

Les Relations internationales en danger : le Parlement européen remis en question par le défi de la participation aux élections

Frosin Constantin

L'Université « Danubius » de Galati, constantinfrosin@univ-danubius.ro

Abstract: The democratic deficit of the European Union is not the fruit of the chance but of a process of construction which goes up at the origins of the European Community. For as much, widenings of 2004 and 2007 did not have an effect "the waving of a magic wand". Indeed, the rates of participations in the new countries members are generally even weaker than in the old ones. If the Central European countries and Eastern had suddenly taken the practice, like the United Kingdom, of an average participation lower than 37%, that would become a true difficulty. However, Austria shows that a recent adhesion can quickly lead to a modest participation. Here are which sounds like a warning for the next election of the European Parliament, in June 2009.

Keywords: European Union, Democracy, European Parliament, contemporary History, Voter turnout, democratic Deficit

La vie internationale est faite de l'évolution constante des relations entre les Etats. Elle entraîne en permanence l'apparition de problèmes nouveaux ou de situations imprévues qu'il faut régler dans le cadre où elles se révèlent, qu'il s'agisse de problèmes politiques ou des rapports conventionnels entre deux ou plusieurs Etats. Il est bien des problèmes qui ne peuvent être réglés en un instant, comme avec une baguette magique. Il faut apporter une obstination discrète à la recherche de leur solution et, en attendant, vivre avec eux. C'est là que la collaboration internationale doit se marquer par un souci de ne pas envenimer les difficultés et de faciliter la découverte de transactions honorables et humaines. Les confrontations internationales, où ces problèmes sont librement et publiquement exposés et débattus, n'ont pas toujours facilité la recherche patiente et méthodique des solutions parfois très complexes des problèmes délicats.

Dans les sociétés évoluées, l'ordre est une nécessité inéluctable et impérieuse, car l'infinie complexité des rapports humains impose le respect de règles indispensables au déroulement paisible de la vie commune. De même, les rapports entre Etats ne peuvent être fructueux que s'ils se déroulent dans le cadre d'une certaine forme d'organisation acceptée par tous, qui comporte le respect réciproque des lois et des coutumes des autres pays. Dans notre cas précis, il s'agit du Parlement Européen : les travaux du Parlement sont importants car, dans de nombreux domaines d'action, la législation européenne est adoptée à la fois par le Parlement et le Conseil des ministres, qui représente les États membres.

Le Parlement participe activement à la rédaction de la législation dont l'impact est perceptible dans l'existence quotidienne de ses citoyens: protection de l'environnement, droits des consommateurs, égalité des chances, transports ou libre circulation des travailleurs, des capitaux, des services et des marchandises. Voilà, très brièvement, quelles ont été les préoccupations du PE ces derniers temps, pour voir son rôle dans les relations internationales : Les Droits de l'homme ont été violés en Moldavie, selon des députés européens ; Le Parlement européen ne désarme pas contre le nucléaire ; Les relations UE-OTAN en débat au Parlement européen ; Le Parlement européen adopte le paquet défense à une large majorité ; Le Parlement européen condamne les violences à Gaza ; Les droits de l'Homme au centre des relations UE-Chine ; Les députés européens font la guerre aux armes à sous-munition ; Une semaine africaine au Parlement européen ; L'UE a-t-elle bien réagi au conflit en Géorgie ? Les députés répondent ; Le budget

agricole européen au secours des victimes de la crise alimentaire ? ; Nouvelle constitution en Bolivie - Le plus dur reste à venir ; La visite historique du PE au Sahara ; Hans-Gert Pöttering à Gaza pour soutenir la paix dans la région ; Commerce avec les pays en voie de développement ; Les Droits de l'homme ont été violés en Moldavie, selon des députés européens.

Hélas, le PE traverse des crises inattendues, qui pourraient déterminer sa disparition : après que, le 7 août 2008, le plafond de l'Hémicycle s'est partiellement effondré, les proches élections risquent de remettre en question sa légitimité, voire sa justification – tout cela étant dû au défi de la participation aux élections européennes, qui s'avère déjà très, très réduite, sinon insignifiante... Considérons de plus près ce problème où la démocratie européenne est mise en jeu, affectant, par la diminution et la banalisation du rôle du PE les relations internationales qui en ce moment, sont des plus tendues et tendent à se durcir encore plus.

Le déficit démocratique de l'Union européenne n'est pas le fruit du hasard mais d'un procédé de construction qui remonte aux origines de l'Europe communautaire. Pour autant, les élargissements de 2004 et 2007 n'ont pas eu d'effet « coup de baguette magique ». En effet, les taux de participations dans les nouveaux pays membres sont généralement encore plus faibles que dans les anciens. 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. Voilà qui sonne comme un avertissement pour la prochaine élection du Parlement européen, en juin 2009.

Le traité de Maastricht établit en 1992, une fois la Guerre froide terminée (1990), une « citoyenneté commune aux ressortissants » des pays de l'Union européenne. Lorsqu'il s'agit de définir les critères pour l'adhésion de pays qui viennent pour beaucoup de l'ancien Bloc de l'Est, le Conseil européen réuni en 1993 à Copenhague met en bonne place le respect des règles du jeu démocratique. Pour autant, le processus communautaire n'est pas exempt d'imperfections.

La Convention placée sous la présidence de Valéry Giscard d'Estaing est notamment conçue pour apporter un début de solution à ce déficit maintenant officiellement admis. Une préoccupation d'autant plus urgente que la participation aux élections pour le Parlement européen ne cesse de diminuer depuis 1984. Or, **la participation aux élections peut être considérée comme un élément clé de la citoyenneté et un moment important de la vie démocratique.**

Un produit du hasard ou de l'histoire ?

Le déficit démocratique de l'UE est-il le fruit du hasard ? En 2000, Paul Magnette, apporte des éléments de réponse.¹ Dès la fin des années 1940, explique-t-il, l'invention du modèle communautaire apparaît comme le fruit d'une stratégie de contournement, un palliatif de l'impossible grande stratégie fédéraliste et politique. Monnet et quelques autres activistes considèrent que le projet européen ne peut avancer que si l'on éteint les polémiques politiques autour des institutions, forcément sensibles parce qu'elles touchent aux concepts et aux symboles, pour se concentrer sur le contenu de la coopération. « Le changement de stratégie consiste à privilégier le fond sur la forme, avec l'espoir secret que celui-là entraîne celui-ci. »²

Après la création de la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier, l'échec de la Communauté Européenne de Défense illustre *a contrario* les difficultés de la voie majeure. Ce qui incite à laisser volontairement de côté les questions institutionnelles qui pourraient fâcher. Finalement, le moment fondateur de la Communauté européenne (1948-1969) apparaît comme une période d'invention empirique, de tâtonnements et de compromis. Il en résulte une construction européenne, marquée par l'importance accordée au droit, la construction d'un marché commun et la coopération politique. À ceux qui critiquent ce mode de construction,

Jacques Leprette, qui fut représentant de la France à Bruxelles, réplique : « Nous avons complètement déminé le terrain européen. Nous avons inventé quelque chose dont la seule tare est d'être original, qui fonctionne depuis trente à quarante ans au travers de crises qui ont toujours été surmontées. Aucun fonctionnaire européen, à ma connaissance, n'a été tué autour d'une table de conférence. On a toujours contourné, surmonté, neutralisé les affrontements ... avec évidemment un peu d'astuce et de connaissance des dossiers mais c'est cela la tâche des négociateurs. »³

Paul Magnette pose cependant d'intéressantes questions : « On peut s'interroger sur l'attitude des gouvernements. Sont-ils si hostiles aux avancées jurisprudentielles que le donne à penser la représentation concurrentielle ? Sont-ils véritablement incapables de prévenir l'activisme judiciaire et contraints de le subir ? Et leur inertie ne trahit-elle pas parfois une forme de bienveillance à l'égard de décisions qui leur conviennent et qu'ils n'auraient pas eu les moyens de prendre ? »⁴

En fait, une « élite » agissante, unie par une culture des intérêts communs, a utilisé des registres peu politisés, le droit en l'occurrence, pour promouvoir les institutions et les politiques supranationales. Pourquoi est-ce possible ? « L'attitude bienveillante des États à l'égard de la Cour [de justice des Communautés européennes] s'explique sans doute par le fait que leurs dirigeants trouvent un *intérêt* dans son œuvre normative. »⁵ Ce mode de fonctionnement est, en fait, un moyen indirect de se garantir des autres partenaires. Ce peut-être aussi, le fruit d'une forme de « complicité » entre « élites ». Ce qui ramène à de plus justes proportions bien des envolées du jeu politique national.

De la même manière, le mode de relations entre les politiques et les technocrates communautaires est davantage marqué par de nombreux signes de volonté coopérative plutôt que concurrente. « Dans le long terme, la promotion des doctrines de dérégulation et de privatisation n'est pas l'effet direct de la Commission [européenne], qui connaît elle-même des différends à ce propos en son sein, mais le résultat d'une convergence progressive des élites politico-économiques autour de ces objectifs et moyens. On observe ici un processus très largement similaire à celui qui a conduit à l'Union monétaire : des élites nationales converties aux crédos libéraux ont utilisé la Commission [européenne] pour mener des politiques qu'ils ne se croyaient pas capables d'imposer eux-mêmes. Les administrations nationales, qui trouvent dans cette connivence avec la bureaucratie communautaire une source d'indépendance à l'égard de leurs gouvernements respectifs, ont été particulièrement actives dans cette dynamique, comme les acteurs économiques, qui y trouvaient un avantage en s'affranchissant des réglementations nationales. Mais les gouvernements ne peuvent pas prétendre avoir été doublés par d'autres segments de leurs États, puisque c'est à eux qu'il incombe de prendre les décisions qui consacrent ces choix. Ils ne peuvent prétendre être victimes de l'extension du vote à la majorité, qu'ils ont eux-mêmes décidée, et à laquelle l'ombre du veto leur permettait encore, s'ils excipaient d'un intérêt vital, d'échapper. Il s'est agi, en somme, d'une externalisation de la contrainte, voulue par les États, ou au moins des segments significatifs des États, qui a d'autant mieux permis de se libérer des contraintes nationales qu'elle s'est opérée sur un mode très technique et, en vertu de son langage juridique, à prétention objective. »⁶

Sur le long terme, ce mode de construction ne peut rester sans incidences politiques. Alors que le Rideau de fer vient de tomber, comment évolue la relation des citoyens à l'Europe communautaire ?

Les enquêtes effectuées par Eurobaromètre font toutes apparaître à partir du milieu de l'année 1990 une chute brutale du sentiment d'appartenance à la construction européenne dans les pays déjà membres. Les pays les plus critiques sont le Royaume-Uni, la Suède, l'Autriche et la Finlande. On trouve proche de la moyenne la France, l'Allemagne, l'Espagne, le Portugal, la

Belgique et le Danemark. Le soutien à l'Union européenne est alors supérieur à la moyenne communautaire en Irlande, aux Pays-Bas, au Luxembourg, en Italie et en Grèce.

Un exemple : la gestion médiatique de l'élargissement

Au milieu des années 1990, nombre des pays d'Europe centrale et orientale posent leur candidature pour une adhésion à l'Union européenne. Cette perspective paraît lointaine et les médias n'assurent pas un suivi régulier et approfondi des réalités vécues par ces candidats. Résultat, jusqu'au début des années 2000, le grand public n'a pas une idée très précise des pays concernés.

Quand la perspective de l'adhésion de 10 nouveaux États se profile pour 2004, une préparation accélérée des opinions publiques s'impose. Les méthodes utilisées sont significatives. Certains journalistes s'en rendent compte et, mieux encore, l'expliquent. Philippe de Casabianca le fait dans *La Quinzaine européenne*⁷ datée du 21 juillet 2003, sous le titre : « Élargissement. Dormez bien, tout va bien... ». Le sous-titre précise : « Soucieux d'effacer les dernières craintes de populations mitigées quant à l'adhésion de dix nouveaux membres, plusieurs États, dont la France, peaufinent leur campagne anti-stress. » Le journaliste évoque une campagne de « séduction » pour un avenir « radieux », visant à « démonétiser toutes les angoisses » que le nouvel élargissement suscite chez les ressortissants des Quinze. La Commission a donné l'exemple. « De Bruxelles, on a reçu [dans les rédactions] des propositions d'histoires prédigérées, avec photos, vidéos et textes à l'appui, de quoi ajouter à la grisaille des chiffres et des critères d'adhésion, la couleur des nouveaux membres de l'Union, de quoi aussi rester dans le sillage du discours officiel rassurant : plus il y a de couleurs, plus riche est la palette. »

Philippe de Casabianca étudie ensuite « la campagne marketing concoctée pour le gouvernement français par une agence de publicité ». Tous ceux qui ont suivi depuis les années 1990 la mise en œuvre de ce nouvel élargissement savent que Paris a parfois manqué d'enthousiasme. Pourtant, la Commission européenne « donne son patronage à cette campagne, [...] qui fait rejaillir sur la France une bonne partie des mérites de l'élargissement et qui cite le traité de Nice comme un succès. Pour bien convaincre les citoyens que leurs craintes vis-à-vis de cet événement sont dépourvues de fondement, la campagne française a décidé, sans grande originalité au demeurant, de le présenter comme parfaitement logique, car s'inscrivant dans le cours de l'histoire, de la raison et de la recherche du bien commun. Avec l'élargissement, historique ne veut pas dire seulement exceptionnel mais aussi inéluctable. »

On ne sait plus s'il faut parler de « fin » ou de « sens de l'histoire », de « marketing » ou encore de « vulgate » comme le fait P. de Casabianca. De fait, l'année 2003 voit s'affirmer une vision téléologique de l'élargissement. Celle-ci chasse le politique, mais on peut craindre qu'il ne revienne ultérieurement, et pas dans sa version la plus respectable.

Quels sont les effets de l'élargissement de l'UE sur la participation ?

L'élargissement de 2004 produit-il le coup de « baguette magique » tant attendu pour mettre fin au « déficit démocratique » de l'Union européenne ? Nullement, puisque l'élargissement du 1er mai 2004 ne suscite pas d'augmentation 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.

On trouve seulement 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%).

La situation semble encore plus inquiétante dans les 7 autres nouveaux États membres où la participation est inférieure à la moyenne communautaire. Tous sont des pays marqués par plusieurs décennies de communisme. Il s'agit, par ordre décroissant des pays suivants : Lettonie (41,34%), Hongrie (38,5%), République tchèque (28,32%), Slovaquie (28,3%), Estonie (26,83%), Pologne (20,87%) et Slovaquie (16,96%). Il importe également de relever 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...

Ainsi, la faible participation de la plupart des nouveaux États membres contribue à faire chuter la moyenne communautaire. Alors que dans l'ex-UE-15 la participation est quasi-stable entre 1999 et 2004, 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. Dans l'histoire communautaire, seul le Royaume-Uni avait déjà fait moins : 24%, en 1999.

Dans une étude publiée par la Fondation Robert Schumann, Corinne Deloy et Dominique Reynié écrivent : « Le succès d'une élection, c'est à dire le niveau de participation, requiert la satisfaction de quelques conditions minimales parmi lesquelles la clarté des enjeux, l'existence de règles communes et compréhensibles, un pluralisme maîtrisé, un débat public polarisé ou encore la mise à disposition d'une information minimale pertinente. Pas une de ces conditions n'aura été satisfaite lors des élections européennes de l'année 2004. Le retrait des électeurs ne saurait nous étonner. Faute de savoir tirer les leçons de ce grand ratage démocratique, le Parlement européen verra sa légitimité s'éroder au risque d'annihiler finalement les progrès qu'il a pourtant su accomplir depuis sa création. »⁸

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.

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 pour la légitimité du Parlement européen. 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, en juin 2009.

Un effet boomerang ?

Et si le déficit démocratique n'était qu'une sorte d'effet boomerang, c'est à dire le résultat politique du mode de production historique de la Communauté économique européenne puis de l'Union européenne ? Le mode non-dit d'externalisation de la contrainte a fini par (re-)trouver la limite qu'il entendait pourtant contourner : la population. Pour ne pas écrire le peuple souverain. Celui-ci n'est-il pas, finalement, moins dupe qu'une part des dirigeants aimerait le croire ? La faible participation n'est-elle pas une forme de stratégie d'échappement ?

Pour autant, il faut bien entendre aussi le point de vue de Jean Quatrener après le Non des Français au référendum du 29 mai 2005 : « J'en viens [...] à me demander si, au fond, l'Europe n'a pu se construire depuis soixante ans qu'en évitant le recours à l'instrument référendaire et en faisant confiance à la démocratie représentative. Que se serait-il passé si, cinq ans après la fin de la Seconde Guerre mondiale, on avait soumis la réconciliation franco-allemande à referendum ? Poser la question, c'est, hélas, y répondre. Il suffit d'observer ce qui se passe en Bosnie et en Serbie aujourd'hui [2006] où les peuples ne sont toujours pas prêts à pardonner... Je veux être clair : il ne s'agit pas de " construire l'Europe dans le dos des peuples " - entre parenthèse, a-t-on demandé aux peuples leur avis lorsque les États européens se sont construits ? -, comme le disent les populistes, mais, vue la complexité des enjeux, de faire un minimum confiance à ses représentants élus. »⁹

Quoi qu'il en soit, le mode de construction communautaire a engendré à l'aube du XXI^e siècle un phénomène d'**acculturation politique**. En effet, beaucoup de citoyens, y compris nombre d'hommes politiques, peinent à comprendre les institutions et les pratiques politiques européennes qui ne se conforment pas à leur culture politique nationale. Jacques Leprette déclare à ce sujet : « Il faut d'abord introduire un peu de clarté dans l'esprit de nos dirigeants à propos de l'Europe. Les dirigeants, quelque soit le spectre politique, y vont un peu à l'aveuglette, en se disant "ça sera bon pour les prochaines élections". Ce qui conduit à frôler la catastrophe ». ¹⁰ Le processus de la décision devient, il est vrai, de plus en plus complexe. Délocalisé, il fonctionne de surcroît sur des temporalités difficiles à saisir.

Certes, les questions communautaires sont complexes, mais si le politique n'a pas pour fonction de traiter du complexe, à quoi sert-il ? D'autant que l'élargissement de 2004 a été l'occasion d'engager une sérieuse remise à plat du fonctionnement institutionnel – donc politique – de l'UE. En fait, après avoir usé et abusé d'un procédé d'externalisation de la contrainte, de nombreux dirigeants politiques ont bien compris qu'il faudrait ancrer la construction communautaire dans une nouvelle pratique démocratique... mais ils ne savent pas comment faire.

Compte tenu du retard déjà accumulé dans les pays de l'ex-UE-15, des héritages du soviétisme dans les pays d'Europe balte, centrale et orientale comme des efforts à poursuivre pour lutter contre la corruption dans l'Union européenne élargie, l'ancrage de pratiques véritablement démocratiques dans l'UE constitue un véritable défi pour les prochaines décennies. L'Europe communautaire aurait, notamment, tort de ne pas se donner tous les moyens de lutter contre la corruption, parce que la réputation parfois peu flatteuse des partis politiques a un effet indirect sur le projet communautaire. Lors des élections et référenda, qui d'autre que les partis politiques peut porter les projets européens sur la place publique ? Le discrédit de certains hommes politiques pourrait avoir un effet négatif sur le projet communautaire.

Cette dernière phrase nous laisse rêveurs... ou plutôt pensifs... Dieu nous en garde, mais il se pourrait que ceci constitue une cause d'absentéisme aux élections de chez nous pour le PE... Il y a de ces candidats qui sont plutôt des *catindats* – le grand I L Caragiale ne savait pas si bien dire... Aussi les dernières adhérentes : la Roumanie et la Bulgarie, ne seront-elles les premières en ce qui concerne la présence au vote, du moins dans le contexte politique actuel, déformé encore plus par la crise que l'on traverse tous !

Références

Paul, Magnette. (2000). *L'Europe, l'Etat et la démocratie. Le Souverain apprivoisé*, Bruxelles: Complexe, p. 262.

Jacques, Leprette, « La construction européenne », entretien avec Pierre Verluise, mars 2000.

Groupe *Dernières nouvelles d'Alsace*, DNA.

Corinne, Deloy et Dominique Reynié, « Les élections européennes 10-13 juin 2004 », Paris: Fondation Robert Schumann, 2004.

Jean, Quatremer, « Quel avenir pour l'Union européenne après le référendum français du 29 mai 2005 ». Pierre, Verluise (dir.). (2006). *Une nouvelle Europe. Comprendre une révolution géopolitique*. Paris: Karthala, pp. 239-247.

Jacques, Leprette. « La construction européenne ». Entretien avec Pierre Verluise, mars 2000.