

L'opinion publique et le parlement européen

Anne DULPHY et Christine MANIGAND

Une évidence, d'abord: ce sont les consultations référendaires sur le traité de Maastricht qui ont posé avec acuité le problème de la place de l'opinion publique dans l'ensemble du processus communautaire; elles ont donné une impulsion supplémentaire à la dénonciation du «déficit démocratique» européen pour opacité du système, pour inefficacité dans les domaines des prérogatives régaliennes, pour accaparement décisionnel par les élites. Celles de 2005 ont conforté le constat, avec les rejets français et néerlandais du Traité constitutionnel.

Il ne semble pas exagéré de dire que les relations entre les élites européennes et les citoyens,¹ en terme de confiance et de légitimité, n'ont cessé de se dégrader depuis un demi siècle. Les indicateurs en sont multiples: déclin de la participation à l'élection du Parlement européen – 62 % en 1979, 59 % en 1984, 58,4 % en 1989, 56,6 % en 1994, la barre des 50 % étant franchie en 1999 avec 49,5 %, 45,5 % en 2004, 43 % en 2009² –, niveau bas de connaissances politiques précises, émergence d'un euroscepticisme, etc. Le schéma fonctionnel qui reposait sur le volontarisme des élites et l'assentiment de principe des citoyens a cédé la place à une situation plus complexe caractérisée par un intérêt croissant pour une Union européenne (UE) de plus en plus visible et par le développement de véritables attitudes politiques à son égard.

Les relations entre opinion publique et Parlement européen (PE) s'inscrivent dans ce cadre plus général. Pour les aborder, on esquissera d'abord une typologie évolutive des attitudes collectives, en conjuguant regard historique et clés d'explication politologiques,³ avant de se concentrer sur la question plus spécifique des attitudes face à l'élection du PE au suffrage universel et des perceptions.

L'évolution du sentiment européen

Depuis 1973-1974, la publication de l'Eurobaromètre apporte un précieux éclairage sur l'opinion européenne. Ces enquêtes biannuelles ont mis en lumière la rupture de pente de 1991 dans la courbe du soutien public à l'intégration et les turbulences qui ont suivi.

1. O. COSTA, P. MAGNETTE, *Une Europe des élites? Réflexions sur la fracture démocratique de l'Union européenne*, Éd. de l'université de Bruxelles, Bruxelles, 2007.
2. Données du PE: 1979, UE 9; 1984, UE 9 plus la Grèce en 1981; 1989, UE 10, plus l'Espagne et le Portugal en 1986; 1994, UE 12; 1999, UE 12 plus l'Autriche, la Suède et la Finlande en 1995; 2004, UE 25; 2009, UE 27.
3. Telle était l'approche d'A. DULPHY et C. MANIGAND (dir.), *Les opinions publiques face à l'Europe communautaire. Entre cultures nationales et horizon européen/ Public opinion and Europe. National Identities and the European Integration Process*, PIE-Peter Lang, Bruxelles, 2004.

L'euro-conformisme

Jusqu'à la fin des années 1980, la situation initiale dans les pays fondateurs a été marquée par une orientation très majoritairement favorable du sentiment collectif envers l'Europe communautaire – mais faiblement affirmée, divisée en deux courants, l'un activiste, l'autre suiviste –, une faible opposition déclarée et un certain niveau d'indécision. La formule de «consensus permissif» a été employée par Leon N. Lindberg et Stuart A. Scheingold pour qualifier ces attitudes peu structurées.⁴ Jacques-René Rabier a évoqué pour sa part «une aspiration profonde mais peu mobilisatrice»;⁵ il opposait la strate restreinte de l'opinion mue par un choix européen raisonné, qu'il qualifiait de composante idéologique, à son pendant affectif.⁶ Enfin, en 1991, Annick Percheron se fondait également sur la mesure d'intensité – avec en France un rapport des «très pour» aux «plutôt pour» de l'ordre du simple au double – pour parler d'«acquiescement de façade» plutôt que d'«adhésion véritable».⁷

Les analystes ont divergé dans leur appréciation de cette «adhésion molle à l'Europe obligée» – pour citer Olivier Duhamel – qui a conféré une importante marge de manœuvre aux décideurs: les uns décrivent un phénomène exclusivement conduit par les élites agissantes, sans implication des citoyens dont le soutien fait figure de postulat commode;⁸ les autres – Ronald Inglehart en particulier⁹ – considèrent que le soutien public a été une condition indispensable à l'intégration.

Il faut par ailleurs constater que cette attitude durable dans les pays fondateurs n'a pas existé dans les pays concernés par le premier élargissement, Grande-Bretagne, Irlande, Danemark et Norvège, où le scepticisme primait et a même conduit au rejet de l'adhésion dans le dernier cas; la situation a toutefois commencé à évoluer en Irlande au début des années 1980.

Les moyennes calculées par Christopher J. Anderson et Karl C. Kaltenthaler pour les deux décennies comprises entre 1973, date de la parution du «numéro zéro» d'Eurobaromètre, et 1993 montrent que l'approbation globale était élevée, entre 65 et 75 % pour la plupart, le Danemark – 48,3 % – et l'Italie – 82,2 % – se situant aux extrêmes (cf. tableau 1). Les pourcentages de sondés considérant que l'appartenance est une «bonne chose» étaient un peu inférieurs, compris entre 38,1 pour

4. L.N. LINDBERG, S.A. SCHEINGOLD, *Europe's Would Be Polity. Patterns of Change in the European Community*, Prentice Hall, New Jersey, 1970.

5. J.-R. RABIER, *Où sont donc les citoyens de l'Europe?*, in: *Économie et humanisme*, 285(1985), p. 15.

6. J.-R. RABIER, *L'opinion publique et l'intégration de l'Europe dans les années 50*, in: E. SERRA (dir.), *La relance européenne et les traités de Rome*, Bruylant, Bruxelles, 1989, p.583.

7. A. PERCHERON, *Les Français et l'Europe, acquiescement de façade ou adhésion véritable?*, in: *Revue française de sciences politiques*, 3(juin 1991), pp.382-406.

8. Dans la foulée d'E. HAAS, *The Uniting of Europe. Political, Social and Economic Forces*, Stanford University Press, Stanford, 1958. Pour un état de l'historiographie sur la question, voir F. FORET, *La dimension élitiste dans la légitimation de l'Union européenne*, in: O. COSTA, P. MAGNETTE (dir.), op.cit., pp.203-223.

9. Notamment *Cognitive Mobilization and European Identity*, in: *Comparative Politics*, 3(1970), pp. 45-71.

l'Angleterre et 77,9 pour les Pays-Bas. Moins nombreux encore étaient ceux qui auraient émis des regrets en cas de dissolution, avec un maximum de 60,1 % pour le Luxembourg. Le soutien théorique et affectif tendait donc à s'éroder avec la précision des questions, d'autant qu'y intervenait implicitement une évaluation du bilan retiré de l'appartenance à la Communauté.

Tableau 1. Soutien à l'intégration entre 1973 et 1993¹⁰

| Pays | Soutien Intégration | | Bénéfices Communauté | | Regrets Dissolution | | Rang moyen |
|-------------|------------------------|------|-------------------------|------|------------------------|------|---------------|
| | % | rang | % | Rang | % | rang | |
| Luxembourg | 79,5 | 2 | 76,6 | 2 | 60,1 | 1 | 1,7 |
| Italie | 82,2 | 1 | 72,9 | 3 | 50,4 | 3 | 2,3 |
| Pays-Bas | 76,8 | 4 | 77,9 | 1 | 51,9 | 2 | 2,3 |
| France | 78,3 | 3 | 60,8 | 5 | 46,9 | 5 | 4,3 |
| Allemagne | 76,6 | 5 | 58,7 | 7 | 48,7 | 4 | 5,3 |
| Belgique | 72,6 | 6 | 62,8 | 4 | 37,9 | 10 | 6,7 |
| Espagne | 71,8 | 7 | 59,1 | 6 | 43,1 | 7 | 6,7 |
| Irlande | 65,1 | 9 | 58,1 | 8 | 44,3 | 6 | 7,7 |
| Grèce | 69,7 | 8 | 55,3 | 9 | 38,8 | 8 | 8,3 |
| Portugal | 63,4 | 10 | 48,9 | 10 | 38,8 | 8 | 9,3 |
| Danemark | 48,3 | 12 | 39,9 | 11 | 30,4 | 11 | 11,3 |
| Royaume-Uni | 62,8 | 11 | 38,1 | 12 | 26 | 12 | 11,7 |

La hiérarchie des prises de position met en lumière le fort soutien des pays fondateurs (cf. tableau 2); l'Espagne tendait à les rejoindre, associant démocratisation et intégration. L'autre exception parmi les six est constituée par le faible niveau des regrets exprimés en Belgique malgré une europhilie élevée. Le Danemark et l'Angleterre se situaient systématiquement en queue de peloton, tandis que les pays restants formaient un groupe en position médiane.

10. Source: C.J. ANDERSON, K.C. KALTENTHALER, *The dynamics of Public Opinion toward European Integration, 1973-93*, in: *European Journal of international Relations*, 2(juin 1996), p.180.

Tableau 2. Hiérarchie des pays membres de l'UE selon leur degré d'attitudes positives¹¹

| Attitudes à l'égard de l'Europe | Pays 1973-1993 | Pays Eurob 39. print 1993 |
|---------------------------------|-----------------------|--|
| Très européens | Lbg, I, NI, F, All, B | NI, I > 65 % |
| Assez européens | Esp | Gr, Lbg, Irl, B > 60 % |
| Moyennement européens | Irl, Gr, P | P, All (partie ouest), Esp, F, Dk > 50 % |
| Faiblement européens | Dk, RU | RU, All (partie est) |

Plusieurs conclusions en ont été tirées. Croyant constater «l'émergence graduelle d'un sens de l'identité européenne parmi les citoyens des six pays fondateurs», Ronald Inglehart et Jacques-René Rabier ont été les premiers à lier le niveau de soutien à la durée de socialisation au processus d'intégration.¹² Christopher J. Anderson et Karl C. Kalthenthaler ont mis l'accent sur le moment de l'adhésion, c'est-à-dire le contexte d'opinion initial.¹³ Dans cette hypothèse, le faible taux de soutien des pays de la première vague d'adhésion tiendrait à ce que celle-ci a suscité un véritable débat public et a coïncidé avec la crise économique des années 1970, tandis que la situation spécifique des populations méditerranéennes concernées par le second élargissement résulterait du fait qu'elles ont été longtemps écartées de l'Europe communautaire par leurs régimes dictatoriaux et non par leurs réticences propres. Quoi qu'il en soit, tous les observateurs s'accordent sur la même conclusion: le temps détermine fondamentalement le soutien à l'intégration. Pour preuve, «les nouveaux entrants [...] ont eu tendance à se montrer moins europhiles que leurs prédécesseurs»,¹⁴ même si la France et l'Allemagne ont commencé à rétrograder dans le classement à partir de 1984, devancées par l'Irlande, la Grèce, le Portugal et l'Espagne. Un dernier paramètre doit en effet être pris en compte, le bénéfice tiré de l'appartenance, communément relié aux performances de l'économie nationale et à la stabilité politique;¹⁵ la conjoncture et l'optimisme avec lequel elle est considérée contribuent donc à une adhésion de

11. Données tirées de C.J. ANDERSON, K.C. KALTENTHALER, op.cit., et de *Le vote des douze. Les élections européennes de juin 1994*, Département d'études politiques du Figaro et Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, Paris, 1995, p.168.
12. R. INGLEHART, J.-R. RABIER, *Economic Uncertainty and European Solidarity: Public Opinion Trends*, in: *Annals of the American Political and Social Sciences*, 440(1978), p.66-97.
13. C.J. ANDERSON, K.C. KALTENTHALER, *The dynamics of Public Opinion toward European Integration, 1973-93*, in: *European Journal of international Relations*, vol.2, 2(juin 1996), pp. 175-199.
14. A. LANCELOT, *Passé, présent et avenir de la construction de l'Europe: le point de vue de l'opinion publique européenne*, in *L'état de l'Union 2008. Rapport Schuman sur l'Europe*, Éditions Lignes de repère, Paris, 2008, p.27.
15. C.J. ANDERSON, *When in doubt, use proxies: attitudes toward domestic politics and support for European integration*, in: *Comparative political studies*, 5(1998).

masse ou au contraire à un repli sur l'horizon national, et par conséquent aux fluctuations de l'opinion.

Vers l'eurosepticisme

La rupture de ce consensus pro-européen, perceptible au début des années 1990, s'est cristallisée dans le rejet du traité de Maastricht par la population danoise en juin 1992, et la difficile ratification française en octobre suivant. Ce déclin se mesure à plusieurs indicateurs primordiaux (cf. tableau 3): le sentiment que l'appartenance à l'UE était une «bonne chose» a chuté de 72 à 46 % entre 1991 – point culminant – et 1997 – point bas de la pente –, la conviction que le pays en tirait des bénéfices de 59 à 41 %.¹⁶ De plus, l'eurosepticisme s'est accompagné d'une polarisation des opinions, entraînant la structuration de systèmes d'attitudes fortement différenciées.

Tableau 3. Indicateur de satisfaction vis-à-vis de l'appartenance à l'UE¹⁷
(une «bonne chose» en %)

| Pays | Automne 1990 | Printemps 1991 | Automne 1992 | Automne 1993 | Printemps 1997 |
|------------|--------------|----------------|--------------|--------------|----------------|
| Irlande | 76 | 78 | 71 | 73 | 80 |
| Luxembourg | 76 | 83 | 78 | 72 | 77 |
| Pays-Bas | 82 | 89 | 85 | 80 | 72 |
| Italie | 77 | 79 | 71 | 68 | 62 |
| Grèce | 75 | 76 | 78 | 77 | 61 |
| Portugal | 69 | 79 | 70 | 59 | 54 |
| Danemark | 58 | 62 | 68 | 58 | 50 |
| Espagne | 69 | 78 | 58 | 54 | 49 |
| France | 66 | 70 | 58 | 55 | 47 |
| Allemagne | 73 | 71 | 60 | 53 | 36 |
| Belgique | 73 | 75 | 63 | 59 | 41 |
| Royaume-U | 53 | 57 | 43 | 43 | 36 |
| Finlande | | | | | 37 |
| Autriche | | | | | 30 |

16. Eurobaromètre, n°25 et 47.

17. Sources : Eurobaromètre, n°34, 35, 38, 40 et 47.

| | | | | | |
|---------|----|----|----|----|----|
| Suède | | | | | 27 |
| Moyenne | 69 | 72 | 60 | 57 | 46 |

Au début de la décennie 1990, l'émergence d'une «opinion européenne»¹⁸ coïncidait encore avec un haut niveau d'indécision: 30 % déclaraient ne pas savoir si faire partie de l'Europe était une bonne ou une mauvaise chose ou ne répondaient pas; c'était le cas de 20 % à la question sur les bénéfices retirés. Ces indécis n'étaient pas tous des europessimistes convaincus: 40 % manifestaient de l'indifférence à l'éventualité d'une dissolution de l'UE, 9 % ne savaient pas ce qu'ils éprouveraient, et 11 % – les anti-européens – exprimaient un vif soulagement. De même incertitudes et déceptions n'impliquaient pas une hostilité de principe. L'indicateur appelé «eurodynamomètre», qui permet de comparer la vitesse de progression de l'UE telle qu'elle est souhaitée avec celle qui est perçue, montre que l'écart est toujours resté positif, même s'il a nettement fléchi à partir de l'automne 1990; il était de 2,1 à sa première occurrence en 1986, de 0,9 en 1997. Une différence négative nette s'observait alors en Finlande, et il n'y en avait pas au Danemark mais, en moyenne, les citoyens européens ont persisté à souhaiter que l'Europe se construise plus rapidement.

Ce constat d'ensemble mérite d'être affiné au plan national (cf. tableau 2). La Grande-Bretagne a persisté dans sa forte réserve, tandis que l'érosion a été faible en Italie, au Luxembourg et aux Pays-Bas, pays très europhiles; en revanche, les avis défavorables ont augmenté nettement au sein de membres fondateurs comme l'Allemagne, la Belgique et la France, alors que l'europhisme progressait en Grèce, en Irlande et au Danemark. En France, le décrochage s'est produit dès 1990-1991, plutôt vers l'euroscepticisme que vers l'hostilité; la typologie alors esquissée par la Direction générale X, en charge de la communication, qui publie l'Eurobaromètre, a mis en lumière la force relative des indifférents mais aussi des opposants dans l'hexagone. En Allemagne, le terme d'euroscélérose date déjà des années 1970, quand s'est opérée une certaine banalisation de l'Europe, mais la réunification a néanmoins marqué une césure d'une tout autre ampleur: tandis qu'en 1988 51 % souhaitaient l'accélération du mouvement d'intégration, ils n'étaient plus que 10 % en 1992! Il faut aussi insister sur la fracture territoriale entre l'est et l'ouest de l'Allemagne, la déception par rapport aux attentes immédiates de la réunification ayant entraîné une chute vertigineuse des opinions positives en ex-RDA. Enfin, le Portugal, la Grèce et l'Espagne ont conservé un niveau de soutien supérieur à la moyenne, la consolidation démocratique, l'intégration européenne et le développement économique ayant contribué conjointement à créer un cercle vertueux qui a permis à l'Europe communautaire, objectif des seules élites politiques au cours du processus d'adhésion, de s'ancrer dans l'opinion. Au contraire, les trois pays entrés en 1995 se situaient bien en dessous de moyenne et ont contribué du reste à l'abaisser.

18. *Le vote des douze. Les élections européennes de juin 1994*, op.cit., p.173.

La dernière décennie a été caractérisée par la fluctuation du soutien à l'Europe communautaire; les rechutes ont été fréquentes et la courbe est alors presque retombée au plancher de 1997. Si l'on se penche sur l'état de l'opinion au moment de la dernière élection communautaire, en 2009, à partir du même indicateur de référence, on observe que la satisfaction est majoritaire: 53 % jugent alors que l'appartenance à l'UE était une «bonne chose», contre 15 % de mécontents et 28 % d'indécis. Mais de larges différences peuvent être notées entre les États membres: les réponses positives s'échelonnent de 79 % au Luxembourg à 25 % en Lettonie. Les cinq premiers États du classement appartiennent à l'Europe occidentale, mais sont suivis de près par deux pays d'Europe orientale; les cinq derniers relèvent pour deux du premier groupe géographique, pour trois du second. Derrière cette confusion apparente, on peut cependant relever quelques constantes: la place dans les premiers rangs des trois petits États fondateurs, la Belgique ayant surmonté la perte de confiance des années 1990; celle en queue de peloton de l'Autriche et du Royaume-Uni qui forment le noyau réfractaire à l'Europe avec la République tchèque, la Hongrie et la Lettonie.

Tableau 4. Indicateur de satisfaction vis-à-vis de l'appartenance à l'UE au printemps 2009 (une «bonne chose» en %)¹⁹

| Pays | % | Pays | % |
|------------|----|----------------|-----------|
| Luxembourg | 79 | Finlande | 52 |
| Pays-Bas | 72 | Bulgarie | 51 |
| Espagne | 71 | Portugal | 50 |
| Irlande | 69 | France | 50 |
| Belgique | 66 | Italie | 48 |
| Roumanie | 66 | Slovénie | 48 |
| Slovaquie | 66 | Chypre | 47 |
| Danemark | 65 | Grèce | 45 |
| Allemagne | 61 | Rép. Tchèque | 42 |
| Pologne | 60 | Autriche | 41 |
| Estonie | 59 | Hongrie | 32 |
| Malte | 57 | Royaume-Uni | 28 |
| Lituanie | 57 | Lettonie | 25 |
| Suède | 54 | Moyenne | 53 |

19. Source: *Eurobaromètre*, n°71.

Les évolutions de plusieurs pays mériteraient que l'on s'y arrête, pour tenter d'esquisser des explications à partir des bénéfices tirés par le pays de la Communauté européenne, des effets de la socialisation politique à l'intégration en fonction de la date d'adhésion, ou de la culture politique nationale. Ainsi deux des pays admis en 1973 ont-ils gagné les premières places. C'est d'abord le cas de l'Irlande, vite apparue comme le pays le plus euro-enthousiaste des trois sur la base d'une perception instrumentale de l'UE, son miracle économique ayant été financé par les transferts communautaires; mais il faut noter que le soutien au processus communautaire n'a cessé de baisser au fil des consultations. Plus récemment, la «révolution tranquille»²⁰ de la montée du sentiment pro-européen s'est amorcée au Danemark. Alors que la problématique de l'intérêt national y a revêtu un rôle de référentiel central, l'argumentaire des opposants s'étant toujours fondé sur la prééminence de la souveraineté vitale pour un petit État et sur la préservation des valeurs nationales communes à la social-démocratie scandinave, cette évolution relève d'une prise de conscience que l'appartenance à l'UE ne signifie pas forcément la fin du particularisme national et est source de bénéfices. Quant aux pays fondateurs, leur bloc s'est fissuré. En Allemagne, après un net reflux, on observe un rétablissement de l'indicateur de satisfaction depuis quelques années. Deux pays ont en revanche durablement perdu du terrain, la France et l'Italie, qui sont passés sous la moyenne communautaire. C'est au début des années 1990 que la France a chuté dans la seconde moitié de la classe européenne; les sondages y témoignent depuis 1992 d'une grave crise de confiance, d'un vrai désenchantement vis-à-vis de l'Europe: en 2009, l'UE est une «bonne chose» pour 50 %, soit un reflux de 10 points après l'approbation exceptionnelle enregistrée à l'automne 2007, un record depuis 1991. Le penchant européiste apparaissait comme un élément de continuité en Italie, l'Europe y ayant fait office de substitut aux carences de l'identité collective après le fascisme et la Seconde Guerre mondiale ainsi que face à la perte de confiance générale dans l'État italien et aux forces de dislocation à l'œuvre au début des années 1990. Mais le niveau d'adhésion de l'opinion s'est effondré entre 2004 et 2006, alors même que le pays s'interroge désormais sur les raisons de son engagement européen.²¹

L'appartenance nationale apparaît bien, en dernière analyse, comme le critère le plus déterminant de production des attitudes envers l'Europe, en cela «qu'elle symbolise les différents contextes politiques dans lesquels les citoyens reçoivent et interprètent toutes les informations concernant l'Europe».²² De même l'étude de la perception du Parlement européen, et de l'attitude des électeurs lors des scrutins communautaires, doit-elle conjuguer les registres d'analyse européen et national.

20. Cette «révolution tranquille» est étudiée par L.H. RASMUSSEN, *The Wavering Sceptics. Danish Public Opinion on Europe 1972-2002*, in: A. DULPHY, C. MANIGAND (dir.), *Les opinions publiques face à l'Europe ...*, op.cit., pp.103-115.

21. Voir la notice Italie d'Antonio Varsori in: Y. BERTONCINI, T. CHOPIN, A. DULPHY, S. KAHN, C. MANIGAND, *Dictionnaire critique de l'Union européenne*, Armand Colin, Paris, 2008, pp. 246-248.

22. R. Sheperd, *Public Opinion and European Integration*, Saxon books, Fainborough, 1975, cité par C. BELOT, *L'Union européenne et ses citoyens*, numéro spécial des *Problèmes politiques et sociaux*, 871(2002), p.59.

La montée en puissance du Parlement européen et le désintérêt croissant des opinions

Les espoirs mis dans des élections directes au Parlement européen ont pendant longtemps contribué à entretenir la flamme de ceux qui y voyaient le remède à une construction fondée sur un modèle trop élitiste ou trop éloigné des citoyens. Cette question fut envisagée dès la création de la première Assemblée commune de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) en 1951, et le souhait en fut réitéré lors de la rédaction des traités de Rome en 1957 (article 138). Toutefois, il a fallu attendre plus de vingt ans pour que les électeurs des neuf pays alors membres de la Communauté économique européenne se rendent aux urnes, en juin 1979, pour élire leurs représentants au Parlement européen. La route fut donc semée d'embûches, les débats très vifs, particulièrement en France où la situation contrastait avec celle de l'Allemagne, pays qui baignait dans une approbation majoritaire. L'arrivée au pouvoir, en France, du président Valéry Giscard d'Estaing «centriste, libéral et européen» permit aux deux positions de se rapprocher. Corollaire de l'acceptation du Conseil européen, la France leva, au sommet de Paris de décembre 1974, son opposition à l'accroissement des pouvoirs du Parlement européen et à son élection au suffrage universel, donnant ainsi satisfaction à la plupart de ses partenaires (à l'exception de la Grande-Bretagne et du Danemark).

Pourtant, après sept scrutins, le constat d'un désintérêt croissant des citoyens – en dépit de certains infléchissements et de tentatives d'y remédier – ne peut être récusé. Les raisons contradictoires de ces rendez-vous manqués successifs ont affecté les comportements politiques de tous les membres sans réelle distinction, sans pour autant épouser le baromètre d'humeur des opinions ni renvoyer une image dégradée du Parlement européen.

Des rendez-vous manqués successifs

Certes, les campagnes électorales, au niveau communautaire comme au niveau national, n'ont pas contribué à susciter une information, une sensibilisation ou une mobilisation des futurs électeurs. Souvent frappées du sceau de la médiocrité, elles sont passées totalement inaperçues ou ont été captées par des enjeux de politique intérieure. La chronique de Pierre Georges en juin 1994 pour *Le Monde* définissait particulièrement bien cette drôle d'atmosphère:

«Ce n'est plus une campagne. Mais un pensum, une corvée citoyenne. Europe, morne plaine! [...] Ses partenaires ont l'Europe honteuse. Ses adversaires l'ont calamiteuse. À droite comme à gauche, partisans et adversaires, à de rares exceptions près, se sont grimés couleur passe-muraille. Les uns ont défroqué, les autres caricaturent [...]. Ils y vont plus nombreux que jamais, ce qui n'est pas le signe évident d'une profusion d'idées, mais au contraire d'une vacuité».²³

23. P. GEORGES, *Les euroborgnes*, in: *Le Monde*, 09.06.1984.

Cela ne peut bien évidemment pas expliquer que les élections européennes n'aient pu s'affirmer comme des échéances importantes, voire décisives. En effet, la modélisation esquissée lors de l'année zéro de la première consultation, en juin 1979, a permis de classer cette échéance comme «un scrutin de second rang»,²⁴ c'est-à-dire des élections atypiques, aux effets mineurs, sans enjeu réel. Un certain nombre de politistes ont pu ainsi imputer une série de discriminants à un scénario qui s'est répété, certes avec des nuances mais dont les traits essentiels ont perduré, au premier rang desquels une faible participation. Progressivement s'est forgé, en France, une image de ces élections que l'on a pu élargir à beaucoup d'autres États membres:

«Largement déseuropéanisée quant à ses enjeux, démobilisatrice vis-à-vis des électeurs, dispersive quant aux rapports de force entre grandes et petites formations politiques, défloutante pour l'opposition du moment et annonciatrice de l'échéance électorale à venir».²⁵

Parmi ces caractéristiques relevées, il convient de s'interroger sur le fort abstentionnisme, devenu symbolique de ces échéances, et sur le degré d'imbrication, dans les enjeux débattus et les choix effectués, entre logiques nationales et logique européenne.

La faible participation électorale, qui n'a cessé de s'accroître, a suscité de nombreuses interrogations.

Tableau 5. Taux de participation aux élections européennes de 1979 à 2009 (en %)²⁶

| | 1979 | 1984 | 1989 | 1994 | 1999 | 2004 | 2009 |
|------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Moyenne UE | 61,99 | 58,98 | 58,41 | 56,67 | 49,51 | 45,47 | 43 |
| France | 60,71 | 56,72 | 48,8 | 52,71 | 46,76 | 42,76 | 40,63 |

En France, comme dans l'ensemble de la Communauté européenne, cette nouvelle consultation ne suscita que peu d'intérêt dans sa première version du 10 juin 1979: l'abstention atteignit 39,29 %, tous les records semblèrent battus!²⁷ Pour autant, les explications ne pouvaient à cette époque – comme cela a été vu précédemment – être recherchées dans une opposition ou une réticence quelconque à l'égard de la con-

24. Selon la terminologie empruntée à K. REIF, H. SCHMITT, *Nine Second-Order National Elections: A Conceptual Framework for the Analysis of European Election Results*, in: *European Journal of Political Research*, 1(1980), pp.3-44.

25. P. PERRINEAU, *Des enjeux plus nationaux qu'europeens*, in: P. HABERT, C. YSMAL (dir.), *Élections européennes de 1989. Résultats, analyses, et commentaires*, in: *Le Figaro, Études politiques*, Paris, 1989, p.23.

26. Source: TNS opinion en collaboration avec le PE, consulté le 15 octobre 2010 sur http://www.euro-parl.europa.eu/parliament/archives/elections/2009/fr/France_fr.html#ancr4.

27. À l'exception de quelques élections cantonales et du référendum du 23 avril 1972 sur l'élargissement des Communautés où l'abstention atteignit 39,5 %.

struction européenne. De consultation en consultation, le phénomène s'amplifia, avec un bref répit en France en 1994. En 1999, le constat semblait sans appel: moins d'un électeur européen sur deux ne s'était pas déplacé. Cela démentait le sentiment de ceux qui pensaient qu'avec le temps le scrutin s'installerait dans les mentalités collectives et que le Parlement européen serait mieux connu. En réalité, l'abstention n'a fait que croître et a finalement concerné plus d'un Européen sur deux. Plus les pouvoirs du Parlement européen se renforçaient, moins les électeurs se rendaient aux urnes; la tendance se confirma sur les sept scrutins en une baisse grandissante de la participation, et c'est bien

«le constat d'une faible participation électorale lors des élections du Parlement européen, seule institution politique européenne qui sollicite la légitimation par le suffrage universel, qui conduit à s'interroger sur l'impossible émergence de l'électeur européen».²⁸

S'il ne faut pas chercher de corrélation systématique entre faible participation électorale et attitude défavorable à la construction européenne, il apparaît néanmoins nécessaire d'en appeler, comme cela a été montré, à de nombreux autres facteurs: un euroscepticisme grandissant à partir du début des années 1990, engendré par des attentes déçues et une notoriété du Parlement européen qui tarda à s'affirmer.

Un deuxième marqueur de ces consultations européennes fut le poids, dans les débats et dans les motivations de vote, dévolu aux enjeux nationaux. Très souvent, ils cristallisèrent l'attention des électeurs, volant ainsi la vedette aux problèmes européens qui, sans être évidemment totalement occultés, passèrent au second plan. En réalité, c'est bien à la faveur du référendum de Maastricht que s'est opéré, comme cela a été souligné, une polarisation des attitudes face à l'Europe, marquant ainsi la fin du fameux consensus permissif et révélant pour l'Europe son statut d'enjeu de politique intérieure. En revanche, les scrutins suivants, comme celui de 1999, en dépit du renforcement du Parlement européen par le traité d'Amsterdam, n'ont pas provoqué de recentrage vers des enjeux européens, bien qu'ils aient été plus présents comme l'écrit Bruno Cautrès:

«La seule évolution notable concerne la perception qu'ont les Européens des pouvoirs du Parlement européen [...]. Si la démission de la Commission européenne a servi la perception du Parlement européen en tant qu'institution ayant du pouvoir, elle ne s'est pas traduite par un accroissement équivalent de l'intérêt pour l'élection des membres du Parlement. Il est dès lors moins étonnant qu'une plus forte reconnaissance des pouvoirs du Parlement européen ne se prolonge pas par une augmentation de l'intérêt et de la participation électorale».²⁹

Lors des consultations suivantes, il semble toutefois que des problèmes communs (élargissement de l'Union européenne, candidature de la Turquie, projet de constitution) soient devenus plus prégnants. Certes, l'Europe a suscité un certain intérêt, mais les élections au Parlement européen n'ont pas constitué une motivation suffi-

28. B. CAUTRÈS, *L'électeur européen: une émergence difficile ou impossible?*, in: *Politique européenne*, 4(printemps 2001), p.49.

29. Ibid., p.63.

sante pour se rendre aux urnes: si les thèmes européens ont fini par investir la vie des citoyens et sont même appelés à devenir une composante des principales campagnes nationales, ils n'ont été que rarement traités sur un mode européen, mais surdimensionnés dans un cadre national et traités de façon parallèle selon la diversité des situations respectives.

Évolutions et paradoxes

En juin 2004, avec l'élargissement de l'Union européenne aux pays de l'Europe centrale et orientale, les espoirs étaient à nouveau permis. La même attente déçue s'est pourtant exprimée; ainsi que le relève Corinne Deloy, ce

«sixième renouvellement du Parlement européen devait être l'occasion d'un grand rendez-vous électoral en raison de la demande publique de démocratisation de l'Union, du moins perceptible dans les enquêtes d'opinion, en raison du rôle croissant joué par le parlement dans la décision européenne, enfin [...] de l'événement considérable que représentait la première élection d'une assemblée représentative commune dans une Europe continentale presque entièrement réunifiée à partir d'adhésions volontaires et fondées sur des principes démocratiques partagés». ³⁰

Or le taux de participation a été de 45,47 % pour l'ensemble de l'UE contre 49,51 % en 1999. Cette chute de quatre points est moins due à une progression de l'abstention dans l'Europe des Quinze qu'au comportement des nouveaux membres. Si l'on excepte Malte et Chypre, seul un quart des inscrits en moyenne (27 %) s'est rendu aux urnes dans les huit autres pays, les records négatifs étant détenus par la Pologne (20,9 %) et la Slovaquie (17 %). On peut invoquer à ce propos le manque d'ancrage de ce type de scrutin, mais aussi les différentes crises de régimes que certains de ces pays traversaient alors. L'abstention massive et le vote-sanction contre les gouvernements en place rendent bien compte des difficultés de l'Europe électorale et de la force des logiques nationales.³¹ Toutefois, Anne Muxel a décelé dans ses analyses des modifications à l'intérieur même du camp des abstentionnistes, qui révèlent que cette abstention doit être perçue

«moins [comme] une panne de la démocratie qu'une transition vers un modèle d'expression citoyenne plus critique, conjuguant vote et non-vote dans un rapport plus complémentaire que d'opposition et d'exclusion réciproque». ³²

Elle a vu apparaître, lors des scrutins de 2004, une nouvelle sorte d'abstentionnistes plutôt des jeunes, relativement diplômés, dont le comportement est plus imputable à une protestation face à un pouvoir en place qu'à une quelconque indifférence.

30. C. DELOY, D. REYNIÉ, *Les élections européennes 10-13 juin 2004*, Fondation Robert Schuman, Paris, juin 2004, p.2.

31. Pour une analyse plus détaillée du cas français voir A. DULPHY, C. MANIGAND, *La France au risque de l'Europe*, Armand Colin, Paris, 2006.

32. A. MUXEL, *Les abstentionnistes le premier parti européen*, in: P. PERRINEAU (dir.), *Le vote européen 2004-2005*, PFNSP, Paris, 2005, p.74.

Dans le souci de renforcer l'ancrage de l'élu européen au niveau national, le gouvernement français a alors mis en place une nouvelle organisation du scrutin. Sans forcer beaucoup le trait, on pourrait dire que chaque État de l'Union européenne se différencie par son système électoral et son mode de découpage présidant à l'élection des députés au Parlement européen. La France avait opté, depuis 1977, pour la représentation proportionnelle assortie d'une condition qui semblait intangible: la circonscription unique. Or, il convient de souligner l'adoption en 2004 (loi du 11 avril 2003) d'un nouveau mode de scrutin pour les élections européennes puisque la circonscription électorale unique, destinée à marquer l'indivisibilité de la République, a été remplacée par un découpage en huit circonscriptions, sept en métropole et une outre-mer.³³ Deux échéances (juin 2004 et juin 2009) ont ainsi permis de tirer les premiers enseignements de cette tentative destinée à pallier la faible mobilisation des électeurs, imputable en partie au caractère trop lointain des eurodéputés. Le nouveau découpage fut peu propice au rapprochement espéré entre eurodéputés et électeurs: il ne correspondait, en effet, «ni à une réalité administrative, ni à un espace politique continu, ni à une dimension géographique s'expliquant par les traditions ou par l'histoire».³⁴ La territorialisation politique a été bel et bien vidée de son sens en renvoyant à des circonscriptions artificielles, immenses pour certaines; quant à l'élu, sa représentativité locale ne pouvait être pleinement opérante quand il était candidat à Strasbourg, et il apparaissait toujours comme un membre du collectif des eurodéputés ou de sa famille politique. On peut supposer un effet de proximité pour l'eurodéputé avec certains élus locaux ou acteurs économiques de la circonscription, mais pas avec les électeurs. Au terme de deux scrutins, la réforme n'a donc pas rempli son objectif de «renforcer l'ancrage de l'élu européen dans la vie politique nationale», c'est-à-dire «de le rapprocher du terrain».³⁵ Au total, loin de susciter un intérêt accru, il semble bien que la régionalisation du scrutin en France ait même engendré un regain d'abstentions (59,37 % en juin 2009); les élections ont bien souvent sombré dans le localisme et l'abstentionnisme.

Ces invariants, véritables marqueurs des scrutins européens révèlent-ils en creux l'image d'une Europe mal aimée, la vision d'un Parlement européen auquel les électeurs potentiels n'accorderaient que peu de crédit, ou encore la perception d'eurodéputés méconnus ou trop lointains? Paradoxalement, les eurodéputés ont perdu progressivement leurs caractéristiques de recalés du suffrage national ou d'exilés à Strasbourg. Ils sont, en effet, au fil des législatures, devenus des députés comme les autres. Olivier Costa a bien montré que leur profil s'était normalisé: ce ne sont plus

33. Les circonscriptions étaient ainsi découpées: Nord-ouest (Basse-Normandie, Haute-Normandie, Nord-Pas-de-Calais, Picardie); Ouest (Bretagne, Pays de Loire, Poitou-Charentes); Sud-ouest (Aquitaine, Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées); Ile-de-France; Massif central-Centre (Auvergne, Centre, Limousin); Est (Alsace, Champagne-Ardenne, Bourgogne, Franche-Comté); Sud-est (Corse, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Rhône-Alpes); Outre-mer.

34. J.-D. GIULIANI, *Les Français et l'Europe: l'âge de la maturité*, in: *L'état de l'opinion 2005*, TNS SOFRES/Seuil, Paris, 2005, p.213.

35. Campagne d'incitation au vote pour l'élection du Parlement européen du 13 juin 2004, dossier préparé par la presse.

– même si les élections conservent dans une large mesure un caractère «second order» – des élus de deuxième rang :

«ils sont désormais élus au terme d’une compétition électorale très rude, mobilisant des candidats de haut niveau et sont identifiés comme des interlocuteurs privilégiés sur les questions européennes à toutes les échelles du gouvernement».³⁶

Paradoxalement aussi, plus les pouvoirs du Parlement européen se sont étendus de façon substantielle et continue,³⁷ plus la participation s’est réduite.

L’image de cette institution, telle que l’on peut la saisir à travers les sondages d’opinion, a pourtant évolué pour devenir la plus connue au sein du triangle institutionnel communautaire. Dotée d’une notoriété incontestable, elle est la plus appréciée des citoyens. Ses pouvoirs et son mode de fonctionnement peuvent se rapprocher davantage de ceux des Parlements nationaux auxquels les Européens sont habitués et son rôle paraît a priori moins déroutant que celui de la Commission. Toutefois, la visibilité du PE comme acteur politique est demeurée faible et ses pouvoirs, quoique de plus en plus importants, ignorés du public. Ainsi, 73 % des citoyens de l’UE se sentent mal informés sur les activités du Parlement européen et sur ses membres : 48 % seulement pensent que les députés européens sont directement élus par les citoyens.³⁸ Si l’image du PE semble globalement positive, ou plutôt caractérisée par une neutralité bienveillante, 43 % des citoyens de l’UE le désignent comme l’institution dotée des plus larges pouvoirs tandis qu’ils sont 47 % à envisager d’accroître dans l’avenir son champ d’intervention.³⁹ Si l’on peut noter une conscience de l’importance du Parlement européen, il n’en demeure pas moins que le niveau de connaissances à son égard reste très faible, ce qui peut, en partie, expliquer l’érosion continue de la participation à des élections qui ne sont pas encore entrées dans les esprits des Européens.

Au total, ni l’ancienneté de l’élection ni les élargissements successifs n’ont contribué à resserrer les liens entre démocratie nationale et institution européenne. Les élections européennes, où l’on frôle maintenant les 60 % d’abstentions, risquent de menacer à terme la légitimité de l’institution. Des réformes s’imposent donc pour faire émerger dans ce scrutin des règles communes, des enjeux et des réponses claires se substituant à la juxtaposition actuelle de situations nationales. Pour éviter que le Parlement européen ne voie sa légitimité difficilement conquise s’amenuiser, l’une des pistes envisagées depuis longtemps et réactivée aujourd’hui, réside peut-être dans une meilleure complémentarité entre les Parlements nationaux et le Parlement européen.

36. Voir la notice *Députés européens* d’Olivier Costa in : *Dictionnaire critique de l’Union européenne*, op.cit., pp.118-121.

37. Voir la notice *Parlement européen* de Thierry Chopin in : *Dictionnaire critique de l’Union européenne*, op.cit., pp.315-321.

38. *Eurobaromètre spécial Parlement européen*, mars 2008.

39. *Eurobaromètre 71*, janvier-février 2009.