juridique de l'Union. Ils soutiennent donc le processus actuel de construction européenne, c'est-à-dire la poursuite de la méthode communautaire⁵⁴. Ils supportent toutes les initiatives qui vont dans le sens d'une Europe fédérale, sociale et politique où les Etats sont traités sur un pied d'égalité. Le PCS et le POSL peuvent être rattachés à ce groupe. Leurs différences sont infimes.

Pour se démarquer de son rival traditionnel, le POSL a insisté, en 2004, sur sa volonté de construire une Europe des citoyens et non des gouvernements en prenant pour modèle les travaux de la Convention européenne⁵⁵. Le PCS a quant à lui surtout joué la partition du parti de l'Etat (*staatstragend*)⁵⁶, c'est-à-dire être à la fois le médiateur de la transformation sociale et le protecteur absolu d'une partie du corps électoral luxembourgeois ou de l'intérêt national⁵⁷. Et de façon subséquente, le

staatstragend a ménagé les autres partis membres du PPE au moment où Jean-Claude Juncker était plébiscité pour devenir président de la Commission européenne. Sur ce sujet, de l'avis même des responsables de campagne, les élections tant européennes que législatives ont été dominées par la personnalité et l'avenir européen du Premier ministre et par le rôle qu'a joué le gouvernement sous le *leadership* du Pcs au moment des négociations sur la Constitution européenne et sur l'harmonisation fiscale en 2003⁵⁸.

Les partis luxembourgeois sont en réalité profondément divisés au sujet de la méthode communautaire⁵⁹. Ils peuvent aussi bien dénoncer la faiblesse du Parlement européen et souligner l'absence de concertation avec les parlements nationaux dans le processus de décision communautaire. Le PD et les Verts sont les partis au Luxembourg qui peuvent être classés dans cette catégorie. Lors des travaux de la convention européenne et de la publication de son programme électoral en février 2004, le PD a insisté sur le fait que l'Europe devait être à la fois une « Europe des Etats et une Europe des Peuples » alors que le ministre des Affaires étrangères du gouvernement sortant et présidente en exercice du parti, Lydie Polfer, se faisait le chantre de la méthode communautaire.

L'europhilisme critique des Verts luxembourgeois est aussi une réalité. Ils se sont ralliés tardivement à la construction européenne. Leurs réticences originelles étaient dues en partie à la prégnance des idées dites alternatives qui refusaient tout principe d'autorité ou d'organisation politique et sociale dans la mesure où l'Union était toujours considérée par eux comme susceptible de remettre en cause les acquis de la révolution libérale et de l'Etat providence. De plus, l'Europe était jugée comme un projet néolibéral qui permettait entre autres choses, l'accélération de la destruction de la nature et l'extension de l'énergie nucléaire. Après 1992, les écologistes luxembourgeois, à l'image des Grünen en Allemagne, ont accepté le principe communautaire. Ils ont compris tout l'intérêt pour eux d'appuyer le processus politique d'intégration. En effet, ils estiment désormais que pour adopter les mesures sociales et écologiques qu'ils appellent de leurs vœux, il vaut mieux le faire à travers les politiques publiques européennes.

Le discours des Verts luxembourgeois (sans doute dans une stratégie de concertation avec les écologistes des Etats limitrophes) insiste donc sur le principe de citoyenneté et de solidarité européenne mais aussi de l'*hinterland grand régional*. Un tel type d'argumentation leur permet de ne pas apparaître eurosceptiques malgré les critiques parfois virulentes qu'ils développent eux aussi envers les institutions et les politiques publiques européennes⁶⁰. L'europhilisme critique du PD et des Verts ne doit pas occulter non plus l'existence d'un troisième groupe franchement souverainiste ou eurosceptique : l'ADR et des deux frères ennemis de la gauche radicale.

Dans son document de campagne, l'ADR soulignait toute l'importance de la défense de la souveraineté du Luxembourg. Il critiquait aussi le fonctionnement et les attributs de la bureaucratie européenne responsable de 80% de la législation et « des 1 000 comités les plus divers, agissant dans une opacité totale sans contrôle démocratique, [qui] sont à l'origine d'une surréglementation européenne qui vise à définir la largeur des sièges des tracteurs, la courbe des cornichons, la taille des pommes... il faut y mettre fin »⁶¹. Son discours était donc la manifestation d'un

désir absolu de démocratie et de transparence. Lors des travaux visant à proposer un traité constitutionnel pour l'Europe, Gast Gibéryen, le président de son groupe parlementaire, membre suppléant du Parlement grand-ducal à la Convention, rappela également que l'idée d'une Europe des nations excluait par nature la création d'un Etat européen fédéral et l'existence d'une citoyenneté européenne ⁶².

La Gauche et le PCL ⁶³ sont les seuls partis luxembourgeois qui s'étaient ouvertement prononcés contre les traités de Maastricht et d'Amsterdam. Outre le rejet d'essence socio-économique, ces partis insistent aussi sur le respect de la diversité culturelle intra-sociétale européenne et notamment des minorités religieuses, sexuelles et dites « visibles » et par rapport à la culture américaine jugée dominatrice et conservatrice ⁶⁴. Finalement, le comité pour le non à la constitution européenne est piloté par le forum social luxembourgeois qui regroupe la plupart des associations néo-gauchistes, post-communistes ou alter-mondialistes (ACC ! – Agir contre le chômage ! –, Attac Luxembourg, Amistad Lussemburgo-Cuba, etc.) du grand-duché.

*Perception par les électeurs luxembourgeois des positions des partis
vis-à-vis de la poursuite de l'intégration européenne*

| | <i>Parti n'allant pas dans le sens de l'intégration</i> | <i>Parti allant dans le sens d'une plus grande intégration</i> |
|-------|---|--|
| PCL | 50,7 | 49,3 |
| LG | 49,5 | 50,5 |
| Verts | 40,4 | 59,6 |
| POSL | 39,3 | 60,7 |
| DP | 41,5 | 58,5 |
| PCS | 29,5 | 70,5 |
| ADR | 60,3 | 39,7 |

8. Les acteurs socio-économiques et l'Union européenne

Généralement, les groupes d'intérêt présentent leur action le plus souvent comme étant apolitique et a-idéologique ⁶⁵. Dans les faits, les groupes d'intérêt au Luxembourg – tout problème de la définition et de la constitution des intérêts étant mise à part – exercent ou cherchent à exercer une influence dans le processus décisionnel. Ce pouvoir d'influence se manifeste non seulement dans la recherche d'une gamme variée et circonstanciée de partenaires ou d'interlocuteurs mais aussi parfois dans la production de véritables documents politiques ⁶⁶. Dans le même temps, les élus au Luxembourg à cause de la petite dimension du pays sont très à l'écoute de la « société civile ». Qui plus est, les rencontres entre partis politiques et groupes de pression sont largement médiatisées. Par rapport à la question européenne, les groupes d'intérêt au Luxembourg ont glissé vers une sorte de « souverainisme libéral » qui est discordant par rapport aux positions adoptées par le PCS et le POSL. Il s'est exprimé en juillet 2003 au moment des travaux de la Convention européenne lors du *hearing* public à la Chambre des députés du Luxembourg. Les représentants de la société civile y rappelèrent la nécessité de préserver les prérogatives de l'Etat nation luxembourgeois en relation avec les spécificités de l'économie grand-ducale ⁶⁷.

Le souverainisme libéral n'empêche pas ces mêmes élites socio-économiques d'adhérer à un certain type d'intégration européenne. Cet « europhilisme » est conditionné toutefois à la seule volonté de dépasser les modes traditionnels de régulation du politique (Etat providence, conservatisme social, etc.)⁶⁸. Or, l'élaboration d'une constitution européenne au sein d'une Convention va à l'encontre de leurs conceptions de ce que doivent être la politique et le processus d'intégration européenne.

Tout d'abord, le discours adopté par les représentants de la « société civile grand-ducale » (voir ci-dessous) vise à organiser la politique en dehors de l'Etat (du moins de l'Etat européen en devenir). Cette posture est aussi assez représentative d'une désaffection et d'une révolte contre la figure de l'Etat moderne⁶⁹. Plus particulièrement, le discours vise à accélérer la remise en cause du rôle de l'Etat comme agent de transformation de la société et comme agent de monopolisation de son discours. En effet, le modèle politique auquel se réfèrent parfois ces élites ne vise aucunement à restaurer les prérogatives d'un Etat (qu'il soit luxembourgeois ou européen).

Le « fédéralisme centralisateur » supposé de la constitution européenne est dénoncé avec d'autant plus de vigueur que, pour eux, tout ordre constitutionnel unitaire enfermerait dans un carcan le pouvoir d'initiative, sous-entendu des entreprises ou des acteurs sociaux. De plus, parce que l'économie luxembourgeoise est intégrée à une multitude d'espaces économiques divers (la Grande Région, le Benelux, l'Union européenne et l'économie monde) et que ses acteurs (les entrepreneurs mais aussi les syndicats) sont eux-mêmes confrontés à une pluralité de législations et de normes sociales, il est préférable de donner aux Etats le pouvoir d'énoncer librement les réglementations éventuelles au lieu d'investir dans l'adoption de mesures législatives dans un cadre politique unique (la Constitution européenne).

De façon illustrative, Erny Lamborelle, le président de la Confédération du commerce (CLC), rappela ainsi que la Constitution européenne ne devait nullement conduire à une harmonisation des politiques sociales et fiscales⁷⁰. Nico Soisson, le représentant de la Fédération des industriels luxembourgeois (FEDIL) renvoya aux prises de position de l'Union des industries de la Communauté européenne (UNICE), la fédération européenne du patronat, quant à la future architecture institutionnelle de l'Union nettement plus proche des travaux des conventionnels. Toutefois, ce dernier souligna aussi le fait que le Luxembourg devait continuer à défendre ses intérêts existentiels au niveau de la prise de décisions. Il fut appuyé en cela par Jean-Jacques Rommes, le représentant de la puissante association des banques et des banquiers du Luxembourg (ABB). Celui-ci affirma que l'instrument pour défendre les positions luxembourgeoises, ou de tout autre Etat, serait en premier lieu le Conseil des ministres. A une Europe constitutionnalisée, il préférerait une Europe intergouvernementale. Cette volonté de « renationaliser » le processus décisionnel fut aussi exprimée par des syndicats agricoles comme le Fraie Letzebuerger Baureverband (FLB), organisation syndicale membre de la Coordination paysanne européenne, proche du PD.

Le « souverainisme libéral » des principaux représentants de la « société civile » grand-ducale était toutefois « atténué » par le fort soutien dont bénéficiait l'Europe sociale. Plus particulièrement, le secrétaire général de l'OGBL, Jean-Claude Reding,

au nom du secrétariat européen commun de toutes les organisations ouvrières, qu'elles soient de tradition socialiste (OGBL et FNCTTEL) ou de tradition catholique sociale (LCGB et FCTP), fit sienne l'élaboration d'une constitution européenne et d'une charte des droits fondamentaux ⁷¹. Celles-ci devaient inclure plus particulièrement les droits transnationaux des syndicats et un modèle social européen s'appuyant sur l'économie sociale de marché et des principes écologiques, et fixant le rôle des partenaires sociaux. Mais, à défaut d'un tel enchâssement, il fallait insérer un article qui « protège » les modes de régulation sociale tels qu'existant dans les Etats nations. En juillet 2003, après la publication du projet constitutionnel, les syndicats susmentionnés ne cachèrent pas leur déception et certains d'entre eux (la FNCTTEL par exemple) jugèrent qu'il était préférable de conserver les modes de concertation sociale tels qu'ils demeuraient dans les Etats membres que d'aller plus avant dans l'intégration politique européenne ⁷².

9. La campagne électorale : entre anomie et superficialité

En dépit de la forte adhésion aux institutions européennes et du fort soutien à la constitution européenne, dans le cadre du sondage post-électoral commandité du projet Elect 2004, à la question « avez-vous été intéressé par la campagne pour les élections européennes ? Diriez-vous que vous avez été très, assez, peu ou pas du tout intéressé ? », 45,3% des personnes interrogées répondaient qu'elles avaient été peu intéressées. 49,7% des répondants déclaraient n'avoir jamais regardé une émission à la télévision sur les élections européennes. 45% disaient avoir lu quelquefois des journaux (82% dans l'eurobaromètre de juillet 2004) et 46,5% affirmaient avoir parlé parfois en famille et avec des amis. 96,5% n'avaient jamais participé à un meeting électoral européen (trois meetings européens se sont tenus à Luxembourg, le premier réunissant Elio Di Rupo – président des socialistes francophones de Belgique –, François Hollande – Premier secrétaire du ps français – et Jean Asselborn – posl –, le deuxième Daniel Cohn-Bendit – Verts allemands – et Claude Turmes eurodéputé vert luxembourgeois, le dernier Charles Pasqua du Rassemblement pour la France et Jean-Yves Henckes de l'ADR) et 93% n'avaient jamais consulté un site internet. Au vu de ces résultats, on voit nettement que l'expérience du public liée à la campagne électorale était essentiellement une démarche passive ⁷³. Autrement dit, l'électeur potentiel subit plus l'information qu'il ne la cherche.

Intérêt pour la campagne électorale européenne en 2004

| | |
|-----------------------|------|
| Très intéressé | 6,6 |
| Assez intéressé | 28,2 |
| Peu intéressé | 45,3 |
| Pas du tout intéressé | 19,7 |
| Ne sait pas | 0,1 |
| Sans réponse | 0,1 |

Peu de responsables de la campagne électorale considèrent d'ailleurs qu'il y a eu une véritable campagne. Pour le pcs et le posl, celle-ci n'a jamais commencé alors que pour les autres partis, elle aurait débuté en avril-mai. En ce qui concerne les équipes de campagne, elles étaient des plus réduites : entre quatre (ADR et les Verts) et douze

personnes pour le POSL. Qui plus est, à part le parti souverainiste et le parti écologiste, aucune des autres formations n'avait une équipe de campagne distincte de celles des législatives.

A part les Verts, qui ont reçu un appui financier et technique du parti vert européen notamment pour les spots publicitaires à la télévision, les autres partis ont usé des techniques traditionnelles de marketing politique (meetings avec le leader du parti, mailings, etc.) et en comptant sur leurs propres forces. Dans le sondage post-électoral du Parlement européen, 91% des personnes interrogées au Luxembourg déclaraient avoir reçu dans leur boîte aux lettres des dépliants concernant les élections européennes. Toutes les campagnes sauf celles de l'ADR et de la Gauche étaient centralisées au niveau de l'état-major national du parti. Le PCS dans le projet Elect 2004 était de toutes les formations politiques la seule à considérer que la couverture presse était cruciale. Tous les partis politiques à l'exception de l'ADR et de la Gauche ont fait appel à des instituts de sondage ou à des agences de consultants externes.

10. Le gouvernement et la constitution européenne

Le triomphe électoral du parti chrétien social et, singulièrement, de son leader, Jean-Claude Juncker et la quasi-inexistence de la campagne électorale européenne ne peuvent être compris sans la stratégie adoptée par le gouvernement sous direction démocrate chrétienne lors des travaux de la Convention européenne. En effet, les trois gouvernements du Benelux avaient publié un mémorandum au début du mois de décembre 2001⁷⁴. Ce document visait à contrer les supposées velléités intergouvernementales et hégémoniques des grands Etats membres (Allemagne, France, Royaume-Uni, Italie)⁷⁵. Plus particulièrement, le mémorandum évoquait l'idée que le Conseil réuni au niveau des chefs d'Etat et de gouvernement se prononce le plus souvent à la majorité qualifiée. Le mémorandum insistait également pour que la Commission soit « forte et, conformément aux décisions prises à Nice, à terme réduite », afin de préserver « l'égalité entre tous les Etats membres, tant dans son fonctionnement que dans sa composition fondée sur le principe d'une rotation égalitaire ». Surtout la Commission devait être investie du « droit exclusif d'initiative législative »⁷⁶. Par là, les gouvernements du Benelux réaffirmaient leur attachement à la « méthode communautaire ». D'autant plus que la fonction législative de l'Union devait être aussi exercée selon les conditions suivantes :

- extension de la méthode communautaire à l'adoption des législations relatives à la lutte contre la criminalité ;
- application intégrale de la méthode communautaire dans le cadre des législations relatives à l'asile, la migration et la coopération judiciaire civile.

Les premiers ministres du Benelux rappelèrent également qu'il appartenait aux seuls Etats membres de l'Union de mettre « en œuvre les moyens d'action des politiques coordonnées »⁷⁷.

En ce qui concerne le Parlement européen, celui-ci devait être une « institution législative à part entière, particulièrement par l'extension, en matière législative, de la codécision du Parlement européen et un pouvoir de décision avec le Conseil sur l'ensemble des dépenses »⁷⁸. S'agissant de l'instauration d'un mécanisme de consultation associant les parlements nationaux au contrôle de la subsidiarité *ex ante*,

les gouvernements du Benelux étaient des plus réservés puisqu'ils considéraient en la matière la nécessité de laisser la liberté à la Commission, « après un nouvel examen et moyennant un avis motivé [des Parlements nationaux] nationaux, de maintenir, modifier ou retirer sa proposition ». Surtout, les trois chefs de gouvernement excluaient tout droit de recours *a posteriori* pour les parlements nationaux devant la Cour. Pour eux, les parlements devaient continuer d'exercer leur contrôle sur leurs représentants au Conseil et non au moyen de procédures judiciaires.

La promotion de la méthode communautaire et de l'égalité entre les Etats a pris une nouvelle dimension au printemps 2003, juste avant le sommet d'Athènes marquant l'élargissement de l'Union à dix nouveaux membres⁷⁹. Alors que le Luxembourg assurait la présidence du Benelux, le 1^{er} avril 2003, eut lieu au grand-duché une réunion dite « informelle » de sept Etats membres de l'Union européenne (les trois pays membres du Benelux, l'Autriche, l'Eire, la Finlande et le Portugal). Au nom de la coalition des « petits Etats », le Premier ministre luxembourgeois, Jean-Claude Juncker, déclara : « Nous avons l'intention de barrer la route à tout risque de dérapage intergouvernemental » et exprima une opinion réservée sur la proposition franco-allemande d'un président à temps plein pour le Conseil européen⁸⁰.

A Athènes Jean-Claude Juncker, au nom de quinze Etats désormais, plaida pour le respect des droits des Etats membres⁸¹. Par là, il rappelait que la démocratisation d'une société, comprise comme une participation accrue du citoyen à la vie des institutions, passait nécessairement par le renforcement du lien entre citoyenneté et nationalité d'un Etat membre d'une part et d'autre part par le renforcement de la « méthode communautaire »⁸².

Pour autant, le gouvernement du Luxembourg et les autres Etats membres du Benelux refusèrent de continuer après août 2003 au sein du groupe des sept devenus quinze au motif que les revendications *in fine* de certains Etats allaient remettre en cause la méthode communautaire. Le Luxembourg refusa de participer à la réunion de Prague qui, à l'initiative du gouvernement tchèque, devait mettre aussi en cause les avancées institutionnelles, notamment la création d'un ministre des Affaires étrangères de l'Union au début du mois de septembre pour ce motif⁸³.

11. Conclusion

Les élections européennes sont de second ordre par les moyens mis à disposition par les partis, par leur couplement avec les élections nationales et parce que l'électorat préfère s'en remettre, pour la politique européenne, aux négociations au sein des Conseils européens et des Conseils des ministres.

Le système électoral en vigueur ne permet pas le développement d'un espace public sur la politique européenne. Il entraîne un manque de visibilité de l'action des eurodéputés luxembourgeois, notamment parce qu'elles sont aussi un bon moyen de tester la popularité nationale des principaux dirigeants politiques. Il entrave aussi la participation politique des ressortissants communautaires, représentant tout de même un peu plus de 35% de la population en âge de voter.

Un europhilisme et une connaissance des institutions européennes (Constitution européenne comprise) parmi les plus forts de l'Union combinés toutefois à un fort attachement à certains intérêts que l'on peut qualifier de nationaux, comme

l'opposition à l'harmonisation fiscale, la volonté exprimée tant par les décideurs que les électeurs de conserver l'égalité entre les Etats.

Il y a une discordance entre les élites socio-économiques plutôt réservées désormais sur l'approfondissement de l'Union et les élites politiques qui restent attachées à la méthode communautaire même s'ils y ajoutent le strict respect de l'égalité entre les Etats membres de l'Union.

L'eurosepticisme existe également au Luxembourg. Il est plutôt vécu comme une demande sociale de la part des Luxembourgeois, des acteurs socio-politiques et de certains partis visant à garantir la pérennité d'un système économique qui est lié très fortement à sa petite dimension et à l'usage qui en était fait par le passé. Par conséquent, cette crainte de perdre son statut social et économique ne reprend pas (ou à de très rares occasions) le discours culturaliste et *différencialiste* des autres mouvements souverainistes en Europe à l'exception désormais de l'ADR, qui soutient l'idée que le luxembourgeois doit devenir une langue officielle de l'Union et que la Turquie n'est européenne ni par son histoire ni sa géographie⁸⁴. Il faut remarquer cependant que dans le sondage post-électoral Elect 2004, 67,4% des personnes interrogées déclaraient qu'en cas de diminution du nombre d'emplois, il faudrait donner priorité à l'emploi aux Luxembourgeois. En revanche, 67,9% de sondés n'étaient pas d'accord pour que les ressortissants communautaires n'aient pas droit au chômage.

La société luxembourgeoise est donc tout autant europhile qu'euroseptique. Cela se vérifie entre autres choses avec le sondage post-électoral réalisé dans le cadre du projet Elect 2004. Ainsi, si 87,7% des personnes interrogées jugeaient que « c'est une bonne chose que le Luxembourg fasse partie de l'Union européenne », que 63,6% considéraient que le fonctionnement de la démocratie dans l'Union était « très satisfaisant » ou « assez satisfaisant » (87,6% pour la démocratie au Luxembourg), 58,9% estimaient dans le même temps que « l'intégration européenne était allée trop loin », 45,2% jugeaient que « les décisions prises par l'Union européenne sont conformes aux intérêts du Luxembourg » et 35,9% à leurs intérêts personnels.

Notes

¹ PARLEMENT EUROPÉEN, *Elections européennes du 10 et 13 juin 2004 : Evolution du taux de participation*, http://www.elections2004.eu.int/ep-election/sites/fr/results1306/turnout_ep/index.html, 19 juillet 2004.

² La médiation politique signifie les mobilisations collectives qui parcourent la société ramenées au jeu des forces politiques et des groupes d'intérêts, à la démocratie représentative mais aussi à tout mécanisme de conciliation reconnu ou subi par tous les acteurs d'un système politique (la démocratie « consociative » caractérisant le système politique luxembourgeois). Voir à ce sujet B. LAMIZET, *La médiation politique*, Paris, L'Harmattan, 1998.

³ SERVICE CENTRAL DE LA LÉGISLATION, loi du 25 février 1979 relative à l'élection directe des représentants luxembourgeois au Parlement européen, Luxembourg, Mémorial, journal officiel du grand-duché de Luxembourg, 25 février 1979.

⁴ K. REIF, H. SCHMITT, « Nine Second Order National Elections : A Conceptual Framework for the Analysis of European Election Results », *European Journal of Political Research*, 8, 1980, p. 3-44.

⁵ SERVICE CENTRAL DE LA LÉGISLATION, Livre I^{er}. Dispositions générales communes aux élections législatives, communales et européennes. Titre I. Des électeurs article 3 de la Loi électorale, Luxembourg, Mémorial, Journal officiel du grand-duché de Luxembourg, 21 février 2003, p. 446.

⁶ Le Conseil national pour les étrangers est un organe consultatif officiel. Il est chargé d'étudier, soit de sa propre initiative, soit à la demande du gouvernement, toutes les questions concernant les étrangers et leur intégration. Dans son avis sur la nouvelle loi électorale, il soutint l'idée d'une inscription automatique pour les étrangers. Voir avis du Conseil national pour étrangers. Projet de loi portant réforme de la loi électorale du 31 juillet 1924 telle qu'elle a été modifiée, Luxembourg, Chambre des députés, 10 juillet 2002, p. 3.

⁷ COMMISSION EUROPÉENNE, directive 93/109/CE du Conseil, du 6 décembre 1993, fixant les modalités de l'exercice du droit de vote et d'éligibilité aux élections au Parlement européen pour les citoyens de l'Union résidant dans un Etat membre dont ils ne sont pas ressortissants. http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=FR&nundoc=31993L0109&model=guichett, 6 décembre 1993.

⁸ SERVICE CENTRAL DE LA LÉGISLATION, loi du 28 janvier 1994 fixant les modalités de l'élection des représentants du grand-duché de Luxembourg au Parlement européen, modifiant et complétant 1) la loi modifiée du 25 février 1979 relative à l'élection directe des représentants luxembourgeois au Parlement européen, 2) la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'organisation d'élections simultanées pour le Parlement européen et la Chambre des députés. <http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/1994/0033101/0033101.pdf?SID=3a8d29d81da8c8995f06659565f931f#page=2>

⁹ CHAMBRE DES DÉPUTÉS, question 129 (de M. Henri Grethen (DP) concernant le droit de vote des ressortissants communautaires aux élections européennes, Luxembourg, Chambre des députés, 5 janvier 1994.

¹⁰ CONSEIL D'ÉTAT, projet de loi fixant les modalités de l'élection des représentants du grand-duché de Luxembourg au Parlement européen et modifiant et complétant : 1) la loi modifiée du 25 février 1979 relative à l'élection directe des représentants luxembourgeois au Parlement européen, Luxembourg, Chambre des députés, Service central des imprimés de l'Etat, n° 3863/2, session ordinaire 1993-1994, 21 novembre 1994.

¹¹ CONSEIL D'ÉTAT, *op. cit.*, 21 janvier 1994, p. 3.

¹² CHAMBRE DES DÉPUTÉS, question 250 (14 mars 1994) de M. Emile Calmes (DP) concernant le nombre de citoyens européens inscrits sur les listes électorales ; réponse de M. Jean Spautz, ministre de l'Intérieur, Luxembourg, Chambre des députés, Service central des imprimés de l'Etat, 20 avril 1994.

¹³ SESOPI-CENTRE INTERCOMMUNAUTAIRE, Bilan des Inscriptions aux élections communales et européennes de 1999, Luxembourg, Recherche, étude, documentation, 1999, n° 4, p. 6.

¹⁴ Dans le recensement de la Commission européenne en vue des élections du 13 juin 2004, la part des électeurs ressortissants communautaires était estimée à 35,58% (sur un total de 326 000 électeurs potentiels, 116 000 électeurs sont ressortissants communautaires), in J. BARBIER, « 326 000 électeurs potentiels au Luxembourg », *La Voix du Luxembourg*, 10 février 2004.

¹⁵ CHAMBRE DES DÉPUTÉS, question 155 de M. Jean Geisbusch (GAP) et de M. Robert Garcia (GAP) concernant la démarche d'inscription des étrangers sur les listes électorales, Luxembourg, Chambre des députés, Service central des imprimés de l'Etat, 18 janvier 1994.

¹⁶ CHAMBRE DES DÉPUTÉS, question 3 de M. André Hoffmann (KPL) concernant les prises de position des représentants des communautés d'étrangers au sujet des élections du Parlement européen de 1994, Luxembourg, Chambre des députés, Service central des imprimés de l'Etat, 13 octobre 1993.

¹⁷ CHAMBRE DES DÉPUTÉS, réponse de M. Jacques Santer, Premier ministre, ministre d'Etat, Luxembourg, Chambre des députés, Service central des imprimés de l'Etat, 20 janvier 1994.

¹⁸ CHAMBRE DES DÉPUTÉS, question parlementaire n° 3 de l'honorable députée Lydie Err. Réponse de Monsieur le ministre de l'Intérieur à la question, Luxembourg, Chambre des députés, Service central des imprimés de l'Etat., 14 octobre 1997.

¹⁹ SERVICE CENTRAL DE LA LÉGISLATION, loi du 10 février 2004 concernant la participation aux élections européennes du 13 juin 2004 des ressortissants des Etats qui deviendront membres de l'Union européenne le 1^{er} mai 2004, Luxembourg, Mémorial, Journal officiel du grand-duché de Luxembourg, doc. parl. 5276, http://www.elections.public.lu/systeme_electoral/legislation/europ_ennes.pdf, 10 février 2004, p. 119.

²⁰ MINISTÈRE DE LA FAMILLE, DE LA SOLIDARITÉ SOCIALE ET DE LA JEUNESSE, GOUVERNEMENT DU GRAND-DUCHÉ DU LUXEMBOURG, *Les Inscriptions des étrangers sur les listes électorales Elections européennes de 2004-Elections communales de 2005 : Bilan réalisé par le SESOP-Centre intercommunautaire en collaboration avec le Commissariat du gouvernement aux étrangers*, Luxembourg, Service Information et Presse, http://www.gouvernement.lu/salle_presse/actualite/2004/07/05jacobs/detail.pdf, 7 mai 2004, p. 8.

²¹ SERVICE CENTRAL DE LA LÉGISLATION, constitution et droits de l'homme, 2003, http://www.legilux.public.lu/leg/textescoordonnes/recueils/constitution_droits_de_lhomme/CONST1_2003.pdf, Luxembourg : texte à jour au 1^{er} août 2003.

²² SERVICE CENTRAL DE LA LÉGISLATION, Chapitre IX. Du financement des campagnes électorales articles 91, 92 et 93 de la loi électorale, Luxembourg, Mémorial, Journal officiel du grand-duché de Luxembourg, 21 février 2003, p. 457-458.

²³ LA GAUCHE, Stellungnahme von déi Lénk/la Gauche zum Wahlkampfabkommen der Parteien für die Landes- und Europawahlen vom 13. Juni 2004, <http://www.dei-lenk.lu/sujet/article.asp?id=401&sub=19>, 2 février 2004.

²⁴ LOP, « Seid nett zueinander », *Luxemburger Wort*, 4 février 2004.

²⁵ L. FRIEDEN, « Le droit constitutionnel et les partis politiques au Parlement », *Annales du droit luxembourgeois*, 1991-vol. 1, 1992, p. 123-153 ; « Le prix de la démocratie pluraliste », *Annales du droit luxembourgeois*, 1993-vol. 3, 1994, p. 173-181.

²⁶ CONSEIL D'ETAT, avis du Conseil d'Etat. Proposition de loi portant réglementation du financement des partis et des campagnes électorale, Luxembourg, Chambre des députés, n° 4401/1 4424/1, session ordinaire 1998-1999, 10 novembre 1998, p. 2.

²⁷ SERVICE CENTRAL DE LA LÉGISLATION, loi du 7 janvier 1999 sur le remboursement partiel des frais de campagnes électorales aux partis et groupements politiques engagés dans les élections à la Chambre des députés et au Parlement européen, Luxembourg, Mémorial, journal officiel du grand-duché de Luxembourg, 29 janvier 2004.

²⁸ DÉI GRÉNG, *Financement des partis : qui a peur de la transparence ?*, Luxembourg, Publications Déi Gréng, collection Démocratie et Institutions, 10 octobre 2002.

²⁹ CHAMBRE DES DÉPUTÉS, proposition de loi relative aux partis politiques et portant modification de la loi du 12 décembre 1967 modifiée concernant l'impôt sur le revenu, Luxembourg, Chambre des députés, chapitre 5. Le financement du parti politique, 27 janvier 2004, p. 3.

³⁰ MINISTÈRE D'ÉTAT, GOUVERNEMENT DU GRAND-DUCHÉ DU LUXEMBOURG, programme gouvernemental, questions institutionnelles, Luxembourg, Service Information et Presse, <http://www.gouvernement.lu/gouvernement/programme/programme2004/etat/index.html>.

³¹ *La Voix du Luxembourg*, 2 juin 2004.

³² CHAMBRE DES DÉPUTÉS, projet de loi concernant l'organisation d'élections simultanées pour le Parlement européen et la Chambre des députés, Luxembourg, Chambre des députés, session ordinaire 1978-1979, n° 2231, 13 novembre 1978, p. 5.

³³ L'objectif principal de ce projet de recherche, commandité par la Chambre des députés du grand-duché du Luxembourg, est de comprendre le fonctionnement du champ politique luxembourgeois à l'occasion des élections législatives et européennes de juin 2004, <http://www.cu.lu/stade/projets.html#ELECT2004>.

³⁴ CONSEIL EUROPÉEN, décision du Conseil du 25 juin 2003 et du 23 septembre 2003, modifiant l'acte portant l'élection des représentants au Parlement européen au suffrage universel direct, annexé à la décision 76/78/CECA, CEE, Euratom, Luxembourg, Journal officiel des Communautés européennes, L 283/1, 21 octobre 2002.

³⁵ SERVICE CENTRAL DE LA LÉGISLATION, *op. cit.*, 21 février 2003, p. 486.

³⁶ En 1994, Jup Weber avait été élu sur la liste d'union des écologistes composée alors de deux formations, le Gréng Alternativ Partei et la Gréng Lescht Ekologesch Initiativ. Au cours de la quatrième législature 1994-1999 du Parlement européen, celui-ci quitta le groupe « Verts au Parlement européen » pour rejoindre le groupe « Alliance radicale européenne » composé de partis radicaux de gauche et de partis régionalistes.

³⁷ H. GRETHEN, L. POLFER, proposition de loi portant modification de l'article 105 de la loi électorale du 31 juillet 1924, Luxembourg, Chambre des députés, session ordinaire 1998-2000, n° 4548, 11 mars 1999.

³⁸ MINISTÈRE D'ÉTAT, GOUVERNEMENT DU GRAND-DUCHÉ DU LUXEMBOURG, *op. cit.*, <http://www.gouvernement.lu/gouvernement/programme/programme2004/etat/index.html>, 4 août 2004.

³⁹ SERVICE CENTRAL DE LA LÉGISLATION, *op. cit.*, Chapitre IV. Du recensement et de l'attribution des sièges, 21 février 2003, p. 491-492.

⁴⁰ B. FAYOT, proposition de loi n° 4711/00 1) portant modification de la loi modifiée du 25 février 1979 relative à l'élection directe des représentants du grand-duché de Luxembourg au Parlement européen ; 2) portant modification de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'organisation d'élections simultanées pour le Parlement européen et la Chambre des députés, Luxembourg, Chambre des députés, session ordinaire 2000-2001, 12 octobre 2000.

⁴¹ EOS Gallup Europe-Commission européenne, *La future constitution européenne*, *Flash Eurobaromètre 159/2 (Vague 2)*, Bruxelles, direction générale « Presse et Communication », juillet 2004, p. 33.

⁴² Le souverainisme est l'attachement au modèle de l'Etat nation au moment de la création d'une Europe politique intégrée. Il n'implique pas forcément le rejet de l'autre ou de la construction européenne comme le font les partis d'extrême droite. Ce mouvement, qui n'est pas encore une doctrine politique, vise surtout à perpétuer un Etat et son système de régulation sociale ou politique. C'est ainsi qu'on retrouve des souverainistes principalement en France et au Royaume-Uni. Pour un exposé de la doctrine souverainiste interventionniste en France et

au Danemark, voir l'ouvrage de M. JOLY, *Le Souverainisme*, Paris, Editions François Xavier de Guibert, 2001. Pour l'exposition des théories souverainistes libérales, se reporter aux ouvrages parus aux éditions Grasset en 1998 et en 2000 de J.-J. ROSA, *L'erreur européenne* et le *Second xx^e siècle, déclin des hiérarchies et avenir des nations*. On consultera aussi le site du *think thanks, The Bruges Group*, présidé par le D^r Martin Holmes de l'Université d'Oxford : <http://www.brugesgroup.com/>.

⁴³ COMMISSION EUROPÉENNE, *Rapport Luxembourg. La perception des politiques de l'UE et de ses institutions ainsi que les élections européennes*, Luxembourg, Eurostat, Eurobaromètre 61.1, opinion publique dans l'Union européenne, 12 juillet 2004, p. 12-13.

⁴⁴ *Ibid.*, p. 20.

⁴⁵ COMMISSION EUROPÉENNE, *Eurobaromètre Printemps 2004, l'opinion publique dans l'Union européenne. Rapport complet commun des Eurobaromètres 61 et Eurobaromètre pays candidats 2004.1*, Luxembourg, Eurostat, juillet 2004, p. B.62.

⁴⁶ COMMISSION EUROPÉENNE, *Rapport Luxembourg, op. cit.*, 2004, p. 14.

⁴⁷ *Ibid.*, p. 49-50.

⁴⁸ *Ibid.*, p. 39.

⁴⁹ *Ibid.*, p. 18.

⁵⁰ EOS Gallup Europe-Commission européenne, *op. cit.*, juillet 2004, p. 30.

⁵¹ *Ibid.*, p. 39.

⁵² *Ibid.*, p. 37.

⁵³ *Ibid.*, p. 20-26.

⁵⁴ Cette méthode se distingue par un équilibre entre les institutions du triangle décisionnel qui représentent institutionnellement des intérêts divergents : ceux des États (Conseil), ceux des peuples (Parlement européen) et ceux de la Communauté en général (Commission). Une quatrième institution, la Cour de justice (épaulée par le Tribunal de première instance) se porte garante du respect des règles du jeu de la part des institutions. Voir à ce sujet, L. SERENA ROSSI, *Méthode communautaire, méthode intergouvernementale. Réformer sans déformer*, Bruxelles, Documents de la Convention européenne, 2003, http://europa.eu.int/futurum/forum_convention/documents/contrib/acad/0217_c_fr.pdf, 2002

⁵⁵ PARTI OUVRIER SOCIALISTE LUXEMBOURGEOIS, *Pour le Luxembourg en Europe*, Luxembourg, mai 2004.

⁵⁶ La continuité de sa présence au sein du gouvernement depuis 1944 lui a permis de s'assurer un réseau d'influences bien plus important dans l'appareil politico-administratif que les autres partis luxembourgeois. En donnant une signification semblable, le CRISP utilise le terme de « parti dominant », in *Grand-duché de Luxembourg, Systèmes et comportements électoraux, Analyse et synthèse des scrutins de 1974, 1979 et 1984*, Luxembourg, 1987 p. 96.

⁵⁷ PARTI CHRÉTIEN SOCIAL, *CSV. De séchere Ween*, Luxembourg, avril, 2004, p. 127.

⁵⁸ P. DUMONT, Ph. POIRIER, « Luxembourg 2003 », *European Journal of Political Research*, 43, 2004, p. 1073.

⁵⁹ Pour la définition de l'eurosepticisme, se reporter à P. TAGGART, « A touschtone of dissent : Euroscepticism in contemporary Western European party systems », *European Journal of Political Research*, 33, 1998, p. 363-388 ; P. TAGGART, A. SZCZERBIAK, « Theorising Party-Based Euroscepticism : Problems of Definition, Measurement, and Causality », *Sussex European Institute Working Paper*, 69, 2003.

⁶⁰ LES VERTS, *Neit Kapital Fir Lëtzebuerg, Programme Electoral 2004 5. Le Luxembourg, la Grande-Région, l'Europe et la mondialisation juste*, Luxembourg, avril 2004, p. 52.

⁶¹ ACTION POUR LA DÉMOCRATIE ET LA JUSTICE SOCIALE, *op. cit.*, 2004, p. 2.

⁶² G. GAST, *Remarques, amendements et propositions du parti luxembourgeois ADR quant au projet d'articles 1 à 16 du traité constitutionnel*, <http://www.avenir-europe.lu/FR/PDF/Giberyen17022003.pdf>, 7 février 2003.

⁶³ LA GAUCHE, *Programme de base : Pour une Europe solidaire, sociale et démocratique (adopté au congrès constitutif de «La Gauche – déi Lénk» du 30 janvier 1999 – les derniers amendements ont été acceptés par le congrès européen du 29 mars 1999)* http://www.deilenk.lu/frs_01054.html.

⁶⁴ LA GAUCHE, *Eng aner Welt ass mëglecht, Chapitre 12 Des droits sociaux au lieu de la répression*. Voir pour le parti communiste luxembourgeois, l'éditorial de son président, Ali Ruckert, « pour une Europe des Peuples », *Zeitung vum Lëtzebuerger Vollek*, 14 avril 2004. En décembre 2000, La Gauche avait participé au Sommet de la gauche transformatrice européenne à Nice, résolument hostile à la construction européenne. Elle est devenue membre observateur de la Gauche européenne au congrès de Rome au printemps 2004.

⁶⁵ M. OFFERLÉ, *Sociologie des groupes d'intérêt*, Paris, Montchrestien, seconde édition, 1994.

⁶⁶ R. DALTON, *Citizen Politics in Western Democracies*, Chatam, House Publishers, 1988, pp. 7-8.

⁶⁷ A noter toutefois que le Luxembourg fut le seul Etat membre du Benelux à organiser un *hearing* public réunissant les représentants de la société civile et les membres de la Convention. Luxembourg : Chambre des députés, Session ordinaire 2001-2002, *Convention sur l'avenir de l'Europe*, procès-verbal du hearing du 9 juillet 2002.

⁶⁸ Paul Magnette avait déjà attiré l'attention sur les raisons particulières de la conversion si rapide des élites économiques à la construction européenne. P. MAGNETTE, *L'Europe, l'Etat et la démocratie. Le Souverain apprivoisé*, Bruxelles, Complexe, 2000, p. 127.

⁶⁹ Ph. BRAUD, *La démocratie politique*, Paris, Seuil, 2003, pp. 220-228.

⁷⁰ En 1965, le gouvernement luxembourgeois décida de créer un nouveau type de holding. Le holding luxembourgeois ne détenait aucune participation directe. Ainsi le groupe international qui avait eu recours au holding luxembourgeois pouvait emprunter sur le marché dans l'intérêt des sociétés y appartenant. Les emprunts s'effectuant en dollars, le Luxembourg devenait aussi le lieu de spécialisation et de sécurité financière en euro-devises et en euro-dollars. A partir de 1976, les sociétés bancaires allemandes profitant de la législation sur le holding émirent les euro-dm à partir du Luxembourg. En 1983, la loi sur la société d'investissement à capital variable (SICAV) est votée. En 1988, le Luxembourg est le premier Etat à modifier sa loi pour attirer la gestion des fonds sur les organismes de placement collectif (OPC). A partir de 1990, le Luxembourg, avec Londres, devient le premier centre d'émissions des écus. En 1999 est votée une loi pour fonder la domiciliation des fonds de pension multinationale. Voir l'article « Le secteur bancaire au Luxembourg », *Forum*, Dossier « Lëtzebuerger Ekonomie : Kleng, mä déck do », 93-94, 1987 et, pour les derniers développements, P. LUCHETTA, « L'histoire d'une place financière avant l'heure : une création colossale, gigantesque, pyramidale », *Lëtzebuerger Almanach vum Joerhonnert : 1900-1999*, Luxembourg, Guy Binsfeld, 1999, pp. 423-435.

⁷¹ OGBL (Confédération syndicale indépendante), FNCTTEL (Fédération nationale des cheminots, travailleurs du transport, fonctionnaires et employés luxembourgeois), LCGB (Confédération luxembourgeoise des syndicats chrétiens), FCPT (Fédération chrétienne du personnel du transport).

⁷² Voir à ce sujet S. ALLEGREZZA, M. HIRSCH, N. VON KUNITZKI (éd.), *L'histoire, le présent et l'avenir du modèle luxembourgeois*, Luxembourg, Institut d'études européennes et internationales du Luxembourg, 2003.

⁷³ PARLEMENT EUROPÉEN-INSTITUTE FOR THE STUDY OF SOCIAL CHANGE, *Enquête post-élections européennes 2004*. Bruxelles, DG Information, Enquête post-élections européennes 2004, http://europa.eu.int/comm/public_opinion/flash/FL162fr.pdf

⁷⁴ Le 20 mai 1955, les ministres des Affaires étrangères des trois pays du Benelux (Belgique, Pays-Bas, Luxembourg) adressent à leurs trois homologues de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) pour la première fois un mémorandum commun dans lequel ils proposent de relancer l'intégration européenne par le développement d'institutions communes, la création d'un marché commun, l'harmonisation des politiques sociales et l'intégration dans les secteurs des transports, de l'énergie et des applications civiles de l'énergie atomique. Voir J.-L. SIWECK, « Marque de luxe : Les « memoranda Benelux » ont marqué l'histoire européenne : Ce qui n'évite pas de sérieux couacs entre les trois partenaires », *D'Letzburger Land*, 13 décembre 2002.

⁷⁵ Pour l'Allemagne et la France, le Conseil européen devrait être doté d'un président à temps plein. Il remplacerait le système actuel dans lequel, tous les six mois, un autre chef de gouvernement dirige les travaux dudit organe, qui se réunit en principe quatre fois par an.

⁷⁶ SERVICE INFORMATION ET PRESSE DU GOUVERNEMENT DU GRAND-DUCHÉ DU LUXEMBOURG, Mémorandum du Benelux, Un cadre institutionnel équilibré pour une Union élargie plus efficace et plus transparente. http://www.gouvernement.lu/salle_presse/actualite/2002/12/04memorandum/index.html, 4 décembre 2002.

⁷⁷ *Ibid.*, p. 2.

⁷⁸ *Ibid.*, p. 4.

⁷⁹ Ce raidissement diplomatique débuta dès le mois de janvier 2003 lorsque les Premiers ministres et les ministres des Affaires étrangères du Benelux arrêterent une position commune sur la proposition franco-allemande d'élire un président du Conseil européen. Voir à ce sujet, SERVICE INFORMATION ET PRESSE DU GOUVERNEMENT DU GRAND-DUCHÉ DU LUXEMBOURG, Prise de position du Benelux suite à la contribution franco-allemande à la Convention européenne sur l'architecture institutionnelle de l'Union. http://www.gouvernement.lu/salle_presse/communiqués/2003/01/20benelux/index.html, 20 janvier 2003.

⁸⁰ SERVICE INFORMATION ET PRESSE DU GOUVERNEMENT DU GRAND-DUCHÉ DU LUXEMBOURG, Déclarations de Jean-Claude Juncker lors de la conférence de presse à l'issue de la réunion informelle du 1^{er} avril 2003 réunissant 7 Etats membres qui partagent globalement la même conception de l'Europe, http://www.gouvernement.lu/salle_presse/discours/premier_ministre/2003/04/20030401Junckerlikeminded/index.html, 1^{er} avril 2003.

⁸¹ Sept pays déjà membres (l'Autriche, les Etats du Benelux, l'Irlande, la Finlande et le Portugal) et huit Etats membres après 2004 (Chypre, Malte, la République tchèque, la Slovaquie, la Slovénie et les trois Etats baltes).

⁸² J.-L. SIWECK, « Putsch institutionnel. Valéry Giscard d'Estaing rédige une constitution européenne. Et excelle dans l'art d'ignorer les objections des « petits » », *D'Letzburger Land*, 25 décembre 2002.

⁸³ Pour une analyse plus poussée, voir l'article B. FAYOT, Ph. POIRIER, « Les Etats et les représentants du Benelux au sein de la Convention : analyse d'un discours et d'une stratégie », *Année sociale 2003, 2004*, p. 358-386.

⁸⁴ ACTION POUR LA DÉMOCRATIE ET LA JUSTICE SOCIALE, *Konsequent fir Lëtzebuerg, Programme pour l'Europe*, Luxembourg, avril 2004, p. 3.

La participation électorale des ressortissants communautaires dans leur pays de résidence : dynamiques collectives et individuelles ¹

Malika GHEMMAZ

Dix ans après la première consultation électorale européenne ouverte aux ressortissants communautaires dans leur pays de résidence ², nous nous intéresserons à la participation électorale des migrants européens. Corollaire de la libre circulation, les droits politiques octroyés par l'article 8B du traité de Maastricht offrent la possibilité aux ressortissants des Etats membres de s'exprimer politiquement à l'occasion des élections européennes et municipales. Poser un regard de politologue sur la citoyenneté européenne permet de glisser des droits octroyés à la pratique de ces droits, en adoptant une approche « par le bas » ³ afin de saisir « la réception du politique par les citoyens [européens] ordinaires » ⁴.

Vues comme des « élections nationales de second ordre » ⁵ ou des « élections nationales intermédiaires » ⁶, les élections européennes paraissent peu mobilisatrices. Qu'en est-il de la participation des ressortissants communautaires qui n'ont pas la possibilité de participer à toutes les consultations électorales ⁷? Pour mesurer le degré de politisation des citoyens européens et saisir la dimension active ⁸ de la citoyenneté européenne, nous recourons à l'indice de l'inscription sur les listes électorales ⁹ en vue des élections européennes 2004 ¹⁰. Ainsi, « on peut interpréter la non-inscription soit comme un phénomène sociologique, soit comme un phénomène politique » ¹¹. Dans la première hypothèse, « les populations migrantes s'inscriraient lentement sur les listes électorales, du fait de leur négligence, de la volonté de ne pas couper toutes attaches avec leurs racines et de la lenteur de la socialisation politique dans un nouvel univers social » ¹². « Mais on peut aussi interpréter la non-inscription en termes politiques. Plutôt que signe d'anomie sociale, la non-inscription manifesterait le refus, par les individus, de l'expression politique ou simplement leur absence de politisation » ¹³.

Les élections européennes de 2004 offrent un terrain propice à l'étude de la mise en pratique et de l'évolution des droits politiques des ressortissants communautaires ¹⁴. La démarche se veut d'une part, monographique pour mieux saisir les actions et les interactions à l'occasion de cet événement politique et d'autre part, comparative géographiquement ¹⁵ pour repérer les facteurs explicatifs de l'inscription électorale.

Nous évoquerons d'abord l'inscription électorale des ressortissants communautaires dans les Etats membres, avant de nous intéresser au comportement électoral des Portugais ¹⁶ à l'occasion des élections européennes 2004. Etudier les citoyens européens comme un groupe homogène conduit à une démarche descriptive et ne permet pas d'expliquer les différences observées entre les nationalités : pourquoi les Portugais se mobilisent-ils moins que les Italiens ? Comment expliquer la progression de l'inscription des ressortissants portugais sur les listes électorales ? Que veut dire, concrètement, pour un Portugais voter à une élection dans son pays de résidence en tant que citoyen européen ? Dès lors, les conditions migratoires et de résidence de chaque groupe de citoyens européens doivent être mises à jour pour mieux comprendre les parcours politiques des ressortissants communautaires ¹⁷.

L'inscription sur les listes électorales complémentaires évolue peu, que ce soit en France, en Belgique ou au Luxembourg. La mobilisation électorale reste toujours marginale. A ce titre, le cas des résidents de nationalité portugaise est révélateur dans la mesure où ils connaissent une progression significative dans la mobilisation électorale, tout en restant un groupe encore marginalement inscrit au regard de leur potentiel électoral.

1. Les élections européennes 2004 : progression et faiblesse de la mobilisation électorale des ressortissants communautaires

Voulue par « le haut », la citoyenneté européenne reste peu utilisée par le « bas ».

Les ressortissants de l'Union européenne en âge de voter ont un poids différent en fonction des pays : ils représentent 2,5% du corps électoral en France, 6,8% en Belgique et 52,3% au Luxembourg ¹⁹. Minoritaires en France ou en Belgique, ils constituent une véritable force politique au Luxembourg. Mais cette force reste passive pour l'essentiel : seuls 10% des ressortissants communautaires en âge de voter au Luxembourg se sont inscrits sur les listes électorales. La déperdition des effectifs touche également la France et la Belgique où respectivement 14% et 11,5% des citoyens européens en âge de voter se sont inscrits.

Ainsi, la construction du corps électoral reste « incertaine » ²⁰. Ces dynamiques se retrouvent-elles au niveau monographique ? Comment les citoyens européens se sont-ils mobilisés dans les villes et communes de Roubaix, d'Ixelles et d'Esch-sur-Alzette ²¹ ? Il semble que la participation électorale des migrants européens se caractérise à la fois par sa marginalité, sa variabilité et sa stabilité.

A. Une mobilisation électorale marginale des ressortissants communautaires

Quel que soit le pays de résidence, les ressortissants communautaires qui s'inscrivent sur les listes électorales restent marginaux : 11,1% à Roubaix, 6,2% à Esch-sur-Alzette et 5,4% à Ixelles. La grande majorité ne s'inscrit pas dans l'espace politique du pays de résidence. Les ressortissants communautaires sont plus inscrits

Tableau I
 Ressortissants de l'Union européenne résidant en France, en Belgique et au Luxembourg et inscrits sur les listes électorales¹⁸
 Elections des députés au Parlement européen de juin 2004

| Pays | Nationaux inscrits | Européens inscrits | Européens électeurs potentiels | Total des inscrits européens | Pourcentage d'inscrits européens | Pourcentage d'Européens potentiels dans le total des inscrits | Pourcentage d'Européens dans le total des inscrits |
|----------------|-----------------------|-----------------------|--------------------------------------|------------------------------------|--|---|---|
| France (1) | 41 812 000 (4) | 148 567 | 1 057 000 (4) | 41 957 874 | 14,00 | 2,5 | 0,3 |
| Belgique (2) | 7 493 821 | 59 384 | 514 295 | 7 553 205 | 11,55 | 6,8 | 0,8 |
| Luxembourg (3) | 210 000 (4) | 11 656 | 116 000 | 221 656 (4) | 10,00 | 52,3 | 5,2 |

(1) Ministère de l'Intérieur, juin 2004.

(2) Situation au 9 avril 2004, Service Public Fédéral Intérieur, disponible sur : <http://www.elections.fgov.be/2004/2004Fr/Docuf/registration/statistiquecommunes/zsc611-9april2004.pdf>.

(3) Quatorze pays de l'Union européenne. Ministère de la Famille et de l'Intégration/Commissariat du gouvernement aux étrangers.

(4) Eurostat, 2004. Les ressortissants des nouveaux Etats membres sont inclus.

dans une ville française, peut-être parce qu'ils ne sont pas soumis à l'obligation de vote contrairement aux territoires belge et luxembourgeois.

A ce titre, l'abstention est un phénomène aussi important dans le corps électoral français que dans le corps électoral européen. A Roubaix, la proportion des Européens qui ont voté est faible : 30%. Le fait pour un citoyen européen de s'inscrire n'induit pas une participation électorale effective. Cette abstention est fonction de la nationalité. Les Italiens arrivent en tête des abstentionnistes (85,5%), suivis des Portugais (67,8%) puis des Espagnols (60%). Les autres Européens (majoritairement des Belges) se sont mobilisés à hauteur de 44,5%. Dans ce cas, la culture du vote obligatoire semble avoir eu un effet. Mais comment interpréter la démobilisation massive de ces citoyens européens considérés pourtant comme le noyau le plus mobilisé par le fait de s'être inscrits? Sans doute parce que la campagne électorale des européennes aux enjeux nationaux n'a pas suscité leur intérêt²². Ces explications ne sont que générales et il faudrait s'attacher à chaque nationalité pour mieux comprendre les raisons de la démobilisation.

Notons que cette abstention touche aussi les Européens fraîchement inscrits sur les listes électorales. Entre mars 2003 et décembre 2003, le service des élections de la mairie de Roubaix a enregistré de nouvelles inscriptions, mais elles sont peu nombreuses (34 individus). Et les citoyens européens inscrits dans les dix mois précédant l'élection ne se sont pas rués vers les urnes alors que l'on sait que « si l'on prend la peine de s'inscrire sur les listes électorales, c'est bien pour voter : les « nouveaux inscrits », quelle que soit la nature de l'inscription [...], votent toujours davantage que les autres électeurs »²³. Dix-huit inscrits se sont abstenus contre seize qui ont voté. Dans ce cas, on retrouve la même hiérarchie des abstentionnistes : aucun Italien nouvellement inscrit ne s'est déplacé, quinze Portugais sur vingt-six se sont abstenus. Les ressortissants des autres Etats membres ont quasi tous voté.

Généralement, la participation électorale des ressortissants est minoritaire. Cependant, il faut tenir compte des critères de la nationalité et du pays de résidence pour voir que l'inscription électorale est un phénomène variable et si l'usage politique de la citoyenneté européenne est à géométrie variable selon le pays de résidence et la nationalité.

B. Une mobilisation électorale plurielle des ressortissants communautaires : la question de l'information politique

Le faible taux de mobilisation à Ixelles peut surprendre au regard de la structure de la commune. Commune universitaire proche des institutions européennes, on aurait pu supposer un plus grand nombre d'inscrits. Ainsi, Hassan Bousetta et Marc Swyngedouw avaient épinglé que si 90% des citoyens européens prenaient part au scrutin, ils représenteraient un quart de l'électorat total ixellois²⁴.

Il y a aussi une inscription électorale différenciée en fonction des nationalités des ressortissants. A Roubaix, les ressortissants les plus inscrits sont les Portugais (12,6%) et les Italiens (9,7%). A Ixelles, il s'agit des Italiens (7,2%) et des Français (6,2%) et à Esch-sur-Alzette, des Italiens (20,5%) et des Espagnols (11,6%). On remarque que dans les villes européennes, les Italiens sont parmi les plus inscrits

Tableau 2
Ressortissants de l'Union européenne
résidant à Roubaix, Ixelles et Esch-sur-Alzette et inscrits sur les listes électorales

| Nationalités | Roubaix | | Ixelles | | Esch-sur-Alzette | |
|--------------|--------------|--------------------------|--------------|--------------------------|------------------|--------------------------|
| | Inscrits (1) | Electeurs potentiels (2) | Inscrits (3) | Electeurs potentiels (4) | Inscrits (5) | Electeurs potentiels (6) |
| Portugais | 236 | 1 876 | 60 | 1 726 | 142 | 5 787 |
| Italiens | 83 | 853 | 164 | 2 278 | 299 | 1 455 |
| Espagnols | 10 | 169 | 55 | 1 517 | 12 | 103 |
| Français | — | — | 330 | 5 288 | 64 | 1 131 |
| Autres | 27 | 305 | 325 | 6 461 | 48 | 634 |
| Total | 356 | 3 203 | 934 | 17 270 | 565 | 9 110 |

(1) Listes électorales complémentaires de la ville de Roubaix, janvier 2004.

(2) INSEE, ville de Roubaix, 1999 (19 ans et plus).

(3) Listes électorales de la commune d'Ixelles, juin 2004.

(4) Direction des études statistiques du ministère de la Région de Bruxelles-Capitale, commune d'Ixelles, 2003 (18 ans et plus).

(5) Données communiquées par le SESOP-Centre intercommunautaire, 31 mars 2003.

(6) SESOP-Centre intercommunautaire (personnes nées avant 1986 au 1^{er} janvier 2004).

proportionnellement à leur nombre alors qu'ils représentent entre 13% et 26% (selon la ville) du corps électoral potentiel européen.

Une même nationalité peut enregistrer des écarts d'inscription très différents d'une ville à l'autre. Ainsi, la mobilisation électorale des Italiens (7,2%) et des Espagnols (3,6%) d'Ixelles est moindre comparée à celle des Italiens (20,5%) et des Espagnols (11,6%) d'Esch-sur-Alzette. La nationalité ne déterminerait pas à elle seule le niveau de mobilisation électorale. Il faut aussi prendre en compte les politiques de l'Etat de résidence ou l'histoire migratoire de chaque groupe de ressortissants.

Quelle est la structure des inscriptions à l'intérieur de chaque ville ou commune examinée? A Roubaix, les Portugais se sont le plus inscrits sur les listes électorales (12,6%) proportionnellement à leur nombre. Viennent ensuite les Italiens (9,7%), les autres ressortissants européens (8,8%) et les Espagnols (5,9%). 66,3% des inscrits sur les listes complémentaires roubaisiennes sont des Portugais, 23,3% des Italiens, 7,6% des Européens d'autres nationalités et 2,8% des Espagnols. Le niveau d'inscription par nationalité correspond à l'importance de la nationalité dans la population électorale européenne potentielle. Les Portugais représentent 58,6% des électeurs européens potentiels, les Italiens 26,6%, les Espagnols 5,3% et les autres Européens 9,5%.

A Ixelles, au regard de leur potentiel, les Italiens (7,2%), les Français (6,2%) et les autres nationalités (5%) devancent nettement les Espagnols (3,6%) et les Portugais (3,5%). Or la part la plus importante de l'électorat européen potentiel est constituée par les Européens des autres nationalités (37,4%) et les Français (30,6%). Quelle est la composition par nationalité de ces inscrits européens? 35,3% des inscrits européens sont des Français, 17,5% sont des Italiens, 6,5% des Portugais, 5,9% des Espagnols et 34,8% sont d'autres Européens. Dans la catégorie « autres ressortissants de l'Union européenne », les Polonais sont 42 à s'être inscrits sur 370 Polonais potentiellement électeurs soit 11,3%. Alors qu'on ne constate pas dans les autres villes européennes étudiées de mobilisation électorale des ressortissants des nouveaux Etats membres pour cette première élection européenne à laquelle ils peuvent prendre part.

A Esch-sur-Alzette, les Italiens détiennent le record d'inscription (20,5%), suivis de loin par les Espagnols (11,6%), les Français (5,6%), les Portugais (2,4%) et les autres ressortissants de l'Union européenne (7,7%). Alors que les Portugais constituent le contingent le plus important du corps électoral européen potentiel (63,5%), ils sont les moins inscrits (2,5%). Les Italiens constituent 16% du corps électoral européen potentiel, les Français 12,4%, les Espagnols 1,3% et les autres Européens 7%. Par ailleurs, les Italiens représentent plus de la moitié (52,9%) des inscrits européens sur les listes électorales. Les Portugais occupent un quart des inscriptions (25,1%) et le dernier quart se partage entre les Français (11,3%), les Espagnols (2,2%) et les autres Européens (8,5%).

Les villes dotées d'un conseil consultatif des étrangers (Roubaix et Esch-sur-Alzette) enregistrent un taux d'inscription plus important que la ville ou la commune qui en est dépourvue (Ixelles ²⁵). On peut supposer que cet organe symbolisant la citoyenneté de résidence ²⁶ a fonctionné comme une source d'information. Les migrants européens présents dans cette instance participent souvent par ailleurs à la direction d'une association du pays d'origine. A l'interface des institutions politiques

et de la population de leur pays d'origine, ils ont pu jouer le rôle d'intermédiaire pour informer les ressortissants communautaires de leur droit de vote ²⁷.

Le nombre d'inscrits sur les listes électorales n'est pas révélateur du degré de mobilisation des ressortissants européens. Les nationalités les plus inscrites sur les listes ne sont pas forcément les plus nombreuses dans la population locale, exception faite de Roubaix. De façon plus générale, là où les ressortissants de l'Union européenne peuvent constituer une force politique par leur nombre, ils sont le moins inscrits. C'est le cas à Esch-sur-Alzette : 43,3% des personnes en âge de voter sont européennes ²⁸ et parmi celles-ci 6,2% se sont inscrites. De même à Ixelles, les Européens représentent 30,5% du corps électoral total ²⁹ et sont inscrits sur les listes électorales à hauteur de 5,4%. Alors qu'à Roubaix, les Européens représentent 5,3% du corps électoral total ³⁰ et sont 11,1% à s'être inscrits sur les listes. Est-ce à dire que plus les ressortissants sont numériquement faibles, plus ils s'inscrivent dans l'espace politique du pays de résidence ? Ou cette différence de l'inscription est-elle le résultat de campagnes de sensibilisation au vote auprès des ressortissants communautaires ? En comparant les moyens mis en œuvre par la France et le Luxembourg, on remarque un surinvestissement des Luxembourgeois sur cette question.

En principe, lorsqu'une nouvelle catégorie de citoyens bénéficie de droits politiques, une campagne d'information est mise en place ³¹. Pourtant en France, en 1994, « aucune campagne d'information n'a été véritablement engagée » ³². Depuis, les moyens mis en œuvre ont toujours été limités. Il n'y a pas de mise à l'agenda d'une politique publique spécifique pour l'inscription des citoyens européens sur les listes électorales. A l'occasion des élections européennes de 2004, l'information à ce sujet est résiduelle : il n'existe pas de documentation spécifique à l'adresse des citoyens européens ³³. Par ailleurs, le consulat du pays d'origine et les institutions françaises à compétence électorale (préfectures, mairies...) ne se sont pas associés dans le but de promouvoir de l'information sur la question. Ils se sont plutôt fait concurrence. Dans ce sens, les candidatures des ressortissants communautaires ont pu conduire à des blocages institutionnels ; c'est le cas de l'Italienne Maria-Cristina Soler et de la Luxembourgeoise Isabel Welter qui souhaitaient s'inscrire sur la liste de l'UDF. La candidate portugaise au Luxembourg, Beatriz Silva-Carrilho, a rencontré le même problème : le consulat portugais refusait de délivrer une attestation permettant de postuler sur une liste du pays de résidence. La mairie de Roubaix n'a pas mené de campagne particulière pour rappeler aux ressortissants européens leurs droits politiques. A Ixelles, la campagne pour informer les ressortissants de leurs droits, reposait sur une documentation disponible à la commune. En revanche, dans le cadre des élections européennes de 2004, le gouvernement luxembourgeois a mené une vaste campagne de sensibilisation des ressortissants européens à l'inscription sur les listes électorales ³⁴.

Non sans paradoxe, les pays ou les communes qui ont mené une campagne intensive au sujet du droit de vote des ressortissants européens enregistrent les taux d'inscription les plus faibles ; c'est le cas d'Esch-sur-Alzette et d'Ixelles dans une moindre mesure. Comment l'expliquer ? L'information en elle-même ne suffit pas, encore faut-il que les personnes ciblées s'intéressent et comprennent cette information. Au Luxembourg, les ressortissants se sont faiblement mobilisés au regard des moyens

investis ; peut-être se sentaient-ils en retrait de ce qui se joue sur la scène politique luxembourgeoise. Par ailleurs, on peut supposer que la sensibilité aux campagnes d'information varie en fonction des données migratoires et socio-économiques de la population ciblée.

C. Une progression mitigée de la mobilisation électorale des ressortissants communautaires : la prédominance des enjeux locaux

Nouvellement instaurée, la citoyenneté européenne est en principe amenée à évoluer dans sa pratique. Ainsi chaque élection verrait croître le nombre d'inscrits.

Entre les élections européennes de 1999 et de 2004 ³⁵, les effectifs n'ont pas augmenté systématiquement. A Roubaix, le taux d'inscription des ressortissants communautaires par rapport à l'électorat européen potentiel est passé de 4,8% à 11,1%, soit un taux d'accroissement de 57%. Mais cette augmentation est essentiellement due à l'inscription des personnes de nationalité portugaise (3,5% aux élections européennes de 1999 à 12,6% aux élections européennes de 2004). A Ixelles, le taux d'inscription est passé de 3,8% à 5,4%. En revanche, à Esch-sur-Alzette, il y a un tassement des inscriptions voire une très légère diminution. Cette évolution peut être due à un effet de structure, par exemple une augmentation du corps électoral européen potentiel sans que ces ressortissants prennent part pour autant au scrutin. Par ailleurs certaines nationalités ont baissé entre 1999 et 2004 : c'est le cas des Italiens (23,5% en 1999 et 20,5% en 2004) ou des Espagnols (15% en 1999 et 11,6% en 2004) alors que les Portugais ont augmenté (1,4% en 1999 et 2,4% en 2004) mais pas suffisamment pour combler la déperdition des inscriptions.

Les élections européennes de 2004 ont-elles conduit à une plus grande inscription des ressortissants communautaires par rapport aux élections municipales ? Dans ce cas aussi, le schéma varie selon les localités. A Roubaix, les citoyens européens se sont plus inscrits aux élections européennes de 2004 (11,1%) qu'aux élections municipales de 2001 (8,7%). Ainsi la citoyenneté européenne semble s'inscrire dans le temps indépendamment de la nature des élections : à chaque scrutin, les ressortissants européens avancent dans l'inscription électorale. Cependant, les inscriptions pour les européennes de 2004 à Roubaix se calquent sur celles pour les municipales de 2001. La structure par nationalités a peu ou pas changé pour les Portugais (11,5% en 2001 et 12,6% en 2004) et les Espagnols (5,9% pour les deux élections). En revanche, l'inscription des Italiens a augmenté (4,8% en 2001 et 9,7% en 2004). Si le nombre des inscrits européens pour les élections européennes 2004 se rapproche de celui pour les élections municipales 2001, c'est parce que les élections municipales de 2001 ont pu provoquer une opportunité d'inscription sur les listes électorales pour les européennes. Ainsi, un ressortissant européen qui vient s'inscrire sur les listes complémentaires pour les municipales, fait parallèlement acte d'inscription sur la liste complémentaire pour les européennes, d'où un certain statisme des inscriptions. Cette hypothèse est appuyée par le faible chiffre des nouvelles inscriptions enregistrées par la mairie de Roubaix durant les dix mois précédant la clôture des registres électoraux.

A Esch-sur-Alzette, il y a un écart entre les inscrits européens pour les élections communales de 1999 (13,2%) et ceux pour les élections européennes de 2004 (6,2). L'inscription sur les listes électorales à Esch-sur-Alzette est fonction de l'élection :

l'élection municipale mobilise plus les Européens d'Esch que l'élection européenne ³⁶. Rappelons que le système d'inscription pour les ressortissants européens favorise une mobilisation plus importante pour les élections communales ³⁷.

Même s'il y a une différence d'inscription entre Roubaix et Esch-sur-Alzette, on ne peut pas déduire que les ressortissants européens de la ville de Roubaix sont plus mobilisés, quelle que soit l'élection, que ceux d'Esch-sur-Alzette. A Roubaix, il y a «une moins forte implication au niveau des élections européennes» ³⁸ pour plusieurs raisons. D'une part, les citoyens ont des difficultés à cerner les pouvoirs des institutions européennes et particulièrement ceux du Parlement européen. D'autre part, les citoyens peuvent exprimer un certain désintérêt pour la campagne électorale fondée sur des préoccupations nationales, *a fortiori* quand l'élection européenne se confond avec une autre élection ³⁹. Enfin, les Européens conservent leurs droits de voter pour les députés européens de leur pays d'origine par le biais du Consulat.

De façon plus générale, lorsque les droits politiques ont été ouverts pour les ressortissants européens, il y a eu plusieurs strates d'inscription. Les premiers ressortissants à s'inscrire sont les Italiens et les Espagnols quelle que soit leur ville de résidence. Une deuxième strate d'inscription constituée essentiellement de Portugais est venue compléter les listes surtout à partir de la consultation électorale communale. Cette stratification de l'inscription semble correspondre à l'histoire migratoire des inscrits. En effet, les Italiens et les Espagnols constituent une immigration européenne plus ancienne que l'immigration portugaise en France, en Belgique ou au Luxembourg.

Ainsi, la constitution du corps électoral européen se fait très lentement et essentiellement autour d'enjeux locaux. Il connaît des variations en fonction des pays et des catégories de la population européenne. Les facteurs exogènes tels que l'information politique ne suffisent pas à expliquer le niveau de mobilisation des ressortissants communautaires.

2. L'inscription des ressortissants de nationalité portugaise aux élections européennes 2004 entre croissance et réticence : la remise en cause progressive de l'invisibilité politique des Portugais ?

Membre de la Communauté européenne depuis 1986, le Portugal a été pendant longtemps un pays d'émigration : de nombreux Portugais se sont installés dans les pays d'Europe du Nord notamment en France ⁴⁰, au Luxembourg ⁴¹ et en Belgique ⁴². Insérés économiquement et socialement, on pourrait s'attendre à ce que les Portugais le soient politiquement. Or il n'y a pas de continuum entre l'insertion sociale et l'insertion politique. Les Portugais font preuve d'une «invisibilité» dans l'espace politique : leur prise de parole politique est rare, ils préfèrent se réfugier dans le «silence» et se manifestent «discrètement» lors des élections. Ils semblent développer une «culture politique passive» ⁴³ dans leur pays de résidence. Pour Albano Cordeiro, le constat est sévère : la population portugaise est «foncièrement méfiante vis-à-vis de la «politique» [...]. La non-disponibilité de la grande masse des Portugais à des pratiques démocratiques élémentaires (vote, débats publics) fait en sorte que la participation à n'importe quel processus électoral restera systématiquement marginale» ⁴⁴. De même, Sylvie Strudel constate que «la citoyenneté européenne

pratiquée par les Portugais résidant en France reste, aujourd'hui et en l'état actuel, limitée dans sa portée et dans ses usages»⁴⁵.

Delfina Beirão va dans le même sens à propos des Portugais résidant au Luxembourg: «En ce qui concerne le droit de vote, une forme politique de participation à la vie communale, personne ne s'y intéresse vraiment, pas plus les parents que les jeunes. Parmi les personnes interrogées, la grande majorité n'avait pas l'intention de s'inscrire aux élections. Cette absence de participation peut-être attribuée à leur statut de travailleur immigré, c'est-à-dire à leur situation en tant qu'ouvriers travaillant dans un pays étranger qui ne les accueille que temporairement. Ils n'ont aucune prétention à devenir citoyen à part entière, ils n'aspirent qu'à mener une vie tranquille, sans devenir trop exigeants, au risque de devenir déplaisants aux yeux de leurs hôtes. Ils n'aiment pas se faire trop remarquer»⁴⁶. On peut illustrer ce constat par des chiffres plus récents: 78% des Portugais ne sont pas ou peu politisés contre 43% des Luxembourgeois ou 55% des autres étrangers. Cette faible politisation s'expliquerait par une faible scolarisation, le fait d'être ouvrier et aussi de venir d'un pays dans lequel l'expérience démocratique est faible⁴⁷.

Un phénomène d'apolitisme⁴⁸ semble caractériser les Portugais⁴⁹. Mais les nouveaux droits politiques vont-ils conduire les Portugais désormais citoyens européens à se politiser⁵⁰?

A. Usages des droits politiques par les ressortissants communautaires de nationalité portugaise

A travers l'évolution de l'inscription des Portugais sur les listes électorales, il s'agit de définir l'usage que ceux-ci font de leurs droits politiques.

1. Une sous-représentation des ressortissants de nationalité portugaise inscrits sur les listes électorales: incompétence ou indifférence politique?

Etre de nationalité portugaise n'induit pas le même comportement électoral dans tous les pays. Pour les élections européennes de 2004, même si les Portugais représentent plus de la moitié des inscrits sur les listes électorales soit 66,3%, seuls 12,6% des Portugais résidant à Roubaix et en âge de voter se sont inscrits. L'inscription est moins importante à Ixelles (3,5%) et à Esch-sur-Alzette (2,4%) même si dans cette dernière ville, un quart des inscrits européens sont de nationalité portugaise. Les Portugais sont les moins inscrits à Esch-sur-Alzette – ville où ils constituent 63% du corps électoral européen potentiel –, parce qu'ils considèrent le vote comme une action parmi d'autres. En effet, «le vote ne semble constituer, aux yeux des Portugais, qu'une forme de participation à côté d'autres»⁵¹. Au lieu de se substituer au vote, des événements non électoraux peuvent aussi précipiter la politisation comme des grèves: c'est le cas pour les Portugais de Roubaix. Plusieurs personnes inscrites sur les listes électorales ont eu une activité syndicale et ont participé à des actions collectives professionnelles. Dans ce cas, il y a un continuum entre participation non conventionnelle et conventionnelle.

Par ailleurs, Annick Percheron relève que «pour s'inscrire et vouloir participer, il faut avoir ou penser avoir certaines aptitudes que confèrent le savoir ou l'expérience et l'information. Il faut, encore plus peut-être, se sentir autorisé à utiliser un droit, à

mettre en œuvre son aptitude, sa compétence. [...] Les exclus sociaux et économiques s'excluent d'eux-mêmes, en quelque sorte, de la vie politique»⁵². Ainsi, le retrait de la scène politique s'explique-t-il par une incompétence politique⁵³. Les Portugais expriment souvent leur désarroi face au monde politique et ne manifestent pas de compétence politique subjective, c'est-à-dire le sentiment d'être apte à maîtriser les éléments politiques⁵⁴.

Lors des entretiens, les Portugais manifestent souvent une indifférence vis-à-vis du politique car ils estiment que les hommes politiques sont eux-mêmes restés indifférents à leur situation lors de la migration ou de l'installation dans le pays de résidence. L'usage par les Portugais de l'inscription électorale est donc marginal. Penchons-nous sur ce noyau mobilisateur pour mesurer le degré de féminisation.

2. *Une féminisation variable des inscriptions des ressortissants de nationalité portugaise*

A Roubaix, sur les listes complémentaires pour les élections européennes 2004, 64,8% des Portugais inscrits sont de sexe masculin contre 35,2% des femmes. Il est vrai que la population de nationalité portugaise potentiellement électrice à Roubaix est majoritairement masculine (53,5%) contre 46,5% de femmes. Cependant, cette différence structurelle ne suffit pas à expliquer la sous-représentation des femmes parmi les inscrits portugais. Lors des entretiens, on note une tendance chez les femmes portugaises à se tenir en retrait de l'espace public⁵⁵. Cette différence de genre s'est atténuée depuis 1999 puisque lors de ces élections, 74,2% des Portugais inscrits étaient des hommes pour seulement 25,8% des femmes. On constate le même phénomène à propos des candidats portugais qui se sont présentés au Luxembourg aux élections européennes et communales de 1999⁵⁶. En France, on a assisté à une féminisation des candidatures portugaises lors des élections municipales en raison de la parité⁵⁷.

A Ixelles, on observe le phénomène inverse : 45% des inscrits de nationalité portugaise sont des hommes et 55% des femmes. La surreprésentation des femmes n'est pas due à un effet de structure de la population portugaise potentiellement électrice à Ixelles dans la mesure où il y a une égalité entre hommes et femmes portugais en âge de voter. Les conditions d'émigration peuvent apporter des éléments explicatifs. En effet, à Roubaix, les femmes sont souvent venues dans le cadre du regroupement familial alors qu'à Ixelles, de nombreuses femmes ont émigré seules pour venir travailler. Les femmes portugaises à Ixelles sont aussi plus investies dans le milieu associatif qu'à Roubaix où la majorité des associations portugaises est dotée d'un corps de direction fortement masculin.

3. *Les élections locales : le vecteur de la mobilisation électorale des ressortissants portugais*

Si l'on compare les inscriptions des Portugais aux élections européennes 2004 à celles de 1999, on remarque une augmentation importante pour la ville de Roubaix (+72%) et pour Esch-sur-Alzette (+51,4%). Ces évolutions sont impressionnantes, surtout au regard des autres nationalités qui ont peu augmenté. Il faut cependant prendre en compte le taux important d'abstention des Portugais de Roubaix (67,8%)

pour les élections européennes de 2004. Il n'en demeure pas moins que la catégorie des inscrits de nationalité portugaise est la plus fluctuante et évolutive.

En revanche, par rapport aux élections communales, le niveau d'inscription semble stagner à Ixelles et à Roubaix (+8,5%). La plupart des Portugais rencontrés à Roubaix et inscrits sur les listes électorales affirment l'avoir fait à la fois sur le registre pour les municipales et celui pour les européennes lors des élections municipales de 2001. L'inscription est en baisse à Esch-sur-Alzette (-66,4%). Les Portugais de cette ville luxembourgeoise semblent sensibles à la nature de l'élection, ce qui n'est pas le cas des Portugais de Roubaix. Les Portugais d'Esch s'inscriraient-ils auprès du consulat pour voter pour les députés de leur pays d'origine ?

Ainsi dans les trois localités européennes, la citoyenneté européenne semble être alimentée par les enjeux locaux plutôt que par les enjeux européens.

4. Ebauche des profils idéologiques des ressortissants de nationalité portugaise

Il est difficile de déterminer les appartenances partisans des votants. Cependant, les entretiens ont révélé un positionnement plutôt à gauche chez les Portugais de Roubaix. Cette appartenance idéologique est justifiée par leur origine ouvrière. Tandis que le positionnement de certains Portugais à l'extrême droite serait une marque identitaire. Pour les élections municipales roubaisiennes de 2001, le seul ressortissant portugais candidat était sur la liste du MNR.

En Belgique, l'hypothèse selon laquelle «les ressortissants des pays latins [...] exprimeraient leurs suffrages de préférence pour les listes et les partis politiques francophones»⁵⁸ semble confirmée pour les Portugais avec lesquels j'ai réalisé des entretiens.

Au Luxembourg, les Portugais ont tendance à se placer au centre de l'échiquier politique⁵⁹; mais est-ce par conviction ou par défaut ?

Globalement, les Portugais s'inscrivent plutôt dans la logique d'un «vote d'échange», où les électeurs recherchent des bénéfices, ou d'un «vote communautaire» où la mobilisation électorale s'effectue sur la base de revendications d'appartenance. Il ne s'agit pas encore majoritairement d'un «vote d'opinion» avec une préférence partisane et une prise en compte des candidats, des programmes et des enjeux⁶⁰.

B. Apprentissage du vote par les ressortissants communautaires de nationalité portugaise

Population «dépolitisée», les Portugais doivent réapprendre à voter. Dans ce processus de socialisation politique, plusieurs instances interviennent pour les amener à se politiser.

1. L'implication institutionnelle : les ressortissants portugais, un corps électoral disputé

Lors d'une visite au quai d'Orsay en novembre 2003, Teresa Gouveia, ministre des Affaires étrangères au Portugal, a rencontré son homologue français Dominique de Villepin. Elle a appelé les Portugais de France à s'inscrire sur les listes électorales et a demandé au ministre français un plus grand engagement en la matière. Au-delà de cette coopération officielle, on constate une «circulation circulaire» de l'information

relative à l'inscription des Portugais sur les listes électorales. Ainsi, pour informer les citoyens européens qui résident sur son territoire, la mairie de Roubaix se contente de reprendre et se limite aux informations préfectorales, à savoir une affiche relative à « la révision des listes électorales complémentaires pour l'année 2004 ». Le même phénomène est observé à Ixelles où la maison communale a diffusé une brochure, réalisée par le service public fédéral intérieur. Elle s'intitule : « Citoyens européens : votez le 13 juin 2004 pour le Parlement européen ».

Du côté des associations portugaises et du consulat portugais, on retrouve la même logique : le consulat portugais semble alimenter la source d'information politique des associations portugaises roubaisiennes. Une affiche dans la salle d'attente du consulat portugais à Lille informe les Portugais qu'ils peuvent s'inscrire sur les « cahiers consulaires ». A noter que l'information n'est pas toujours actualisée : lors d'une visite dans une association portugaise en 2003, on pouvait voir au mur une affiche appelant au devoir civique en langue portugaise (« qui ne vote pas, ne compte pas ! ») datant de 2000 !

En revanche, il ne semble pas y avoir eu de véritable collaboration entre les instances du pays de résidence et les institutions portugaises dans l'optique des élections européennes de 2004. De nombreux acteurs sont intéressés par la question de l'inscription sur les listes électorales mais leurs intérêts peuvent diverger. Ainsi l'administration du pays de résidence vise à une inscription sur les listes électorales de la commune alors que le consulat portugais incite à s'inscrire sur les listes électorales consulaires pour gagner en légitimité.

Cependant, une campagne d'information grâce à des spots sur la chaîne portugaise RTP1 ⁶¹, souvent regardée par les Portugais expatriés ⁶², a été réalisée par la France ⁶³ et le Luxembourg ⁶⁴ pour toucher un maximum de résidents portugais dans les pays européens. Les voies médiatiques ont aussi été utilisées par les associations portugaises qui se sont particulièrement mobilisées à ce sujet.

2. *Le réseau associatif : une source de mobilisation politique ?*

Au Luxembourg, les associations pour les étrangers sont plus actives sur la question des droits politiques des citoyens européens, alors qu'en France ou en Belgique, elles se désintéressent de cette problématique. Seules les associations portugaises se mobilisent, mais elles ne se sentent pas toujours compétentes et informées pour parler de politique. A Ixelles, l'association Movimento de Acção e Reflexão, consciente de la faible participation de la communauté portugaise dans la vie politique, a mené une campagne de mobilisation des Portugais de Bruxelles en éditant notamment des brochures telles que « Etre Portugais ici et vivre sa citoyenneté ».

Pour inciter les ressortissants communautaires à s'inscrire sur les listes luxembourgeoises avant le 31 mars 2003, le Comité de liaison et d'action des étrangers (CLAE) a mené une campagne de sensibilisation en intervenant par exemple dans les émissions d'une radio portugaise (Radio Latina). On peut aussi noter l'action de l'Association de soutien aux travailleurs immigrés (ASTI). Ces actions mobilisent la Confédération de la communauté portugaise à Luxembourg (CCPL) comme l'Association Amitié-Luxembourg. Les journaux destinés aux Portugais du Luxembourg, *Contacto* ⁶⁵ ou *Correio*, ont aussi encouragé la participation civique.

Les réunions politiques ne semblent pas avoir d'écho auprès de la population portugaise quel que soit le pays de résidence. Ainsi, une réunion organisée à Clichy par une association portugaise n'a-t-elle rassemblé qu'une vingtaine de personnes. Le même schéma a été observé au Luxembourg : une candidate portugaise a organisé une réunion et aucun Portugais n'était présent dans l'assistance ! Le 21 septembre 2003, une conférence-débat, organisée à Esch-sur-Alzette sur le thème «Élections sociales 2003, élections européennes 2004, élections communales 2005. L'apport des résidents étrangers pour une véritable citoyenneté de résidence», n'a connu qu'un succès mitigé.

3. *La politisation familiale des Portugais*

En analysant les inscriptions électorales qui sont intervenues entre mars 2003 et décembre 2003 à la mairie de Roubaix, nous avons remarqué une tendance à s'inscrire et à voter en famille chez les personnes de nationalité portugaise ⁶⁶. Chez les immigrés, il y a une inversion des rôles : ce ne sont pas les parents qui incitent et qui socialisent les enfants au vote, mais l'inverse. Les enfants des immigrés, souvent de la nationalité du pays de résidence, vont expliquer l'importance du vote, les programmes des candidats, etc. et éventuellement conduire leurs parents à s'inscrire et à voter. Ainsi, plusieurs Portugais rencontrés à Roubaix ou à Ixelles trouvent intérêt à s'investir dans l'espace politique dans la mesure où leurs enfants sont scolarisés ou travaillent dans le pays de résidence. Comme pour les Français lors de l'avènement du suffrage universel, « la politisation des électeurs [Portugais, semble bénéficié] du contact avec d'autres électeurs et, sans doute, de celui entre générations » ⁶⁷.

4. *La lente réappropriation du droit de vote par les migrants portugais*

Albano Cordeiro est l'un des premiers à introduire la question de la «non-participation des Portugais résidents à l'étranger à tout acte électoral» ⁶⁸. Il explique la non-participation politique par plusieurs raisons notamment «le manque d'expérience démocratique dans la phase de leur vie où ils ont vécu au Portugal» ⁶⁹. En effet, ayant été socialisés dans un pays soumis à une dictature avant 1974, les Portugais n'ont jamais connu le rituel électoral et ont dû «réapprendre la démocratie» ⁷⁰. Une fois partis s'installer à l'étranger, ils se sont éloignés des enjeux politiques au Portugal et dans le pays de résidence, ils sont exclus de l'espace politique et sont tenus à une «neutralité politique» ⁷¹.

On peut supposer que la dépolitisation a été importée en France car au Portugal, la passivité et l'apathie de l'opinion étaient considérées comme préférables à l'expression spontanée des opinions et à l'intervention des citoyens dans les débats publics. Les émigrés ont alors conservé leur mode d'expression au-delà des frontières.

Albano Cordeiro avance deux autres arguments pour expliquer la faible politisation des Portugais. La politique n'est pas perçue comme une chose essentielle dans leur vécu. L'expérience de la dictature a marqué «la mémoire collective» des Portugais d'un «traumatisme» ⁷² qui s'exprime par l'indifférence à l'égard de la politique ⁷³. D'autre part, «la dispersion de beaucoup de Portugais [...] ne favorise pas la circulation de l'information et les échanges qui servent à former des opinions» ⁷⁴. Cette idée est discutable dans la mesure où le réseau associatif portugais

est très développé et permettrait une circulation efficace de l'information politique. Considérées comme des « microsociétés parallèles juxtaposées à la société locale »⁷⁵, les associations portugaises constituent un « troisième espace »⁷⁶ entre celui de la société locale française et celui du village d'origine favorisant la construction d'une identité des Portugais de France. Par ailleurs, dans certains pays comme la Belgique ou le Luxembourg, les Portugais sont concentrés géographiquement.

Les Portugais font preuve de discrétion : « ce ne sont pas nos affaires ces élections », avons-nous souvent entendu à Ixelles. Les Portugais vivant dans cette commune bruxelloise sont en retrait de l'espace politique : « En ce qui concerne la communauté portugaise d'Ixelles, force est de constater qu'elle est remarquablement structurée et qu'elle vit surtout en autarcie. Aux dernières élections communales, seuls plus ou moins soixante Portugais s'étaient inscrits sur les listes des électeurs »⁷⁷. La territorialisation concentrée des Portugais semble conduire à un certain repli et un renforcement des liens avec le pays d'origine : usage quotidien de la langue portugaise, commerces de produits du pays d'origine, associations pour l'enseignement de la langue portugaise, messes en portugais ou encore liens importants avec le consulat qui organise des festivités. Cette situation est assortie d'un sentiment d'exclusion de la vie politique belge avec un jugement plutôt sévère sur l'offre politique belge qui se concentre sur des enjeux nationaux.

Les élections européennes ont eu lieu lors du championnat d'Europe de football qui se déroulait au Portugal et de nombreux Portugais résidant en Europe soutenaient leur équipe nationale avec ferveur. Ainsi les cafés portugais font peu ou pas de place aux affiches électorales distribuées par les partis politiques belges : les drapeaux portugais et les annonces de match prennent le pas sur les élections et les marginalisent complètement.

Par ailleurs, il existe une corrélation logique entre la durée de la migration et l'intégration sociale et politique⁷⁸. Ainsi, les Portugais inscrits résident en France, en Belgique ou au Luxembourg depuis un certain temps et les liens avec leurs pays d'origine sont parfois plus relâchés. En effet, une résidence prolongée dans le pays d'accueil conduit les Portugais à être au contact du système politique et à mieux le comprendre. Une idée à nuancer puisque certains Portugais arrivés plus récemment sur le territoire d'un Etat membre présentent un certain degré d'investissement associatif et politique⁷⁹.

En outre, des études ont montré que la mauvaise connaissance du système électoral, de la vie politique pouvait expliquer la faible participation des étrangers⁸⁰. Participer à la vie politique suppose un bagage culturel et politique et une connaissance de la langue du pays de résidence. Ainsi au Luxembourg, la langue officielle de la campagne électorale est l'allemand : rares sont les partis qui prennent la peine de traduire les tracts en français ou en portugais. La langue devient alors une barrière qui empêche l'accès à l'espace politique luxembourgeois notamment aux débats, aux programmes etc. d'autant plus que la proportion des Portugais qui maîtrisent la langue allemande ou luxembourgeoise est marginale (entre 20% et 30%)⁸¹. L'information politique n'est donc pas adaptée⁸² aux attentes des électeurs portugais potentiels.

5. *L'appréciation des droits politiques : la reconnaissance de l'égalité dans l'espace européen*

Participer à une élection, c'est retrouver une « dignité électorale » car « en instaurant une relation provisoire mais régulière, [le suffrage universel] contribuait à affecter les relations ordinaires de domination »⁸³. Les Portugais interrogés expriment une certaine fierté à être reconnus politiquement et à avoir les mêmes droits que les nationaux.

Ne pas s'inscrire et ne pas participer signifie-t-il ne pas accorder d'importance au vote et se désintéresser de la politique ? En étudiant le rapport à la citoyenneté de la population d'un quartier populaire brésilien, Dominique Vidal constate qu'« en dépit du scepticisme sur la capacité des élections à changer la vie et de taux importants d'abstention, on accorde [au droit de vote] une grande importance »⁸⁴. La citoyenneté européenne serait alors en construction mais encore ambiguë et inachevée. D'autant plus que les Portugais ont souvent exprimé une certaine indifférence à l'égard de la classe politique qui n'a pas contribué à leur ascension sociale⁸⁵. C'est ce qu'Albano Cordeiro qualifie de « populisme de retrait ou de l'ordre du privé »⁸⁶. Cette idée peut être aggravée par l'essence européenne de l'élection. En effet, la construction européenne a toujours été une affaire d'élites et vouloir associer les citoyens européens peut finalement provoquer un effet de retrait.

Pour autant, l'Europe n'est pas mise en cause par l'ensemble des Portugais⁸⁷. Elle est vue comme un espace économique qui facilite la circulation des marchandises et des citoyens.

Le comportement politique des citoyens européens et plus particulièrement des Portugais ne se distingue pas de celui des Français, aux lendemains de l'accession au suffrage universel. Le droit de vote ne crée pas la pratique électorale : une phase d'apprentissage⁸⁸ préalable est nécessaire afin que les nouveaux citoyens puissent se réapproprier leurs droits politiques. C'est un travail à long terme.

3. Conclusion : une « citoyennisation »⁸⁹ inachevée

Alors que l'abstention ne cesse d'augmenter à l'occasion des élections européennes, les citoyens européens s'inscrivent dans un mouvement inverse, à savoir celui de l'inscription progressive dans l'espace électoral européen.

A une époque où l'on parle de « crise de la représentation » et de « dépolitisation », l'espace citoyen connaît une nouvelle configuration dans de nombreux pays européens. La citoyenneté européenne participe à l'élargissement du suffrage universel et dans le même temps, l'exclusion des étrangers de droits liés à la citoyenneté s'est trouvée réduite. Ainsi, le Luxembourg depuis la loi du 18 février 2003 et la Belgique depuis février 2004 ont ouvert les élections communales aux étrangers non communautaires. Des personnes de nationalité étrangère accèdent à la sphère politique traditionnellement réservée aux seules personnes de nationalité française, belge ou luxembourgeoise. Certains voient la citoyenneté européenne comme une brèche dans l'Etat-nation, mais comme le fait remarquer Marie-José Garot, « la citoyenneté européenne pose problème car elle apparaît finalement bien peu « citoyenne (telle qu'on entend traditionnellement) et insuffisamment européenne »⁹⁰ car elle se fonde sur la nationalité des Etats membres alors qu'elle devrait se fonder sur le critère de

la résidence dans le territoire de la communauté : «seuls les Etats désignent leurs nationaux et par-là même les citoyens européens»⁹¹. Dans le même sens, Paul Magnette estime que la citoyenneté européenne se développe plus au plan vertical (entre les sociétés civiles des différents Etats membres) qu'au plan horizontal (entre les citoyens et l'Union)⁹². Individuellement, à travers l'illustration par les Portugais, il apparaît que devenir un sujet politique à part entière nécessite un apprentissage civique qui prend en compte l'histoire de chaque individu.

Pendant deux siècles, «la citoyenneté moderne trouvait dans l'idée de nation la ressource essentielle de faire frontière. Or depuis les années quatre-vingt, le national n'apparaît plus comme réservoir de citoyenneté»⁹³. La création de l'espace européen conduit à interroger la pertinence de la frontière nationale du politique.

Notes

¹ Je remercie Sylvie Strudel pour sa relecture.

² La première élection européenne ouverte aux citoyens européens est celle du 12 juin 1994. Voir S. STRUDEL, «Les citoyens européens aux urnes : les usages ambigus de l'article 8B du traité de Maastricht», *Revue internationale de politique comparée*, 9/1, 2002, p. 47-63 et «Polyrythmie européenne : le droit de suffrage municipal des étrangers au sein de l'Union, une règle électorale entre détournements et retardements», *Revue française de science politique*, 53/1, 2003, p. 3-34.

³ Selon l'expression de S. STRUDEL, «European Citizenship: Theory and Practice. From a legal Perspective (Maastricht) and from Below (Citizen's Representations)», *ICCLP Review*, 3/1, 2000.

⁴ S. STRUDEL, «La citoyenneté de l'Union : l'incertaine construction d'un corps électoral européen», in D. REYNIÉ, B. CAUTRÈS (éd.), *L'opinion européenne 2001*, Paris, Presses de Sciences Po/Fondation Robert Schuman, 2001, p. 54.

⁵ K. REIF, H. SCHMITT, «Nine Second-Order National Elections. A conceptual framework for the analysis of European Election Results», *European Journal of Political Research*, 8, 1980.

⁶ J.-L. PARODI, «Les cinq absents de l'élection européenne», *Revue politique et parlementaire*, 9-10, 1984.

⁷ D'autant plus que «l'article 8B § 2 [...] fixe un principe auquel n'a pas été accordé suffisamment d'attention», in O. IHL, *Le vote*, Paris, Montchrestien, 1996, p. 139-140.

⁸ Et dans une certaine mesure la citoyenneté passive puisqu'on peut déterminer à partir du nombre d'inscrits, les non-inscrits. En revanche, nous ne traiterons pas de l'usage par les citoyens européens de leurs droits d'éligibilité.

⁹ Ont été consultées pour la ville de Roubaix, les listes électorales d'inscription et d'émargement pour les élections européennes de 2004. A Ixelles, l'accès aux données électorales est rendu impossible en raison d'une législation très protectrice des droits privés des individus. Exceptionnellement, le directeur du service électoral de Ixelles m'a permis un accès à la liste électorale d'inscription pour les élections européennes de 2004. Enfin, pour Esch-sur-Alzette, les données utilisées sont secondaires : elles ont été construites et produites par le SESOP que je remercie pour la communication de ses informations.

¹⁰ L'inscription sur les listes électorales consulaires ne sera pas prise en compte dans la mesure où il est difficile d'obtenir des informations fiables et actualisées auprès des consulats des pays d'origine. A propos du Portugal, voir A. CORDEIRO, «Les Portugais résidents à l'étranger. Pourquoi ne votent-ils pas?», *Latitudes*, 10, 2000, p. 12.

¹¹ P. BRÉCHON, B. CAUTRÈS, «L'inscription sur les listes électorales : indicateur de socialisation ou de politisation?», *Revue française de science politique*, 37, 1987, p. 505.

¹² *Ibid.*, p. 505.

¹³ *Ibid.*, p. 505.

¹⁴ Pour une approche plus générale sur la mise en pratique de la citoyenneté européenne, se référer à S. STRUDEL, «La citoyenneté de l'Union...», *op. cit.* et «Les citoyens européens aux urnes...», *op. cit.* Se reporter aussi à B. CAUTRÈS (éd.), «La citoyenneté européenne», *Problèmes politiques et sociaux*, 901, 2004. Enfin, pour un regard plus engagé sur le sujet, consulter B. DELEMOTTE (éd.), *Citoyens d'Europe. Des étrangers qui votent*, Paris, L'Harmattan, 2004.

¹⁵ Cependant, il faut noter que «les données concernant le taux de participation des citoyens européens ne sont collectées systématiquement ni par les administrations nationales des différents pays européens ni par les institutions européennes, ce qui rend les comparaisons européennes délicates à réaliser et les enseignements difficilement transposables», in H. BOUSETTA, M. SWYNGEDOUW, «La citoyenneté de l'Union européenne et l'enjeu de Bruxelles. Le droit supranational européen confronté aux réalités d'une société multiethnique et multinationale divisée», *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 1636, 1999, p. 31.

¹⁶ Notre thèse, sous la direction de Sylvie Strudel, porte sur la question des attitudes et comportements politiques des Portugais à Roubaix, Ixelles et Esch-sur-Alzette. A noter que le travail est en cours de réalisation ; ainsi certains aspects seront complétés ultérieurement.

¹⁷ Dans ce sens, Julien Weisbein estime que «le sentiment d'identité et de citoyenneté européenne s'enracine avant tout et s'explique largement par les expériences singulières de migration, travaillées par la durée et également par l'importance des facteurs nationaux», in J. WEISBEIN, «Le vote des résidents communautaires à Toulouse à l'occasion des élections municipales des 11 et 18 mars 2001», Premier rapport d'enquête, Appel d'offre CNRS sur «L'identité européenne en question», IEP de Toulouse/LASSP, septembre 2001, p. 12.

¹⁸ Le tableau donne une vision approximative de la mobilisation électorale des citoyens européens. La comparaison entre différents pays nous amène à puiser des données dans des registres de population construits selon des principes différents et à des moments différents. Par exemple, «en France, le recensement est un instrument approximatif. Tout d'abord [...], il existe un décalage considérable entre la date du recensement et celle de l'échéance électorale [...]. Ensuite, les recensements ne permettent pas d'identifier précisément la population électorale légalement définie : les classes d'âge utilisées par l'INSEE n'isolent pas la population

majeure», in F. SUBILEAU, M.-F. TOINET, *Les chemins de l'abstention. Une comparaison franco-américaine*, Paris, La Découverte, 1993, p. 83. Ce problème ne se pose pas en Belgique ou au Luxembourg où les chiffres en question ont été obtenus aisément.

¹⁹ Pour une vision globale, voir Ph. POIRIER, F. FEHLEN, Ch. MARGUE, *La participation politique au Luxembourg à l'occasion des élections législatives et européennes de juin 2004*, Université du Luxembourg, document de la conférence de presse du 26 mars 2004. Disponible sur <http://www.cu.lu/stade/confpresse032004.pdf>

²⁰ Voir S. STRUDEL, «La citoyenneté de l'Union...», *op. cit.*

²¹ Pour des données socio-économiques sur la ville d'Esch-sur-Alzette, voir I. PIGERON-PIROTH, F. FEHLEN, *La situation économique et sociale de la ville d'Esch-sur-Alzette. Analyse détaillée d'après le recensement de la population de février 2001*, Observatoire social urbain pour Esch-sur-Alzette, rapport final du 17 octobre 2003. Disponible sur <http://www.cu.lu/stade/publications.html>

²² «L'abstention apparaît bien comme une conséquence de la faible visibilité et lisibilité du Parlement européen pour les citoyens des Etats membres. Ceux-ci se sentent rarement concernés par les discussions, les décisions et les votes de l'Assemblée parlementaire européenne», in P. DELWIT, J.-M. DE WAELE, «Un Parlement sans électeurs? Les faiblesses des élections européennes», in M. TELÒ, P. MAGNETTE (éd.), *De Maastricht à Amsterdam. L'Europe et son nouveau traité*, Bruxelles, Complexe, 1998, p. 217.

²³ Fr. SUBILEAU, M.-F. TOINET, *op. cit.*, p. 98.

²⁴ H. BOUSETTA, M. SWYNGEDOUW, *op. cit.*, p. 32.

²⁵ Selon le chef de cabinet du bourgmestre d'Ixelles, «il n'existe pas de conseil consultatif des étrangers à Ixelles car on recense dans la ville 169 nationalités donc la composition d'une telle structure poserait des problèmes de représentativité» (chef de cabinet du bourgmestre, Ixelles, mai 2004).

²⁶ Cette hypothèse croise celle de Sylvie Strudel selon laquelle «les pays où le taux d'inscription des résidents européens est le plus élevé sont aussi ceux qui ont accordé, parfois bien avant le traité de Maastricht, le droit de vote aux étrangers pour les élections locales». Voir S. STRUDEL, «La citoyenneté de l'Union...», *op. cit.*, p. 62-63.

²⁷ «Le Conseil consultatif des étrangers [...] se veut aussi un lieu d'apprentissage et de socialisations politiques», in B. FICHET, «Accession des étrangers au droit de vote ou fabrication politique de l'étranger», *Cultures et Sociétés*, 13, 1999, p. 84.

²⁸ Population eschoise hors étrangers extra-communautaires (SESOP1) soit 20 995, 2004.

²⁹ Population totale ixelloise de plus de 18 ans hors étrangers communautaires (Direction des études statistiques, Ministère de la Région de Bruxelles-Capitale), 2003 soit 56 614.

³⁰ Population totale roubaisienne de plus de 19 ans : 64 335 (INSEE, 1999) hors les étrangers extra-communautaires de plus de 19 ans (4 175) = 60 160.

³¹ Ainsi, «le scrutin de 1945 prend en effet l'apparence d'un véritable rituel d'initiation pour cette nouvelle catégorie de citoyens que sont les femmes. Plaquettes d'information exhortant les femmes à s'engager, descriptions détaillées de l'acte de vote dans les colonnes de la presse souvent assorties d'iconographie ou de recommandations, manuels de conscience civique et grilles de lecture politique des listes candidates ou encore sermons en chaire : tout au long de l'année 1945, les dispositifs d'encadrement et d'apprentissage de la civilité électorale se développent de toute part, comme pour mieux maîtriser cette « grande inconnue » qu'est le vote des femmes à la Libération», in D. DULONG, «Des actes d'institution d'un genre particulier. Les conditions de légitimation des femmes sur la scène électorale (1945 et 2001)», in J. LAGROYE, *La politisation*, Paris, Belin, 2003, p. 429.

³² M.-J. GAROT, *La citoyenneté de l'Union européenne*, Paris, L'Harmattan, 1999, p. 140.

³³ Ainsi les documents diffusés par le CIDEM (Civisme et Démocratie, www.cidem.org): «La carte électorale, c'est encore la meilleure carte quand on a des vœux à exprimer» ou encore «L'Europe des 25, c'est l'Europe qui grandit. 2004, une année décisive pour l'Europe», comportent seulement une rubrique à l'adresse des citoyens européens.

³⁴ Voir <http://www.gouvernement.lu/dossiers/elections/parlementeurope/index.html>.

³⁵ Les élections européennes de 1994 ne sont pas prises en compte en raison des conditions particulières de la mise en œuvre de la citoyenneté européenne: délai très court pour les inscriptions, manque d'informations, etc.

³⁶ Pourtant la loi électorale a été modifiée en février 2003: tous les citoyens de l'Union européenne peuvent être électeurs et candidats après cinq ans de résidence au lieu de dix ans auparavant.

³⁷ D. DUTRIEUX, *Les listes électorales: formalités et procédures*, Voiron, Editions de «La Lettre du Cadre Territorial», 2002, p. 4.

³⁸ SESOPI-Centre intercommunautaire, *Bilan sur l'inscription des étrangers sur les listes électorales pour les élections européennes de 2004 et communales de 2005*, en collaboration avec le Commissariat du gouvernement aux étrangers, 2004, p. 8.

³⁹ Ainsi, le 13 juin 2004, ont eu lieu les élections législatives au Luxembourg et les élections régionales en Belgique.

⁴⁰ M.-C. VOLOVITCH-TAVARES, «Les Portugais de France», in D. ASSOULINE, M. LALLAOUI (éd.), *Un siècle d'immigration en France. Troisième période: 1945 à nos jours. Du chantier à la citoyenneté*, Paris, Syros, 1997, p. 66-91 et *Portugais à Champigny, le temps des baraques*, Paris, Autrement, 1995. Enfin, consulter EPOCA, *Les Portugais et le Portugal en France au XX^e siècle*, Actes de la rencontre organisée par le groupe EPOCA à la BDIC le 8 décembre 2001, Paris, BDIC, Institut fédératif de recherches «Archives et histoire des relations internationales», 2003.

⁴¹ Voir S. HOFFMANN, «L'immigration au grand-duché de Luxembourg, de l'époque industrielle à aujourd'hui», *Migrance*, «Luxembourg: histoires croisées des migrations», 20, 2002, p. 60-69. Voir aussi A. CORDEIRO, «L'immigration au Luxembourg dans le dernier quart du siècle dernier», *Passerelles*, 22, 2001, p. 93-100.

⁴² Pour une première approche, se reporter à S. PEREIRA, «L'immigration portugaise en Belgique (1945-2000)», in A. MORELLI (éd.), *Histoire des étrangers et de l'immigration en Belgique, de la préhistoire à nos jours*, Bruxelles, EVO, 2004, p. 319-328.

⁴³ G. ALMOND, S. VERBA, «Le concept de culture politique», in M. DOGAN, D. PELASSY (éd.), *La comparaison internationale en sociologie politique? Une sélection de textes sur la démarche du comparatiste*, Paris, Litec, 1980, p. 33-39.

⁴⁴ A. CORDEIRO, «Les Portugais résidents à l'étranger...», *op. cit.*, 2000, p. 12.

⁴⁵ S. STRUDEL, «La participation des Portugais aux élections européennes et municipales en France», *Cahiers de l'Urmis: «Portugais de France; immigrés et citoyens d'Europe»*, 9, 2004, p. 76.

⁴⁶ D. BEIRAO, *Les Portugais du Luxembourg. Des familles racontent leur vie*, Paris, L'Harmattan, 1999, p. 67-68.

⁴⁷ S. BESCH, «Une citoyenneté en évolution», in M. LEGRAND (éd.), *Les valeurs au Luxembourg. Portrait d'une société au tournant du 3^e millénaire*, Luxembourg, Editions Saint-Paul, 2002, p. 395.

⁴⁸ «Une indifférence des gouvernés, c'est-à-dire un degré zéro d'attention et d'intérêt à la scène politique, ses acteurs, ses débats, ses règles de fonctionnement», in G. HERMET, B. BADIE, P. BIRNBAUM, Ph. BRAUD, *Dictionnaire de la science politique et des institutions politiques*, Paris, Armand Colin, 2001, p. 25.

⁴⁹ Dans ce sens Carlos Semedo, vice-président de la Coordination des collectivités portugaises en France, déclarait que «contrairement aux Italiens qui sont très politisés, ce n'est pas une tradition de voter chez nous. Ce n'est qu'en janvier 2001 que nos ressortissants qui, dans leur grande majorité n'ont connu que la dictature quand ils étaient au pays, ont eu le droit de voter pour la première fois pour une élection nationale au Portugal», *Le Monde*, 22 février 2001.

⁵⁰ G. ALMOND, S. VERBA, *op. cit.*, p. 33-39.

⁵¹ S. BESCH, *op. cit.*, p. 428.

⁵² A. PERCHERON, «Les absents de la scène électorale», in E. DUPOIRIER, G. GRUNBERG (éd.), *Mars 1986 : la drôle de défaite de la gauche*, Paris, PUF, 1986, p. 144.

⁵³ D. GAXIE, *Le cens caché. Inégalités culturelles et ségrégation politique*, Paris, Seuil, 1978.

⁵⁴ «Ha, la politique... tout ça... c'est trop compliqué pour moi!» (Entretien, homme de nationalité portugaise, Roubaix, mai 2003).

⁵⁵ Lorsque je sollicite un entretien avec des femmes portugaises, certaines me répondent «il faut voir avec mon mari».

⁵⁶ M. LEGRAND, C. GREISEN, S. BESCH, *Candidats étrangers aux élections communales et européennes de 1999 : pour quoi ?*, volume 1, Luxembourg, SESOP Centre intercommunautaire, mai 2001, p. 21.

⁵⁷ S. STRUDEL, «La participation des Portugais...», *op. cit.*, p. 75.

⁵⁸ H. BOUSETTA, M. SWYNGEDOUW, *op. cit.*, p. 36.

⁵⁹ S. BESCH, «Une citoyenneté en évolution», *op. cit.*, p. 448.

⁶⁰ O. IHL, *op. cit.*, p. 71.

⁶¹ Radio télévision portugaise internationale.

⁶² M. ANTUNES DA CUNHA, «Pour une étude de la réception de RTP Internacional pour les Portugais de France», *Cahiers de l'Urmis : «Portugais de France ; immigrés et citoyens d'Europe»*, 9, 2004, p. 43-54.

⁶³ Voici la publicité électorale faite à l'initiative du Conseil des communautés portugaises et diffusée en langue portugaise à de multiples reprises notamment au mois de décembre 2003 : «En 2004 auront lieu les élections pour le Parlement européen. Les Portugais de plus de 18 ans résidant en France peuvent voter et être élus. Inscrivez-vous auprès de votre mairie jusqu'au 31 décembre. Il suffit de présenter votre carte de séjour, carte d'identité ou passeport portugais en cours de validité et deux justificatifs de résidence. Si vous êtes déjà inscrit pour les élections municipales, il est nécessaire de procéder à une nouvelle inscription pour les élections européennes. Si vous n'avez jamais voté, faites-le maintenant. Voter c'est donner plus de force à la communauté». (Je remercie Manuel Antunes da Cunha pour l'enregistrement et la traduction de l'information).

⁶⁴ La Confédération de la communauté portugaise au Luxembourg a aussi réalisé un spot à destination des Portugais résidant au Luxembourg pour les inciter à s'inscrire.

⁶⁵ En 2003, avec un lectorat total de 69,2%, soit plus de 34 500 lecteurs et 24 700 lecteurs par numéro, le *Contacto* affirme sa position de leader de la presse à Luxembourg sur la cible des 49 900 Portugais de plus de quinze ans.

⁶⁶ En regardant les noms et adresses des inscrits portugais.

⁶⁷ A. GARRIGOU, *Histoire sociale du suffrage universel en France, 1848-2000*, Paris, Seuil, 2002, p. 237.

⁶⁸ A. CORDEIRO, «Les Portugais résidents à l'étranger...», *op. cit.*, p. 14, «Portugueses de França e Eleições Autárquicas Francesas» *Latitudes*, 11, 2001, p. 66 et «Comment interpréter la faible participation civique des Portugais de France ? Exception ou conformisme ambiant ?»,

Cahiers de l'Urmis: «Portugais de France; immigrés et citoyens d'Europe», 9, 2004, p. 55-68.

⁶⁹ A. CORDEIRO, «Les Portugais résidents à l'étranger...», *op. cit.*, p. 14.

⁷⁰ R. DURAND, *Histoire du Portugal*, Paris, Hatier, 1992, p. 277.

⁷¹ C. WIHTOLD DE WENDEN, *Les immigrés et la politique*, Paris, FNSP, 1988.

⁷² P. BOIS, *Paysans de l'Ouest*, Paris, Flammarion, 1971.

⁷³ On peut par exemple citer l'action de la FIDE (Police internationale de défense de l'Etat) au-delà des frontières portugaises. Voir V. PEREIRA, «Emigrés surveillés. La FIDE et les Portugais en France», *Latitudes*, 21, 2004, p. 3-12.

⁷⁴ A. CORDEIRO, «Les Portugais résidents à l'étranger...», *op. cit.*, p. 14.

⁷⁵ A. CORDEIRO, «Dans quinze ans, qu'advientra-t-il de l'identité des Portugais de France?», *Latitudes*, 5, 1999, p. 3.

⁷⁶ A. CORDEIRO, «Le paradoxe de l'immigration portugaise», *Hommes & Migrations*, 1123, 1989, p. 25-32.

⁷⁷ Chef de cabinet du bourgmestre, Ixelles, mai 2004.

⁷⁸ J. WEISBEIN, *op. cit.*, p. 6.

⁷⁹ «Moi, je votais déjà au Portugal... donc ici je participe aussi... car que ce soit ici ou là-bas, j'existe donc je vote!» (Entretien, homme, nationalité portugaise, 35 ans, émigré dans les années quatre-vingt-dix, Roubaix, mai 2003).

⁸⁰ Ch. HAMBURGER, «L'influence politique des étrangers au Danemark», in O. LE COUR GRANDMAISON, C. WIHTOLD DE WENDEN, *Les étrangers dans la cité: expériences européennes*, Paris, La Découverte, 1993, p. 132-137.

⁸¹ Collectif, *Le sondage «Baleine». Une étude sociologique sur les trajectoires migratoires, les langues et la vie associative au Luxembourg*, Luxembourg, RED/SESOP, 1998, p. 28.

⁸² Plus qu'un manque d'information, c'est surtout l'inadaptation des moyens utilisés pour diffuser l'information selon la thèse défendue par Albano Cordeiro. Voir A. CORDEIRO, «Comment interpréter...», *op. cit.*, p. 63.

⁸³ *Ibid.*, p. 244.

⁸⁴ D. VIDAL, «Qu'est-ce qu'un citoyen?», in D. VIDAL, *La politique au quartier*, Paris, MSH, 1998, p. 142.

⁸⁵ A. CORDEIRO, «Comment interpréter...», *op. cit.*, p. 67.

⁸⁶ *Ibid.*, p. 68.

⁸⁷ Une étude va dans ce sens à propos des Portugais résidant au Luxembourg: 70% des Portugais ont confiance dans l'Union européenne. S. BESCH, «Une citoyenneté en évolution», *op. cit.*, p. 485.

⁸⁸ R. HUARD, «Comment apprivoiser le suffrage universel?», in D. GAXIE (éd.), *Explication du vote. Un bilan des études électorales en France*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, p. 136.

⁸⁹ «Qui désigne le processus social d'entrée «dans la cité»», in A. BASTENIER, F. DASSETTO, *Immigration et espace public. La controverse de l'intégration*, Paris, L'Harmattan, 1993, p. 192.

⁹⁰ M.-J. GAROY, *op. cit.*, p. 340.

⁹¹ *Ibid.*, p. 334.

⁹² P. MAGNETTE, *La citoyenneté européenne*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 1999, p. 227.

⁹³ Ch. BERTOSSI, *Les frontières de la citoyenneté en Europe. Nationalité, résidence, appartenance*, Paris, L'Harmattan, 2001, p. 10.

Une Europe en quête d'électeurs

Retour sur différentes lectures de l'abstention aux élections européennes à l'occasion du scrutin de juin 2004

Céline BELOT, Fabienne GREFFET

Depuis la première élection du Parlement européen au suffrage universel, le taux d'abstention a fait l'objet d'une attention particulière à la fois de la part des acteurs institutionnels et des chercheurs. Considérée par certains comme la preuve du « déficit démocratique » qui caractériserait l'Union¹, elle représente pour d'autres un signe du caractère irrémédiablement national des élections européennes². Alors que dans un premier temps, elle pouvait apparaître comme une conséquence de l'absence de pouvoir du Parlement européen dans le système institutionnel, elle oblige désormais, alors que les pouvoirs du Parlement se sont considérablement accrus, à repenser la question de la représentation des citoyens au sein de l'Union européenne. Jusqu'à quel point en effet l'Union européenne peut-elle être reconnue comme légitime, dans un système politique qui se revendique des valeurs de la démocratie représentative, quand seule une minorité de citoyens (45,4% en 2004, 49,4% en 1999) se déplacent pour choisir leurs députés au Parlement européen ?

Pour répondre à cette question, encore s'agit-il de comprendre ce qui motive le fait d'aller voter ou non aux élections européennes. Jusqu'à quel point l'abstention répond-elle à des logiques individuelles ? Quel poids pèsent les facteurs institutionnels sur l'acte de vote ? Quelle est également la place prise par le contexte politique et médiatique de la campagne dans les raisons du non-vote ? Les élections de juin 2004 offrent l'occasion de réitérer et de prolonger l'ensemble de ces réflexions en approchant la complexité des logiques de l'abstention, puisque plus de 190 millions d'Européens sur 352 millions (54,3%) n'ont pas voté lors de ce scrutin à vingt-cinq pays.

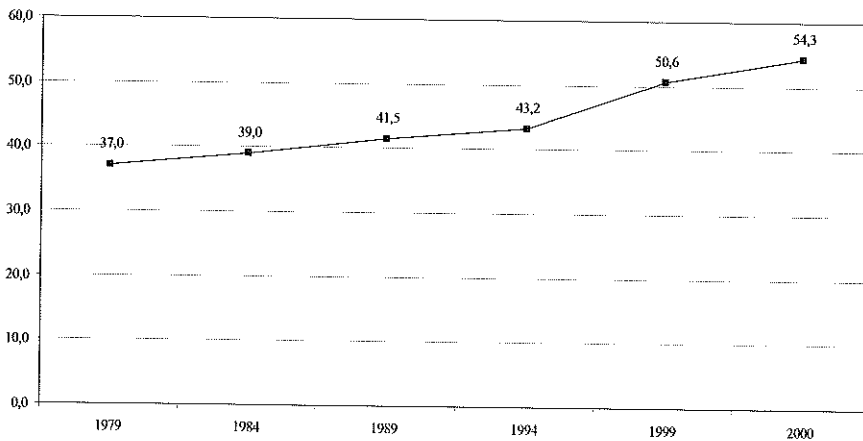
La réflexion proposée se déroule en deux temps. D'une part, nous rappellerons à grands traits les enjeux de la participation aux élections européennes depuis 1979, et proposerons un tableau longitudinal descriptif de l'abstention à ces élections. D'autre

part, nous exposerons les diverses hypothèses explicatives de l'abstention aux élections européennes avancées jusqu'à présent et tenterons d'évaluer leur pertinence concernant les élections de juin 2004, ce qui permettra d'interroger la tension entre spécificités nationales et dimension européenne de ces élections.

1. L'abstention, enjeu de débats

L'abstention aux élections européennes est depuis longtemps l'objet d'une attention particulière à la fois de la part des acteurs et des observateurs de l'intégration européenne. Pour comprendre de quels enjeux elle est l'objet, il convient d'abord de rappeler des éléments du contexte dans lequel a été prise la décision d'élire le Parlement européen au suffrage universel. Cette décision s'inscrit en effet dans le cadre d'une lutte entre acteurs nationaux et acteurs communautaires pour être reconnus comme les seuls représentants directs des citoyens au niveau européen, c'est-à-dire les seuls détenteurs de la légitimité démocratique. Dans les années soixante, le Parlement européen, dont les membres sont alors désignés parmi les parlementaires nationaux, revendique clairement des prétentions législatives face à la toute-puissance du Conseil des ministres au sein du triangle institutionnel. Il est soutenu en cela par la Commission. Pour ces deux institutions, il s'agit à travers cette revendication d'offrir aux Communautés européennes, via l'élection au niveau européen de représentants directs des citoyens, une légitimité propre indépendante de celles des Etats. Les Etats n'y sont alors pas favorables³.

Figure 1
Evolution de l'abstention aux élections européennes (en pourcentage)



Le taux d'abstention de 1979 inclut en fait la Grèce (où les élections se déroulent en 1981, avec 21,4% d'abstention), celui de 1984 inclut l'Espagne et le Portugal (où les élections se déroulent en 1987, avec respectivement 21,1% et 27,8% d'abstention), le taux d'abstention de 1994 inclut les nouveaux entrants de 1995 où les premières élections se déroulent en 1995 ou 1996 (Autriche : 32,3% d'abstention ; Suède : 58,4% d'abstention ; Finlande : 39,7% d'abstention).

Au début des années soixante-dix, leur position est cependant amenée à se modifier. Alors que les Etats voient leur rôle dans le système institutionnel renforcé, à travers notamment l'institutionnalisation des sommets des chefs d'Etat et de gouvernement, l'élection du Parlement européen au suffrage universel est perçue par les pays membres comme un acte symbolique d'affirmation du caractère démocratique et légitime du processus d'intégration européenne. Pour le Parlement européen et la Commission au contraire, l'élection au suffrage universel apparaît comme une reconnaissance de la place primordiale du Parlement comme seul représentant direct des citoyens au sein du triangle institutionnel. L'assemblée s'appuie sur cette élection pour revendiquer l'accroissement de ses pouvoirs. De ce fait, la première élection du Parlement européen au suffrage universel a été investie de part et d'autre de craintes et d'espoirs et elle a suscité un grand intérêt à la fois chez les acteurs institutionnels et chez les observateurs.

De ce fait, le fort taux d'abstention enregistré dès la première élection du Parlement européen au suffrage universel revêt une importance particulière et son accroissement depuis fait l'objet d'une grande attention. Dès 1979, l'élection des représentants de l'Europe des dix (y compris la Grèce où la première élection se déroule en 1981) ne conduit que 63% des électeurs aux urnes. Alors que le vote est obligatoire dans quatre pays sur dix⁴, d'où un taux de participation relativement fort dans ces pays (entre 79 et 91%), la très forte abstention dans les six autres pays n'est pas sans provoquer questionnements voire inquiétudes⁵. Certains observateurs la qualifient dès 1979 d'« échec pour l'Europe »⁶. Un autre ajoute : « loin de faire état du soutien populaire, les (...) premières élections directes ont sérieusement affaibli la légitimité dont on présumait l'existence et qui existait donc de fait »⁷. Or, depuis, l'abstention n'a cessé de croître à chaque élection, passant de 39% des électeurs de l'Europe des douze en 1984 à 41,5% en 1989, et 43,2% en 1994. En 1999, un seuil symbolique a été franchi puisque seule une minorité d'électeurs de l'Europe des quinze (49,4%) s'est rendue aux urnes. L'arrivée des nouveaux pays entrants a renforcé la tendance plutôt qu'elle ne l'a renversée, puisque 54,3% des électeurs de l'Europe des vingt-cinq se sont abstenus aux élections européennes de juin 2004.

Le tableau descriptif de l'abstention aux élections européennes mérite cependant d'être détaillé davantage. Une fois constatés la force de l'abstention à ces élections et son accroissement d'élection en élection, il faut également souligner que cette évolution n'est pas aussi linéaire qu'elle peut le paraître à première vue et qu'elle est la somme de situations nationales très diverses. Ainsi, la perception d'une assez nette progression de l'abstention entre 1999 et 2004 est en grande partie le fait de l'arrivée des nouveaux entrants. En effet, à l'exception de Chypre et Malte où une grande majorité d'électeurs s'est mobilisée, presque les trois quarts des inscrits n'ont pas voté au sein des nouveaux entrants (73,7%). Passant de 50,6% à 50,9% entre 1999 et 2004, l'abstention n'a ainsi que très peu progressé dans l'Europe des quinze. De même l'accroissement de l'abstention entre 1994 et 1999 peut en partie s'expliquer par le passage de douze à quinze puisque le taux d'abstention au sein des trois nouveaux entrants – Autriche, Finlande, Suède – est en 1999 plus élevé que la moyenne européenne (voir le tableau 1 ci-dessous)⁸.

Tableau 1
L'abstention aux élections européennes dans les 25 pays de l'UE
(classement des pays du moins abstentionniste au plus abstentionniste en 2004) ⁹

| <i>Pays</i> | <i>1979</i> | <i>1984</i> | <i>1989</i> | <i>1994</i> | <i>1999</i> | <i>2004</i> | <i>2004</i> <i>taux</i> <i>de</i> <i>votes</i> <i>blancs</i> <i>et</i> <i>mils</i> ¹⁰ | <i>Différentiel</i> <i>2004-</i> <i>1999</i> | <i>Différentiel</i> <i>2004-</i> <i>1^{re} élection</i> <i>européenne</i> |
|--------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|--|--|--|
| Belgique | 8,4 | 7,8 | 9,3 | 9,3 | 9,0 | 9,2 | 4,9 | +0,2 | +0,8 |
| Luxembourg | 11,1 | 13,0 | 12,6 | 11,5 | 14,2 | 11,0 | 8,2 | -3,2 | -0,1 |
| Malte | - | - | - | - | - | 17,6 | 1,6 | / | / |
| Italie | 14,5 | 16,1 | 18,5 | 25,2 | 29,2 | 26,9 | 6,3 | -2,3 | +12,4 |
| Chypre | - | - | - | - | - | 28,8 | 3, | / | / |
| Grèce | 21,4 | 22,8 | 20,1 | 28,8 | 29,8 | 36,6 | 1,6 | +6,8 | +15,2 |
| | (1981) | | | | | | | | |
| Irlande | 36,4 | 52,4 | 31,7 | 56,0 | 49,5 | 41,2 | 1,9 | - 8,3 | +4,8 |
| Lituanie | - | - | - | - | - | 51,6 | 2,9 | / | / |
| Danemark | 52,9 | 47,7 | 53,9 | 47,1 | 49,6 | 52,1 | 0,7 | +2,5 | -0,8 |
| Espagne | - | 31,1 | 45,2 | 40,9 | 35,6 | 54,9 | | +19,3 | +23,8 |
| | (1987) | | | | | | | | |
| Allemagne | 34,3 | 43,2 | 37,6 | 40,0 | 54,8 | 57,0 | 1,2 | +2,2 | +23 |
| France | 39,3 | 43,3 | 51,3 | 47,3 | 53,0 | 57,2 | 1,4 | +4,2 | +17,9 |
| Autriche | - | - | - | 32,3 | 51,0 | 57,6 | 1,1 | +6,6 | +25,3 |
| | | | (1996) | | | | | | |
| Lettonie | - | - | - | - | - | 58,7 | 0,4 | / | / |
| Finlande | - | - | - | 39,7 | 69,9 | 60,6 | 0,2 | -9,3 | +20,9 |
| | | | (1996) | | | | | | |
| Pays-Bas | 42,2 | 49,5 | 52,8 | 64,3 | 70,1 | 60,7 | 0,1 | -9,4 | +18,5 |
| Royaume-Uni | 68,4 | 67,4 | 63,8 | 63,6 | 76,0 | 61,2 | 0,3 | -14,8 | -7,2 |
| Portugal | - | 27,8 | 48,9 | 64,5 | 59,6 | 61,4 | 1,5 | +1,8 | +33,6 |
| | (1987) | | | | | | | | |
| Hongrie | - | - | - | - | - | 61,5 | 0,3 | / | / |
| Suède | - | - | - | 58,4 | 61,7 | 62,2 | 1,6 | +0,5 | +3,8 |
| | | | (1995) | | | | | | |
| Rép. tchèque | - | - | - | - | - | 71,7 | 0,2 | / | / |
| Slovénie | - | - | - | - | - | 71,7 | 1,6 | / | / |
| Estonie | - | - | - | - | - | 73,8 | 0,3 | / | / |
| Pologne | - | - | - | - | - | 79,1 | 0,6 | / | / |
| Slovaquie | - | - | - | - | - | 83,0 | 0,3 | / | / |
| <i>Ensemble UE</i> | <i>37,0</i> | <i>39,0</i> | <i>41,5</i> | <i>43,2</i> | <i>50,6</i> | <i>54,3</i> | <i>1,7</i> | <i>+3,7</i> | |

La moyenne européenne de l'abstention aux élections européennes représente en outre la somme de situations nationales fort différentes. Au sein de l'ex-Europe des quinze, cinq cas peuvent ainsi être distingués. Le premier regroupe les pays dont le taux d'abstention est toujours en dessous de la moyenne européenne : la Belgique, le Luxembourg, l'Italie et la Grèce. Encore faut-il distinguer, dans ce groupe, ceux dont

le taux d'abstention n'a que peu varié sur la durée – la Belgique et le Luxembourg où le taux d'abstention en 2004 est presque similaire à celui de 1979 – de ceux où l'abstention progresse sur le long terme – l'Italie où le vote a cessé d'être obligatoire en 1993 (+12,4 points entre 1979 et 2004) et la Grèce, où dans les faits les sanctions prévues en cas de non-vote ne sont pas appliquées (+15,2 points entre 1981 et 2004). Un deuxième groupe rassemble les pays où le taux d'abstention est toujours supérieur à la moyenne européenne : la France, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et la Suède. Précisons que le taux d'abstention dans certains pays était assez proche – c'est le cas de la France où l'abstention a augmenté de 17,9 points en vingt-cinq ans et des Pays-Bas où elle a augmenté de 18,5 points contre 17,3 points pour la moyenne européenne – alors que dans d'autres pays ce taux était au départ très élevé comme au Royaume-Uni (+31,4 points par rapport à la moyenne européenne en 1979) ou la Suède (+15,2 points par rapport à la moyenne européenne en 1994) mais il n'a que peu augmenté depuis (3,8 points en Suède entre 1995 et 2004 contre 11,1 points en moyenne européenne), voire même a fortement diminué (-7,2 points au Royaume-Uni entre 1979 et 2004).

Les autres pays présentent des situations plus fluctuantes, qui peuvent être résumées à travers trois cas. Le premier est celui du Portugal, de la Finlande et de l'Autriche où la première élection européenne se révèle plutôt mobilisatrice mais où par la suite le taux d'abstention est sensiblement plus élevé que la moyenne européenne. Le Danemark présente une seconde configuration, celle d'un pays où le taux d'abstention est particulièrement élevé au début de la période (+15,9% par rapport à la moyenne européenne en 1979) et reste au dessus de la moyenne lors des quatre premières élections, mais se situe en dessous depuis. Enfin, dans un troisième groupe figurent les trois pays où de fortes variations dans la participation s'observent d'une élection à l'autre, ce qui place ces pays parfois au dessus, parfois en dessous, de la moyenne européenne selon l'année – c'est le cas de l'Allemagne, de l'Espagne et surtout de l'Irlande.

Au total, un constat descriptif de l'abstention aux élections européennes et de son évolution dans le temps permet de souligner que cet accroissement découle des effets conjugués de deux types de facteurs : les adhésions successives de pays où les électeurs se montrent plus abstentionnistes que les électeurs des pays présents dans l'UE¹¹ lors des précédentes élections, et la baisse du taux de participation aux élections européennes dans de nombreux pays concernés (douze sur quinze) sur le long terme. Une fois ce constat posé, reste, bien entendu, à l'expliquer.

2. L'abstention aux élections européennes, éléments d'explication

Deux hypothèses plus complémentaires que concurrentes ont été avancées pour tenter d'expliquer ce phénomène multi-dimensionnel qu'est l'abstention aux élections européennes. Une première hypothèse réside dans le modèle des élections nationales de second ordre, et plus généralement dans l'influence d'éléments nationaux sur le niveau de participation. Ces éléments nationaux recouvrent à la fois le calendrier électoral, la « structure des opportunités » (vote obligatoire, conditions pour déposer des listes...) mais aussi le niveau de l'abstention à d'autres élections nationales ou

locales, ainsi que le déroulement des campagnes. La nationalisation des enjeux, la perception des résultats des élections européennes comme « vote sanction » peuvent constituer des incitations ou des freins à la mobilisation électorale.

Une deuxième hypothèse, moins souvent évoquée, est le lien entre la perception de la construction communautaire et l'abstention. Cette hypothèse peut être validée à un niveau écologique, mais surtout par l'exploitation d'enquêtes post-électorales. D'une part, du côté des citoyens, il convient d'étudier si la participation est plus forte dans les pays où le niveau d'information des citoyens sur l'Union est le plus haut et où les attitudes à l'égard de l'Europe apparaissent les plus positives. D'autre part, au niveau de l'offre politique, un repérage des listes en présence permet de mettre en parallèle la présence de listes clairement pro- ou anti-européennes avec l'intensité de la mobilisation. Les élections européennes de juin 2004 offrent une nouvelle fois l'occasion de tester ces hypothèses et de les confirmer ou de les infirmer sur certains points.

A. L'abstention aux élections européennes : le poids de la variable nationale

1. Le rôle des facteurs institutionnels

Dans les analyses relatives aux précédentes élections européennes, de nombreux auteurs ont insisté sur le poids des facteurs institutionnels dans l'explication des variations de l'abstention d'un pays à l'autre et de l'importance croissante de l'abstention. Franklin note ainsi que le taux de participation aux élections européennes baisse notamment en raison de l'adhésion de nouveaux pays où le vote n'est pas obligatoire¹². En effet, si lors de l'élection de 1979-1981, le vote était obligatoire dans quatre des dix pays concernés, il ne l'est aujourd'hui que dans quatre pays sur vingt-cinq. Sur ce point, les élections de juin 2004 viennent une nouvelle fois confirmer l'importance du cadre institutionnel du vote. L'abstention est en effet faible dans les pays où le vote est obligatoire, avec cependant des variations qui s'expliquent au moins partiellement par l'effectivité de l'application des sanctions en cas de non-vote : les relations des citoyens à l'obligation de vote varient fortement d'un pays à l'autre. Soulignons qu'en Italie, où le vote a longtemps été présenté comme un devoir plutôt que comme un droit, l'habitude de se rendre aux urnes reste pour l'instant plutôt ancrée.

Certains auteurs ont également souligné l'importance du jour choisi pour le scrutin dans les différents pays. Ils ont en effet montré que le vote le dimanche réduit le coût de la participation électorale, aux élections nationales comme aux élections européennes¹³. Les élections européennes de 2004 ne permettent cependant pas de soutenir fortement cette hypothèse. Parmi les trois pays où l'élection a eu lieu un jour de semaine, le Royaume-Uni et les Pays-Bas (un jeudi), l'Irlande (un vendredi), deux ont un taux d'abstention supérieur à la moyenne mais en régression par rapport à 1999. Dans le troisième, l'Irlande, près de 60% des électeurs se sont rendus aux urnes. Soulignons en outre que les pays les plus abstentionnistes, la Slovaquie et la Pologne, ont voté le dimanche. Les élections de 2004 semblent donc plutôt confirmer les observations d'autres auteurs qui soutenaient que les effets du choix du jour de scrutin n'étaient finalement pas clairs¹⁴.

Dans le passé, l'effet du mode de scrutin adopté (proportionnel, majoritaire, vote unique transférable) a été souligné¹⁵. En 2004, le vote à la proportionnelle était la règle dans tous les pays, selon des modalités diverses cependant, et ne semble pas avoir eu d'effet notable sur l'abstention. La taille de la circonscription peut également paraître jouer un rôle. L'hypothèse serait que, dans le cadre d'une circonscription unique, plus un pays possède un territoire étendu, plus les électeurs pourraient se sentir éloignés de leurs représentants européens et donc s'abstenir de voter. A cet égard, l'élection de 2004 offre un exemple intéressant, celui de la France où la circonscription nationale unique en vigueur lors des élections européennes précédentes a été remplacée par huit circonscriptions « régionales ». A première vue, cet exemple tendrait plutôt à infirmer l'hypothèse du rôle de la taille de la circonscription sur l'abstention puisque le pourcentage de votants a baissé en France entre 1999 et 2004. Soulignons cependant que ces élections avaient lieu en France dans un contexte électoral plutôt chargé (régionales et cantonales du mois de mars) qui a pu provoquer une lassitude chez certains électeurs. Par ailleurs, le découpage territorial choisi – grandes régions regroupant en fait plusieurs régions françaises – ne correspondait à aucune entité connue auparavant des électeurs. Malgré ces réserves, on peut émettre l'hypothèse que l'introduction du découpage en circonscriptions favorise une moindre hausse de l'abstention entre 1999 et 2004 (+4,2 points) par rapport au différentiel 1994-1999 (+5,7 points). Cela reste cependant à vérifier sur les vagues d'élections suivantes. Au-delà de la France, tous les grands pays à l'exception de l'Espagne ont mis en place un vote sur plusieurs circonscriptions, ce qui n'a pas empêché les électeurs polonais d'être parmi les moins participatifs. Remarquons en revanche que, à l'exception de l'Espagne, parmi les pays où pour les élections européennes il existe une circonscription électorale unique, les plus peuplés (Pays-Bas, Hongrie, République tchèque) et les plus grands (Suède, Finlande) sont aussi parmi les plus abstentionnistes. L'hypothèse mériterait donc d'être vérifiée plus précisément et dans le temps.

En revanche, la tenue de plusieurs scrutins le même jour semble constituer une incitation plus évidente à se déplacer pour voter. Hormis les pays à vote obligatoire (Belgique et Luxembourg), le phénomène se perçoit en Irlande (-8,3 points d'abstention par rapport à 1999), au Royaume-Uni (-14,8), et dans une moindre mesure en Italie. En République d'Irlande se tenaient le même jour les élections provinciales et un référendum sur une restriction des conditions d'accès à la citoyenneté irlandaise. En 2004, l'abstention (41,2%) se situe nettement en deçà de la moyenne européenne, alors qu'elle en était très proche en 1999 (49,5%). Au Royaume-Uni comme en Italie, des élections locales concomitantes aux élections européennes ont pu favoriser la reprise limitée de la participation. A l'inverse, en Espagne (54,9%), l'augmentation spectaculaire de l'abstention (+19,3 points par rapport à 1999) peut partiellement être attribuée au fait qu'aucun autre scrutin n'était organisé en même temps que les élections européennes, alors qu'en 1999, des scrutins locaux et régionaux se déroulaient (renouvellement de treize Parlements sur dix-sept). L'effet se vérifie également parmi les nouveaux entrants. Certes, la participation est de toute façon élevée à Malte, petite communauté fortement mobilisée politiquement, quel que soit le type d'élection alors que la Lituanie est à la fois le seul Etat d'Europe

centrale et orientale à organiser une élection le jour des européennes et celui où le taux d'abstention est le moins élevé (51,6%). L'Allemagne seule fait exception, puisque la hausse de l'abstention (+2,2 points) dépasse celle de la moyenne européenne, alors même qu'avaient lieu le jour même des élections locales, certes seulement partielles.

Les élections de juin 2004 ont enfin été l'occasion de mettre en lumière un autre facteur institutionnel qui paraît pouvoir influencer l'abstention, l'existence ou non de procédures facilitant le vote « à distance ». En effet, le Royaume-Uni a, à cette occasion, testé pour la première fois une procédure de vote postal obligatoire dans quatre de ses douze circonscriptions, suite à des travaux préparatoires ayant montré l'influence positive du vote postal sur le taux de participation. Or, les quatre circonscriptions concernées (North East, North West, Yorkshire and the Humber, East Midlands) sont celles où l'abstention est la plus faible (entre 56,3% et 59% contre 63% en moyenne pour les autres régions d'Angleterre). Sans doute la procédure de vote choisie a-t-elle facilité la participation¹⁶. Un rapide tour d'horizon des procédures facilitant le vote dans les autres pays semble faire apparaître que le vote par procuration ou le vote électronique ne favorisent pas particulièrement le taux de participation. Pour le vote postal, une étude multiniveaux mériterait d'être menée pour en évaluer les effets propres.

Tableau 2
L'abstention aux élections européennes de juin 2004 :
l'effet des facteurs institutionnels

| <i>Pays</i> | <i>Abstention élections européennes de juin 2004 (en %)</i> | <i>Vote obligatoire</i> | <i>Jour du vote</i> | <i>Scrutin national ou régional (nombre de régions)</i> | <i>Autres scrutins se déroulant le même jour</i> | <i>Procédures de vote postal, électronique ou par procuration</i> |
|-----------------------------------|---|-------------------------|---------------------|---|--|---|
| <i>Pays de l'ex-Europe des 15</i> | | | | | | |
| Belgique | 9,2 | Oui | Dimanche | Régional (5) | Régionales | Procuration et électronique dans certaines communes |
| Luxembourg | 11,0 | Oui | Dimanche | National (1) | Législatives | Postal |
| Italie | 26,9 | Non (oui avant 1993) | Samedi/Dimanche | Régional (5) | Municipales, régionales et provinciales partielles | Postal très limité, essais électroniques |
| Grèce | 36,6 | Oui | Dimanche | | | Aucune ¹⁷ |
| Irlande | 41,2 | Non | Vendredi | Régional (5) | Référendum et élections locales | Aucun |
| Danemark | 52,1 | Non | Dimanche | National | | Postal |
| Espagne | 54,9 | Non | Dimanche | | | Postal limité |

| <i>Pays</i> | <i>Abstention élections européennes de juin 2004 (en %)</i> | <i>Vote obligatoire</i> | <i>Jour du vote</i> | <i>Scrutin national ou régional (nombre de régions)</i> | <i>Autres scrutins se déroulant le même jour</i> | <i>Procédures de vote postal, électronique ou par procuration</i> |
|-------------|---|-------------------------|---------------------|---|--|--|
| Allemagne | 57,0 | Non | Dimanche | Régional (61) | Locales dans 6 Länder, régionales en Thuringe | Postal limité |
| France | 57,2 | Non | Dimanche | Régional (8) | | Procuracion |
| Autriche | 57,6 | Non | Dimanche | National | | Postal |
| Finlande | 60,6 | Non | Dimanche | National | | Vote par anticipation |
| Pays-Bas | 60,7 | Non | Jeudi | National (1) | | Postal limité |
| Royaume-Uni | 61,2 | Non | Jeudi | Régional (12) | Locales partielles | Postal (obligatoire dans 4 régions sur 12) |
| Portugal | 61,4 | Non | Dimanche | National | | Aucun |
| Suède | 62,2 | Non | Dimanche | National | | Postal et possibilité de vote électronique pour résidents à l'étranger |

Les « entrants »

| | | | | | | |
|--------------------|-------|-----|-----------------|---------------|-------------------------------------|-------------------------|
| Malte | 17,6% | Non | Samedi | National | Municipales | Aucun |
| Chypre | 28,8% | Oui | Dimanche | National | | Aucun |
| Lituanie | 51,6% | Non | Dimanche | National | 1 ^{er} tour présidentielle | Postal |
| Lettonie | 58,6% | Non | Samedi | National | | Postal (mais peu clair) |
| Hongrie | 61,5% | Non | Dimanche | National | | Aucune ¹⁸ |
| République tchèque | 71,7% | Non | Vendredi/samedi | | | Procuracion |
| Slovénie | 71,7% | Non | Dimanche | National | | ? |
| Estonie | 73,2% | Non | Dimanche | National | | Electronique |
| Pologne | 79,1% | Non | Dimanche | Régional (13) | | ? |
| Slovaquie | 83,0% | Non | Dimanche | National | | Procuracion |

2. *Des élections de second ordre*

Au-delà de la question des éléments institutionnels qui structurent le vote et participent ce faisant du choix de l'électeur de voter ou non aux élections européennes, les effets d'autres éléments nationaux sur le niveau de participation ont largement été étudiés et soulignés lors des précédentes élections européennes. Ces effets sont notamment au cœur de la thèse des « élections nationales de second ordre » telle que l'ont appliquée Reif et Schmitt aux élections européennes¹⁹. Les élections européennes, tout comme les élections locales, apparaîtraient aux yeux des citoyens comme des élections « à moindre enjeu » puisqu'elles ne déterminent pas qui gouverne. Dès lors, les résultats de ces élections comportent un certain nombre de caractéristiques communes : un taux de participation plus faible qu'aux élections « de premier ordre », des perspectives de gains pour les petits et nouveaux partis, de plus forts pourcentages de votes blancs et nuls et une défaite probable des partis de gouvernement. L'ampleur de ces effets varie en fonction de la place de ces élections de second ordre dans le cycle électoral national. Ils sont ainsi accentués en milieu de législature et plutôt stabilisés en fin. Il semble que ces effets soient également plus forts lors des élections européennes que lors des élections locales²⁰.

Tableau 3
Éléments d'analyse du modèle des élections nationales de second ordre

| | <i>Abstention élections européennes 2004</i> | <i>Date des dernières élections législatives et taux d'abstention</i> | <i>Prochaines élections générales prévues²¹</i> | <i>Diff. d'abstention (élections européennes – élections législatives)</i> | <i>Abstention aux dernières élections locales²²</i> |
|-----------------------------------|--|---|--|--|--|
| <i>Pays de l'ex-Europe des 15</i> | | | | | |
| Belgique | 9,2 | (mai 2003) 8,4 | 2007 | -2,8 | (juin 2004) pas de données |
| Luxembourg | 11,0 | (juin 2004) 8,1 | 2009 | +2,9 | (oct. 1999) : pas de données |
| Italie | 26,9 | (mai 2001) 18,6 | 2006 | +8,3 | (juin 2004) mun., prov., rég. <i>partielles</i> : 25 |
| Allemagne | 57,0 | (sept. 2002) 20,9 | 2006 | +36,1 | (13 juin 2004) <i>partielles</i> Thuringe : 46,2 |
| Grèce | 36,6 | (mars 2004) 23,5 | 2008 | +13,1 | (octobre 2002) pas de données |
| Irlande | 41,2 | (mai 2002) 37,0 | 2007 | +4,2 | (juin 2004) mun. et comtés : 53,5 |
| Danemark | 52,1 | (nov. 2001) 12,9 | 2005 | +39,2 | (nov. 2001) mun. : 15,0 rég. : 14,0 |
| Espagne | 54,9 | (mars 2004) 22,8 | 2008 | + 32,1 | (mai 2003) mun. 32,6 rég. Madrid : 36,0 rég. Catalogne : 36,6 |

| | <i>Abstention élections européennes 2004</i> | <i>Date des dernières élections législatives et taux d'abstention</i> | <i>Prochaines élections générales prévues ²¹</i> | <i>Diff. d'abstention (élections européennes – élections législatives)</i> | <i>Abstention aux dernières élections locales ²²</i> |
|--------------------------------|--|---|---|--|---|
| France | 57,2 | (juin 2002) 35,6 | 2007 | +21,6 | (mars 2004) rég. : 37,9 |
| Autriche | 57,6 | (nov. 2002) 15,7 | 2006 | +41,9 | (mars 2004) <i>partielles</i> Carinthie : 21,9 Salzbourg : 33,0 |
| Finlande | 60,6 | (mars 2003) 30,4 | 2007 | +30,2 | (octobre 2000) mun. : 44,1 |
| Pays-Bas | 60,7 | (janv. 2003) 20,1 | 2007 | +40,6 | (mars 2003) prov. : 52,4 |
| Royaume-Uni | 61,2 | (juin 2001) 40,6 | 2006 | +20,6 | juin 2004 mun. <i>partielles</i> : 63,1 |
| Portugal | 61,4 | (mars 2002) 38,5 | 2006 | +23,7 | (décembre 2001) mun. : 40,0 |
| Suède | 62,2 | (sept. 2002) 19,9 | 2006 | +42,3 | (sept. 2002) mun. et comtés : 22,1 |
| <i>Pays entrants dans l'UE</i> | | | | | |
| Malte | 17,6 | (avril 2003) 3,1 | 2008 | +14,5 | (mars 2003) mun. <i>partielles</i> : 12,0 |
| Chypre | 28,8 | (mai 2001) 8,2 | 2006 | +20,6 | (décembre 2001) pas de données |
| Lituanie | 51,6 | (oct. 2000) 41,4 | 2004 | +10,2 | (déc. 2002) mun. : 50,8 |
| Lettonie | 58,6 | (oct. 2002) 27,5 | 2006 | +31,1 | (mars 2001) mun. 38,0 |
| Hongrie | 61,5 | (avril 2002) 29,6 | 2006 | +31,9 | (oct. 2002) mun. et comitats : 51,1 |
| République tchèque | 71,7 | (juin 2002) 42,0 | 2006 | +29,7 | (novembre 2002) mun. : 56,6 |
| Slovénie | 71,7 | (oct. 2000) 30,1 | 2004 | +41,6 | (novembre 2002) locales : 28,0 |
| Estonie | 73,2 | (mars 2003) 42,0 | 2007 | +31,2 | (oct. 2002) mun. : 47,5 |
| Pologne | 79,1 | (sept. 2001) 53,7 | 2005 | +25,6 | (oct. 2002) mun. : 55,8 |
| Slovaquie | 83,0 | (sept. 2002) 29,3 | 2006 | +53,7 | (déc. 2001) rég. : 78,0 |

Concernant l'abstention, le caractère « de second ordre » des élections européennes de juin 2004 apparaît à l'évidence mais il mérite d'être nuancé. D'abord, il est exact que le taux d'abstention est toujours plus important aux élections européennes qu'aux nationales ou aux locales (voir tableau 3). Le différentiel se révèle faible (entre 0,8 et 14,5 points) dans certains Etats, soit parce que le vote est obligatoire (Belgique, Luxembourg et Grèce), soit parce qu'il s'agit d'un mode de participation politique encore fortement ancré, comme en Italie ou à Malte. Parmi les Etats où voter constitue un devoir légal, seul Chypre se distingue avec une abstention aux élections européennes relativement marquée par rapport aux élections législatives (+20,6).

Dans la majorité des Etats membres de l'Union, le caractère « secondaire » des élections européennes par rapport aux élections législatives est particulièrement visible. Le phénomène s'accroît si l'on considère l'Europe du Nord : la Suède (+42,3) les Pays-Bas (+40,6), le Danemark (+39,2), mais aussi l'Autriche (41,9). Les Pays-Bas et le Danemark étaient déjà, en 1979, parmi les Etats membres où la démobilisation européenne était la plus forte comparativement aux élections nationales, ce que Reif et Schmitt attribuaient à la fois au très fort niveau d'information européenne des citoyens (plus aptes que dans d'autres pays à percevoir la quasi-absence d'enjeu des élections) et à la présence d'une campagne active en faveur de l'abstention de la part du PVDA néerlandais ²³.

Parmi les nouveaux membres de l'UE, l'abstention européenne est particulièrement marquée en Slovaquie (+53,7 par rapport aux élections législatives) et Slovénie (+41,6). En Slovénie, les élections européennes interviennent quelques mois avant les élections législatives, qui peuvent apparaître aux électeurs comme les seules élections qui trancheront les enjeux nationaux. En Slovaquie en revanche, les élections interviennent à mi-mandature. Mais elles se produisent également juste après l'élection présidentielle d'avril 2004, qui s'accompagnait déjà d'une faible participation des citoyens et qui a vu la victoire surprise d'Ivan Gasparovic, ancien bras droit et outsider du favori Vladimir Meciar, Premier ministre entre 1994 et 1998 (47,9% de participation au premier tour, 43,5% au deuxième).

Il convient ensuite d'examiner plus précisément la place des élections européennes dans les cycles électoraux nationaux. Dans certains cas, leur survenue en début de législature explique la moindre participation aux élections européennes. Ainsi, en Grèce et en Espagne, les dernières élections législatives ont eu lieu en mars 2004. Dans les deux Etats, le scrutin européen a moins mobilisé qu'en 1999 (+6,8 points d'abstention en Grèce, +19,3 points en Espagne). En Grèce, la Nouvelle Démocratie bénéficie encore d'un « état de grâce » après sa victoire face aux socialistes du PASOK. En Espagne, les élections européennes sont dissociées, contrairement à 1999, des élections locales et régionales ; mais surtout, elles interviennent après les élections aux *Cortès*, marquées par la victoire du PSOE face à la majorité du parti populaire, vivement critiquée à la suite des attentats du 11 mars à la gare d'Atocha. Comme ces élections législatives ont tranché les enjeux nationaux – qui sont aussi les plus visibles et les plus mobilisateurs –, le caractère « de moindre enjeu » des élections de second ordre qui suivent immédiatement apparaît avec d'autant plus d'acuité, ce qui, si on suit Reif et Schmitt, favorise l'abstention.

A l'inverse, dans nombre de pays, les résultats des élections européennes sont replacés par les commentateurs dans le cycle électoral national mais pour être analysés comme un vote sanction à l'égard des gouvernements en place. Ce phénomène, qui implique bien sûr une part d'interprétation et de construction opérée conjointement par les leaders politiques, les médias et les citoyens, constitue une clef d'analyse du niveau de l'abstention. En effet, une diminution de l'abstention peut être perçue comme le signe de la volonté d'une partie des électeurs d'exprimer un vote sanction. Ainsi, en Italie, la participation légèrement en hausse par rapport à 1999 peut se percevoir comme le signe d'une mobilisation anti-Berlusconi, alors même que le président du Conseil italien avait construit une campagne européenne personnalisée et marquée par la thématique du « bilan à mi-parcours ». Les élections municipales, provinciales et régionales confirment le vote sanction à l'égard du centre-droit, avec la perte notamment de la ville de Bologne et de la province de Milan. Au Royaume-Uni, les élections européennes ont constitué l'occasion d'exprimer un mécontentement à l'égard du gouvernement de Tony Blair, à un peu plus de la moitié d'un mandat marqué par des débats européens et internationaux, tels que la guerre d'Irak. Aux Pays-Bas également, l'abstention se rétracte et s'accompagne d'un vote sanction à l'égard des deux grands partis au gouvernement (CDA et VVD), alors même que le calendrier électoral ne semblait *a priori* pas correspondre au modèle des élections nationales de second ordre, dans la mesure où des élections législatives avaient eu lieu il y avait seulement un peu plus d'un an (janvier 2003). Ce résultat doit s'interpréter comme une nouvelle conséquence de la crise politique qui secoue les Pays-Bas depuis l'assassinat de Pim Fortyun en 2002.

Cependant, le « vote sanction » ne s'accompagne pas forcément d'une baisse de l'abstention. En Allemagne, où le gouvernement Schröder apparaît comme le grand perdant, en France, où les élections européennes confirment la défaite de l'UMP aux élections régionales de mars, et au Portugal, où le scrutin européen à mi-mandature a permis de s'opposer à la coalition menée par le parti de la démocratie chrétienne, le vote sanction s'accompagne d'une hausse de l'abstention par rapport aux précédentes élections européennes. Dans les nouveaux pays membres, la thématique du « vote sanction » n'a pas toujours permis de mobiliser davantage d'électeurs. Ainsi, en Hongrie, les élections européennes ont été présentées par le principal parti d'opposition conservateur, le FIDESZ, comme l'occasion d'une sanction à l'égard de la majorité sociale-démocrate. Le Premier ministre d'alors, Peter Medgyessi (remplacé depuis) a pu présenter le fort niveau d'abstention (61,5%) comme le résultat de l'incapacité de ses opposants à mobiliser les mécontents. En Pologne, les élections européennes se sont déroulées dans un contexte de crise gouvernementale mais n'ont pas véritablement permis de « compter » les forces en vue des élections législatives de 2005. Elles n'ont en fait que confirmé l'extrême émiettement de l'échiquier politique polonais.

Enfin, certains éléments bien connus se confirment en 2004²⁴ : les listes demeurent constituées au niveau national et résultent des choix des partis politiques nationaux. Un indice parmi d'autres, la présence de ressortissants communautaires sur les listes européennes reste ainsi extrêmement limitée (la candidature d'Ari Vatanen en France étant une exception !). Les campagnes transnationales demeurent rares, même si

certain partis verts ont pour la première fois proposé une campagne transnationale en 2004. La composante nationale de l'abstention aux élections européennes ne saurait donc être minimisée, à la fois parce que les résultats peuvent varier en fonction de la situation nationale et parce que les élections européennes sont *construites* comme un événement politique national plutôt qu'europpéen. Doit-on pour autant inscrire la tendance abstentionniste des élections européennes dans une perspective plus large, celle d'une « crise » de la représentation politique, ou en tout cas d'une mutation du rapport des citoyens européens à l'acte de vote ? La réponse à cette question mérite d'être nuancée.

D'une part, on peut bien identifier aux élections européennes des facteurs sociologiques et politiques déjà connus comme explicatifs de l'abstention pour d'autres élections ²⁵. D'un point de vue sociologique, l'enquête Eurobaromètre flash commanditée par la Commission à la suite des élections européennes montre que les abstentionnistes aux élections européennes de juin 2004 sont plutôt jeunes : 67% des 18-24 ans ne se sont pas rendus aux urnes, contre 41% des plus de 55 ans. Ces jeunes Européens ont été socialisés dans un contexte où le vote n'a plus la dimension « civique », ni la dimension de délégation vers une organisation partisane de confiance, qu'il pouvait représenter pour les générations précédentes. L'appartenance sociale discrimine aussi en partie le vote aux élections européennes, puisque la catégorie sociale qui s'abstient le plus est celle des ouvriers (64%) ²⁶.

Du point de vue des attitudes politiques, les abstentionnistes sont beaucoup plus critiques à l'égard de la politique que la moyenne de la population, aussi bien au niveau national qu'europpéen. L'enquête Eurobaromètre indique que c'est d'abord un mécontentement général à l'égard de la politique qui s'exprime chez les abstentionnistes (22%). La deuxième raison citée comme motivation de non-vote (par 14% des répondants) est le manque d'intérêt pour la politique. Parmi ceux qui n'ont pas voté, 68% ne se sentent proches d'aucun parti politique, contre 32% de ceux qui ont voté. Et la critique et l'éloignement du système politique apparaissent beaucoup plus fréquemment dans les pays nouvellement entrés dans l'Union que parmi les quinze. Le mécontentement à l'égard du système politique (réponse spontanée à une question ouverte) atteint ainsi ses taux les plus élevés dans les pays d'Europe centrale et orientale les plus abstentionnistes aux élections européennes : Slovaquie (40%), République tchèque (39%) et Pologne (37%). Deux de ces États enregistrent également des taux d'abstention particulièrement élevés lors des élections législatives : la Pologne (53,7%) et la République tchèque (42,0%), ce qui tendrait à démontrer dans ces pays un lien, chez certains abstentionnistes, entre perception générale de la politique et abstention aux élections, qu'elles soient ou non européennes.

Du reste, une majorité d'abstentionnistes de ces pays disent avoir pris leur décision plusieurs semaines avant les élections, et non de manière impulsive. Ces observations rejoignent celles de Jadot lorsqu'elle reprend les analyses de Schmitt et Mannheimer ²⁷, selon lesquelles le principal facteur prédictif du vote aux élections européennes est « l'habitude de voter », plus fréquente chez les personnes intéressées par la politique et se sentant proches d'un parti politique ²⁸. Jadot note à propos des élections européennes de 1999 que la faible participation serait le fait d'une élection « moins saillante » et donc plus sensible à une crise générale de la participation

politique partiellement observable aux élections nationales. Une hypothèse, qui demanderait à être vérifiée plus avant, serait que l'abstention liée à un rejet de la politique serait plus fréquente dans certains pays d'Europe centrale et orientale : en Pologne, où le taux de participation aux élections législatives s'est maintenu ces dernières années en dessous de 50%, à l'exception des législatives de 1993 ; en Estonie ou en Lituanie, où moins de 60% de l'électorat se mobilise pour les élections nationales depuis la deuxième moitié des années quatre-vingt-dix ; en République tchèque enfin, secouée par une crise politique récente. Cela expliquerait la faible participation à la fois lors des dernières élections nationales et pour le premier scrutin européen de 2004.

Cependant, la distinction entre « abstentionnistes » et votants ne doit pas être essentialisée. L'abstention est un comportement largement pratiqué, dans une alternance entre vote et non-vote. Ainsi, parmi les électeurs européens interrogés en juin 2004, seuls 40% déclaraient avoir voté à la fois lors de la dernière élection générale dans leur pays et lors du scrutin européen, le reste se partageant entre abstentionnistes aux deux scrutins (23%) et aussi abstentionnistes intermittents (36%), sachant que ces abstentionnistes intermittents se sont pour la plupart mobilisés uniquement pour leurs élections législatives nationales (31% des électeurs, contre 5% qui n'ont voté qu'aux élections européennes). Il existe donc un abstentionnisme différentiel, caractéristique des élections européennes, que Blondel, Sinnott et Svensson ont pointé en distinguant ce qu'ils appellent les « *European-only abstainers* » (abstentionnistes au niveau européen seulement) et les « *double abstainers* » (abstentionnistes aux élections nationales et européennes)²⁹. La différence de participation pourrait s'expliquer, pour certains pays comme le Danemark, par une nette différence dans la confiance accordée par les citoyens à leur parlement national par rapport à la défiance vis-à-vis du Parlement européen. Plus généralement, Blondel *et alii* remarquent que les abstentionnistes aux élections européennes ont été moins exposés à la campagne, connaissent moins bien l'Union européenne, s'intéressent moins aux questions européennes et sont plus méfiants à l'égard du Parlement que les votants. Autrement dit, les attitudes à l'égard de l'Europe interviennent dans la propension à voter ou à ne pas voter. Dès lors, analyser l'abstention suppose de réfléchir également sur sa composante spécifiquement européenne.

B. Abstention et attitudes à l'égard de l'Europe

1. Éléments d'analyse après cinq élections européennes

Dès 1979, une lecture « européenne » de l'abstention a été proposée. Les approches les moins critiques analysent le faible taux de participation comme un révélateur de l'incapacité des élites à mobiliser les citoyens autour des questions communautaires, perçues comme relevant d'enjeux incertains et de réalités institutionnelles complexes et lointaines³⁰. La faible participation aux élections européennes serait donc une conséquence du manque d'intérêt des citoyens pour les questions européennes.

Ce faible intérêt est analysé par les observateurs de manières diverses. Certains mettent en évidence l'importance de l'absence d'information sur les questions européennes en général, et les élections européennes en particulier³¹. Des études récentes ont de fait mis en lumière la faible exposition des citoyens aux questions

européennes à travers leur couverture médiatique³². La difficulté d'accès à l'information sur l'intégration européenne et les élections européennes en particulier serait également pour partie responsable des différences de participation entre les pays, la visibilité des élections européennes dans les médias variant en intensité d'un pays à l'autre³³. La prise en compte de ce facteur pourrait même expliquer l'augmentation de l'abstention sur la durée, puisque des études montrent que la notoriété du PE quelques semaines avant l'élection ne cesse de diminuer, d'élection en election, depuis 1984³⁴. D'autres études ont cependant montré que la relation entre le degré d'information et la propension à voter aux élections européennes n'est elle-même pas simple. En effet, lorsque les électeurs ont un niveau d'information moyen, le pourcentage de votants augmente ; lorsqu'au contraire ils sont bien informés, le taux d'abstention est élevé. La prise de conscience par ces électeurs du faible pouvoir du Parlement élu semble en fait les décourager de voter³⁵.

L'idée que le faible taux de participation serait dû à la perception par les citoyens de la non-pertinence des élections pour le partage du pouvoir au niveau européen a également souvent été mise en avant pour expliquer la différence du niveau de participation aux élections nationales et aux élections européennes³⁶. Cependant selon d'autres auteurs, seule une faible minorité dans chacun des pays membres perçoit de façon correcte les attributions réelles du Parlement européen ; dans certains pays, une majorité considère qu'il possède les mêmes compétences que les parlements nationaux. Il paraît probable que les citoyens jugent ces élections de faible enjeu en raison de leur peu d'incidence apparente au niveau national et de la faible couverture qui leur est réservée dans les médias. Soulignons cependant que les études ne permettent pas d'établir de lien direct entre connaissance des limites du pouvoir du Parlement européen et participation à ces élections³⁷.

Selon d'autres observateurs, la force de l'abstention aux élections européennes serait due à l'absence visible d'enjeux mais aussi à l'absence dans de nombreux pays de débats, les grands partis adoptant à l'égard de l'intégration européenne une attitude plutôt consensuelle et n'offrant dès lors pas à l'électorat la possibilité d'une représentation fidèle de leurs opinions et attitudes à l'égard de l'Europe³⁸. Le discours du président français Valéry Giscard d'Estaing lors des premières élections européennes au suffrage universel est à cet égard particulièrement frappant. Il déclarait en effet, le 15 mai 1979 : « Jamais, dans notre pays, le consensus sur l'Europe n'a été aussi grand. Personne, je dis bien personne, ne propose de sortir du Marché commun. Personne, je dis bien personne, qu'il ait voté pour ou qu'il ait voté contre, ne propose aujourd'hui de modifier le traité de Rome. Tout cela est l'essentiel. Tout le reste est modalités et ne mérite pas de diviser profondément les Français »³⁹. Difficile dès lors pour les électeurs d'effectuer un choix sur l'intégration européenne parmi les listes proposées !

Dans ce contexte, voter aux élections européennes pourrait être essentiellement perçu comme un acte symbolique destiné à manifester son soutien à l'intégration européenne. L'augmentation sur le long terme de l'abstention pourrait être un signe de la difficulté de la plupart des électeurs à effectuer cet acte symbolique dans un processus d'intégration qui peut paraître à la fois routinier, donc peu mobilisateur, et en même temps de plus en plus difficile à adopter les yeux fermés sans que la

possibilité d'une alternative apparaisse clairement ⁴⁰. Dès lors, l'abstention pourrait être considérée comme une mesure de l'euroscpticisme des citoyens européens. D'autant que les études montrent aussi que les attitudes positives à l'égard de l'Europe favorisent la participation ⁴¹.

Sur ce point-là encore cependant, les données ne sont pas toutes concordantes. Tous les observateurs reconnaissent que seuls les électeurs danois se sont vu offrir une alternative à la poursuite de l'intégration, puisque les élections européennes ont donné lieu au Danemark à la naissance d'un nouveau « parti », le « mouvement du peuple contre la Communauté européenne » qui recueille depuis 1979 environ 20% des suffrages exprimés à chaque élection du Parlement européen. En outre, un autre parti critique envers le processus d'intégration, le mouvement de juin, a pris naissance à l'occasion de la ratification du traité de Maastricht. Si on suit l'hypothèse de l'influence positive sur la participation de débats dans les espaces publics nationaux, les Danois devraient se montrer plus participatifs que la moyenne. Or des années soixante-dix aux années quatre-vingt-dix, les électeurs danois se distinguent par leur fort abstentionnisme. En outre, le Danemark fait partie des pays où la différence de participation entre élections européennes et élections nationales est la plus forte. Pour certains auteurs, l'exemple danois serait la preuve qu'une campagne très disputée ne réussit pas à renverser l'effet d'une baisse de participation due à un fort rejet de l'intégration européenne ⁴². D'autres auteurs réfutent cependant cette explication ⁴³.

En outre, comme nous l'avons déjà signalé, certains auteurs relativisent la portée du lien entre attitude positive à l'égard de l'Europe et disposition à voter lors des élections européennes. Ils notent en effet que les attitudes positives à l'égard de l'Europe (au niveau individuel) ne permettent pas uniquement de prévoir la propension à se rendre aux urnes lors des scrutins européens mais également celle de voter lors des élections nationales. Il s'agit donc d'attitudes qui participent d'un syndrome de soutien aux institutions élues en général et est donc peu lié aux questions européennes ⁴⁴.

2. *Les élections de 2004 : entre confirmation et discordances*

Les élections de 2004 offrent de nouvelles données susceptibles de confirmer certaines analyses et d'en infirmer d'autres. Face à la force de l'abstention, en particulier dans les pays entrants, la question du manque d'intérêt des citoyens pour les questions européennes se trouve une nouvelle fois posée. L'Union européenne représente-t-elle un système politique trop complexe et trop éloigné du quotidien des citoyens européens pour les intéresser et générer à son égard un comportement électoral actif ? La comparaison entre le taux de participation aux référendums d'adhésion dans les nouveaux Etats membres et aux élections européennes est utile. Parmi les nouveaux entrants ayant organisé des référendums sur l'adhésion à l'Union, quatre sur neuf (l'Estonie, la Lituanie, la Pologne, la République tchèque) ont en effet enregistré, lors de ces consultations référendaires, des taux d'abstention moindres que lors de leurs dernières élections législatives nationales (voir tableau 4). Même s'il ne s'agit pas du même type de consultation, ce résultat tend à montrer que les électeurs peuvent s'intéresser autant aux questions européennes qu'aux questions nationales, dans la mesure où l'enjeu européen est posé de façon claire et s'accompagne d'une

campagne mobilisatrice. En revanche, dans un contexte où le grand enjeu de l'entrée dans l'UE apparaît tranché depuis peu, et compte tenu de la faible visibilité et lisibilité des campagnes européennes, il peut sembler logique que la mobilisation des citoyens soit faible.

En revanche, les élections de 2004 permettent une fois encore de vérifier le lien entre le niveau d'information et la participation. L'enquête post-électorale commanditée par la Commission européenne met ainsi en évidence que 36% des citoyens européens estimaient ne pas disposer de suffisamment d'informations pour aller voter lors du scrutin européen. Ce taux s'élève très sensiblement dans les Etats où les électeurs se sont le moins mobilisés : 69% en Pologne, 52% en République tchèque et en Slovaquie.

De même, le fort taux d'abstention paraît également imputable à la perception du faible enjeu de ces élections, en raison notamment de leur très faible couverture médiatique et du peu d'animation effectué par les hommes politiques durant les campagnes. Le tableau 5 offre des éléments d'analyse relatifs à l'intensité de la campagne et aux thématiques débattues.

Tableau 4
Abstention lors des dernières consultations européennes et nationales
dans les Etats entrants dans l'UE (en pourcentage)

| | <i>Abstention aux élections européennes (2004)</i> | <i>Abstention lors des référendums d'adhésion (2003)</i> | <i>Abstention lors des dernières élections législatives</i> |
|--------------------|--|--|---|
| Malte | 17,6 | 9,0 | 3,1 (2003) |
| Chypre | 28,8 | / | 8,2 (2001) |
| Lituanie | 51,6 | 36,6 | 41,4 (2000) |
| Lettonie | 58,6 | 27,5 | 27,5 (2002) |
| Hongrie | 61,5 | 54,4 | 29,6 (2002) |
| République tchèque | 71,7 | 23,0 | 42,0 (2002) |
| Slovénie | 71,7 | 45,0 | 30,1 (2000) |
| Estonie | 73,2 | 27,0 | 42,0 (2003) |
| Pologne | 79,1 | 41,2 | 53,7 (2001) |
| Slovaquie | 83,0 | 47,9 | 29,3 (2002) |

Il apparaît ainsi qu'une véritable campagne, s'appuyant sur un débat plus ou moins nourri, est quasi inexistante dans près de vingt Etats membres sur vingt-cinq. La campagne est en particulier très faible dans dix pays dont trois des quatre pays les plus abstentionnistes. Soulignons cependant qu'une campagne de faible voire très faible intensité n'est cependant pas le corollaire obligé d'une forte abstention... à condition toutefois que le vote soit obligatoire ou quasi intériorisé comme tel (voir l'exemple du Luxembourg, de la Grèce ou de Malte). Les élections de 2004 confirment à cet égard la primauté des facteurs institutionnels ou politiques nationaux sur les facteurs « européens » dans l'explication de l'abstention. De même, une campagne modérée, voire assez forte ne signifie pas nécessairement une faible abstention. Si au Danemark, l'existence d'un débat peut avoir participé à une certaine stabilisation du

niveau de l'abstention ces dernières années (avec 52,1% d'abstention, le Danemark se situe désormais en dessous de la moyenne européenne alors qu'il figurait parmi les plus abstentionnistes lors des quatre premières consultations), le cas de la Pologne, où malgré l'existence d'une campagne autour d'enjeux européens (Constitution, réforme de la PAC, etc.) l'élection européenne a très peu mobilisé (79,1% d'abstention), doit se comprendre en référence à d'autres éléments. Le cas de la Pologne, pays confronté à une importante crise politique, confirme la primauté des facteurs « nationaux » sur les facteurs européens, la relation entre les deux variant selon les contextes nationaux.

Tableau 5
*Rôle des thématiques européennes de la campagne dans l'abstention*⁴⁵

| <i>Pays</i> | <i>Abstention européenne juin 2004 (en %)</i> | <i>Présence d'une campagne portant sur des thématiques européennes en 2004 (thématiques précises)</i> |
|-----------------------------------|---|--|
| <i>Pays de l'ex-Europe des 15</i> | | |
| Belgique | 9,2 | Faible |
| Luxembourg | 11,0 | Très faible |
| Italie | 26,9 | Faible (coût de l'adoption de l'euro) |
| Grèce | 36,6 | Très faible |
| Irlande | 41,2 | Très faible |
| Danemark | 52,1 | Assez forte (débat sur les quatre exceptions danoises, sur l'euro, la Turquie) |
| Espagne | 54,9 | Très faible |
| Allemagne | 57,0 | Faible |
| France | 57,2 | Faible (Turquie, Europe sociale) |
| Autriche | 57,6 | Assez forte (migration et sécurité, écologie, gaspillages, politique étrangère commune) |
| Finlande | 60,6 | Faible |
| Pays-Bas | 60,7 | Modérée (Constitution, Turquie, déficit budgétaire) |
| Royaume-Uni | 61,2 | Très faible |
| Portugal | 61,4 | Très faible |
| Suède | 62,2 | Assez forte (Constitution, euro) |
| <i>Les entrants</i> | | |
| Malte | 17,6% | Faible (divorce, restructuration du secteur agricole) |
| Chypre | 28,8% | Faible (élections vécues comme un deuxième vote, après le référendum du 24 avril, sur la réunification de l'île) |
| Lituanie | 51,6% | Faible (préservation de la culture lituanienne, fermeture d'une centrale nucléaire, relations avec la Russie) |
| Lettonie | 58,6% | Faible (peur de perdre l'identité nationale, question des minorités) |
| Hongrie | 61,5% | Très faible |
| République tchèque | 71,7% | Faible |
| Slovénie | 71,7% | Très faible |
| Estonie | 73,2% | Très faible |
| Pologne | 79,1% | Modérée (Constitution, « Nice ou la mort », réforme de la PAC) |
| Slovaquie | 83,0% | Très faible |

Par delà la campagne, la question de l'existence ou non d'un débat autour des questions européennes au sein du système partisan des différents Etats membres paraît également avoir influencé l'abstention. Après les déclarations de Valéry Giscard d'Estaing en 1979, la palme de la mise en évidence du consensus pro-européen des élites revient en 2004 à la Hongrie : à la mi-février, le Premier ministre, P. Medgyessy a proposé que les partis représentés au Parlement national fassent liste commune afin de montrer à l'Europe que la Hongrie pouvait être unie⁴⁶. Si cet appel a été l'objet de nombreuses critiques, à la fois au niveau européen et au niveau national, le fait même qu'une telle idée ait pu être énoncée a pu jouer un rôle dans la perception, par les citoyens hongrois, d'une absence de choix réel quant à l'avenir de l'intégration européenne lors de cette élection.

Au-delà de l'exemple caricatural de la Hongrie, la question du rôle de l'existence ou non d'un débat autour de thématiques européennes sur le niveau d'abstention mériterait d'être investiguée de manière plus développée qu'elle ne l'a été jusqu'à présent. Dans la perspective d'une telle étude, il nous paraîtrait important de repérer l'existence ou non d'un débat, ses thématiques structurantes et le type d'arguments utilisés, mais aussi d'identifier les forces politiques porteuses de ce débat. En effet, les discussions relatives à l'intégration européenne et les critiques portées à l'encontre du processus d'intégration n'ont sans doute pas la même portée selon qu'elles sont énoncées par des forces politiques susceptibles de participer à des coalitions gouvernementales ou par des forces politiques dont le discours est discrédité aux yeux du plus grand nombre. Le discours polémique des seconds est en effet attendu quelle que soit la thématique concernée et, à travers la formulation de critiques à l'égard de l'intégration européenne, ces forces politiques ne sont pas en mesure d'imposer les termes du débat à la classe politique dans son ensemble. Ainsi, le discours eurosceptique de partis tels que le parti « socialiste » néerlandais, parti d'extrême gauche, ou celui des Republikaner, l'extrême droite allemande, n'ont pas généré de véritable débat dans la classe politique de ces pays. Dès lors, dans les pays où le débat européen est absent ou mené par des forces politiques discréditées, les citoyens habituellement proches des partis modérés souhaitant exprimer une attitude sceptique à l'égard de l'intégration européenne pourraient prendre acte de leur absence de choix réel de voter sur les questions européennes en ne votant pas pour des forces politiques « hors jeu » à travers le choix de l'abstention. De fait, l'enquête Eurobaromètre flash réalisée dans les vingt-cinq pays de l'Union à l'issue du scrutin de juin montre bien que les abstentionnistes sont sensiblement moins favorables à l'Europe que les votants. Ils sont beaucoup moins convaincus que le Parlement européen prend bien en compte les préoccupations des citoyens (39% des abstentionnistes contre 51% des votants), ils se sentent moins citoyens de l'Union européenne (59% contre 74%) et moins attachés à l'Europe. La force de l'abstention dans la plupart des pays entrants pourrait pour partie découler de cette absence d'un débat européen entre forces politiques ne participant pas aux affaires de l'Etat.

A l'inverse, lorsque les critiques à l'égard de l'intégration européenne sont formulées par des forces politiques participant aux affaires de l'Etat ou considérées comme « modérées », celles-ci pourraient parvenir à imposer les termes et le niveau du débat à la classe politique dans son ensemble et dès lors générer une véritable

dynamique de campagne qui serait susceptible d'entraîner à son tour une participation plus forte au scrutin européen. Ainsi, le rôle fort de Junilistaan en Suède comme animateur d'un débat critique autour des thématiques européennes est sans doute l'un des facteurs explicatifs de la stagnation de l'abstention en Suède entre 1999 et 2004. De même, aux Pays-Bas, si Europa transparent n'a pas réussi à jouer ce rôle d'animateur de la campagne, en raison semble-t-il de son faible accès aux médias, son succès ne serait pas sans lien avec la hausse de la participation entre 1999 et 2004. Ainsi, quelques indices permettent d'envisager que le taux de participation aux élections européennes dépend pour partie de l'existence d'un débat autour des questions européennes et pour partie de la nature de ce débat (selon le type d'euroscpticisme « *hard* » ou « *soft* » exprimé⁴⁷), et des forces politiques (modérées/« radicales », « dans le jeu »/« hors jeu ») qui le portent. Ce type d'hypothèses mériterait cependant d'être traité de manière plus systématique à la fois dans l'espace et à travers l'analyse de données longitudinales. Au total, les élections européennes semblent cependant confirmer la primauté des effets des facteurs structurels et nationaux sur les facteurs européens, même si ces derniers ne sont pas sans influence et pourraient peut-être à l'avenir jouer un rôle non négligeable dans l'explication de l'abstention.

3. Conclusion : un très faible taux de participation, un Parlement non légitime ?

L'abstention aux élections de juin 2004 constitue un phénomène complexe, dont l'analyse suppose la prise en compte à la fois de facteurs spécifiquement nationaux et de dimensions européennes. Du point de vue des facteurs nationaux, nous avons distingué des éléments institutionnels – vote obligatoire, jour des élections, scrutins ayant lieu simultanément – et des éléments plus politiques, dérivés notamment du modèle des élections nationales de second ordre. Le caractère « secondaire » des élections européennes par rapport aux élections législatives dans chaque Etat est confirmé en juin 2004, et la signification donnée aux résultats – principalement un vote sanction à l'égard des gouvernements en place – s'inscrit dans les contextes et calendriers électoraux nationaux. La sociologie de l'abstention invite à des approches différenciées de l'abstention, qui dissocient abstentionnistes réguliers et abstentionnistes intermittents, ces derniers votant moins lors des élections européennes que lors d'autres scrutins.

Dès lors, la dimension européenne du phénomène abstentionniste doit aussi être interrogée. Le niveau limité d'information des citoyens sur les élections européennes, la difficulté à percevoir les enjeux à trancher, la faible couverture médiatique dont elles font l'objet, et surtout l'atonie des débats concernant l'Union constituent autant de freins à la participation. Plus encore, cette dimension européenne est déterminante lorsqu'il s'agit de considérer les conséquences des élections pour la légitimité du Parlement européen. Lorsque plus de 50% des électeurs des vingt-cinq pays membres de l'Union choisissent de ne pas s'exprimer, on peut s'interroger sur la légitimité d'une institution qui, depuis plus de vingt ans, a revendiqué un rapprochement avec les citoyens et a utilisé sa qualité de seul représentant direct des populations pour asseoir sa position au sein du triangle institutionnel communautaire.

Mais doit-on considérer l'Assemblée européenne comme un Parlement « comme les autres », dont la légitimité serait de plus en plus écornée au fur et à mesure que l'abstention augmente ? Certains analystes soulignent la spécificité de cette assemblée et considèrent que le modèle parlementaire classique ne s'y applique pas : le processus de construction communautaire ne résulte pas de la constitution d'un Etat unifié, le Parlement ne représente pas un peuple mais vingt-cinq, l'autorité exécutive n'émane pas de l'Assemblée ⁴⁸. Dans ce cas, on pourrait percevoir le processus de légitimation électorale comme ne devant pas être analysé de la même façon lorsqu'il s'agit du PE, et par conséquent relativiser le poids de l'abstention. En outre, le développement de modes de représentations alternatifs ⁴⁹ au sein des institutions communautaires incline à considérer l'Union européenne, pour reprendre l'expression de Bernard Manin ⁵⁰, comme le lieu d'élaboration d'un nouveau principe du gouvernement représentatif.

Au total, le poids de l'abstention aux élections européennes, par ce qu'il révèle des modes de fonctionnement des systèmes politiques nationaux, des attitudes des citoyens à l'égard du vote, mais aussi de l'intensité ou de la faiblesse des débats européens, constitue un point privilégié d'observation de l'évolution de l'Union européenne. Il invite à réfléchir sur la place et le rôle des citoyens dans les institutions communautaires et, au-delà, dans un système politique quel qu'il soit.

Notes

¹ Pour un rappel de l'évolution de la littérature sur ces questions, on se référera à l'ouvrage de P. MAGNETTE, *Le régime politique de l'Union européenne*, Paris, Presses de sciences po, 2003, p. 240 et s.

² K.-H. REIF, H. SCHMITT, « Nine Second-order Elections. A Conceptual Framework for the Analysis of European Election Results », *European Journal of Political Research*, 8/1, 1980, p. 3-44.

³ Pour davantage de précisions, voir C. BELOT, *L'Europe en citoyenneté. Jeunes Français et Britanniques dans le processus de légitimation de l'Union européenne*, Thèse de doctorat, Grenoble, 2000, 616 pages.

⁴ Il s'agit du Luxembourg, de la Belgique, de l'Italie et de la Grèce.

⁵ Sur les élections européennes de 1979 et notamment l'analyse de l'abstention, voir J. BLUMLER, A. FOX, « The Involvement of Voters in the European Elections of 1979 : Its Extents and Sources », *European Journal of Political Research*, 8/4, 1980, p. 359-385. ; Fr. DREYFUS, « Notes towards a sociology of the June 1979 European elections », *Government and Opposition*, 14, 1979, p. 444-454 ; R. INGLEHART, J.-R. RABIER, « Europe elects a parliament : Cognitive mobilization, political mobilization and pro-European attitudes as influences on voter turnout », *Government and Opposition*, 14, 1979, p. 479-507 ; J. LODGE, V. HERMAN, *Direct Elections to the European Parliament : A Community perspective*, Londres, Macmillan, 1982 ; K.-H. REIF, H. SCHMITT, « Nine Second-order Elections... », *op. cit.* ; K.-H. REIF, *Ten European elections : campaigns and results of the 1979/81 first direct elections to the European Parliament*, Aldershot, Saxon House, 1985.

⁶ G. BIBES, H. MÉNUDIER, Fr. DE LA SERRE, M.-C. SMOUTS, « L'élection européenne en France, en Grande-Bretagne, en Italie et en République Fédérale d'Allemagne », *Revue française de science politique*, 29/6, 1979, p. 1050.

⁷ M. STEED, « Failure or Long-haul ? European Election and European Integration », *Electoral Studies*, 3, 1984, p. 228.

⁸ Le taux d'abstention à l'élection européenne de 1995 en Suède et de 1996 en Autriche et en Finlande est intégré dans la moyenne de l'abstention pour 1994. Cependant, en raison de l'effet dans plusieurs pays lors de la première participation aux élections européennes de ce que Franklin appelle « l'attraction de la nouveauté », la force de l'abstention dans ces pays n'est visible que lors de la seconde participation aux élections européennes. M. FRANKLIN, « How Structural Factors Cause Turnout Variations at European Parliament Elections », *European Union Politics*, 2/3, 2001, p. 309-328.

⁹ Les chiffres concernant l'abstention en 2004 émanent du Parlement européen mais sont pour certains d'entre eux provisoires.

¹⁰ Ce taux est calculé par rapport aux inscrits : nombre de votes blancs et nuls/nombre d'inscrits, de manière à pouvoir être rapproché du taux d'abstention.

¹¹ Il s'agit bien entendu de la Communauté européenne pour les trois premières élections européennes et de l'Union européenne par la suite ; nous nous permettons cependant cet anachronisme pour simplifier la lecture.

¹² M. FRANKLIN, « How Structural... », *op. cit.*

¹³ M. FRANKLIN, C. VAN DER EIJK, E. OPPENHUIS, « The Institutional Context : Turnout », in C. VAN DER EIJK, M. FRANKLIN (ed.), *Choosing Europe ? The European Electorate and National Politics in the Face of Union*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 1996.

¹⁴ J. BLONDEL, R. SINNOTT, P. SVENSSON, « Representation and voter participation », *European Journal of Political Research*, 32, 1997, p. 243-272.

¹⁵ M. MARSH, M. FRANKLIN, « The Foundations : Unanswered Questions from the Study of European Elections, 1979-1994 », in C. VAN DER EIJK, M. FRANKLIN (ed.), *Choosing Europe ? The European Electorate and National Politics in the Face of Union*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 1996.

¹⁶ Pour davantage de précisions voir B. CAUTRÈS, « Pas d'effet Falklands pour Tony Blair, mais pas de chrysanthèmes », *Revue politique et parlementaire*, 1031, 2004, p. 76-86.

¹⁷ Mais il existe depuis les élections de 2004 une procédure qui permet de voter dans un autre lieu que celui où l'électeur est inscrit.

¹⁸ Mais il existe une procédure qui permet de voter exceptionnellement dans un autre lieu que celui où l'électeur est inscrit.

¹⁹ Dans la terminologie francophone, l'expression « élection intermédiaire » est également utilisée (voir J.-L. PARODI, « Les cinq absents de l'élection européenne », *Revue politique et parlementaire*, 910, 1984, p. 48-56).

²⁰ K.-H. REIF, H. SCHMITT, « Nine Second-order... », *op. cit.* ; M. MARSH, « Testing the Second-Order Election Model after Four European Elections », *British Journal of Political Science*, 28, 1998, p. 591-1-607.

²¹ Sous réserve de dispositions particulières permettant d'avancer les élections (comme par exemple au Royaume-Uni), ou de dissoudre l'assemblée nationale (comme en France).

²² Les données figurant dans cette colonne proviennent pour l'essentiel de l'Observatoire inter-régional du Politique, qui propose une analyse des élections locales en Europe, voir <http://www.oip.sciences-po.fr/fr/europe>. Lorsque les dernières élections locales sont partielles, nous le précisons.

²³ K.-H. REIF, H. SCHMITT, « Nine Second-order... », *op. cit.*, p. 16 et 34.

²⁴ G. IRWIN, « Second-order or Third-rate ? Issues in the Campaign for the Elections for the European Parliament 1994 », *Electoral Studies*, 14/2, 1995, p. 193-199.

²⁵ R. FLICKINGER, D.T. STUDLAR, « The Disappearing Voters ? Exploring Declining Turnout in Western European Elections », *West European Politics*, 15/2, 1992, p. 1-16.

²⁶ Une étude récente montre à ce sujet un lien entre appartenance sociale et perception d'une incitation ou d'un découragement à voter dans certains contextes politiques ou institutionnels. L'hypothèse concerne les élections générales en Europe de l'Ouest, mais pourrait être étendue aux élections européennes. E. ANDUIZA PEREA, « Individual characteristics, institutional incentives and electoral abstention in Western Europe », *European Journal of Political Research*, 41/5, 2002, p. 643-673.

²⁷ H. SCHMITT, R. MANNHEIMER, « About voting and non-voting in the European elections of June 1989 », *European Journal of Political Research*, 19, 1991, p. 31-54.

²⁸ A. JADOT, « (Ne pas) être un électeur européen. Une analyse multinationale des déterminants individuels et contextuels de l'abstention en 1999 », *Revue internationale de politique comparée*, 9/1, 2002, p. 31-45.

²⁹ J. BLONDEL, R. SINNOTT, P. SVENSSON, « Representation and... », *op. cit.*

³⁰ G. BIBES, H. MÉNUDIER, FR. DE LA SERRE, M.-C. SMOUTS, « L'élection européenne... », *op. cit.* ; R. LE GALL, « Une élection sans enjeu, avec conséquences », *Revue politique et parlementaire*, 910, 1984.

³¹ K. MENKE, I. GORDON, « Differential Mobilisation for Europe : A Comparative Note on some Aspects of the Campaign », *European Journal of Political Research*, 8, 1979 ; J. BLONDEL, R. SINNOTT, P. SVENSSON, *People and Parliament in the European Union*, Oxford, Clarendon Press, 1998 ; P. BRÉCHON, « L'Europe face au déficit démocratique », *Revue politique et parlementaire*, 1001, 1999.

³² J. PETER, H. SEMETKO, C. DE VREESE, « EU Politics on Television News », *European Union Politics*, 4/3, 2003, p. 305-327.

³³ M. CHARLOT, « Les cinq absents de l'élection européenne », *Revue politique et parlementaire*, 910, 1984.

³⁴ P. BRÉCHON, BR. CAUTRÉS, B. DENNI, « L'évolution des attitudes à l'égard de l'Europe », in P. PERRINEAU, C. YSMAL (éd.), *Le vote des douze*, Paris, Presses de science po, 1995.

³⁵ K. MENKE, I. GORDON, « Differential Mobilisation... », *op. cit.* Ces auteurs mettent en particulier en évidence le cas du Danemark où le niveau de connaissance est relativement

élevé alors que les Danois se montrent, en 1979 et 1984, moins participatifs aux élections européennes que la moyenne.

³⁶ *Ibid.*

³⁷ O. NIEDERMAYER, « Turnout in the European Elections », *Electoral Studies*, 9/1, 1990, 1990.

³⁸ V. BOGDANOR, « Direct Elections, Representative Democracy and European Integration », *Electoral Studies*, 8/3, 1989, p. 205-216.

³⁹ Discours de Hoerdt du 15 mai 1979. Cité in G. BIBES, H. MÉNUDIER, FR. DE LA SERRE, M.-C. SMOUTS, « L'élection européenne... », *op. cit.*

⁴⁰ G. IRWIN, « Second-order or... », *op. cit.*

⁴¹ J. BLUMLER, A. FOX, *The European Voter : Popular Responses to the First European Community Elections*, Londres, Policy Studies Institute, 1982.

⁴² *Ibid.*

⁴³ O. NIEDERMAYER, « Turnout... », *op. cit.* ; H. SCHMITT, R. MANNHEIMER, « About voting... », *op. cit.*

⁴⁴ M. MARSH, M. FRANKLIN, « The Foundations : ... », *op. cit.* ; A. JADOT, *op. cit.*

⁴⁵ Pour ce tableau, nous nous sommes appuyées sur un recueil d'informations rassemblées pour chaque système politique national par un groupe de chercheurs du laboratoire PACTE du CNRS (équipe CNDSP) à l'Institut d'études politiques de Grenoble à l'occasion des élections européennes de juin 2004. Ce recueil est fondé soit sur la spécialisation directe d'un membre de l'équipe sur un pays européen, soit sur un travail de synthèse des informations disponibles sur tel ou tel pays par un membre de l'équipe, qui s'appuie lui-même sur un informateur local. La mention « très faible », « faible », « modérée » ou « forte » informe sur la présence plus ou moins marquée des thématiques « européennes » à proprement parler et non sur l'existence ou non d'une campagne pour ces élections. En Italie par exemple, l'élection européenne a été l'occasion d'une campagne assez mobilisatrice pour les différents partis et médias mais où la place des thématiques européennes a été faible.

⁴⁶ Voir B. TRZCINIEWSKI, « La Hongrie : entre particularismes nationaux et identification communautaire ? », *Revue politique et parlementaire*, 1031, 2004, p. 123-129.

⁴⁷ Pour des précisions sur cette distinction, voir P. TAGGART, A. SZCZERBIAK, « The Party Politics of Euroscepticism in EU Member and Candidate States », *Sussex European Institute Working Paper*, 51, 2002.

⁴⁸ O. COSTA, *Le Parlement européen, assemblée délibérante*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 2001 ; D. JUDGE, D. ERANSHAW, *The European Parliament*, New York, Palgrave, 2004.

⁴⁹ Pour une discussion sur ce point, voir les différentes contributions de l'ouvrage dirigé par S. SAURUGGER (éd.), *Les modes de représentation dans l'UE*, Paris, L'Harmattan, 2003.

⁵⁰ B. MANIN, *Principes du gouvernement représentatif*, Paris, Calmann-Lévy, 1995.

Les jeunes et les élections européennes : un paradoxe démocratique ?

Anne MUXEL

Sans doute plus que toute autre élection, les élections européennes condensent et amplifient les phénomènes les plus symptomatiques du rapport au vote des citoyens dans les démocraties occidentales contemporaines : abstention marquée, affaiblissement du lien partisan, choix volatils, perte de confiance envers les personnalités comme envers les institutions politiques, faible perception des enjeux de l'élection, utilisation du vote à des fins protestataires. La complexité des rouages de la politique institutionnelle au niveau européen et l'absence, il faut bien le reconnaître, de vraies campagnes comme de vrais enjeux programmatiques de la part des organisations partisans et politiques, accentuent encore ce retrait de la décision électorale ainsi que la difficulté rencontrée par les votants pour exprimer un vote qui ait du sens en dehors du cadre national.

Parler des élections européennes, c'est donc d'abord parler de l'abstention. C'est ensuite se rendre à l'évidence qu'il s'agit d'une collection d'élections nationales dont l'agrégation des résultats au niveau européen reste peu pertinente. L'Europe économique et l'Europe culturelle sont en voie d'être réalisées, mais pas l'Europe politique. Ou en tout cas, cette dernière se fait et se construit en dehors de la participation active de ses ressortissants, ce qui est de toute évidence problématique à terme pour sa légitimité démocratique. En vingt ans, alors que les pouvoirs et les prérogatives de l'Union européenne n'ont cessé de progresser, l'abstention aux élections européennes dans l'ensemble des pays a progressé de 17,3 points, et concerne dans nombre d'entre eux plus de la moitié du corps électoral.

Dans ce contexte, interroger les attitudes comme les comportements des jeunes générations par rapport à ces élections conduit à relativiser le retrait encore plus marqué dont elles témoignent. Rien d'étonnant au fait que les jeunes, dont on connaît par ailleurs le rapport plus problématique et plus ténu à l'acte de voter,

soient si nombreux à s'abstenir en l'absence d'enjeux particulièrement peu clairs, peu lisibles et peu accessibles. Dans l'ensemble des pays européens, les deux tiers des jeunes n'ont pas participé au scrutin. Toutefois, l'évidence apparente de ce défaut de participation n'est pas sans interroger, et l'on peut prendre pour point de départ de notre réflexion le relatif paradoxe dans lequel se trouvent les jeunes d'aujourd'hui face à la construction européenne. Si la désaffection civique qu'ils montrent à l'égard des choix politiques européens apparaît flagrante, et encore plus flagrante que parmi leurs aînés, ils sont aussi plus acquis que ces derniers à la construction européenne, souvent plus confiants et plus enthousiastes, davantage porteurs d'une identité et d'une culture européenne, plus ouverts aussi. Ils sont par ailleurs plus sensibles et plus attentifs au contexte international pour interpréter et juger des phénomènes et des enjeux politiques, ce qui devrait les conduire à privilégier et à exprimer des choix au niveau supranational. Comment donc comprendre ce paradoxe entre, d'une part, la distance, voire l'indifférence, qu'ils témoignent à l'égard de l'Europe politique en train de se construire et, d'autre part, la reconnaissance plutôt favorable de leur appartenance à l'Europe, voire même à un destin européen ?

Ce paradoxe est révélateur de la difficulté à mettre en œuvre une citoyenneté européenne et à mobiliser dans les pratiques comme dans les représentations la conscience d'un espace politique européen. Cette difficulté touche plus ou moins toutes les populations et toutes les tranches d'âge. Mais elle apparaît plus problématique dans le cas des jeunes générations, et il faut tenter d'en saisir les ressorts sur le temps long de la transmission, de la socialisation et de la dynamique générationnelle.

1979 marque la date du premier scrutin européen au suffrage universel. Et les jeunes dont nous parlons aujourd'hui sont nés et ont grandi dans une période qui a vu l'aboutissement du projet européen, la réalité du fonctionnement de ses institutions ainsi que son élargissement. Ils ont été socialisés dans le cadre de l'Union européenne et, par ce fait même, devraient se sentir plus informés, plus familiers et plus impliqués que leurs aînés par rapport à ce qu'elle représente. On aurait donc pu attendre d'eux qu'ils soient présents sur la scène électorale européenne. Les raisons de leur absence doivent donc être cherchées ailleurs.

Bien qu'Européens dès le berceau, ils ont aussi grandi dans un contexte de mutation démocratique et politique, au plan tant national qu'international. Ils ont été socialisés à un nouveau type de rapport à la politique, sans doute fortement empreint de « désenchantement » et de discrédit. Cette socialisation « désenchantée » a pu renforcer une distance critique à l'égard du jeu partisan, brouiller les repères idéologiques, et a, d'une façon plus générale, organisé un rapport d'expérimentation plus que d'identification dans la construction de leur identité politique. Seuls 8% des 18-24 ans et 9% des 25-39 ans en Europe peuvent se déclarer très proches d'un parti politique (contre 22% des personnes âgées de 55 ans et plus)¹. Mais cet amoindrissement du lien partisan ne les a pas pour autant conduits au renoncement face à l'exercice de leur citoyenneté. Les jeunes ne sont pas dépolitisés et leur intérêt pour la politique est relativement équivalent à celui qu'expriment leurs aînés. Ni beaucoup plus ni non plus beaucoup moins. Dans le cas de ces élections européennes, le désintérêt des populations domine, et ce quel que soit l'âge. Seuls 23% des Français se sont déclarés intéressés, et 22% des moins de 35 ans². Les jeunes

cherchent peut-être plus activement que leurs aînés à mettre en application d'autres pratiques démocratiques, selon de nouveaux modes d'articulation entre les formes de la participation et de la représentation. Leurs comportements ne signeraient donc pas seulement un manque d'appétence politique ou une défaillance civique, mais ils traduiraient au contraire une profonde mutation dont il faut s'efforcer de cerner les contours et les signes les plus manifestes d'expression.

Les élections européennes offrent un terrain d'observation particulièrement exemplaire et intéressant pour ce type d'exercice. Tout d'abord parce qu'elles réunissent tous les signes apparents d'un certain malaise à l'égard de la démocratie représentative. Ensuite parce qu'elles se jouent sur une scène politique supranationale, à laquelle les jeunes générations sont particulièrement attentives, et inscrivent l'acte électoral dans l'exercice d'une citoyenneté « élargie ». Enfin parce que la faiblesse de l'intérêt qu'elles suscitent est paradoxal : alors que les décisions du Parlement européen sur la destinée politique des différents pays ont des conséquences de plus en plus directes sur la vie quotidienne des citoyens, l'abstention est de mise et ne permet pas aux populations d'en maîtriser vraiment les orientations. En bref, ces élections réunissent tous les critères pour penser les paradoxes contemporains des usages comme des non-usages de la citoyenneté. Quelle signification accorder au déni électoral plus fortement marqué chez les jeunes ? Quels citoyens seront-ils dans l'Europe de demain ? Verra-t-on s'affirmer cette « nouvelle » citoyenneté annoncée depuis la fin des années soixante-dix, plus critique, plus individualisée, plus désinstitutionnalisée, notamment plus affranchie de l'obligation de voter, et donc aussi plus mobile, plus imprévisible, plus libre car moins normalisée³ ?

Pour répondre à ces interrogations, il faut bien sûr tenter de démêler les effets d'âge, les effets de période, et les effets de génération. Et c'est dans les effets de génération que l'on peut repérer ce qui peut à terme inscrire de nouveaux comportements citoyens et de nouvelles attitudes démocratiques.

1. Effets d'âge

Le temps de la jeunesse n'est pas un temps anodin. Il est une période particulièrement intense de négociation entre l'héritage et l'expérimentation au travers de laquelle se construisent des attitudes et des comportements qui ne sont pas sans répercussions décisives sur le parcours politique ultérieur des individus. Dès lors que l'on cherche à interpréter le rapport des jeunes à un événement politique quel qu'il soit, il ne faut pas négliger ce facteur structurel du processus de leur socialisation politique. A l'occasion des élections européennes de juin 2004, les caractéristiques de ce que nous avons appelé « le moratoire électoral des années de jeunesse » se manifestent pleinement⁴. Le temps de la jeunesse est un temps de négociation entre les dispositions politiques héritées au cours de l'éducation familiale et les expériences et les choix propres qui prennent forme dans cet âge de la vie. C'est aussi un temps de transition et d'installation dans la vie adulte qui détourne temporairement les jeunes pris par d'autres échéances de la politique. Il suscite une sorte de suspension, de mise en éclipse, plus ou moins longue et plus ou moins prononcée, de la participation électorale. Ce moratoire se caractérise par un retrait et par une intermittence du vote plus prononcés qu'aux âges plus avancés de la vie et, lorsqu'ils sont exprimés, par des

choix moins structurés et plus volatils. On observe un décrochage de l'usage du vote particulièrement marqué à partir du milieu de la vingtaine, et il faut attendre les abords de la quarantaine pour que la participation électorale atteigne les niveaux observés pour l'ensemble de la population. Lors de ces élections européennes en France, l'abstention des jeunes a été en moyenne de dix points plus élevée que dans l'ensemble du corps électoral (67% parmi les moins de 35 ans contre 57% dans l'ensemble du corps électoral) ⁵. A l'échelle de l'Europe entière, on retrouve une même proportion : 67% des 18-24 ans n'ont pas voté et 54% de l'ensemble des Européens ⁶.

Un réel problème de disponibilité se pose bien dans le temps de la jeunesse. Interrogés sur les raisons de leur abstention, les jeunes Européens sont plus nombreux que les Européens plus âgés à donner pour premier motif qu'ils étaient par ailleurs trop occupés pour se rendre aux urnes (22% contre 13% de l'ensemble de la population et 4% seulement des 55 ans et plus). Mais on observe aussi un effet spécifique de l'âge sur l'usage de l'abstention : 8% des 18-24 ans mettent en avant des problèmes d'inscription sur les listes électorales (seulement 2% des 55 ans et plus) et 30% d'entre eux déclarent ne jamais voter aux élections (21% dans l'ensemble de la population européenne). Les raisons données par les jeunes abstentionnistes européens apparaissent moins liées que parmi leurs aînés à une insatisfaction à l'égard de la politique (12% contre 22% dans l'ensemble des abstentionnistes) qu'à un désintérêt plus marqué envers la politique (20% contre 14%) ⁷.

Parmi ceux qui se sont abstenus comme parmi ceux qui ont voté, l'incertitude a pesé jusqu'au dernier moment. C'est aussi toujours le cas lors des élections nationales, mais cette fois-ci l'hésitation quant au choix à faire a connu des proportions inégalées. Les abstentionnistes sont nombreux à avoir hésité jusqu'au dernier moment avant de renoncer à se rendre aux urnes : 39% des 18-24 ans (contre 32% des 55 ans et plus). Mais la perplexité a aussi touché nombre de votants. Près du tiers des jeunes Européens votants dans les vingt-cinq pays membres de l'Union se sont montrés hésitants jusqu'au bout : 31% des électeurs âgés entre 18 et 24 ans se sont décidés quelques jours avant le scrutin ou le jour même (contre 19% de l'ensemble de la population) ⁸. En France, des records de perplexité sont atteints : 61% des 18-24 ans qui ont voté reconnaissent s'être décidés le jour même de l'élection ou juste quelques jours avant et 46% des 25-34 ans (contre 39% de l'ensemble de l'électorat) ⁹.

On observe une baisse progressive de cette perplexité au fur et à mesure que l'âge augmente, signe de cet effet structurel du moratoire, auquel bien sûr viennent se surajouter les effets propres du contexte et de la conjoncture électorale qui n'étaient pas propices à la clarification des enjeux et donc des choix. Dans l'ensemble des pays membres de l'Union européenne, les électeurs déclarant être déterminés depuis longtemps dans leur choix et avoir toujours voté de cette façon ne représentent qu'un gros tiers dans la tranche d'âge des 18-24 ans (35%), mais une moitié parmi les 25-39 ans (48%) et les 40-54 ans (51%), et une majorité parmi les 55 ans et plus (60%) ¹⁰. Si près de la moitié des Français étaient depuis longtemps déterminés dans leurs choix (48% ont toujours su pour qui voter), seuls 25% des 18-24 ans étaient dans ce cas ¹¹.

Si ces écarts révèlent bien une spécificité de cet âge de la vie dans le calendrier politique des individus, le comportement des jeunes lors de ces élections européennes ne peut être dissocié de celui de l'ensemble de l'électorat. Les jeunes révèlent à

la manière d'« un miroir grossissant », selon l'expression d'Annick Percheron¹², nombre de comportements observés dans les classes plus âgées, et subissent les effets de période qui affectent l'ensemble de l'électorat.

2. Effets de période

Revenons sur l'abstention. Le défaut de participation aux élections connaît une augmentation constante depuis une vingtaine d'années, et ce quel que soit le type d'élection. Une profonde crise de la représentation politique touche de façon persistante tous les pays depuis plusieurs années. Les élections européennes sont particulièrement touchées. L'abstention n'a pas cessé d'y augmenter depuis 1979. Elle s'élève alors à 37% des inscrits dans l'ensemble de l'Union, franchit le cap des 50% en 1999, et atteint 54,5% en 2004. Ce retrait de la participation électorale se retrouve dans la quasi-totalité des pays quelle que soit leur ancienneté dans l'Union. Il concerne les pays historiquement fondateurs de l'Union européenne tels que l'Allemagne, la France ou la Grande-Bretagne, aussi bien que les entrants plus récents, le Portugal ou encore l'Espagne. Comparée à celle qui était enregistrée pour les élections européennes de 1999, l'abstention progresse encore en Allemagne, en Autriche, au Danemark, en France, au Portugal et en Suède, et de façon plus accusée en Espagne (+17 points), ainsi qu'en Grèce où le vote est pourtant obligatoire (+12,6 points). Mais il faut remarquer qu'elle régresse dans six pays, de façon sensible en Italie et au Luxembourg, et dans des proportions plus importantes en Irlande, aux Pays-Bas, en Finlande, et tout particulièrement en Grande-Bretagne (-14,9 points). Quant aux dix pays ayant rejoint l'Union le 1^{er} mai 2004, l'abstention y fut très forte. Si dans l'Europe des quinze un électeur sur deux est allé voter, la proportion n'a été que de un sur trois dans l'ensemble des nouveaux pays membres d'Europe centrale et orientale, avec des pics d'abstention en Pologne ou encore en Slovaquie où l'on ne compte qu'à peine un électeur sur cinq qui a participé au scrutin. Si l'on observe des nuances d'un pays à l'autre, et si l'on fait bien sûr exception des pays dans lesquels le vote est obligatoire, aucune raison probante, ni géographique, ni culturelle, ni même politique, ne se dégage avec pertinence d'une analyse d'ensemble de la participation électorale en Europe.

Le désengagement civique des Européens signe un relatif échec du processus de légitimation du Parlement européen par le suffrage universel direct. Après vingt-cinq ans d'exercice de celui-ci, la question de la représentation politique au niveau européen n'arrive pas à s'imposer et à motiver les électeurs. La question nationale prévaut toujours et la participation aux élections législatives, bien qu'elle aussi en baisse constante dans tous les pays, enregistre des scores partout supérieurs.

Mais les écarts enregistrés entre les taux de participation aux élections européennes de 2004 et aux dernières élections législatives dans chaque pays révèlent des variations significatives quant à l'intérêt de leurs populations respectives pour la formation et la composition du Parlement européen. Les écarts les plus faibles sont enregistrés en Irlande, en Belgique et au Luxembourg. La France et l'Italie, ainsi que la Grande-Bretagne étant donné la hausse spectaculaire de la participation enregistrée aux élections européennes de 2004, connaissent un écart d'une quinzaine de points en moyenne. La distorsion se fait plus forte en Espagne ou au Portugal (respectivement

-29,8 points et -23,6 points). Mais elle apparaît particulièrement accusée dans les pays germaniques, l'Allemagne et l'Autriche (respectivement -36,1 points et -42,5 points), ainsi qu'aux Pays-Bas et dans les pays scandinaves (-42,9 points en Suède).

La participation des jeunes aux élections européennes comme aux élections nationales suit donc en l'amplifiant l'amplitude des évolutions observées dans l'ensemble du corps électoral des différents pays européens. Là où la participation électorale a été la plus forte, les jeunes ont aussi davantage voté, et les écarts entre pays apparaissent parfois considérables. Ainsi si 74% des jeunes Italiens disent avoir voté, en Allemagne, en France ou en Autriche, ils ne sont plus que respectivement 38%, 40% et 31% dans ce cas, et des records d'abstention sont atteints en Finlande (23%), en Slovaquie (27%), en Estonie (14%) et en Grande-Bretagne (12%)¹³.

Par ailleurs les motivations de ceux qui ont voté sont sensiblement les mêmes que celles de leurs aînés et mêlent une sensibilité aux enjeux européens à une instrumentalisation du vote sanction à l'encontre des gouvernements en place. Pour les deux tiers des Français, les enjeux européens ont primé sur les seuls enjeux nationaux (64% et 67% des 18-24 ans) et 32% des Français ont voté pour exprimer leur insatisfaction vis-à-vis de l'action du président de la République et du gouvernement (37% des 18-24 ans)¹⁴.

Les attitudes et les comportements des jeunes à l'égard de la politique amplifient des traits que l'on observe dans l'ensemble de la population. Ainsi 49% des Européens ne se sentent proches d'aucun parti, mais 59% des 18-24 ans ; 53% déclarent qu'ils ne sont pas très intéressés par la politique et les affaires courantes, mais 64% des 18-24 ans ; enfin 54% pensent qu'il n'est pas important pour eux de savoir quels sont les candidats qui ont remporté des sièges et sont devenus députés européens lors des dernières élections européennes, mais 61% des 18-24 ans¹⁵.

Les choix exprimés suivent aussi assez sensiblement ceux de l'ensemble du corps électoral. Le vote jeune a encore quelques spécificités, mais moins fortes que par le passé. Pour prendre le cas de la France lors de ces élections européennes, on note une adhésion à la gauche socialiste assez fortement ancrée, et tout particulièrement parmi les tout jeunes électeurs (41% des 18-24 ans – +19 points par rapport à 1999 –, 28% des 25-34 ans contre 30% dans l'ensemble de l'électorat), un vote Verts nettement plus marqué parmi les 25-34 ans (16% – -2 points par rapport à 1999 – contre 7,5% dans l'ensemble de l'électorat), ainsi qu'un vote pour l'extrême droite assez fortement prononcé, et tout particulièrement parmi les 25-34 ans (12% parmi les 18-24 ans, 22% parmi les 25-34 ans contre 10% dans l'ensemble de l'électorat), soit des scores relativement surprenants étant donné le coup d'arrêt que l'on avait observé lors des élections régionales de mars 2004, et le plus faible nombre de suffrages qui s'étaient exprimés au sein de la jeunesse pour ce courant politique lors des élections européennes de 1999 (4% de vote pour Le Pen et 5% pour Mégret, soit 9% de votes pour l'extrême droite, un score alors équivalent à celui que l'on enregistrait dans l'ensemble de la population, 9% également).

On retrouve dans le choix des jeunes votants le clivage intragénérationnel qui oppose d'une part la jeunesse scolarisée, assez largement acquise à la gauche socialiste ainsi que relativement disponible pour un vote écologiste, et, d'autre part, la jeunesse non scolarisée, peu diplômée, et confrontée au marché du travail, au sein

de laquelle le vote pour le Front national connaît un relatif succès. Lors de la dernière élection présidentielle de 2002, ce clivage a été particulièrement visible : 29% des 18-30 ans n'ayant pas le bac contre 13% des 18-30 ans détenteurs du bac et 20% de l'ensemble des votants ont voté Le Pen au premier tour de la présidentielle. Seuls 8% des étudiants ont porté leurs voix sur le leader d'extrême droite. Ces chiffres confirment la persistance de l'ancrage électoral du Front national et de son leader parmi les jeunes qui sont déjà au travail, le plus souvent dans des emplois précaires, peu qualifiés et peu porteurs d'identité ¹⁶.

Ce clivage, repérable au niveau des votes exprimés, recoupe probablement des attitudes différentes à l'égard de l'Europe et de la construction européenne. Derrière le vote socialiste ou le vote Verts, ce sont dans une large majorité des attitudes d'ouverture et d'adhésion à l'égard de l'Europe qui sont exprimées. Derrière le vote Front national, s'il existe bien toujours une part d'expression protestataire par rapport à la politique nationale, s'expriment aussi les craintes ressenties par des jeunes en situation de précarité sociale et économique ainsi que la perception d'une Europe jugée menaçante. Le Front national a su cristalliser les peurs à l'égard de l'Europe, et la tentation d'un repli identitaire. Alors que 78% des électeurs Verts et 60% des électeurs socialistes considèrent que le fait pour la France de faire partie de l'Union européenne est une bonne chose, ils ne sont plus dans ce cas que 16% des électeurs du FN ou du MNR ¹⁷. On retrouve au sein de la jeunesse le « clivage opposant les Européens socialement fragiles ou plus exposés, aux Européens plus assurés, mieux dotés ou mieux protégés » que l'on observe dans tous les pays d'Europe ¹⁸.

Même s'ils se montrent un peu plus confiants au niveau européen que leurs aînés, – et cela doit être souligné –, les jeunes partagent aussi avec les autres classes d'âge une faible confiance dans les institutions politiques. Pour eux, comme pour leurs aînés, les institutions politiques européennes restent souvent lointaines. En Europe, 40% des 18-24 ans, 46% des 25-39 ans (45% de l'ensemble de la population) déclarent ne pas avoir confiance dans les institutions européennes ¹⁹. En France, près du tiers des jeunes n'a confiance ni dans le Conseil des ministres européens (66% des moins de 35 ans contre 64% des Français) ni dans la Commission européenne (57% contre 62%), ni non plus dans le Parlement européen (63% respectivement) ²⁰. Cette défiance n'est pas seulement relative aux institutions européennes. Une majorité de Français déclarent ne pas avoir confiance dans l'Assemblée nationale (51% et 59% des moins de 35 ans). Ces chiffres marquent l'ampleur et la profondeur de la crise de la représentation politique qui pèse sur l'activité électorale, et ce quels que soient les types de scrutin nationaux ou supranationaux.

L'impact de ces effets de période, abstention, vote sanction, défiance à l'égard des institutions politiques, explique une bonne part du comportement électoral des jeunes lors de ces élections européennes. Et à l'aune de ces résultats, on ne peut trouver à celui-ci de spécificité très marquante. Afin de poursuivre l'exploration des termes du paradoxe soulevé au début de ce texte, il faut quitter la scène électorale pour identifier d'autres terrains à partir desquels la reconnaissance de l'Europe apparaît plus marquée chez les jeunes, constituant des traits générationnels distinguant les jeunes de leurs aînés, et pouvant avoir une incidence sur leur comportement électoral ultérieur.

3. Effets de génération

Premier terrain, celui de l'identité et des appartenances. Celles-ci sont de plus en plus multiples et composites, et chez les jeunes, le jeu d'emboîtement des territoires d'appartenance est aujourd'hui complexe à décrypter²¹. Mais dans cette mosaïque, l'Europe semble avoir une certaine place. Le sentiment d'une appartenance à l'Europe, bien qu'encore minoritaire apparaît assez développé au sein des jeunes générations : ainsi, ayant à choisir plusieurs types d'appartenance tels que le quartier, la ville, le département, la région, la France, l'Europe ou bien le Monde, le quart des jeunes Français âgés de 15-24 ans déclare se sentir avant tout européen (26% contre 18% dans l'ensemble de la population), soit un choix qui place l'appartenance à l'Europe en troisième position après la France et leur ville (celle-ci n'arrive qu'en sixième position dans l'ensemble de la population)²². La reconnaissance d'une citoyenneté européenne est aussi assez affirmée. En Europe, 68% des 18-24 ans se sentent citoyens européens (66% de l'ensemble de la population), et ils sont un peu moins nombreux à se sentir attachés à leur pays (89% contre 93% de l'ensemble de la population et 96% des 55 ans et plus)²³. En France, 82% des 18-24 ans peuvent se dire fiers d'être citoyens européens (68% seulement de l'ensemble de la population)²⁴.

Interrogés sur la signification de leur citoyenneté européenne, ce sont les droits de travailler, de voyager et de s'installer, ainsi que d'étudier dans l'ensemble des pays de l'Union qui sont d'abord mis en avant par les jeunes Européens, donc d'abord une liberté. Celle-ci est étroitement associée à des bénéfices escomptés, et tout particulièrement pour la jeunesse des dix pays nouveaux membres de l'Union européenne : parmi ces derniers, 81% mettent l'accent sur le droit de travailler dans tous les pays, 78% sur le droit d'étudier et 67% sur le droit de s'installer (respectivement 57%, 42% et 51% parmi les jeunes des pays de l'ancienne Europe des quinze)²⁵.

Second terrain, celui de leur conception de l'Europe. Référence de leur socle culturel, espace de mobilité et de circulation, l'aspect plus politique de l'Europe est aussi présent dans les représentations qu'ils en ont. L'appartenance à l'Union européenne est considérée comme une bonne chose par 79% des jeunes Européens (70% de l'ensemble de la population européenne)²⁶. Et même si elle reste mitigée, leur confiance y compris en l'Europe politique apparaît un peu plus développée que celle de leurs aînés : 52% des 18-24 ans ont confiance dans les institutions européennes (46% de l'ensemble de la population) et 50% d'entre eux pensent que le Parlement européen prend bien en compte les préoccupations des citoyens européens (contre 45%)²⁷.

L'Europe qu'ils envisagent revêt les attributs d'une Europe sociale, mais aussi d'une Europe dont les pouvoirs institutionnels sont importants. En France, les jeunes sont ceux qui vont le plus loin dans le projet de ce que pourrait être une Europe fédérale. Ils sont plus favorables que leurs aînés à une délégation des pouvoirs régaliens à l'Union européenne : 55% des 18-24 ans contre seulement 37% des 65 ans et plus et 47% de l'ensemble des Français sont d'accord pour que l'Union européenne prenne, à la majorité (donc éventuellement contre le désir d'une minorité des Etats membres), les décisions essentielles en matière de défense, et 41% en matière de politique étrangère (contre seulement 25% des 65 ans et plus, et 35% des Français).

Ils sont aussi encore plus favorables que leurs aînés à l'adoption de la constitution européenne : 89% des 18-24 ans sont pour et 73% de l'ensemble des Français ²⁸.

Enfin ils montrent moins de réticences à l'égard de l'élargissement et sont nettement plus ouverts à l'entrée de la Turquie dans l'Union européenne. A la veille de l'entrée des dix nouveaux pays membres, les trois quarts des jeunes Français (75%) se déclaraient pour cet élargissement (contre 62% de l'ensemble des Français) et 54% étaient favorables à l'entrée de la Turquie (36% seulement de l'ensemble des Français) ²⁹.

Les écarts d'attitudes et de dispositions envers l'Europe selon l'âge se retrouvent dans tous les pays européens. L'opinion sur l'Union, et ce quelles que soient les dimensions, est toujours plus favorable chez les jeunes ³⁰. Dans les pays ayant intégré l'Union européenne le 1^{er} mai 2004, la confiance dans les bénéfices du projet européen est encore plus manifeste. Interrogés sur ce que l'Union européenne avait apporté ces dix dernières années aux ressortissants européens, 65% des jeunes des dix nouveaux Etats membres mettent en avant une meilleure qualité de vie (25% seulement des jeunes des pays de l'Europe des quinze donnent cette même réponse). De même, ils sont 45% à citer les meilleures opportunités de trouver un travail (28% des jeunes des pays de l'Europe des quinze) ³¹.

Troisième terrain, celui de leur conception de la démocratie et des « nouveaux » usages de la citoyenneté qu'ils mettent en avant et qui définissent un autre type de rapport politique à l'Europe. Le vote n'est plus l'outil par excellence de l'expression démocratique et les jeunes ont à son égard une relation plus ténue que leurs aînés. Avec l'individualisation des pratiques et des normes, les comportements politiques se recomposent aujourd'hui à partir d'un répertoire d'actions plus large et plus diversifié, au sein duquel la participation protestataire occupe une place de plus en plus importante et acquiert du même coup aussi une légitimité plus importante. En France, l'attachement à la manifestation s'affirme d'autant plus que l'on est jeune : 68% des 18-24 ans contre 48% des 65 ans et plus déclarent qu'il est extrêmement ou très important pour le bon fonctionnement de la démocratie que les gens manifestent ³².

La participation politique non conventionnelle est en hausse dans tous les pays européens. Alors que seulement 17% des Européens avaient déjà eu l'occasion d'accomplir au moins deux actions protestataires en 1981, 28% sont dans ce cas en 1999 ³³. Ce phénomène est d'abord générationnel : les générations âgées sont peu protestataires, celles du *baby boom* le sont nettement plus, mais celles qui arrivent à l'âge adulte aujourd'hui confirment cette tendance. En 1999, près d'un jeune Européen sur trois (30%) a participé à au moins deux actions protestataires. Mais des différences significatives existent entre les pays européens : parmi les pays les plus protestataires, on compte la France, la Belgique, le Danemark et les Pays-Bas. Le pays où la tendance protestataire est la plus faible est le Portugal. Les jeunes Français se montrent les plus familiers de la manifestation, 57% y ont déjà participé ; dans une moindre mesure, les jeunes Italiens et les jeunes Allemands le sont aussi (respectivement 49% et 40%). En revanche, cette forme de protestation apparaît plus faiblement au sein de la jeunesse en Autriche (24%) ou encore en Finlande (21%), et reste marginale en Estonie (9%), en Slovaquie (5%) ou encore en Grande-Bretagne (7%) ³⁴.

Dans la période récente, l'Europe a été la scène de manifestations et de protestations animées tout particulièrement par les jeunes générations. Les rassemblements anti-mondialisation mobilisent régulièrement des contingents importants de jeunes Européens, se recrutant essentiellement au sein de la population étudiante. L'enjeu de la globalisation économique s'inscrit de fait sur l'agenda des enjeux de la construction européenne et les jeunes, au travers de leur contestation, prennent part au débat politique européen. Autre épisode marquant sur la scène politique européenne, les manifestations organisées par les jeunes, et souvent par les tout jeunes, contre la guerre en Irak tout au long de l'hiver 2002. Dans la rue, au travers de pratiques de démocratie participative, c'est bien à partir de la scène politique européenne et de la nécessité de conduire une politique européenne distincte de celle qui était dictée par les Etats-Unis, que la conscience d'une certaine spécificité européenne, et peut-être même d'une identité politique européenne, s'est aussi exprimée et pourra à partir d'autres enjeux continuer de se développer.

4. Conclusion

Le paradoxe démocratique qui caractérise le rapport des jeunes générations à la construction politique de l'Europe, avec pour élément problématique une absence marquée de la scène électorale européenne, met en lumière une certaine mutation du modèle de la citoyenneté et des formes de la participation politique.

On ne peut certainement pas éviter d'envisager le risque à terme que le lien à la politique institutionnelle européenne ne se noue pas et que l'Europe souffre d'un manque de légitimité qu'elle ne peut trouver qu'au travers des pratiques « orthodoxes » de la représentation démocratique. Mais on peut aussi penser que l'Europe politique se fera et s'expérimentera au travers de nouvelles pratiques de citoyenneté. La « démocratie d'élection » s'est quelque peu érodée et, si l'on est passé, selon les mots de Pierre Rosanvallon, « d'une démocratie politique « polarisée » à des formes de « démocratie civile » plus disséminées », d'autres formes de l'activité politique se sont quant à elles raffermissées telles que la « démocratie d'expression », la « démocratie d'implication » ou encore la « démocratie d'intervention ». Le vote ne les condense plus comme par le passé à lui tout seul³⁵. L'Europe politique peut donc se construire par d'autres voies. Et les jeunes Européens s'exprimer à partir d'autres répertoires d'actions et d'interprétations. Un nouveau type de citoyenneté est en train de se construire au sein des jeunes générations. Celui-ci se rapprocherait d'un modèle de citoyenneté plus individualiste et plus particulariste, se distinguant d'une conception naturaliste et holiste de la citoyenneté, tirant sa légitimité dans l'interindividuel et au travers de la reconnaissance d'une appartenance collective, mais à partir d'une conscience et d'un mode d'action individuels³⁶. S'il fallait en dresser le portrait, le citoyen européen de demain serait plutôt europhile mais critique à l'égard des personnels et des appareils politiques, usant volontiers de l'alternance du vote et de l'abstention et faisant de la protestation et de la participation directe un atout garant de la bonne santé d'un régime démocratique.

Le lien à l'Europe peut passer par d'autres canaux que la seule participation électorale. Par exemple au travers de leurs choix de vie, de leurs mobilités professionnelles ou résidentielles, ou encore de leurs voyages, les jeunes participent

pleinement à la réalité politique de l'Europe. Mais aussi par la vie associative qui peut à partir d'enjeux ciblés développer une conscience européenne et citoyenne. L'Europe politique peut se construire au travers de pratiques infra-politiques, plus diffuses, enracinées dans le champ de l'expérience quotidienne et du vécu, pouvant par là même garantir des liens durables et des identités de référence.

Mais il va sans dire que la balle n'est pas seulement dans le camp des jeunes citoyens de l'Union. Pour que l'Europe politique devienne concrète, il faut des relais, des leaders et sans doute aussi des appareils politiques qui, pour l'instant, ne sortent pas de leurs cadres nationaux respectifs. Il faut que l'Europe politique soit concrète et présente dans les programmes comme dans les enjeux défendus par les acteurs et les responsables politiques eux-mêmes. Et cela passe aussi du côté des appareils par une certaine invention, une resocialisation et une certaine redéfinition de leurs pratiques. La moitié des jeunes Européens (50%) reconnaît ne pas disposer de toutes les informations nécessaires pour aller voter (39% de l'ensemble de la population)³⁷. Il y a donc un vrai travail d'information à mettre en place et, plus profondément, tout un travail commun d'acculturation à la réalité européenne qui doit se faire à la fois du côté des organisations et des institutions politiques et du côté des jeunes, les citoyens de l'Europe de demain.

Annexe

Tableau 1

Le rapport au vote et à l'abstention lors des élections européennes de 2004 (%)

| | <i>A voté</i> | | <i>N'a pas voté</i> | |
|----------------|---------------------------------------|---|-----------------------|---|
| | <i>A toujours voté de cette façon</i> | <i>S'est décidé quelques jours avant l'élection ou le jour même</i> | <i>Ne vote jamais</i> | <i>S'est décidé quelques jours avant l'élection ou le jour même</i> |
| 18-24 ans | 35 | 31 | 30 | 39 |
| 25-39 ans | 48 | 23 | 21 | 31 |
| 40-54 ans | 51 | 17 | 16 | 37 |
| 55 ans et plus | 60 | 15 | 18 | 32 |
| Ensemble | 52 | 19 | 21 | 38 |

Sources : Enquête post-élections européennes 2004, *Flash Eurobaromètre* 162, réalisé par EOS Gallup Europe, juin 2004.

Tableau 2
Les principales raisons de l'abstention (%)

| | <i>Indisponibilité faute de temps, travail</i> | <i>Problèmes d'inscription sur les listes électorales</i> | <i>Insatisfaction à l'égard de la politique</i> | <i>Pas intéressé par la politique</i> |
|----------------|--|---|---|---|
| 18-24 ans | 22 | 8 | 12 | 20 |
| 25-39 ans | 16 | 7 | 19 | 14 |
| 40-54 ans | 12 | 3 | 30 | 12 |
| 55 ans et plus | 4 | 2 | 27 | 11 |
| Ensemble | 13 | 5 | 22 | 14 |

Sources : Enquête post-élections européennes 2004, *Flash Eurobaromètre 162*, *op. cit.*

Tableau 3
Dépolitisation et niveau d'information (%)

| | <i>Ne se sent proche d'aucun parti politique</i> | <i>Ne disposait pas de toutes les informations nécessaires pour aller voter</i> | <i>N'est pas très intéressé par la politique et les affaires courantes</i> | <i>Pas important de savoir quels candidats ont remporté des sièges et sont devenus députés européens</i> |
|------------|--|---|--|--|
| 18-24 ans | 59 | 50 | 64 | 61 |
| 25-39 ans | 54 | 43 | 59 | 61 |
| 40-54 ans | 48 | 37 | 49 | 54 |
| 55 et plus | 40 | 32 | 45 | 43 |
| Ensemble | 49 | 39 | 53 | 54 |

Sources : Enquête post-élections européennes 2004, *Flash Eurobaromètre 162*, *op. cit.*

Tableau 4
Attitudes et niveau d'attachement à l'égard de l'Europe (%)

| | <i>Se sent attaché à l'Europe</i> | <i>Se sent attaché à son pays</i> | <i>L'appartenance à l'Europe est une bonne chose</i> | <i>Pense que le Parlement européen prend bien en compte les préoccupations des citoyens européens</i> | <i>Se sent citoyen de l'Union européenne</i> | <i>A confiance dans les institutions européennes</i> |
|-------------------|---|---|--|---|--|--|
| 18-24 ans | 68 | 89 | 79 | 50 | 68 | 52 |
| 25-39 ans | 69 | 92 | 72 | 46 | 67 | 47 |
| 40-54 ans | 68 | 94 | 67 | 43 | 64 | 42 |
| 55 ans et plus | 71 | 96 | 68 | 42 | 66 | 47 |
| Ensemble | 69 | 93 | 70 | 45 | 66 | 46 |

Sources : Enquête post-élections européennes 2004, *Flash Eurobaromètre 162*, *op. cit.*

Notes

¹ Enquête post-élections européennes 2004, *Flash Eurobaromètre 162*, réalisé par EOS Gallup Europe, juin 2004.

² Enquête post-électorale CEVIPOF, CIDSF, CECOP, menée par l'IFOP, juin 2004.

³ On peut se reporter à l'ouvrage dirigé par P. NORRIS, *Critical Citizens. Global Support for Democratic Governance*, Oxford, Oxford University Press, 1999, et tout particulièrement son introduction : « The Growth of Critical Citizens ».

⁴ On peut se reporter à A. MUXEL, « Le moratoire politique des années de jeunesse », in A. PERCHERON, R. RÉMOND (éd.), *Age et politique*, Paris, Economica, 1992, ainsi qu'à notre ouvrage, *L'expérience politique des jeunes*, Paris, Presses de Sciences Po, 2001.

⁵ Enquête post-électorale CEVIPOF, CIDSF, CECOP, réalisée par l'IFOP, juin 2004.

⁶ Enquête post-élections européennes 2004, *Flash Eurobaromètre 162*, *op. cit.*

⁷ *Ibid.*

⁸ *Ibid.*

⁹ Sondage ssu CSA, juin 2004.

¹⁰ Enquête post-élections européennes 2004, *Flash Eurobaromètre 162*, *op. cit.*

¹¹ Sondage ssu CSA, juin 2004.

¹² A. PERCHERON, *La socialisation politique*, Paris, Armand Colin, 1993.

¹³ Ces chiffres sont tirés d'une enquête réalisée auprès de 800 jeunes Européens âgés de 15 à 24 ans, à la fin du mois de juillet 2004, dans huit pays de l'Union européenne (France, Allemagne, Italie, Grande-Bretagne, Autriche, Slovaquie, Estonie, Finlande), dans le cadre du projet européen EUYOPART sur la participation politique des jeunes en Europe, financé par la Commission européenne.

¹⁴ Sondage ssu CSA juin 2004.

¹⁵ Enquête post-élections européennes 2004, *Flash Eurobaromètre 162*, *op. cit.*

¹⁶ Se reporter à A. MUXEL, « La participation politique des jeunes : soubresauts, fractures et ajustements », numéro spécial de la *Revue française de science politique* sur les élections de 2002, 52/5-6, octobre-décembre 2002. Voir aussi les ouvrages de P. PERRINEAU, *Le symptôme Le Pen*, Paris, Fayard, 1997, et de N. MAYER, *Ces Français qui votent Le Pen*, Paris, Flammarion, 2002.

¹⁷ Enquête post-électorale IFOP, *op. cit.*

¹⁸ Voir D. REYNIÉ (dir.), *Les Européens en 2004*, Paris, Odile Jacob/Fondation Robert Schuman, 2004.

¹⁹ Enquête post-élections européennes 2004, *Flash Eurobaromètre 162*, *op. cit.*

²⁰ Enquête post-électorale IFOP, *op. cit.*

²¹ On peut se reporter au chapitre de C. BELOT, V. TOURNIER, « Les jeunes, l'Europe, la nation », in P. BRÉCHON, B. CAUTRÉS, *Les enquêtes eurobaromètres. Analyse comparée des données socio-politiques*, Paris, L'Harmattan, 1998.

²² Sondage de la SOFRES, « Les jeunes et l'Europe », *La Croix*, 14-15 novembre 2003.

²³ Enquête post-élections européennes 2004, *Flash Eurobaromètre 162*, *op. cit.*

²⁴ Enquête post-électorale du CEVIPOF, CIDSP, CECOP, *op. cit.*

²⁵ *Eurobarometer 2003-1, Youth in New Europe*, July 2003.

²⁶ Enquête post-élections européennes 2004, *Flash Eurobaromètre 162*, *op. cit.*

²⁷ *Ibid.*

²⁸ Sondage ssu élections européennes 2004, CSA, juin 2004.

²⁹ Enquête « Les Français et la construction européenne », *La Croix*, réalisé par CSA, avril 2004.

³⁰ Entre les Européens âgés de 15 à 24 ans et les Européens âgés de plus de 55 ans, l'écart entre les Européens confiants et les Européens sceptiques est de 91 points, les jeunes se situant très nettement du côté des Européens confiants. Voir D. REYNIÉ (dir.), *op. cit.*

³¹ *Eurobarometer 2003.1, op. cit.*

³² Voir A. MUXEL et G. GRUNBERG, « La dynamique des générations », in G. GRUNBERG, N. MAYER, P.M. SNIDERMAN, (éd.), *La démocratie à l'épreuve*, Paris, Presses de Sciences Po, 2002.

³³ Voir P. BRÉCHON analysant l'enquête européenne sur les valeurs, « Des valeurs politiques entre pérennité et changement », *Futuribles*, 77, juillet-août 2002.

³⁴ Chiffres tirés de l'enquête EUYOPART, juillet 2004, *op. cit.*

³⁵ Voir l'analyse l'abstention aux élections européennes de P. ROSANVALLON, « Le mythe du citoyen passif », *Le Monde*, 20-21 juin 2004.

³⁶ Se reporter à S. DUCHESNE, *Citoyenneté à la française*, Paris, Presses de Sciences Po, 1997, et à son modèle de citoyenneté « par scrupules ».

³⁷ Enquête post-élections européennes 2004, *Flash Eurobaromètre 162*, *op. cit.*

L'eurosepticisme partisan lors des élections européennes de juin 2004

Un premier essai d'estimation et d'explication ¹

Christophe BOULLAUD

Les commentaires à chaud des élections européennes de juin 2004 n'ont pas manqué de souligner la forte affirmation de forces « euroseptiques » dans certains pays et y ont vu la seconde grande menace qui planait sur le projet européen après le niveau « toujours plus élevé » de l'abstention ². Entre l'indifférence de la masse et l'hostilité déterminée de quelques-uns, ces élections de juin 2004 semblent ainsi loin d'avoir rempli leurs promesses d'être les premières élections démocratiques à l'échelle d'un continent (presque) réuni après un demi-siècle de division forcée, pleines d'enthousiasme pour un projet européen porteur de paix durable et de prospérité retrouvée. La tendance à la fin du « consensus permissif » des opinions européennes envers la construction européenne, qu'on observe depuis le début des années quatre-vingt-dix avec la procédure plus difficile que prévu de ratification du traité de Maastricht, au Danemark et en France, semble se poursuivre et s'amplifier, et gagner même certains des nouveaux membres accueillis le 1^{er} mai 2004. Leurs électeurs ne semblent pas vouloir faire preuve de la gratitude que d'aucuns à l'ouest du continent se sentaient en droit d'attendre de pays qui bénéficient pourtant à leurs yeux de la « manne européenne » depuis près d'une décennie ³ et s'appêtent à profiter de (presque) tous les avantages de la pleine adhésion ⁴.

De plus, à l'occasion de sa troisième participation consécutive à une élection européenne, s'affirmait pleinement une force politique disant vouloir prioritairement, sinon uniquement ⁵, se battre pour la sortie de son pays de l'Union européenne : comme son nom l'indique, l'UKIP, United Kingdom Independance Party, déclare vouloir obtenir le retrait pur et simple du Royaume-Uni de l'Union européenne ⁶. Ce qui aurait pu apparaître il n'y a pas quinze ans comme une « blague de potaches » – que l'on nous passe l'expression ⁷ –, devenait une réalité politique difficilement contournable : avec plus de 16% des voix, en étant le troisième parti du Royaume-Uni

lors de ces élections européennes, devant les très pro-européens Libéraux démocrates, l'UKIP envoie douze députés au Parlement européen, et leur porte-parole, Robert Kilroy Silk, déclare lors de sa première conférence de presse post-électorale qu'ils sont là pour « casser » (« *wreck* ») ce Parlement ⁸.

Dans le même temps, d'autres groupes réussissaient à s'affirmer lors de ces élections sur une ligne « eurosceptique », c'est-à-dire de critique acerbe de la plus grande partie du projet européen sans toutefois aller jusqu'à réclamer le retrait pur et simple de leur pays de l'Union. Lors de la réunion constitutive du Parlement européen en juillet 2004, ces deux tendances ont choisi de continuer à former un groupe unique, nommé Indépendance et démocratie (ID), qui prend la suite du petit groupe de l'EDD (Europe des démocraties et des différences) de la législature précédente. L'EDD ne comptait, à la fin de la cinquième législature (1999-2004), que dix-sept députés, venus de quatre pays, soit 2,7% des députés élus. Le groupe ID compte en début de sixième législature (2004-2009) trente-sept membres, venant de dix pays, soit 5% des élus. Si l'élargissement n'avait pas eu lieu ⁹, le groupe aurait vingt-six membres issus de huit pays. Si enfin son périmètre politique n'avait pas changé ¹⁰, il aurait toujours dix-sept membres. Du point de vue de la consistance parlementaire, il paraît difficile de nier le renforcement de cette tendance au Parlement européen.

A ce groupe qui fait de l'hostilité au cours actuel de l'intégration européenne sa seule et unique raison d'être, il faut ajouter les représentants des autres partis qui intègrent le Parlement européen, tout en ayant exprimé des réserves sur le projet européen et peuvent donc être qualifiés d'eurosceptiques au sens large comme nous allons le voir. Nous reviendrons sur le sens de ce terme avant, d'une part, d'évaluer l'évolution des forces eurosceptiques telle qu'elle ressort des élections européennes de juin 2004 et, d'autre part, de tenter de proposer un schéma explicatif du développement – toujours limité par ailleurs – de ces forces au Parlement européen.

1. L'euroscepticisme, une notion heuristique pour la science politique européenne ?

Le terme d'« eurosceptique » n'est pas sans poser des difficultés. Il est issu du débat politique britannique des années 1980-1990 lorsque, peu à peu, le parti conservateur (en partie au moins) et son électorat glissent d'une position favorable à l'intégration européenne à une position de plus en plus tiède, alors que le parti travailliste et ses partisans faisaient le chemin inverse et se convertissaient à l'Europe. Selon Geoffrey Evans ¹¹, c'est à compter des élections de 1997 que le renversement des fronts opéré en quinze ans sur l'intégration européenne est manifeste.

Ce terme britannique a traversé la Manche et fait en 1998 son apparition dans l'univers de la science politique anglophone, à travers l'article de Paul Taggart ¹², qui en donne, semble-t-il, la première définition opératoire disponible en politique comparée : « *Euroscepticism expresses the idea of contingent or qualified opposition, as well as incorporating outright and unqualified opposition to the process of European integration* » ¹³. Notons-le d'emblée, la définition est fort large et ne spécifie pas assez la limite entre ce qui serait une simple opposition sur une ou plusieurs politiques liées à l'intégration européenne et une opposition qualifiable d'« eurosceptique » sur une ou plusieurs politiques *décisives* à un certain moment

de l'intégration européenne. En somme, tous les partis à bien y regarder seraient concernés par la définition car aucun ne peut se dire entièrement satisfait par *toutes* les politiques publiques liées à l'intégration européenne. La définition ne garde donc un sens opératoire que si l'on adopte l'interprétation selon laquelle un parti sera dit « eurosceptique » s'il s'oppose à l'adoption d'une ou plusieurs mesures vitales pour la poursuite de l'intégration européenne ¹⁴. Le refus de l'électorat suédois à l'automne 2003 d'avaliser par référendum le passage de la Suède à la « troisième phase de l'UEM » peut ainsi être considéré comme une manifestation forte de l'euroscepticisme de ce pays ¹⁵ et toutes les forces politiques qui se sont opposées à ce passage peuvent à juste titre être qualifiées d'eurosceptiques. L'intégration européenne changeant au fil du temps d'agenda, les partis qualifiables d'eurosceptiques, à travers une « *contingent and qualified opposition* » changeront sans doute de nature. De plus, il faut ajouter que ces partis, alors qualifiés par leurs adversaires d'eurosceptiques parce qu'ils s'opposent à l'agenda du moment, peuvent fort bien se déclarer *pour l'Europe*, au sens où ils prétendent – à tort ou à raison – lui éviter ainsi de faire des erreurs qui mettraient en danger tout l'édifice péniblement construit. Ainsi les opposants à l'entrée de leur pays dans l'euro, comme récemment en Suède, peuvent fort bien prétendre qu'il s'agit pour eux d'éviter le désastre économique que serait l'entrée de leur pays dans une « zone monétaire sous-optimale » ; ou les opposants à une Europe de la défense, que le temps n'est pas encore venu où l'on puisse « mourir pour l'Europe ». De même, la liste Europa Transparent, qui s'est présentée avec succès aux Pays-Bas et était menée par Paul van Buitenen, un fonctionnaire européen dont les révélations ont fini par aboutir en 1999 à la chute de la Commission Santer, déclare vouloir se battre pour plus de transparence – financière en particulier – au sein des institutions européennes afin d'éviter des dérives qui mettraient à terme en danger la légitimité même de l'intégration européenne.

Ce caractère historique de l'euroscepticisme doit être d'autant plus souligné que l'Union européenne a entrepris de se doter d'une Constitution. Après les travaux de la Convention pour l'avenir de l'Europe, ce nouveau traité a été adopté lors du Conseil européen de Bruxelles des 17-18 juin 2004, soit trois jours *après* qu'aient eu lieu les derniers scrutins nationaux de l'élection européenne. De fait, la majorité des partis présents dans l'Union européenne élargie et favorables *a priori* à ce texte ¹⁶ n'ont pu exprimer leur soutien que de manière conditionnelle et la minorité de partis opposants à l'intégration européenne s'est, elle, fondée sur le texte déjà connu de la Convention pour réitérer son opposition. Cependant, cette ligne de partage désormais bien connue semble destinée à évoluer : comme la Constitution satisfait largement les partisans d'une définition intergouvernementale de l'Europe, l'on entend, déjà à la veille des élections de juin 2004, des critiques venant des tenants les plus fervents du fédéralisme européen. Il n'est donc pas impossible que les réalités politiques que recouvre le terme d'eurosceptique, si l'on suit la première partie de la définition de P. Taggart, soient amenées à changer ¹⁷.

Si l'on s'intéresse à la seconde modalité de l'euroscepticisme tel que le définit P. Taggart, ceux qui s'opposent radicalement à l'intégration européenne (« *outright and unqualified opposition* ») ¹⁸ vont au delà de ce qu'on appellerait ordinairement du « scepticisme ». En français, on parlerait plutôt d'« anti-européens », ou de

« souverainistes »¹⁹ pour désigner un tel degré d'hostilité. Mais ce qualificatif reste encore trop générique : il faudrait encore distinguer les forces qui s'investissent fortement dans la construction d'un discours sur l'Europe (comme l'UKIP au Royaume-Uni ou le MPF en France) et les autres opposants radicaux. En effet, il se peut que certains de ces acteurs refusent tellement l'idée européenne que les conséquences présentes ou futures de l'intégration européenne ne soient pas dans leur propre agenda politique. Un acteur politique qui ne prend *jamais* position sur les politiques européennes à l'agenda de l'intégration peut-il vraiment être dit « anti-européen » ? Ne vaudrait-il pas mieux inventer dans ce cas la notion d'« a-européen »²⁰ ? Cette question, qui revient à poser la question de la « saillance » de l'eurosepticisme, n'est pas sans conséquence du point de vue de l'analyse comparative du phénomène : comment considérer les forces politiques qui expriment un refus de l'intégration européenne mais sans que cela soit l'objet, ni de leur réflexion, ni de leur propagande²¹ ? Ainsi, les deux petits partis néo-fascistes italiens²² qui s'affirment lors de ces élections européennes pourraient représenter un courant « anti-européen » dans un pays qui avait peu connu ce genre d'acteurs politiques jusqu'alors ; mis dans leur contexte national²³, ces courants « néofascistes maintenus » représentent avant tout une affaire de famille au sein de la « droite italienne », où Gianfranco Fini, le leader d'Alliance nationale est définitivement sorti de la ligne de Giorgio Almirante (« *Non ristaurare, non rinnegare* »²⁴) et met en cause toute la dignité d'une identité politique ; leur succès (relatif) doit plus alors à une mémoire blessée²⁵ qu'à un discours particulièrement virulent sur le cours actuel de l'intégration européenne.

Malgré les défauts inhérents à la définition de P. Taggart, nous utiliserons ici la topographie des forces « euroseptiques » telle que l'ont établie P. Taggart pour l'Europe des quinze en 1998²⁶, puis P. Taggart et Aleks Szczerbiak pour celle des vingt-cinq²⁷ en 2001-2002²⁸, parce qu'elle permet, grâce à son caractère à nos yeux *exploratoire*, de rassembler une série de phénomènes politiques sans lien *a priori*. Dans l'univers politique français, l'eurosepticisme paraît, après les élections européennes de 1994 et de 1999, surtout lié à la droite dite « souverainiste », sur le modèle de l'eurosepticisme d'une partie des conservateurs britanniques, ou à l'extrême droite. Or la définition de P. Taggart oblige à se poser la question d'un « eurosepticisme » dans d'autres horizons politiques, en particulier à gauche²⁹ ou à l'extrême gauche.

Par ailleurs, à travers les recensements de partis euroseptiques qu'ils mènent, P. Taggart et A. Szczerbiak sont en mesure d'affirmer, puis d'affiner, leur thèse du positionnement stratégique des partis sur les questions européennes. Ils constatent que :

- a) les grands partis de gouvernement au pouvoir ne sont jamais sur des positions euroseptiques ; seuls les partis de gouvernement, petits ou grands, actuellement dans l'opposition utilisent un eurosepticisme, que les auteurs qualifient de « *soft* », et ceci seulement quand ces derniers croient de leur intérêt d'opérer dans une logique de concurrence centripète avec les partis au pouvoir ;
- b) en revanche, on trouve beaucoup de partis des extrêmes, exclus de toute chance objective et subjective de jamais participer au gouvernement de leur pays, qui professent un eurosepticisme, que les auteurs qualifient de « *hard* » ;

- c) en conséquence, il n'existe pas de lien univoque entre une (ou des) idéologie(s) particulière(s) et l'euroscepticisme : toute famille politique au sens de Karl von Beyme ³⁰ possède des cousins eurosceptiques s'ils sont durablement exclus du pouvoir d'Etat ; cependant, les partis extrémistes de droite et de gauche sont plus fréquemment représentés que ceux du centre (courbe en U) ;
- d) l'euroscepticisme apparaîtrait de ce fait surtout comme un moyen de se différencier des partis établis pour les nouveaux entrants, il indiquerait ainsi plus une position dans un système politique national qu'une conviction sur l'intégration européenne ³¹ ;
- e) au niveau agrégé des pays, il n'y a pas de lien entre l'euroscepticisme tel qu'il se lit dans les sondages d'opinion et la performance électorale des forces eurosceptiques ;
- f) enfin, les partis des pays nouveaux entrants ne diffèrent guère du schéma précédent, sinon que davantage de partis de gouvernement usent de l'euroscepticisme quand ils sont dans l'opposition comme d'un moyen de se différencier de leurs concurrents, et que certains font même appel à cette arme, sous une forme « *soft* » cependant, lorsqu'ils occupent le pouvoir.

Ce schéma d'analyse n'est pas allé sans contestations ³², mais il possède l'avantage dans l'esprit de ses promoteurs de favoriser une réflexion en terme de *système des partis* pour comprendre l'euroscepticisme. Ce dernier apparaît largement comme une manière actuelle d'exprimer le statut d'un parti, statut qui oppose les partis qui participent aux affaires de l'Etat et ceux qui n'y participent pas (voire, si l'on suit la thèse de la cartellisation des partis de R. Katz et P. Mair ³³, entre ceux qui font partie de l'Etat et ceux qui y sont extérieurs). Il n'est pas alors étonnant que les partis que l'on qualifie d'eurosceptiques se retrouvent très souvent aussi dans la catégorie des « populistes », qui semble recouvrir largement la même réalité structurelle dans les systèmes de parti contemporains ³⁴.

Bien que les deux auteurs ne l'expriment pas aussi clairement, on aurait ainsi un « jeu à deux niveaux », où les partis de gouvernement cherchent à demeurer ou à retrouver le pouvoir d'Etat en respectant deux contraintes, éventuellement contradictoires (voir tableau 1).

Ce modèle attire l'attention sur le fait que l'euroscepticisme s'inscrit dans une configuration historique bien précise qui pèse sur les partis de gouvernement des pays de l'Union européenne, ou en voie d'y adhérer. Dans certains cas ³⁵, le respect de la contrainte externe n'est pas loin d'équivaloir à un suicide électoral, au moins à court terme, tant les politiques suivies au nom de l'Union européenne ont des incidences négatives sur l'électorat des partis au pouvoir ³⁶. Plus généralement, si l'on veut atteindre au pouvoir d'Etat, il faut actuellement abjurer tout « euroscepticisme des actes », comme a dû le faire le FPÖ de Jorg Haider en signant le programme pro-européen du gouvernement Schüssel pour obtenir des postes ministériels. Cette absence de cohérence du FPÖ entre ses discours et ses actes face à l'UE a sans doute contribué, entre autres facteurs bien sûr, à l'écroulement électoral du parti « populiste » en 2002 et en 2004 ³⁷. Par le terme d'euroscepticisme des actes, nous voulons donc dire que tout parti qui arrive au gouvernement d'un pays de l'Union européenne tend à s'interdire de bloquer les institutions européennes, d'entreprendre des politiques publiques facilement

perçues comme ayant de fortes externalités négatives à l'encontre de ses partenaires ou en contradiction majeure avec les engagements pris en matière européenne ³⁸.

Tableau 1
Un modèle d'eurosepticisme stratégique avec double contrainte

| Niveau de contrainte/ Type de parti | Partis de gouvernement (« cartel parties ») | Partis exclus du gouvernement (« partis hors système ») |
|--|--|--|
| <i>Relations internationales</i> | | |
| <i>A. Contrainte externe</i> Coopérer à l'ordre européen en vigueur, qui met en commun les politiques publiques et détermine ainsi l'espace des politiques publiques possibles. | Au pouvoir la contrainte externe l'emporte : pas d'eurosepticisme des actes, et rares discours eurosceptiques « <i>soft</i> » lors de conjonctures nationales dégradées. | Sans importance, sauf dans les cas où les chances subjectives de participer au gouvernement national augmentent : recherche de légitimation internationale en modérant le discours eurosceptique et en cherchant des alliés. |
| <i>Politique électorale des Etats</i> | Dans l'opposition, la contrainte interne l'emporte : eurosepticisme « <i>soft</i> » possible si cela paraît utile pour gagner des voix ; possibilité d'une faction eurosceptique tolérée tenant un discours « <i>hard</i> ». | Toujours dans l'opposition, eurosepticisme « <i>hard</i> » ou « <i>soft</i> » possible pour se distinguer des partis de gouvernement ou par orientation idéologique. |
| <i>B. Contrainte interne</i> Maximiser son électorat. | Obligation de cohérence minimale avec la contrainte A en prévision du retour au gouvernement. | Qualifiés souvent de « populistes » parce qu'ils ne connaissent que la contrainte B. |

Les dernières tentatives de blocage des institutions européennes en ce sens remontent à la « crise de la chaise vide » provoquée par la France gaullienne et à la résistance de Margaret Thatcher envers toute évolution fédéraliste ³⁹ mais, comme le montre la crise autour des sanctions imposées à l'Autriche en 1999-2000, une telle situation ne semble plus envisageable. En effet, l'Autriche s'est à cette occasion bien gardée de faire monter les enchères en bloquant tous les processus décisionnels de l'Union ⁴⁰.

Ce modèle, qui considère l'eurosepticisme comme un choix stratégique des partis dans un espace concurrentiel national de compétition, n'a pas manqué d'attirer les critiques de ceux qui insistent sur l'aspect proprement idéologique de l'opposition à l'intégration européenne. Petr Kopecky et Cas Mudde ⁴¹ ont ainsi proposé une autre classification et explication de l'eurosepticisme dans les pays d'Europe centrale ⁴².

Pour ces auteurs, les partis se disposent le long de deux dimensions : ils peuvent être pour ou contre l'idée de coopération européenne (et internationale) en tant que telle et juger favorablement ou non l'évolution actuelle de l'intégration européenne via l'UE au regard des intérêts qu'ils prétendent représenter. Un parti peut ainsi être pour l'intégration européenne, tout en trouvant qu'elle prend mauvaise tournure pour l'instant (les « eurosceptiques » au sens strict pour P. Kopecky et C. Mudde). Un autre peut être hostile au principe même de l'intégration, mais apprécier ses effets positifs sur les intérêts qu'il cherche à représenter (cas de certains partis agrariens selon eux). Les auteurs font remarquer qu'un parti change facilement son jugement sur le cours actuel de l'intégration : il peut passer de l'« euroscepticisme » à l'« euro-enthousiasme » et inversement, largement en fonction de son rôle de gouvernant ou d'opposant. En revanche, un parti pourra difficilement réviser son jugement idéologique sur la nécessité même de l'intégration européenne. Plus concrètement, cela revient à dire que deux familles politiques en particulier sont réfractaires en Europe centrale à l'intégration européenne : l'extrême droite et les communistes ⁴³.

Cette analyse a été reprise récemment par Jan Rovny ⁴⁴. Il propose une conceptualisation du phénomène de l'euroscepticisme, qui classe les partis en cause ⁴⁵ sur deux axes : celui de la motivation de leur euroscepticisme (idéologique ou stratégique) et celui de l'intensité de ce dernier. Ainsi, en Pologne, à niveau comparable d'intensité dans l'euroscepticisme, la LPR (Ligue des familles polonaises) est mue par son idéologie et Samoobrona (Autodéfense), par une stratégie électoraliste.

2. Des élections européennes marquées par l'euroscepticisme au nord et à l'est du continent

Avant d'essayer de tester la validité de l'un ou l'autre modèle sur le cas des élections européennes de juin 2004, nous voudrions faire quelques remarques liminaires pour mettre leur résultat en perspective.

1. L'apparition de forces spécifiquement opposées à l'intégration européenne est loin d'être une nouveauté lors d'élections européennes mais le phénomène était limité au départ à un seul pays, le Danemark, de petite taille de surcroît. Il était quasi invisible au niveau européen. Une force eurosceptique existe depuis la première élection danoise du Parlement européen au suffrage universel en 1979. Elle s'enracine dans le mouvement de refus de l'adhésion du Danemark qui s'était formé lors du référendum d'adhésion de 1972. Un second mouvement eurosceptique est apparu à la suite du traité de Maastricht, qui a donné lieu au double référendum danois de 1992-1993. En France, on observe le même enchaînement qui mène de l'opposition à un référendum, celui de la ratification du traité de Maastricht, à la présentation aux élections européennes suivantes d'une formation politique clairement eurosceptique, autour d'un dissident de la droite classique, Philippe de Villiers, que l'on retrouve en 2004 comme seul survivant de la flambée eurosceptique française des années quatre-vingt-dix.

De manière frappante, la Suède semble vouloir suivre le schéma franco-danois lors de cette élection avec le succès de la « Liste de juin », venant au lendemain de l'échec net et sans appel du référendum sur l'adhésion du pays à l'euro. Il existe dès lors une forte suspicion qu'un référendum sur un thème lié à l'intégration européenne,

surtout si son résultat est serré ⁴⁶, représente un facteur favorable à l'émergence de forces explicitement eurosceptiques.

2. La nouveauté n'est donc pas dans l'existence de forces « eurosceptiques » ou « anti-européennes » cherchant à se faire élire au Parlement européen. Elle réside dans l'extension et la radicalisation du phénomène.

D'une part, dans les anciens pays de l'Union à quinze, il faut souligner une lente mais sûre augmentation du nombre de pays concernés par l'apparition à l'occasion des élections européennes d'une force électoralement significative accordant à l'euroscepticisme une place centrale, sinon exclusive, dans leur discours : la Suède et les Pays-Bas s'ajoutent à la liste des pays ayant une force spécifiquement « eurosceptique » assez forte pour avoir des élus au Parlement européen, et l'Autriche troque ses élus anti-européens du FPÖ des élections de 1999 pour ceux eurosceptiques de la « Liste Dr. H.-P. Martin » de 2004, menée par un ex-eurodéputé du SPÖ, tête de liste de ce parti en 1999, qui observait depuis quelques années les petits arrangements de ses collègues avec le règlement du Parlement européen avant de passer à leur dénonciation dans la presse germanophone quelques mois avant l'élection ⁴⁷. Sur les trois pays ayant adhéré en 1995, seule la Finlande échappe (pour l'heure) au phénomène de l'euroscepticisme. Parmi les pays contributeurs nets au budget de l'Union européenne à quinze, le nombre des pays concernés par l'existence d'une force spécifiquement eurosceptique augmente, le premier contributeur net au budget communautaire, l'Allemagne, faisant toutefois toujours exception.

D'autre part, le problème latent que posaient les orientations de l'électorat britannique d'après les sondages depuis une décennie au moins ⁴⁸ devient pour la première fois évident pour tout le monde : si le succès de l'UKIP est très largement commenté en 2004, on ne peut qu'être frappé *a posteriori* par l'absence de prise de conscience de l'importance de cet acteur partisan dès les élections européennes précédentes, en 1999, où il avait atteint les 7% des voix et avait déjà eu trois élus. On prendra donc garde cette fois-ci de ne pas oublier aussi le succès parallèle du BNP, British National Party, qui atteint presque 5% des voix dans un contexte d'augmentation très sensible de la participation électorale.

3. Ces élections consacrent en revanche l'apaisement relatif d'une crainte fort répandue. On a craint en effet que l'élargissement de l'UE n'entraîne l'apparition d'un nouvel euroscepticisme dans les pays candidats. Aidés par l'attention de la Commission européenne pour les opinions publiques des futurs adhérents, les chercheurs ont pu suivre les évolutions des opinions est-européennes et rechercher les ferments d'un refus éventuel de l'Europe, qui viendrait contredire le mouvement de « retour à l'Europe », engagé dans l'enthousiasme au début des années quatre-vingt-dix et logiquement refroidi par les prétentions « magistrales » de l'UE ⁴⁹.

Or, d'une part, tous les référendums d'adhésion se sont déroulés en 2003 conformément aux attentes. On s'est simplement beaucoup abstenu. D'autre part, les premières élections européennes n'ont pas été l'occasion d'une affirmation forte de mouvements spécifiquement eurosceptiques ou anti-européens. Les seules exceptions à ce schéma d'apaisement sont la Pologne et la République tchèque ⁵⁰.

4. A cette affirmation des eurosceptiques ou des anti-européens à l'ouest et à l'est, Dominique Reynié ⁵¹ a opposé une analyse en terme d'incidences des forces

« eurosceptiques » ou « anti-européennes » en pourcentage des inscrits dans chaque pays (et dans l'électorat européen dans son ensemble), et en faisant remarquer qu'elles constituent toujours une minorité d'une minorité, c'est-à-dire une minorité des votants parmi la minorité d'inscrits s'étant déplacés pour voter, et qu'il n'existe entre deux élections européennes aucune dynamique pour ces forces en part des inscrits. Le raisonnement n'est pas sans validité : que veulent dire du point de vue de la sociologie d'un pays 16% de 20% de votants parmi les inscrits (cas de la LPR, Ligue des familles polonaises, par exemple pour la Pologne ⁵²) ? Le même raisonnement vaut à l'inverse pour les forces clairement pro-européennes : la résurrection d'un parti grâce à 7% des voix de 20% de votants (cas d'uw, Union de la liberté, toujours en Pologne) vaut-elle mieux ?

En fait, la faible participation aux élections européennes dans la plupart des pays et son niveau si bas dans certains, comme la Pologne et la Slovaquie, faussent les résultats et les rendent insignifiants en terme d'évaluation de l'état de l'opinion de chaque pays. C'est sans doute vrai d'un point de vue strictement sociologique (ou de celui d'une économie politique du vote), mais pas du point de vue d'une « science politique » attentive à décrire la réalité d'une situation de conflit.

En effet, ce raisonnement liquide à bon compte le fait que certaines personnes vont voter et pas d'autres, qu'elles disposent donc de la motivation pour aller voter et que seules celles qui vont voter se donnent dans les démocraties européennes, de l'ouest ou de l'est, le moyen d'influencer le cours futur des événements. *Qui ne vote pas en Europe n'existe pas du point de vue politique* et ne peut intéresser directement le politiste que quand cette abstention se voit prêter *avant l'élection* une signification par une force politique. Or aucune des forces eurosceptiques ou anti-européennes d'importance n'a appelé au boycott de l'élection, comme peuvent le faire les partis ou mouvements d'opposition sous d'autres cieux pour protester par une abstention massive contre les manipulations de l'électorat et de l'élection par un régime, voulant se donner des apparences de démocratie électorale. En conséquence, le taux d'abstention, même s'il est largement commenté après l'élection de part et d'autre pour souligner les faiblesses de l'adversaire, n'appartient ici à personne et ne peut pas donner lieu à une réflexion en terme direct de rapport de forces politiques.

De plus, tant que le vote détermine l'attribution de postes institutionnellement dotés de capacités d'action et de ressources pour vivre de la politique, il a des conséquences politiques que l'analyste ne peut liquider sous prétexte de faible participation des électeurs. Si 5% des électeurs s'étaient rendus aux urnes dans un pays, aurait-on invalidé les élections ? Si oui, à quel niveau ? National ? Européen ?

De plus, si l'on décide de suivre la ligne de raisonnement que nous avons qualifiée de *sociologique*, l'affirmation électorale de forces clairement eurosceptiques ou anti-européennes se heurte à deux séries d'obstacles qui la rendent au contraire à notre avis d'autant plus remarquable.

D'une part, comme le montre le sondage post-électoral 2004, Eurobaromètre Flash ⁵³, commandité par les institutions européennes, il semble exister au niveau individuel une plus forte propension à s'abstenir parmi les individus qui portent des jugements négatifs à l'égard de l'UE et de la construction européenne en général. Ces données montrent que les abstentionnistes déclarent une moindre connaissance des

institutions européennes et une moindre identification à l'Union européenne. Cette abstention différentielle des personnes les moins favorables à l'intégration européenne recouvre très largement des différenciations sociologiques, qui éloignent d'une perception favorable les moins instruits, les plus proches des mondes ouvrier ou paysan ou de celui des travailleurs indépendants. Cette conclusion d'ensemble correspond à tout ce que nous savons à travers les études de cas à notre disposition, sur un pays ou sur un parti, des milieux sociaux ayant tendance à considérer défavorablement la construction européenne. La liste française CPNT (Chasse, pêche, nature et traditions), à l'électorat si caractéristique spatialement et socialement, semble se rapprocher de l'idéaltype de ce genre d'électorat, et ce à travers toute l'Europe ⁵⁴.

Or, même si cet électorat, « populaire » pour simplifier, représente une part importante de l'électorat, il semble très difficile à mobiliser ⁵⁵, en particulier lors d'un vote pour l'élection d'un Parlement multinational, élection qui ne se confond pas (pour l'instant) avec une lutte entre des candidats bien identifiés pour accéder à la tête d'un gouvernement de l'Europe. Le succès de telles listes suppose donc que l'acteur politique dispose d'un moyen puissant de les mobiliser à cette occasion. Au regard des résultats examinés ci-dessous, il nous paraît qu'il existe deux moyens essentiels de mobiliser ces couches « populaires » :

- soit il s'agit d'un parti d'encadrement, d'un parti de masse traditionnel, qui s'avère capable de mobiliser son électorat par un contact à la base avec ses organisations, ses élus locaux ou ses organisations collatérales, ou indirectement par une organisation qui le sponsorise ⁵⁶ (cas du PDS en Allemagne et du KSCM en République tchèque par exemple) ;
- soit il s'agit d'un parti qui a accès aux grands médias que fréquentent préférentiellement les couches populaires, pour s'informer de la vie politique. En République tchèque, le parti NEZAVISLI à sa première participation électorale capitalise sur l'audience d'une télévision privée. En Autriche, la Liste Dr. H. P. Martin (qui est lui-même journaliste de profession) a eu l'appui du grand quotidien populaire, le *Kröner Zeitung* ⁵⁷ et la deuxième sur la liste n'est autre qu'une présentatrice bien connue de la télévision publique autrichienne. L'on sait le rôle que joue dans l'euroscpticisme de l'électorat britannique la presse dite « tabloïd » d'orientation conservatrice, dont le célèbre *Sun* ? Et l'on a assez fait remarquer qu'un ancien présentateur de *talk-show* sur la BBC, pendant dix-huit ans, Robert Kilroy-Silk, a donné un visage charmeur à la cause de l'UKIP ?

Il faudrait pouvoir étudier ici, pays par pays, les conditions d'accès d'une éventuelle offre politique, catégorisée par la classe politique nationale d'« euroscptique », en direction du public susceptible de s'y intéresser. Nous supposons en effet, que l'écho d'une telle offre ne va pas de soi, d'autant plus que tous les partis de gouvernement, faisant partie du « *cartel party* », sont généralement en faveur de la construction européenne ⁵⁸. Elle peut, par exemple, n'avoir qu'un accès minimal aux grands médias, sous des formes par ailleurs qui soulignent la marginalité de la prise de parole concernée ⁵⁹. Galen Irwin l'avait déjà noté ⁶⁰ : les personnes qui voudraient éventuellement s'exprimer par leur vote sur l'axe de l'intégration européenne de manière négative à l'occasion des élections européennes elles-mêmes ne trouvent pas nécessairement d'offre correspondante ⁶¹ ou peuvent ne pas savoir qu'elle existe ou,

enfin, élément tout aussi important, ne pas vouloir voter pour une telle force faute de lui attribuer une crédibilité politique minimale.

Tous ces éléments nous feraient plutôt penser que l'affirmation électorale d'une force eurosceptique lors des élections européennes se heurte à des obstacles tels que son succès, marginal à première vue, doit être évalué à cette aune ⁶².

3. Les partis eurosceptiques aux élections européennes de juin 2004 : un premier recensement

Étant entendu que les résultats *prima facie* de ces élections font politiquement sens, quels sont les résultats obtenus par les forces eurosceptiques ? Le tableau 2 actualise le recensement des auteurs précédemment cités. Nous n'y utilisons pas la proposition de P. Taggart, de distinguer directement entre le « *soft euroscepticism* » et le « *hard euroscepticism* ». Elle nous paraît difficile à mettre en œuvre ⁶³ et donne lieu à des classements contestables, largement dépendants de chaque analyste. Nous proposerons plutôt une classification qui prend au sérieux les affiliations partisans au sein du Parlement européen pour distinguer la nature de l'opposition à l'UE. Nous suivons là une intuition de Jan Rovny ⁶⁴. En effet, comme le montrent par exemple les travaux de Dorota Dakowska ⁶⁵, ces affiliations traduisent une logique de socialisation à l'Union européenne de certains partis et l'absence de cette dernière pour d'autres. Ainsi distinguerons-nous :

- tous les partis qui veulent s'inscrire et sont admis dans les groupes parlementaires qui forment le cœur du Parlement européen depuis toujours : le PPE-DE, le PSE et l'ALDE ; ces groupes acceptent *de facto* le « régime politique » européen. Rappelons cependant que les conservateurs britanniques sont membres du groupe PPE-DE au Parlement depuis 1992 et que ce groupe PPE-DE a eu tendance à accueillir des partis qui tiennent devant leur électorat des discours semblables à celui des conservateurs britanniques. La présence dans le groupe du PPE-DE de ce que P. Taggart qualifierait de « *soft Eurosceptics* » a de plus été officialisée par la réforme du statut du groupe en ce sens au printemps 2004, qui laisse la liberté d'orientation lors des votes aux partis constituants sur les questions de nature institutionnelle. Les partis membres de ces trois groupes constituent l'immense majorité des partis de gouvernement dans l'UE, comme le montrent les « réunions de famille » organisées avant les Conseils européens par le PPE, le PSE et l'ELDR depuis les années quatre-vingt-dix ;
- les partis qui sont inscrits dans les groupes Verts/ALE et GUE/GVN : on trouve là des positions beaucoup plus différenciées sur l'Union européenne; certains partis y sont clairement eurosceptiques ⁶⁶, d'autres se déclarent fédéralistes ⁶⁷. Quelques-uns, surtout des partis de la famille écologiste, ont fait l'expérience des responsabilités gouvernementales ; mais, au delà de ces différences, il semble qu'à travers ces deux groupes du PE s'opère aussi une socialisation à l'UE des partis constituants. Ainsi une partie des partis communistes, représentés au Parlement européen, a fini par fonder, en mai 2004 à Rome, à l'image des fédérations européennes de partis qui existent depuis longtemps dans les familles politiques pro-européennes, un parti de la gauche européenne. Cette création ⁶⁸

- témoigne de ce qu'une partie de la gauche extrême accepte de se battre dans les institutions et dans les formes qu'elles prescrivent ;
- les partis qui constituent le groupe Indépendance et démocratie se rassemblent sur un refus de l'UE telle qu'elle est et telle qu'elle peut devenir selon eux ; généralement, ces partis ont fait campagne explicitement sur ce refus, même si certains ont pu adhérer à ce groupe qui n'ont pas donné une grande saillance à l'enjeu européen dans leur campagne nationale (par exemple la Ligue Nord ⁶⁹ italienne) ;
 - les partis qui constituent le groupe de l'Europe des nations, se rassemblent sur une version intergouvernementale de l'Europe et se situent à droite de l'échiquier politique dans leur pays ; l'euroscpticisme des partis qui constituent ce groupe entre 1999 et 2004 et dans la nouvelle législature n'est désormais pas si marqué et ce sont souvent des partis de gouvernement dans leurs pays d'origine. Ainsi l'Alliance nationale (Italie), qui constitue le parti aux élus les plus nombreux de ce groupe, a fortement évolué depuis dix ans dans le sens d'une acceptation pleine et entière de l'UE ; Gianfranco Fini, son leader, a même participé à la Convention pour l'avenir de l'Europe et se félicite du travail accompli. Les Irlandais du Fianna Fail sont dans leur pays des pro-européens, comme le montre leur attitude lors des récents référendums irlandais. En fait, l'existence de ce groupe semble surtout correspondre à des enjeux de différenciation interne aux partis concernés dans leur système politique national, où ils sont en concurrence avec un autre parti conservateur, avec un positionnement quasi semblable du point de vue socio-économique, l'Europe servant, soit à créer une différence, soit traduisant dans le cadre du Parlement européen un clivage politique national préexistant à l'Europe : les couples antagonistes AN/FI, Fianna Fail/Fine Gael, RPF/RPR, dans la législature 1999-2004, ont vu s'ajouter depuis juillet 2004 le couple PO/PIO, qui oppose les deux héritiers de l'aire politique représentée par Solidarité dans les années quatre-vingt ;
 - les partis qui se retrouvent parmi les non-inscrits (situation qui limite toute action efficace au sein du Parlement européen) : ce sont essentiellement des partis considérés comme d'extrême droite ou qui se revendiquent comme tels (néofascistes italiens) ou qui sont stigmatisés parce qu'ils représentent une vision incompatible avec les cadres d'intelligibilité du régime politique européen ⁷⁰.

L'actualisation du recensement proposé par P. Taggart et A. Sczerciak en 2002 amène aux remarques suivantes.

(a) La thèse sur le caractère stratégique et positionnel du choix de l'expression d'une opposition à l'intégration européenne reste largement validée et se lie à la performance électorale lors de cette élection. Très peu de partis au gouvernement au moment de l'élection expriment une opposition à l'intégration européenne : on ne trouve guère dans cette catégorie que le FPÖ (Autriche) et la Lega Nord (Italie). Les partis au gouvernement, qui sont réputés eurosceptiques comme le CDS/PP (Portugal) ⁷¹ et AKEL (Chypre) ⁷² et suivent actuellement une ligne pro-européenne dans le cadre d'une coalition, subissent la sanction des urnes. Seul le KDH (Slovaquie) semble y échapper. Les partis de gouvernement dans l'opposition sont en revanche beaucoup plus nombreux à exprimer de l'euroscpticisme. La catégorie intermédiaire des partis qui

soutiennent un gouvernement sans y participer semble consentir dans quelques cas de très légers progrès électoraux, dans d'autres impose des reculs. Le comparatiste est là confronté au fait que la manière d'être dans l'opposition ou dans la majorité varie : par exemple, en Italie, tout s'est passé comme si la LN et les autres alliés de Silvio Berlusconi, AN et UDC, n'étaient pour presque rien dans les choix gouvernementaux entièrement endossés par le parti dominant, FI⁷³. En résumé, pour progresser électoralement lors de cette élection européenne en utilisant l'euroscepticisme, il faut être un parti de gouvernement dans l'opposition ou un parti participant aux affaires mais en se défaussant de ses responsabilités de façon à ne pas être sanctionné par sa base eurosceptique.

(b) Cette thèse semble avoir plus de validité dans les pays nouveaux entrants que dans les anciens membres de l'Union européenne.

(c) Les partis eurosceptiques se situent en majorité aux extrêmes de leur système politique respectif. On retrouve au Parlement européen la courbe en U inversé dont parlent P. Taggart et A. Szczerbiak.

(d) Un nombre non négligeable de partis nouveaux percent lors de ces élections sous la bannière de l'euroscepticisme : ils s'ajoutent aux cas recensés par P. Taggart et A. Szczerbiak. Inversement, des acteurs politiques repérés antérieurement disparaissent à l'occasion de ces élections. Ce phénomène s'observe aussi bien à l'ouest qu'à l'est du continent. Dans la plupart des pays, les listes et les candidats tendent à se multiplier à l'occasion des européennes et l'on a, à travers les résultats électoraux disponibles pour le comparatiste, uniquement les survivants de cette compétition qui ne disparaissent pas dès le départ dans la rubrique « autres »⁷⁴.

(e) Si tous les partis nouveaux ne sont pas destinés à être durablement exclus du gouvernement, leur caractère « nouveau » est souvent une présomption qu'ils sont destinés à rester exclus du pouvoir d'Etat. Là encore, leur appartenance à un groupe au Parlement européen nous apporte une information précieuse : d'une part, la direction de chaque parti concerné a vu l'intérêt en terme de légitimation qu'il y avait pour elle à adhérer ; d'autre part, la direction du groupe parlementaire considéré et les autres partis membres ont accepté cette adhésion, comme ne provoquant pas une gêne (ou un scandale) dans leur propre espace public national⁷⁵. Ainsi, les nouveaux partis qui adhèrent, soit à un groupe du « core » du Parlement européen, soit à l'UEN, sont-ils souvent des partis importants en taille électorale, qui peuvent espérer accéder rapidement au pouvoir ; les partis « populistes de gauche » (Smer pour la Slovaquie qui appartient au groupe PSE ou Samoobrona pour la Pologne qui est confiné dans les non-inscrits) sont ainsi jugés différemment dans leur capacité à gouverner. A l'inverse, les partis de gouvernement, qui ne trouvent pas de place dans ce dispositif et sont donc confinés aux non-inscrits, sont toujours ceux dont la « mauvaise réputation » a dépassé – à tort ou à raison – les frontières : le FPÖ de J. Haider (Autriche), le HZDZ de V. Meciar (Slovaquie) et les Unionistes du pasteur I. Paisley.

(f) Au niveau global des vingt-cinq membres de l'Union, il n'apparaît pas de lien clair et univoque entre l'« euroscepticisme au niveau des partis » et l'« euroscepticisme au niveau de l'opinion publique ». Cependant, avec la percée de l'UKIP, le paysage partisan du Royaume-Uni se rapproche du portrait de l'opinion qu'en font les

sondages depuis une décennie ; on peut faire la même remarque pour la Suède, pays à l'opinion fortement eurosceptique, où apparaît une « Liste de juin » *ad hoc*. Des cas contraires subsistent (la Finlande ou même l'Allemagne) mais ces cas incitent à réfléchir sur les conditions de traduction d'un euroscepticisme, tel que l'enregistrent les sondages, en un euroscepticisme, tel qu'il s'affirme dans la performance électorale de partis accordant à l'enjeu européen une prééminence, sinon une exclusivité, dans leur discours. L'usage ou non du référendum populaire sur les questions européennes constituerait une des clés possibles de leur apparition ⁷⁶.

Au total, l'approche de P. Taggart reste séduisante et saisit bien la marginalité systémique de l'euroscepticisme ⁷⁷. Mais elle néglige l'alignement progressif du niveau de pénétration des forces politiques eurosceptiques sur les courants sous-jacents des opinions publiques des différents pays, en particulier de l'Ouest du continent, face à l'intégration européenne ⁷⁸.

4. Une perspective idéologico-contextuelle

L'analyse purement stratégique et positionnelle de P. Taggart et A. Szczerbiak a toutefois des limites. En effet, les travaux de P. Kopecki et C. Mudde le montrent ⁷⁹, l'attitude vis-à-vis de l'intégration européenne peut dépendre largement de considérations idéologiques. Par ailleurs, dans les attitudes face à l'Europe, la variable constituée par le contexte national, *en tant que structure socio-économique pérenne*, a récemment été mise en valeur : Leonard Ray a montré le lien variable qu'il peut y avoir entre attitude des individus vis-à-vis de l'intégration européenne et positionnement droite-gauche en fonction du caractère plus ou moins « social » de l'Etat dans lequel ils vivent ⁸⁰. Dans la même veine, une équipe autour de Herbert Kitschelt a pu montrer le lien changeant entre intégration européenne et électorat des partis de gauche et de droite selon la nature de l'Etat providence déjà en place dans chaque pays de l'Union européenne à quinze ⁸¹.

Autrement dit, même ceux qui auraient tendance à considérer l'Union européenne comme un vaste espace soumis à des logiques fondamentalement communes, sont obligés de reconnaître le poids du fait national. L'Union européenne ne peut pas être perçue – et donc politisée – de la même manière dans un Etat de vieille démocratie sociale scandinave, et dans un Etat ayant tout juste réussi à sortir de décennies de retard de développement économique et social.

Nous voudrions ici essayer de croiser ces deux aspects. L'Union est plus diverse, ses oppositions aussi.

(a) Si l'on s'intéresse d'abord à l'*idéologie*, on peut trouver cinq grandes sources d'opposition à l'Union européenne dans notre tableau.

1) La plus évidente paraît être le nationalisme extrême, sous deux formes : « occidentale », c'est-à-dire largement liée au refus de l'immigration (FN (France), VB (Belgique), DF (Danemark), FPÖ (Autriche), etc.) ou « orientale », qui correspond à l'affirmation du droit de la nation à disposer d'elle-même (HZDZ slovaque, TB/LNKK letton – dans ce dernier cas, le refus de la domination étrangère (le plus souvent russe) doit se concilier avec le refus de la domination « bruxelloise »). Cette forme « orientale » du « nationalisme des petites nations » ou des nations à éclipse (Pologne) ou amputées (Hongrie) rejoint dans sa logique celui des partis régionalistes

de l'Europe occidentale, sauf qu'ici l'Union européenne est un allié plus ambigu, qui peut prêter main forte à des minorités nationales au sein de la « petite nation » elle-même (Hongrois ou Tsiganes en Slovaquie, ou minorités russes dans les pays baltes par exemple).

2) On trouve aussi des acteurs politiques reposant sur une idéologie communautaire, fortement liée à une identité religieuse : la LPR (Pologne), le KDĽ (Slovaquie), le SGP/CU (Pays-Bas). Nous serions tenté d'ajouter à cette liste, la Lega Nord qui repose sur une identité catholique déviante⁸², les partis, liés au conflit confessionnel/communautaire en Irlande du Nord (Royaume-Uni) et un acteur politiquement classé à gauche, le Sinn Féin. Dans la vie politique française, le MPF laisse deviner la même filiation catholique et antijacobine. Il est possible que le LAOS (Grèce) appartienne à cette famille assez nouvelle, des partis défendant des valeurs d'origine religieuse dans un monde en voie de laïcisation et de déchristianisation.

3) Les partis néo-communistes ou d'extrême gauche, qui refusent le projet d'« Europe capitaliste », ont souvent une dimension nationaliste, comme le PCF (France) ou le KSĽM (République tchèque), qui redoublent leur défense d'une communauté des dominés. Cette tendance se retrouve dans les partis qui mélangent tradition communiste et innovations conceptuelles de l'écologie politique et de la « nouvelle politique ».

4) Une autre tendance, que certains nomment « eurocritique »⁸³, dénonce l'incapacité de l'UE à se tenir aux principes qu'elle défend : pas assez démocratique, pas assez transparente, pas assez efficace, etc. Elle est proche du discours « populiste » contre les élites, la bureaucratie de Bruxelles, la gabegie autour des Fonds européens mais elle prône la réalisation de la « société bien ordonnée » chère au libéralisme politique. Elle vénère le parlementarisme (national) tel qu'il existe (ou a existé) comme moyen de contrôle par les citoyens du pouvoir d'Etat mais ne porte qu'une considération très limitée au parlementarisme européen, considéré comme fallacieux ou inabouti. On la trouve surtout au Danemark (Mouvement de juin), en Suède (Liste de juin), aux Pays-Bas (Europa Transparent), et en Autriche (Liste Dr. H.-P. Martin), c'est-à-dire aussi dans des Etats de vieille démocratie stable qui constituent des contributeurs nets au budget de l'UE.

5) Enfin, les partis qui veulent défendre une vision néo-libérale de l'économie et de la société, contre une Union européenne « socialiste » : dans notre tableau, ils sont en général dans l'opposition et ils correspondent bien au schéma de Liesbet Hooghe, Gary Marks et Carole J. Wilson⁸⁴ d'une opposition contemporaine entre un pôle de gauche social-démocrate pro-européen et un pôle de droite libéral eurosceptique. La gauche modérée attend de l'Europe de la régulation sociale, environnementale et de la solidarité envers les régions les plus faibles ; la droite veut préserver les chances du libre marché contre ce qu'elle voit comme des abus de régulation. Cette tendance bien représentée dans notre tableau par l'ODS (République tchèque) ou les conservateurs (Royaume-Uni) apparaît en fait par gradation dans de très nombreux partis, y compris ceux qui ne sont pas ici dénombrés comme « eurosceptiques ». Pour tout ce qui concerne son discours « thatchérien », l'UKIP représente la pointe la plus acérée de

cette tendance, qui pense même ne plus trouver sa place dans une Union par trop vouée à la « route de la servitude ».

Ainsi si l'on prend au sérieux la définition exploratoire de P. Taggart, on s'aperçoit que restreindre l'opposition à l'UE aux seules « familles » d'extrême droite et d'extrême gauche est limitatif : il est vrai que P. Kopecky et C. Mudde travaillent uniquement sur l'euroscpticisme des pays d'Europe centrale, et que la tendance que nous avons nommée « eurocritique » se trouve plutôt au nord-ouest du continent.

(b) Ces cinq tendances existeront et auront plus ou moins de succès selon la nature du *contexte national* en cause et le *degré auquel l'Etat providence est réalisé* ; on gardera à l'esprit que ces partis doivent mobiliser des segments populaires de l'électorat pour réussir et doivent donc offrir une forme de protection contre les aléas liés à la forme (nouvelle) que prend le capitalisme dans le cadre régulateur de l'Union européenne.

Nous nous limiterons d'abord aux pays développés de l'ouest européen.

1) Un premier groupe de pays, les pays nordiques, se distingue si l'on suit les considérations d'Esping-Andersen par un Etat providence « universel ». Depuis longtemps, la gauche y est réticente à l'intégration et la droite y est favorable. Il est alors probable que, lorsque la gauche gouverne (et *de facto* accepte le jeu de l'intégration européenne), des acteurs apparaissent ou se développent qui défendent l'Etat social contre le rabaissement de ce dernier que tendent à promettre les politiques de l'UE. C'est nettement le cas en Suède, où une liste euroscptique et se voulant transpartis s'affirme lors de ces élections, en plus des Verts et de l'extrême gauche locale. Inversement au Danemark, où les sociaux-démocrates sont dans l'opposition, ils enregistrent une nette percée avec un leader, Poul Nyrup Rasmussen, qui propose de défendre l'Etat social (danois) en l'étendant au niveau européen. Dans ces pays, l'extrême droite est faible ou inexistante. Le cas du DF (Danemark) peut être alors reconsidéré : à en juger par son programme, en particulier avec l'insistance sur son côté social (plus social que la droite française ⁸⁵), ce serait moins un parti d'extrême droite qu'un parti du « chauvinisme de *welfare* » ou de socialisme national ⁸⁶.

2) Un second groupe de pays, de l'Europe du Sud essentiellement (Espagne, Italie, Portugal, Grèce) mais pas seulement (Irlande), se distingue par l'absence d'un Etat social développé : les forces euroscptiques sont faibles ou inexistantes parce que, de toute façon, l'intégration européenne promet aux populations les plus défavorisées une amélioration de leur situation économique et sociale. Les seuls « euroscptiques » sont souvent, d'une part, les partis néo-communistes, qui défendent des segments de la population active qui avaient acquis une certaine protection contre les aléas du marché dans l'état antérieur de la régulation économique, ou d'autre part, les néofascistes, de tendance sociale, qui proposent une protection du même ordre.

3) Le Royaume-Uni constitue un cas à part. Selon Esping-Andersen, on peut parler à son propos d'Etat providence résiduel. L'intégration européenne y apparaît alors sous un jour très différent. Elle signifie une élévation des standards sociaux. On le sait, le New Labour, et plus encore les Libéraux démocrates, sont pro-européens ; le parti conservateur est déchiré sur ce point et sans doute assez peu crédible dans la mesure où il a gouverné à l'époque du traité de Maastricht. L'UE se présente comme devant protéger et étendre le « modèle social européen » : le succès de l'UKIP apparaît

alors comme la contrepartie de cette prétention qui obligerait le Royaume-Uni à abandonner son économie politique néo-libérale ouverte sur le « grand large ».

4) Enfin, des cas intermédiaires cumulent ces configurations : la France voit aussi s'opposer une aile « eurosceptique » de gauche qui accuse l'Europe de « casser les services publics » et de menacer cent ans de luttes sociales (qui s'incarne dans le PCF, dans l'alliance trotskyste LO-LCR, dans les minorités du PS), une aile « eurosceptique » de droite libérale qui reproche à l'Europe son excès de régulation et de bureaucratie et s'incarne surtout désormais dans le seul MPF et enfin une aile « eurosceptique » d'extrême droite, qui propose de revenir à un état antérieur à 1945 de la régulation sociale, en excluant les étrangers.

A cette première dimension d'euroscepticisme largement lié à la situation relative d'un pays par rapport au « modèle social européen », s'ajoute un second niveau de considération, qui le recoupe largement : est-ce un lieu commun ou non dans le pays considéré qu'il est mieux ou plus mal gouverné que l'Union européenne ? Au niveau des anciens membres, l'UE apparaît comme une « démocratie au rabais » ; dans les pays du sud, ayant souvent une faible estime de leur régime démocratique, l'UE peut être considérée comme plus respectable que la démocratie nationale ⁸⁷.

Enfin, l'UE représente aussi un ensemble de « valeurs » au sens où elle promeut une vision largement inspirée des tendances contemporaines de la philosophie politique. Elle heurte ainsi de front les isolats culturels et sociaux qu'elle vise à inclure, en particulier là où la religion garde une validité en matière d'orientation sociale ⁸⁸. En effet si la démocratie chrétienne se situe bien aux origines de l'Europe politique, c'est aussi dans des courants issus du catholicisme, l'aile intransigeante, que l'on trouve désormais des opposants à des aspects centraux de l'intégration européenne. L'inexistence de tels courants dans les deux pays où ils furent proches du pouvoir politique pendant une bonne partie du vingtième siècle (l'Espagne et le Portugal) tient sans doute à leur association avec la dictature franquiste et salazariste. Inversement, Malte, avec la difficile négociation de son traité d'adhésion (sur le droit de la famille en particulier), ou même l'Irlande, voire la Pologne et la Slovaquie, ne correspondent-elles pas aussi à ce cas ?

Si l'on admet ce schéma général d'analyse, il faut se demander pourquoi *a contrario* certains pays n'ont pas de grandes forces eurosceptiques : l'Allemagne est la grande absente de ce point de vue. Elle peut être fière de sa démocratie ⁸⁹, un haut niveau de protection sociale y est (ou était ?) assuré, elle contribue très largement au budget de l'UE : autant d'éléments qui pourraient pousser à l'euroscepticisme, aussi bien sur la droite que sur la gauche de l'échiquier politique. Il faut faire ici intervenir une autre dimension : l'acceptabilité interne et internationale d'un tel mouvement, surtout à droite de l'échiquier politique, est faible. Si l'on adopte une vision constructiviste des relations internationales, le moindre mouvement en ce sens en Allemagne ne peut qu'attirer l'attention ⁹⁰ et obliger les forces politiques allemandes à de fortes réactions. En revanche, il n'est pas impossible qu'à gauche, les réformes faites au nom de l'Europe – le fameux Agenda 2010 de l'actuel chancelier – ne finissent pas provoquer une montée en puissance d'une forte opposition à l'Europe néo-libérale.

Tableau 2
Des formes d'opposition à l'intégration européenne idéologiquement variables
selon les formes d'Etat providence nationaux

| <i>Groupe de pays</i> | <i>Partis hors système de droite</i> | <i>Partis de gouvernement (pour l'intégration)</i> | | <i>Partis hors système de gauche</i> |
|--|---|--|---------------|--|
| | | <i>Droite</i> | <i>Gauche</i> | |
| <i>Etat providence universel</i> Suède Danemark (Finlande) [Luxembourg ?] [Malte ?] | <i>Extrême droite</i> (immigration +socialisme national) | +++ | --- | <i>Néo-communistes</i> <i>Eurocritiques</i> |
| <i>Etats à Etat providence intermédiaire</i> France Allemagne Belgique Pays-Bas Autriche | <i>Extrême droite</i> (immigration) Néo-thatchériens | ++ | ++ | <i>Néo-communistes</i> <i>Eurocritiques</i> |
| <i>Etat à Etat providence résiduel</i> Royaume-Uni | <i>Néo-thatchériens</i> <i>Extrême droite</i> (immigration) <i>Eurocritiques</i> | --- | +++ | <i>Eurocritiques</i> |
| <i>Etats à Etat providence sous développé</i> Italie Portugal Grèce Irlande Espagne [Chypre ?] | Néofascistes | ++ | +++ | <i>Néocommunistes</i> |

L'adaptation aux pays de l'élargissement à l'est de ce modèle contextuel, où la forme idéologique de l'euroscpticisme dominant dans un pays varie en fonction de la nature de l'Etat providence déjà réalisé, s'avère plus difficile à appliquer dans la mesure où, justement, toutes les régulations sociales antérieures héritées des régimes socialistes s'écroulent et où l'attitude face à l'UE comme modèle politique ne peut qu'être marquée par l'ambiguïté, entre un désir de régulation européenne pour maîtriser les déviations des élites politiques nationales et une crainte des demandes de cette dernière en matière socioéconomique. Les rares partis néo-communistes qu'on trouve

dans les nouveaux pays adhérents correspondent sans doute à un schéma de défense d'une régulation spécifiquement protectrice de certains groupes socioprofessionnels contre les aléas du marché. Un parti « populiste » comme Samoobrona correspond à ce que les libéraux tendraient à nommer en France le « combat d'arrière-garde ». Les partis nationalistes comme le HZD reposent peut-être aussi sur cette même dynamique qu'Antoine Roger ⁹¹ a nommée de « conciliation », c'est-à-dire de temporisation face aux réformes socialement impopulaires demandées par l'adhésion à l'UE. Au total, lors de ces premières élections européennes à l'est, seul le KSCM tchèque semble en mesure de représenter une défense de gauche des « réalisations du socialisme », tout comme le PDS (Allemagne) qui maintient ses positions ; tous les autres partis communistes « orthodoxes » déclinent ou ont disparu aux yeux du comparatiste. Les partis strictement d'extrême droite sont en déclin (à l'exception de la Slovénie), sans doute parce qu'ils n'ont aucune réalisation concrète à défendre, ni aucun horizon raisonnable à proposer, en terme de régulation sociale. En revanche, les partis d'inspiration religieuse, nationaliste ou communautaire progressent, tout comme les partis de la droite libérale – conservatrice, sans doute parce qu'ils sont aussi souvent dans l'opposition lors de cette élection.

L'analyse qui précède néglige largement l'idée de la saillance de l'enjeu européen lors de la campagne de l'élection européenne elle-même et celle de la part du discours « eurosceptique » dans le discours de l'acteur politique considéré. Le VB (Belgique) n'était que très accessoirement « eurosceptique » dans ses discours de campagne. En Italie, dans un contexte de forte nationalisation du scrutin, la Ligue Nord oubliait littéralement de s'en prendre à « Bruxelles » pour s'acharner contre « Rome » ⁹². D'après les informations rassemblées par notre groupe, beaucoup de campagnes électorales ont ainsi vu une très faible saillance des enjeux européens ⁹³.

Les pays, où la campagne des européennes aurait vu un débat européen, sont largement les mêmes que ceux où existent des forces spécifiquement eurosceptiques (ou inversement pro-européennes). Ainsi, dans les pays de l'Union des quinze, il s'agirait des seuls pays suivants : le Royaume-Uni, la France, les Pays-Bas, le Danemark, la Suède et l'Autriche (soit six sur quinze) et, dans les nouveaux pays, de la Pologne et de la République tchèque (soit deux sur dix). Si on ne considère que ces pays, les forces « eurosceptiques » se concentrent essentiellement en quatre groupes : à l'ouest, les « eurosceptiques » néo-libéraux (franco-anglais) et les « eurocritiques » de gauche de l'Europe nordique ; à l'est, les nationalistes libéraux et les populistes et néo-communistes.

5. Une alliance des eurosceptiques contre l'Union européenne ?

Vu la différence idéologique entre toutes ces forces et la différence de contexte où elles enracinent leur euroscepticisme et le font prospérer électoralement, il ne va pas de soi qu'un groupe clairement eurosceptique puisse naître au niveau du Parlement européen. Pourtant tel est bien le cas du groupe Indépendance et démocratie. A considérer ses constituants, on est frappé par son caractère idéologiquement disparate, pour ne pas dire des plus mordorés ⁹⁴. Il lie des partis qui viennent de contextes propices à des élaborations eurosceptiques idéologiques très différentes si l'on suit notre analyse. Son caractère « nordique » et « baltique » est indéniable : à l'exception

de la Ligue Nord (Italie) et de LAOS (Grèce), tous les partis qui le constituent sont issus de pays qui bordent la mer du Nord ou la mer baltique. Est-ce un hasard ?

Le site internet du Mouvement de juin (Danemark)⁹⁵ fournit une autre conceptualisation de la coopération internationale qui reviendrait de fait à abolir l'UE telle qu'elle est mais qui n'est pas sans posséder sa propre logique. Un des éléments qui permet la constitution d'un « *framing* » commun, en particulier avec les Britanniques de l'UKIP, semble être ainsi le « parlementarisme » comme expression démocratique suprême de la nation. On ne saurait confondre cette évocation de la primauté des vieilles démocraties avec une dérive d'extrême droite.

Ce point nous paraît d'importance : si l'on suit l'analyse de P. Taggart, l'opposition à l'intégration européenne est un signe de la marginalité systémique d'un parti au niveau national. On peut étendre la proposition : ne pas être capable pour un parti d'insérer ses élus dans un groupe au Parlement européen est un signe de sa marginalité systémique à ce niveau-là aussi. Le groupe d'Indépendance et démocratie permet en fait d'échapper à cette sanction systémique que sont l'absence d'inscription dans un groupe, et donc l'obligation de siéger parmi les non-inscrits, en compagnie de l'extrême droite, incapable généralement de se coordonner par sa logique même de défense des intérêts nationaux de chacun. Ce groupe des exclus pour cause de non-conformité voulue à l'intégration européenne telle qu'elle se fait regroupe ainsi tous les partis qui ne veulent pas subir l'opprobre de la non-inscription. En montrant une capacité à jouer la règle transnationale du Parlement européen en fédérant des partis nationaux, en réinventant de fait la « fonction tribunitienne » au niveau du Parlement européen⁹⁶, elle permet de se différencier de l'extrême droite (des non-inscrits) qui, lors de ces élections européennes, n'a pas eu de scores très remarquables, sauf en Belgique, en Slovénie (avec des élus) et en Grande-Bretagne (sans élus). L'UEN, qui accueille en son sein le DF (Danemark) et PiS (Pologne), joue un rôle assez similaire. La croissance quantitative de ces deux groupes, surtout EDD-ID, témoigne donc du fait que les partis entrants dans le jeu politique national ou marginal dans celui-ci ont « appris » au cours des années quatre-vingt et quatre-vingt-dix qu'il ne fallait pas se laisser labelliser comme d'extrême droite, en ne trouvant pas de partenaires au Parlement européen. Le positionnement au sein du Parlement européen est un moyen pour éviter cette dangereuse stigmatisation⁹⁷, qui amène à arriver au pouvoir dans des conditions internationales déplorables, comme le FPÖ l'a montré, et ne rien pouvoir réaliser de son programme. Toute cette stratégie ne vaut évidemment que si des partis ou des personnalités peuvent donner de la respectabilité au groupe⁹⁸, sur une logique qui n'est pas celle du nationalisme traditionnel.

En effet, si l'on adopte le point de vue de défense de l'avenir de l'intégration européenne telle qu'elle est, on voit se développer toute une contre-légende de l'Union, qui n'est pas seulement du nationalisme mal déguisé⁹⁹. Que Paul van Buitenen, dont la carrière de fonctionnaire européen a été brisée pour avoir rendu publiques des malversations communautaires, ait été élu au Parlement européen par les Néerlandais devrait alerter, alors que les Pays-Bas semblent enterrer par cette même élection la LPF. A l'évidence, il existe désormais une activité nourrie de type intellectuel qui soumet l'UE à la critique sur des bases qui restent dans le cadre même de la pensée occidentale libérale (c'est-à-dire qui ne se contentent pas de la refuser,

parce qu'elle est antinationale). L'UE est dénoncée non seulement comme un projet de domination franco-allemand, ou seulement français parfois, mais parce qu'elle n'est pas une vraie démocratie (parlementaire), que la subsidiarité y est un leurre commode, que les bureaucrates y font la loi, que la corruption – grande ou petite – y règne, que le sens de la responsabilité (« *accountability* ») y est nul, etc.

C'est donc là une « critique interne » du régime politique européen, et c'est là sa force et son danger pour le projet européen, dans la mesure où cela revient à le miner de l'intérieur, avec des arguments qui étaient les siens auprès du grand public¹⁰⁰. Elle possède certes une face « populiste », ou « antiparlementariste » pour utiliser un vocabulaire plus daté, comme lorsque la liste Dr. H. P. Martin (Autriche), peu avant l'élection, met littéralement au pilori des eurodéputés pour percer l'indifférence des médias. Mais elle a aussi une face proprement « libérale », au sens d'un Benjamin Constant, qu'on ne saurait négliger. A en juger par ces élections de juin 2004, où les extrêmes droites s'affaiblissent en général, sans doute parce qu'elles sont stigmatisées comme une critique externe du système et où les extrêmes gauches tendent plutôt à se tasser, le danger semble désormais venir de l'intérieur, de ces groupes qui acceptent la démocratie et l'économie de marché tels qu'ils sont dans leur pays respectif, mais qui ne veulent pas ajouter à cela le nouvel élitisme capitaliste tel qu'un « Etat régulateur » européen, qu'il soit libéral ou social d'ailleurs, semble vouloir proposer à terme.

Notes

¹ Ce texte se fonde sur les données collectées lors de la recherche collective « Elections européennes 2004 », menée au sein du PACTE-CIDSP (IEP de Grenoble) sous la direction de Céline Belot. Le recueil d'informations se fonde, soit sur la spécialisation directe d'un participant sur un pays, soit sur un travail de synthèse des informations disponibles sur tel ou tel pays par un membre de l'équipe, qui s'appuie le plus souvent lui-même sur un informateur local. Nous désirons ici remercier tous les participants sans le travail desquels le présent texte n'aurait pas été possible, ainsi que C. Belot et F. Greffet pour leur relecture attentive. Pour un premier aperçu de ce travail, voir « Européennes : des élections en mal d'Europe ? », *Revue politique et parlementaire*, 1031, juillet-août-septembre 2004, dont en particulier, C. BELOT, et K. TALIN, « La victoire de l'euroscepticisme ? », p. 41-54.

² Pour des commentaires « à chaud » de facture plus académique, voir R. ROSE, « Europe Expands, Turnout Falls. The Significance of the European Parliament Election », disponible sur le site de l'IDEA (Stockholm), <http://www.idea.int> en août 2004, C. DELOY et D. REYNIÉ, « Les élections européennes 10-13 juin 2004 », disponible sur le site de la Fondation R. Schuman, <http://www.robert-schuman.org>, en août 2004 ; O. DUHAMEL, « Les non-européennes de juin 2004 », *Revue socialiste*, 17, septembre 2004. Ces trois textes venant d'horizons intellectuels assez différents partagent le même ton désenchanté.

³ Nous faisons ici allusion aux divers programmes d'aide liés à la pré-adhésion, puis à l'adhésion.

⁴ L'actuel président polonais, Aleksander Kwasniewski, n'a pas hésité à réprimander l'électeur polonais, en soulignant son immaturité politique.

⁵ L'UKIP a coutume de renverser l'accusation que les autres partis britanniques lui adressent de n'être qu'un « *one-issue party* », indigne de participer à la lutte électorale nationale, en faisant remarquer que l'UE ayant envahi tous les domaines de l'action publique, l'UKIP, en s'y opposant, s'occupait elle aussi par définition de tout ce qui concerne la vie des citoyens britanniques.

⁶ D'autres partis avaient mis auparavant dans leur programme politique la sortie de leur pays de l'Union européenne, le plus souvent comme suite logique de leur refus de l'adhésion (cas des Verts suédois par exemple) ou la redéfinition forte de la nature de l'Union (cas du Mouvement pour la France par exemple) mais aucun ne faisait de cet objectif la « raison sociale » de leur existence.

⁷ L'aventure de l'UKIP commence officiellement à la London School of Economics par la création de l'Anti-Federalist League par Alan Skid en 1991, dans le cadre des discussions sur le traité de Maastricht.

⁸ Voir <http://news.bbc.co.uk>

⁹ En supposant toutefois que l'on ait changé les règles de répartition des sièges entre pays et que les réformes électorales introduites par certains pays, comme la France, l'aient été.

¹⁰ Toujours en ne comptant pas les effets de l'élargissement sur la diminution du nombre de sièges à conquérir, élément qui joue beaucoup pour des partis électoralement marginaux, comme le sont en général ces forces.

¹¹ Voir G. EVANS, « Is the European Union the basis of a new cleavage in British electoral politics? », in B. CAUTRÉS, D. REYNIÉ, *L'opinion européenne 2000*, Paris, PFNSP, 2000.

¹² P. TAGGART, « A touchstone of dissent : Euroscepticism in contemporary Western European party systems », *European Journal of Political Research*, 33, 1998, p. 363-388.

¹³ P. TAGGART, *op. cit.*, p. 366.

¹⁴ C'est la position adoptée par Paul Taggart et Aleks Szczerbiak eux-mêmes dans la réponse aux critiques qu'on a pu apporter à leur schéma d'analyse (« Theorising Party-Based Euroscepticism : Problems of Definition, Measurement, and Causality », *Sussex European Institute Working Paper*, n° 69, août 2003).

¹⁵ Voir O. PETERSSON, « The Debate about Europe in Sweden », *Collegium*, 29, 2004, p. 17-30.

¹⁶ Rappelons que l'immense majorité des partis politiques nationaux présents sur le territoire de l'Union et ayant quelque incidence sur l'électorat est en faveur de l'intégration européenne, comme le traduisent cette fois encore les résultats des élections européennes.

¹⁷ Comme le font remarquer G. GRUNBERG et Ch. LESQUESNE (« Une société méfiante, des élites sceptiques », in J. RUPNIK (dir.), *Les Européens face à l'élargissement. Perceptions, acteurs, enjeux*, Paris, PFNSP, 2004, p. 49-63), on voit se développer en France un « scepticisme des approfondisseurs » (p. 61), qui craignent une dissolution des acquis de l'Union et la disparition de toute perspective fédérale. L'attitude de Romano Prodi, le président sortant de la Commission européenne, semble s'inscrire dans ce courant, dans la mesure où il promeut

la sortie des eurodéputés italiens liés à l'Olivier du groupe du PPE-DE au Parlement européen, auquel il reproche de son engagement fédéraliste, alors même que le PPE a inscrit dans son programme de campagne pour les élections européennes un soutien plein et entier à l'adoption de la Constitution proposée et que Hans-Georg Pöttering, CDU, leader du groupe PPE-DE de 1999 à 2004, renouvelé dans ses fonctions pour la nouvelle législature, n'a cessé de presser les gouvernements européens d'aller de l'avant dans l'adoption de ce texte.

¹⁸ Cette seconde forme d'euroscepticisme est qualifiée par P. TAGGART, *op. cit.*, de « *hard* » par opposition à la première qui serait « *soft* ».

¹⁹ Ce terme a été utilisé dans le vocabulaire politique français depuis les années quatre-vingt-dix : par allusion à la situation du Québec au sein de la fédération canadienne, il prend donc un sens presque aussi fort que l'indépendantisme des Britanniques de l'UKIP, puisqu'il suppose que la France appartient – ou risque d'appartenir – à un Etat européen fédéral. Il est linguistiquement plus fort que le simple scepticisme ou la critique raisonnée.

²⁰ Par exemple, la protestation des chasseurs français, qui a pris la forme du parti CPNT (Chasse, Pêche, Nature et Traditions) dans les années quatre-vingt-dix, vient moins d'une réflexion quelconque sur l'intégration européenne que d'un conflit qui aurait pu être évité de longue date si les fédérations françaises de chasse avaient surveillé ce qui se passait dans la législation européenne en 1979, lors de l'adoption de la directive « Oiseaux ». Si réflexion il y a, elle vient très en aval de la protestation qui se fonde sur les inconvénients ainsi créés dans l'expérience quotidienne des chasseurs.

²¹ P. TAGGART et A. SZCZERBIAK (*op. cit.*) reconnaissent eux aussi ce problème, qui correspond à l'absence de saillance de l'euroscepticisme dans le discours de certains partis, essentiellement d'extrême droite, qu'ils inventorient pourtant comme eurosceptiques.

²² Alternativa sociale. Lista Mussolini et Movimento Sociale Fiamma Tricolore, qui ont eu respectivement un élu chacun.

²³ Voir C. BOULLAUD, « Italie : une élection européenne « italianissime » », *Revue politique et parlementaire*, 1031, juillet-août-septembre 2004, p. 87-94.

²⁴ « Ne pas restaurer [le fascisme], ne pas renier [le fascisme] ».

²⁵ L'utilisation du terme de « mémoire blessée » pourra choquer ici à propos de partisans du néofascisme mais c'est là oublier que le néofascisme se présente depuis 1946 comme un parti de victimes, d'anciens combattants patriotes italiens incompris et persécutés par les communistes et les démocrates chrétiens.

²⁶ P. TAGGART, *op. cit.*

²⁷ Y compris la Bulgarie et la Roumanie, mais en oubliant toutefois Malte et Chypre.

²⁸ P. TAGGART, A. SZCZERBIAK, « The Party Politics of Euroscepticism in the EU Member and Candidate States », *Sussex European Institute Working Paper*, n° 51, avril 2002 et « Contemporary Euroscepticism in the party systems of the European Union candidate states of Central and Eastern Europe », *European Journal of Political Research*, 43, 2004, p. 1-27 (ce dernier texte date en fait de 2001 selon les auteurs eux-mêmes).

²⁹ Les développements au sein du parti socialiste français pendant l'automne 2004 confirment l'intérêt d'une telle approche : le choix de Laurent Fabius de faire campagne pour le non à la Constitution européenne lors du référendum interne à son parti, alors même qu'il appartient à la majorité de ce dernier, qu'il a toujours été favorable à l'agenda de l'intégration européenne depuis le début des années quatre-vingt, permet l'affirmation d'un large rassemblement pour le non au sein du PS. Ce « non », qui a été le plus souvent lu en terme de stratégie personnelle du tout ou rien, se veut, non pas contre l'intégration européenne en tant que telle, mais pour une intégration européenne vraiment sociale.

³⁰ Voir K. VON BEYME, *Political Parties in Western Democracies*, Aldershot, Gower, 1985.

³¹ Bien que les auteurs n'insistent pas trop sur cet aspect, le même raisonnement positionnel peut être fait pour les factions « eurosceptiques » au sein des partis politiques, en particulier les partis de gouvernement : plus un groupe y est minoritaire et dépourvu de chances objectives et subjectives de diriger le parti, et donc l'Etat, plus sa probabilité de tenir un discours eurosceptique semble forte.

³² Ne serait-ce que parce que les auteurs font le choix d'une méthode d'enquête largement qualitative et refusent de se laisser aller à la quantification de sondages d'experts pour évaluer la position des partis dans leur espace politique national respectif.

³³ Voir R. KATZ, P. MAIR, « Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party », *Party Politics*, 1, 1995, p. 5-28.

³⁴ Rappelons que Paul Taggart est connu pour ses travaux sur le populisme, voir P. TAGGART, *Populism*, Londres, Open University Press, 2000.

³⁵ J.-M. DE WAELE (éd.), *La Pologne et l'intégration européenne*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 2003.

³⁶ Voir A. ROGER, « Perspectives d'intégration à l'Union européenne et formation des systèmes des partis dans les pays d'Europe orientale », *Politique européenne*, 3, 2001, p. 86-113, qui décrit fort bien la spirale de l'échec qui guette dans les anciens pays communistes les partis de gouvernement sous l'impact de l'impératif européen.

³⁷ Voir C. LECONTE, « L'élargissement vu d'Autriche », in D. REYNIÉ, *Les Européens en 2003*, Paris, Odile Jacob, 2003, p. 311-339 ; A. PELINKA, « Autriche. La réticence de la proximité », in J. RUPNIK (éd.), *op. cit.*

³⁸ Le processus d'attribution à une décision gouvernementale nationale d'un jugement largement partagé sur son caractère nocif pour ses partenaires de l'Union européenne s'avère bien sûr complexe : par exemple, les récentes décisions de certains Etats de baisser leur pression fiscale sur les entreprises ont été vues par le ministre français de l'Economie comme une forme de déloyauté, et ailleurs comme une saine émulation fiscale. Cependant, il est des actes qui seraient sans ambiguïté aucune eurosceptiques : ne plus payer sa contribution à l'Union européenne ou refuser de ratifier tout nouveau traité.

³⁹ Comme on le sait, la chute de M. Thatcher fut largement liée à ses choix en matière européenne, résumés par le « discours de Bruges » de 1988, qui reste une référence fondatrice pour les eurosceptiques de l'UKIP et du parti conservateur britannique.

⁴⁰ La ministre des Affaires étrangères autrichienne, Benita Ferrero-Waldner, lors de cette crise semble avoir bien mérité de l'Union européenne puisqu'elle est désormais commissaire européenne chargée des Relations extérieures.

⁴¹ Voir P. KOPECKY, C. MUDDE, « The Two Sides of Euroscepticism. Party Positions on European Integration in East Central Europe », *European Union Politics*, 3/3, 2002, p. 297-326.

⁴² Soit la Hongrie, la Pologne, la République tchèque et la Slovaquie. La liste des partis concernés par la classification opérée est à peu de choses près la même que celle que l'on trouve chez P. Taggart et A. Szczerbiack.

⁴³ *Ibid.*, p. 320.

⁴⁴ J. ROVNY, « Conceptualising Party-based Euroscepticism : Magnitude and Motivations », *Collegium*, 29, 2004, p. 31-47.

⁴⁵ Largement les mêmes que les auteurs précédents.

⁴⁶ O. PETERSSON, *op. cit.* souligne bien que le résultat serré du référendum suédois d'adhésion à l'Union européenne en 1994 a permis aux opposants à l'adhésion de ne pas perdre espoir et les a incités à continuer leur combat. Le résultat sur le « fil du rasoir » lors du référendum français de septembre 1992 conduit sans aucun doute à la même conclusion. Nous hésitons à ajouter à cette étiologie le cas de l'Irlande : l'élection d'un député indépendante

s'inscrivant au groupe Indépendance et démocratie, ainsi que le succès du Sinn Féin, ne sont-ils pas des signes d'un euroscepticisme qui s'installe même dans l'électorat irlandais, et ce comme ailleurs après le double référendum de ratification du traité de Nice ?

⁴⁷ Utilisant son passé de journaliste d'investigation, H. P. Martin a collationné les feuilles de présence de ses collègues pour prouver qu'ils se contentaient de les signer sans assister aux séances afin d'obtenir l'indemnité journalière correspondante. A grand renfort de conférences de presse, il a rendu ses « preuves » publiques au printemps 2004, s'attirant des démentis cinglants de tous les groupes du PE, tout particulièrement de ceux alors dirigés par un député allemand (Verts/ALE, PPE-DE, PSE). Cette forte réaction s'explique par la reprise des accusations de H. P. Martin dans la presse germanophone. C'est l'histoire de l'« arroseur arrosé » dans la mesure où, depuis la chute de la Commission Santer en 1999, le Parlement se veut un parangon de vertu mais se révèle incapable de voter un vrai statut commun des parlementaires européens, qui mette fin aux abus largement reconnus par ailleurs.

⁴⁸ Voir G. EVANS, *op. cit.*

⁴⁹ Voir par exemple, L. NEUMAYER, « Les opinions publiques face à l'intégration européenne en Pologne, en Hongrie, et République tchèque », *Courrier des pays de l'Est*, 440, juin 1999 ; L. NEUMAYER, G. MIŃK, « Contagion anti-européenne en Europe centrale », *Politique étrangère*, 2002/3, et les diverses contributions rassemblées dans J. RUPNIK (éd.), *op. cit.*

⁵⁰ C. BELOT, K. TALLIN, *op. cit.*, 2004, considèrent qu'il existe un lien entre abstention aux référendums d'adhésion et affirmation générale de l'euroscepticisme à l'est.

⁵¹ D. REYNIÉ, « Souverainistes sans le peuple », *Libération*, 25 juin 2004. La liste complète des partis concernés par le « souverainisme », ici pris dans un sens assez similaire à celui de P. Taggart, n'est pas précisée mais elle recouvre largement celle que nous allons utiliser plus bas ; elle paraît ainsi très extensive (par exemple en incluant l'AKEL, le parti communiste de Chypre ou apparemment tous les partis opposés au parti national de Malte) ; de fait, l'on peut s'étonner de certains calculs de la part de l'électorat concerné par l'euroscepticisme par pays qu'utilise D. Reynié et on juge avec difficulté des évolutions qu'il croit discerner.

⁵² Selon le calcul de D. Reynié, 3,26% des inscrits, ce qui veut dire que 97% des inscrits ne se sont pas dérangés pour aller voter pour la LPR, et sans doute encore moins en part de la population polonaise adulte.

⁵³ Voir European Commission & EOS Gallup Europe, *Flash Eurobarometer 162*, « Post European elections 2004 survey » (21-30 juin 2004), juillet 2004.

⁵⁴ Plus généralement, nous avons cru repérer que les partis dont nous allons traiter plus bas font souvent de meilleurs scores dans les campagnes que dans les villes.

⁵⁵ Ne serait-ce que parce qu'il se déclare généralement « peu intéressé » par la politique, parce qu'il fréquente souvent moins la presse écrite, etc.

⁵⁶ CPNT s'appuie largement sur les fédérations de chasse départementales pour son implantation. Or celles-ci, menacées par l'Etat de mesures de rétorsion, ont largement adopté une attitude de neutralité, ce qui explique sans doute l'écroulement de ce vote en juin 2004.

⁵⁷ Selon ce que nous avons pu lire, ce même journal aurait soutenu le FPÖ au moment de son ascension vers le pouvoir.

⁵⁸ La seule exception à cette règle dans l'Europe des quinze est constituée par le parti conservateur britannique qui, bien qu'il soit indéniablement un grand parti, pleinement intégré au « cartel party » de son pays, apparaît dans notre liste de partis eurosceptiques (voir plus bas). Le cas des ex-pays de l'Est demanderait sans doute une autre analyse dans la mesure où le paysage partisan est loin d'y être partout stabilisé.

⁵⁹ Ainsi n'apparaître que dans des tribunes électorales officielles n'est sans doute pas d'une grande aide, si on se voit interdire l'accès aux *talk-shows* ou aux émissions d'« infotainment » qui comptent sur une forte part de marché.

⁶⁰ Voir G. IRWIN, « Second-order or Third-rate ? Issues in the Campaign for the Elections for the European Parliament 1994 », *Electoral Studies*, 14/2, 1995, p. 183-199.

⁶¹ Pour mémoire, G. IRWIN, *op. cit.*, analysait ainsi la situation : « *Analysis of the results of Eurobarometer 41 has shown that there are in fact differences of opinion among the voters in all countries concerning the benefit that their country has received from membership in the European Union and about what direction the Union should take. Yet, with some exceptions, voters who were hesitant about or opposed to moving quickly towards greater integration, found few opportunities to express this in their choice of party. The possibilities were often limited to extreme-right parties and new, unfamiliar parties, of which some of the latter were not to be taken too seriously* » (p. 198).

⁶² Pour prendre l'exemple français, la parfaite *non-campagne* européenne à la télévision, largement liée à la volonté du gouvernement Raffarin de limiter la défaite annoncée mais aussi aux logiques commerciales de la télévision (voir les chiffres du Conseil supérieur de l'audiovisuel, cités et commentés par A. MERCIER, « La télévision, acteur de la communication politique », in D. WOLTON (éd.), *La télévision au pouvoir*, Paris, Universalis, 2004), n'est sans doute pas sans rapport avec le tassement des forces eurosceptiques ou anti-européennes en juin 2004, surtout si l'on compare la conjoncture avec celle de 1994 et de 1999, où les eurosceptiques avaient pu attirer l'attention des médias sur eux. Il faut rappeler qu'en France, il n'existe pas de « presse populaire » en dehors d'une presse quotidienne régionale, qui se veut « apolitique » et « républicaine ». Le résultat des diverses forces eurosceptiques ou anti-européennes (voir plus bas) reste à un niveau significatif, et l'on doit se garder de penser que le « oui » au référendum sur la constitution est acquis d'avance.

⁶³ Par exemple dans son article de 1998, *op. cit.*, P. Taggart classe le FPÖ dans le « *soft euroscepticism* », ce qui correspond plutôt mal à l'utilisation massive d'un argumentaire d'abord anti-européen, puis hostile à l'élargissement, de ce parti, même si son entrée dans le gouvernement Schüssel en 2000 peut laisser penser qu'il ne s'agissait que d'électoratisme au delà même des tendances « pangermanistes » présentes aussi à l'intérieur de ce dernier, voir C. LECONTE, *op. cit.*, 2003 ; A. PELINKA, *op. cit.*, 2004.

⁶⁴ *Ibid.*

⁶⁵ D. DAKOWSKA, « L'élargissement des fédérations européennes de partis et les fondations allemandes », *La Nouvelle Alternative*, 18/59, 2003.

⁶⁶ Les Grünen autrichiens se sont opposés en 1994 à l'entrée de l'Autriche dans l'Union européenne, avant de se rallier au consensus pro-européen ; après avoir appelé à voter non au référendum d'adhésion de 1994, les Verts suédois (mp) et la gauche suédoise (vp) militent pour le retrait de la Suède de l'Union européenne. Ces deux partis sont d'ailleurs membres de TEAM, la coordination des eurosceptiques gérée par les Danois du Mouvement de juin, au côté de... l'UKIP.

⁶⁷ Tout particulièrement les deux leaders des Grünen allemands, Joshka Fischer et Daniel Cohn-Bendit, le second ayant fortement influencé en ce sens les Verts français.

⁶⁸ Le parti le plus engagé dans cette opération, le parti de la Refondation communiste, se trouve être un des héritiers du parti communiste italien. Dans les années soixante-dix, ce dernier avait lancé le regroupement des partis communistes de l'ouest connu sous le nom d'« eurocommunisme ».

⁶⁹ Qui continue par ailleurs son errance entre groupes au Parlement européen commencée en 1989, tour à tour « Arc-en-ciel », ELDR, non inscrite, etc. Il semble d'ailleurs que le député danois Jan-Peter Bonde, leader du Mouvement de juin, ne goûte guère une telle cohabitation avec des xénophobes et racistes affirmés comme les léghistes, ce qui laisse supposer que la composition de ce groupe ID n'est pas encore stabilisée.

⁷⁰ Nous avons classé les partis présents dans les recensements précédents qui n'ont pas d'élus au Parlement européen, soit avec leur groupe d'appartenance dans l'assemblée précédente s'ils y avaient eu des élus, soit dans le groupe auquel ils auraient appartenu s'ils avaient des élus. Comme il s'agit dans le second cas essentiellement de partis d'extrême droite, nous les classons parmi les non-inscrits. Nous avons ajouté aux partis recensés précédemment comme eurosceptiques ceux qui sont apparus à cette élection, qui, soit sont par leur étiquette même concernés par l'euroscepticisme, soit nous ont semblé, à travers les informations dont nous disposons, susceptibles de rentrer dans cette catégorie.

⁷¹ Que P. Taggart ne prenait pas en compte mais qui est bien selon nos informations un parti « eurosceptique » : il était membre de l'UEN lors de la législature 1999-2004, mais il semble désormais s'assimiler comme son partenaire de coalition, le PPD-PSD, au groupe PPE-DE.

⁷² Ce parti néo-communiste s'était opposé à l'entrée de Chypre dans l'UE mais il participe depuis 2001 au gouvernement qui gère l'entrée du sud de l'île dans cette dernière, tout en se déclarant attentif aux droits des travailleurs.

⁷³ Voir C. BOUILLAUD, *op. cit.*, 2004.

⁷⁴ En Italie, une liste « eurosceptique » appelée « No Euro » s'est présentée partout, mais elle n'a recueilli que 0,2% des voix, elle n'apparaît donc pas dans les résultats généralement disponibles, puisque ceux-ci comportent le plus souvent une rubrique « autres ». En France, le parti fédéraliste, qui veut une « vraie Fédération » des six pays fondateurs, qu'on peut classer comme « eurosceptique » au sens où il critique radicalement l'abandon de l'ambition fédérale, a déposé des listes dans quelques circonscriptions mais n'a même pas été en mesure de mettre en place des bulletins de vote et a recueilli en conséquence un score infime.

⁷⁵ Il existe bien sûr d'autres facteurs à l'adhésion : rapport de forces entre partis au sein du PE, rapport de forces entre composantes nationales dans chaque groupe, répartition des postes au sein du PE et du groupe.

⁷⁶ Le cas britannique pourrait ressortir de cette étiole, dans la mesure où le combat des « eurosceptiques » s'est fondé au cours des années quatre-vingt-dix sur la demande d'un référendum sur l'adoption de la monnaie unique et où le nom même de l'UKIP possède une assonance forte avec le slogan « *Keep the Pound* ». (Nous remercions B. Cautrès pour cette précision).

⁷⁷ L'incapacité du gouvernement français en 1981-1982 d'éviter le déploiement du modèle néo-libéral de lutte contre la « crise » en lui opposant une « autre politique » n'a sans doute pas fini de porter ses effets ; rappelons que, si le rs français se convertit alors à l'Europe, c'est pour recréer à terme des régulations au niveau pertinent, c'est-à-dire européen. Une grande part des espoirs sociaux-démocrates, du moins de ceux qui ne sont pas devenus des néo-libéraux de fait, dans l'Europe réside dans cette conviction.

⁷⁸ En somme, l'offre eurosceptique commence à exister presque partout : l'analyse de G. IRWIN, *op. cit.*, 1995 sera sans doute de moins en moins valable.

⁷⁹ *Op. cit.*, 2002.

⁸⁰ L. RAY, « Don't rock the boat : expectations, fears, and opposition to EU-level policymaking », in G. MARKS, M.R. STEENBERGEN (ed.), *European Integration and Political Conflict*, Cambridge, CUP, 2004, p. 51-61.

⁸¹ A.P. BRINEGAR, S.K. JOLLY, & H. KITSCHOLT, « Varieties of capitalism and political divides over European integration », in G. MARKS, M.R. STEENBERGEN (ed.), *op. cit.*, p. 62-89.

⁸² Voir C. BOUILLAUD, « Les antécédents idéologiques de la Ligue Nord », *Revue française de science politique*, 48/3-4, 1998, p. 458-479.

⁸³ O. DUHAMEL, *op. cit.*, considère que ces forces n'ont pas à être assimilées à l'euroscepticisme, puisqu'elles veulent défendre l'Europe. Nous contestons cette idée qui

revient à dire que Luther n'était pas contre le catholicisme puisqu'il proposait de le réformer. Certes. On sait la suite.

⁸⁴ Voir G. MARKS, R. STEENBERGEN, « Introduction : Models of political conflict in the European Union » (p. 1-10), L. HOOGHE, G. MARKS, C.J. WILSON, « Does left-right structure party positions on European integration ? » (p. 120-140), G. MARKS, « Conclusion : Political integration and political conflict » (p. 235-259), in G. MARKS, R. STEENBERGEN (ed.), *op. cit.* Le modèle Hooghes-Marks est référé à un texte de 1999.

⁸⁵ Il veut par exemple renforcer les aides aux personnes âgées et se prononce nettement pour des médicaments gratuits et abordables pour tous.

⁸⁶ D'après sa biographie sur le site du Parlement européen, son seul élu affiche un long passé de social-démocrate.

⁸⁷ Si on élargit la perspective, on peut d'ailleurs s'apercevoir que les deux pays dont la population refuse obstinément de participer à l'Union européenne, la Suisse et la Norvège, combinent les deux dimensions précédentes : une fierté de leur démocratie et un niveau de vie et de protection sociale très élevé.

⁸⁸ Le refus du Parlement européen d'avaliser Rocco Buttiglione comme commissaire européen illustre ce point, même si ce dernier fait paradoxalement partie de l'UDC, Union démocrate chrétienne, parti le plus pro-européen de la coalition de centre-droit.

⁸⁹ Mais, contrairement au Danemark, au Royaume-Uni, en Suède, aux Pays-Bas et autres Suisse ou Norvège, elle porte avec elle une histoire particulièrement sombre que même la « République de Berlin » ne peut passer sous silence.

⁹⁰ Si l'Allemagne avait adopté un droit des étrangers similaire à celui que le Danemark a adopté sous l'actuelle coalition de droite, les protestations de la « communauté internationale » n'auraient pas manqué.

⁹¹ Voir A. ROGER, *op. cit.*, 2001.

⁹² Voir C. BOUILLAUD, *op. cit.*, 2004.

⁹³ Voir *Revue politique et parlementaire*, 1031, juillet-août-septembre 2004.

⁹⁴ Quoi de commun entre les Danois qui veulent défendre leur « Etat providence » et l'UKIP qui, dans son ultra-libéralisme et sa référence répétée à Margaret Thatcher, semble préoccupé surtout de ne pas se faire imposer des règles trop coûteuses pour les secteurs traditionnels de la Vieille Angleterre ? Quoi de commun entre les intégristes « protestants » hollandais, les intégristes « catholiques » polonais et les « orthodoxes » mobilisés grecs ? Comment les membres de la Ligue Nord qui ont dit tout et son contraire sur le pape polonais vont-ils pouvoir cohabiter avec les « papistes » polonais, qui mettent une photo de ce pape sur la page d'accueil de leur site Internet ? Comment les très rationnels Suédois de la « Liste de juin » vont-ils supporter la présence de partis très idéologiques et moins liés à la politique des chiffres que celle en vigueur dans leur pays ? Comment les Français du MPF vont-ils supporter le « *French Bashing* » qui n'est pas loin de ressortir des écrits des théoriciens de l'UKIP ?

⁹⁵ Voir Programme électoral 2004 (en français sur le site), <http://www.junibegaelsen.dk>

⁹⁶ Cet aspect « tribunicien » au sens d'opposition radicale qui possède de fait des vertus d'intégration pour le système politique européen est largement théorisé par Jan Peter Bonde lui-même, qui s'enorgueillit d'avoir fait progresser la transparence de l'UE et d'avoir favorisé de fait la montée en puissance du Parlement.

⁹⁷ Ainsi la LPR (Pologne), que les spécialistes de la vie politique polonaise placent plutôt à l'extrême droite, évite-t-elle le label d'extrême droite que le fait de siéger parmi les non-inscrits au PE lui aurait logiquement valu. De même, LAOS (Grèce) s'agrège à ce groupe alors que, selon les renseignements à notre disposition, il s'agirait d'un parti clairement d'extrême droite. Inversement, le « parti de Meciar » (Slovaquie), dont personne ne veut, renforce cette labellisation de parti nationaliste infréquentable en étant dans les non-inscrits.

⁹⁸ En l'occurrence, même si son parti a perdu en juin 2004 une grande part de sa base électorale, Jens-Peter Bonde reste un personnage essentiel, puisqu'il représente la mémoire de l'euroscepticisme au Parlement européen où il est élu depuis 1979. Le ralliement au groupe ID des députés suédois de la « Liste de juin » renforce l'aspect respectable du groupe. Pour une publication récente et accessible en anglais de J.P. Bonde, voir *Mamma Mia. On 25 years of fighting for openness in the EU*, 2004, livre disponible gratuitement en téléchargement sur le site de <http://www.junibegaelsen.dk>. En fait, à ce stade, nous ne pouvons pas exclure que l'accord « respectabilité (relative) » contre apports numériques de députés, qui préside à la naissance du groupe ID, s'avère très rapidement intenable.

⁹⁹ On consultera avec profit le livre de Ch. BOOKER, R. NORTH, *The Great Deception. The Secret History of the European Union*, Londres, Continuum, 2003, livre conseillé sur le site de l'UKIP, dans la mesure où Richard North a été le directeur de la recherche au sein du groupe EDD. On y trouvera l'explication de texte du programme de l'UKIP de juin 2004 : ce sont des incidents au niveau du secteur primaire (pêche, agriculture) ou du petit secteur tertiaire (commerce traditionnel) qui sont évoqués pour expliquer les méfaits concrets de l'UE. On notera certes aussi avec plaisir une obsession anti-française des plus réjouissantes : les racines « burkiennes » de ce genre de raisonnement sont évidentes mais au total le propos se veut aussi démocratique et rationnel que possible pour qui croit dans les vertus du libre marché (mondial).

¹⁰⁰ Si l'on raisonne d'un point de vue italien par exemple, dire que les institutions de l'UE sont un lieu de corruption, comme le prétendent les listes Europa Transparent (Pays-Bas) ou Dr. H.P. Martin (Autriche), revient à remettre en question une mythologie, qui date au moins du Risorgimento, du meilleur gouvernement venu du nord face à la décadence méditerranéenne, et qui a présidé à soixante ans d'histoire politique italienne républicaine. De manière symétrique, les récits de corruption « en Europe » font souvent une large place à des acteurs venus d'Italie.

Tableau 3
Les forces eurosceptiques aux élections européennes de juin 2004

| <i>Pays/ Groupes au PE</i> | <i>NI</i> | <i>ID</i> | <i>UEN</i> | <i>« Core » du PE- PPE-PSE-ALDE</i> | <i>GUE/GYN Verts/ALE</i> |
|--|----------------------------|-------------------|------------|---|----------------------------------|
| Part d'eurosceptiques | 27/29 | 37/37 | 14/27 | 68/556 PPE 57/268 PSE 4 /200 ALDE 7/88 | 40/83 GUE 31/41 Verts 9/42 |
| Part du PE | 186 sur 732 | | | | |
| Autriche | FPÖ Liste H-P Martin | | | | |
| Belgique | Vl. Blok FN | | | | |
| Danemark | [FP] | JuniB | DF | | FolkB SF |
| Finlande | PS | | | SKL | SKP |
| France | FN MNR | MPF CPNT | RPF | MDC | PCF LO-LCR |
| Allemagne | REP NPD [DVU] | | | | PDS |
| Grèce | | LAOS | | | KKE SYN DHKKI |
| Irlande | | Un indépendant | | | GP [SP] SF |
| Italie | FT AS | LN | | | |
| Luxembourg | | | ADR | | Déi Link |
| Pays-Bas | LPF | SGP/CU | | | SP Groen Links Eur-Tra |
| Portugal | | | | CDS/PP | CDU ou PCP-PEV |
| Espagne | | | | | |
| Suède | | Liste de juin | | C | Vp MP |
| Royaume-Uni Dont Irlande du Nord | BNP DUP | UKIP | | CP | Greens SF |

| | | | | | |
|--------------------|---|-----------|--------------|-----------------------|--------------|
| Nouveaux membres | Europe centrale (référendum d'adhésion en 2003) | | | | |
| Tchéquie | [SPR-RCS] | NEZAVISLI | | ODS | KSCM |
| Hongrie | MIEP | | | Fidesz-MPSZ [FKGP] | Mp |
| Pologne | SO | LPR | PiS | PSL | |
| Slovaquie | LS-HZDS [SNS] | | | KDH SMER | KSS |
| Slovénie | SNS | | | | |
| Nouveaux membres | Pays baltes (référendums en 2003) | | | | |
| Lituanie | | | LDP VNDPS | DP | |
| Estonie | | | | KESK | |
| Lettonie | | | TB/LNNK | LSDSP | PCTVL ZZS |
| Nouveaux adhérents | Iles méditerranéennes à économie de marché stabilisée (référendums en 2003) | | | | |
| Malte | | | | MLP | |
| Chypre | | | | | AKEL |

De l'euroréalisme au souverainisme ?

Le discours eurosceptique

dans trois nouveaux Etats membres de l'Union européenne : la Pologne, la Hongrie et la République tchèque

Laure NEUMAYER

Comme dans les anciens Etats membres de l'Union européenne, une grande confusion sémantique entoure le terme « euroscepticisme » en Europe centrale. Cette notion floue est considérée comme polémique et rejetée par les acteurs politiques modérés. Les difficultés des transformations postcommunistes, la déception suscitée par la lenteur de l'élargissement et le sentiment de faiblesse face à l'Union européenne (UE) provoquent cependant une large diffusion des critiques de l'intégration européenne au cours des années quatre-vingt-dix. La pré-adhésion est marquée par le développement de positions partisans dites « euroréalistes », qui consistent à accepter l'intégration dans son principe mais à en critiquer les conditions. On adoptera ici une définition stricte de l'euroscepticisme, en tant que rejet total de la perspective d'adhésion à l'UE, en excluant l'approbation conditionnelle exprimée par les euroréalistes. Cette approche permet de saisir les variations perceptibles dans le degré de critique de l'intégration européenne selon les pays et au cours du temps.

En Europe centrale, les discussions sur l'intégration européenne connaissent en effet trois grandes phases à partir du « retour en Europe » mis en avant lors des changements de régime. En 1989, l'intégration européenne est avant tout considérée comme une rupture avec le bloc socialiste et toutes les formations politiques modérées y sont favorables (seuls les partis héritiers des anciens partis uniques adoptent une position ambiguë). Des conflits apparaissent après la formation des premiers gouvernements démocratiques, lorsque des organisations politiques aux identités plus affirmées élaborent des visions divergentes de l'intégration européenne. La critique du rapprochement avec la CEE est associée aux controverses sur les réformes politiques et la libéralisation des économies. La phase la plus tendue débute avec l'ouverture des négociations d'adhésion en mars 1998. Cette dernière période est marquée par

le succès croissant de l'euroréalisme, et les gouvernements sont critiqués pour leur gestion de ces discussions.

Après une lecture critique des principales interprétations théoriques dont ces discours critiques ont fait l'objet, ce chapitre s'interroge sur leur devenir lors des premières élections européennes : comment les acteurs politiques euroréalistes et eurosceptiques gèrent-ils le passage du statut d'*outsider* à *insider* des institutions communautaires, comment définissent-ils une offre politique pour ce scrutin inédit, comment tentent-ils d'influencer la composition du Parlement européen en nouant des alliances pré-électorales ?

1. Les ambiguïtés de l'eurocepticisme

Au cours des années quatre-vingt-dix, trois grandes visions de la construction communautaire s'affirment progressivement dans les pays d'Europe centrale étudiés ici. La perception libérale la considère comme une opportunité unique de libéralisation et de modernisation. L'« Europe » est comprise comme un ensemble de valeurs et de normes politiques, économiques et sociales dont la reprise est l'objectif ultime des transformations postcommunistes. Le courant conservateur défend une conception plus statique de l'Europe, fondée sur l'appartenance historique de l'Europe centrale à la civilisation chrétienne occidentale. Il dénonce souvent les lacunes et les risques de l'intégration européenne au nom du respect des identités et des souverainetés. Enfin, les héritiers des anciens partis communistes sont partagés entre une adhésion complète au modèle communautaire pour les formations converties à la social-démocratie, et la dénonciation de l'absence de dimension sociale de la construction européenne, pour les partis qui sont restés fidèles à l'idéologie marxiste et se disent « néocomunistes ». Ces développements ont donné lieu à plusieurs grandes interprétations du phénomène « eurosceptique », nourries par des approches théoriques divergentes.

A. L'eurocepticisme dans la littérature

Dans les Etats membres de l'UE, l'eurocepticisme est analysé à travers ses aspects idéologiques ¹, sa dimension institutionnelle ² ou encore selon une logique sociologique de « refus » et de « retrait » ³. Dans les pays candidats d'Europe centrale, on peut distinguer deux grandes perspectives : des typologies qui tendent à sous-estimer les fluctuations des attitudes partisans au sujet de l'intégration européenne, et des approches stratégiques qui prennent pleinement en compte les dimensions temporelle et institutionnelle des positionnements sur la construction communautaire ⁴.

1. Trois interprétations statiques des positionnements partisans sur l'Union européenne

La restructuration des systèmes de partis dans les pays postcommunistes est parfois envisagée sous l'angle de la réémergence de clivages sociopolitiques pré-communistes ⁵. Certains auteurs ajoutent au schéma rokkanien des lignes de division spécifiques, directement liées à l'expérience communiste : un clivage sur le régime qui oppose les « postcommunistes » et les « démocrates », et un clivage sur la réforme économique qui distingue les « ultra-libéraux » des partisans de « l'économie

sociale »⁶. Dans cette perspective, l'impact de l'intégration européenne est évalué à partir du degré d'autonomie de la thématique européenne par rapport aux lignes de fracture structurant les systèmes de partis nationaux.

Nombre d'études menées dans les pays membres de l'UE soulignent pourtant l'absence de division de type intégration/anti-intégration, qui correspondrait aux clivages des systèmes partisans nationaux ou seraient comparables dans plusieurs pays⁷. Dans une approche sartorienne, Peter Mair démontre que l'intégration européenne ne provoque aucun changement des « mécanismes » ni du « format » des systèmes partisans nationaux⁸. Selon Stefano Bartolini, la combinaison de la dimension « intégration européenne » avec d'autres lignes de fracture nationales invalide la dimension droite/gauche comme paradigme explicatif des alignements de type « intégration/refus de l'intégration »⁹. Les systèmes politiques auraient incorporé de manière singulière la dimension « intégration européenne » dans les compétitions politiques¹⁰.

Une thèse concurrente est avancée par le politologue György Márkus à propos de la Hongrie¹¹. Celui-ci affirme que le système politique hongrois est structuré par une division axiologique dont le rapport à la CEE constitue l'une des lignes de fracture. Un clivage nation/modernisation coïnciderait avec un clivage anti/pro-intégration. Dans cette optique, les partis libéraux « modernisateurs » sont réputés « pro-européens » et les partis conservateurs « nationaux » sont dits « eurosceptiques »¹². Or l'hypothèse de liens stables entre offres idéologiques et positionnements partisans envers l'intégration européenne est réfutée par une analyse empirique plus large, s'étendant sur trois pays et l'ensemble des années quatre-vingt-dix. Les correspondances entre offres politiques et positionnements européens varient dans le temps et selon les pays, y compris pour les partis sociaux-démocrates, dont les positions pro-intégration sont exprimées de manière plus ou moins précoce selon les cas¹³.

Une typologie alternative dégage trois grands pôles de positionnements partisans, et présente les débats sur l'intégration européenne sous la forme d'un triangle comprenant une minorité pro-intégration, une minorité anti-intégration et une majorité en faveur d'une « Europe des nations »¹⁴. Or si l'on se place à un instant donné (en l'occurrence en 2004), on constate que ces trois pôles sont très hétérogènes.

| | | |
|-----------------------------|----------------------------------|------------------------|
| Pôle pro-intégration | Libéralisme | SZDSZ, UW, US, PO |
| | Social-démocratie | MSZP, SLD, ČSSD |
| | Démocratie chrétienne | KDU-ČSL |
| Pôle « Europe des nations » | Conservatisme libéral | FIDESZ-MPP, ODS |
| | Conservatisme traditionaliste | MDF, PIS, FKGP, PSL |
| | Démocratie chrétienne/ agrarisme | |
| Pôle anti-intégration | Extrême gauche | MP, KSČM |
| | Extrême droite | MEP, Républicains, LPR |

Outre les difficultés de classement des partis dans ces catégories idéologiques homogénéisantes, on constate que certains courants se retrouvent simultanément dans

des pôles différents – comme la démocratie chrétienne, à la fois représentée parmi les attitudes pro-intégration et euroréalistes. Cette présentation tripolaire, qui constitue un argument supplémentaire contre la thèse du clivage sociopolitique, ne fournit pour autant aucune clé d'interprétation alternative.

Une troisième typologie distingue un euroscepticisme « *hard* », qui s'oppose à l'idée d'intégration supranationale, et un euroscepticisme « *soft* », qui dénonce les modalités de fonctionnement de l'UE actuelle¹⁵. Cette sous-catégorie comprend soit la critique de politiques spécifiques, soit la critique de la construction communautaire sur la base de « l'intérêt national »¹⁶. Une telle approche donne une définition extrêmement large de l'euroscepticisme, qui comprend des partis pouvant exprimer des critiques sur un point précis de l'intégration européenne tout en y étant globalement favorables. De plus, la distinction entre les dimensions « *soft* » et « *hard* » manque souvent de clarté en pratique : comment savoir si un refus d'une politique étrangère et de sécurité commune, par exemple, au nom de la critique de ses modalités, ne signifie pas un rejet plus profond de l'intégration européenne ? Le manque de précision de ces deux catégories et leur négligence de la variable temporelle conduisent à sous-estimer la composante stratégique des positions partisans au sujet de la construction communautaire.

2. *L'usage stratégique des questions européennes*

Dans les trois pays étudiés ici, les grands courants de pensée défendent des visions opposées de la construction communautaire et l'enjeu européen est révélateur de leurs divergences idéologiques. Toutefois chaque parti, loin de constituer une entité monolithique, est une organisation reposant sur l'affrontement permanent entre des éléments aux intérêts différents, qui peuvent diverger dans leurs approches de l'intégration européenne. La dynamique des positionnements partisans sur l'intégration européenne doit en outre être interprétée par rapport aux propriétés des compétitions politiques et aux comportements stratégiques qu'elles déterminent, pour ce qui concerne notamment la création d'identités politiques dans un environnement partisan concurrentiel, et les jeux entre les gouvernements et leurs oppositions.

Le soutien à l'intégration européenne, en tant que symbole d'adhésion à l'économie de marché et au pluralisme politique, est considéré comme une condition de participation à la vie politique démocratique en Europe centrale après 1989. Une attitude pro-intégration est initialement un *thème normatif*¹⁷ dans la définition des identités partisans et une norme régissant les comportements politiques. S'il constitue une source importante de légitimité, le soutien à l'entrée dans l'UE représente aussi une contrainte pour les acteurs, car les partis proposant des options alternatives à l'adhésion sont stigmatisés. Cependant les acteurs politiques utilisent aussi la thématique européenne pour accumuler des ressources politiques, se distinguer de leurs concurrents et obtenir des succès électoraux. Les positionnements sur l'intégration européenne, en tant que ressource politique tirée d'une arène externe, sont utilisés dans les arènes internes. Si une attitude pro-intégration reste une *règle normative* tout au long de la pré-adhésion, l'euroréalisme devient une *règle pragmatique* du jeu politique¹⁸. Par conséquent, la position des formations politiques dans le système partisan constitue une variable déterminant la forme de leur éventuelle

opposition à l'intégration européenne. Les partis extrémistes n'ont aucune raison de ne pas être hostiles à l'UE, puisque cela renforce leur critique du système politique et économique postcommuniste, et constitue un vecteur de différenciation par rapport aux partis modérés. Cette position provoque en retour un ostracisme. Le rejet total de l'intégration européenne est donc une ressource de distinction pour les formations situées à la marge des systèmes partisans.

L'approche développée par Paul Taggart permet justement de relier les dimensions institutionnelle et idéologique de la critique de l'intégration européenne¹⁹. Sur le plan idéologique, deux variables définissent l'offre politique eurosceptique. La première, la « politique identitaire », oppose ceux qui conçoivent la nation comme la source et le mode d'expression de l'identité, à ceux qui se conçoivent de manière plus globale comme « européens » ou « citoyens du monde ». La seconde opposition concerne une orientation plutôt « collective » ou « individualiste », selon que l'individu dérive en grande partie de la communauté ou que la communauté est conçue comme une simple agrégation d'individus. Selon leur orientation idéologique principale, les partis peuvent être placés sur un schéma quadripolaire comprenant un axe individuel/communautaire, et un axe global/national, en faisant l'hypothèse suivante : plus une idéologie se rapproche de l'orientation « nationale » et « communautaire », moins elle est favorable à l'intégration européenne. L'euroscepticisme proviendrait principalement des orientations « nationale-communautaire » et « globale-communautaire », avec le quart « national-individuel » comme force d'appoint.

Dans les pays étudiés ici, la critique de l'intégration européenne est surtout le fait des partis « communautaires » et « nationaux ». En outre, aucun parti n'est créé dans le but unique de défendre une position sur l'UE. Et seuls les partis extrémistes ont des positions eurosceptiques. Les questions européennes produisent en effet trois grandes divisions sur les scènes politiques d'Europe centrale après 1989. Dans un premier temps, elles séparent les formations créées après la chute du communisme ou issues des mouvements dissidents, des successeurs des anciens partis uniques. Cette démarcation perd de sa force lorsque ces derniers, devenus sociaux-démocrates, s'investissent dans la promotion de l'intégration européenne. En second lieu, la thématique européenne distingue les formations qui ont une vocation gouvernementale des partis extrémistes. Enfin, les différents partis de gouvernement s'affrontent au sujet de la future adhésion, tout en oscillant entre l'instrumentalisation des questions européennes et la collusion. Cet usage délicat des questions européennes dans les jeux politiques explique le succès des positions euroréalistes adoptées par de nombreux partis conservateurs, ainsi que la marginalité des positions eurosceptiques.

B. La critique de l'intégration européenne pendant la pré-adhésion

Sur le plan du discours, la critique de l'intégration européenne en Europe centrale présente des points communs avec celle qui est développée dans les Etats membres au sujet du déficit démocratique de l'UE, de la croissance d'une bureaucratie jugée tentaculaire, ou encore de la disparition programmée des identités et des cultures nationales. Le statut de pays candidat introduit aussi des spécificités – la dénonciation de la déloyauté de l'UE et de la dépendance envers l'Europe occidentale, ou encore la revendication d'un « droit d'inventaire » au sujet d'une construction européenne

que les pays postcommunistes, pour des raisons historiques, n'ont pas contribué à forger. Cependant les affrontements partisans sur l'UE sont aussi structurés de manière spécifique dans chaque pays, selon les lignes de conflit qui traversent les scènes politiques – au sujet de la protection de la diaspora magyare en Hongrie, des questions religieuses en Pologne, et des controverses au sujet du libéralisme en République tchèque.

En s'inscrivant dans l'approche développée par Paul Taggart, on distinguera trois types de critique de l'intégration européenne : un euroréalisme « conservateur », de type « national-communautaire » ou « national-individuel », un euroscepticisme « extrémiste » qui reprend les thèmes « nationaux-communautaires » sur un mode radical, et enfin un euroréalisme « global-communautaire », qui est l'apanage des partis néocommunistes.

1. L'euroréalisme conservateur

Les partis conservateurs cherchent à profiter du consensus populaire en faveur de l'intégration à l'UE, mais ils tirent aussi leur légitimité et leurs succès électoraux de la défense de la cause nationale. Par conséquent, la plupart d'entre eux soutiennent l'intégration européenne « à condition que l'intérêt national soit protégé ». Leurs visions de la construction communautaire ont trois grands points communs. En premier lieu, les formations conservatrices privilégient une « voie nationale » par rapport à une intégration à l'UE parfois présentée comme un « rattrapage » de l'Europe occidentale. En second lieu, elles redoutent les conséquences néfastes de l'intégration européenne pour les souverainetés, les cultures et les identités nationales. Ces termes, définis de manière vague, reviennent constamment dans leurs discours. Leur troisième critique concerne la politique communautaire d'élargissement. Les représentants de ces courants refusent une adhésion « à n'importe quel prix » et souhaitent que les pays candidats ralentissent leur « marche forcée » vers l'UE. Ils exigent un fort soutien économique et financier de l'UE et interprètent les conflits intervenus dans les négociations d'adhésion comme un signe de déloyauté de cette dernière. Les partis conservateurs contestent aussi certains aspects de la construction européenne qu'ils sont forcés d'accepter en tant que partie intégrante de l'acquis communautaire. Des différences apparaissent ici entre deux grands courants de pensée – les agrariens et les traditionalistes d'une part, qui mettent en avant des arguments « nationaux-communautaires », et les conservateurs libéraux d'autre part, qui avancent des critiques « nationales-individuelles ».

L'idéologie composite des partis agrariens polonais PSL (parti paysan polonais) et hongrois FKGP (parti des petits propriétaires hongrois) repose sur l'interventionnisme étatique et la promotion des intérêts de la paysannerie, ainsi que sur des positions conservatrices en matière de mœurs. Ils possèdent aussi un courant démocrate chrétien. Leur diversité idéologique se traduit par l'absence de position tranchée sur l'intégration européenne : leurs représentants affirment que leur décision finale dépendra de l'équilibre entre les coûts et les bénéfices de l'intégration. Ils approuvent certains aspects du modèle communautaire – comme les subventions à l'agriculture, mais en critiquant d'autres – comme la libre circulation des capitaux. Par ailleurs, les partis agrariens critiquent l'idée « d'Europe des régions » au nom de l'unité

nationale. Les formations traditionalistes comme le pis (Droit et Justice) en Pologne et le MDF (Forum démocratique hongrois) en Hongrie, font de la famille, de la religion et des traditions nationales leurs références fondamentales. Leurs représentants critiquent l'UE pour son matérialisme et son mépris des identités nationales. Ils dénoncent aussi la perte de souveraineté consécutive à l'intégration européenne et le caractère « fédéraliste » du traité de Maastricht, qui mènerait progressivement au démantèlement de l'Etat nation.

Les partis conservateurs-libéraux comme l'ODS (parti civique démocratique) en République tchèque et le FIDESZ (Alliance des Jeunes démocrates) en Hongrie, qui se rattachent au néoconservatisme anglo-saxon, défendent un ordre social spontané, organisé par le marché et fondé sur l'efficacité économique. Leur conception « réaliste » des relations internationales, en tant que rapports de force entre les différentes puissances, correspond à une vision libre-échangiste et intergouvernementale de l'intégration européenne proche de celles des conservateurs britanniques – ils approuvent pleinement le marché unique mais sont réticents à toute intégration politique. Ils dénoncent aussi la bureaucratie communautaire et le déficit démocratique de l'UE. Enfin, ces hommes politiques critiquent l'interventionnisme constitutif de « l'économie sociale de marché » européenne, qu'ils considèrent comme une « troisième voie » illusoire entre socialisme et capitalisme. On lit par exemple dans le « manifeste de l'eurorealisme tchèque » adopté par le parti ODS en 2001 :

« Le but vers lequel nous tendrons après l'adhésion est une Europe des Etats nations, fondée sur le partenariat volontaire. Nous considérons le marché unique comme le noyau actuel et futur de l'intégration, et pour les autres domaines (...) nous nous prononçons pour une structure flexible, à plusieurs vitesses. Nous souhaitons un fonctionnement et un contrôle démocratique des organes de l'UE et un renforcement (et non un affaiblissement) des institutions composées des représentants des Etats membres » ²⁰.

2. *L'eurosepticisme extrémiste*

Les formations d'extrême droite assimilent l'Union européenne au libéralisme triomphant, à la perte de souveraineté et à l'affaiblissement de l'identité nationale. Elles voient dans la coopération régionale une alternative à l'adhésion à l'OTAN et à l'UE. Enfin, elles établissent volontiers une équivalence entre l'uniformisation des cultures pendant la période communiste et l'influence de l'UE sur les communautés nationales. Leur eurosepticisme, fortement ancré dans les référents anti-européens hérités de l'histoire nationale et reposant sur des revendications particularistes, diffère toutefois dans son argumentaire de pays à pays. La formation antisémite et xénophobe hongroise MIÉP (parti hongrois de la justice et de la vie) dénonce ainsi le bloc « judéo-bolchévo-libéral » qui domine la Hongrie, et voit dans l'UE le symbole de la mondialisation économique et culturelle qui asservit le pays. Il exige aussi la réunification de la nation hongroise, et n'hésite pas à qualifier l'adhésion à l'UE de « nouveau traité de Trianon ». En République tchèque, la germanophobie occupe une place centrale dans l'idéologie du parti républicain, le SPR-RSČ. Cette formation,

qui souligne l'antagonisme « séculaire » entre Tchèques et Allemands, rejette une entrée dans l'UE comprise comme l'acceptation de la domination de ce grand voisin.

En Pologne, la culture anti-européenne repose sur deux éléments : le fondamentalisme religieux et le nationalisme défensif. Les groupements d'extrême droite qui voient le jour entre 1998 et 2001 autour de l'ancien membre de Solidarité Jan Łopuszański, sous le nom de PP (Entente polonaise) puis de LPR (Ligue des familles polonaises), se distinguent par la radicalité de leur militantisme anti-intégration. L'Entente polonaise rejette toute distinction entre droite et gauche pour opposer « ceux qui travaillent à la disparition progressive de la Pologne » à ceux qui veulent au contraire « maintenir et renforcer l'indépendance de l'Etat et la souveraineté de la nation polonaise ». Une profonde critique des transformations postcommunistes et une dénonciation de la décadence morale d'un Occident déchristianisé accompagnent ses appels à la « lutte pour le maintien de la conscience polonaise ». Ce parti présente l'UE comme un outil de « liquidation progressive des Etats nations », dans le but de créer une « superpuissance multiethnique ». Il propose comme alternative une coopération entre partenaires égaux et la mise en place d'un système de sécurité régional. Son programme politique de 1999 est très clair : « Nous refusons le projet d'intégration à l'Union européenne, car il mène à la liquidation de l'indépendance de la Pologne et à la disparition de la souveraineté de la nation polonaise dans son propre Etat » ²¹.

3. *L'euroéalisme « global-communautaire »*

Les questions européennes jouent un rôle crucial dans la reconversion des formations héritières des anciens partis uniques, qui ont besoin après 1989 de prouver leur adhésion au nouveau régime. Après certaines hésitations, les partis polonais SLD (Alliance de la gauche démocratique) et hongrois MSZP (parti socialiste hongrois) affirment leur proximité idéologique avec le modèle communautaire et deviennent de fervents partisans de l'entrée dans l'UE. Ce soutien à l'adhésion témoigne de leur « social-démocratisation » et leur permet de revenir au pouvoir. Dans les Pays tchèques en revanche, la refondation idéologique du KSČM (parti communiste de Bohême Moravie) repose sur une stratégie « néocommuniste » ²². Tout en acceptant les principes démocratiques, cette formation reste largement fidèle à l'idéologie marxiste et se présente comme « le parti des exclus » et des déçus des transformations ²³. Son identité politique est centrée sur le rejet du capital étranger, une vision étatiste de l'économie et le refus de l'adhésion à l'OTAN. Mais ce parti a les plus grandes difficultés à prendre position sur la thématique européenne.

Lors de son congrès de 1990, le KSČM critique le capitalisme et insiste sur le maintien des liens avec l'URSS et le monde slave. Il ne s'oppose toutefois pas à l'adhésion à la CEE, qui n'est pas mentionnée dans le document adopté à cette occasion ²⁴. Après avoir évité de prendre position, ses dirigeants modèrent leurs positions anti-intégration en préconisant la refonte du modèle communautaire dans un sens plus social. A partir de 1998, le parti communiste propose d'améliorer le modèle communautaire pour promouvoir une coopération internationale « fidèle à la tradition internationaliste de gauche ». Le document adopté lors de son congrès de 1999 reflète l'ambiguïté de sa position : sans rejeter l'entrée dans l'UE, il dénonce « le caractère impérialiste de la conception capitaliste de la globalisation » et propose de

repousser l'adhésion, afin de rejoindre l'Union comme un partenaire à part entière et pas comme « un territoire ouvert à la colonisation économique »²⁵. Le KSČM réclame un « vrai bilan » des coûts et des bénéfices de l'intégration à l'UE avant de décider de l'adhésion. Le parti est en effet divisé : si son aile libérale accepte l'entrée dans l'UE tout en mettant en garde contre le choc social que provoquerait une adhésion mal préparée, sa direction est bien plus réticente. Le KSČM se refuse par conséquent à donner des consignes de vote claires lors du référendum de ratification de l'entrée dans l'UE en juin 2003 : il appelle à « un « non » provisoire » du fait du caractère désavantageux des conditions d'adhésion.

2. La critique de l'intégration européenne lors des élections de juin 2004

Les élections européennes de juin 2004 sont précédées en Hongrie, en Pologne et en République tchèque par des campagnes électorales mornes, qui tranchent avec la mobilisation partisane et gouvernementale qui caractérisait les référendums de ratification des traités d'adhésion au printemps 2003. En outre, les questions européennes passent au second plan par rapport aux crises politiques qui touchent des gouvernements sociaux-démocrates arrivés à mi-mandat. Peu de visions précises de l'intégration européenne ou de l'avenir de l'UE sont présentées aux électeurs – les rares partis qui élaborent des programmes détaillés œuvrent peu pour leur diffusion. Les élections européennes sont avant tout présentées comme des tests « grandeur nature » de la popularité des différentes formations politiques.

En Pologne, le Premier ministre Leszek Miller a en effet démissionné dès le 2 mai 2004, et le candidat à sa succession Marek Belka n'a pas reçu l'investiture du parlement le 14 mai. Les tractations parlementaires se poursuivent pour trouver un chef de gouvernement et la presse spéculé sur d'éventuelles élections anticipées. En Hongrie, un déficit budgétaire important, des réformes radicales de la protection sociale et une tentative avortée de privatisation des hôpitaux ont érodé la confiance de la population envers le gouvernement. Lors du lancement de la campagne électorale en février 2004, le parti d'opposition FIDESZ produit un programme de cent vingt pages, alors que les autres formations proposent des manifestes européens de quelques pages. Les acteurs politiques centrent leurs débats sur des thèmes de politique interne – le FIDESZ tente ainsi de lancer une « pétition nationale » contre la privatisation, le chômage et l'augmentation des prix des médicaments. Il critique le bilan gouvernemental du parti socialiste MSZP et place sa campagne européenne sous le slogan « Emplois, logements, sécurité ». Le parti socialiste, sur la défensive, se concentre sur la réponse aux accusations du FIDESZ au sujet de sa politique intérieure.

Le traitement des questions européennes lors du scrutin de juin 2004 s'inscrit à double titre dans la continuité de la pré-adhésion : les campagnes portent avant tout sur l'expérience de l'appartenance à l'UE et sont dominées par les arguments euroréalistes des partis conservateurs, qui sont dans l'opposition et critiquent les conditions d'adhésion. La nouveauté des élections réside dans l'accent mis sur les biographies des candidats au détriment des programmes électoraux, et dans le succès de groupes politiques nouvellement créés ou qui réussissent, grâce aux enjeux européens, une seconde percée sur la scène politique.

Les débats sont placés sous le signe de la défense des intérêts nationaux dans l'UE. Une évaluation économique de l'adhésion prédomine dans les programmes électoraux, qui rivalisent de promesses quant à la capacité des futurs élus à faire profiter le pays des fonds communautaires. Comme le dit clairement le candidat du parti polonais conservateur PIS (Droit et justice), le PIS est « un parti qui est content que la Pologne soit dans l'UE, mais qui n'est pas satisfait de la place qu'occupe notre pays en Europe. Nous voulons plus d'argent des fonds structurels, plus d'influence de la Pologne sur les décisions dans l'UE, et nous voulons que la Pologne soit mieux préparée à l'absorption des fonds de l'Union »²⁶.

De même en Hongrie, le FIDESZ et le MSZP trouvent des points de convergence autour de positions défensives en matière de budget communautaire (chaque parti souhaite des transferts financiers importants vers la Hongrie et dénonce la violation du Pacte de stabilité par « de grands Etats membres »), et dans les questions institutionnelles (le principe « un pays-un commissaire » et la « double majorité » au Conseil des ministres). Ils souhaitent également œuvrer à la protection des minorités nationales dans l'UE. Le FIDESZ ajoute à ces objectifs la défense d'« une Europe à une seule vitesse », l'égalité de traitement des Hongrois par rapport aux autres ressortissants communautaires, ainsi que la protection des exploitations agricoles et des PME. Les représentants socialistes mettent l'accent sur la levée des restrictions à la libre circulation des travailleurs, la poursuite de l'élargissement et la lutte contre la pauvreté. Enfin, les deux grands partis envisagent de créer des mécanismes de coopération entre les députés hongrois appartenant à différents groupes politiques au Parlement européen.

Au cours des campagnes, les partis euroréalistes et eurosceptiques nouent ou renouent des liens avec des formations politiques de l'UE idéologiquement proches. Au nom de l'Union pour l'Europe des nations, Charles Pasqua s'associe au parti conservateur polonais PIS (Droit et justice) pour signer une « déclaration commune ». Celle-ci appelle l'Union européenne au respect des traditions chrétiennes et des identités nationales, à la solidarité entre anciens et nouveaux membres, et rejette la création d'un « super Etat fédéral ». Elle refuse également toute constitution européenne qui primerait sur les constitutions nationales²⁷. De son côté, le Front national entretient des liens avec le parti d'extrême droite hongrois MIEP et les « Républicains » tchèques. En mai 2004, Jean-Marie Le Pen se rend par exemple à un meeting du dirigeant des Républicains Miroslav Sládek, dont il loue le combat politique en établissant l'équivalence suivante entre le communisme et l'intégration européenne : « Ce que vous avez rejeté à juste titre en 1989, le rôle dirigeant du parti communiste, est aujourd'hui remplacé par le rôle dirigeant de la Commission de Bruxelles. Vous vous êtes battus pour retrouver une souveraineté pleine et entière. Aujourd'hui on exige à nouveau que vous y renonciez au profit d'un nouvel empire anonyme, qui est dans les mains d'un groupe d'individus armés de règlements et de lois confus, et de sanctions financières – la Commission européenne de Bruxelles. (...) L'Union européenne n'est rien d'autre que le cheval de Troie des grandes entreprises multinationales, qui veulent diriger le monde »²⁸. De l'autre côté du spectre politique, le KSČM met en avant ses liens avec le parti communiste français et le groupe politique GUE/NGL, où siègent ses observateurs au Parlement européen.

A. Les argumentaires euroréalistes

Les partis eurosceptiques se présentent à des élections pour une institution dont ils dénoncent la légitimité, après avoir appelé à rejeter l'adhésion lors des référendums de 2003. Cependant, seule une extrême minorité d'entre eux boycotte ces élections. Les candidats euroréalistes présentent le scrutin européen comme un second référendum ou comme l'occasion de se prononcer sur le premier mois d'appartenance à l'UE. Ils affirment aussi leur volonté de « changer l'Union européenne de l'intérieur » – soit pour créer une « Europe des nations », soit pour renforcer la dimension sociale de l'UE.

Cette position ambiguë est parfaitement illustrée par le parti tchèque ODS (parti civique démocratique), qui tente de rassembler les opposants comme les partisans de l'adhésion sous le slogan « Les mêmes chances pour tous / Une chance bleue pour l'Europe » et dont le spot télévisé est le suivant :

« Avez-vous voté pour l'entrée dans l'UE ? Ou alors, étiez-vous contre ? Le fait est que nous y sommes. Que cela vous plaise ou non, nous faisons maintenant partie d'une entité où le Parlement européen joue un rôle important. C'est vous qui déciderez si nous aurons une position forte au parlement ou non. C'est vous qui déciderez si nous deviendrons un partenaire à part entière ou non. Nous voulons avancer la tête haute. Nous voulons, pour la République tchèque et ses citoyens, des droits et des obligations semblables à ceux des autres. Nous voulons les mêmes chances pour tous. Les élections au PE concernent chacun de nous ! ».

De même, le KSČM (parti communiste de Bohême Moravie) justifie tant bien que mal sa participation aux élections :

« Le KSČM considère les conditions de l'entrée de la République tchèque dans l'UE comme défavorables dans de nombreux domaines. Mais notre position au sujet des élections au Parlement européen découle de la situation créée par le référendum sur l'entrée de la République tchèque dans l'UE de 2003. Les problèmes de l'Europe, et pas seulement des pays de l'UE, deviennent objectivement les problèmes de la République tchèque et de même, les objectifs à long terme du KSČM seront de s'unir dans de nombreux domaines (...) aux luttes politiques de gauche et aux autres initiatives orientées dans un sens social. C'est pourquoi le KSČM s'efforcera d'avoir une représentation aussi importante que possible au PE et dans ses groupes de gauche actifs. A travers un point de vue critique sur le processus et la forme de ce qu'on appelle la constitution européenne, vers la possibilité pour la République tchèque d'influencer l'action de l'UE, le KSČM invite par son programme à partager les solutions positives aux questions complexes de la coopération sociale, démocratique et pacifique des pays européens »²⁹.

I. La critique des conditions d'adhésion : des Etats membres « de seconde catégorie » ?

Les partis euroréalistes critiquent les traités d'adhésion signés par les gouvernements sociaux-démocrates, et en particulier les périodes de transition exigées par l'UE dans le cas de la PAC et de la libre circulation des travailleurs. Le parti polonais PIS dénonce même « les conditions d'adhésion négociées par ceux qui voulaient travailler dans l'UE » : son candidat Michał Kamiński considère que les fonctionnaires

polonais qui travaillent désormais dans les institutions communautaires ont accepté des clauses défavorables dans la perspective de leurs carrières futures, et qu'il y a là un « conflit d'intérêts »³⁰.

Le parti radical paysan polonais Samoobrona demande ainsi une complète renégociation des conditions de l'adhésion, et dans le cas contraire, le retrait du pays de l'UE :

« L'adhésion à l'Union européenne dans des conditions d'égalité, de partenariat, pourrait être avantageuse pour la Pologne. Mais l'entrée dans l'UE aux conditions négociées condamne durablement la Pologne à un rôle d'Etat de troisième ordre. De pays qui, de manière postcoloniale, fournira de jeunes cadres pour travailler dans les sociétés vieillissantes de l'UE et un marché pour les surplus produits dans l'UE. (...) Selon les conditions négociées, la Pologne sera un contributeur net permanent de l'UE, c'est-à-dire que nous, avec nos moyens limités, nous devons financer les économies de l'Allemagne, de la France, de l'Italie, de l'Angleterre et d'autres pays de l'UE. La renégociation des conditions d'adhésion est nécessaire dans cinq domaines :

- quotas de production – il ne peut y avoir d'accord sur une limite de la production dans les secteurs de l'agriculture, de la pêche, des mines, des aciéries et de l'énergie ;
- vente de terres – pour des raisons historiques et économiques, il ne peut y avoir d'accord sur la vente de terres aux étrangers ;
- paiements directs aux agriculteurs – seulement des paiements directs pleins dès la première année de l'adhésion, selon des quotas de production renégociés ;
- libre circulation des travailleurs – dès le premier jour de l'adhésion ;
- politique économique – rendre à la Pologne le droit de mener sa propre politique économique, de manière active, y compris en matière fiscale, monétaire, structurelle et régionale »³¹.

2. *La perte de souveraineté et le refus de la constitution européenne*

Les partis eurosceptiques critiquent la constitution européenne en tant que symbole d'une Europe fédérale et de la disparition des souverainetés. Le parti extrémiste polonais LPR (Ligue des familles polonaises) remet par exemple au goût du jour son slogan du référendum, « Hier Moscou, aujourd'hui Bruxelles », et en forge un second : « Pour que la Pologne soit la Pologne, même dans l'UE ». Le parti dénonce l'adoption d'une constitution européenne présentée comme un premier pas vers un « super Etat européen ». Son candidat Cyprian Gutkowski justifie la participation du parti aux élections en recourant à la thématique de l'intérêt national : « Nous étions contre l'intégration. Pourquoi sommes-nous quand même candidats ? Pour qu'en Europe on entende une voix polonaise forte. Nous voulons nous battre pour l'intérêt national polonais. Nous voulons créer un bloc puissant d'opposants à la fédération, pour empêcher l'adoption de la constitution et interrompre la régionalisation qui détruit l'unité du pays »³².

Le vice-président du parti conservateur traditionaliste *pis* (Droit et justice), Kazimierz Michał Ujazdowski, en appelle quant à lui à un retour « à la réflexion en termes d'intérêt national, de renforcement des structures internes des Etats et de remise en question de l'idéologie de l'euro-enthousiasme. Nous parlons aussi dans notre programme d'un retour aux sources de l'intégration européenne, à la vision de l'UE élaborée par les pères fondateurs : la vision d'une Europe chrétienne, solidaire et

fondée sur le partenariat. Le pis est une formation qui rappelle ces valeurs, qui sont à la base de l'intégration européenne et sont aujourd'hui menacées par les tendances hégémoniques et égoïstes de certains pays européens »³³. La volonté de construire une « Europe des nations » et de maintenir les financements communautaires existants est un point commun des partis traditionalistes. Cependant, les contextes politiques internes donnent aussi des nuances spécifiques aux critiques euroréalistes.

3. *Spécificités nationales de l'euroréalisme : les cas polonais et tchèque*

En Pologne, les élections européennes s'accompagnent de fortes tensions dans les relations avec la France et l'Allemagne, dues au soutien polonais à l'intervention américaine en Irak et à l'échec du sommet de Bruxelles de décembre 2003 au sujet de la constitution européenne. Le gouvernement polonais critique deux points du texte constitutionnel : le calcul de la majorité qualifiée au Conseil des ministres, jugé défavorable par rapport à celui prévu par le traité de Nice de 2000, et l'absence de référence aux racines chrétiennes de l'Europe dans son préambule. Le gouvernement est très largement critiqué par l'opposition pour sa recherche de compromis en matière de constitution de l'UE – comme l'illustre le succès du slogan « Nice ou la mort », lancé par le chef d'un parti libéral pourtant très favorable à l'intégration européenne, le po (Plate-forme citoyenne). Pendant la campagne, son président Jan Rokita se place ainsi sur la défensive face aux autres Etats membres de l'UE :

« Un conflit au sujet du traité constitutionnel nous attend, dans lequel nous ne voulons pas renoncer aux conditions de notre présence dans l'UE définies à Nice. Il y aura un conflit sur le budget 2007-2013, et nous voulons faire pression sur la Commission européenne, contre quelques pays de l'UE riches et égoïstes, pour que ce budget ne baisse pas. Le troisième conflit concernera l'initiative franco-allemande d'harmonisation des fiscalités, que nous refusons. La force de la représentation de po sera décisive pour toutes ces questions qui concernent l'intérêt polonais dans l'UE. Le po est le seul parti polonais qui fera partie du groupe majoritaire au PE, le parti populaire européen »³⁴.

Le parti pis est l'une des rares formations polonaises à publier un programme européen assez détaillé, qui porte le titre de « déclaration de Cracovie » et s'organise autour de trois axes : la création d'une « Europe solidaire » comportant des transferts financiers élevés des pays membres les plus prospères vers les moins développés, la « défense de la vérité historique » au sujet des racines chrétiennes du continent, et une critique de la constitution européenne au nom d'une vision inter-gouvernementaliste de l'intégration européenne. Il attaque de la manière suivante le projet de constitution :

« Nous n'acceptons pas le soi-disant « compromis » en matière de constitution européenne que veulent la gauche et ses partisans. Nous rappelons une fois encore les conditions qui doivent être remplies pour que le traité constitutionnel n'affaiblisse pas la position économique et politique de la Pologne :

- maintien de la position de la Pologne dans l'UE définie par le traité de Nice ;
- confirmation du caractère chrétien de la culture et de la civilisation européennes dans le préambule de la constitution ;
- précision des règlements qui donnent au droit communautaire une primauté sur la constitution polonaise ;

- maintien de l'unanimité pour tous les changements apportés à la constitution européenne ;
- protection de la souveraineté de notre République en politique étrangère ;
- préservation de l'OTAN comme l'institution fondamentale garantissant la sécurité de l'Europe ;
- maintien de l'indépendance – dans le cadre du marché unique – de la politique économique polonaise »³⁵.

En République tchèque, les positions euroréalistes sont profondément ancrées dans le parti ODS. Trois éléments définissent l'orientation idéologique de cette formation : l'interprétation du communisme comme « un ordre non naturel », la volonté de revenir aux valeurs précommunistes par une rupture totale avec le passé, et la promotion du marché comme valeur nationale. L'ODS dénonce la « fétichisation » de l'UE et la dissolution des Etats nations entre Bruxelles et les régions. Les prises de position de ses dirigeants lors des élections européennes font écho à celles de Václav Klaus, qui était à la tête du parti avant de devenir président de la République en février 2003 et dénonçait la « perte d'indépendance » du pays quelques jours avant l'échéance du 1^{er} mai 2004³⁶.

L'ODS adopte une position critique envers les modalités de la construction européenne sur le plan des institutions comme des politiques communes. Afin de défendre au mieux les intérêts du pays face à ses partenaires, il propose à ses électeurs un « décalogue des devoirs majeurs de l'ODS au Parlement européen.

- « 1. Nous voulons éliminer rapidement les conditions inégales dans certains domaines (par exemple la libre circulation des personnes et des services, les paiements à nos agriculteurs, la participation au système Schengen) définies lors des négociations d'adhésion à l'UE.
2. Nous approuverons seulement un traité constitutionnel de l'UE qui ne détériorerait pas notre position dans l'UE par rapport à la situation garantie par notre traité d'adhésion à l'UE.
3. Nous prônerons toujours des lois européennes simples et claires à la place de torrents de directives et de règlements, qui vont dans le sens d'une régulation excessive et d'une croissance de la bureaucratie européenne.
4. Nous voulons que l'Europe et l'Amérique du Nord ne se fassent pas concurrence sur le plan politique et celui de la sécurité, mais coopèrent étroitement pour que l'OTAN reste le pilier des relations transatlantiques.
5. Nous soutiendrons le renforcement des capacités d'action de l'UE dans la lutte contre le terrorisme international, sans toutefois restreindre plus que nécessaire les libertés individuelles des citoyens, et sans bureaucratie supplémentaire.
6. Nous nous efforcerons de promouvoir des réformes fondamentales de la politique agricole commune de l'UE, qui discrimine nos agriculteurs, est défavorable aux consommateurs et distord le marché unique de l'UE.
7. Nous voulons conserver la politique fiscale, y compris les systèmes de santé, de protection sociale et de retraite, dans les compétences exclusives des institutions nationales (le gouvernement et le parlement) parce que leur harmonisation au niveau européen n'est pas dans l'intérêt de la République tchèque.
8. Nous travaillerons à un partage raisonnable et effectif, sans gaspillage ni augmentation, des fonds issus du budget communautaire, auquel contribuera aussi, en fin de compte, la République tchèque.

9. Nous soutenons une utilisation sensée des moyens financiers venant des fonds de l'UE, en particulier pour les projets de développement des régions, des villes et des villages, pour la construction d'infrastructures de transports et pour la protection de l'environnement.
10. Nous collaborerons au Parlement européen avec sa fraction la plus importante, le PPE-DE, mais nous agirons toujours d'abord selon les intérêts de la République tchèque »³⁷.

Dans la lignée de sa dénonciation du manque de dimension sociale de l'UE et de l'inégalité de fait entre ses Etats membres, le KSČM développe cinq revendications :

- « 1. Nous sommes pour une coopération démocratique et sur un pied d'égalité.
2. Une Europe de la solidarité, des droits sociaux et de l'égalité.
3. Nous voulons une Europe productive sur le plan économique, une Europe du développement durable, qui protège l'environnement.
4. Nous sommes pour une Europe ouverte sur le monde, une Europe de la paix et de la coopération.
5. Ensemble pour un programme commun de la gauche européenne ».

Le programme du KSČM se termine sur les mots suivants :

« Ne laissons pas l'action au sein des structures européennes à la droite anti-sociale, qui n'a pas peur, dans l'intérêt de sa sphère d'influence économique, de profiter des conflits ethniques et de provoquer des guerres locales³⁸. (...) La forme actuelle de l'intégration européenne n'est pas définitive. La progression de l'intégration européenne et ses résultats à ce jour mettent les citoyens devant la nécessité d'un changement radical de l'orientation actuelle de l'UE. Elle a besoin d'un nouveau choix stratégique, surtout après son élargissement à de nouveaux pays membres. (...) Nous ne pouvons pas accepter passivement les aspects contradictoires de l'UE, ni les rejeter en bloc. Nous ouvrons un nouveau chapitre de l'histoire de nos nations, de l'Europe et du monde. Notre objectif fondamental est de renforcer l'influence de la gauche sur la scène européenne et internationale, en participant activement au travail et à l'union des programmes de la gauche européenne, pour créer de nouvelles relations sociales et politiques ».

B. Les résultats électoraux des formations euroréalistes et eurosceptiques des nouveaux Etats membres

La forte abstention et la dimension de politique intérieure attachée au scrutin européen compliquent l'interprétation de ses résultats. Les gouvernements en place sont sanctionnés, en particulier en Pologne et en République tchèque, où les partis sociaux-démocrates au pouvoir recueillent respectivement 9,35% et 8,78% des suffrages.

1. Un succès contrasté selon les pays

Les partis critiques envers l'intégration européenne obtiennent des résultats variés lors de ces premières élections au Parlement européen. Si les formations eurosceptiques sont marginalisées en Hongrie et en République tchèque, la Ligue des familles polonaises obtient dix élus à Bruxelles. Inversement, le parti néocommuniste MP subit un grave échec en Hongrie, alors que le KSČM recueille 20% des voix en République tchèque et envoie six députés au Parlement européen. Pour ce qui est des

formations euroréalistes conservatrices, elles obtiennent des scores élevés en Hongrie et en République tchèque. C'est moins le cas en Pologne, où elles sont concurrencées à la fois par des partis pro-intégration libéraux et par des partis extrémistes très hostiles à l'Union européenne.

En Pologne, l'éparpillement des voix est important. Le parti PO est le grand vainqueur des élections européennes, où il remporte 24% des voix. La LPR obtient un succès inattendu avec 15,9% des voix et dix mandats, suivie par le parti PIS qui recueille 12,6% des suffrages. Le parti radical paysan Samoobrona, crédité de la deuxième place dans les sondages préélectorales, obtient 10,7% des voix et six mandats. Malgré la force électorale des formations eurosceptiques et euroréalistes, les partis très pro-intégration (PO, UW, SLD, sdpl) recueillent ensemble vingt-sept mandats, soit la moitié des sièges attribués aux députés européens polonais.

| <i>Liste</i> | <i>Nombre de voix</i> | <i>Pourcentage des voix</i> | <i>Nombre de sièges</i> |
|------------------------------------|-----------------------|-----------------------------|-------------------------|
| PO (libéral) | 1 467 775 | 24,10 | 15 |
| LPR (extrême droite) | 969 689 | 15,92 | 10 |
| PIS (conservateur traditionaliste) | 771 858 | 12,67 | 7 |
| Samoobrona (agrarien radical) | 656 782 | 10,78 | 6 |
| SLD-UP (social-démocrate) | 569 311 | 9,35 | 5 |
| UW (libéral) | 446 549 | 7,33 | 4 |
| PSL (agrarien) | 386 340 | 6,34 | 4 |
| sdpl (social-démocrate) | 324 707 | 5,33 | 3 |

Source : Commission électorale polonaise (<http://www.pkw.gov.pl/gallery/10/17/10174.pdf>).

Les élections européennes sont remportées haut la main par l'ODS en République tchèque, qui recueille 30% des suffrages et obtient neuf sièges au Parlement européen. Le parti communiste KSČM réalise également un score élevé de 20% des voix. A eux deux, ces deux partis euroréalistes totalisent 50% des voix, et leurs représentants occupent quinze sièges sur les vingt-quatre attribués à des élus tchèques au Parlement européen. Par ailleurs, les « Indépendants » connaissent également un grand succès malgré un programme sommaire, axé sur la réforme de la PAC et le refus de mesures allant dans le sens de l'intégration politique (constitution européenne, politique étrangère et de sécurité commune, mandat d'arrêt européen).

| <i>Liste</i> | <i>Nombre de voix</i> | <i>Pourcentage des voix</i> | <i>Nombre de sièges</i> |
|------------------------------|-----------------------|-----------------------------|-------------------------|
| ODS (conservateur libéral) | 700 942 | 30,04 | 9 |
| KSČM (communiste) | 472 862 | 20,26 | 6 |
| SNK-ED (libéral) | 257 278 | 11,02 | 3 |
| KDU-ČSL (démocrate chrétien) | 223 383 | 9,57 | 2 |
| ČSSD (social-démocrate) | 204 903 | 8,78 | 2 |
| Indépendants (conservateur) | 191 025 | 8,18 | 2 |
| US (libéral) | 39 655 | 1,69 | / |

Source : Office tchèque des statistiques (<http://www.volby.cz>).

Le FIDESZ gagne largement les élections en Hongrie, où il remporte 47% des votes, contre 34% pour le MSZP. Ce résultat correspond à un vote sanction pour le gouvernement à la suite d'une campagne largement axée sur la politique intérieure. Le cas hongrois témoigne aussi de l'échec de l'extrême droite : le parti MIÉP ne réussit pas à franchir la barre des 5%. Ce parti est en déclin depuis les élections de 2002 et le référendum sur l'adhésion de 2003, où il a réalisé des scores très faibles tandis que le FIDESZ captait une partie de son électorat. La formation d'extrême gauche MP est également largement ignorée des électeurs.

| <i>Liste</i> | <i>Nombre de voix</i> | <i>Pourcentage des voix</i> | <i>Nombre de sièges</i> |
|------------------------------------|-----------------------|-----------------------------|-------------------------|
| FIDESZ-MPP (conservateur libéral) | 1 457 750 | 47,4 | 12 |
| MSZP (social-démocrate) | 1 054 921 | 34,3 | 9 |
| SZDSZ (libéral) | 237 908 | 7,74 | 2 |
| MDF (conservateur traditionaliste) | 164 025 | 5,33 | 1 |
| MIÉP (extrême droite) | 72 203 | 2,35 | / |
| MP (extrême gauche) | 56 226 | 1,83 | / |
| MNSZ (extrême droite) | 20 226 | 0,66 | / |
| SZDP (extrême droite) | 12 196 | 0,40 | / |

Source : Commission électorale hongroise (<http://www.valasztas.hu>)

2. *Les conséquences de ces élections pour les groupes souverainistes au Parlement européen*

Alors que le PPE-DE accueille quarante-six des cent deux élus des trois pays étudiés, le PSE obtient seulement dix-neuf nouveaux élus hongrois, polonais et tchèques. Les groupes souverainistes tels que le GUEN et les IN-DEM bénéficient en revanche de l'entrée de ces Etats dans l'UE. Les non-inscrits voient aussi leur nombre augmenter, en particulier grâce aux élus du parti polonais Samoobrona. En outre, les communistes tchèques font une entrée en force dans le groupe GUE/NGL, où ils occupent six des quarante et un sièges. Enfin, l'entrée de l'ODS tchèque au PPE-DE, grâce notamment au soutien sans faille des Tories britanniques, renforce la composante euroréaliste de ce groupe politique.

En conclusion, les formations euroréalistes polonaises, hongroises et tchèques obtiennent des scores importants lors de ces premières élections européennes. Ces partis d'opposition bénéficient de l'impopularité des gouvernements et savent utiliser à leur avantage les mécontentements provoqués par les conditions de l'adhésion – qu'il s'agisse des périodes transitoires ou des transferts financiers de l'UE jugés insuffisants. Peut-on pour autant voir dans ces résultats un signe de déception envers l'UE, ou de refus de poursuivre l'intégration politique ? Trois éléments nuancent une telle interprétation. En premier lieu, les enquêtes sociologiques semblent démontrer que la forte abstention enregistrée dans ces trois pays (environ 60% des électeurs en Hongrie, 70% en République tchèque et 80% en Pologne ne se sont pas rendus aux urnes) découle avant tout d'un manque d'information et d'un sentiment de distance

*Répartition des députés des trois nouveaux Etats membres
dans les groupes politiques du PE*

| | <i>PPE- DE</i> | <i>PSE</i> | <i>ALDE</i> | <i>Verts/ ALE</i> | <i>GUE/ NGL</i> | <i>IND/ DEM</i> | <i>GUEN</i> | <i>NI</i> |
|--------------------------------------|--------------------|------------|-------------|-----------------------|---------------------|---------------------|-------------|-----------|
| <i>Pologne (54 députés)</i> | | | | | | | | |
| PO | 15 | | | | | | | |
| LPR | | | | | | 10 | | |
| PiS | | | | | | | 7 | |
| SLD-UP | | 5 | | | | | | |
| sdPi | | 3 | | | | | | |
| Samoobrona | | | | | | | | 6 |
| PSL | 4 | | | | | | | |
| UW | | | 4 | | | | | |
| <i>Hongrie (24 députés)</i> | | | | | | | | |
| FIDESZ | 12 | | | | | | | |
| MSZP | | 9 | | | | | | |
| SZDSZ | | | 2 | | | | | |
| MDF | 1 | | | | | | | |
| <i>Rép. tchèque (24 députés)</i> | | | | | | | | |
| ODS | 9 | | | | | | | |
| KSČM | | | | | 6 | | | |
| SNK-ED | 3 | | | | | | | |
| CSSD | | 2 | | | | | | |
| Indépendants | | | | | | | | 2 |
| KDU-CSL | 2 | | | | | | | |
| <i>Total</i> | <i>46</i> | <i>19</i> | <i>6</i> | <i>/</i> | <i>6</i> | <i>10</i> | <i>7</i> | <i>8</i> |

Source : Parlement européen (<http://wwwwdb.europarl.eu.int>).

envers une institution dont les attributions et le rôle dans le processus de décision communautaire restent mal connus. En outre, les enjeux de politique intérieure dominant largement les débats et peu de visions européennes détaillées sont élaborées par les formations politiques. Enfin, les partis pro-intégration recueillent une part importante des suffrages, comme en témoigne la percée des partis libéraux qui savent se distancer des formations sociales-démocrates au pouvoir (UW en Pologne, SNK-ED en République tchèque et SZDSZ en Hongrie). Sans doute la ratification de la constitution européenne, qui devrait avoir lieu par voie référendaire dans ces trois pays, donnera-t-elle l'occasion de mieux évaluer le poids réel de l'euro-scepticisme – bien qu'une telle consultation possède immanquablement une dimension de politique intérieure.

Notes

¹ P. TAGGART, « A Touchstone of Dissent : Euroscepticism in contemporary Western European party systems », *European Journal of Political Research*, 33, 1998, p. 34-51 ; R. HARMSSEN, M. SPIERING, « Euroscepticism. Party Politics, National Identity and European Integration », *European Studies*, 20, 2004, numéro spécial.

² N. SITTER, « The Politics of Opposition and European Integration in Scandinavia: Is Euro-Scepticism a Government-Opposition Dynamic ? », *West European Politics*, 24/4, 2001, p. 22-39.

³ B. CAUTRÈS, B. DENNI, « Les attitudes des Français à l'égard de l'Union européenne : les logiques du refus », in P. BRÉCHON, A. LAURENT, P. PERRINEAU (éd.), *Les cultures politiques des Français*, Paris, Presses de Sciences Po, 2000, p. 323-335.

⁴ Une approche sociologique a été aussi développée à partir de l'étude de sondages d'opinion. Voir L. KOLARSKA-BOBINSKA, *Polska eurodebata* (L'euro-débat polonais), Varsovie, Institut des Affaires Publiques, 2000.

⁵ S.M. LIPSET, S. ROKKAN, *Cleavage Structures, Party Systems, and Voter Alignments*, New York, Free Press, 1967.

⁶ D.-L. SEILER, « Peut-on appliquer les clivages de Rokkan à l'Europe centrale ? », in J.-M. DE WAELE (éd.), *Partis politiques et démocratie en Europe centrale et orientale*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 2002, p. 115-144.

⁷ Voir pour une approche rokkannienne des positions partisans sur l'intégration européenne dans les anciens pays membres de l'UE, G. MARKS, C. WILSON, « The past in the present : a cleavage theory of party responses to European integration », *British Journal of Political Science*, 30/7, 2000, p. 433-459.

⁸ P. MAIR, « The Limited Impact of Europe on National Party Systems », *West European Politics*, 23/4, 2000, p. 27-51.

⁹ S. BARTOLINI, « La structure des clivages nationaux et la question de l'intégration dans l'Union européenne », *Politique européenne*, 4, 2001, p. 15-45.

¹⁰ K. DESCHOUWER, « The European Multi-Level Party System : Towards a Framework for Analysis », *EU Working Paper*, Florence, Institut universitaire européen, rsc 2000/47.

¹¹ G. MARKUS, « The Typology of Political Cleavages in East Central Europe – a Blueprint for the West ? – The Case of Hungary », *Working Papers of Political Science*, 15, Budapest, Institut de Sciences Politiques de l'Académie des Sciences, 1997.

¹² Antoine Roger reprend avec nuance le paradigme rokkannien dans quatre pays d'Europe orientale. Il estime que, contrairement à l'Europe occidentale et dans une moindre mesure l'Europe centrale, les formations politiques est-européennes ne reflètent pas seulement des conflits structureaux d'origine interne : ces conflits seraient « filtrés » par des perspectives incertaines d'adhésion à l'UE, qui se traduisent par de fortes exigences communautaires en matière économique. Par conséquent, les programmes des différents partis combinerait défense d'intérêts catégoriels et réponse aux mots d'ordre extérieurs. A. ROGER, « Perspectives d'intégration européenne et formation des systèmes de partis dans les pays d'Europe orientale », *Politique européenne*, 3, 2001, p. 86-117.

¹³ L. NEUMAYER, « La construction de l'enjeu européen dans trois pays candidats à l'adhésion à l'Union européenne : une analyse comparée de la Hongrie, la Pologne et la République tchèque », Thèse de science politique, IEP de Paris, 2002.

¹⁴ T. NAVRASICS, « A Missing Debate ? Hungary and the European Union », *SEI Working Paper in Contemporary European Studies*, Brighton, Sussex European Institute, 1997.

¹⁵ A. SZCZERBIAK, P. TAGGART, « Parties' Positions and Europe : euroscepticism in the EU Candidate States of Central and Eastern Europe », *SEI Working Papers in Contemporary European Studies*, 46, Brighton, Sussex European Institute, 2001.

¹⁶ Une typologie comparable distingue le soutien diffus à l'intégration (où s'opposent les « europhiles » et les « europhobes »), et le soutien spécifique à l'adhésion à l'UE (qui oppose les « UE-optimistes » aux « UE-pessimistes »). Elle définit quatre catégories : les « euro-enthousiastes », europhiles et UE-optimistes, qui approuvent l'intégration européenne et considèrent que l'UE correspond à leurs aspirations en la matière ; les « euro-sceptiques », europhiles et UE-pessimistes, qui sont favorables à l'intégration européenne dans son principe mais critiquent l'UE ; les « euro-pragmatistes », europhobes et UE-optimistes, qui sont hostiles à l'intégration européenne dans son principe mais soutiennent l'adhésion à l'UE, faute d'alternative, et enfin les « euro-rejet », c'est-à-dire les « europhobes » et « UE-pessimistes » qui critiquent à la fois l'idée d'intégration et son incarnation par l'Union européenne. La volonté de précision nuit cependant à la clarté de cette typologie, dont certaines catégories, comme l'euro-pragmatisme, semblent contradictoires. C. MUDDÉ, P. KOPECKÝ, « The Two Sides of euroscepticism : Party Positions on European Integration in East Central Europe », *European Union Politics*, 3/3, 2002, p. 45-57.

¹⁷ Les *règles normatives* sont des lignes de conduite générales et relativement vagues qui délimitent le champ des actions possibles. Les *règles pragmatiques* sont en revanche des directives qui « comblent les intervalles entre les normes », et relèvent de la « sagesse privée » des acteurs. Voir F.G. BAILEY, *Les règles du jeu politique : étude anthropologique*, Paris, PUF, 1971.

¹⁸ L. NEUMAYER, « L'impact de la future adhésion à l'UE sur les structures politiques des pays d'Europe centrale : l'usage de la thématique européenne dans les compétitions politiques », in A. ROGER (éd.), *Des partis pour quoi faire ? La représentation politique en Europe centrale et orientale*, Bruxelles, Bruylant, 2003, p. 123-142.

¹⁹ P. TAGGART, *op. cit.*

²⁰ ODS, « Manifest českého eurorealismu » (Manifeste de l'euro-réalisme tchèque), avril 2001, <http://www.ods.cz>.

²¹ PP, « Założenia Programu dla niepodległej Polski » (Bases du programme pour une Pologne indépendante), octobre 1999.

²² Il en va de même pour le parti hongrois MP (parti des travailleurs), qui regroupe l'aile doctrinaire de l'ancien parti unique mais est marginalisé dès 1990.

²³ M. PEROTTINO, « Un visage pratique du « néo-communisme » tchèque : la propagande électorale du parti communiste de Bohême et de Moravie depuis 1990 », *Revue d'Etudes Comparatives Est-Ouest*, 31/3, 2000, p. 43-68.

²⁴ SC, « Pro zdravé srdce Evropy » (Pour un cœur sain de l'Europe), 1990.

²⁵ Le KSČM devient le second parti tchèque en voix après les élections de 1992. Il recueille environ 10% des suffrages exprimés en 1996 et 1998, et 18,5% en 2002.

²⁶ EUROPAP, 5 juin 2004.

²⁷ PIS, « Deklaracja Prawa i Sprawiedliwości oraz Unii na rzecz Europy Narodów » (déclaration de Droit et justice et de l'Union pour l'Europe des nations), www.pis.org.pl.

²⁸ Republikáni, « Projev předsedy Front National pana Jean-Marie Le Pen dne 6.května 2004 v Mladé Boleslavi » (discours du dirigeant du Front national M. Jean-Marie Le Pen le 6 mai 2004 à Mladá Boleslav), <http://www.republikani.cz>.

²⁹ KSČM, « S vámi pro vás, doma i v EU » (Avec vous et pour vous, dans le pays et dans l'UE), mai 2004, <http://www.kscm.cz>.

³⁰ EUROPAP, 17 mai 2004.

³¹ SAMOBRONA, « Stanowisko partii Samoobrona RP w sprawie przystąpienia Polski do Unii europejskiej na wynegocjowanych warunkach » (position du parti Samoobrona au sujet de l'entrée de la Pologne dans l'Union européenne selon les conditions négociées), mai 2004.

³² EUROPAP, 17 mai 2004.

³³ EUROPAP, 1^{er} juin 2004.

³⁴ EUROPAP, 7 juin 2004.

³⁵ PIS, « Deklaracja Krakowska » (déclaration de Cracovie), avril 2004, <http://www.pis.org.pl>.

³⁶ Václav Klaus, « Češi ztratí v EU samostatnost » (Les Tchèques perdent leur indépendance dans l'UE), *Mladá Fronta Dnes*, 22 avril 2004.

³⁷ ODS, « Stejně šance pro všechny, modrá šance pro Evropu » (Les mêmes chances pour tous, une chance bleue pour l'Europe), avril 2004, <http://www.ods.cz>.

³⁸ Une allusion à l'intervention de l'OTAN au Kosovo en 1999, à laquelle le KSČM s'était violemment opposé.

Les groupes parlementaires au Parlement européen

Changements et continuités

Steven VAN HECKE et Paolo ALBERTI

1. Introduction

Entre le 10 et le 13 juin 2004, près de la moitié des 342 millions d'habitants de l'Union européenne se sont rendus aux urnes afin d'élire les 732 membres du Parlement européen (PE). Dans certains Etats membres, il s'agissait déjà du sixième scrutin de ce type ; dans les pays qui viennent d'adhérer à l'UE, en revanche, c'était la première fois que les parlementaires européens étaient élus directement.

Depuis l'élargissement de l'UE le 1^{er} mai 2004, le PE est devenu une assemblée continentale d'excellente qualité : c'est le seul organe dont les délégués (membres) sont élus directement et qui représente tous les citoyens de l'ensemble de l'UE. Plus de cent soixante partis politiques, provenant des vingt-cinq pays membres et organisés en huit groupes parlementaires, y sont représentés.

Ce chapitre analyse les groupes parlementaires dans le PE nouvellement composé. Nous nous attacherons pour l'essentiel à leur formation, à leur composition (des semaines précédant l'élection à la première session plénière qui eut lieu à la mi-juillet) et à leur évolution depuis les élections de 1999.

Compte tenu du fait qu'en 1999 le PE ne comptait encore aucun représentant des nouveaux Etats membres, nous comparerons aussi la composition du PE avant et après l'élargissement. Une attention particulière sera accordée à l'Union pour la démocratie française (UDF) et au Partito Popolare Italiano (PPI), deux partis dont les représentants siègent depuis les élections de 2004 dans un nouveau groupe.

L'analyse portant sur les groupes parlementaires, nous ne ferons référence que de manière indirecte aux partis transnationaux liés à certains groupes ou aux situations nationales des partis politiques.

Tentons tout d'abord de répondre à la question suivante : qu'est-ce qu'un groupe parlementaire ? Quels rôles joue-t-il ? Quelle est son importance ?

Selon l'article 29 des statuts du PE, un groupe politique est constitué de représentants d'au moins un cinquième des Etats membres. Le nombre minimum de membres s'élève à dix-neuf¹, c'est-à-dire 2,6% du nombre total de parlementaires. Le PE ne fournit aucune précision concernant les affinités politiques des membres d'un groupe politique². Les statuts empêchent ainsi l'organisation du PE sur la base de la nationalité (*single-nation groups*). Les groupes constitués d'un parti unique (*single-party groups*) sont également interdits. En outre, via l'instauration d'un nombre minimal de membres, le PE veut combattre le fractionnement des groupes (ainsi que la prolifération de petits groupes).

L'influence du système D'Hondt sur la distribution des mandats, du personnel et des budgets entre les différents groupes, est au moins aussi, sinon plus, importante. Ce système privilégie les grandes entités et encourage donc la formation de grands (et de ce fait multinationaux) groupes parlementaires.

Les groupes parlementaires jouent un rôle crucial dans le domaine de la rivalité *inter-groupe*. Le nombre des députés des grands groupes est décisif pour l'élection du président du Parlement, des quatorze vice-présidents et des cinq questeurs. Le nombre de membres et l'élection des présidents des diverses commissions et délégations parlementaires dépendent des forces respectives des différents groupes³ qui jouent aussi un rôle croissant, lors de l'approbation de la nomination du président de la Commission européenne et du Collège dans son ensemble.

Les rapports de forces à l'intérieur du PE sont en outre déterminants pour l'exercice des compétences budgétaires et législatives (codécision, coordination, consultation, assentiment) et conditionnent l'influence à l'intérieur de la Conférence des présidents (l'assemblée des présidents de groupes sous la direction du président du PE) qui dirige *de facto* le PE.

Enfin, la taille relative de chaque groupe est prise en compte lors de la répartition du personnel et des budgets destinés au fonctionnement même du groupe parlementaire⁴. En fait, il s'agit ici du mécanisme classique selon lequel les votes sont déterminants dans l'exercice du pouvoir et des politiques menées.

La composition *intra-groupe* est, elle aussi, d'un intérêt décisif : une fois que le groupe a recueilli sa part des postes, du personnel et du budget, le gâteau doit être partagé entre les délégations nationales. Chaque député européen appartient non seulement à un groupe (idéologique), mais aussi à une délégation (nationale) et, bien que cela ne soit pas exclusivement une affaire interne au groupe, des rapporteurs et des coordinateurs sont désignés à l'intérieur des groupes. Le constat vaut pour les choix politiques à l'intérieur des groupes. Avant que le groupe ne prenne une position publique, une lutte interne oppose souvent les délégations nationales. Ces deux processus décisionnels ne peuvent être distingués l'un de l'autre. Ce qui advient sur un terrain a une incidence sur l'autre, et *vice-versa*. En raison à la fois de la présence de nationalités différentes et de la recherche permanente d'un *modus vivendi*, les groupes parlementaires font fonction en un certain sens de mini-Parlement.

Traditionnellement, les élections annoncent une période de fragmentation : les anciens groupes se décomposent (en partie) en fonction des luttes électorales et de nouveaux groupes se forment dès que toutes les voix ont été comptées. Dès lors que les élections européennes se déroulent selon les modalités nationales, ce sont les

représentants des délégations nationales, et non les parlementaires des groupes multi-nationaux, qui s'affrontent sur le champ de bataille.

A cette fragmentation succède, durant la législature, une période de consolidation (notamment suite à l'impossibilité d'une dissolution anticipée, selon les modalités spécifiques du PE). Des réalignements *intra-* et *inter-groupe* se produisent simultanément. Certains de ces glissements attirent l'attention, d'autres passent inaperçus (parce que, par exemple, un échange conduit à un *zero-sum-game* : un nombre x de parlementaires quitte le groupe A pour le groupe B tandis qu'un nombre égal de parlementaires prend le chemin inverse). Il arrive que de telles opérations mènent à un glissement de forces, entre les groupes ou à l'intérieur des groupes, avec des conséquences au niveau des postes et des positions politiques ⁵.

Pour l'exercice de ses compétences et pour son fonctionnement interne, le PE doit (en général) pouvoir décider sur la base d'une majorité absolue des membres présents. Il existe donc une tendance « naturelle » à la formation d'une « grande coalition » entre les groupes les plus importants, capable de diriger le PE et d'exercer ses compétences comme il se doit ⁶.

A l'évidence, ce mécanisme favorise les grands groupes. Dès lors que la taille des groupes dépend d'une composition multi-nationale, nous distinguerons les groupes composés de plusieurs partis (*multi-party*) et les groupes à un seul parti (*single-party*) ⁷.

2. Les groupes parlementaires

A. Le groupe du parti populaire européen (démocrates chrétiens) et des Démocrates européens (PPE-DE)

Le PPE-DE forme depuis 1999 le plus grand groupe ; il l'est toujours après les élections de 2004. Il compte 268 membres et rassemble des démocrates chrétiens, des conservateurs et des libéraux issus de tous les Etats membres de l'UE ⁸ : c'est d'ailleurs le seul groupe *transnational* de ce type. En outre, il s'efforce d'attirer un grand nombre de parlementaires issus des grands Etats membres (*proportional representation*). Pour l'Allemagne, le plus grand Etat de l'UE, c'est assurément le cas : avec quarante-neuf députés – quatre de moins qu'en 1999 –, la délégation CDU/CSU est la plus importante de tout le PE, plus même que les petits groupes parlementaires. En revanche, en France et en Italie, la représentation a diminué suite au départ des élus de l'UDF/PPi. Le Partido Popular espagnol, Forza Italia et les conservateurs britanniques font partie des délégations les plus nombreuses.

Depuis 1999, ces derniers forment les « Démocrates européens » et ils ont gagné en autonomie à l'égard du PPE. Le changement de nom – de PPE à PPE-DE – est aussi le résultat des élargissements successifs du PPE démocrate chrétien initial à des partis conservateurs de divers pays ⁹. Depuis la fin des années quatre-vingt-dix, les conservateurs sont plus nombreux que les démocrates chrétiens ¹⁰. Au début de l'année 2004, l'autonomie des DE s'est renforcée suite à une modification des statuts du groupe du PPE-DE : désormais, les démocrates européens ont le droit d'afficher leurs points de vue (divergents) concernant le développement constitutionnel et institutionnel de l'UE. Depuis les élections de juin 2004, les DE sont composés des élus conservateurs britanniques (28), du parti populaire portugais (2) et du parti démocratique civique

tchèque (9), au total 39 des 268 membres (14,5 %). Depuis 1999, le groupe du PPE-DE est dirigé par l'Allemand Hans-Gert Pöttering.

Tableau 1
Groupe du PPE-DE (2004) ¹¹

| <i>Pays</i> | <i>Parti</i> | <i>N</i> |
|--------------------|--|----------|
| Allemagne | Christlich Demokratische Union Deutschlands | 40 |
| | Christlich-Soziale Union | 9 |
| Autriche | Österreichische Volkspartei | 6 |
| Belgique | Christen-Democratisch & Vlaams/Nieuw-Vlaamse Alliantie | 4 |
| | Centre démocrate humaniste | 1 |
| | Christlich Soziale Partei | 1 |
| Chypre | Dimokratikos Synagermos | 3 |
| Danemark | Det Konservative Folkeparti | 1 |
| Espagne | Partido Popular | 24 |
| Estonie | Erakond Isamaaliit – Pro Patria Union | 1 |
| Finlande | Kansallinen Kokoomus | 4 |
| France | Union pour un mouvement populaire | 17 |
| Grèce | Nea Demokratia | 11 |
| Hongrie | Fidesz-Magyar Polgári Szövetség | 12 |
| | Magyar Demokrata Fórum | 1 |
| Irlande | Fine Gael | 5 |
| Italie | Forza Italia | 16 |
| | Unione dei Democratici cristiani e dei Democratici di Centro | 5 |
| | Alleanza Popolare – Unione Democratici per l'Europa | 1 |
| | Partito Pensionati | 1 |
| | Südtiroler Volkspartei | 1 |
| Lettonie | Jaunais Laiks | 2 |
| | Tautas Partija | 1 |
| Lituanie | Tevynes Sejunga | 2 |
| Luxembourg | Chrëstlich Sozial Vollekspartei | 3 |
| Malte | Partit Nazzjonalista | 2 |
| Pays-Bas | Christen Democratisch Appèl | 7 |
| Pologne | Platforma Obywatelska | 15 |
| | Polskie Stronnictwo Ludowe | 4 |
| Portugal | Coligação Força Portugal (PPD/PSD, CDS-PP) | 9 |
| République tchèque | Občanská demokratická Strana | 9 |
| | Sdružení Nezávislých a Evropští Demokráté | 3 |
| | Křesťanská a Demokratická Unie – | |
| | Československá Strana Lidová | 2 |
| Royaume-Uni | Conservative Party | 27 |
| | Ulster Unionist Party | 1 |

| <i>Pays</i> | <i>Parti</i> | <i>N</i> |
|--------------|--|------------|
| Slovaquie | Krestanskodemokratické Hnutie | 3 |
| | Slovenská Demokratická a Krestanská Únia | 3 |
| | Strana Mad'arskej Koalicie –Magyar Koalíció Pártja | 2 |
| Slovénie | Slovenska Demokratska Stranka | 2 |
| | Nova Slovenija | |
| Suède | Moderata Samlingspartiet | 4 |
| | Kristdemokraterna | 1 |
| Total | N = 42 | 268 |

Source : www.europarl.eu.int, 21 septembre 2004.

B. Le groupe du parti socialiste européen (PSE) ¹²

Le groupe du PSE est aujourd'hui le deuxième plus grand groupe et compte deux cents membres. C'est un groupe *transnational* comme le PPE-DE. Il est composé de députés socialistes et sociaux-démocrates originaires de vingt-trois des vingt-cinq pays membres de l'UE. Seuls la Lettonie et Chypre ne sont pas représentés. Le groupe compte aussi moins de délégations de partis que le PPE-DE, et ce, de manière frappante : vingt-sept contre quarante-deux.

Le PSE a perdu du terrain par rapport au PPE-DE suite à la présence au pouvoir de différents partis nationaux au moment des élections, entre autres en Europe centrale et orientale. Ce fut le cas aussi au Royaume-Uni et en Allemagne : il faut y voir les effets d'une élection de deuxième ordre

En revanche, les socialistes français ont réalisé une belle performance lors des élections et forment désormais la délégation la plus importante du groupe du PSE, suivie par la délégation espagnole. Depuis 1999, le groupe est dirigé par l'Allemand Martin Schulz.

Tableau 2
Groupe du PSE (2004)

| <i>Pays</i> | <i>Parti</i> | <i>N</i> |
|-------------|---|----------|
| Allemagne | Sozialdemokratische Partei Deutschlands | 23 |
| Autriche | Sozialdemokratische Partei Österreichs | 7 |
| Belgique | Parti socialiste | 4 |
| | Socialistische Partij Anders-Spirit | 3 |
| Danemark | Socialdemokratiet | 5 |
| Espagne | Partido Socialista Obrero Español | 24 |
| Estonie | Sotsiaaldemokraatlik Erakond | 3 |
| Finlande | Suomen Sosialidemokraattinen Puolue | 3 |
| France | Parti socialiste | 31 |
| Grèce | Panellinio Socialistiko Kinima (PASOK) | 8 |
| Hongrie | Magyar Szocialista Párt | 9 |
| Irlande | Labour Party | 1 |

| <i>Pays</i> | <i>Parti</i> | <i>N</i> |
|--------------------|---|------------|
| Italie | Democratici di Sinistra | 10 |
| | Uniti nell'Ulivo | 4 |
| | Indipendente | 2 |
| Lituanie | Lietuvos Socialdemokratai | 2 |
| Luxembourg | Lëtzeburger Sozialistesesch Arbechterpartei | 1 |
| Malte | Partit Laburista | 3 |
| Pays-Bas | Partij van de Arbeid | 7 |
| Pologne | Sojusz Lewicy Demokratycznej – Unia Pracy | 5 |
| | Sojaldemocracja Polska | 3 |
| Portugal | Partido Socialista | 12 |
| Royaume-Uni | Labour Party | 19 |
| République tchèque | Česká Strana Sociálně Demokratická | 2 |
| Slovaquie | Smer | 3 |
| Slovénie | Združena Lista Socialnih Demokratov | 1 |
| Suède | Arbetarepartiet – Socialdemokraterna | 5 |
| Total | N = 27 | 200 |

Source : www.europarl.eu.int, 21 septembre 2004.

C. *Le groupe de l'Alliance des démocrates et libéraux pour l'Europe (ADLE)*¹³

Le groupe ADLE a été formé en juillet 2004. Il est l'héritier de l'ancien *groupe du parti européen des libéraux, démocrates et réformateurs* (ELDR). Le groupe ADLE est constitué essentiellement des libéraux et de centristes. Il rassemble des représentants de dix-neuf pays de l'UE et compte quatre-vingt-huit membres. Ce groupe est le nouveau port d'attache des élus de l'UDF/PPI. Tout comme le PPE-DE et le PSE, il s'agit d'un *groupe transnational*. Les délégations numériquement les plus importantes proviennent du Royaume-Uni, de France et d'Italie. Le Britannique Graham Watson conduit le nouveau groupe ADLE.

La représentation relative des nouveaux Etats membres est moins forte que dans le PPE-DE, mais plus importante que dans le PSE : respectivement 19 sur 88 (21,6 %), 69 sur 268 (25,8 %) et 31 sur 200 (15,5 %).

Tableau 3
Groupe ADLE (2004)

| <i>Pays</i> | <i>Parti</i> | <i>N</i> |
|-------------|--|----------|
| Allemagne | Freie Demokratische Partei | 7 |
| Belgique | Vlaamse Liberalen en Democraten/Vivant | 3 |
| | Mouvement réformateur | 3 |
| Chypre | Dimokratiko Komma | 1 |
| Danemark | Venstre | 3 |
| | Radikale Venstre | 1 |
| Espagne | Convergència Democràtica Catalunya | 1 |
| | Partido Nacionalista Vasco | 1 |

| <i>Pays</i> | <i>Parti</i> | <i>N</i> |
|--------------|---|-----------|
| Estonie | Eesti Keskerakond | 1 |
| | Eesti Reformierakond | 1 |
| Finlande | Suomen Keskusta | 4 |
| | Svenska Folkpartiet | 1 |
| France | Union pour la démocratie française | 11 |
| Hongrie | Szabad Demokraták Szövetség | 2 |
| Irlande | Independent | 1 |
| Italie | Uniti nell'Ulivo | 4 |
| | La Margherita | 4 |
| | Italia dei Valori | 2 |
| | Lista Emma Bonino | 2 |
| Lettonie | Savienība « Latvijai Celš » | 1 |
| Lituanie | Darbo Partija | 5 |
| | Liberalų ir Centro Sąjunga | 2 |
| Luxembourg | Demokratesch Partei | 1 |
| Pays-Bas | Volkspartij voor Vrijheid en Democratie | 4 |
| | Democraten 66 | 1 |
| Pologne | Unia Wolności | 4 |
| Royaume-Uni | Liberal Democratic Party | 12 |
| Slovénie | Liberalna Demokracija Slovenije | 2 |
| Suède | Folkpartiet liberalerna | 2 |
| | Centerpartiet | 1 |
| Total | N = 30 | 88 |

Source : www.europarl.eu.int, 21 septembre 2004.

D. Le Groupe des Verts/Alliance libre européenne (Verts/ALE)

Contrairement aux groupes précédents, le groupe des Verts/ALE est constitué de deux courants égaux : les Verts et les régionalistes (de gauche). Ce dualisme se reflète dans la présence de deux co-présidents : l'Italienne Monica Frassoni et l'Allemand Daniel Cohn-Bendit. Numériquement, les Verts sont toutefois dominants. Ce groupe rassemble quarante-deux parlementaires provenant de douze Etats membres. La délégation la plus importante est formée par les Grünen allemands. Suit, loin derrière, la délégation française. Toutes les autres délégations comptent deux membres au plus.

Tableau 4
Groupe des Verts/ALE (2004)

| <i>Pays</i> | <i>Parti</i> | <i>N</i> |
|-------------|---|----------|
| Autriche | Die Grünen – Die Grüne Alternative | 2 |
| Belgique | Groen! | 1 |
| | Ecologistes confédérés pour l'organisation de luttes originales | 1 |

| <i>Pays</i> | <i>Parti</i> | <i>N</i> |
|--------------|--|-----------|
| Allemagne | Bündnis 90/Die Grünen | 13 |
| Danemark | Socialistisk Folkeparti | 1 |
| Espagne | Los Verdes | 1 |
| | Europa de los Pueblos | 1 |
| | Izquierda Unida – Iniciativa Per Catalunya Verds – | |
| | Esquerra Unida i Alternativa | 1 |
| Finlande | Vihreä liitto | 1 |
| France | Les Verts – Europe – Ecologie | 6 |
| Italie | Federazione dei Verdi | 2 |
| Lettonie | Politisko organizāciju savienība | |
| | « Par cilvēka tiesībām vienotā Latvijā » | 1 |
| Luxembourg | Dei Greng | 1 |
| Pays-Bas | GroenLinks | 2 |
| | Europa Transparant | 2 |
| Royaume-Uni | Green Party | 2 |
| | Scottish National Party | 2 |
| | Plaid Cymru | 1 |
| Suède | Miljöpartiet | 1 |
| Total | N = 19 | 42 |

Source : www.europarl.eu.int, 21 septembre 2004.

**E. Le groupe confédéral de la Gauche unitaire européenne/
gauche verte nordique (GUE/GVN)**

Le groupe de la GUE/GVN compte quarante et un membres suite au scrutin de juin 2004. Ces parlementaires, pour l'essentiel communistes, anciens communistes ou élus d'extrême gauche, tous « de gauche mais pas socialistes », sont originaires de treize des vingt-cinq Etats membres de l'UE. A l'instar du groupe Verts/ALE, le groupe GUE/GVN est défini comme un groupe « *multi-party* » (car, en comparaison avec le PPE-DE, le PSE et l'ADLE, il est moins intégré) et est constitué de deux tendances : la GUE et la GVN qui forment ensemble une confédération. Le président du groupe est le Français Francis Wurtz. Si on inclut les parlementaires du Sinn Féin (un élu en Irlande et un au Royaume-Uni), le groupe GUE/GVN est composé de seize délégations.

Tableau 5
Groupe GUE/GVN (2004)

| <i>Pays</i> | <i>Parti</i> | <i>N</i> |
|-------------|--|----------|
| Allemagne | Partei des Demokratischen Sozialismus | 7 |
| Chypre | Anorthotiko Komma Ergazomenou Laou – | |
| | Aristera – Nees Dynameis | 2 |
| Danemark | Folkebevægelsen mod EU | 1 |
| Espagne | Izquierda Unida – Iniciativa Per Catalunya Verds – | |
| | Esquerra Unida i Alternativa | 1 |

| <i>Pays</i> | <i>Parti</i> | <i>N</i> |
|--------------------|--|-----------|
| Finlande | Vasemmistoliitto | 1 |
| France | Parti communiste français | 3 |
| Grèce | Kommounistiko Komma Elladas | 3 |
| | Synaspismos tis Aristeras ton Kinimaton kai tis Oikologias | 1 |
| Irlande | Sinn Féin | 1 |
| Italie | Partito della Rifondazione Comunista – Sinistra Europea | 5 |
| | Partito dei Comunisti Italiani | 2 |
| Pays-Bas | Socialistische Partij | 2 |
| Portugal | Coligação Democrática Unitária (PCP-PEV) | 2 |
| | Bloco de Esquerda | 1 |
| Royaume-Uni | Sinn Féin | 1 |
| République tchèque | Komunistická strana Čech a Moravy | 6 |
| Suède | Vänsterpartiet | 2 |
| Total | N = 17 | 41 |

Source : www.europarl.eu.int, 21 septembre 2004.

F. Le groupe Indépendance et démocratie (IND/DEM)

Le groupe IND/DEM est le successeur direct du groupe Europe des démocraties et des différences (EDD). Fondé en juillet 2004, il est essentiellement constitué d'euroceptiques et compte trente-sept membres. Les délégations les plus importantes viennent de Pologne (Liga Polskich Rodzin) et du Royaume-Uni (UK Independence Party – UKIP). Le Danois Jens-Peter Bonde et le Britannique Nigel Paul Farage sont les co-présidents de ce groupe.

Tableau 6
Groupe IND/DEM (2004)

| <i>Pays</i> | <i>Parti</i> | <i>N</i> |
|--------------------|---|-----------|
| Danemark | JuniBevægelsen – Mod Union | 1 |
| France | Mouvement pour la France | 3 |
| Grèce | Laikos Orthodoxos Synagermos – G. Karatzaferis | 1 |
| Irlande | sans nom | 1 |
| Italie | Lega Nord per l'indipendenza della Padania | 4 |
| Pays-Bas | ChristenUnie – Staatskundig Gereformeerde Parti | 2 |
| Pologne | Liga Polskich Rodzin | 10 |
| Royaume-Uni | UK Independence Party | 11 |
| République tchèque | NEZÁVISLÍ | 1 |
| Suède | Junilistan | 3 |
| Total | N = 10 | 37 |

Source : www.europarl.eu.int, 21 septembre 2004.

G. Le groupe Union pour l'Europe des nations (UEN)

Le groupe UEN compte vingt-sept parlementaires. Il est composé de nationalistes (de droite) et de souverainistes. La délégation la plus importante est celle de l'Alleanza Nazionale italienne (AN). La Pologne est aussi bien représentée par le Prawo i Sprawiedliwość. Le groupe est sous la direction de l'Irlandais Brian Crowley et de l'Italienne Christiana Muscardini.

Tableau 7
Groupe UEN (2004)

| <i>Pays</i> | <i>Parti</i> | <i>N</i> |
|--------------|--|-----------|
| Danemark | Dansk Folkeparti | 1 |
| Irlande | Fianna Fáil | 4 |
| Italie | Alleanza Nazionale | 9 |
| Lettonie | Tēvzemei un Brīvībai/LNNK | 4 |
| Lituanie | Liberalų demokratų partija | 1 |
| | Valstiečių ir Naujosios demokratijos partijų sąjunga | 1 |
| Pologne | Prawo i Sprawiedliwość | 7 |
| Total | N = 7 | 27 |

Source : www.europarl.eu.int, 21 septembre 2004.

H. Les non-inscrits

Les non-inscrits ne forment pas un groupe à proprement parler, mais sont considérés comme tels dans les faits. Sont concernés les parlementaires qui n'appartiennent à aucun groupe, mais qui siègent en groupe en tant qu'indépendants. Ils sont plus nombreux que les élus de l'UEN.

La plupart de ces élus viennent de partis d'extrême droite ou de partis de la droite populiste. Le Front national français (FN) constitue la délégation la plus importante. La Pologne est assez bien représentée dans ce petit groupe avec Samoobrona RP.

Tableau 8
Les non-inscrits (2004)

| <i>Pays</i> | <i>Parti</i> | <i>N</i> |
|--------------------|---------------------------------------|----------|
| Autriche | Liste Dr. Hans-Peter Martin – | |
| | Für echte Kontrolle in Brüssel | 2 |
| | Freiheitliche Partei Österreichs | 1 |
| Belgique | Vlaams Blok | 3 |
| France | Front National | 7 |
| Italie | Nuovo Partito Socialista | 2 |
| | Alternativa sociale : Lista Mussolini | 1 |
| | Movimento Sociale Fiamma tricolore | 1 |
| Pologne | Samoobrona RP | 6 |
| République tchèque | NEZÁVISLÍ | 1 |

| Pays | Parti | N |
|--------------|--|-----------|
| Royaume-Uni | Democratic Unionist Party (Northern Ireland) | 1 |
| | UK Independence Party | 1 |
| Slovaquie | Hnutie za demokratické Slovensko | 3 |
| Total | N = 12 | 29 |

Source : www.europarl.eu.int, 21 septembre 2004.

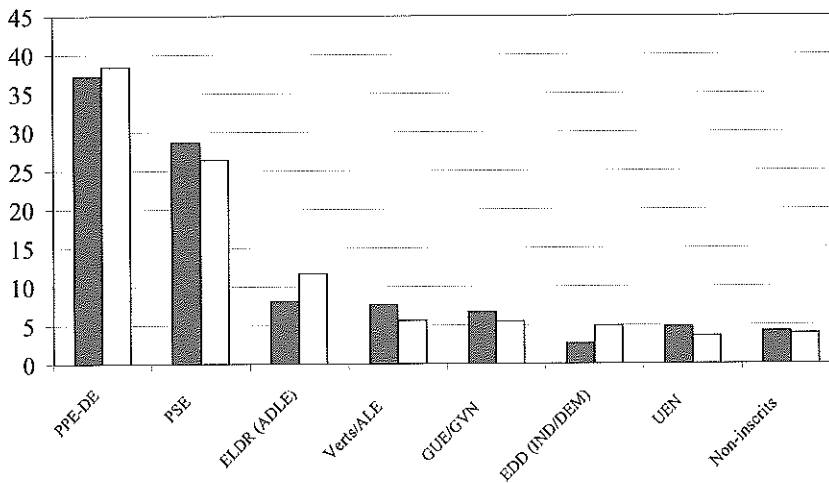
Le PE compte ainsi huit groupes parlementaires, en incluant les *non-inscrits*, c'est-à-dire autant qu'en 1999. L'élargissement du 1^{er} mai 2004 n'a pas eu une grande incidence sur la formation des divers groupes : la majorité des nouveaux parlementaires ont rallié un des groupes existants. Les élus polonais qui représentent la moitié des parlementaires supplémentaires, font exception : un nombre proportionnellement important d'entre eux a rejoint un des petits partis ¹⁴. Quatre cinquièmes des membres se trouvent dans un des trois groupes transnationaux (75,6 % contre 74,1 % sous la précédente législature). Depuis 1999, il n'y a plus de groupe *single-party* ¹⁵.

3. Le Parlement européen

Gagner ou perdre des élections est chose relative. Si l'on compare le résultat de 2004 avec celui de 1999, le PPE-DE, l'ELDR (ADLE) et l'EDD (IND/DEM) font partie des vainqueurs. Le PSE, les Verts/ALE, le GUE/GVN, l'UEN et les non-inscrits ont, eux, perdu des voix.

A l'inverse des précédentes, la cinquième législature du PE (1999-2004) s'est avérée remarquablement calme sur le plan des réalignements *intra- et inter-groupe*. Aucun glissement majeur ne s'est produit, ni à l'intérieur des groupes, ni entre eux ¹⁶ : les gains et les pertes sont plutôt restés limités en 2004.

Figure 1
Les groupes du Parlement européen (1999-2004)



Source : www.europarl.eu.int, 21 septembre 2004.

Durant la période qui sépare la signature des accords d'adhésion le 16 avril 2002 et l'adhésion effective, les pays candidats ont été représentés au PE par cent soixante-deux observateurs. Le 1^{er} mai 2004, ils sont devenus membres à part entière du PE. Leur désignation s'était opérée sur la base des rapports de force entre les partis au niveau national. En juin 2004, ces nouveaux parlementaires ont été élus directement pour la première fois, et leur nombre a été ramené à cent six. La majorité d'entre eux ont rejoint un des deux plus grands groupes : le PPE-DE et le PSE, respectivement soixante-cinq et cinquante-sept représentants (75,3%). L'élargissement a donc renforcé la position dominante des grands groupes.

Tableau 9
Le Parlement européen et l'élargissement (2004)

| | 30 avril 2004 | | Elargissement | 1 ^{er} mai 2004 | |
|--------------|---------------|------------|---------------|--------------------------|------------|
| | N | % | | N | % |
| PPE-DE | 232 | 37,0 | 65 | 297 | 37,7 |
| PSE | 175 | 28,0 | 57 | 232 | 29,4 |
| ELDR | 53 | 8,5 | 13 | 66 | 8,4 |
| Verts/ALE | 45 | 7,2 | 0 | 45 | 5,7 |
| GUE/GVN | 49 | 7,8 | 7 | 56 | 7,1 |
| EDD | 18 | 2,9 | 0 | 18 | 2,3 |
| UEN | 23 | 3,7 | 7 | 30 | 3,8 |
| Non-inscrits | 31 | 4,9 | 13 | 44 | 5,6 |
| Total | 626 | 100 | 162 | 788 | 100 |

Sources : S. HIX & M. MARSCH, *Predicting the Future. The Next European Parliament*, Burson-Marsteller, 2004, p. 12 et www.europarl.eu.int, 21 septembre 2004.

De la comparaison entre la composition du PE avec les résultats des élections (en tenant compte à chaque fois de l'élargissement), il ressort que les deux plus grands groupes, le PPE-DE et le PSE, ont perdu un peu de terrain. Le nouveau groupe ADLE ainsi que les eurosceptiques d'Indépendance et Démocratie appartiennent au clan des vainqueurs. Les Verts/ALE se maintiennent. La représentation des groupes GUE/GVN, UEN et non-inscrits recule.

Les deux plus grands groupes ont moins de poids que dans la période transitoire qui a directement suivi l'élargissement mais la majorité de la *grande coalition* a légèrement augmenté par rapport à 1999. Le *couple* formé par le PSE et le PPE-DE n'a donc cessé d'accroître son poids depuis la première élection directe du PE en 1979. Depuis 1999, le PPE-DE pèse davantage que le PSE et il a consolidé son avance (de 12 %) à l'occasion des élections de 2004.

Tableau 10
Le Parlement européen avant et après les élections (2004)

| | Mai 2004 | | Septembre 2004 | | +/- |
|---------------|------------|------------|----------------|------------|----------|
| | N | % | N | % | % |
| PPE-DE | 297 | 37,7 | 268 | 36,6 | -1,1 |
| PSE | 232 | 29,4 | 200 | 27,3 | -2,1 |
| ELDR (ADLE) | 66 | 8,4 | 88 | 12,0 | 3,6 |
| Verts/ALE | 45 | 5,7 | 42 | 5,7 | 0,0 |
| GUE/GVN | 56 | 7,1 | 41 | 5,6 | -1,5 |
| EDD (IND/DEM) | 18 | 2,3 | 37 | 5,1 | 2,8 |
| UEN | 30 | 3,8 | 27 | 3,7 | -0,1 |
| Non-inscrits | 44 | 5,6 | 29 | 4,0 | -1,6 |
| Total | 788 | 100 | 732 | 100 | 0 |

Sources : S. HIX & M. MARSCH, *op. cit.*, p. 12 ; www.europarl.eu.int, 21 septembre 2004.

Alors même que la légitimité du PE diminue systématiquement suite au taux toujours plus faible de participation, et que ses compétences s'élargissent grâce aux modifications successives du traité, l'efficacité des activités parlementaires est, en un certain sens, en hausse grâce à la croissance de la *grande coalition*.

Tableau 11
La grande coalition (1979-2004)

| | 1979 | 1984 | 1989 | 1994 | 1999 | 2004 |
|--------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| PSE | 27,3 | 29,9 | 34,7 | 34,9 | 28,7 | 26,4 |
| PPE(-DE) | 26,1 | 25,3 | 23,5 | 27,7 | 35,8 | 38,4 |
| Ecart | 1,2 | 4,6 | 11,2 | 7,2 | 7,1 | 12,0 |
| Total | 53,4 | 55,2 | 58,2 | 62,6 | 64,5 | 64,8 |

Sources : S. VAN HECKE, « A Decade of Seized Opportunities. Christian Democracy in the European Union », in S. VAN HECKE & E. GERARD (ed.), *Christian Democratic Parties in Europe since the End of the Cold War*, Leuven, Leuven University Press, 2004, p. 290 ; www.europarl.eu.int, 21 septembre 2004.

La *grande coalition* a déjà prouvé son efficacité lors de l'élection du président du PE. Dès le premier tour, le socialiste espagnol Joseph Borrell Fontelles obtenait la majorité nécessaire, c'est-à-dire la majorité absolue des membres présents, grâce à un accord entre le PPE-DE et le PSE¹⁷. Le système D'Hondt a en outre joué en sa faveur pour l'attribution des vingt mandats du bureau du PE (quatorze vice-présidents et cinq questeurs qui se réunissent sous la direction du président du PE) : le PPE-DE compte dix membres, le PSE cinq, l'ADLE deux ; les Verts/ALE et le GUE/GVN en comptent chacun un¹⁸.

Si l'on parlait de l'hypothèse que l'attribution des places des groupes au PE devait se dérouler suivant l'opposition gauche-droite (ce dont on peut douter, dès lors que IND/DEM se situe entre les Verts/ALE et l'ADLE), une dynamique plutôt de centre-droite ou plutôt de centre-gauche dépendrait de la position de l'ADLE.

Si on considère l'ADLE comme un groupe appartenant à la droite socio-économique, une majorité à droite (théorique) est possible sur ces thématiques. En revanche, si on appréhende l'ADLE comme appartenant à la « gauche » ethno-culturelle, une majorité à gauche (théorique) peut se dégager sur ces matières.

Le clivage européen – intégration *versus* souveraineté – est beaucoup plus difficile à établir en terme de majorité *versus* minorité, dès lors que les grands groupes sont très divisés sur ces questions comme le montrent les positions contradictoires des délégations respectives sur la Constitution, l'adhésion de la Turquie à l'UE, l'application du Pacte de croissance et de stabilité, etc.¹⁹.

4. Le cas de l'UDF/PPi et le parti démocrate européen (PDE)

Parmi les principales nouveautés à l'entame de la nouvelle législature du Parlement européen, on mentionnera l'entrée sur la scène politique européenne d'un nouveau parti transnational : le parti démocrate européen (PDE). Bien que ce parti centriste européen ne compte que vingt-cinq députés européens, issus en général du PPE, l'analyse de sa genèse est riche d'enseignements.

Depuis sa fondation, à la fin des années soixante-dix, le groupe parlementaire du PPE a été traversé d'une tension à l'équilibre interne subtile entre ailes gauche et droite. Dans la première se retrouvaient des partis de différents pays (dont la France, la Belgique et les Pays-Bas), dont le plus influent était sans conteste la Démocratie chrétienne italienne (DC). L'élément commun de ces partis était la défense des racines démocrates chrétiennes et européistes du PPE. Sur l'autre versant se trouvait la CDU-CSU allemande, convaincue de la nécessité pour le groupe du parti populaire européen de s'ouvrir à d'autres formations, sans traditions démocrates chrétiennes afin de concurrencer le groupe socialiste et de devenir le premier groupe du Parlement européen.

Avec la crise de la DC italienne au début des années quatre-vingt-dix, cette seconde stratégie prévalut. Des formations conservatrices (dont certaines notoirement eurosceptiques) ont rejoint le groupe du PPE, comme les conservateurs britanniques et danois, le parti populaire espagnol et, plus récemment, Forza Italia et l'Union pour un mouvement populaire en France, héritière du RPR qui a obtenu la pleine adhésion en 2001.

En fait, contrairement à la situation qui a prévalu pour le Royaume-Uni et le Danemark, et pour partie pour l'Espagne, où a été enregistré le départ des partis régionalistes basque et catalan, la situation en France et en Italie était plus complexe dès lors que le PPE comprenait déjà des partis membres de ces deux pays. Si les quelques défections dans les cas britannique, danois et espagnol avaient trait à des différends politico-idéologiques, les entrées de Forza Italia et de l'UMP posèrent d'abord et surtout un problème sérieux de concurrence politique avec deux formations co-fondatrices du PPE : le parti populaire italien (PPI), héritier de la DC, et la nouvelle Union pour la démocratie française (UDF), héritière du Centre des démocrates sociaux.

Ce qui devait aggraver cette situation et le défi lancé au PPI et à l'UDF est le fait que tant Forza Italia que l'UMP étaient des acteurs électoraux plus importants que leurs deux concurrents et étaient donc appelés à constituer l'essentiel des délégations française et italienne au Parlement européen. En outre, dès 2001 pour Forza Italia et 2002 pour l'UMP, ces formations étaient devenues le principal parti de leurs gouvernements respectifs. En d'autres termes, leurs leaders, et non ceux du PPI et de l'UDF, pouvaient prendre part à la réunion des chefs de gouvernement appartenant au PPE organisée avant chaque Conseil européen. Enfin, pour corser le tout dans le cas italien, Forza Italia et le PPI appartenaient à deux coalitions opposées, respectivement de centre-droite et de centre-gauche.

Ainsi, après les élections européennes de 1999, les députés de l'UDF et du PPI se retrouvèrent-ils dans le même groupe parlementaire européen que celui de leurs principaux rivaux au niveau national.

Cette situation généra un malaise dont les premiers symptômes se manifestèrent durant la législature 1999-2004. Des députés démocrates chrétiens français, italiens, belges, hollandais et espagnols décidèrent de former de manière informelle le « groupe Schuman », avec l'ambition de redynamiser l'agenda fédéraliste du PPE. Si cette initiative fut tolérée par la majorité du groupe parlementaire, elle resta faiblement coordonnée et ne dépassa pas le niveau pré-politique : aucune initiative parlementaire ne traduisit les discussions du groupe Schuman. A la fin de la législature, plusieurs faits nouveaux apparurent à l'échelon national ou au niveau européen ; ils contribuèrent à déterminer le passage du « dissensus » à la « rupture » ou, pour reprendre les termes d'Albert Hirschman, du « *voice* » à l'« *exit* ».

En Italie est fondé, au printemps 2002, le mouvement de la Margherita, fusion d'organisations démocrates chrétiennes et centristes, dont le PPI. Par la suite, certains de ses députés européens restèrent au groupe du PPE, d'autres émigrèrent au groupe de l'ELDR.

Durant la même période, des élections en France ont lieu : Jacques Chirac y bénéficie au deuxième tour d'une mobilisation anti-Le Pen. Paradoxalement, cette mobilisation anti-lepeniste a accru les prétentions hégémoniques de l'UMP sur la droite française. L'UDF s'est ainsi trouvée face à une alternative claire : le mariage ou le divorce. Pour préserver son autonomie et les chances de son leader aux élections présidentielles suivantes, le parti de François Bayrou devait trouver d'urgence une stratégie de rechange ²⁰.

Au niveau européen, il convient d'épingler deux modifications statutaires d'importance au tournant des années 2003 et 2004. La première concerne l'adoption du statut sur les partis politiques européens, votée au Parlement en séance plénière durant le mois de novembre 2003 (le rapporteur était l'Allemand Jo Leinen). La seconde concerne le groupe du PPE (en l'occurrence, il ne s'agit pas de nouveaux statuts, mais seulement d'une version modifiée).

Selon l'article 12 de la charte de droits fondamentaux (incorporée par la Convention à la future Constitution européenne), « les partis politiques au niveau de l'Union contribuent à l'expression de la volonté politique des citoyens de l'Union ». En outre, l'article 191 du traité qui institue la Communauté européenne, complété par les traités de Maastricht, d'Amsterdam et de Nice stipule que « les partis politiques au

niveau européen sont importants en tant que facteur d'intégration au sein de l'Union ». A cet énoncé de principe, le traité de Nice signé le 26 février 2001 a ajouté un alinéa important à l'article 191 qui précise que « le Conseil, statuant conformément à la procédure visée à l'article 251, fixe le statut des partis politiques au niveau européen et notamment les règles relatives à leur financement ».

Après une première tentative avortée, en février 2003, la Commission européenne lança une nouvelle proposition de financement des partis politiques qui, au terme d'une année de discussions, finit par être approuvée. Sur la base des nouvelles règles, les partis politiques européens doivent être représentés dans au moins un quart des Etats membres pour bénéficier d'un financement communautaire (qui couvre au total 8,4 millions d'euros par an).

Cet élément nouveau a fortement contribué à l'accélération du passage du « *voice* » à l'« *exit* » à l'UDF et dans la Margherita. Les nouvelles règles relatives au financement des partis leur fournissaient en effet un incitant très fort : les deux formations entrevoyaient la possibilité de pouvoir disposer des ressources nécessaires à leur stratégie d'autonomie.

Parallèlement, le groupe PPE-DE approuvait en mars 2004 une modification fondamentale de ses statuts. L'adhésion au groupe était désormais permise aux formations politiques n'endossant pas une vision fédéraliste des institutions européennes, traditionnellement promue par le parti populaire européen, et qui en avait été un trait distinctif depuis ses origines.

Peu de temps après cette décision, à l'occasion d'un séminaire de l'UDF organisé à Paris au début du mois d'avril 2004, François Bayrou déclara publiquement pour la première fois être « prêt à abandonner le PPE et à fonder un nouveau parti, si nécessaire ». Cette intention prit corps formellement peu de jours après les élections européennes de juin 2004. A l'occasion d'une rencontre à Bruxelles le 17 juin, Bayrou et Rutelli annoncèrent la décision de l'UDF et de la Margherita de quitter le PPE pour former le PDE. Dans les faits, les deux partis avaient déjà pris cette décision au moins un an auparavant.

Les premières discussions concrètes et opérationnelles sur la constitution d'un nouveau parti européen semblent avoir débuté durant la première moitié de 2003. Outre l'UDF et la Margherita, y prennent part deux partis régionalistes espagnols (le PNV et les Catalans), de même que le CDH belge. Celui-ci préféra cependant rester au PPE. A la même période, la Commission européenne présentait sa nouvelle proposition sur le statut des partis politiques. Dans cette phase préparatoire, la Margherita a joué un rôle majeur dans la mesure où, par rapport à l'UDF, elle disposait d'une structure organisationnelle plus vaste. Dès le printemps 2003, les exécutifs des partis avaient décidé d'agir sans attendre la création d'un nouveau parti européen.

De manière symptomatique, en écho à cette décision, les quatre députés européens de la Margherita (ex-PPi) inscrits au PPE ne participèrent pas à la réception organisée à l'occasion du cinquantième anniversaire de la fondation de PPE.

La façon dont ce nouveau parti a été préparé et mis sur pied est assez surprenante mais en même temps très instructive quant à l'essence actuelle des partis politiques européens. Elle faisait penser davantage au marché du sport qu'aux usages qui président en général à la constitution d'une nouvelle formation au niveau national. On

aurait en effet pu s'attendre à ce qu'une telle décision soit précédée d'un vaste débat interne dans chaque formation impliquée. Ce ne fut pas le cas, les leaders des partis ayant présenté l'opération, tant à la base que vers l'extérieur, comme une nécessité plus que comme un choix.

Notons cependant que dans le processus constitutif du nouveau parti politique européen, même le rôle des leaders nationaux de parti s'avère assez mineur. Certes, ils se sont rencontrés et ont discuté mais la gestion d'une opération politique aussi importante a, de façon surprenante, été confiée à des personnalités de second plan, pour partie, totalement inconnues de la base. Dans le cas italien, par exemple, l'acteur clé du processus a été un groupe restreint de personnes, en marge des députés européens en charge, dont une seule avait un mandat électif. Les autres étaient de jeunes professionnels ayant fait des études à l'étranger. Cette observation semble confirmer ce qui a déjà été mis en évidence pour d'autres partis européens : contrairement à l'échelon national, les jeunes jouent, au niveau européen, un rôle majeur. Cela tient sans doute à trois raisons : ils sont plus européanisés, ils sont plus familiarisés avec les langues étrangères et, enfin, le spectre politique européen reste encore de second plan.

Le parcours qui a présidé à la constitution du nouveau parti peut être subdivisé en trois phases.

1. *Le screening*

Les premières démarches pour sonder le terrain dans différents pays européens ont été entamées durant l'été 2003. L'objectif de cette première phase était de déterminer quels « compagnons de route » étaient susceptibles de se joindre au projet, en particulier dans les dix pays candidats. Les deux critères de sélection de partenaires potentiels étaient : (1) la position sur le clivage pro-/anti-européen (calibrée sur le sentiment moyen existant dans chaque pays sur ce thème) et (2) la position sur le clivage réformistes/conservateurs, coïncidant largement avec l'opposition centre-gauche/centre-droite. Dans cette phase de *screening*, les informations nécessaires sont venues pour l'essentiel du personnel d'ambassade des pays concernés et, surtout, d'Internet : là où les cherche, en gros, un quidam qui organise ses vacances. Outre que le calendrier était serré, la collecte d'informations via Internet s'est avérée assez aléatoire dès lors que dans nombre de cas, les informations disponibles sur les sites n'existaient que dans la langue nationale et étaient donc difficiles à traiter et à vérifier.

2. *Le scouting*

A partir du mois de novembre 2003 eut lieu une série de missions dans les pays candidats afin de boucler les contacts avec les partis que l'activité de *screening* avait identifiés comme des formations politiques de centre-gauche (sans être socialistes) plutôt favorables à l'intégration européenne. De façon emblématique, ces missions rencontrent plus de succès lorsqu'elles concernent une situation particulière, analogue en fait à celle du PDE au niveau européen : la présence d'un parti qui cherche à se réaligner dans le système politique national pour se ménager un nouvel espace politique. Dans ces conditions, le projet du PDE a suscité l'intérêt principalement

dans deux cas : (1) auprès de formations de faible importance et situées en marge de la scène politique nationale, voyant dans une reconnaissance internationale la possibilité d'acquérir plus de visibilité et de prestige sur le plan interne (à Chypre et en République tchèque) et (2) auprès de partis nouvellement fondés, nés de la scission avec une autre formation (c'est le cas par exemple du parti travailliste lituanien, créé au début de l'année 2004 par un multimillionnaire russe et qui a obtenu 30% aux élections européennes).

3. *La négociation*

Comme l'élargissement de l'Union européenne, la constitution du PDE a été précédée d'une série de négociations sur les adhésions au cours desquelles les incitants sélectifs offerts aux partis concernés ont pesé plus lourd que l'appel à une identité commune. Outre les budgets en euros mis à disposition pour financer les campagnes électorales européennes, les émissaires du PDE ont mis en avant dans cette phase la possibilité de pouvoir mobiliser le nom du président de la Commission européenne, Romano Prodi (la Margherita) et de soutenir le nouveau projet européen. Ces carottes n'ont pas toujours suffi. Ainsi, en Pologne, en dépit de conversations téléphoniques de dernière minute entre Romano Prodi et Bronislawz Geremek, l'Union pour la liberté a finalement décidé ne pas abandonner l'Internationale libérale, qui l'avait accueillie un mois plus tôt.

Entre-temps, les promoteurs du PDE devaient aussi résoudre la question du groupe parlementaire, où siègeraient les élus du PDE. Durant plusieurs mois, cette question avait été laissée à l'arrière-plan et l'investissement s'était surtout porté sur la constitution du nouveau parti européen. Toutefois, durant l'été 2003, toute l'opération connut un arrêt soudain. Dans une interview au *Corriere della Sera*, Prodi lança l'idée d'une liste électorale commune entre la Margherita et les Démocrates de gauche (DS) qui, au Parlement européen, siègent sur les bancs socialistes. Les Démocrates de gauche acceptèrent la proposition de Prodi tout en annonçant leur intention de rester au groupe socialiste. Pour le PDE, il existait désormais deux scénarios possibles, qui suscitérent des débats : (1) la constitution d'un nouveau groupe parlementaire autonome composé de députés du PDE ou (2) la constitution d'un nouveau groupe avec les députés de l'ELDR, ayant vocation à incarner le centre politique au Parlement européen.

Ce qui était certain en tout cas, c'est que le groupe parlementaire du PDE ne pouvait être rattaché au groupe PPE, PSE ou ELDR. Il devait s'agir d'un nouveau groupe.

Ces deux options ont toujours été considérées comme exclusives l'une de l'autre. Un processus en deux temps (d'abord un nouveau groupe autonome puis, dans une seconde phase, la fusion avec le groupe libéral) aurait sans doute fort marqué la discontinuité du groupe nouvellement constitué. De manière surprenante, cette troisième option n'a jamais été prise en considération. Dans un premier temps au moins, l'option qui semblait rallier le plus de suffrages, surtout au sein de l'UDF et parmi les ex-populaires de la Margherita, était l'autonomie. Elle a pourtant été abandonnée tandis qu'émergeait une troisième exigence à côté des dimensions centriste et réformatrice que devait revêtir le groupe : il devait aussi être un *grand* groupe.

Le 3 mars 2004, Romano Prodi, François Bayrou et Graham Watson, président du Groupe ELDR, se rencontrent à Bruxelles : la Margherita et l'UDF avaient abandonné l'idée de donner naissance à un groupe parlementaire autonome mais petit par la force des choses.

Le mardi 13 juillet, durant la première semaine des travaux parlementaires après les élections européennes, l'acte constitutif du PDE est signé devant un notaire belge. Romano Prodi est promu président honoraire du nouveau parti européen. François Bayrou et Rutelli sont co-présidents. Le même jour, vingt-cinq députés européens provenant d'Italie, de Lituanie, de France et de Belgique se retrouvent dans une salle du Parlement européen pour une première rencontre symbolique du PDE et se rendent ensuite dans une autre salle pour s'unir aux députés de l'ELDR dans un nouveau groupe, l'Alliance des démocrates et des libéraux pour l'Europe (ADLE). Avec quatre-vingt-huit membres, il forme le troisième groupe du Parlement. Graham Watson, ancien président du groupe ELDR, en est le président.

S'agit-il d'un groupe destiné à durer ? Après quelques mois de fonctionnement dans cette législature, une réponse nette semble prématurée. Il paraît sûr en tout cas que le succès de cette Alliance implique que le clivage pro-/anti-Europe devienne rapidement central dans la définition de l'espace politique européen.

Entre-temps, l'ADLE cherchera à exploiter au maximum sa position pivotale au Parlement européen, surtout sur les votes en commission. Un risque dont les deux principaux groupes parlementaires sont pleinement conscients et qui, par pragmatisme sinon par principe, peut conduire les groupes PPE-DE et PSE à chercher à dépasser leurs divergences respectives pour neutraliser le pouvoir pivot de l'ADLE. De plus, le nouveau groupe devra montrer sa capacité à répondre à un certain nombre de défis internes. En effet, l'ADLE est du type « auberge espagnole », composée de libéraux radicaux et de démocrates chrétiens. En matière d'éthique, de bien-être social, de libertés civiles ou sur des questions comme l'entrée de la Turquie dans l'Union européenne, la Margherita et l'UDF se trouveront aux prises avec autant de contradictions et de divisions qu'il en existait au sein du PPE sur les matières institutionnelles.

Quel(s) bénéfice(s) ont tiré ces deux formations de leur départ du PPE ? La réponse dépend de la manière dont on évalue le succès d'un parti politique. En termes généraux, lorsqu'on considère les préférences d'un parti, toutes les formations politiques ont au moins deux objectifs de fond : (1) maximiser leur pouvoir et améliorer leur position relative dans l'arène politique ; (2) réaliser leur agenda politique.

Il est encore trop tôt pour se prononcer sur le second. En revanche, nous pouvons déjà évaluer le premier, dans la mesure où la maximisation du pouvoir est un jeu à sommes nulles. On peut donc apprécier les pertes et les gains de chacun des acteurs du champ politique.

L'UDF et la Margherita ont amélioré leurs positions respectives sur le marché parlementaire. En outre, ils ont rendu plus manifeste leur position pivotale dans les votes du Parlement, en gagnant même vers l'extérieur plus de visibilité et d'attention (des lobbyistes, des médias, de l'opinion, etc.). Dès la précédente législature, ces deux délégations avaient parfois voté de manière différente du reste du groupe PPE-DE, en influant ainsi sur le vote final. Mais alors que par le passé ces votes pouvaient être

perçus comme des actes isolés enfreignant la discipline de groupe, ils apparaissent désormais comme le résultat de positions précises dans deux composantes qui, quoique minoritaires, ne peuvent être négligées.

Malgré les préoccupations européistes qui ont accompagné sa gestation, la création du PDE résulte de la recherche, par les partis fondateurs, d'une meilleure symétrie entre stratégie nationale et positionnement à un niveau européen. Ceci peut, par exemple, expliquer pourquoi le CDH, dans l'opposition en Belgique, a finalement décidé de ne pas se joindre au projet et de rester au PPE : à l'ADLE, il aurait eu à siéger sur les mêmes bancs que les libéraux belges du Premier ministre Verhofstadt.

Que nous enseigne en définitive l'expérience du PDE ?

- D'abord, pour paraphraser von Clausewitz, que « la guerre (européenne) est la continuation de la politique (nationale) avec d'autres moyens ». Le niveau européen fournit des incitations en termes de ressources et d'opportunités, mais la formation des préférences s'opère toujours dans un cadre national.
- Qu'aujourd'hui les dirigeants de partis sont de plus en plus conscients que l'affirmation de leur *leadership* à l'échelon national exige des partenariats internationaux.
- Enfin que, compte tenu des dimensions fortement consociatives qui caractérisent le processus décisionnel du Parlement européen, il importe plus d'être une délégation majeure dans un groupe mineur qu'une délégation mineure dans un groupe majeur.

5. Conclusions

L'ensemble des groupes du PE est le résultat combiné de facteurs endogènes et exogènes, respectivement des diverses *familles spirituelles* (au plan national) et des structures de forces du Parlement (au plan européen). L'interaction entre ces deux niveaux a généré en juin 2004 l'apparition d'un nouveau groupe, l'ADLE, ainsi que deux changements de nom.

Par rapport aux législatures précédentes, ces modifications sont assez limitées. A défaut de réalignements *inter- et intra-groupe* à grande échelle, la constellation des groupes du PE est restée très stable.

L'élargissement et les élections n'ont que peu, voire pas du tout, modifié les choses. Le nombre de groupes est resté le même et les rapports de forces internes ne se sont pas fondamentalement modifiés, malgré l'augmentation du nombre de délégations (suite à l'élargissement). Les groupes existants sont largement parvenus à attirer les nouveaux partis dans leur giron. Le PPE-DE et le PSE ont encore renforcé leur *grande coalition*.

Notes

¹ Auparavant, jusqu'en juillet 2004, un groupe était défini comme devant être composé, au choix, d'au moins vingt-neuf membres provenant d'un seul Etat membre, de vingt-trois membres provenant de deux Etats, de dix-huit membres provenant de trois Etats ou encore de quatorze membres provenant de quatre Etats au moins.

² En vertu de l'article 199, par. 6, un groupe perd son financement lorsqu'il « ne respecte plus les principes de la liberté, de la démocratie, du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ainsi que de l'Etat de droit ». PARLEMENT EUROPÉEN, *Règlement du Parlement européen*, 16^e édition, juillet 2004, p. 88.

³ Ces élections ont lieu au début de chaque législature pour la première période de deux ans et demi, et au milieu de la législature pour la deuxième période de deux ans et demi.

⁴ L'importance de cette donnée croîtra à l'avenir, dès lors que le statut et le financement des partis politiques européens dépend du nombre de représentants au PE. *Official Journal of the European Union*, Regulation (EC), n° 2004/2003 of the European Parliament and the Council of 4 November 2003 on the regulations governing political parties at European level and the rules regarding their funding, 15 novembre 2003, L 297/1-4.

⁵ L. BARDI, « Transnational Trends. The Evolution of the European Party System », in B. STEUNENBERG & J. THOMASSEN (ed.), *The European Parliament. Moving Towards Democracy in the European Union*, Boulder, Rowman and Littlefield, 2002, p. 69-71.

⁶ S. HIX & Ch. LORD, *Political Parties in the European Union*, Londres, Macmillan, 1997, p. 158-162.

⁷ L. BARDI, *op. cit.*, p. 74.

⁸ Les libéraux sont entre autres représentés par le parti du président de la Commission José Manuel Barroso, le Partido Social Demócrata : social-démocrate de nom mais libéral, du moins aux niveaux social et économique.

⁹ S. VAN HECKE, « A Decade of Seized Opportunities. Christian Democracy in the European Union », in S. VAN HECKE & E. GERARD (ed.), *Christian Democratic Parties in Europe since the End of the Cold War*, Leuven, Leuven University Press, 2004, p. 274-281.

¹⁰ S. VAN HECKE, « Démocrates chrétiens et conservateurs au Parlement européen : mariage d'amour ou de raison ? », in P. DELWIT (éd.), *Démocraties chrétiennes et conservatismes en Europe. Une nouvelle convergence?*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 2003, p. 340.

¹¹ L'ordre des Etats membres et les dénominations des partis sont repris de l'enregistrement au PE.

¹² Le groupe s'appelle officiellement *Groupe socialiste au Parlement européen*, sans référence au « parti ». Jusqu'aux élections de 1999, il s'appelait *Groupe parlementaire du parti socialiste européen*.

¹³ Dans la version anglaise, le mot « démocrates » précède « libéraux » : Alliance of Liberals and Democrats for Europe.

¹⁴ Comme dans d'autres pays, la France par exemple, cette « fragmentation » est la conséquence du grand nombre de délégations qui, pour des raisons nationales, ne désiraient pas siéger dans le même groupe. Voir L. BARDI, « Transnational Trends in European Parties and the 1994 Elections of the European Parliament », *Party Politics*, 2/1, 1996, p. 111.

¹⁵ Ce n'est pas seulement la conséquence de la modification des statuts du PE. Un groupe « *single-party* » est *de facto* toujours possible lorsqu'une grande délégation part à la recherche de quelques parlementaires isolés afin de satisfaire l'exigence d'avoir des élus issus d'un cinquième des Etats membres.

¹⁶ Par rapport à la situation au 30 avril 2004 (voir tableau 9), le PPE-DE a perdu un siège, le PSE en a perdu cinq, l'ELDR en a gagné deux, les Verts/ALE en ont perdu trois, la GUE/GVN en a gagné sept, EDD en a gagné deux, l'UEN en a perdu sept et les non-inscrits en ont gagné cinq.

¹⁷ L'article 12, par. 1^{er}, stipule que les listes de candidats ne peuvent être présentées « que par un groupe politique ou par trente-sept députés au moins ». PARLEMENT EUROPÉEN, *op. cit.*, p. 16.

¹⁸ Ceci en dépit de l'article 12, par. 2 qui précise : « 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 Etats membres et des tendances politiques ». *Ibid.*, p. 16.

¹⁹ Voir S. Hix & Ch. Lord, *op. cit.*, p. 27-53, pour les clivages selon lesquels le système des partis européens est structuré, ainsi que la position des divers groupes.

²⁰ La Margherita elle-même se trouvera vite confrontée à des problèmes de *leadership* internes. En effet, au-delà de leurs positions politiques, un des principaux éléments communs à l'UDF et à la Margherita est que tous deux peuvent être des « passeports » comme partis du président (ou du candidat président) : François Bayrou, dans le cas français, Francesco Rutelli et, surtout, Romano Prodi, dans le cas italien.

La difficile parlementarisation de l'Union européenne

Paul MAGNETTE

Depuis le milieu des années soixante-dix, la Communauté européenne est réputée souffrir d'un « déficit démocratique », que la plupart des observateurs appréhendent comme un « déficit parlementaire ». Le raisonnement est simple. Les transferts de compétence des Etats vers la Communauté, et l'extension du vote à la majorité, rendent de plus en plus difficile le contrôle des gouvernements par leurs parlements nationaux. Ce raisonnement simple a eu, depuis plus de vingt ans, pour effet de soutenir la parlementarisation du régime de l'Union européenne. Dès la fin des années soixante, il devint paradigmatique aussi bien parmi les politiques que chez les théoriciens, de considérer que la seule solution à cette lacune était – comme le dit à l'époque Pierre Pescatore, membre illustre de la Cour de justice des Communautés et autorité respectée parmi les communautaristes – « l'élection directe du Parlement européen et l'insertion pleine et entière de cette institution dans le processus législatif de la Communauté »¹. Autre grande personnalité issue de la génération des pères fondateurs, et ayant longtemps incarné l'Europe à la tête de la Commission, Walter Hallstein ne disait pas autre chose : « Le véritable problème réside dans le fait que l'absence de pouvoirs plus larges et de mandat européen directement issu des électeurs affaiblit la capacité du Parlement (européen) de dramatiser et de populariser les grandes questions européennes aussi pleinement qu'il le pourrait. Cela ne met sans doute pas le développement de la Communauté en péril, mais menace de la rendre de plus en plus éloignée et incompréhensible »². Du sein même de l'assemblée européenne, ces propositions, flatteuses pour l'institution, jouissaient de la force de l'évidence.

Les chefs d'Etat et de gouvernement se sont peu à peu laissé convaincre par ces arguments. Alors que l'élection directe d'une assemblée commune avait été rejetée par leurs prédécesseurs, auteurs des traités originels, ils ont accepté ce « saut

qualitatif » sans trop de réticences à la fin des années soixante-dix. Cette modification procédurale nourrissait de grands espoirs. Enfin, disait-on, les citoyens se voyaient octroyer un accès direct à la chose communautaire. L'Europe cessait d'être l'objet des diplomates et des technocrates ; elle se laissait emparer par les politiques, et à travers eux par les peuples. La plupart des commentateurs se disaient convaincus que ce choix, d'apparence formelle, produirait une dynamique politique fondamentale. Issu d'élections directes, tenues au même moment dans chaque Etat membre, le Parlement devait attirer l'attention du public. Le scrutin susciterait des débats publics autour de la construction européenne. Les partis politiques seraient obligés de s'organiser au-delà des frontières pour préparer ces élections. Les parlementaires, émancipés des milieux politiques nationaux, deviendraient d'authentiques mandataires européens. Les médias suivraient inévitablement ces « glissements de loyauté », en sorte que se constitue un véritable espace civique commun, théâtre d'une vie politique supranationale. Le cheminement historique qui avait été celui des assemblées nationales traçait la voie d'un parlementarisme européen.

Vingt-cinq ans plus tard, cet optimisme fait sourire. Car la prophétie ne s'est pas accomplie. Ou plutôt, elle ne s'est accomplie qu'en partie. Rétrospectivement, il apparaît que les parlementaires européens ont très habilement tiré parti des maigres ressources qui leur étaient alors imparties. Dotés d'un pouvoir de codécision budgétaire limité, ils sont parvenus à infléchir en profondeur les politiques menées par la Communauté. Confinés à un simple rôle de consultation dans la plupart des procédures législatives, ils ont su arracher, par étapes, un véritable pouvoir de codécision. Et alors que les traités ne leur reconnaissent à l'origine, en termes de contrôle politique, qu'un pouvoir de censure pratiquement inutilisable, ils ont construit un arsenal très complet d'instruments de surveillance de la Commission, et même du Conseil ³.

Formellement, ce sont les chefs d'Etat et de gouvernement qui leur ont conféré ces prérogatives nouvelles, au fil de la révision des traités. Mais ce n'est là que la surface des choses. Les parlementaires ont eux-mêmes, tirant parti de leur liberté d'organisation, et de l'expérience parlementaire nationale de leurs membres, édifié par voie coutumière leur propre puissance. Ils ont joui du soutien discret de la Commission et de la Cour, puis les Etats membres ont avalisé ces initiatives en les inscrivant dans les traités.

L'histoire de ces conquêtes parlementaires est impressionnante. En une vingtaine d'années, le Parlement de la Communauté et de l'Union a acquis des pouvoirs que la Mère des assemblées n'avait arrachés qu'au fil des siècles – et que certains parlements nationaux ne sont jamais parvenus à s'octroyer. L'analogie historique peut, toutefois, être trompeuse. Si l'on se concentre sur les pouvoirs formels, tels qu'ils sont définis par la « charte constitutionnelle » de l'Union, on peut avoir l'impression que la parlementarisation est en bonne voie, qu'en tout cas les bases sont jetées ⁴. L'observation de la pratique de ces pouvoirs, en revanche, révèle son inachèvement. Que l'on voie, par exemple, le pouvoir d'investiture confié au Parlement européen. Inexistant il y a quinze ans encore, créé d'initiative par les parlementaires européens, formalisé par le traité de Maastricht, il fut complété par les textes d'Amsterdam et de Nice et par le traité constitutionnel adopté à Bruxelles en juin 2004. Les parlementaires disposent

désormais du droit d'approuver le candidat à la présidence de la Commission, celui-ci est associé à la sélection des futurs membres du collège, qui doit encore être approuvé dans son ensemble par les parlementaires européens. Le traité constitutionnel prévoit de surcroît qu'en choisissant le futur président de la Commission les gouvernements devront « tenir compte des résultats des élections européennes » et « procéder aux consultations appropriées ». Le privilège de nomination des gouvernements paraît sérieusement écorné. La mise en place des Commissions Santer en 1995 et Prodi en 1999 a toutefois révélé que, en dépit de leurs menaces et de leurs injonctions, les parlementaires sont incapables de s'opposer au choix des gouvernements. Que la Commission Prodi ait compté une moitié de membres proches du PSE alors que ce parti avait perdu les élections de juin 1999 en est l'aveu le plus parfait⁵. Qu'à Bruxelles en juin 2004, les gouvernements aient hésité entre un candidat issu d'un petit groupe (le libéral belge Guy Verhofstadt) et un autre issu d'un courant marginal du groupe du parti populaire européen-Démocrates européens (le conservateur britannique Chris Patten) confirme les limites de ce tropisme parlementaire.

Le Parlement européen a, sans aucun doute, fait preuve, dans la promotion et la défense de ses prérogatives au cours des deux dernières décennies, d'une combativité et d'une efficacité que nombre d'assemblées peuvent lui envier. Mais cela n'a pas entraîné, contrairement à ce qu'escomptaient les théories fédéralistes et fonctionnalistes optimistes, le développement spontané d'un espace civique européen. Les fédérations européennes de partis politiques se sont construites dans presque toutes les familles politiques, et les élections européennes ont largement encouragé leur organisation. Mais elles restent aujourd'hui des fédérations lâches de partis fondamentalement nationaux, et semblent plus se structurer autour des Conseils européens que dans le giron de l'assemblée⁶. Les médias transnationaux demeurent embryonnaires⁷, et ils trouvent, eux aussi, plus de matières dans les Sommets de chefs d'Etat et de gouvernement que dans l'hémicycle. Le Parlement européen est devenu un acteur non négligeable du jeu politique de l'Union, mais il n'a pas ravi aux forums intergouvernementaux leur rôle de centre de gravité. Son histoire récente est celle d'un paradoxe : inversant avec exactitude les scénarios optimistes des années soixante-dix, l'assemblée a détourné d'elle l'attention du public alors même qu'elle développait ses pouvoirs. Tirant argument de cette corrélation négative, on pourrait affirmer que le meilleur moyen d'intéresser les citoyens à la vie politique européenne est... de réduire les pouvoirs du Parlement européen. Mais chacun sait que les corrélations sont hasardeuses en science politique.

1. Une surabondance de représentation

Faut-il mettre ce paradoxe sur le compte de la fameuse « crise de la représentation » ? L'indifférence des citoyens à l'égard de l'assemblée européenne ne serait-elle, en d'autres termes, que l'indice d'une remise en cause générale des institutions représentatives ? Sans doute. Géographiquement plus distante, culturellement plus hétérogène et institutionnellement plus complexe que ses homologues nationales, l'assemblée européenne pâtit plus intensément qu'elles de la désaffection du public pour les parlements. Le dédain de certains élus pour

l'institution dont ils sont membres, les privilèges juridiques et matériels dont ils jouissent, contribuent en outre à nourrir un antiparlementarisme latent.

L'esprit du temps n'explique pourtant pas tout. Car en termes de représentation, l'Union semble plus souffrir de surabondance que d'un déficit. Dès l'origine, la Communauté reposait sur deux piliers concurrents de légitimité représentative. D'un côté, le Conseil rassemblait les gouvernements ; de l'autre, l'Assemblée réunissait des échantillons des parlements nationaux. Les citoyens étaient à la fois représentés, dans l'espace communautaire, par des délégations issues des organes exécutif et législatif. Sans oublier qu'un Comité économique et social assurait leur représentation en tant que travailleurs, employeurs ou consommateurs.

Au fil du temps, de nouvelles entités politiques ont exigé une voix au chapitre communautaire. Les régions, qui avaient gagné en substance dans la plupart des États membres au cours des années soixante-dix et quatre-vingt, se sont fait entendre à l'occasion des conférences intergouvernementales de 1990-1991, et sont parvenues à faire édifier un Comité des régions chargé de transmettre leurs avis sur les politiques européennes. Au même moment, les parlements nationaux, qui s'étaient éloignés de la Communauté depuis que le Parlement européen n'était plus issu d'eux mais élu au suffrage direct, ont eux aussi tenté de s'insérer dans l'écheveau institutionnel de l'Union. Une Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires (COSAC) fut mise en place, dont la contribution à la délibération européenne est timidement reconnue par les traités de Maastricht et d'Amsterdam ⁸.

Chacune de ces innovations fut présentée par ses auteurs comme une contribution à la résorption du déficit démocratique de l'Union. Il s'agissait d'améliorer la représentation du citoyen, de mieux faire entendre sa voix, d'intensifier sa participation ou de le rapprocher des institutions. Le résultat est loin de ces ambitions. Les canaux de représentation du citoyen dans la sphère communautaire sont désormais si nombreux que l'on s'y perd. Imaginons un paysan breton, s'interrogeant sur le sens des réformes de la PAC. Il peut entendre son député s'inquiéter des intérêts nationaux, son ministre de l'Agriculture défendre « une réforme certes imparfaite mais nécessaire », son élu au Parlement européen louer une révision qui poursuit l'intérêt général de la Communauté, son représentant au sein du Comité des régions se préoccuper du sort de la Bretagne et son délégué syndical exiger, au sein du Comité économique et social, la reprise des négociations ⁹. Si la représentation sert avant tout à mettre en délibération les enjeux publics pour permettre aux citoyens de se forger une opinion, elle apparaît loin du compte dans le paysage institutionnel encombré de l'Union.

Le plus surprenant est que, pour remédier à cette fragmentation de la représentation, des voix s'élèvent pour demander que s'ouvrent de nouveaux canaux. Le raisonnement est, à chaque étape, de la même nature : constatant l'inadéquation des instruments existants, des acteurs émergent pour en demander de nouveaux, sans réclamer la suppression, ni même la révision de l'arsenal existant. Dans une étude récente, la cellule prospective de la Commission suggère par exemple, pour améliorer la représentation des citoyens, de tenir des auditions publiques, d'intensifier la consultation des intérêts concernés, de convoquer des « forums citoyens » et autres « panels démocratiques » ¹⁰. Bref, de multiplier encore les formes parcellaires de représentation. Sans doute ces techniques sont-elles efficaces pour une institution

qui cherche à connaître l'opinion des citoyens. Mais il s'agit alors de méthodes de consultation, destinées à améliorer la capacité de décision stratégique, non d'une réponse aux lacunes de la représentation¹¹.

Le Parlement européen a constamment tenté d'endiguer cette prolifération d'instances à prétentions démocratiques. Il n'a accueilli qu'avec tiédeur le Comité des régions ; il a longtemps tenté de faire obstruction à la mise en place d'un Médiateur de l'Union ; il s'est efforcé, en s'y associant, de limiter autant que possible l'immixtion des parlements nationaux dans les affaires communautaires ; il a élevé des objections contre l'idée de consultations populaires pan-européennes¹². Chacune de ces initiatives fut comprise, par la majorité des parlementaires européens, comme une atteinte à leurs prérogatives. Dans leurs discours, ils ont tenté de forger une doctrine du « monopole de la représentation », symétrique au monopole de l'initiative de la Commission, et ont dénoncé toutes les entreprises concurrentes.

Loin de clarifier l'architecture institutionnelle de l'Union, ces réactions hostiles ont contribué à donner de l'ensemble l'image d'un maquis institutionnel luxuriant et conflictuel. En refusant un dialogue avec les parlements nationaux dans le cadre du contrôle de la Banque centrale européenne, par exemple – alors que la symétrie commandait une coopération de cet ordre à l'égard d'un Système européen où banques européenne et nationales décident conjointement – les parlementaires européens ont plus donné d'eux-mêmes l'image d'une institution jalouse de ces pouvoirs que d'une instance soucieuse d'assurer un contrôle politique optimal.

Ce réflexe d'auto-défense est naturel. D'autant plus que l'Union est un système politique en devenir, dont la nature constitutionnelle reste débattue. Les débats de la Convention européenne chargée de réfléchir à l'avenir de l'Union en 2002-2003 ont rappelé que certains ne désespèrent pas de la transformer en ensemble fédéral, où le Parlement européen jouerait un rôle majeur, à l'instar du Congrès américain ou du Bundestag allemand, tandis que d'autres soutiennent une interprétation intergouvernementale, où l'assemblée resterait marginale, face à un Conseil omnipotent. Ces forces s'opposant en permanence, l'Union reste sur une voie médiane, inédite, où les parlementaires peinent à trouver leur place.

2. Un déficit de responsabilité

C'est probablement dans le domaine de la responsabilité politique que l'œuvre du Parlement européen est la moins accomplie. Quelques coups de force lui ont permis de démontrer que, sur le plan législatif, il pouvait faire un usage efficace de la codécision pour faire valoir son point de vue, et les citoyens européens commencent sans doute à percevoir l'influence des parlementaires européens dans ce domaine – quand, par exemple, une coalition des groupes de gauche parvient à rejeter une proposition de directive libéralisant les services portuaires, au grand dam de la Commission. Mais le plus souvent, les députés ont laissé aux gouvernements le rôle de l'opposant dans les rares matières où la législation européenne attire l'attention du public : c'est à l'initiative de ministres, accompagnés de maigres quarterons de parlementaires européens rebelles, que les directives relatives aux organismes génétiquement modifiés ou à la composition du chocolat ont suscité l'ébauche d'un débat public.

Tout se passe comme si le Parlement européen empruntait une voie opposée à celles des assemblées nationales. Alors que la plupart de celles-ci ont renoncé, plus souvent de force que de gré, à exercer le pouvoir législatif pour se concentrer sur la mission de contrôle du gouvernement, le Parlement européen semble mettre plus d'énergie à légiférer qu'à contrôler. La distinction est, il est vrai, souvent malaisée. Quand des parlementaires amendent une proposition de directive, ils exercent une forme de contrôle ; et quand ils contrôlent un budget, c'est souvent pour chercher à infléchir des législations à venir. Décision et surveillance se confondent dans une forme indéterminée d'« influence ».

Mais il est au moins une dimension du contrôle politique qui, dans l'Union, est nettement déficitaire. Dans les espaces politiques nationaux, les instruments de contrôle politique jouent un rôle majeur de socialisation politique. C'est à travers les questions au gouvernement, les contrôles budgétaires, les motions de défiance ou les menaces, que les parlementaires contribuent à rendre lisible la vie politique. Au sein de l'Union, en revanche, le Parlement n'assume que très partiellement cette fonction. A force de privilégier la prise de décision, les parlementaires se muent souvent en experts des politiques communautaires, empruntant aux technocrates et aux diplomates leurs jargons. L'investiture des Commissions Santer et Prodi, par exemple, fut l'occasion pour les commissions parlementaires de prouver leur connaissance des dossiers, dans un dialogue approfondi avec les candidats commissaires. Mais ces échanges ponctuels, spécialisés et techniques n'ont pas permis aux citoyens européens de comprendre les enjeux européens des législatures qui s'ouvraient, ce qui est la fonction principale des discours et débats d'investiture dans les espaces publics nationaux.

Cela ne signifie pas que le système politique européen se transforme en vaste « aréopage irresponsable », comme le prédisait le général de Gaulle. Examinés de près, les rapports inter-institutionnels révèlent que les parlementaires européens exercent un contrôle soutenu et fouillé sur les autres institutions. Certes, ceux-ci n'empêchent pas les fuites de responsabilité, telles que celles révélées par l'affaire dite de la vache folle. Mais celles-ci s'expliquent par la grande complexité du système politique de l'Union, qui repose sur une forte spécialisation des fonctions et une large délégation de tâches réputées techniques à des organes *ad hoc*. Un système ainsi conçu suppose des relations de contrôle réciproque très nombreuses et court, plus qu'un autre, le risque que certains organes échappent à la vigilance de leurs gardiens.

Les parlementaires européens l'ont bien compris, qui s'efforcent de tout surveiller – plus encore depuis que les affaires évoquées ont révélé les lacunes de leur contrôle. Il ne suffit pas, en effet, dans un système où les fonctions exécutives sont fragmentées, de contrôler la Commission. Il faut aussi exercer sa vigilance à l'égard du Conseil, de la Banque centrale, et des très nombreux comités et agences auxquels incombent des parcelles de décision. La tâche est ardue.

Plus difficile encore est l'expression publique de ce contrôle. Dans un système parlementaire classique, les élus concentrent leurs critiques sur le gouvernement, qui assume la responsabilité des organes délégués. La responsabilité politique prend l'allure simple et intelligible d'un dialogue entre deux camps : la majorité qui gouverne et l'opposition qui contrôle. Les parlementaires européens doivent, quant à

eux, inventer une forme de débat public qui ne peut pas s'appuyer sur la majestueuse simplicité du parlementarisme classique.

3. Vers un parlementarisme à plusieurs niveaux ?

Chacun s'accorde désormais à reconnaître que l'Union européenne est un système politique sans précédent, que l'on ne peut comprendre dans les termes classiques de la politique nationale. L'Union est, dit-on de plus en plus communément, une « gouvernance multi-niveaux », associant institutions communautaires et gouvernements nationaux, régions et assemblées, acteurs publics et privés...

Il n'est que normal que le Parlement européen éprouve quelque difficulté à trouver sa place dans un tel ensemble. Longtemps il a nourri le dessein d'une fédéralisation de l'Europe : les gouvernements délégueraient de plus en plus de tâches à la Commission, qui pourrait ainsi s'affirmer comme le gouvernement européen ; le Conseil se laisserait reléguer au rang de chambre haute, tandis que le Parlement européen lui-même accéderait à un pouvoir législatif, budgétaire et constitutionnel complet, en sorte que l'Union se coule dans le modèle fédéral classique. Cette ambition a joué un rôle important, depuis l'Acte unique jusqu'au traité de Nice. Sur le plan formel au moins, nombre de mécanismes fédéraux ont été importés dans les traités successifs. En proposant que les grandes fédérations européennes de partis présentent leur candidat à la présidence de la Commission avant les élections, Jacques Delors espérait encore, en 1999, plaquer sur la diversité européenne la simplicité binaire du parlementarisme majoritaire. Mais dans le même temps, la tendance lourde à la complexification de l'Union s'est poursuivie. Les sociologues savent, depuis Durkheim, que toute organisation incline presque naturellement à se spécialiser continûment¹³. L'évolution institutionnelle de l'Union ne dément pas cette « loi » sociologique.

Le Parlement européen se trouve dès lors dans une situation difficile. D'un côté, il s'efforce de contenir les mouvements de complexification de l'Union, en entravant le développement des instances concurrentes de représentation et en défendant avec constance un modèle constitutionnel simple, inspiré de la matrice fédérale et parlementaire. Mais d'un autre côté, il est conscient de ses limites, et peut comprendre que les parlements nationaux, comme les assemblées régionales et les comités économiques et sociaux, pourraient utilement compléter son propre travail, dans le cadre d'une « gouvernance à multi-niveaux » qui semble irréductible.

Quelques efforts de réflexion ont d'ailleurs été accomplis, au sein de la commission des affaires constitutionnelles, pour concilier la nécessaire diversité et l'indispensable unité de la représentation¹⁴. Les parlementaires européens gagneraient, disait un rapport de 1997 confirmé par d'autres adoptés en 2000 et 2002, à substituer des relations de coopération à leurs attitudes hostiles à l'égard de ces autres prétendants à la représentation. Un Parlement européen qui collaborerait étroitement avec les parlements nationaux, qui dialoguerait avec les organes régionaux et les partenaires sociaux, serait mieux informé des attentes des citoyens. Il serait aussi mieux « enraciné » dans la réalité sociale ce qui – la taille de l'Union s'accroissant alors que le nombre de parlementaires est plafonné – devient une impérieuse nécessité. D'ores et déjà, un parlementaire européen élu en Allemagne est censé « représenter » plus de

huit cent mille personnes. Diverses formes de liaison existent, qui pourraient aisément être développées si les parlementaires européens cessaient de voir des rivaux dans leurs homologues nationaux : des contacts continus entre commissions parlementaires nationales et européenne amélioreraient la qualité du contrôle politique, en particulier dans ces domaines qui restent intergouvernementaux et où les parlementaires nationaux, en contrôlant leurs gouvernements respectifs, pourraient combler des lacunes. Le choix des gouvernements d'instituer une « enceinte mixte », composée de parlementaires nationaux et européens, pour faire écrire une charte européenne des droits fondamentaux puis un projet de traité constitutionnel esquisse aussi ce que pourrait être un « pouvoir constituant européen ».

Ces collaborations gagneraient à être systématisées. Le Parlement européen a lui-même suggéré de tenir des conférences annuelles sur les grands enjeux européens et d'y convier parlementaires nationaux, élus régionaux et partenaires sociaux. L'assemblée de l'Union pourrait, à travers ces exercices, tenter de dégager la synthèse de ces délibérations. Elle se présenterait moins comme « le » représentant des citoyens, parlant en leur nom à l'exclusion de tout autre dans la sphère communautaire, que comme le creuset où, du dialogue entre ces formes multiples de délibération, se dégagerait une volonté générale patiemment bâtie.

Les mêmes rapports suggéraient aussi au Parlement européen de développer celle de ses missions qu'il remplit le moins : la fonction de délibération publique. Pour que le citoyen comprenne les enjeux européens et s'y intéresse, il est nécessaire de « mettre en délibération » les politiques de l'Union. Le parlementarisme trouve sa raison d'être dans la conviction selon laquelle la « discussion publique » est, à la fois, la meilleure manière d'atteindre la « vérité » dans la confection des lois et la méthode la plus efficace d'éducation civique¹⁵. Or à force de défendre ses pouvoirs, le Parlement européen a négligé cette mission fondamentale. Il s'est investi dans la conquête puis l'exercice des fonctions législatives et budgétaires ; il n'a eu de cesse de réclamer une participation à l'exercice du pouvoir constitutionnel ; il a maintes fois révisé son propre règlement intérieur pour maximiser ses pouvoirs et il s'est défendu de ses rivaux potentiels. Tout cela a épuisé une énergie que les parlementaires européens n'ont pu consacrer à nourrir un débat public singulièrement maigre sur les questions européennes.

4. Vers un changement de régime ?

Le traité constitutionnel signé à Rome par les chefs d'Etat et de gouvernement en novembre 2004 est-il susceptible d'affecter plus profondément la nature parlementaire du régime ? Est-il, comme l'affirment ceux qui craignent les réactions hostiles de l'opinion, un simple *statu quo* amélioré ; ou comporte-t-il des innovations institutionnelles susceptibles de modifier, à moyen terme au moins, les structures lourdes du régime politique de l'Union ?

Il est toujours difficile d'évaluer *a priori* les effets potentiels d'un changement constitutionnel. Ce n'est qu'avec le bénéfice du recul que les constitutionnalistes américains décrivent la Reconstruction qui a suivi la guerre civile à la fin du dix-neuvième siècle, et le New Deal des années trente, comme deux « changements de régime » dans l'histoire politique des Etats-Unis¹⁶. Les contemporains percevaient

certes que les rapports de force étaient en train d'évoluer, mais ils ne pouvaient prévoir avec certitude les phénomènes de centralisation et de présidentialisation du pouvoir que ces deux moments ont amorcés. La question de savoir si la remise en cause du New Deal depuis la présidence de Ronald Reagan a véritablement altéré le régime politique des Etats-Unis reste d'ailleurs l'objet de controverses¹⁷. Ceci doit nous rappeler que, en essayant de mesurer la nouveauté introduite par le traité constitutionnel, l'observateur ne saurait être trop prudent.

L'analyse du régime politique de l'Union est d'ailleurs compliquée par le fait que, dans une Fédération d'Etats, les cadres mentaux au travers desquels on examine la structure du pouvoir sont nombreux et souvent concurrents¹⁸. Tout observateur – comme tout acteur politique – lit la « constitution » à travers un cadre mental qui lui est propre. L'opposition entre les partisans d'une interprétation fédérale de l'Union et les défenseurs d'une lecture intergouvernementale est, on le sait, l'une des constantes de l'histoire de l'intégration européenne, depuis les origines – ce qui n'est pas sans rappeler, d'ailleurs, la rivalité entre fédéralistes et anti-fédéralistes dans le premier siècle des Etats-Unis. Chacun tend à comprendre les réformes dans le cadre des références qui lui sont propres. Un fédéraliste verra dans l'élection du président de la Commission par le Parlement européen le signe d'une légitimation de l'exécutif collégial, tandis qu'un intergouvernementaliste insistera sur l'établissement d'une présidence stable du Conseil européen pour démontrer le renforcement de la logique nationale.

Ce conflit d'interprétation est encore obscurci par le fait que, dans l'Union, les dirigeants nationaux tendent à raisonner dans les termes qui leur sont familiers, c'est-à-dire en se référant au modèle constitutionnel du pays dans lequel ils ont été socialisés. Consciemment ou pas, les Allemands voient dans le Conseil des ministres une forme de Bundesrat et dans le président de la Commission quelque chose comme un chancelier européen. Les Français, de leur côté, tendent à appréhender les relations entre le président de la Commission et celui du Conseil européen sous l'angle de la cohabitation entre le chef de l'Etat et le Premier ministre dans le cadre de la v^e République. Chaque culture civique comporte sa propre grille de lecture, rendant d'autant plus difficile l'émergence d'une vision partagée du régime de l'Union.

Au-delà de ces divergences, les leaders européens qui animent le débat sur le régime de l'Union – et qui le révisent à intervalle régulier – partagent une préoccupation commune. Tous tendent à focaliser leur attention sur le statut et les prérogatives de l'exécutif. Cela n'a d'ailleurs rien de propre à l'Union. La « question du Prince » – la question de savoir qui conduit le mouvement politique et qui l'incarne – est au cœur des débats constitutionnels depuis l'invention de la science politique¹⁹. Les parlements restent, en principe, l'émanation de la souveraineté populaire ; les formes de participation directe des citoyens se multiplient ; les Cours s'imposent comme les acteurs essentiels de la prévention et de la résolution des conflits, et même comme des « chambres législatives spécialisées », mais les politiques, comme les citoyens, restent fascinés par l'exécutif.

Les débats sur la « constitution » de l'Union européenne confirment ce tropisme exécutif. Tout au long de la Convention européenne en 2002-2003, les discussions les plus vives ont porté sur les deux pôles de l'exécutif européen : le Conseil et la

Commission. On laissera ici de côté les controverses passionnées sur la représentation des États dans ces deux organes (faut-il préserver la présidence tournante du Conseil ? Comment réviser le mécanisme de vote à majorité qualifiée ? Doit-on donner un commissaire à chaque État ?)²⁰. Au-delà de ces questions essentielles, dominées par le souci des États de maximiser leur poids dans la machine, la discussion constitutionnelle a porté principalement sur l'équilibre entre les deux têtes du duopole exécutif européen. Le compromis arrêté par la Convention européenne et retenu par la conférence intergouvernementale – compromis qui est à l'origine la simple addition des revendications de la France et de l'Allemagne – constitue l'exemple type d'un « accord ambivalent » – c'est-à-dire un « accord fondé sur des différends (...) qui s'annulent »²¹. En consacrant l'élection du président de la Commission par le Parlement européen, le traité constitutionnel prolonge la parlementarisation du régime de l'Union. Mais en établissant une présidence permanente du Conseil européen, il confirme aussi le *leadership* intergouvernemental. La « double casquette » du ministre des Affaires étrangères de l'Union – qui sera nommé par les gouvernements, tout en étant membre de la Commission – le place à mi-chemin de ces deux schémas.

Un tel compromis a l'insigne avantage de réconcilier les visions apparemment incompatibles des uns et des autres. En mettant l'accent sur l'une ou l'autre tête de l'exécutif chacun peut y trouver son compte – tout en regrettant, ce qui est le propre d'un compromis, d'avoir dû céder sur l'autre front. Ayant choisi de ne pas choisir entre les deux modèles concurrents, les gouvernements ont aussi préservé l'hybridité fondamentale du régime européen, et laissé ouverts tous les possibles.

La comparaison avec l'évolution des régimes politiques libéraux indique que trois évolutions sont théoriquement possibles. Soit l'élément parlementaire s'affirmera, conduisant l'Union vers un régime de type britannique. Soit au contraire l'élément intergouvernemental prendra l'ascendant. Soit enfin, ce qui est le plus probable, l'Union demeurera à mi-chemin de ces deux idéaux-types.

Théoriquement envisageable, la voie parlementaire est politiquement improbable. On peut certes imaginer que, à l'instar du monarque dans l'histoire britannique, le Conseil européen soit progressivement affaibli au profit de la chambre directement élue – le Parlement européen. Les gouvernements réunis au sein du Conseil européen désigneraient un président de la Commission proche du parti qui a remporté les élections européennes – comme le prévoit le traité constitutionnel qui pose que le Conseil européen fait son choix « compte tenu des résultats des élections européennes » (article 1-26.1). Bénéficiant d'une légitimité parlementaire, et du pouvoir d'organiser le travail au sein de son collègue, le président de la Commission s'apparenterait à un chef de gouvernement. S'il parvenait à incarner l'Union et à marquer les politiques de son empreinte, il condamnerait le président du Conseil européen à un effacement progressif, le réduisant à une fonction protocolaire semblable à celle du chef de l'État en Allemagne ou en Italie. On peut même concevoir – puisque le traité ne l'interdit pas – que le président de la Commission préside lui-même le Conseil européen, assumant ainsi un *leadership* sans rival, à l'image du Premier ministre britannique.

En apparence au moins, la Commission Barroso s'inscrit dans cette perspective. Proche du principal groupe du Parlement européen (le PPE-DE), dirigeant une Commission composée aux deux tiers de conservateurs et de libéraux, ayant lui-

même réparti les responsabilités au sein de son équipe, le président de la Commission européenne pourrait s'appuyer principalement sur les groupes conservateurs et libéraux du Parlement européen, comme le ferait par exemple un gouvernement allemand de centre-droit²². Dans un tel schéma, le Conseil des ministres apparaîtrait comme l'équivalent européen du Bundesrat, veillant principalement à limiter l'emprise des lois européennes sur les prérogatives des Etats.

Ce scénario sous-estime toutefois la capacité de résistance des gouvernements. Il faut rappeler d'abord que le traité constitutionnel continue de conférer au Conseil européen des pouvoirs importants, non seulement en matière de politique étrangère et de sécurité où il reste l'organe dominant, mais aussi dans le vaste champ couvert par l'Union économique et monétaire et par la « coordination ouverte » des politiques sociales et d'emploi. Là, le président de la Commission devra compter avec un autre président, attentif aux messages des gouvernements. La relation qui s'établira entre ces deux hommes dépendra en grande partie de facteurs politiques (si le Conseil européen glissait vers le centre-gauche, la rivalité avec une Commission de centre-droit serait naturellement attisée) et accessoirement de facteurs personnels (dans quelle mesure les deux hommes seront-ils capables de travailler de concert, mettant de côté leurs ambitions personnelles ?). Il faut mesurer ensuite les dangers qui guettent un président de la Commission quand il politise son équipe. En faisant le choix de privilégier ses alliés italien, britannique, espagnol et polonais aux dépens du couple franco-allemand, le président Barroso a pris le risque d'une revanche : se sentant marginalisé au sein de la Commission, et continuant de se concevoir comme le moteur de l'intégration européenne, les deux gouvernements pourraient être tentés d'accentuer leur coopération et de former des alliances au sein du Conseil européen, voire hors du cadre des traités comme ils l'ont parfois fait dans le passé. La composante intergouvernementale du régime de l'Union constitue une entrave sérieuse à sa parlementarisation.

D'un autre côté, le scénario d'une renationalisation rampante de l'Union européenne n'est pas, lui non plus, véritablement plausible. A nouveau, on peut imaginer *in abstracto* que le président du Conseil européen, jouissant de la confiance des gouvernements, s'impose comme le principal leader. Incarnant l'Union sur la scène internationale, travaillant en bonne intelligence avec le ministre des Affaires étrangères de l'Union nommé lui aussi par les gouvernements, apparaissant comme le chef d'orchestre des Sommets européens et rendant publiques les grandes impulsions prises par le Conseil européen, il pourrait être perçu par les opinions publiques comme le « président de l'Union ». Dans cette perspective, le président de la Commission serait réduit à exécuter les orientations adoptées par le Conseil européen, à l'image d'un Premier ministre français. On peut d'ailleurs imaginer que, dans le même temps, les gouvernements utilisent de plus en plus « leur » commissaire comme un relais des intérêts nationaux à Bruxelles, et qu'ils accentuent leur contrôle sur les députés européens, contribuant ainsi à renationaliser les trois pôles du triangle institutionnel. (Pour se convaincre de la plausibilité de ce scénario, il suffit d'observer la manière dont le gouvernement de Tony Blair choisit et surveille son commissaire, son représentant permanent, ses députés européens et même ses juges à la Cour et au Tribunal de première instance).

Même s'il n'est pas dénué de fondement, ce schéma est tout aussi caricatural que le scénario parlementaire. Il faut rappeler, d'abord, que le président de la Commission jouit de vraies marges de manœuvre. A la différence du chef de gouvernement français, il ne peut pas être démis de ses fonctions par l'autre chef de l'exécutif – le président du Conseil européen en l'occurrence, lequel ne peut pas non plus dissoudre l'assemblée de Strasbourg. La séparation stricte des pouvoirs donne à la Commission une certaine autonomie. De surcroît, la culture de la négociation européenne rend difficile une pleine renationalisation. Au sein de la Commission, chaque membre sait qu'il doit éviter d'apparaître comme le fidèle émissaire du gouvernement qui l'a nommé s'il veut conserver la confiance et l'appui de ses collègues, sans lesquels il ne peut rien ²³. Au Parlement, les députés savent qu'ils seront réduits à l'impuissance s'ils n'entrent pas dans une logique d'action collective avec les collègues de leur groupe, ce qui les contraint souvent à s'éloigner des intérêts nationaux ²⁴. Le Conseil et le Conseil européen n'échappent pas à la règle : les gouvernements qui sont incapables de former des alliances – ce qui oblige à faire des concessions – s'y trouvent marginalisés ²⁵. En somme, les marges d'autonomie dont la Commission jouit formellement, conjuguées aux contraintes inhérentes à l'action collective, rendent le scénario de l'intergouvernementalisation rampante improbable.

5. La dualisation du régime de l'Union

Si l'Union ne peut devenir un régime parlementaire, ni une organisation internationale classique, elle est contrainte de conserver ce mélange de supranationalité et d'intergouvernementalisme qui fait son originalité depuis les premiers jours ²⁶. Le traité constitutionnel ne pouvant être modifié qu'à l'unanimité, il se trouvera toujours au moins un gouvernement pour l'empêcher de verser pleinement vers l'un ou l'autre pôle.

Il est possible toutefois que, tout en maintenant le principe de son hybridité, le traité constitutionnel en ait altéré les termes. En renforçant simultanément le Conseil européen et la Commission, le compromis de la Convention pourrait à moyen terme accentuer la dualité du régime de l'Union, dans une logique qui n'est pas sans rappeler celle du semi-présidentialisme français. D'autant que, pour répondre à la demande des pays soucieux d'éviter la concurrence entre les deux exécutifs, le traité spécialise, implicitement au moins, le profil de chacun. Le président du Conseil européen assure « la représentation extérieure de l'Union pour les matières relevant de la politique étrangère et de sécurité commune » (article 1-21.2). Ce faisant, il doit agir « sans préjudice des compétences du ministre des Affaires étrangères de l'Union », lequel est membre de la Commission. Mais dans la mesure où il est nommé collectivement par les chefs d'Etat et de gouvernement – alors que les commissaires ne sont nommés, *de facto*, que par leur gouvernement – il y jouira d'une forte autonomie. On voit ainsi se dessiner quelque chose comme un « domaine réservé » à la française : le président de la Commission pourrait être amené à se concentrer sur les affaires « domestiques » – principalement la régulation du marché intérieur – tandis que la politique étrangère, en ce compris la défense, relèverait essentiellement de la sphère intergouvernementale.

Sans doute, comme dans le système français, cette dualité oscillera-t-elle en fonction des circonstances politiques. Le politologue Giovanni Sartori a bien montré

que le semi-présidentialisme français est devenu à l'usage « un véritable système mixte, fondé sur une structure de pouvoir flexible, à savoir un exécutif bicéphale dont la « première tête » change (oscille) au gré des changements de majorité »²⁷. Quand les cycles électoraux nationaux et européen convergeront, comme ce fut en partie le cas lors de la nomination de José Manuel Durrao Barroso en juin 2004, le président de la Commission pourra s'appuyer à la fois sur une vaste majorité parlementaire et sur un grand nombre de gouvernements. Dans ces circonstances, ses chances d'identifier des lignes politiques susceptibles de faire l'objet d'un consensus – et partant d'affirmer son *leadership* – seront élevées. Mais dans la mesure où la vie politique nationale reste très largement déconnectée des enjeux européens, cette convergence reste aléatoire²⁸. Parfois, comme ce fut le cas en 1999 au moment où Romano Prodi fut nommé à la tête de la Commission, le Parlement européen pourra incliner au centre-droit tandis que le Conseil européen est majoritairement au centre-gauche, ou l'inverse. De surcroît, un président de la Commission européenne de centre-gauche peut voir le Conseil européen dériver graduellement, au gré des élections nationales, vers le centre-droit – comme ce fut aussi le cas de la Commission Prodi. Dans ces deux cas de figure, les marges de manœuvre de la Commission se réduisent.

L'hétérogénéité politique de l'Europe, combinée aux règles du traité constitutionnel qui garantissent la représentation des gouvernements, rendent improbable les scénarios simples. Après tout, l'histoire des Etats-Unis nous rappelle qu'une guerre civile, une crise économique dramatique et deux guerres mondiales n'auront pas suffi à imposer un régime moniste contre les subtils équilibres de la constitution de 1787. Plus récente et plus diverse, protégeant davantage les droits de ses Etats membres, l'Europe a d'autant plus de chances de conserver – au grand dam des fédéralistes, et pour le plus grand plaisir des chercheurs – une vie politique faite de compromis complexes et oscillatoires.

6. Conclusion

Le niveau anormalement élevé de l'abstention²⁹ lors des élections européennes de juin 2004 confirme les hypothèses qui continuent de peser sur la représentation européenne. Comment expliquer ce retrait de la moitié du corps civique européen ? Longtemps on a pu invoquer la faiblesse du Parlement européen, mais son renforcement constant au cours des vingt dernières années rend cette explication peu convaincante.

Il y a toutefois une version plus précise de cet argument qui n'est pas sans fondement. Le Parlement est certes devenu un puissant co-législateur dans toutes les matières liées au marché unique et à sa régulation, mais il reste à l'écart des domaines qui sont au cœur des priorités des citoyens : l'emploi, la protection sociale, la fiscalité, la sécurité, l'éducation et la culture, le logement et l'aménagement du territoire... Les partis se trouvent dès lors face à un dilemme lorsqu'il s'agit de concevoir une campagne européenne : soit ils collent aux compétences de l'Union, et ils sont condamnés à former un programme parcellaire ; soit au contraire ils ignorent le découpage subtil des compétences entre les régions, les Etats et l'Union, et leurs annonces seront forcément un peu trompeuses. Il y a là un effet pervers de la « gouvernance à plusieurs niveaux » – comme pour les élections régionales qui,

elles non plus ne fascinent pas les électeurs quand elles ne sont pas détournées vers des enjeux nationaux. Force est de reconnaître que si les compétences du Parlement européen touchent des matières sensibles sur lesquelles il est possible d'attirer l'attention des citoyens – la régulation des services publics, la protection de la santé publique et du consommateur, l'environnement... – elles restent moins captivantes que les compétences régaliennes de l'Etat.

Le deuxième handicap majeur des élections européennes tient au fait qu'elles sont, à proprement parler, des élections législatives : elles déterminent la composition de la « chambre basse » de l'Union, mais elles n'ont pas d'incidence directe sur la composition du Conseil des ministres, ni même sur la couleur de la Commission. Les citoyens sont peut-être moins naïfs qu'on le croit : percevant l'embarras des partis lors des campagnes européennes, ils comprennent sans doute que ces élections ne changeront qu'à la marge le cours des politiques européennes. De surcroît, des élections qui ne débouchent pas sur la désignation d'un exécutif heurtent la tradition européenne : des municipales aux présidentielles, en passant par les régionales et les législatives, tous les scrutins se focalisent aujourd'hui sur le choix de celui ou celle qui conduira l'exécutif. Les européennes sont les seules élections qui ne peuvent être personnifiées, ramenées à un choix entre deux ou trois lignes incarnées par un visage familier. Elles s'apparentent à cet égard à l'élection du Congrès américain, où le taux de participation dépasse rarement 40%.

A supposer même que les électeurs s'habituent à la nature purement législative de ce Parlement, une dernière difficulté subsisterait. La nature souvent technique des dossiers est surmontable ; derrière les détails, il y a toujours des choix politiques, que l'on pourrait mettre davantage en évidence. Mais le paysage partisan au sein du Parlement de Strasbourg est un obstacle plus sérieux. La gauche, même plurielle, est loin de pouvoir former une majorité, même en s'alliant aux libéraux et au nouveau groupe fédéralo-centriste formé avec l'appui de l'UDF et des amis de Romano Prodi. Numériquement, la droite pourrait, elle, former une majorité, mais elle devrait pour ce faire former un curieux attelage, alliant des fédéralistes centristes, des conservateurs classiques et des petits partis populistes ou nationalistes. Dans ces conditions, les majorités se gagneront, plus encore qu'en 1999, au centre, en additionnant l'essentiel des voix socialistes à celles du plus grand nombre des conservateurs. En soi, cette « grande coalition » n'a rien de très surprenant pour les citoyens des petites démocraties du Nord, habitués à voir les partis s'opposer avec vigueur avant de former un compromis. Mais dans les grandes nations polarisées comme la France et le Royaume-Uni, et de plus en plus l'Italie, l'Espagne, l'Allemagne... ce mélange de conflit et de compromis continue de surprendre.

Au vu de ces contraintes, on comprend qu'il ne suffit pas de déplorer le manque d'enthousiasme des partis pour expliquer la désaffection civique des Européens : par certains de ses aspects essentiels, ce scrutin se prête moins que d'autres aux campagnes mobilisatrices. Reste que, sauf à se résigner à un taux de participation structurellement bas, il faudra bien commencer un jour à s'interroger sur la manière de clarifier les enjeux européens. Les conceptions civiques ne sont pas données, elles s'acquièrent ; un exercice d'acculturation est nécessaire, mais rien n'empêche de concevoir un mode de politisation qui, tout en tenant compte de la nature singulière

du régime politique de l'Union européenne, permette d'en exposer plus nettement les conflits centraux.

Notes

¹ P. PESCATORE, « Les exigences de la démocratie et la légitimité de la Communauté européenne », *Cahiers de droit européen*, 10/5, 1974, p. 499-514, p. 511.

² W. HALLSTEIN, *Europe in the Making*, Londres, Allen and Unwin, 1972, p. 74.

³ Sur ces questions, voir O. COSTA, *Le Parlement européen, assemblée délibérante*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 2001.

⁴ Voir M. WESTLAKE, « The European Parliament's Emerging Powers of Appointment », *Journal of Common Market Studies*, 36/3, 1998, p. 431-444.

⁵ Sur ces questions, voir P. MAGNETTE, « Appointing and Censuring the Commission : the Adaptation of Parliamentary Institutions to the Community Context », *European Law Journal*, 7/3, 2001, p. 289-307.

⁶ Voir P. DELWIT, E. KÜLAHCI et C. VAN DE WALLE (éd.), *Les fédérations européennes de partis*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 2001.

⁷ Voir F. HEYNDRICKX, *L'Europe des médias*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 1998.

⁸ Voir O. COSTA et M. LATEK, « Paradoxes et limites de la coopération parlementaire dans l'Union européenne », *Revue d'intégration européenne*, 24/2, 2001, p. 139-164.

⁹ Les exemples de ce type peuvent être multipliés. Voir par exemple, dans le domaine de la pêche, C. LEQUESNE, *L'Europe bleue*, Paris, Presses de sciences po, 2002.

¹⁰ Voir COMMISSION EUROPÉENNE, *Improving the effectiveness and legitimacy of EU governance : a possible reform agenda for the Commission*, Rapport de la cellule de prospective, CdP (99) 750, rapporteurs : N. Lebessis et J. Paterson.

¹¹ J'ai développé ce point plus longuement dans P. MAGNETTE, « European Governance and Civic Participation : Beyond Elitist Citizenship ? », *Political Studies*, 51/1, 2003, p. 139-156.

¹² Voir F. ESPOSITO, *L'Union européenne à l'épreuve de la démocratie directe*, Thèse pour le doctorat en sciences politiques, Université de Genève, 2004.

¹³ Voir N. LUHMANN, *Politique et complexité*, trad. de J. Schmutz, Paris, Le Cerf, 1999.

¹⁴ Voir PARLEMENT EUROPÉEN, Résolution du 10 décembre 1996 sur la participation des citoyens et des acteurs sociaux au fonctionnement des institutions de l'Union européenne, *JOCE*, n° C 20, 20 janvier 1997, et plus récemment, Id., Résolution du 11 février 1999 sur le renforcement des institutions en vue de l'établissement d'un espace de démocratie et de liberté, A4-0034/99.

¹⁵ Voir l'analyse classique des présupposés du parlementarisme de J. S. MILL, *Considerations on Representative Government (1861)*, in *On Liberty and Other Essays*, Oxford, Oxford University Press, 1991.

¹⁶ Voir B. ACKERMAN, *Au nom du peuple, Les fondements de la démocratie américaine*, trad. de J.-F. Spitz, Paris, Calmann-Lévy, 1998.

¹⁷ Voir M. TUSHNET, *A New Constitutional Order*, Princeton, Princeton University Press, 2003.

¹⁸ Sur ce point, je me permets de renvoyer à P. MAGNETTE, *Le régime politique de l'Union européenne*, Paris, Presses de sciences po, 2003.

¹⁹ Voir H. C. MANSFIELD JR, *Le souverain apprivoisé, De l'ambivalence du pouvoir*, trad. de P.-E. Dauzat, Paris, Fayard, 1994.

²⁰ Voir sur ce point P. MAGNETTE and K. NICOLAÏDIS, « The Lilliput syndrome : Big vs. Small states in the European Convention », *European Public Law*, 11/4, 2005.

²¹ J. ELSTER (ed.), *Deliberative Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998, p. 101.

²² A supposer que lesdits groupes acceptent de renoncer à leur autonomie pour permettre à la Commission d'asseoir son *leadership*. Car comme le rappelle Giovanni Sartori, « le gouvernement parlementaire fonctionne (fonctionne mieux) quand son nom est un peu trompeur, c'est-à-dire quand le parlement ne gouverne pas, quand il est muselé ». G. SARTORI, *Comparative Constitutional Engineering, An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*, Londres, Macmillan, 1994, p. 109.

²³ Voir A. SMITH et J. JOANNA, *Les commissaires européens*, Paris, Presses de sciences po, 2002.

²⁴ Voir O. COSTA, *op. cit.*

²⁵ Voir F. HAYES-RENSHAW et H. WALLACE, *The Council of Ministers*, Basingstoke, Macmillan, 1997.

²⁶ Voir J.-L. QUERMONNE, *Le système politique de l'Union européenne*, Paris, Montchrestien, 5^e édition, 2004.

²⁷ G. SARTORI, *op. cit.*, p. 125.

²⁸ Voir P. DELWIT *et al.* (éd.), *op. cit.*

²⁹ On peut certes relever que, parmi les Quinze, le taux de participation s'est à peu près stabilisé et que la hausse du niveau moyen de l'abstention tient principalement à la très faible mobilisation en Europe centrale. Parmi les « vieux » Etats membres, en effet, seule l'Espagne enregistre une baisse nette, qui s'explique par la succession de quatre scrutins en quelques mois. Ailleurs, l'abstention est stable, et même en diminution dans les trois pays qui en détenaient jusqu'ici le record – les Pays-Bas, la Finlande et le Royaume-Uni.

Il faudra s'interroger sur le cas singulier de l'Europe centrale. Sans doute l'échec des européennes y est-il le reflet d'une vie civique peu nourrie. La participation moyenne dépasse rarement 50% dans ces pays, quelle que soit l'élection, et si elle a tourné autour de 30% lors des européennes, cela s'inscrit dans une tendance générale : à l'Ouest aussi, on observe un décalage de 20% environ entre la participation aux législatives et aux européennes. De ce point de vue, les électeurs d'Europe centrale sont parfaitement européens. Par ailleurs, ils ont probablement connu un phénomène de saturation : après dix années d'une vie politique dominée par l'enjeu de l'adhésion à l'Union, et couronnées récemment par une vague de référendums européens, les citoyens de ces nouveaux Etats membres ont dû éprouver un sentiment de lassitude.

Liste des auteurs

Paolo ALBERTI est collaborateur scientifique à la London School of Economics and Political Science.

Céline BELOT est chargée de recherche au CIDSP (CNRS) de l'Institut d'études politiques de Grenoble.

Christophe BOULLAUD est professeur de science politique à l'Institut d'études politiques de Grenoble. Il est membre du PACTE-CIDSP (CNRS).

Ramona COMAN est chercheuse en science politique à l'Université libre de Bruxelles (ULB).

Marina COSTA LOBO est chercheuse à l'Institut des sciences sociales de l'Université de Lisbonne.

Pascal DELWIT est professeur de science politique à l'Université libre de Bruxelles (ULB). Il y dirige le Centre d'étude de la vie politique. Il est l'auteur de nombreuses contributions sur la vie et les acteurs politiques belges et européens. Il a récemment publié *Où va la social-démocratie européenne ?* (2004) aux Editions de l'Université de Bruxelles.

Jean-Michel DE WAELE est professeur de science politique à l'Université libre de Bruxelles (ULB). Il y anime le groupe d'analyse socio-politique des pays d'Europe centrale et orientale. Il a publié de nombreuses contributions sur la vie politique en Europe centrale et orientale dont *Les clivages politiques en Europe centrale et orientale* (2004) aux Editions de l'Université de Bruxelles.

Malika GHEMMAZ est chercheuse en science politique à la Faculté des sciences juridiques, politiques et sociales de l'Université de Lille II.

Fabienne GREFFET est professeur de science politique à l'Université de Nancy 2 et chercheuse associée au CIDSP.

Juliet LODGE est professeur Jean Monnet à l'Université de Leeds. Elle a publié de nombreux travaux sur l'Union européenne dont *The 2004 Elections to the European Parliament* (2004) aux éditions Palgrave.

Paul MAGNETTE est professeur de science politique à l'Université libre de Bruxelles (ULB). Il y dirige l'Institut d'études européennes. Il est l'auteur de nombreuses contributions sur l'Union européenne. Il a récemment publié *La grande Europe* (2004) aux Editions de l'Université de Bruxelles.

Monika MOKRE est docteur en science politique et chercheuse à l'Institut de recherche sur l'intégration européenne auprès de l'Académie des sciences d'Autriche.

Anne MUXEL est directrice de recherches au CEVIPOF, le Centre de recherches politiques de Sciences Po-Paris. Elle est l'auteur de nombre de contributions sur le comportement politique et électoral des jeunes, dont *L'expérience politique des jeunes* (2001) aux Presses de Sciences Po.

Laure NEUMAYER est professeur de science politique à l'Université de Paris I-Panthéon Sorbonne.

Markus PAUSCH est professeur en science politique à la Paris Lodron Universität de Salzburg.

Pascal PERRINEAU est directeur du CEVIPOF, le Centre de recherches politiques de Sciences Po-Paris. Il est l'auteur de nombreuses contributions sur la vie politique française et sur l'extrême droite dont *Le désenchantement démocratique* (2003), aux éditions de l'Aube.

Philippe POIRIER est professeur de science politique aux Facultés de sciences humaines de l'Université du Luxembourg. Il est l'auteur de plusieurs contributions sur la vie politique luxembourgeoise et sur l'extrême droite en Europe.

Steven VAN HECKE est aspirant du Fonds de la recherche scientifique – Flandre (Belgique) au département des sciences politiques à la KULeuven. Il est l'auteur de plusieurs contributions sur les groupes politiques au Parlement européen et sur la démocratie chrétienne. Il a co-édité *Christian Democratic Parties in Europe* (2004), University Press Leuven.

Gerrit VOERMAN est directeur du laboratoire d'études des partis politiques de l'Université de Groningen. Il est l'auteur de nombreuses contributions sur la vie et les acteurs politiques aux Pays-Bas.

Table des matières

| | |
|---|-----|
| Avant-propos..... | 7 |
| Pascal DELWIT et Philippe POIRIER | |
| Parlement puissant, électeurs absents ? Les élections européennes de juin 2004 Pascal DELWIT, Philippe POIRIER..... | 9 |
| Les élections européennes de juin 2004 en France Pascal PERRINEAU..... | 21 |
| Les élections européennes au Royaume-Uni et en Irlande Juliet LODGE..... | 33 |
| Les élections européennes de 2004 en Espagne et au Portugal Marina COSTA LOBO..... | 53 |
| Les élections européennes de 2004 en Autriche et en Allemagne Monika MOKRE, Markus PAUSCH..... | 65 |
| Les élections européennes de 2004 dans les pays d'Europe centrale Jean-Michel DE WAELE, Ramona COMAN..... | 79 |
| Les élections européennes du 13 juin 2004 en Belgique: un scrutin inaperçu Pascal DELWIT..... | 93 |
| Les élections européennes aux Pays-Bas Gerrit VOERMAN..... | 115 |

| | |
|---|-----|
| Les élections européennes au Luxembourg Une société entre europhilisme et euroscepticisme Philippe POIRIER..... | 131 |
| La participation électorale des ressortissants communautaires dans leur pays de résidence : dynamiques collectives et individuelles Malika GHEMMAZ..... | 157 |
| Une Europe en quête d'électeurs Retour sur différentes lectures de l'abstention aux élections européennes à l'occasion du scrutin de juin 2004 Céline BELOT, Fabienne GREFFET..... | 179 |
| Les jeunes et les élections européennes : un paradoxe démocratique ? Anne MUXEL..... | 205 |
| L'euroscepticisme partisan lors des élections européennes de juin 2004 Un premier essai d'estimation et d'explication Christophe BOULLAUD | 219 |
| De l'euro-réalisme au souverainisme ? Le discours eurosceptique dans trois nouveaux États membres de l'Union européenne : la Pologne, la Hongrie et la République tchèque Laure NEUMAYER | 251 |
| Les groupes parlementaires au Parlement européen Changements et continuités Steven VAN HECKE et Paolo ALBERTI..... | 273 |
| La difficile parlementarisation de l'Union européenne Paul MAGNETTE..... | 295 |
| Liste des auteurs..... | 313 |
| Table des matières..... | 315 |