

*UN PARLEMENT SANS ÉLECTEURS ?  
LA NATIONALISATION  
DES SCRUTINS EUROPÉENS*

La perspective qu'il existe un « déficit démocratique » des institutions européennes est, à l'heure actuelle, largement partagée et, dans le même temps, critiquée par la quasi-totalité des acteurs politiques et sociaux. Malgré l'opinion largement partagée de l'existence de ce problème, peu est entrepris pour tenter de le combler. La question de la représentation et de la redevabilité dans l'Union européenne – en tant qu'entité politique – reste ouverte et, dans la réalité, problématique.

Au cœur de cette question, on trouve l'avenir et le rôle du Parlement européen en tant qu'acteur et que pôle d'une véritable démocratie représentative de l'Union européenne.

Pourtant, après un pic d'intérêt, associé à l'organisation des premières élections européennes au suffrage universel en juin 1979 et même cinq ans plus tard en juin 1984, l'attention portée aux scrutins européens dans chacun des États et au scrutin européen en tant que tel s'est fortement amoindrie. Ce processus s'est opéré malgré une évolution des prérogatives de l'Assemblée européenne dans le temps.

Depuis les travaux importants sur l'organisation des premiers scrutins européens, l'idée du caractère à la fois « exceptionnel » et national des élections européennes est répandue et le plus souvent acceptée, à l'exception de quelques cénacles fédéralistes.

Dans cette contribution, nous tenterons de faire le point sur cette étiquette d'« exceptionnalité » de l'élection européenne dans une Union forte aujourd'hui de quinze États membres. Nous testerons ensuite les possibilités d'une politisation du débat européen par le biais des élections européennes, des groupes politiques agissant au Parlement européen et des fédérations européennes de partis politiques.

## *Des élections « exceptionnelles » ?*

### La question de l'abstention

Dès le premier scrutin de 1979, la participation a été considérée comme relativement faible. Celle-ci est allée en décroissant. S'agissait-il véritablement d'une abstention plus forte qu'à l'échelle nationale et n'est-elle pas tout simplement liée à un développement de l'abstention depuis vingt ans dans les pays européens ?

Nous avons examiné ces questions de deux points de vue. D'une part, en mettant en perspective, pour chaque pays membre de l'Union européenne, les taux de participation aux élections européennes et les taux de participation aux élections générales. D'autre part, en mettant en parallèle les taux d'abstention lors du scrutin européen avec ceux obtenus lors de l'élection générale qui la précède. Pour élargir le champ et la qualité de la comparaison, nous avons pris le taux de participation sur la base des votes valables : les votes blancs et nuls ne sont donc pas comptés dans le taux de participation.

Dans la plupart des cas, l'impact est mineur. En revanche, dans les pays où le vote est obligatoire, le nombre de bulletins blancs et nuls peut atteindre quelques pour-cent. De même, nous avons inclus la Grèce dans le calcul du scrutin de 1979, l'Espagne et le Portugal dans celui de 1984 et la Finlande, l'Autriche et la Suède dans celui de 1994. Pour ce faire, nous avons pris le taux de participation au premier scrutin européen organisé dans ces pays.

L'examen de comparaison de ces taux corrobore la présentation d'un taux de participation différencié entre les élections générales et les élections européennes. En aucune circonstance, le taux de participation aux élections européennes n'est égal ou supérieur à l'élection générale qui l'a précédé et qui l'a suivi. Les différences sont parfois extrêmement importantes.

L'exemple britannique est l'un des plus marquants : 77,67 % aux élections générales de 1992 ; 36,49 % aux élections européennes de 1994 et 71,48 % aux élections générales de 1997. Les taux de participation aux élections européennes qui se rapprochent le plus de ceux observés aux élections générales ont trait aux deux États où le vote est obligatoire : la Belgique et le Luxembourg. Dans le cas luxembourgeois, la situation est la plus simple puisque depuis 1979, les scrutins général et européen coïncident.

*Taux de participation dans les quinze États membres de l'Union européenne aux élections législatives et aux élections européennes  
(le taux de participation aux élections européenne est en gras)*

Allemagne	1976	1979	1980	1983	1984	1987	1989	1990	1994	1994
	89,92	<b>65,30</b>	87,76	88,32	<b>55,90</b>	83,54	<b>61,60</b>	76,87	<b>58,56</b>	76,56
Autriche	1979	1983	1986	1990	1994	1995	1996			
	91,18	91,29	88,84	83,58	80,24	83,98	<b>65,77</b>			
Belgique	1978	1979	1981	1984	1985	1987	1989	1991	1994	1995
	86,91	<b>80,04</b>	87,59	<b>82,09</b>	86,62	87,24	<b>83,13</b>	86,24	<b>82,74</b>	84,34
Danemark	1979	1979	1981	1984	1984	1987	1988	1989	1994	1994
	85,00	<b>46,84</b>	82,71	87,79	<b>51,78</b>	86,05	85,20	<b>45,60</b>	<b>52,07</b>	83,42
Espagne	1979	1982	1986	1987	1989	1993	1994			
	66,91	77,95	68,94	<b>67,03</b>	<b>53,52</b>	76,02	<b>59,12</b>			
Finlande	1991	1995	1996							
	67,13	68,02	<b>55,02</b>							
France	1978	1979	1981	1984	1986	1988	1989	1993	1994	1997
	81,63	<b>57,53</b>	69,85	<b>54,71</b>	75,08	64,86	<b>47,39</b>	65,66	<b>49,94</b>	64,60
Grèce	1977	1981	1981	1984	1985	1989	1989	1989	1990	1993
	80,11	80,33	<b>80,42</b>	<b>79,84</b>	83,08	77,88	<b>78,47</b>	77,53	77,91	76,90
Irlande	1977	1979	1981	1982	1982	1984	1987	1989	1989	1992
	75,66	<b>61,18</b>	75,51	73,18	72,32	<b>46,42</b>	72,67	67,66	<b>66,55</b>	67,46
Italie	1976	1979	1979	1983	1984	1987	1989	1992	1994	1994
	90,83	86,83	<b>82,92</b>	83,98	<b>79,11</b>	84,62	75,73	82,65	80,18	<b>69,33</b>
Luxembourg	1979	1979	1984	1984	1989	1989	1994	1994		
	82,69	<b>80,30</b>	83,41	<b>80,60</b>	82,55	<b>78,60</b>	82,56	<b>79,74</b>	1994	
Pays-Bas	1977	1979	1981	1982	1984	1986	1989	1994		
	87,49	<b>57,78</b>	86,56	80,61	<b>50,51</b>	85,50	<b>47,23</b>	78,40	<b>35,58</b>	
Portugal	1983	1985	1987	1987	1989	1991	1994	1995		
	76,56	73,39	71,03	<b>70,19</b>	<b>49,54</b>	67,42	<b>34,53</b>	65,03		
Royaume-Uni	1979	1979	1983	1984	1987	1989	1992	1994	1997	
	75,97	<b>32,67</b>	72,69	<b>32,91</b>	75,33	<b>36,81</b>	77,67	<b>36,49</b>	71,48	
Suède	1979	1982	1985	1988	1991	1991	1995			
	90,20	90,60	89,08	84,89	85,31	85,52	<b>40,95</b>			

De manière générale d'ailleurs, la coïncidence de l'élection générale et européenne est l'autre circonstance où les taux comparés sont le plus proches. C'est le cas en Grèce en 1981, en Espagne et au Portugal en 1987, et en Grèce et en Irlande en 1989. En revanche, lorsque l'élection européenne suit une élection législative dans la même année, la participation au scrutin européen en est d'autant plus faible. L'exemple des Pays-Bas en 1994 l'illustre parfaitement. En cette circonstance, l'énorme abstention tient en deux facteurs cumulés : l'attribut de faible importance accordée à l'élection européenne et la succession de scrutins qui amoindrit toujours la participation électorale.

Scrutin législatif avant juin 1979	Suffrages valables	Électeurs inscrits	Taux de participation
Allemagne	37 822 500	42 058 015	89,93
Belgique	5 533 206	6 366 652	86,91
Danemark	3 171 002	3 730 650	85,00
France	28 098 115	34 424 388	81,62
Grèce	5 671 057	7 059 778	80,33
Irlande	1 603 027	2 118 606	75,66
Italie	36 629 947	42 181 664	86,84
Luxembourg	175 808	212 614	82,69
Pays-Bas	8 317 612	9 506 318	87,50
Royaume-Uni	31 221 362	41 095 490	75,94
Communauté européenne (10)	158 243 636	188 754 175	83,84

Scrutin européen de 1979	Suffrages valables	Électeurs inscrits	Taux de participation
Allemagne	27 919 496	42 751 940	65,31
Belgique	5 442 978	6 800 584	80,04
Danemark	1 745 078	3 725 235	46,84
France	20 242 347	35 180 531	57,54
Grèce	5 677 661	7 059 778	80,42
Irlande	1 339 072	2 188 798	61,18
Italie	34 989 573	42 193 369	82,93
Luxembourg	170 830	212 740	80,30
Pays-Bas	5 667 303	9 808 176	57,78
Royaume-Uni	13 446 091	41 155 166	32,67
Communauté européenne (10)	116 640 429	191 076 317	61,04

Scrutin législatif avant juin 1984	Suffrages valables	Électeurs inscrits	Taux de participation
Allemagne	38 940 687	44 088 935	88,32
Belgique	6 024 877	6 878 141	87,59
Danemark	3 362 010	3 829 600	87,79
Espagne	20 074 434	29 117 613	68,94
France	24 823 537	35 536 041	69,85
Grèce	5 671 057	7 059 778	80,33
Irlande	1 688 720	2 335 153	72,32
Italie	36 901 170	43 936 534	83,99
Luxembourg	179 994	215 792	83,41
Pays-Bas	8 236 516	10 216 634	80,62
Portugal	5 498 461	7 741 149	71,03
Royaume-Uni	30 671 137	42 192 999	72,69
Communauté européenne (12)	182 072 600	233 148 369	78,09

Scrutin européen de 1984	Suffrages valables	Électeurs inscrits	Taux de participation
Allemagne	24 856 487	44 465 989	55,90
Belgique	5 725 837	6 975 677	82,08
Danemark	1 990 280	3 843 947	51,78
Espagne	19 070 381	28 450 491	67,03
France	20 180 934	36 880 688	54,72
Grèce	5 956 588	7 460 669	79,84
Irlande	1 120 416	2 413 404	46,42
Italie	35 141 553	44 415 656	79,12
Luxembourg	173 929	215 792	80,60
Pays-Bas	5 296 749	10 485 277	50,52
Portugal	5 484 302	7 813 103	70,19
Royaume-Uni	13 988 190	42 493 274	32,92
CE (12)	138 985 646	235 913 967	58,91

Scrutin législatif avant juin 1989	Suffrages valables	Électeurs inscrits	Taux de participation
Allemagne	37 867 319	45 327 982	83,54
Belgique	6 145 207	7 044 211	87,24
Danemark	3 362 557	3 907 454	86,05
Espagne	20 074 434	29 117 613	68,94
France	23 983 568	36 977 321	64,86
Grèce	6 521 211	8 379 435	77,82
Irlande	1 656 813	2 448 810	67,66
Italie	38 573 054	45 583 499	84,62
Luxembourg	180 733	218 940	82,55
Pays-Bas	9 172 159	10 727 701	85,50
Portugal	5 498 461	7 741 149	71,03
Royaume-Uni	32 529 578	43 180 573	75,33
Communauté européenne (12)	185 565 094	240 654 688	77,11

Scrutin européen de 1989	Suffrages valables	Électeurs inscrits	Taux de participation
Allemagne	28 196 278	45 773 179	61,60
Belgique	5 899 300	7 096 273	83,13
Danemark	1 789 395	3 923 549	45,61
Espagne	15 674 491	29 283 982	53,53
France	18 151 416	38 297 496	47,40
Grèce	6 574 241	8 377 904	78,47
Irlande	1 632 728	2 453 451	66,55
Italie	34 628 023	45 722 791	75,73
Luxembourg	172 087	218 940	78,60
Pays-Bas	5 241 823	11 099 123	47,23
Portugal	4 016 756	8 107 694	49,54
Royaume-Uni	15 896 078	43 180 720	36,81
Communauté européenne (12)	137872616	243535102	56,61

Scrutin législatif avant juin 1984	Suffrages valables	Électeurs inscrits	Taux de participation
Allemagne	46 455 772	60 436 500	76,87
Autriche	4 844 248	5 768 099	83,98
Belgique	6 162 160	7 144 884	86,25
Danemark	3 329 129	3 907 454	85,20
Espagne	23 591 864	31 030 511	76,03
Finlande	2 780 921	4 088 358	68,02
France	24 868 724	37 871 350	65,67
Grèce	6 899 629	8 972 258	76,90
Irlande	1 724 853	2 557 036	67,46
Italie	38 594 477	48 135 041	80,18
Luxembourg	179 276	217 131	82,57
Pays-Bas	8 981 556	11 455 924	78,40
Portugal	5 611 444	8 322 481	67,43
Royaume-Uni	33 614 074	43 275 316	77,67
Suède	5 555 540	6 496 120	85,52
Union européenne (15)	213 193 667	279 678 463	76,23

Scrutin européen de 1994	Suffrages valables	Électeurs inscrits	Taux de participation
Allemagne	35 411 414	60 473 927	58,56
Autriche	3 793 910	5 768 099	65,77
Belgique	5 966 755	7 211 311	82,74
Danemark	2 079 937	3 994 200	52,07
Espagne	18 118 291	30 646 641	59,12
Finlande	2 249 411	4 088 358	55,02
France	19 487 470	39 019 797	49,94
Grèce	6 532 591	9 550 596	68,40
Irlande	1 137 490	2 631 575	43,22
Italie	32 924 117	47 489 843	69,33
Luxembourg	178 643	224 031	79,74
Pays-Bas	4 133 557	11 618 677	35,58
Portugal	2 927 306	8 476 681	34,53
Royaume-Uni	15 852 589	43 443 944	36,49
Suède	2 683 151	6 551 591	40,95
Union européenne (15)	153 476 632	281 189 271	54,58

Cette deuxième approche du même phénomène corrobore nos premières observations et l'essentiel de la littérature sur la question. L'abstention apparaît bien comme une conséquence de la faible visibilité et lisibilité de l'activité du Parlement européen pour les citoyens des États membres. Ceux-ci ne se sentent que rarement concernés par les discussions, les décisions et les votes de l'assemblée parlementaire européenne.

Le Parlement européen semble n'avoir que peu de moyens d'interférer dans la vie quotidienne de la population des États membres.

De ce point de vue, il peut même y avoir un décalage entre la réalité et la perception. En effet, le Parlement a vu ses prérogatives élargies à l'occasion des trois derniers traités : Acte unique européen, traité de Maastricht et traité d'Amsterdam.

Il n'empêche, certaines missions sont sensiblement différentes des compétences dévolues à une assemblée parlementaire nationale : le fait que le pouvoir législatif ne peut sanctionner le pouvoir exécutif est sans doute le plus marquant (voir *infra*).

Outre qu'il ne dispose pas des pouvoirs classiques d'une Assemblée nationale, le Parlement européen n'est pas épargné par la transformation progressive – déjà largement entamée – des parlements en chambre d'entérinement. En effet, la décision politique est de moins en moins du ressort de l'enceinte législative. De cénacle où se discutait la loi, le Parlement est de plus en plus devenu le lieu où est sanctionnée la loi. Plus encore, nombre de décisions ne passent plus nécessairement par l'intermédiaire d'une loi. Ce manque de lisibilité est par ailleurs accru par une présentation des changements de nos sociétés qui ferait de la « complexité » un élément de plus en plus mobilisé contre toute possibilité de participation réelle aux débats et à la vie politique.

L'ensemble de ses éléments a contribué à une dépolitisation du débat européen à l'occasion des scrutins européens. À force de ne pas savoir ni pour quoi, ni pour qui il vote, l'électeur ne se déplace plus. L'abstention pour les scrutins européens croît dans le temps<sup>1</sup>. Elle s'explique à la lumière des raisons classiques avancées dans l'analyse des phénomènes de participation ou d'abstention. Le taux de participation s'affaïsse toujours lorsque l'élection est considérée sans enjeu<sup>2</sup>. La force de la compétition électorale, le poids de cette concurrence, la différenciation de l'offre politique, sont autant de sources de mobilisation<sup>3</sup>. Or, les scrutins européens sont hors de ce canevas et l'abstention a donc crû dans le temps.

Phénomène connu aux États-Unis où il n'y a guère qu'un peu plus de 50 % des électeurs qui se rendent aux urnes, on peut le

relever, le taux d'abstention est allé en s'accroissant aux différentes échéances européennes : 61,04 %, 58,04 %, 56,61 % et 54,51 %. Par ailleurs, il est sensiblement moindre dans la moyenne européenne qu'aux élections législatives, bien que dans le temps la participation ait aussi diminué lors de ces échéances : 83,84 % ; 78,09 % ; 77,11 % et 76,23 %. Dans le cas français, Françoise Subileau parle même de « constat est saisissant »<sup>4</sup>. Une analyse récente de François Héran nuance cette observation. Fondé sur une observation de 40 000 électeurs entre 1995 et 1997, l'auteur relève que seuls 8 % des inscrits sont des abstentionnistes durables, le reste sont des abstentionnistes intermittents<sup>5</sup>. Ce déclin de la participation lors des différents scrutins est souvent mis en parallèle avec l'affaiblissement des autres formes de participation politique et sociale. Plusieurs auteurs soulignent ce parallélisme avec l'évolution des formes, de l'ampleur<sup>6</sup> et de la qualité de l'engagement<sup>7</sup>.

Une des explications de ce relatif désintérêt est certainement que le résultat des élections européennes n'a aucun impact sur la formation d'un quelconque gouvernement et leur influence sur l'agenda politique ou la politique de l'Union européenne reste peu évident. En d'autres termes, l'élection européenne serait considérée comme une élection de second ordre ; élection qui mobilise nettement moins bien l'électorat<sup>8</sup>. De ce point de vue la comparaison de la participation aux élections européennes doit plutôt se réaliser avec des élections régionales et/ou municipales.

Le manque de volonté politique des partis nationaux et transnationaux de tenter de faire des élections européennes autre chose qu'un sondage, grandeur nature, de la situation politique nationale à l'échelle de chaque pays est d'ailleurs marquant. En 1979 déjà, David Steel, leader des libéraux britanniques, parlait de l'élection européenne britannique en termes « *post-scriptum* à l'élection législative... une extension mineure de la vie politique britannique »<sup>9</sup>.

Dans la plupart des cas, les élections européennes sont instrumentalisées par les partis à des fins politiques internes et ne sont pas appréhendées comme le moment privilégié d'un débat politique national sur les questions européennes.

Aux éléments que nous venons d'évoquer, il faut rappeler le fait que l'exécutif européen n'est pas responsable devant l'Assemblée parlementaire. Depuis le traité de Maastricht, le Parlement européen avalise ou non, après audition des différents commissaires proposés, l'ensemble de la commission<sup>10</sup>. L'autre opportunité réside dans le vote d'une motion de censure. Compte tenu de la structure institutionnelle de l'Union européenne, la probabilité

d'adoption d'une motion de censure est quasi nulle. L'exemple de la motion sur la « vache folle » l'a clairement montré en 1997.

L'absentéisme conduit aussi à affaiblir la légitimité de la seule institution communautaire démocratiquement élue par les citoyens.

Tous ces éléments amènent-ils à considérer que la question européenne est de moins en moins politisée ?

Nous ne le pensons pas. Au contraire, la question européenne l'est de plus en plus. Mais cette politisation ne se marque pas lors des scrutins européens.

En revanche, depuis la signature du traité instituant l'Union européenne, les référendums sur les questions européennes ont mobilisé sensiblement plus. Les deux référendums danois de juin 1992 et de mai 1993, de même que le référendum français de septembre 1992 ont d'ailleurs prouvé que lorsqu'il y avait forte politisation du débat et qu'existe un véritable enjeu à la consultation, l'intérêt et la participation populaires sont au rendez-vous.

Au-delà de la volonté politique des acteurs, du caractère particulier et neuf, d'un point de vue inter-institutionnel du rôle de l'assemblée parlementaire au niveau européen, il faut aussi pointer les difficultés objectives à l'exercice du mandat de représentant européen. Relevons, entre autres, l'éloignement géographique, la nécessité de prendre en compte les intérêts nationaux et idéologiques de ses électeurs, l'élargissement très fort de la représentation territoriale et des électeurs par rapport aux situations nationales. De ce point de vue, la comparaison entre le nombre de citoyens représentés à l'échelle nationale et à l'échelle européenne par parlementaire est tout à fait symptomatique. Nous l'avons calculée sur la base des électeurs inscrits et des suffrages valables.

Un autre élément de complexité est le multilinguisme qui prévaut dans l'enceinte parlementaire. Jan Peter Bonde, parlementaire européen danois du groupe des indépendants pour l'Europe des nations, en fait une donnée quasi impossible à résoudre. Il légitime surtout cet élément pour prôner un contrôle démocratique dans le chef d'abord des parlements nationaux : *« Il est tout simplement impossible de faire un travail démocratique valable dans l'Union européenne multinationale et multilingue telle que nous la connaissons aujourd'hui. C'est pourquoi certains détracteurs de Maastricht – et je suis du nombre – ont avancé une autre solution. Celle-ci consiste ni plus ni moins à recréer la démocratie dans les États membres et à restituer aux parlements nationaux le contrôle du processus décisionnel européen. »*<sup>11</sup>

Dans la comparaison entre scrutins législatifs et européens, plusieurs éléments de dissemblances peuvent être relevés.

*Comparaison du nombre d'électeurs représentés  
par un député à l'échelle nationale et européenne*

	Élections législatives précédant le scrutin européen	Européennes de 1989	Élections législatives précédant le scrutin européen	Européennes de 1994
Allemagne	91 203	565 100	92 293	610 847
Autriche	76 192	348 102	70 174	357 691
			31 519	274 671
			26 741	180 662
Belgique	33 227	296 678	33 700	288 450
	28 986	245 804	29 070	238 670
Danemark	22 328	245 221	22 793	249 637
	19 023	111 837	19 014	130 000
Espagne	83 193	488 066	88 658	478 853
	57 355	261 241	67 405	283 098
Finlande			20 441	255 522
			13 904	140 588
France	66 625	472 808	65 635	448 503
	43 213	224 091	43 100	223 993
Grèce	27 931	349 079	29 907	382 023
	21 737	273 926	22 988	261 303
Irlande	14 751	16 356	15 403	175 438
	9 980	108 848	10 390	75 832
Italie	72 354	564 478	76 404	545 860
	61 227	427 506	61 261	378 438
Luxembourg	3 649	36 490	3 618	37 338
	3 012	28 681	2 987	29 773
Pays-Bas	71 518	443 964	76 372	374 796
	61 147	209 672	59 877	133 340
Portugal	30 964	337 820	36 825	339 067
	21 993	167 364	24 829	117 092
Royaume-Uni	66 431	533 095	66 475	505 162
	50 045	196 247	51 634	184 332
Suède			18 613	297 799
			15 918	121 961

Un autre élément de complexité est le multilinguisme qui prévaut dans l'enceinte parlementaire. Jan Peter Bonde, parlementaire européen danois du groupe des indépendants pour l'Europe des nations, en fait une donnée quasi impossible à résoudre. Il légitime surtout cet élément pour prôner un contrôle démocratique dans le chef d'abord des parlements nationaux : *« Il est tout simplement impossible de faire un travail démocratique valable dans l'Union européenne multinationale et multilingue telle que nous la connaissons aujourd'hui. C'est pourquoi certains détracteurs de Maastricht – et je suis du nombre – ont avancé une autre solution. Celle-ci consiste ni plus ni moins à recréer la démocratie dans les États membres et à restituer aux parlements nationaux le contrôle du processus décisionnel européen. »*<sup>11</sup>

Dans la comparaison entre scrutins législatifs et européens, plusieurs éléments de dissemblances peuvent être relevés.

## Les différences de modes de scrutin

Le premier élément hétérogène analysable est la différence pour quasiment tous les pays du mode de scrutin en vigueur au niveau législatif et à l'échelle européenne. La logique est parfois proche. Elle est parfois très éloignée. En Allemagne, le scrutin mixte en vigueur aux élections législatives avec un seuil de 5 % pour la proportionnelle est somme toute peu éloigné du régime de représentation proportionnelle à l'échelle nationale avec un seuil à 5 % qui prévaut aux élections européennes. En revanche, la situation est tout autre en France. Au niveau législatif, il s'agit d'un système majoritaire uninominal à deux tours. Pour le scrutin européen, il s'agit d'un système proportionnel avec une liste nationale et un seuil à 5 %. Pour une bonne partie des acteurs politiques et des électeurs, la façon d'appréhender le scrutin est tout à fait différente.

En tout état de cause, plusieurs études ont montré qu'une partie de l'électorat se comportait différemment non seulement en fonction de l'enjeu de l'élection, mais aussi par rapport au régime électoral en vigueur.

Mais il faut insister sur une autre dimension de cette problématique : l'existence de modes de scrutin différenciés pour l'élection européenne parmi les différents États membres. Rappelons pourtant que dès 1957, dans le traité instituant la Communauté économique européenne, le paragraphe 3 de l'article 138 prévoyait l'élection de l'Assemblée européenne au suffrage universel direct « selon une procédure uniforme dans tous les États membres ». Cette option fut réaffirmée lors de l'adoption de l'Acte portant élection des représentants à l'Assemblée au suffrage universel direct par le Conseil le 20 septembre 1976. À l'occasion des différentes législatures – projet Seitlinger (1982), projet Bocklet (1985) et projet de Gucht (1993) –, le Parlement européen a adopté des propositions de système électoral qui se rapprochaient du caractère uniforme<sup>12</sup>. Celles-ci n'ont pas été suivies par le Conseil européen. Récemment, l'article 190 du traité d'Amsterdam a convenu : « *Le Parlement européen élabore un projet en vue de permettre l'élection au suffrage universel direct selon une procédure uniforme dans tous les États membres ou conformément à des principes communs à tous les États membres.* »

Dans le temps, il y a eu une convergence des types de scrutin vers un système de représentation proportionnelle avec des circonscriptions à forte magnitude<sup>13</sup>. Mais, « l'exception britannique » est notable. En effet, la Grande-Bretagne est le seul pays qui ait un

mode de scrutin identique aux élections législatives et aux élections européennes : le scrutin uninominal à un tour<sup>14</sup>. Dans une certaine mesure, il n'y a pas les effets discordants que l'on peut observer en raison des dissemblances de régime électoral aux niveaux législatif et européen. En revanche, son caractère singulier dans les scrutins européens induit un effet pervers très néfaste pour l'action du Parlement européen, l'instabilité des groupes politiques au Parlement européen, et complexifie la constitution d'un système partisan supranational<sup>15</sup>.

La différenciation des règles de scrutin est un frein à l'accroissement des pouvoirs du Parlement européen. Mais elle paralyse aussi la cohérence et la structure des groupes politiques européens. Une modification significative des résultats électoraux au Royaume-Uni peut sensiblement modifier non seulement la composition idéologique de l'Assemblée européenne, mais aussi l'équilibre de la structure interne de chaque groupe.

### *Des comportements électoraux distincts aux scrutins généraux et européens*

Quelles sont les implications des dissemblances de modes de scrutin et de considérations envers les élections générales et les élections européennes ? Des indications différentes, parfois contradictoires, devraient en principe ressortir de cette comparaison. Nous isolons quatre hypothèses fondées sur des considérations à la fois politiques et technico-institutionnelles.

– Compte tenu du faible nombre de sièges à attribuer lors des scrutins européens, les plus grandes formations politiques nationales devraient en principe bénéficier de cet effet. En particulier, dans les petits et moyens pays membres de l'Union européenne : Belgique, Luxembourg, Pays-Bas, Autriche, Finlande, Suède, Danemark, Irlande, Grèce et Portugal.

– Étant donné le caractère « secondaire » de l'élection européenne, confirmé par les plus forts taux d'abstention à l'occasion de ce scrutin, cet élément pourrait favoriser les partis qui n'ont pas ou moins, *a priori*, une vocation gouvernementale ou qui remplissent plus une fonction de protestation – positive ou négative – envers le système politique national e/ou européen.

– Les différences les plus marquantes en termes de scrutin entre les élections législatives et les élections européennes devraient

avoir un impact sur les résultats en voix et surtout en sièges des partis concernés.

– Enfin, compte tenu de la dimension nationale du scrutin européen, il serait logique que celui-ci serve comme élection avertissement ou sanction par rapport au gouvernement en place ou, lorsque le scrutin européen intervient plus de temps après une élection législative, comme une élection de confirmation du parti vainqueur.

Pour tester ces hypothèses, nous avons pris quelques pays de référence. Nous présentons les résultats en voix d'abord, en sièges ensuite. Les résultats aux élections européennes sont en gras.

L'Allemagne est un pays à la stabilité politique et électorale marquante. On peut néanmoins relever plusieurs des éléments que nous avons soumis en hypothèse. Entre 1976 et 1994, la CDU a réalisé son plus mauvais score en voix lors d'un scrutin européen ; en 1989. Cette échéance électorale voit d'ailleurs un fait unique depuis 1976 : le dépassement du seuil des 5 % par les républicains, formation d'extrême droite. Jamais les républicains n'ont pas passé ce seuil lors d'un scrutin législatif. Inversement, il est intéressant d'examiner la courbe électorale des libéraux. Aux élections générales, le plus mauvais score date de 1983 avec 6,95 % des voix. Par contre, lors des élections européennes de 1984 et de 1994, ils n'ont pu franchir le cap des 5 % et se sont ainsi retrouvés sans représentation au Parlement européen.

Ce n'est pas le moindre des paradoxes de constater que la formation politique qui est pouvoir sans discontinuité depuis 1969 a pu, en deux occasions, ne pas avoir de députés dans l'Assemblée des Communautés européennes. Cet élément permet parfois de masquer des prestations électorales médiocres des deux grands partis : la CDU et le SPD. En juin 1994, la CDU et le SPD ont chacun récolté 32 % des voix. En revanche, il y a une prime en sièges qui les fait passer respectivement à 39,4 % et 40,4 % des sièges. De tels écarts entre le pourcentage en voix et en sièges sont exceptionnels lors des élections pour le Bundestag.

Nous pouvons aussi relever le « plus » protestataire du scrutin européen ou le « plus » utile aux élections générales à l'examen comparé du résultat des Grünen. Le score du parti vert allemand est, en moyenne, supérieur aux élections européennes. En 1994, les Grünen ont même passé le cap des 10 %, ce qu'ils n'ont jamais réussi aux élections générales.

## L'ALLEMAGNE

	1976	1979	1980	1983	1984	1987	1989	1990	1994	1994
CDU	37,99	38,97	34,24	38,15	37,46	34,35	29,54	36,71	32,04	34,77
CSU	38,31	43,21	35,01	38,35	41,98	35,01	30,86	40,48	39,39	36,31
	10,65	10,13	10,30	10,63	8,49	9,81	8,25	7,11	6,76	7,41
SPD	10,69	9,87	10,46	10,64	8,64	9,86	8,64	7,70	8,08	7,44
	42,56	40,90	42,86	38,18	37,41	37,04	37,32	33,46	32,16	37,03
FDP	43,15	41,97	43,86	38,76	40,74	37,42	38,27	36,10	40,40	37,50
	7,92	5,98	10,62	6,95	4,80	9,09	5,59	11,03	4,07	7,04
Grünen	7,86	4,94	10,66	6,83	0,00	9,25	4,94	11,93	0,00	6,99
			1,50	5,56	8,15	8,26	8,45	3,81	10,06	7,40
Rep				5,42	8,64	8,45	9,87	1,21	12,12	7,29
							7,12	2,13	3,91	1,89
PDS							7,41	0,00	0,00	0,00
								2,43	4,71	4,46
								2,57	0,00	4,46

Enfin, malgré les logiques proches, les différences de scrutin ont eu, en 1994, un impact en Allemagne. Avec 4,71 % des voix, le PDS n'a pu décrocher de parlementaires européens. En revanche, à l'élection législative d'octobre de la même année, grâce au fait qu'ils ont conquis trois sièges dans la partie uninominale du scrutin, le PDS a conservé une représentation au Bundestag, même avec un score inférieur en voix à 5 %.

La France est un cas d'école particulièrement intéressant. La logique qui prévaut aux élections européennes – scrutin proportionnel dans une circonscription nationale avec un seuil à 5 % – est tout à fait différente de celle des élections générales – scrutin à deux tours.

En l'occurrence, le scrutin européen favorise dans la représentation en sièges les petits et moyens partis au détriment des grands. Il favorise aussi ceux qui ne peuvent ou ne veulent s'inscrire dans une logique d'alliance électorale au plan national. Le Front national n'a jamais obtenu qu'un député aux scrutins généraux majoritaires<sup>16</sup>, malgré des scores qui oscillent entre 10,95 % et 14,95 %. En revanche, il décroche une délégation parlementaire européenne tout à fait substantielle en 1984, en 1989 et en 1994 – 12,34 % en 1984 ; 12,35 % en 1989 et 12,64 % en 1994.

De même, le Parti communiste français a-t-il toujours eu, à travers les fluctuations de sa courbe électorale depuis 1978, une délégation parlementaire proportionnellement plus importante au Parlement européen qu'à l'Assemblée nationale.

Enfin, l'élection européenne a été aussi le seul moment où les Verts ont passé le cap des 10 % et décroché une délégation parlementaire digne de ce nom.

Dans ce cas aussi, le « plus » protestataire peut être observé. Ce fut notamment le cas lors du dernier scrutin européen : les radicaux de gauche emmenés par Bernard Tapie et la droite indépendante de Philippe de Villiers, qui n'obtiennent que des résultats marginaux aux élections générales, ont totalisé 25,33 % des voix et 29,88 % des sièges. En l'occurrence, il existe clairement un décalage entre l'expression et la représentation politiques dans le cadre national et la délégation française au Parlement européen. Ce décalage s'opère au détriment des partis gouvernementaux : le parti socialiste, le Rassemblement pour la République et l'Union pour la démocratie française. Mais il est parfois atténué en sièges. Lors du scrutin général de 1993, les socialistes français ont réalisé un score catastrophique en voix – moins de 19 % – et surtout en sièges – moins de 10 %. En 1994, le score en voix a été plus mauvais encore aux élections européennes – 14,5 % – mais nettement meilleur en sièges – un peu plus de 17 %.

	1978	1979	1981	1984	1986	1988	1989	1993	1994	1997
PCF	20,61	20,52	16,13	11,21	9,69	11,17	7,72	9,14	6,69	9,91
MDC	10,14	23,46	9,07	12,35	5,76	4,32	8,64	3,99	8,04	6,37
	0,00								2,54	1,05
	0,00								0,00	1,24
PS	22,74	23,53	36,57	20,76	31,30	36,56	23,61	19,04	14,54	25,55
	21,52	27,16	56,54	24,69	35,61	46,85	27,16	9,88	17,24	45,56
MRG-PRS	2,16		1,47		1,12	1,16			11,98	
	0,00		2,95		2,34	1,62			14,94	
Les verts	2,04	4,39	1,07	3,37	1,24	0,36	10,59	7,84	2,95	3,60
	0,00	0,00	0,00	43,03	0,00		11,11	0,00	0,00	1,42
UDF-RPR				50,62			28,88		25,58	
							32,10		32,18	
RPR	22,02	16,31	21,24		26,84	19,08		20,24		16,80
	26,16	18,52	16,88		26,26	22,16		44,54		23,36
UDF	22,83	27,61	18,94		15,82	18,57		19,62		14,70
	29,96	30,86	12,44		23,02	23,42		37,26		18,76
LDI									12,34	2,80
Front national	0,29		0,18	10,95	9,83	9,78	11,73	12,68	14,94	0,18
	0,00		0,00	12,34	6,29	0,18	12,35	0,00	10,52	14,94
Centre							8,43		12,64	0,18
							8,64			

## LE ROYAUME-UNI

	1979	1979	1983	1984	1987	1989	1992	1994	1997
Conservative Party	43,87	48,40	42,43	38,79	42,30	33,54	41,92	27,19	30,69
Labour Party	53,69	74,07	61,08	55,56	57,85	39,51	51,61	20,69	25,04
Liberal Democrats	36,94	31,63	27,57	34,77	30,83	38,71	34,39	42,96	43,25
Scottish National Party	42,36	20,99	32,15	39,51	35,23	55,56	41,63	71,26	63,43
Social Democratic and Labour Party	13,82	12,58	25,37	18,52	22,57	5,94	17,85	16,27	16,72
	1,73	0,00	3,54	0,00	3,38	0,00	3,07	2,29	6,98
	1,62	1,84	1,08	1,64	1,28	2,56	1,87	3,10	1,97
	0,31	1,23	0,31	1,23	0,46	1,23	0,46	2,29	0,91
Green Party	0,44	1,05	0,45	1,08	0,47	0,86	0,55	1,03	
Plaid Cymru	0,16	1,23	0,15	1,23	0,46	1,23	0,61	1,15	0,20
Loyalistes et unionistes d'Ulster	0,13	0,13	0,18	0,52	0,28	14,42	0,51	3,15	0,00
	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	0,42	0,62	0,41	0,74	0,38	0,72	0,46	1,03	0,51
	0,31	0,00	0,31	0,00	0,46	0,00	0,61	0,00	0,61
Ulster democratic Unionist Party	1,29		1,42						
	1,57	1,27	2,31	1,64	1,23	0,84	0,31	1,04	
		1,23		1,23	2,00	1,23	0,46	1,15	
Ulster Unionist Party		0,93		1,04		0,89	0,81		
		1,23		0,23		1,23	1,38		

La Grande-Bretagne présente un autre cas de figure puisque le scrutin y est le même aux élections générales et aux élections européennes. Cela n'empêche pas des écarts extrêmement importants entre les deux, comme nous avons déjà pu l'établir dans les taux de participation.

Il existe aussi des distorsions dans les résultats. Le plus faible nombre de députés à élire aux élections européennes renforce toutes les caractéristiques du scrutin majoritaire uninominal à un tour. Dans la représentation en sièges, les chiffres peuvent être impressionnants. Deux exemples l'attestent. Le scrutin européen de 1979 confirme la victoire de Margaret Thatcher et du parti conservateur quelques semaines auparavant. Le parti conservateur décroche 74,07 % des mandats. Inversement, lors de l'élection européenne de 1994, la sanction envers le gouvernement conservateur prend des allures de déroute pour ce dernier, dans la mesure où le parti travailliste conquiert 71,26 % des sièges pour seulement 42% des voix.

La Grande-Bretagne nous offre un exemple marquant de l'utilisation du scrutin européen comme élection avertissement ou élection sanction. En effet, l'élection européenne de 1989 contredit en voix et plus encore en sièges, la majorité à la Chambre des communes telle qu'elle ressortait de 1987 et telle qu'elle s'établira à l'issue du scrutin de 1992. C'est un avertissement ou une sanction considérée comme sans frais.

Il y a aussi occasionnellement un « plus » en voix pour les partis qui sont hors de la confrontation bipartisane. L'exemple le plus frappant est le résultat réalisé par le Green Party en 1989.

Dans le cas danois, nous sommes dans une autre configuration. Il s'agit d'un « petit » membre de l'Union européenne. L'impact sur la représentation en sièges est en principe accentué. Au Danemark, nous pouvons observer un phénomène spécifique : la présence d'une liste en 1979, en 1984 et en 1989 et de deux listes en 1994 qui n'existent pas lors des scrutins généraux. Or, cette ou ces association(s) de circonstances ont chaque fois recueilli des résultats probants : entre 20 et 25 % des voix et entre 25 et 27,2 % des sièges. Le parti qui pâtit le plus de cette situation est le parti social-démocrate dont les pourcentages en voix et en sièges aux élections européennes sont systématiquement inférieurs de 10 à 20 % par rapport aux scrutins généraux. La distorsion est récurrente et importante. Il est d'ailleurs significatif de remarquer que les partis sociaux-démocrates des trois nouveaux États membres de l'Union européenne ont enregistré un phénomène de désaffection identique lors du scrutin européen qui a suivi leur adhésion.

## LE DANEMARK

	1979	1979	1981	1984	1984	1987	1988	1989	1994	1994
Socialdemokratiet (SD)	38,27	21,91	32,87	31,60	19,45	29,32	29,81	23,31	15,83	34,56
Det Radikale Venstre (RV)	38,86	20,00	33,71	32,00	20,00	30,86	31,43	25,00	18,75	35,43
	5,43	3,26	5,12	5,49	3,14	6,22	5,57	2,81	8,49	4,58
	5,71	0,00	5,14	5,71	0,00	6,29	5,71	0,00	6,25	4,57
Det konservative Folkeparti (KF)	12,48	14,06	14,45	23,44	20,81	20,84	19,28	13,34	17,73	15,02
	12,57	13,33	14,86	24,00	26,67	21,71	20,00	12,50	18,75	15,43
Centrum Demokraterne (CD)	3,22	6,17	8,27	4,60	6,63	4,79	4,67	7,95	0,88	2,83
	3,43	6,67	8,57	4,57	6,67	5,14	5,14	12,50	0,00	2,85
Socialistisk Folkeparti (SF)	5,91	4,70	11,31	11,51	9,22	14,58	13,01	9,10	8,58	7,28
	6,29	6,67	11,43	12,00	6,67	15,43	13,71	6,25	6,25	7,43
Kristeligt Folkeparti (KRF)	2,59	1,78	2,31	2,72	2,74	2,37	2,04	2,67	1,11	1,85
	2,86	0,00	2,28	2,86	0,00	2,29	2,29	0,00	0,00	0,00
Venstre	12,50	14,48	11,31	12,07	12,48	10,54	11,84	16,63	18,96	23,29
Parti du progrès	12,57	20,00	12,00	12,57	13,33	10,86	12,57	18,75	25,00	24,00
	11,01	5,77	8,91	3,59	3,45	4,48	8,96	5,25	2,87	6,43
	11,42	6,67	9,14	3,43	0,00	5,14	9,14	0,00	0,00	6,29
Folkebevægelsen mod EF-Unionen		20,96			20,79			19,94	10,20	
		26,67			26,67			25,00	12,50	
Juni-Bevægelsen									15,22	
									12,50	

On peut remarquer au surplus un phénomène identique au Danemark qu'en Allemagne avec le FDP. Il y a des partis qui ont une représentation parlementaire lors de chaque scrutin général et qui n'en ont presque jamais aux élections européennes. C'est le cas des libéraux démocrates et de la ligue chrétienne. Mais contrairement au cas allemand, la raison n'est pas le seuil électoral. Il y a une double explication. D'une part, ces deux partis obtiennent en moyenne des pourcentages moins importants aux élections européennes qu'aux élections législatives. D'autre part, compte tenu de la minceur de la délégation danoise au Parlement européen, le pourcentage à atteindre pour décrocher le premier siège est beaucoup plus important qu'à l'échelle nationale.

Nous avons testé quatre hypothèses de distorsion entre la représentation parlementaire à l'échelle nationale et européenne. À travers les quelques exemples que nous avons évoqués, nous avons rencontré les quatre situations. Il n'y a donc pas de linéarité dans ces différences. Elles favorisent tantôt les formations gouvernementales et les grands partis, tantôt les formations à vocation protestataire – dans son sens le plus large – et de moyenne importance.

### *Les partis nationaux et la présence au Parlement européen*

Il nous faut enfin souligner un problème majeur de l'assemblée parlementaire européenne que nous avons déjà abordé : la faible représentation en sièges. Nous avons soulevé l'écart énorme entre la représentation quantitative d'un député national et d'un député européen. Mais il n'y a pas que cet aspect. Avec, actuellement, 626 sièges pour les quinze pays membres, l'écrasante majorité des représentations des partis nationaux est insignifiante. Au 15 juillet 1997, sans compter les députés indépendants, on dénombrait cent et une délégations parlementaires nationales. Quatre-vingt-huit d'entre elles ne comptaient que dix députés ou moins. Autant dire des délégations nationales ayant de grandes difficultés à réaliser un travail parlementaire digne de ce nom.

Un grand nombre de partis actifs à l'échelle de leur pays ne seraient plus présents au Parlement européen, ou de manière marginale, dans l'optique de l'élargissement et de la limitation du nombre de députés européens à 700. De même, la taille des délégations, donc leur qualité et leur poids dans leur groupe d'appartenance, se réduira. Les grands partis des pays les plus importants

s'en trouveront renforcés. Il y a là un effet centrifuge dans le fonctionnement démocratique de l'Union européenne qui rend peu plausible un accroissement substantiel des compétences du Parlement européen. Même si nous l'avons souligné, dans le temps, celles-ci ont augmenté.

Cette dynamique sera plus forte encore si l'on suit les propositions du Mouvement européen en matière de réformes électorales et de nouveau calcul des représentations parlementaires nationales<sup>17</sup>.

Le Mouvement européen propose en effet de réduire le poids des petits et moyens pays au profit des grands. Sur la base d'un élargissement large, les 626 députés européens des quinze États membres seraient ramenés à 444. Il y aurait 22 élus sur la base de listes transnationales.

Dans la proposition du Mouvement européen, les pays qui seraient le moins affectés par la décrue des effectifs parlementaires sont essentiellement les grands États, à l'exception marginale du Luxembourg : l'Allemagne, la Grande-Bretagne, la France, l'Italie et l'Espagne.

La suggestion du Mouvement européen mènerait, selon nous, à une amplification de certains phénomènes que nous avons mis en évidence : délégations nationales faibles, partis non présents au Parlement européen... Elle serait d'autant plus à l'œuvre que le Mouvement européen prône l'établissement de circonscriptions électorales régionales. Cette proposition a plusieurs intérêts mais elle rend plus complexe le gain du premier siège pour les partis car la magnitude des circonscriptions est plus faible, ce qui tendanciellement favorise les grands partis. Elle serait certainement un frein à l'extension des compétences du Parlement européen dans la mesure où les petits États – et les partis en leur sein – n'y feraient plus que de la figuration – quand ils y figurent. Enfin, il est vraisemblable qu'elle serait un obstacle supplémentaire à l'élargissement des votes à la majorité dans le processus décisionnel européen. Écartés de l'enceinte parlementaire, les petits États voudront conserver une influence dans les autres institutions européennes : au Conseil des ministres et au Conseil européen. La cohérence d'un projet fédéraliste dans le paysage institutionnel européen actuel ne peut qu'imposer un processus parallèle. La réduction du poids des petits et moyens pays – tant au Conseil – qu'au Parlement européen ne peut s'accompagner que d'un affaiblissement des votes à l'unanimité. Conserver l'essentiel des votes à l'unanimité et aménager la représentation des États dans une optique favorables aux cinq grands portes en germes des difficultés nouvelles et un rapport à l'opinion plus tendu encore qu'il ne l'est actuellement.

La même remarque vaut pour les fédérations européennes de partis et les groupes politiques au Parlement européen. Les formations politiques de la plupart des États de l'Union européenne ne peuvent influencer sur les choix européens qu'au travers d'une action plus intégrée dans les fédérations et dans les groupes politiques du parlement européen. Mais il faut aussi que ces structures pensent et agissent dans une approche plus intégrée, moins « intergouvernementale ». Autrement dit, de manière substantiellement différente à la situation qui prévaut aujourd'hui.

## *Conclusion*

L'étude comparée des élections européennes et des élections générales confirme une idée généralement admise sans qu'elle soit toujours étayée. Il existe un décalage notable dans les résultats entre les deux types de scrutins. Nous l'avons relevé et analysé à la lumière de la participation et à travers les scores des partis aux différents scrutins.

L'abstention est significativement supérieure lors des élections européennes par rapport aux scrutins généraux. Cette abstention importante se comprend surtout comme une faible considération à l'endroit des élections européennes. Dès que l'intérêt envers un scrutin est faible, il y a toujours une hausse de l'abstention. De ce point de vue, les élections européennes peuvent être classées comme des élections de deuxième ordre.

Cette observation est essentielle car elle a un impact sur les résultats des partis. Pour les analyser, nous avons tenu compte de ce fait mais aussi des contraintes technico-institutionnelles : nature du système électoral, situation qui prévaut à l'élection générale, etc. Partant, nous avons formulé quatre hypothèses quant à la nature des résultats aux élections européennes. Ces hypothèses débouchent sur des tensions entre données politiques associées au caractère d'élections secondaires et éléments institutionnels. À partir de quelques exemples, nous avons montré que nous rencontrons les quatre phénomènes.

Au total, le paysage politique au Parlement européen se révèle en décalage avec la représentation des forces politiques telle qu'elle se dégage des élections générales.

Pour l'avenir, si l'on veut combattre le déficit démocratique du fonctionnement institutionnel européen par le biais du Parlement

européen, trois données nous semblent importantes pour éviter que le pire soit l'ennemi du bien.

Premièrement, il faut que l'ensemble des acteurs nationaux et européens concourent à la politisation des élections européennes. Cette politisation est moins difficile qu'auparavant, même si elle reste complexe. Dans les trois derniers traités – Acte unique européen, traité de Maastricht et traité d'Amsterdam –, les pouvoirs du Parlement européen ont été augmentés. Il convient donc de recadrer dans la communication et l'action politiques l'importance du Parlement européen dans le processus décisionnel de l'Union. Même si l'assemblée parlementaire européenne a un statut différent d'une chambre de représentation nationale. Cela suppose un effort programmatique et organisationnel des partis politiques nationaux lors de l'échéance électorale. Le scrutin européen ou les confections de listes ne peuvent uniquement s'inscrire dans l'optique de considérations nationales.

Deuxièmement, au-delà des efforts à réaliser en vertu des pouvoirs actuels du Parlement européen, il faut que des pouvoirs politiques de contrôle et de sanction de l'exécutif soient renforcés pour l'assemblée européenne. C'est une des données les plus visibles de l'action parlementaire. Elle contribuerait donc le plus fortement à politiser le débat et les élections européens.

Enfin, il faut bien penser au canevas technico-institutionnel. Modifier les règles de scrutin peut être utile – notamment dans le sens de l'uniformité – mais cela peut aussi aller à l'encontre de l'objectif de politisation d'une part et d'accroissement des prérogatives du Parlement européen, de l'autre. De ce point de vue, un changement institutionnel qui associerait réduction du nombre de députés par pays, réduction proportionnellement plus forte pour neuf des quinze États membres et diminution de la magnitude des circonscriptions ne pourrait qu'accroître les multiples problèmes de la représentation à l'échelle européenne et approfondir par là-même le déficit démocratique. Sauf à considérer que les cinq pays les plus importants de l'Union doivent y dicter et édicter le cheminement. En tout état de cause, ce serait certainement un handicap à l'extension des prérogatives du Parlement européen.

## NOTES

<sup>1</sup> Pour l'abstention aux élections européennes de 1979, 1984, 1989 et 1994, voir P. Delwit et J.-M. De Waele, « Les élections européennes et l'évolution des groupes politiques au Parlement européen », in M. Teld (publié sous la direction de), *Démocratie et construction européenne*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, Études européennes, 1995, p. 281.

<sup>2</sup> D. Gaxie, « Le vote comme disposition et transaction », in D. Gaxie, *Explication du vote. Un bilan des études électorales en France*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1985, pp. 183-184.

<sup>3</sup> F. Subileau, M.-F. Toinet, « L'abstentionnisme en France et aux États-Unis : méthodes et interprétations », in Daniel Gaxie (ed.), *op. cit.*, pp. 175 et suivantes.

<sup>4</sup> F. Subileau : « L'augmentation de l'abstention pose la question de la représentativité des élus », *Le Monde*, 6 mai 1997.

<sup>5</sup> F. Héran, « Les intermittences du vote. Un bilan de la participation de 1995 à 1997 », *INSEE Première*, n° 546, septembre 1997, pp. 1-2.

Soulignons néanmoins qu'à ces abstentionnistes durables, il convient d'ajouter les 9 % de Français non inscrits sur les listes électorales.

<sup>6</sup> C'est notamment la thèse que développent Nonna Mayer et Pascal Perrineau dans leur étude sur le comportement politique. Ils se fondent sur l'effondrement du taux de syndicalisation en France.

N. Mayer et P. Perrineau, *Les Comportements politiques*, Armand Colin, 1992.

Un rapport récent du Bureau international du travail corrobore à une échelle plus large la chute des effectifs syndicaux dans de nombreux pays européens. En dix ans, les syndicats ont perdu 7,4 % de leurs adhérents en Italie, 19,2 % en Autriche, 27,7 % au Royaume-Uni, 17,6 % en Allemagne, 11 % aux Pays-Bas, 50,2 % au Portugal, 33,8 % en Grèce et 37,2 % en France. Seuls la Suède (+ 8,7 %), le Danemark (+ 2,3 %), la Finlande (+ 16,1 %) et l'Espagne (+ 62,1 %) infirment cette évolution. *Le Monde*, 6 novembre 1997.

<sup>7</sup> Nous assisterions à une diminution de l'engagement totalitaire au profit de l'engagement spécialisé, selon les termes de Maurice Duverger : M. Duverger, *Les Partis politiques*, Points Seuil, 1992, p. 194.

Cette thèse est le fil conducteur de l'ouvrage de Jacques Ion consacré au militantisme : J. Ion, *La Fin des militants ?*, Éditions de l'Atelier, 1997.

<sup>8</sup> Pour une comparaison des taux de participation différenciés en fonction du scrutin, nous renvoyons le lecteur à notre contribution. P. Delwit, J.-M. De Waele, « Les élections européennes et l'évolution des groupes politiques au Parlement européen », *op. cit.*, p. 282.

<sup>9</sup> G. Bibes, H. Menudier, F. 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 sciences politiques*, décembre 1989, pp. 1009-1010.

<sup>10</sup> L'article 158 du traité de Maastricht précise : « Le président et les autres membres de la Commission ainsi désignés sont soumis, en tant que collègue, à un vote d'approbation par le Parlement européen. »

<sup>11</sup> J.-P. Bonde, « Vingt-trois propositions pour une réforme démocratique », Philip Morris Institute-Discussion paper n° 8, décembre 1995, p. 62.

<sup>12</sup> Voir G De Vries, « La procédure électorale uniforme du Parlement européen : un pas pour rapprocher l'Europe des citoyens », *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, n° 399, juin 1996, pp. 419-420.

<sup>13</sup> P. Martin, *Les Systèmes électoraux et les modes de scrutin*, Montchrestien, Clefs-politique, 1994, p. 90.

<sup>14</sup> En Grande-Bretagne, seuls les libéraux démocrates parmi les trois grands partis sont favorables à l'organisation des élections européennes au suffrage universel.

P. Ashdown, « Comment intéresser les électeurs à l'Europe ? », Philip Morris Institute-Discussion paper n° 8, décembre 1995, p. 26.

<sup>15</sup> J. Smith, « How European are European election ? », in J. Gaffney, *Political parties and the European Union*, Londres, Routledge, 1996, p. 276.

<sup>16</sup> L'élection générale de 1986 est exceptionnelle en ce qu'elle se déroule au scrutin proportionnel.

<sup>17</sup> A. Duff, *Réforme électorale du Parlement européen. Rapport du Mouvement européen*, 1996.

