

La participation à l'élection du Parlement de l'Union européenne élargie

Par Pierre VERLUISE,
Chercheur à l'IRIS, Docteur en géopolitique, Directeur du site www.diploweb.com

La campagne électorale pour l'élection du Parlement européen de juin 2009 à peine lancée, une question émerge : quelle sera la participation ? En effet, scrutin après scrutin, la participation diminue. En juin 2004, pour la deuxième fois consécutive, la participation reste inférieure à 50%. Il importe de revenir sur le scrutin de 2004 pour disposer de clés de lecture de l'élection de 2009.

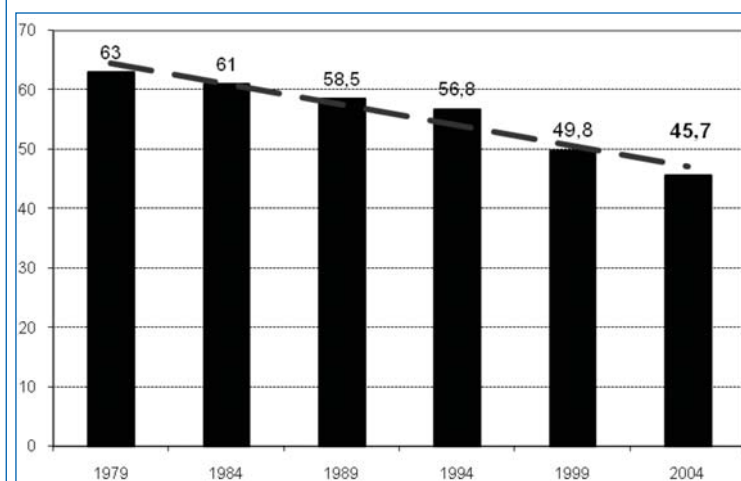
En juin 2004, l'intégration de nouveaux États membres⁽¹⁾ a-t-elle un effet stimulant pour la participation aux élections pour le Parlement européen ? La forte symbolique d'un élargissement communautaire, parfois présenté comme la " réunification de l'Europe ", engendre-t-elle le redressement tant espéré de la participation ? Chez les anciens États membres, constate-t-on un regain ? Ce qui laisserait supposer un enthousiasme renouvelé pour le projet communautaire. Du côté des nouveaux États membres, l'adhésion aux institutions communautaires suscite-t-il un fort intérêt ? Pour les pays qui sortent d'une expérience totalitaire, chacun pourrait attendre une forte mobilisation des électeurs lors d'un scrutin pluraliste. Entre le 10 et le 13 juin 2004, les élections pour le Parlement européen⁽²⁾ voient-elles les nouveaux États membres donner une leçon de démocratie aux anciens peut-être parfois " blasés " ?

Autrement dit, l'élargissement de 2004 est-il le coup de " baguette magique " tant attendu pour mettre fin au " déficit démocratique " de l'Union européenne ?

Considérons successivement les incidences de l'élargissement sur la participation au Parlement européen, l'évolution de la participation dans les anciens États membres, puis chez les nouveaux États membres.

LES EFFETS DE L'ÉLARGISSEMENT SUR LA PARTICIPATION AUX ÉLECTIONS POUR LE PARLEMENT EUROPÉEN

Graph. I : Evolution du taux de participation aux élections pour le Parlement européen, de 1979 à 2004, en % des inscrits.



Réalisation : Pierre Verluise

Sources : http://elections2004.eu.int/ep-election/sites/fr/results/1306/turnout_ep/index.html

L'érosion progressive de la participation aux élections pour le Parlement européen est-elle stoppée par le plus important élargissement de l'Union européenne jamais réalisé ? La réponse se trouve sur le graphique I : Évolution du taux de participation aux élections pour le Parlement européen, de 1979 à 2004, en % des inscrits.

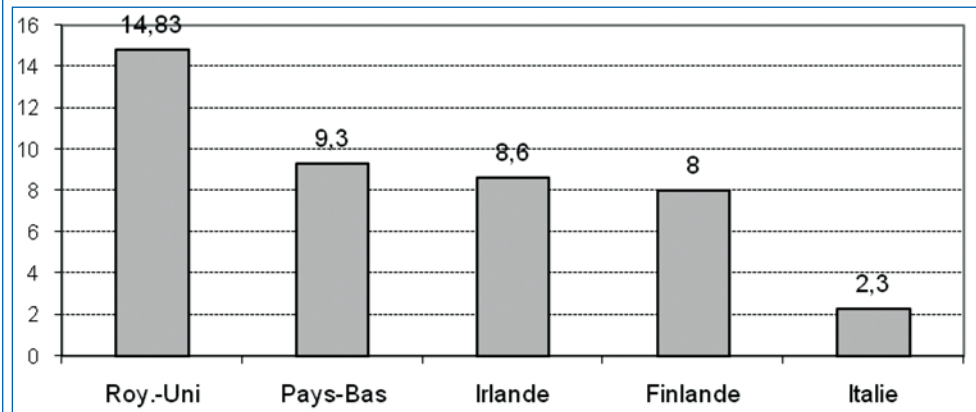
Le graphique I montre que l'élargissement du 1er mai 2004 ne suscite par le regain tant attendu de la participation aux élections pour le Parlement européen. La courbe de tendance indique que - depuis 1984 - les électeurs européens boudent de plus en plus cette élection. Alors que le rôle de cette institution ne cesse de croître. La participation tombe ainsi de 63% en 1979 à 45,7% en 2004. Soit une chute de 17,3 points de pourcentage en 25 ans. Pour la deuxième fois consécutive, la participation reste inférieure à 50%. Par rapport à 1999 (49,8%), la participation perd 4,1 points de pourcentage.

Derrière cette moyenne se cache une grande diversité de situations, notamment au sujet de l'obligation de voter. Celle-ci n'existe que dans quatre pays : Luxembourg, Belgique, Chypre et Grèce. Commençons par observer la participation dans les anciens États membres.

L'ÉVOLUTION DE LA PARTICIPATION DANS LES ANCIENS ÉTATS MEMBRES

Les électeurs des 15 anciens États membres de l'Union européenne n'affichent pas tous les mêmes comportements lors du renouvellement du Parlement européen, en juin 2004. L'étude de l'évolution de la participation dans les anciens pays membres de l'UE, entre les élections de 1999 et de 2004, permet de distinguer trois groupes. Dans 5 États, la participation progresse (graphique 2). Dans 7 États la participation diminue mais la perte est inférieure à la moyenne de la participation communautaire en 2004 (graphique 3). Dans 3 États la perte est supérieure à la moyenne de la participation communautaire en 2004 (graphique 6.8).

Graph. 2 : Evolution de la participation dans les anciens pays membres de l'UE, entre les élections de 1999 et de 2004. Les 5 Etats où la participation progresse, %



Réalisation : Pierre Verluise
Sources : http://elections2004.eu.int/ep-election/sites/fr/results/306/turnout_ep/turnout_table.html

Le graphique 2 met en évidence les 5 anciens États membres de l'Union européenne dans lesquels la participation aux élections pour le Parlement européen progresse entre 1999 et 2004. La progression la plus significative, 14,83 points de pourcentage, se constate au Royaume-Uni, pays réputé pour sa relation complexe au processus communautaire.⁽³⁾ Encore faut-il observer que lors du précédent scrutin la participation était particulièrement réduite: 24%, soit moins d'un électeur sur quatre. Aussi, en dépit d'une progression

significative, la participation reste assez modeste en 2004 : 38,83%. Soit un résultat toujours inférieur à la moyenne communautaire.

Les Pays-Bas, l'Irlande et la Finlande forment un groupe assez cohérent, avec une augmentation de la participation de 9,3 % à 8%.

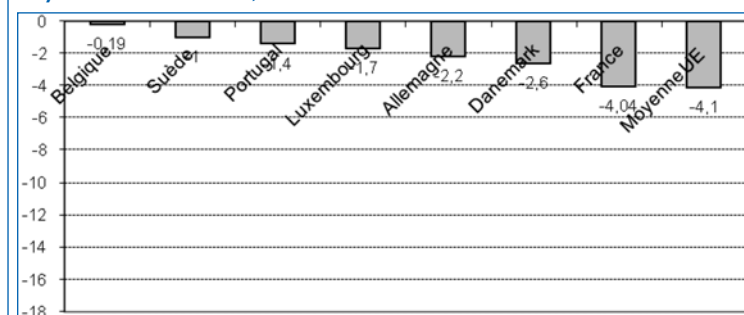
Les Pays-Bas s'affichent en tête de ce groupe, mais leur niveau antérieur était très faible: 30%. Aussi leur résultat de 2004 (39,3%) reste-t-il inférieur à la moyenne communautaire.

L'Irlande affiche la troisième progression de participation entre 1999 et 2004 : 8,6 points de pourcentage. Celle-ci s'élève de 50,2% à 58,8%, soit un résultat supérieur à la moyenne communautaire. Il est vrai que l'Irlande construit alors depuis plus d'une dizaine d'années une remarquable croissance économique, en partie grâce à une judicieuse optimisation des fonds communautaires. Par ailleurs, le même jour que les élections européennes sont organisées des élections locales et un référendum sur le droit du sol. Ce qui peut avoir favorisé cette mobilisation des électeurs irlandais.⁽⁴⁾

La Finlande ferme la marche de ce groupe, avec une participation en progression de 8%. Pour autant, le résultat antérieur était faible (31,4%) et celui de 2004 (39,4%) reste inférieur à la moyenne de l'UE-25.

L'Italie affiche la plus modeste progression : 2,3%. Cependant, ce chiffre cache la plus forte participation au sein de ces 4 pays. En effet, la participation de 1999 était déjà importante : 70,8%. En 2004, la péninsule italienne affiche donc 73,1% de participation. Soit le résultat le plus élevé des pays présentés sur le graphique. Ce résultat s'explique probablement par une corrélation de facteurs : la tenue conjointe d'élections locales, l'inertie relative des effets de la discipline de vote obligatoire jusqu'en 1993 et l'ouverture des bureaux de vote sur deux journées et jusqu'à une heure tardive (22 h.).

Graph. 3 : Evolution de la participation dans les anciens pays membres de l'UE, entre les élections de 1999 et de 2004. Les 7 Etats où la perte est inférieure à la moyenne communautaire, %



Réalisation : Pierre Verluise
Sources : http://elections2004.eu.int/ep-election/sites/fr/results/306/turnout_ep/turnout_table.html

Les deux groupes suivants sont dans une dynamique de diminution de la participation, mais dans des proportions différentes. Le graphique 3 présente les 7 anciens États membres où la chute de la participation est inférieure à celle de la moyenne communautaire (-4,1%) entre 1999 et 2004.

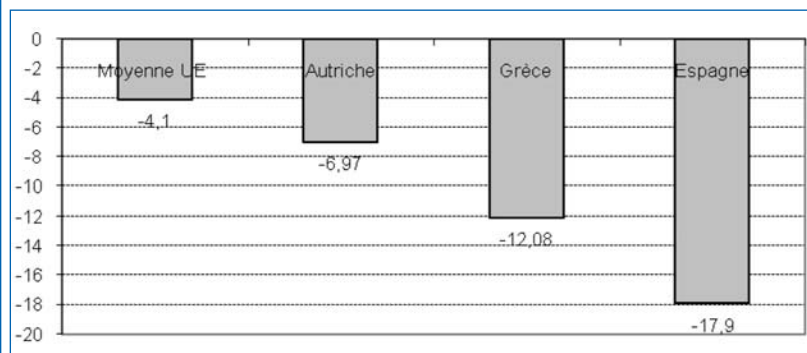
Le groupe présenté sur le graphique 3 comprend notamment deux des pays les plus peuplés : la France (-4,04 points de pourcentage) et l'Allemagne (-2,2 points de pourcentage). Compte tenu de leurs résultats en 1999 - respectivement 46,8% et 45,2% - ces deux poids lourds se retrouvent en dessous de la moyenne de la participa-

tion communautaire en 2004, avec 42,76% pour la France et 43% pour l'Allemagne. Ainsi, les deux États que les nouveaux membres craignent parfois de voir s'ériger en " directoire " de l'UE affichent une participation légèrement inférieure à la moyenne UE-25.

Les pertes du Danemark (-2,6 points de pourcentage), du Luxembourg (-1,7) et de la Belgique (-0,19) ne les empêchent pas de rester au-dessus de la moyenne communautaire en 2004. A l'inverse, le Portugal (-1,4 point de pourcentage) et la Suède (-1) s'enfoncent un peu plus dans le bas du tableau de la participation aux élections européennes.

Le graphique 4 présente les 3 anciens États membres chez lesquels la perte de participation entre les élections de 1999 et de 2004 est supérieure à la chute de la moyenne communautaire.

Graph. 4 : Evolution de la participation dans les anciens pays membres de l'UE, entre les élections de 1999 et 2004. Les 3 Etats où la perte est supérieure à la moyenne communautaire, %.



Réalisation : Pierre Verluise

Sources : http://elections2004.eu.int/ep-election/sites/fr/results1306/turnout_ep/turnout_table.ht

Le graphique 4 montre que l'Espagne et la Grèce connaissent les deux plus fortes chutes de participation depuis 1999, avec respectivement -17,9 points de pourcentage et -12,08. Ces deux États méditerranéens ne se situent pas de la même manière par rapport à la moyenne communautaire. Avec 63,22 % de participation en 2004, la Grèce reste très au-dessus de la moyenne UE-25. En revanche, l'Espagne tombe juste en dessous, avec 45,1%. Peut-être les électeurs espagnols ont-ils ainsi manifesté leur crainte de perdre le bénéfice des fonds communautaires au profit des nouveaux États membres.

L'Autriche affiche une perte moindre entre 1999 et 2004 : -6,97 points de pourcentage. Avec 42,43%, sa participation est inférieure à la moyenne communautaire. Il importe de considérer que cet " ancien membre " n'est dans l'UE que depuis 1995, soit 9 ans à la date du scrutin. Lors des élections européennes organisées en 1996, l'Autriche affiche une participation de 67,7%. Autrement dit, voici l'illustration qu'une adhésion relativement récente n'est pas en soi la garantie d'une forte participation.

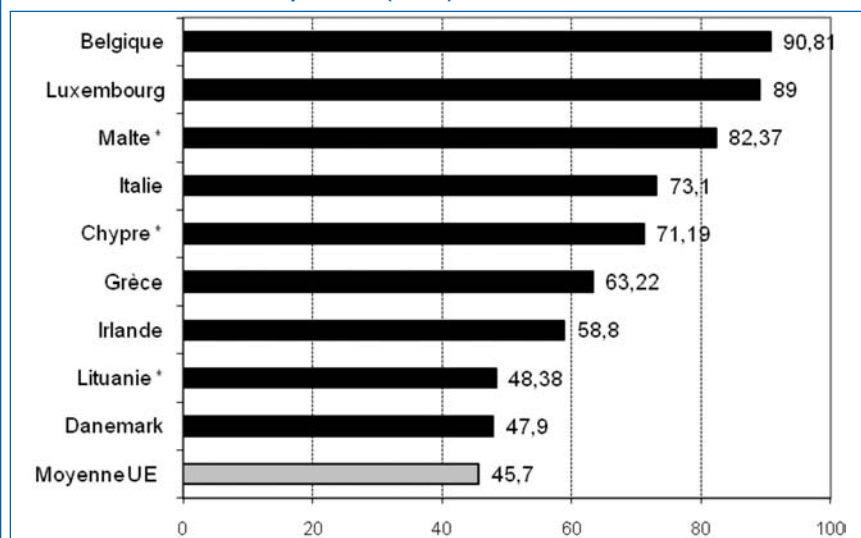
Cette observation est également valable pour certains des nouveaux États membres de l'UE.

QUELLE PARTICIPATION DANS LES NOUVEAUX ÉTATS MEMBRES ?

Les électeurs des nouveaux États membres de l'Union européenne se comportent-ils de manière homogène lors de leur première participation à l'élection des députés pour le Parlement européen ?

Deux graphiques permettent de répondre. Le graphique 5 présente la participation aux élections de 2004 pour le Parlement de l'UE-25, en % des inscrits : les 9 États au-dessus de la moyenne UE. Le graphique 6 présente les 16 États en dessous de la moyenne UE. En effet, les nouveaux États membres se répartissent, de manière inégale, entre ces deux groupes.

Graph. 5 : Participation aux élections de 2004 pour le Parlement de l'UE25, en % des inscrits. Les 9 Etats au dessus de la moyenne UE (*NEM)



Réalisation : Pierre Verluise

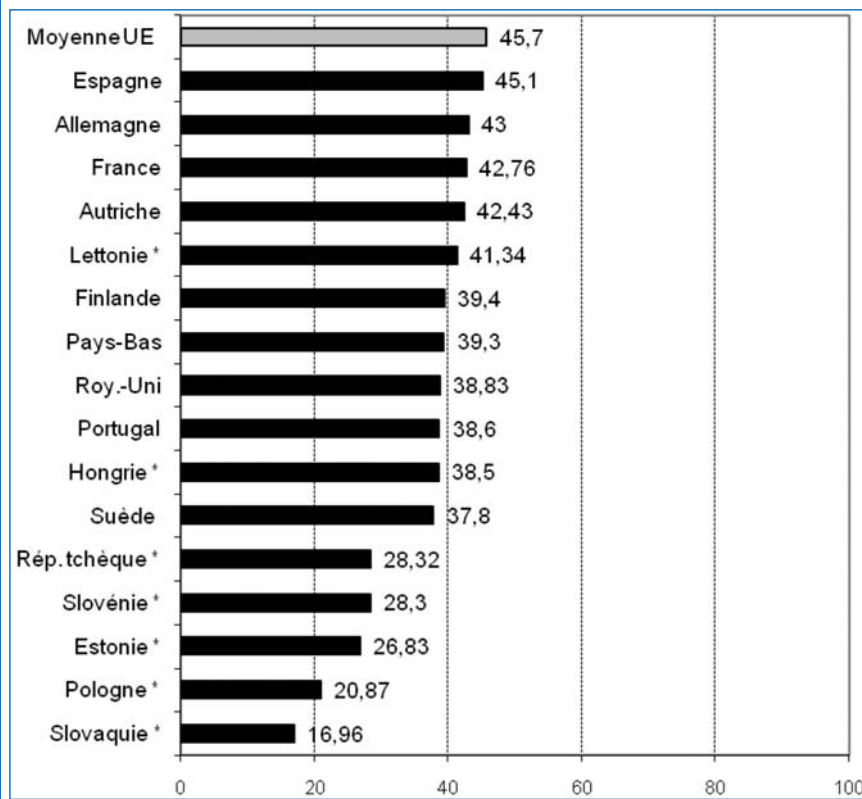
Sources : http://elections2004.eu.int/ep-election/sites/fr/results1306/turnout_ep/turnout_table.html

Le graphique 5 affiche 3 nouveaux membres sur 10 dans le groupe des 10 États de l'UE-25 dont la participation est supérieure à la moyenne de la participation lors du scrutin de juin 2004 (45,7%).

Par ordre décroissant, il s'agit de : Malte (82,37%), Chypre (71,19%) et Lituanie (48,38%). Ce sont des pays peu peuplés. Les deux îles méditerranéennes - qui ne partagent pas l'héritage communiste des 8 autres NEM - forment un groupe distinct. Il faut noter que la participation électorale est généralement élevée à Malte. La Lituanie est le seul État d'Europe balte et centrale à afficher une participation plus élevée que la moyenne de l'UE-25, mais elle reste inférieure à la barre des 50%. Autrement dit,

moins d'un électeur lituanien sur deux se déplace pour désigner les premiers représentants de son pays au Parlement européen. Pourtant, le scrutin européen était couplé en Lituanie avec le premier tour de l'élection présidentielle.

Graph. 6 : Participation aux élections de 2004 pour le Parlement de l'UE25, en % des inscrits. Les 16 Etats en dessous de la moyenne UE (*NEM)



Réalisation : Pierre Verluise
Sources : http://elections2004.eu.int/ep-election/sites/fr/results/1306/turnout_ep/turnout_table.html

La situation semble encore plus inquiétante dans les 7 autres nouveaux États membres, au vu du graphique 6.

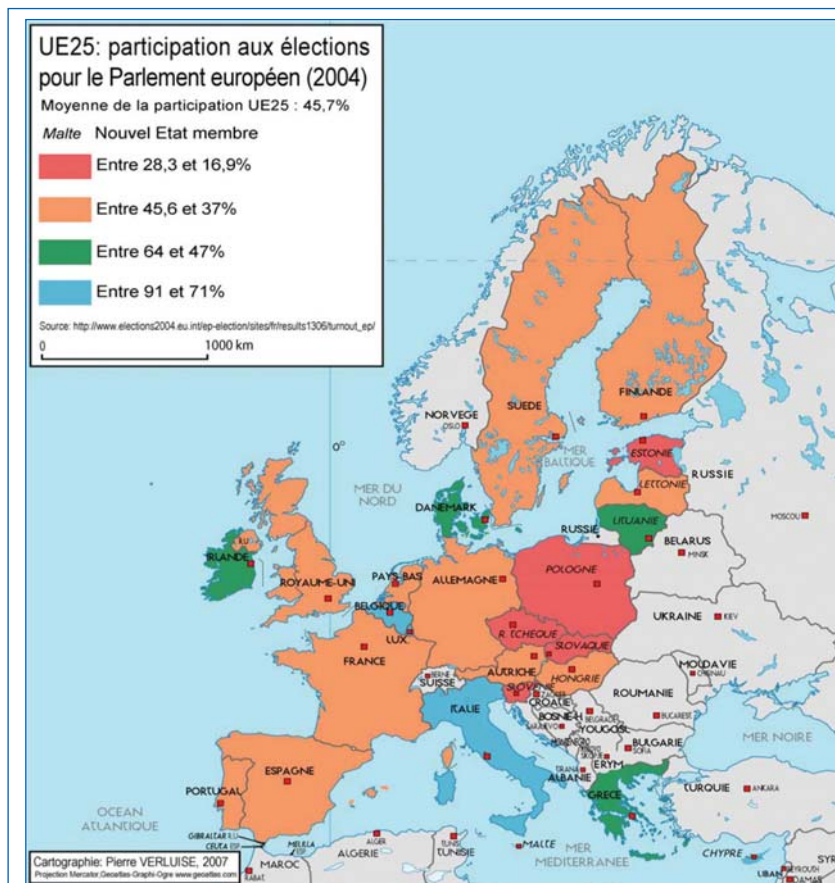
Le graphique 6 met en évidence les 16 États de l'UE-25 où la participation lors des élections de juin 2004 est inférieure à la moyenne de l'UE-25. Plusieurs "générations" de membres se retrouvent ici, y compris trois des six pays fondateurs: France, Allemagne et Pays-Bas.

Il n'empêche que près de la moitié des pays dont la participation est inférieure à la moyenne communautaire sont des NEM, puisqu'ils représentent 7 pays sur 16. Tous sont des pays marqués par plusieurs décennies de régime communiste. Il s'agit, par ordre décroissant de la Lettonie (41,34%), Hongrie (38,5%), République tchèque (28,32%), Slovénie (28,3%), Estonie (26,83%), Pologne (20,87%) et Slovaquie (16,96%).

Ce graphique montre que les cinq derniers rangs sont occupés par des NEM. Il importe également de considérer que le plus peuplé des nouveaux membres - la Pologne - affiche une participation particulièrement faible. Cela signifie que dans le pays qui pèse près de la moitié du poids démographique

de l'élargissement de 2004, à peine plus d'un électeur sur cinq a pris le chemin du bureau de vote pour sa première participation à l'élection du Parlement européen. La Slovaquie fait encore pire, il est vrai, avec la participation d'un électeur sur six...

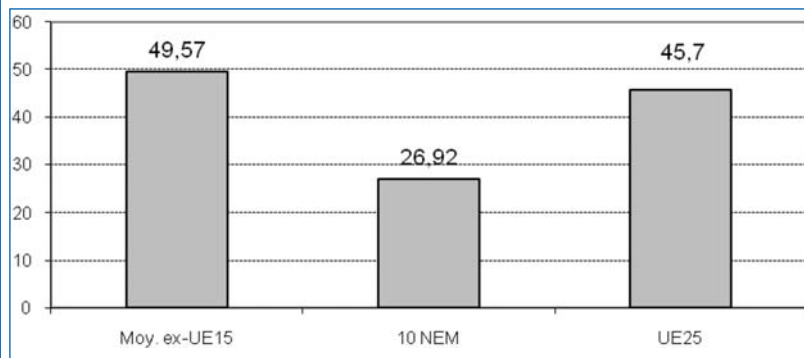
Pour spatialiser l'ensemble de ces données, considérons la carte UE-25 : participation aux élections pour le Parlement européen (2004).



Lors des élections de 2004 pour le Parlement européen, 16 États de l'UE-25 affichent une participation inférieure à la moyenne communautaire. Plusieurs "générations" de membres se retrouvent ici, dont 3 des 6 pays fondateurs: France, Allemagne et Pays-Bas. Il n'empêche que près de la moitié des pays dont la participation est inférieure à la moyenne communautaire sont de nouveaux États membres, puisqu'ils représentent 7 pays sur 16. Tous sont des pays marqués par plusieurs décennies de communisme. Pour l'Europe communautaire, la participation aux élections pour le Parlement devient un défi à relever.

Enfin, la faible participation de la plupart des nouveaux États membres contribue à faire chuter la moyenne communautaire, comme le montre le graphique 7 : Moyenne des participations aux élections de 2004 dans l'ex-UE15, les 10 NEM et l'UE-25, en % des suffrages exprimés.

Graph. 7 : Moyenne des participations aux élections 2004 dans l'ex-UE15, les 10 NEM et l'UE25, en % des suffrages exprimés.



Réalisation : Pierre Verluise - Calculs : F. Verluise
Sources : http://elections2004.eu.int/ep-election/sites/fr/results/306/turnout_ep/turnout_table.html

Le graphique 7 démontre d'abord que l'évolution de la moyenne de la participation dans l'ex-UE15 est quasi-nulle, puisqu'elle passe de 49,8% en 1999 à 49,57% en 2004. Certes, la barre symbolique des 50% n'est pas dépassée, mais il serait possible d'avancer que la dégradation de la participation semble enrayée pour la première fois depuis deux décennies. Pour ce scrutin, l'élargissement ne semble donc pas avoir provoqué de chute de la participation dans l'ex-UE15.

En revanche, la moyenne de la participation dans les 10 nouveaux États membres est très faible : 26,92%. C'est ce résultat qui tire vers le bas la participation à l'échelle de l'UE-25.

(5) Dans l'histoire communautaire, seul le Royaume-Uni avait déjà fait moins : 24%, en 1999.

Après leur adhésion le 1er janvier 2007, la Bulgarie et la Roumanie votent pour choisir leurs députés européens. En Bulgarie, le 20 mai 2007, le taux de participation atteint 28,6%. En Roumanie, le 25 novembre 2007, le taux de participation est de 28,8%. Certes, ces chiffres sont supérieurs à la moyenne de la participation des 10 pays entrés en 2004 (26,92%), mais chacun conviendra que le sixième élargissement - pas plus que le cinquième - n'apporte de solution magique à la faible participation aux élections pour le Parlement européen.

Il semble encore trop tôt pour préjuger des prochains résultats dans les nouveaux États membres. Si les pays d'Europe centrale et orientale venaient à prendre l'habitude, comme le Royaume-Uni, d'une participation moyenne inférieure à 37%, cela deviendrait une véritable difficulté. Or, l'Autriche démontre qu'une adhésion récente peut rapidement déboucher sur une participation modeste. Ce qui sonne comme un avertissement pour la prochaine élection du Parlement européen.

La citoyenneté européenne est-elle sortie renforcée de l'intégration de 12 nouveaux États membres? Les éléments rassemblés montrent que les élargissements de 2004 et 2007 n'ont pas eu d'effet " coup de baguette magique " sur le déficit démocratique de l'UE. Parce que la participation lors de l'élection des députés pour le Parlement européen a été généralement faible dans les nouveaux États membres que dans les anciens. L'élection de juin 2009 pour le premier Parlement de l'UE-27 inversera-t-elle la tendance ?

(1) Il s'agit des 10 pays suivants : Estonie, Lettonie, Lituanie, Pologne, République tchèque, Slovaquie, Hongrie, Slovénie, Malte et Chypre. Alors candidates, la Roumanie et la Bulgarie ne votent pas en 2004. Une fois devenues membres, le 1er janvier 2007, la Roumanie et la Bulgarie organisent les élections pour le Parlement européen, à des dates différentes. Leurs résultats sont présentés à la fin du propos.

(2) Cette étude se fonde sur les résultats officiels définitifs rendus publics le 19 juillet 2004. Pour certains pays, la variation entre les chiffres provisoires et les chiffres définitifs approche 2%.

(3) L'idée de nation est apparue plus tôt en Angleterre que partout en Europe, mis à part peut-être la Hollande. La démocratie anglaise repose sur un passé ancien et prestigieux, incarné dans un transfert d'allégeance de la royauté au Parlement, au XVIe et XVIIe siècles. Alors que le reste de l'Europe vivait encore sous des monarchies à visée absolutiste, la vénération pour l'institution du Parlement de Westminster s'est transmise de génération en génération, cultivant l'idée d'une spécificité nationale britannique irréductible, justifiée par des institutions originales mais sans la moindre prétention universelle. Pauline Schnapper écrit : " Juridiquement, l'attachement aux institutions s'exprime dans le fait que la loi, qui est l'expression de la volonté du Parlement, est la norme suprême. Respecter le Parlement, c'est aussi être un citoyen respectueux des lois. Comment peut-on alors accepter une autre norme ? " Dans ce contexte, comment s'étonner que les transferts de souveraineté du Parlement britannique à Bruxelles posent question ? " La notion de partage ou de mise en commun de la souveraineté, qui fonde le principe de la construction européenne, ne peut trouver d'écho si la souveraineté parlementaire continue d'être perçue comme un dogme absolu et indivisible. Aucun des gouvernements qui ont présenté la candidature britannique à l'entrée dans la CEE [...] n'a abordé le problème." SCHNAPPER, Pauline, La Grande-Bretagne et l'Europe. Le grand malentendu, Presses de Sciences Po, 2000, pp 49-54.

(4) Le 1er mai 2004, l'Irlande n'a pas utilisé les clauses de sauvegarde à l'égard de la main d'œuvre des nouveaux États membres. Ce qui laisse supposer, à cette date, une faible inquiétude de l'opinion publique irlandaise au sujet de cet élargissement communautaire.

(5) Seuls trois nouveaux États membres affichent une participation supérieure à la moyenne UE-25 : Malte (82,37%) ; Chypre (71,19%) et la Lituanie (48,38%). Peu peuplés, leurs résultats pèsent peu dans le calcul de la moyenne des 10 NEM.