

DE LA CITOYENNETÉ EUROPÉENNE ET AUTRES COQUECIGRUES

REMARQUES SUR LA PARTICIPATION
DES CITOYENS DE L'UNION EUROPÉENNE
AUX ÉLECTIONS MUNICIPALES FRANÇAISES DE MARS 2001

PAR

CHRISTIAN BIDEGARAY (*)

ET

SYLVIE STRUDEL (**)

Qui aurait pu penser, au lendemain du second conflit mondial, que les ennemis d'hier pourraient être citoyens d'une Europe unie, tant étaient grands les ressentiments et les craintes ? Il suffit ici de rappeler l'échec de la Communauté européenne de défense pour comprendre pourquoi la construction européenne fut conduite par des spécialistes, loin des opinions publiques et à coups de mesures juridiques et techniques qui échappaient largement à la compréhension de l'homme de la rue. Rares étaient les Européens capables d'apprécier à sa juste mesure l'œuvre accomplie, notamment par la Cour de justice des Communautés européennes, et cela était très bien ainsi, si l'on en juge par le peu d'empressement des gouvernements à consulter leurs populations. Tout en reconnaissant que la pratique référendaire n'est pas généralisée en Europe et revêt des formes tantôt consultatives tantôt décisives, remarquons qu'aucun des six Etats fondateurs n'a eu recours au référendum lors de la création des trois Communautés européennes. De même, l'adoption en catimini de l'Acte unique n'a été soumise à référendum que dans deux Etats membres de la Communauté sur douze. Quant au traité fondateur de l'Union européenne, il n'a donné lieu qu'à trois référendums qui, avec le « non » danois et le quasi-désaveu français n'ont guère témoigné d'une europhilie enthousiaste (1).

Comme on le voit, la construction européenne a été l'œuvre des gouvernants et des techniciens et les opinions publiques ont laissé faire leurs élites,

(*) Professeur de Science politique à l'Université de Nice Sofia-Antipolis.

(**) Maître de conférences en Science politique à l'Institut d'études politiques de Lille et au Centre Marc-Bloch, Berlin.

(1) Cf. C. BIDEGARAY/D. REYNIÉ, « A travers les miroirs, la perception de la construction européenne et de son évolution par les citoyens des Etats membres de l'Union européenne », in J. RIDEAU (dir.), *La Transparence dans l'Union européenne*, LGDJ, Paris, 1999, pp. 19-75.

attitude qualifiée par Léon Lindberg et Stuart Scheingold de « *consensus permissif* » (2). Mais, prédisaient ces deux analystes, ce consensus pourrait aisément se muer en « dissensus » en cas de difficultés ou de crises – ce qui n'a pas manqué de se produire avec les élargissements successifs et les chocs pétroliers.

Ces difficultés expliquent sans doute la décision adoptée en 1974 de procéder à des réunions régulières des chefs d'Etat et de gouvernement (Conseils européens) et de faire un plus large appel aux opinions publiques en faisant désormais élire le Parlement européen au suffrage universel direct.

Organisées depuis 1979, ces élections ne donnent guère de résultats enthousiasmants. Effectuées à la représentation proportionnelle dans le cadre de chaque Etat membre, dominées par les partis politiques nationaux, elles apparaissent comme des élections intermédiaires préparatoires à des consultations nationales décisives. Elles restent donc dominées par les enjeux nationaux en ce qu'elles offrent l'opportunité de sanctionner sans frais la politique gouvernementale ou de contester les partis dominants sous prétexte d'exprimer un choix politique pour l'Europe (3). Au reste sont-elles hypothéquées par une forte abstention, qui va croissant et qui se double d'une insuffisante compréhension des enjeux européens. Il suffit, pour s'en persuader, de regarder le dernier taux d'abstention aux élections européennes de juin 1999 en France : record historique (le plus élevé depuis 1979) et majoritaire (53 %)... comme dans l'ensemble de l'Europe (51 % en moyenne).

N'en déplaise aux rédacteurs des Eurobaromètres, une lecture attentive fait clairement apparaître le faible degré d'intérêt des Européens pour la construction européenne. Prudents, les auteurs des sondages prennent pour critère d'intérêt pour l'Europe le fait d'avoir lu, entendu ou vu quelque chose s'y rapportant dans les trois derniers mois – ce qui ne semble pas excessif. Un parcours rapide des enquêtes montre que l'indifférence oscille entre la moitié et un bon tiers des personnes interrogées. Malgré tous les efforts d'information déployés par la Commission, force est de constater que la connaissance qu'ont les Européens de l'architecture institutionnelle de l'Europe est des plus floues, quand elle n'est pas franchement erronée : témoins, ces 13 % de sondés qui, en 1993, plaçaient le Conseil de l'Europe parmi les institutions communautaires, ou encore cette estimation de 1996, selon laquelle les dépenses administratives occupaient 42 % du budget européen alors qu'elles n'en représentaient que 5 %, et les dépenses agricoles en absorbaient 21 % (contre 51 % effectifs). Quand on leur demande d'apprécier le fonctionnement des institutions européennes la plupart des personnes

(2) L. LINDBERG/S. SCHEINGOLD, *Europe's World be Polity. Patterns of Change in the European Community*, Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1970.

(3) P. DELWIT, « Participation électorale et scrutin européen : une légitimité minimale », in G. GRUNBERG/P. PERRINEAU/C. YSMAL (dir.), *Le Vote des Quinze*, Presses de Sciences Po, Paris, 2000, pp. 295-315.

consultées plaquent sur l'Europe leur vision nationale – d'où la surévaluation du rôle du Parlement européen et la faible notoriété de la Commission, de la Cour de justice ou des Conseils européens.

Quant au sentiment d'appartenance à l'Europe, il oscille au gré des sondages, mais, en gros, une bonne moitié des personnes interrogées se sent beaucoup ou assez européenne, quand l'autre ne le ressent pas beaucoup ou pas du tout. Cette impression est confirmée par les enquêtes sur le sentiment d'identité nationale et/ou européenne, qui montrent que l'attachement à la patrie d'origine n'est pas près de s'effacer devant l'identité européenne (4). On comprend dès lors pourquoi les commentateurs officiels des Eurobaromètres passent discrètement sur ce qui fâche et affichent un optimisme mesuré et rassurant. En toute hypothèse, recourir aux sondages, même attristants, est beaucoup moins dangereux que de convoquer les Européens à des consultations électorales fréquentes. Comme le disait Paul Valéry, « *la politique est l'art d'empêcher les gens de s'occuper de ce qui les regarde* ».

Toutefois, comme un régime démocratique ne peut exister sans que les citoyens soient consultés, les responsables européens ont attendu que soit surmonté le deuxième choc pétrolier puis que s'annonce la reprise économique et la création d'un marché unique pour décider de passer d'une union économique à une véritable union politique – décision institutionnalisée lors de la ratification par les États membres du Traité de Maastricht (1992) et des traités ultérieurs (Amsterdam 1997) et Nice (2000). Il fut donc décidé à l'article 8B du Traité de Maastricht, confirmé par le Traité d'Amsterdam (art. 17 à 22), de reconnaître une citoyenneté de l'Union comportant, outre le droit de vote et d'éligibilité aux élections locales et européennes dans l'État membre de résidence, le droit de circuler et de séjourner sur le territoire de l'Union, d'être protégé par les autorités diplomatiques ou consulaires des pays tiers, de déposer des pétitions devant le Parlement européen et de saisir le médiateur européen. Force est de constater cependant que cette citoyenneté n'est qu'une citoyenneté de superposition, puisqu'elle est en fait dépendante de la possession de celle d'un État membre et que l'Union ne dispose d'aucune compétence en matière d'attribution de la citoyenneté européenne.

Attendant directement à la souveraineté qui réside « *essentiellement dans la nation* » selon l'article 3 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen de 1789, ces dispositions furent en France la cible de tous les « souverainistes » et donnèrent lieu à de multiples escarmouches juridiques visant à en restreindre la portée (5). Comme on le sait, le biais a été trouvé dans les mécanismes d'élection du Sénat, dont le corps électoral est notamment

(4) S. DUCHESNE/A.P. FROGNIER, « Is There a European Identity », in O. NIEDERMAYER/R. SINNOT (dir.), *Public Opinion and International Governance*, Oxford University Press, Oxford, 1995, pp. 193-227.

(5) Cf. Christian BIDEGARAY, « Opinion publique et classe politique françaises face à la citoyenneté européenne », communication aux journées franco-helléniques de l'Université Pantéon Athènes-Rhodes, les 13 et 14 octobre 1994.

composé de maires et de délégués des conseils municipaux et généraux. Faire participer les « étrangers communautaires » à ces élections eût été les faire participer à une opération affectant directement « les conditions essentielles d'exercice de la souveraineté » – d'où l'interdiction qui leur est faite de prétendre à la fonction de maire, d'adjoint, ou de participer à l'élection des sénateurs.

Mais tous les Etats européens ne sont pas aussi frileux. Ainsi, au Danemark, les droits politiques locaux ont été octroyés aux ressortissants des Etats membres de l'Union nordique à partir de 1977 et, dès 1981, à l'ensemble des étrangers. En Irlande, les résidents communautaires ont eu le droit de voter aux élections européennes dès la première élection organisée au suffrage universel direct (1979). A la même date, l'Italie accordait l'éligibilité aux ressortissants d'autres Etats de la Communauté (qui ne se souvient de l'élection de Maurice Duverger sur une liste communiste en 1989 ?). Les Pays-Bas ont adopté des dispositions analogues après la révision de leur Constitution en 1983, de même que l'Espagne et le Portugal, sous réserve de réciprocité avec certains pays.

Bref, indépendamment des réglementations nationales, avec l'article 8B2 du Traité de Maastricht, la citoyenneté de l'Union est désormais entrée dans les règles. Elle a été organisée par la 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. En France, ces dispositions ont été traduites en droit interne par la loi n° 94-104 du 5 février 1994 (6) et le décret d'application n° 94-206 du 10 mars 1994 (7), en vue des élections européennes du 12 juin 1994.

Pourtant, lors des ces élections de 1994, (prolongées en Suède en 1995 et en Autriche et Finlande en 1996), sur 4 300 000 citoyens de l'Union résidant dans un Etat membre dont ils n'étaient pas ressortissants (pour un électorat total d'environ 270 millions de personnes), à peine 253 000 d'entre eux se firent inscrire sur les listes électorales (ce qui représente environ 6 % de ce corps électoral potentiel). Les Français résidant en Europe ne se sont d'ailleurs pas distingués puisqu'à peine 16 293 d'entre eux sur 345 000 (4,7 %) firent l'effort de se faire inscrire.

Les élections de 1999 n'ont guère bouleversé cette tiédeur électorale. Sur 1 225 000 citoyens européens installés en France, seuls 72 400 se sont fait inscrire (moins de 5,9 %). Les communautés les plus nombreuses n'ont d'ailleurs pas été les plus actives : à peine plus de 16 000 Portugais sur 590 000 (2,7 %), 8 870 Espagnols sur 175 195 (5 %), 17 053 Italiens sur 212 000 (8 %). Les plus déterminés ont été les Belges (10 172 inscrits pour 61 113

(6) JORF du 8 février 1994.

(7) JORF du 12 mars 1994.

soit 16,6 %), les Néerlandais (3 327 pour 22 557, soit 14,7 %), les Britanniques (7 759 sur 65 353, soit 11,8 %) et les Danois (531 sur 4 913, soit 10,8 %). Les moins enthousiastes ont été, respectivement, les Autrichiens (149 inscrits sur 4 191, soit 3,5 %) les Portugais (2,7 %) et les Suédois (220 sur 7 997, soit 2,7 %). Au total, moins de 6 % des ressortissants communautaires résidant en France ont pris la peine de se faire inscrire, contre 3,8 % en 1994, ce qui atteste, à première vue, de l'intérêt très relatif que suscite l'octroi de la citoyenneté de l'Union (8).

On espérait que les élections municipales entraîneraient une plus forte mobilisation. L'expérience qui en a été faite cette année ne semble guère marquer un tournant décisif dans l'euro-tiédeur. Sans doute faut-il remarquer que les ressortissants européens résidant en Belgique qui n'étaient que 5 % d'inscrits sur les listes électorales pour les élections européennes de 1994 sont passés à 17,6 % pour les élections communales du mois d'octobre 2000. L'expérience française de mars 2001 n'incite pourtant pas à pavoiser.

Six ans après la première expérience de vote des citoyens européens, il n'est plus possible d'invoquer la trop grande brièveté des délais ou l'insuffisance d'information des citoyens européens pour expliquer la faiblesse de la participation électorale. Joue certainement la grande diversité des populations issues de pays aux conceptions très différentes en matière de citoyenneté, ainsi que le sentiment plus ou moins fort d'intégration à la communauté française (9). Lorsqu'on les interroge, les Européens résidant en France semblent d'autant plus désireux de voter ou de se présenter aux élections municipales qu'ils habitent depuis longtemps dans la commune et se sentent, comme tous leurs concitoyens, concernés par les problèmes locaux. Mais ce sentiment d'appartenance semble très variable selon les régions et les personnes consultées.

D'après les chiffres donnés par le ministère de l'Intérieur, sur plus d'un million deux cent mille Européens vivant en France (recensement INSEE de 1999), 166 031 ressortissants se sont inscrits sur les listes complémentaires au titre des élections municipales des 11 et 18 mars 2001 et seuls 991 d'entre eux se sont portés candidats pour 255 788 candidats de nationalité française, dans les communes de 3 500 habitants et plus (10).

Sur les 83 445 conseillers municipaux élus dans les communes de plus de 3 500 habitants, 204 sont des ressortissantes d'autres pays de l'Union européenne, soit 0,24 %. Les plus nombreux sont les Portugais (83), suivis des Italiens (28), des Espagnols (23), des Belges (21), des Allemands (17) et des

(8) Toutes ces données sont tirées de l'article de Sylvie STRUDEL, « La citoyenneté de l'Union : l'incertaine construction d'un corps électoral européen », in B. CAUTRÈS/D. REYNIÉ, (dir.), *L'Opinion européenne 2001*, Presses de Sciences Po et Fondation Robert-Schuman, Paris, 2001, p. 53-64.

(9) Pour une analyse qualitative des représentations engagées, cf. les contributions au numéro thématique coordonné par Sylvie STRUDEL, sur les « Pratiques de la citoyenneté européenne », *Revue internationale de politique comparée*, à paraître au printemps 2002.

(10) Cf. *La Croix*, 11 avril 2001.

Britanniques (16). S'y ajoutent 8 Néerlandais, 3 Suédois, 2 Irlandais, 1 Danois, 1 Grec et 1 Finlandais (11). Selon la taille des communes, ces 204 élus se répartissent ainsi : 95 dans des communes de 3 500 à 9 000 habitants, soit 0,20 % sur un total de 46 632 conseillers municipaux ; 76 dans les communes de 9 000 à 30 000 habitants soit 0,31 % sur un total de 24 594 élus ; 27 dans les communes de 30 000 à 100 000 habitants pour 9 411 conseillers, (soit 0,29 %) et enfin, 6 dans les communes de plus de 100 000 habitants pour 2 521 conseillers (soit 0,24 %).

Comme on le constate, les craintes de voir les votes des Français submergés par la marée des bulletins des ressortissants de l'Union sont loin d'être justifiées. Une analyse qualitative permet d'ailleurs de mieux comprendre cette désaffection. Les Européens qui ont fait l'effort de se faire inscrire, ou mieux, de se présenter, sont des personnes bien intégrées dans la vie locale. Ainsi, cette Anglaise domiciliée à Mougins depuis plus de vingt ans, enseignante et militante associative ou cet ancien de la *Navy*, ex-fonctionnaire international à Monaco, qui a monté sa propre entreprise d'importation de cartes numériques nautiques à Beaulieu-sur-Mer, alors qu'un bon nombre de leurs compatriotes de la Côte d'Azur n'ont même pas appris le français. Mais ce désintérêt affecte les autres communautés. Ainsi, à Nice, sur une communauté de 15 000 Italiens en âge de voter, seuls 500 sont allés se faire inscrire. Notons cependant que par une insidieuse complication administrative, ceux qui s'étaient inscrits et avaient voté à l'occasion des élections européennes de 1999 ont dû se réinscrire avant le 31 décembre 2001 pour pouvoir participer aux élections municipales (12).

En définitive, on voit bien que le droit de vote des ressortissants européens n'est qu'un premier pas timide vers une citoyenneté européenne. N'y participent que les personnes les mieux intégrées à la vie communale, notamment par le milieu sportif, associatif ou culturel – ce qui est plus aisé dans les petites ou moyennes communes que dans les grandes et qui explique la faiblesse numérique de ces élus dans les villes de plus de 100 000 habitants. Mais, plus généralement, cette citoyenneté reste une citoyenneté au rabais et discriminatoire. Au rabais, car les ressortissants étrangers ne peuvent être ni adjoints ni maires, et cette interdiction peut démotiver un certain nombre d'entre eux.

Discriminatoire surtout, dans la mesure où un tri est effectué entre les étrangers. C'est ainsi que de nombreux ressortissants des anciennes colonies françaises ont fait observer que leurs liens avec la France et avec leurs communes de résidence étaient souvent bien plus forts et plus anciens que ceux de citoyens européens dont les valeurs culturelles, juridiques ou culinaires étaient très éloignées de celles de l'Hexagone. Plusieurs mouvements politiques s'en sont d'ailleurs émus. En témoigne cette proposition de loi consti-

(11) Cf. *Les Echos*, 3 avril 2001.

(12) Tous ces entretiens ont été reproduits dans *La Croix*, 11 avril 2001.

tutionnelle déposée le 3 mai 2000 par le député Vert Noël Mamère, proposant d'élargir le droit de vote et d'éligibilité aux étrangers non communautaires et adoptée par l'Assemblée nationale, ou encore la proposition déposée le 21 décembre 1999 par les sénateurs communistes. Ultime paradoxe, ceux à qui le droit de vote est dénié seraient aujourd'hui plus mobilisés que ceux à qui celui-ci a été concédé. A cet égard, la mise en place hésitante de la citoyenneté européenne dans sa théorie et sa pratique sert de miroir aux tensions et contradictions qui traversent la démocratie française.