

LES ELECTIONS EUROPÉENNES DE JUIN 2004

PERSPECTIVES EUROPÉENNES ET FRANÇAISES

PAR

OLIVIER COSTA (*)

En 1976, lorsque les chefs d'Etat et de gouvernement réussirent enfin à mettre à profit les dispositions du Traité CEE leur permettant de pourvoir à l'élection du Parlement européen au suffrage universel direct, tous les observateurs et responsables politiques tinrent cette décision pour révolutionnaire : qu'ils s'en furent réjouis ou qu'ils l'eussent déploré, tous s'accordaient pour estimer que ce changement allait radicalement modifier les équilibres institutionnels et la nature de l'assemblée européenne; nombreux étaient les auteurs pour qui cette onction démocratique allait, à court ou moyen terme, faire du Parlement européen l'assemblée représentative la plus en vue, au détriment des parlements nationaux (1). Or, Ce transfert d'allégeance massif n'a pas eu lieu : vingt-cinq ans après la première élection du Parlement européen, la place qui revient à cette assemblée dans les médias et le débat public, la faiblesse du taux de participation aux élections européennes et le manque d'intérêt ou d'information des citoyens quant aux activités et même à l'existence de cette institution montrent que le recours au suffrage universel direct n'a pas produit les effets escomptés. Si les parlements nationaux continuent à être décrits comme des institutions en crise, ils n'en restent pas moins les lieux principaux du débat politique dans les différents Etats membres et les institutions qui, aux yeux des citoyens, sont les plus fondées à parler en leur nom (2).

(*) Chercheur au CERVL, Pouvoir, Action publique, Territoire, à l'Institut d'études politiques de Bordeaux (France) et professeur à l'Université libre de Bruxelles (Belgique) et au Collège d'Europe de Bruges (Belgique).

(1) Pierre DABEZIES/Hugues PORTELLI, «Pourquoi le 'Parlement' européen?», *Pouvoirs*, n° 2, 1977; Jacques BORDIOT, *Le Parlement européen : une imposture, une utopie, un danger pour la démocratie*, La Librairie française, Paris, 1978; Jean-Louis BURBAN, *Le Parlement européen et son élection*, Bruylant, Bruxelles, 1979; Jean-Pierre HABER, *L'Assemblée européenne : mode d'emploi pour les premières élections européennes*, France Empire, Paris, 1979; Dusan SIDJANSKI, *De La Démocratie européenne*, Stanke, Paris, 1979; Henri MANZARÈS/Jean-Pierre QUENTIN, *Pourquoi un Parlement européen?*, Berger-Levrault, Paris, 1979; Coll., *La Signification politique de l'élection du Parlement européen au suffrage universel direct*, Université Nancy II/Centre européen universitaire de Nancy, Nancy, 1978. On citera aussi les numéros spéciaux des revues suivantes : *Après-demain*, n°s 212-213, mars-avr. 1979; *Pouvoirs*, n° 5, 1978; *Europolitique*, n° 357, 26 sept. 1976; *Revue française de Science politique*, vol. LXXX, n° 6, déc. 1979.

(2) Olivier COSTA/Éric KERROUCHE/Paul MAGNETTE (dir.), *Vers un renouveau du parlementarisme en Europe?*, Editions de l'Université de Bruxelles, Bruxelles, 2004.

Les élections européennes de juin 2004 ont confirmé l'intérêt limité des Européens pour ce scrutin : une fois encore, le taux de participation a décliné. Pourtant, cette élection intervenait à un moment où le débat européen faisait rage, que ce soit sur le projet de Constitution européenne élaboré par la Convention – largement repris à leur compte par les chefs d'Etat et de gouvernement – ou sur l'adhésion de la Turquie. En outre, elle intervenait peu après l'entrée en vigueur du Traité de Nice – qui accroît sensiblement les pouvoirs du Parlement européen, notamment dans la procédure de nomination de la Commission – et l'élargissement de l'Union à dix nouveaux Etats membres. Toutefois, rien n'y fit. La campagne fut particulièrement atone et le taux de participation plus bas que jamais.

Nous nous proposons ici d'examiner le résultat des élections européennes en France à la lumière des données européennes. On reviendra en premier lieu sur les objectifs et les modalités de la réforme du mode de scrutin en France; on examinera ensuite les principaux résultats de l'élection au niveau européen, ainsi que la structuration partisane du nouveau Parlement européen; enfin, on fera un bilan de cette élection en France, en resituant ses caractéristiques dans les grandes tendances européennes.

LA « RÉGIONALISATION » DU SCRUTIN EN FRANCE : A LA QUÊTE DE L'IMPOSSIBLE PROXIMITÉ ?

Les députés européens sont élus tous les cinq ans. Faute de système électoral commun – auquel les institutions travaillent depuis plus de vingt ans –, les élections européennes se déroulent conformément aux législations nationales. Au fil du temps, les différents systèmes ont néanmoins convergé : ainsi, tous les Etats ont opté pour la représentation proportionnelle. Le Traité d'Amsterdam a pris acte de cette situation, en posant quelques principes communs. Néanmoins, de nombreuses dispositions restent spécifiques à chaque Etat : jour de l'élection, notion de résidence, droit de vote, conditions d'éligibilité, règles de présentation des candidatures et de vérification du scrutin, nombre et taille des circonscriptions, méthode de répartition des sièges, possibilité de vote préférentiel, *etc.* Ces aspects, apparemment techniques, ne manquent pas d'avoir un impact sensible sur la campagne, le scrutin et les résultats (3).

De 1979 à 1999, les élections ont eu lieu en France dans une circonscription unique, au scrutin proportionnel intégral, assorti d'un seuil de 5 %,

(3) Pour une présentation exhaustive et actualisée des modes de scrutin employés pour les élections de juin 2004, cf. Jean-Michel DE WAELE/Ramona COMAN, « Quels modes de scrutin pour les élections européennes de 2004 ? », *Synthèse de la Fondation Schuman*, n° 137, juin 2004. Cf. également Olivier COSTA, « Quelles leçons tirer du manque d'harmonisation des modes de scrutin aux élections européennes ? », in Jean-Michel DE WAELE/Pascal DELWIT (dir.), *Le Mode de scrutin fait-il l'élection ?*, Editions de l'Université de Bruxelles, Bruxelles, 2000, pp. 103-125.

avec répartition des restes à la plus forte moyenne. Les citoyens se prononçant pour des listes verrouillées de grande ampleur (87 noms en 1999), ce mode de scrutin a laissé les mains libres aux partis pour déterminer l'identité des députés européens et a donné lieu aux dérives les plus contestables : désignation en rang éligible de « battus », peu intéressés par l'assemblée européenne et décidés à démissionner à la première occasion, réinvestiture de députés s'étant illustrés par leur absentéisme, utilisation de ce scrutin pour rétribuer des permanents des partis politiques, présence sur les listes de candidats dits de la « société civile » choisis en fonction de leur seule capacité à accéder aux médias, etc. Ce mode de scrutin, qui rend relativement aisé le dépôt d'une liste, a également favorisé la multiplication des candidatures fantaisistes ou de protestation. Cette situation a entamé la crédibilité du scrutin auprès des citoyens et a conduit les députés français à siéger massivement dans les « petits » groupes du Parlement européen ou à demeurer non-inscrits. Or, la délibération de l'assemblée dépend très largement des positions arrêtées au sein du groupe du Parti des socialistes européens et de celui du Parti populaire européen et des démocrates européens (4). Le principe de la circonscription unique a aussi essuyé des critiques en raison de sa tendance à transformer l'élection européenne en « présidentielle du pauvre », la campagne étant focalisée sur les têtes de liste. La décision de nombre d'entre elles de démissionner rapidement après leur élection, voire de ne siéger en aucun cas, a nui à l'image des délégations françaises au Parlement européen et n'a guère incité les citoyens et les médias à prendre le scrutin au sérieux.

Pour remédier à cette situation, la mise en place de circonscriptions régionales a été longtemps réclamée par les mouvements fédéralistes, animés par l'idée qu'il convenait de réduire la distance séparant les électeurs de leurs élus. Après bien des controverses et hésitations, une loi « relative à l'élection des conseillers régionaux et des représentants au Parlement européen ainsi qu'à l'aide publique aux partis politiques » fut adoptée le 11 avril 2003 : l'ambition affichée par le ministre de l'Intérieur Nicolas Sarkozy, auteur du projet, était de renforcer l'ancrage des députés européens dans la vie politique nationale et de limiter la dispersion de la représentation française au sein du Parlement européen (5) ; pour ce faire, il préconisait la multiplication des circonscriptions. La difficulté provenait de la nécessité de trouver un équilibre entre les objectifs contradictoires que sont le respect de la représentation proportionnelle et le rapprochement des élus et des citoyens ; en outre, pour des raisons de simplicité, le gouvernement avait exclu la création de toutes pièces d'un nouveau type de circonscription électorale.

(4) Olivier COSTA, *Le Parlement européen, assemblée délibérante*, Editions de l'Université de Bruxelles, Bruxelles, 2001.

(5) Sur ce point, cf. Yves BERTONCINI/Thierry CHOPIN, « Le Parlement européen : un défi pour l'influence française », *Notes de la Fondation Schuman*, n° 21, 2004.

Aussi la loi met-elle en place sept circonscriptions formées d'un nombre entier de régions et une huitième rassemblant l'Outre-mer, les sièges étant répartis entre elles sur une base démographique. Toujours dans le souci de rapprocher citoyens et élus, des «sections» – les régions pour la métropole et des groupes géographiquement cohérents pour l'Outre-mer – ont été instituées au sein des listes, de manière à instaurer une sorte de «spécialisation territoriale» parmi les élus. La loi prévoit que les sièges attribués à la liste arrivée en tête dans la circonscription seront répartis entre les sections qui la composent au prorata des voix obtenues par la liste dans chaque section. Le mode de scrutin lui-même n'est pas modifié : il s'agit toujours de la représentation proportionnelle, avec répartition des restes à la plus forte moyenne, sans panachage ni vote préférentiel, et seuil de 5 % pour la répartition des sièges. La loi impose le respect du principe de parité : les listes doivent comporter une alternance de candidats de chaque sexe, tandis que la parité est de mise pour les candidats «*têtes de section régionale*» dans une même circonscription. Enfin, toujours dans l'objectif de rapprocher les députés européens des citoyens, la loi aligne leur régime de cumul sur celui des parlementaires français.

Cette réforme – comme celle des élections régionales – n'était pas sans arrière-pensées politiques, compte tenu de son effet à priori favorable aux «grandes» formations. L'UDF et les Verts, qui avaient été jadis partisans d'une telle solution, s'opposèrent à cette réforme qui, selon eux, visait à exclure les «petits» partis de la représentation européenne. L'impact de la régionalisation sur la campagne électorale fut assez limité : même si les candidats furent contraints de s'impliquer davantage dans leur circonscription, la structuration des médias français amena les têtes de liste à rester très présents dans la capitale. D'une manière générale, la faiblesse des moyens accordés à la campagne officielle, la modestie du budget consacré par les partis à ce scrutin et le désintérêt global des médias pour l'événement ont suscité une campagne terne et peu mobilisatrice. Le nouveau mode de scrutin, qui supprime l'opposition très médiatique entre les têtes de listes nationales, n'a pas facilité les choses.

Du côté des partis, la prime a été donnée – une fois encore – aux candidats les plus en vue, aux hommes d'appareil et à des représentants de la «société civile» particulièrement médiatiques, au détriment des élus sortants. La régionalisation a certes détourné certains responsables nationaux de cette élection, mais elle a fait entrer dans la danse des «barons locaux», devenus incontournables. De plus, ce scrutin a été, comme par le passé, l'occasion d'offrir à des responsables de premier plan en mal de mandat une position de repli. Les principaux partis – à l'exception des Verts et du Parti communiste – ont ainsi attendu le résultat des élections régionales pour dévoiler leurs listes de candidats. Le Parti socialiste s'est illustré par un processus d'investiture particulièrement complexe et conflictuel, en raison

de la multiplicité des critères à prendre en compte (courants, parité, battus, responsables régionaux...), avec pour résultat la relégation en rang non éligible de nombre de ténors et de sortants. La bataille pour l'investiture a été d'autant plus rude que, compte tenu de l'élargissement, la France n'avait droit qu'à 78 sièges contre 87 dans l'assemblée sortante.

LES RÉSULTATS DE L'ÉLECTION :
ENTRE ABSTENTION, EUROSCEPTICISME ET VOTE SANCTION

Les commentateurs des élections des 10 au 13 juin 2004 ont souligné à l'envi trois phénomènes : le fort taux d'abstention, le succès des partis dits «eurosceptiques» et la sanction des gouvernements. Ces constats doivent être considérés avec précaution. Il convient en effet de rappeler à quel point les résultats ont été contrastés d'un pays à l'autre. Ces élections prouvent, s'il en était besoin, que les enjeux du scrutin et les comportements électoraux sont étroitement liés aux espaces politiques nationaux. La place qu'occupent les élections européennes, ainsi que la manière dont les responsables politiques et les citoyens les appréhendent, n'ont pas de caractère transversal. De même, les clivages que suscite ce scrutin sont très divers. La littérature relative aux élections européennes a montré que la notion de «*European voter*» – qui renvoie à un électeur européen dont le profil sociologique, le rapport au vote et la relation à l'intégration européenne présenteraient quelque homogénéité – n'a pas de sens. Il importe donc de se garder des analyses globalisantes et de se montrer prudent dans l'extrapolation des résultats agrégés à l'échelle de l'Union.

Une abstention globalement en hausse, mais non surprenante

Les chiffres de la participation montrent que moins d'un électeur européen sur deux a pris part aux élections européennes de 2004. Le taux de participation, qui s'établit à 45,5 %, est inférieur de plus de 4 points à celui de 1999. Même si l'on fait abstraction des dix nouveaux États membres – où la participation a été particulièrement faible –, le taux des Quinze reste en déclin. Ce déclin est paradoxal, dans la mesure où les pouvoirs du Parlement européen ne cessent de se renforcer. On vote ainsi beaucoup moins aujourd'hui pour une assemblée qui jouit du droit de co-décision, a participé à l'élaboration de la Constitution européenne et contrôle étroitement la Commission, que pour le Parlement de 1979, dont la fonction était essentiellement consultative. En outre, on notera que l'Union européenne dispose aujourd'hui de compétences beaucoup plus étendues que les Communautés de la fin des années 1970.

Le taux d'abstention présente des variations nationales considérables. Les taux élevés s'expliquent par de multiples facteurs : vote obligatoire (au

Luxembourg, en Belgique, à Chypre et en Grèce), culture politique (Malte, Italie (6)), concomitance éventuelle d'autres élections ou de référendums (Irlande, Italie), ouverture prolongée des bureaux de vote (Italie), *etc.* Les pays d'Europe centrale et orientale se distinguent par un taux de participation globalement très faible. La Lituanie et la Lettonie affichent les meilleurs résultats, en raison, dans le premier cas, du couplage du scrutin avec l'élection présidentielle et, dans le second, d'une exacerbation des débats autour de la minorité russophone. A l'autre extrême, seuls 17 % des Slovaques, 20 % des Polonais et 28 % des Slovènes ont participé aux premières élections européennes de leur histoire.

L'abstention massive a été présentée par les journalistes et politistes comme un signe de désamour des citoyens à l'égard de la construction européenne. Cependant, est-ce si simple ? Les travaux de Science politique ont montré depuis longtemps que l'abstention entretient un rapport étroit avec trois facteurs : la «compétence civique» et le degré d'insertion sociale des électeurs ; des éléments d'ordre idéologique, tel que le rejet du système représentatif ou de la classe politique ; des effets de conjoncture et d'offre politique. Les élections européennes sont, de ce fait, particulièrement exposées à l'abstention.

Si l'on considère le premier facteur, celui de la «compétence civique», force est de constater que les Européens ont une faible connaissance de l'Union européenne et plus particulièrement du Parlement européen et de ses activités. Comme l'avaient déjà montré Pierre Bréchon et Bruno Cautrès au sujet des élections de 1994, la construction européenne s'opère dans un contexte de faible «*mobilisation cognitive*» des citoyens (7). La compétence des électeurs en matière européenne entretenant un rapport direct avec leur participation aux élections européennes (8), il n'est pas surprenant que l'abstention soit forte, en particulier dans les nouveaux Etats membres. La situation économique très dégradée dans ces pays contribue, elle aussi, au phénomène, puisqu'il existe un rapport étroit entre le degré d'insertion des citoyens dans la société et leur propension à exercer leurs droits civiques. Les enjeux du scrutin sont en outre difficiles à cerner : en vertu de l'absence de majorité constituée au Parlement européen et de rapport direct entre les résultats des élections européennes et la «couleur» politique de la Commission (9), l'enjeu du scrutin n'est pas manifeste. De plus, à mesure

(6) L'Italie a vécu sous le régime de vote obligatoire jusqu'en 1993.

(7) Pierre BRÉCHON/Bruno CAUTRÈS/Bernard DENNI, «L'évolution des attitudes vis-à-vis de l'Europe», in Pascal PERRINEAU/Colette YSMAL, *Le Vote des Douze. Les élections européennes de juin 1994*, Presses de Sciences-Po, Paris, 1995, pp. 160 et s.

(8) Richard SINNOTT, «Knowledge and the position of attitudes to a European foreign policy on the real-to-random continuum», *International Journal of Public Opinion Research*, n° 2, 2000.

(9) La Constitution européenne opérerait un changement en la matière, puisqu'elle prévoit l'élection du président de la Commission par le Parlement nouvellement élu. Elle viendrait ainsi répondre à une revendication très ancienne des députés européens et «dramatiserait» les élections européennes en leur donnant un horizon facile à médiatiser.

que l'Union européenne s'élargit, le nombre d'élus des différents Etats se réduit; les électeurs sont probablement sensibles au fait qu'ils ne participent qu'à la désignation d'un pourcentage restreint et déclinant des députés européens (pour la France, 78 sur 732 en 2004, contre 81 sur 410 en 1979).

En ce qui concerne les éléments d'ordre «idéologique», le contexte n'est pas non plus favorable à une mobilisation des électeurs. Si l'euroscpticisme ne peut être considéré comme la source de l'abstention (10) – compte tenu, notamment, de la participation au scrutin de nombreux partis développant ce discours –, le fonctionnement atypique du Parlement européen ne manque pas de déconcerter les citoyens et de susciter un désinvestissement ou un rejet. Le fonctionnement «consensuel» de l'assemblée est en effet étranger à la plupart des cultures politiques nationales et donne l'image d'une institution insensible aux élections et d'élus peu soucieux de leurs engagements. L'assimilation du Parlement européen à un «tout bureaucratique bruxellois» est d'autant plus tentante que l'élection européenne n'a pas d'impact visible sur les objectifs et les politiques de l'Union.

Plus largement, le principe d'un scrutin «supranational» ne fait pas sens pour nombre d'électeurs. A la différence des élections nationales, qui s'inscrivent dans une histoire longue du pays, renvoient à une certaine conception de la politique et de la vie en société et sont les manifestations les plus visibles d'une culture civique nationale, voire des rituels, l'élection européenne semble imposée d'en haut et dénuée de lien avec les cadres d'expérience de la plupart des citoyens. Elle n'a réellement de sens qu'aux yeux d'une minorité, faite de partisans de l'intégration européenne, de personnes ayant une mobilité en Europe ou une connaissance des aspects les plus concrets de l'intégration européenne. Quant au «démos» européen, qui pourrait donner un sens à ce scrutin, les citoyens ont d'autant plus de mal à le ressentir que celui-ci se transforme au gré des élargissements de l'Union. En outre, même s'ils sont partisans de l'intégration européenne, une large majorité de citoyens restent attachés à la nation comme cadre d'exercice de la représentation politique.

Les effets de conjoncture et d'offre politique agissent dans le même sens. Il faut souligner en premier lieu le manque de mobilisation des acteurs politiques et médiatiques à l'endroit des élections européennes: la campagne fait l'objet d'une faible médiatisation et d'efforts de communication limités de la part des partis, qui refusent d'y investir des moyens importants et sont souvent réticents à parler d'Europe. En France, ni l'UMP ni le PS n'ont réellement «digéré» la question européenne, qui continue de susciter de profonds clivages en leur sein; ils préfèrent, de ce fait, mettre l'accent sur d'autres échéances électorales et n'hésitent pas à «polluer» la campagne pour les élections européennes avec des thématiques de politique intérieure

(10) Sur ce point, cf. Pascal PERRINEAU/Colette YSMAL, *op. cit.*

et des conflits de personnes. Enfin, il faut souligner l'importance des effets de calendrier : l'agenda politique européen n'ayant aucun lien avec celui des Etats, les élections européennes interviennent souvent à contretemps de l'actualité politique nationale, ce qui implique une difficulté à mobiliser les opinions et les médias.

Que le fort taux d'abstention aux élections européennes s'explique ne le rend pas moins problématique. On peut craindre que l'abstention massive ne finisse par mettre en péril l'autorité de l'assemblée européenne. Il nous semble toutefois que cette analyse est mal fondée, du moins si l'on raisonne dans le cadre du système politique de l'Union. En effet, son fonctionnement ne dépend pas de la capacité d'une assemblée élue à soutenir et à légitimer l'action d'un gouvernement pour mener une politique donnée, mais des interactions entre trois institutions formellement et politiquement indépendantes : le Parlement, la Commission et le Conseil. Même si le Parlement est « mal élu », il reste l'institution intuitivement perçue comme la plus à même de défendre les intérêts des citoyens en faisant contrepoids à la Commission et au Conseil. On ajoutera que, dans l'Union européenne, la légitimité ne découle pas seulement de la participation électorale, mais aussi d'autres formes de représentation (nationale, régionale, économique et sociale), de participation (consultation des destinataires des politiques par la Commission), d'un recours ciblé à l'expertise et d'un encadrement procédural très étroit de la fabrication des politiques. Tant que les responsables politiques nationaux ne contesteront pas massivement l'existence du Parlement européen et tant que les eurosceptiques choisiront de participer aux élections européennes et non de les boycotter, l'autorité de l'assemblée au sein du triangle décisionnel ne sera pas sensiblement affectée par l'abstention. Certes, l'abstention nuit à l'image du Parlement européen dans les espaces politiques nationaux, mais c'est là un enjeu secondaire.

Dès lors, pourquoi l'abstention inquiète-t-elle tant les politiques ? Elle est, tout d'abord, un symptôme de leur incapacité à faire œuvre de pédagogie en matière européenne et des carences de leurs réflexions et discours à cet égard. Elle est, de plus, particulièrement préjudiciable aux partis de gouvernement et tend à favoriser les listes contestataires ou fantaisistes. L'inquiétude des responsables nationaux vis-à-vis de l'abstention aux élections européennes est aussi une forme d'hypocrisie, dans la mesure où ils sont nombreux à focaliser la campagne sur des questions de politique intérieure dépourvues de rapport avec le scrutin. Les gouvernements qui craignent de mauvais résultats sont en outre peu enclins à donner de l'ampleur à la campagne, une faible participation limitant les effets d'une éventuelle sanction électorale. Plus largement, on doit souligner que rares sont les élus qui se réjouissent de la perspective d'un espace politique européen ; que les citoyens restent mobilisés par les élections législatives et présidentielles n'est pas pour leur déplaire.

Victoire de la droite et autonomisation des fédéralistes

Au-delà de l'abstention, le principal résultat des élections de juin 2004 est la victoire relative de la droite et la reconduction des équilibres partisans de l'assemblée sortante. La droite arrive en tête dans 14 des 25 Etats membres, avec des résultats contrastés. Son avance sur la gauche est très nette en Lettonie, en République tchèque, au Royaume-Uni, aux Pays-Bas, en Hongrie et au Luxembourg, mais limitée en Allemagne. Les partis de gauche l'emportent quant à eux dans les 11 autres Etats, parfois très largement (Portugal, Autriche, Suède et Malte), parfois de manière plus modeste (Espagne, France, Danemark et Italie). Ce scrutin reconduit ainsi les équilibres partisans de l'assemblée sortante. Le groupe du Parti populaire européen et des démocrates européens (PPE-DE), qui rassemble les élus démocrates-chrétiens et conservateurs, dispose d'une solide majorité relative (268 sièges sur 732) et devance nettement le groupe du Parti des socialistes européens (PSE) (200 sièges).

Répartition des sièges par groupe politique et Etat
(fin novembre 2004)

	<i>PPE-DE</i>	<i>PSE</i>	<i>ADLE</i>	<i>V/ALE</i>	<i>GUE/ NGL</i>	<i>IND/ DEM</i>	<i>UEN</i>	<i>NI</i>	<i>Total</i>
Belgique	6	7	6	2				3	24
Tchéquie	14	2			6	1		1	24
Danemark	1	5	4	1	1	1	1		14
RFA	49	23	7	13	7				99
Estonie	1	3	2						6
Grèce	11	8			4	1			24
Espagne	24	24	2	3	1				54
France	17	31	11	6	3	3		7	78
Irlande	5	1	1		1	1	4		13
Italie	24	16	12	2	7	4	9	4	78
Chypre	3		1		2				6
Lettonie	3		1	1			4		9
Lituanie	2	2	7				2		13
Luxemb.	3	1	1	1					6
Hongrie	13	9	1						23
Malte	2	3							5
Pays-Bas	7	7	5	4	2	2			27
Autriche	6	7		2				3	18
Pologne	19	8	4			10	7	6	54
Portugal	9	12			3				24
Slovénie	4	1	2						7
Slovaquie	8	3						3	14
Finlande	4	3	5	1	1				14

Répartition des sièges par groupe politique et Etat
(fin novembre 2004)

	<i>PPE-DE</i>	<i>PSE</i>	<i>ADLE</i>	<i>V/ALE</i>	<i>GUE/NGL</i>	<i>IND/DEM</i>	<i>UEN</i>	<i>NI</i>	<i>Total</i>
Suède	5	5	3	1	2	3			19
RU	28	19	12	5	1	10		3	78
<i>Total</i>	268	200	87	42	41	36	27	30	731

Groupes politiques :

- PPE-DE* : Groupe du Parti populaire européen (Démocrates-chrétiens) et des Démocrates européens
PSE : Groupe socialiste au Parlement européen
ADLE : Groupe Alliance des démocrates et des libéraux pour l'Europe
Verts/ALE : Groupe des Verts/Alliance libre européenne
GUE/NGL : Groupe confédéral de la Gauche unitaire européenne/Gauche verte nordique
IND/DEM : Groupe Indépendance/Démocratie
UEN : Groupe Union pour l'Europe des Nations
NI : Non-inscrits

L'événement le plus remarquable de la structuration partisane du sixième Parlement européen élu est l'apparition d'un nouveau groupe « fédéraliste » au centre de l'hémicycle. Le groupe « Alliance des démocrates et des libéraux pour l'Europe » (ADLE) rassemble les libéraux, démocrates et réformateurs – qui siégeaient auparavant dans un groupe indépendant – et des fédéralistes de tout horizon : Français de l'UDF ; Italiens de la Marguerite, des Radicaux et de la liste Di Pietro ; Litvaniens du Parti travailliste, *etc.* Il compte 87 membres issus de 19 Etats membres. Sans constituer un parti pivot à proprement parler, puisqu'il ne permet pas à l'un des deux grands groupes d'atteindre la majorité des membres requise pour tous les votes importants, il a acquis une influence notable dans le fonctionnement du Parlement en s'imposant comme interlocuteur incontournable de ces deux formations dès lors qu'elles ne parviennent pas à s'entendre.

Le groupe ADLE est né, pour l'essentiel, de la volonté des deux principaux partis européens (le Parti populaire européen et le Parti socialiste européen) de rallier un maximum de députés à leur bannière, notamment au sein des délégations des nouveaux Etats membres ; l'enjeu affiché était la conquête ou la préservation du leadership de l'assemblée : pour ce faire, les deux partis ont été amenés à modérer sensiblement leur discours intégrationniste – le PPE, jadis chantre de l'Europe fédérale, a même modifié ses statuts dans la perspective de l'élection de 2004 pour permettre l'adhésion d'élus ne partageant pas ses options europhiles. La politique, comme la nature, ayant horreur du vide, cet « abandon » de la thématique fédérale par le PSE et le PPE a suscité des ambitions chez nombre de fédéralistes issus de leurs rangs ou d'autres formations. Le groupe des libéraux, démocrates et réformateurs – qui s'est pourtant toujours montré assez critique

à l'endroit des modalités de la construction européenne – a profité de cette situation pour élargir son périmètre de recrutement. La constitution du groupe ADLE vient ainsi sanctionner de manière inattendue le refus des partis de la gauche et de la droite modérée d'adopter une ligne cohérente en matière européenne.

*Des électeurs eurosceptiques
ou désireux de sanctionner leur gouvernement?*

Les commentateurs des élections européennes de 2004 ont insisté sur l'importance du vote dit «eurosceptique». On ne partage pas une telle analyse, qui repose largement sur une assimilation à l'euro-scepticisme de formations «eurocritiques», souverainistes, populistes ou contestataires et ne tient compte ni des rapports de force effectifs au sein du Parlement européen, ni des échecs cuisants subis par les eurosceptiques dans certains Etats.

Au rang des partis réellement eurosceptiques, allant jusqu'à réclamer le retrait de leur pays de l'Union européenne, on mentionnera le Parti pour l'indépendance du Royaume-Uni (UKIP), les écologistes (MP) et le Parti de la gauche (VP) en Suède, ainsi que la Ligue des familles (LPR) en Pologne. Le scrutin de juin 2004 a en outre vu apparaître des listes très critiques à l'égard de l'Union européenne, mais qui ne remettent pas en cause le projet européen, voire qui s'engagent clairement en faveur d'un approfondissement de l'intégration : on citera notamment les listes de Hans Peter Martin en Autriche et la liste «Europe transparente» aux Pays-Bas, qui dénoncent le dysfonctionnement des institutions, ou la Liste de juin en Suède, qui appelle à une Europe plus sociale. Dans les nouveaux Etats membres, certains partis ne s'opposent pas à la construction européenne en tant que telle, mais réclament une révision de leur traité d'adhésion : c'est le cas du Parti du centre (KE) en Estonie, du Parti du travail (DP) en Lituanie et du Parti «Autodéfense» (Samoobrona) en Pologne. Autre nouveauté : on a assisté dans un certain nombre d'Etats à un vote de protestation «proeuropéen». Ce fut le cas en Tchéquie, où la liste de l'Association des indépendants et des démocrates européens (SNK-ED) bénéficia du vote de désaveu du parti social-démocrate au pouvoir.

En comptant large, on peut estimer que le vote «eurosceptique» a conduit à l'élection de 121 députés sur les 732 que compte le Parlement européen. Ces élus sont dispersés dans des groupes dont le rapport à l'Europe est nuancé et sont nombreux à siéger parmi les non-inscrits. Ainsi, alors que les premiers commentaires laissaient craindre la création d'un groupe parlementaire eurosceptique réunissant jusqu'à 20 % des sièges, capable de troubler le fonctionnement habituel du Parlement, il n'en a rien été. La présence de députés très critiques à l'endroit de la construction européenne au sein du Parlement européen n'est, en soi, pas problématique : elle ne fait

qu'attester de la représentativité de l'assemblée. Il n'est pas, en effet, de l'intérêt du Parlement européen d'apparaître comme un club de fédéralistes au sein d'un espace politique où la critique des modalités, des finalités ou du principe de l'intégration européenne est désormais incontournable.

Autant les analyses en terme de vote eurosceptique sont discutables, autant il est manifeste que les citoyens ont exprimé à l'occasion des élections de juin 2004 leur mécontentement vis-à-vis des gouvernements en place. Les partis ont largement contribué à ce phénomène en focalisant les débats sur des enjeux de politique interne. La dimension fondamentalement nationale de ce scrutin trouve ainsi son expression plénière dans l'importance du vote sanction.

Les partis ou coalitions au pouvoir n'ont échappé à la sanction que dans 6 Etats. En Espagne et en Grèce, où l'alternance politique datait de mars 2004, la sanction s'est appliquée aux gouvernements précédents. En Irlande et aux Pays-Bas, les partis majoritaires enregistrent un recul, mais conservent le premier rang. En Slovaquie, la coalition du Premier ministre arrive en tête, mais ne devance que de quelques voix ses deux principaux rivaux; en outre, le taux de participation très faible (17 %) appelle à relativiser ce résultat. Le Parti social chrétien au pouvoir au Luxembourg est finalement le seul à sortir clairement vainqueur des élections; on précisera toutefois qu'il tient le premier rang depuis vingt-cinq ans. Dans certains pays, la sanction a été particulièrement sévère : c'est le cas en Allemagne, où le SPD enregistre une défaite historique; il en va de même pour les partis de gouvernement au Danemark et au Portugal. A l'exception de la Slovaquie, tous les gouvernements des pays d'Europe centrale et orientale ont subi des déconvenues : les élections européennes ont ainsi provoqué la chute du gouvernement en Hongrie, en Tchéquie et – de manière plus indirecte – en Pologne. Dans certains Etats, les bons résultats des formations populistes, souverainistes ou anti-européennes ont toutefois amorti l'effet de sanction, en limitant le succès des partis d'opposition.

Le vote sanction à l'encontre des gouvernements est une constante des élections européennes. Il s'explique par le caractère incertain des enjeux du scrutin – qui favorise le vote protestataire – et par une temporalité aléatoire. A la différence des élections législatives, dont la date est connue longtemps à l'avance ou soigneusement choisie par le gouvernement en cas de dissolution, les élections européennes peuvent intervenir à n'importe quel moment du « cycle de popularité » des gouvernements. Or, ceux-ci bénéficient habituellement d'un état de grâce au début de leur action; ils enregistrent ensuite une forte baisse de popularité, en raison de politiques jugées trop austères ou de promesses non tenues; enfin, ils se ménagent généralement une remontée progressive en fin de cycle, grâce à une politique plus clientéliste, qui leur permet d'aborder les élections législatives dans de bonnes conditions. Si les élections européennes interviennent au mauvais

moment du cycle, la sanction est difficile à éviter pour le gouvernement, notamment si l'opposition et les médias focalisent la campagne sur des enjeux de politique intérieure. En 2004, les gouvernements qui ont enregistré les plus mauvais résultats étaient ainsi tous à «mi-cycle».

LE CAS FRANÇAIS EN PERSPECTIVE EUROPÉENNE

Le cadre général de ces élections ayant été tracé, comment interpréter les résultats français dans le contexte européen? Quels sont les effets du nouveau mode de scrutin?

S'agissant de la participation, la France se situe dans la moyenne européenne : elle s'y établit à 42,8 %, en déclin constant depuis la première élection directe. Ce résultat s'explique principalement par deux facteurs : le premier est la proximité des élections régionales, qui avaient permis aux citoyens de sanctionner par deux fois la politique du gouvernement Raffarin; le second est la faible intensité de la campagne électorale (11).

Taux de participation aux élections européennes
en France

<i>Année</i>	<i>Taux de participation en France</i>	<i>Taux de participation dans l'Union</i>	<i>Différentiel France/Union</i>
1979	60,7 %	63,0 %	- 2,3 %
1984	56,7 %	61,0 %	- 4,3 %
1989	48,7 %	58,5 %	- 9,8 %
1994	52,7 %	56,8 %	- 4,1 %
1999	46,8 %	49,8 %	- 3,0 %
2004	42,8 %	45,5 %	- 2,7 %

S'agissant du vote «euroseptique», le cas français confirme la nécessité de ne pas crier au loup. On constate en effet un véritable effondrement des listes opposées à l'intégration européenne. La liste souverainiste menée par Charles Pasqua et Philippe de Villiers, qui avait enregistré un meilleur score que celle du RPR en 1999 et obtenu 13 députés, n'en a plus que 3. Le Parti «Chasse, pêche, nature et traditions» qui, à la surprise générale, avait envoyé 6 députés à Strasbourg en 1999, a été victime de ses dissensions internes et du nouveau mode de scrutin et perd tous ses sièges. La Ligue communiste révolutionnaire et Lutte ouvrière, qui avaient obtenu 5 sièges

(11) Dans une analyse de la manière dont les journaux télévisés de 20 heures sur TF1 et France 2 ont rendu compte de la campagne électorale, Jacques Gerstlé, Christophe Piar et Raul Magni-Berton ont constaté qu'elle avait fait l'objet de 322 minutes cumulées dans les dix semaines précédant le scrutin, contre 508 minutes pour les élections régionales de 2004. Ce temps d'antenne était en outre inférieur de 37 % à celui de la campagne de 1994. «Information et vote dans le cadre des élections au Parlement européen en France», communication présentée au colloque «La Construction européenne au prisme des élections au Parlement européen de juin 2004», AFSP/GSPE, 18-19 novembre 2004, Strasbourg.

en faisant liste commune en 1999, n'en ont plus un seul. Ainsi, la délégation française qui comptait en 1999 une trentaine d'euroseptiques de tous horizons, en compte moins de la moitié aujourd'hui (12), dont 7 (les élus du Front national) sont non-inscrits et de ce fait largement privés d'influence.

<i>Parti</i>	<i>Voix en 2004</i>	<i>Sièges en 2004</i>	<i>Sièges en 1999</i>	<i>Groupe au PE (Français/total)</i>
PS	28,89 %	31	22	PSE (31/268)
UMP	16,64 %	17	12 (RPR)	PPE-DE (17/200)
UDF	11,95 %	11	9	ALDE (11/87)
FN	9,81 %	7	5	NI (7/30)
divers droite	8,83 %	3 (MPF + RIF)	13 (RFIE*)	IND/DEM (3/36)
Verts	7,40 %	6	9	Verts (6/42)
PCF	5,24 %	2	6	GUE (2/41)
divers gauche	1,35 %	1 (PCR)		GUE (1/41)
extrême gauche	3,33 %		5 (LO + LCR)	
CPNT	1,73 %		6	
divers écologistes	0,97 %			
MNR	0,31 %			
régionalistes	0,09 %			
autres	3,45 %			
<i>TOTAL</i>	100 %	78	87	

a. Liste «Rassemblement pour la France et l'indépendance de l'Europe» conduite par Charles Pasqua (RPR dissident) et Philippe de Villiers (MPF).

Si la France a échappé au vote euroseptique, le gouvernement a en revanche été sévèrement sanctionné, dans la continuité des élections régionales. Le Parti socialiste enregistre ainsi un score de 12 points supérieur à celui de l'UMP et engrange 40 % des sièges français. L'UDF, qui devait être la grande perdante de ce scrutin, améliore son résultat de 1999 et obtient 11 sièges. A la différence de nombre d'Etats membres de l'Union, ce vote sanction profite directement aux partis d'opposition – le statut de l'UDF restant ambigu à cet égard – et non à des partis anti-système ou à des listes fantaisistes créées pour les seules élections européennes. On doit y voir, en large partie, les effets du changement de mode de scrutin.

Cette réforme a ainsi atteint l'un de ses buts proclamés : limiter la dispersion de la représentation française au Parlement européen. Durant la législature 1999-2004, la France comptait des représentants dans tous les groupes et était dans une position de grande faiblesse au sein des deux principaux d'entre eux (PPE-DE et PSE), qui contrôlent étroitement le

(12) On ne tiendra pas compte des divisions apparues au sein du PS au sujet de la Constitution européenne. On ne saurait en effet assimiler les opposants à ce texte à des euroseptiques, la plupart revendiquant un fort attachement au projet européen.

fonctionnement de l'assemblée et l'élaboration des normes. Aujourd'hui, elle dispose de la délégation la plus nombreuse au PSE et joue un rôle-clé au sein du groupe ADLE, promis à une influence certaine. Les Français restent présents dans six des sept groupes du nouveau Parlement et comptent de nombreux non-inscrits, mais les trois quarts d'entre eux (59 sur 78) siègent désormais dans les trois principales formations, alors qu'ils n'étaient qu'un sur deux en 1999. L'entrée des élus de l'UDF dans le groupe ADLE a également permis au Français Jean-Louis Bourlanges de décrocher la présidence de l'influente commission des libertés publiques, qui s'est déjà illustrée pour avoir suscité le retrait de la candidature de Rocco Buttiglione au poste de commissaire à la Justice, aux Libertés et à la Sécurité. Le départ des députés UDF a toutefois affaibli la position des élus français au PPE, où ils ne sont plus que 17 sur 268. Pour leur part, les socialistes français constituent la première délégation du PSE; ils se sont toutefois marginalisés en se plaçant à la «gauche» du groupe et en refusant tout compromis avec les groupes PPE-DE et ADLE en vue du partage de la présidence.

Malgré ces réserves, le contexte politique de juin 2004 et le changement de mode de scrutin ont permis à la France d'être beaucoup plus «visible» au Parlement européen que sous la législature précédente et, ce, malgré la réduction du nombre de ses élus – en valeur absolue et plus encore en proportion. On notera également que le taux de renouvellement de la délégation française, qui a toujours été particulièrement élevé, a nettement décliné. Alors qu'il s'établissait à 36 % pour la première élection (par rapport aux membres sortants, nommés par le Parlement français), 38 % en 1984, 34 % en 1989, 30 % en 1994 et 48 % en 1999, pas moins de 56 % des députés européens ont retrouvé leur siège à l'occasion des élections de juin 2003. Cette stabilisation relative de la représentation française est une bonne nouvelle, dans la mesure où l'ancienneté tend à devenir une composante importante de l'influence des élus au Parlement européen.

En ce qui concerne le second objectif de la réforme – le rapprochement entre électeurs et élus –, il est trop tôt pour en mesurer les effets. Des études poussées devront être menées pour analyser son impact sur la mise en œuvre par les députés européens de leur mandat et sur la perception par les citoyens de leurs représentants. En attendant, on peut penser – sans grand risque de se tromper – que les députés disposant d'un ancrage local ou désireux d'être réélus auront à cœur d'accorder plus d'importance à la défense d'intérêts territoriaux. On est en revanche tenté par la circonspection quant à l'objectif de plus grande «proximité» entre citoyens et élus poursuivi par les auteurs du projet de loi. Compte tenu du déficit de notoriété du Parlement européen, de la faible couverture médiatique de ses activités, de l'extrême complexité du mode de scrutin et de l'importance du

rapport démographique entre députés et citoyens (sept fois supérieur à celui des députés nationaux), il est peu probable que le changement de mode de scrutin bouleverse les relations entre électeurs et élus. La nouvelle baisse du taux de participation lors des élections de juin 2004 en est un premier indice.