

WORKING PAPER

Série Citoyenneté et Démocratie participative

*La Participation
aux élections
Parlementaires
européennes*

Avril 2009

par DIANE GROSSOT

**Solidarité**
Think Tank européen
Pour la Solidarité

www.pourlasolidarite.be

Pour la Solidarité, plus qu'un Think Tank, votre partenaire européen !

PLS est une association sans but lucratif qui travaille à la promotion de la solidarité sous toutes ses formes et à des alliances durables avec les représentants européens des familles d'acteurs socio-économiques. En effet, à travers des projets concrets, il met en relation les chercheurs et les mouvements associatifs avec les pouvoirs publics, les entreprises et les acteurs sociaux afin de relever les nombreux défis émergents et contribuer à la construction d'une Europe solidaire, porteuse de cohésion sociale. PLS met à disposition de ces publics des clés de compréhension nécessaires à l'appréhension de l'environnement européen dans lequel ils évoluent, ainsi que les outils qui leur permettront d'anticiper et d'agir efficacement sur les enjeux européens.

Parmi ses activités actuelles, PLS initie une série de projets européens et nationaux et assure leur suivi ; développe des réseaux de compétences ; réalise et diffuse des études socioéconomiques ; suscite la création d'observatoires et de réseaux ; organise des conférences, séminaires et formations et élabore des recommandations à destination des décideurs économiques, sociaux et politiques.

PLS joue un rôle actif dans la formulation de politiques publiques durables et respectueuses de l'humain, l'accroissement de l'intérêt des entreprises pour leur responsabilité sociétale et l'encouragement de la participation des citoyens aux processus décisionnels.

Think Tank européen Pour la Solidarité
Rue Coenraets, 66 – 1060 Bruxelles
Tél. : +32.2.535.06.88 / Fax : +32.2.539.13.04

info@pouglasolidarite.eu / www.pouglasolidarite.eu

LES CAHIERS DE LA SOLIDARITÉ

Collection dirigée par Denis Stokkink

Thomas Bouvier, *Construire des villes durables*, Série Développement durable et ville, n°16, 2009.

Europe, énergie et économie sociale, Série Développement durable et ville, n°15, 2008.

Décrochage scolaire, comprendre pour agir, Série Cohésion sociale et économie sociale, n°14, 2007.

Séverine Karko, *Femmes et Villes : que fait l'Europe ? Bilan et perspectives*, Série Développement durable territorial et politique de la ville, n°12, 2007.

Sophie Heine, *Modèle social européen, de l'équilibre aux déséquilibres*, Série Cohésion sociale et économie sociale, n°11, 2007.

La diversité dans tous ses états, Série Cohésion sociale et économie sociale, n°10, 2007.

Francesca Petrella et Julien Harquel, *Libéralisation des services et secteur associatif*, Série Cohésion sociale et économie sociale, n°9, 2007.

Annick Decourt et Fanny Gleize, *Démocratie participative en Europe. Guide de bonnes pratiques*, Série Citoyenneté et démocratie participative, n°8, 2006.

Éric Vidot, *La Reprise d'entreprises en coopératives : une solution aux problèmes de mutations industrielles ?*, Série Cohésion sociale et économie sociale, n°7, 2006.

Anne Plasman, *Indicateurs de richesse sociale en Région bruxelloise*, Série Cohésion sociale et économie sociale, n°6, 2006.

Sarah Van Doosselaere, *Démocratie participative, dialogues civil et social dans le cadre du modèle social européen. Une description générale des concepts*, Série Citoyenneté et démocratie participative, n°5, 2004.

Anne Plasman, *Calcul des indicateurs de richesse économique et de solidarité en Belgique*, Série Cohésion sociale et économie sociale, n°4, 2004.

Entreprenariat collectif et création d'entreprises dans un cadre d'économie sociale, Série Cohésion sociale et économie sociale, n°3, 2004.

Relevé, analyse, évaluation et recommandations en matière d'expériences innovantes de partenariats entre entreprises privées, syndicats et/ou ONG dans la lutte contre les discriminations et en matière d'intégration des populations immigrées, Série Cohésion sociale et économie sociale, n°2, 2004.

Anne Plasman, Dimitri Verdonck, *La Politique de cohabitation-intégration à Bruxelles*, Série Citoyenneté et démocratie participative, n°1, 2004.

Introduction

Les prochaines élections européennes approchent à grands pas et tous les regards se tournent vers le mois de juin 2009, date à laquelle le Parlement européen fêtera ses 30 années d'élections démocratiques. Analystes et hommes politiques spéculent sur les résultats de ce sixième 'round' : la spirale infernale sera-t-elle enrayée ? En 1979, date de la première élection au suffrage universel direct des parlementaires européens, 62% des électeurs ressortissants des 9 Etats membres de la Communauté européenne, se rendent aux urnes. En 1984, ce ne sont plus que 61% des électeurs des 10 Etats, en 1989, seulement 58% des électeurs de ces mêmes 10 pays votent. En 1994, les 12 votent à 56,8 %, en 1999, les 15 à 49,8%. Enfin, record historique, en 2004, dans l'UE des 25 seulement 47,63% de la population qui jouit du droit de vote, use de ce droit.

Cette baisse est souvent interprétée comme une contradiction au regard de l'évolution du rôle du Parlement européen depuis 1979 et de l'accroissement de son champ de compétences à la suite de la ratification des différents traités¹ et des accords interinstitutionnels mais aussi comme un désintérêt des électeurs pour l'institution du Parlement européen.

Il faut rappeler que le Parlement européen est la seule forme de représentation directe au niveau européen. Les élections parlementaires européennes sont souvent considérées comme l'unique instrument de mesure permettant de 'prendre le pouls' des citoyens européens tous les cinq ans. Le présent working paper s'attache à prendre en compte d'autres outils de mesure existants et à replacer ces élections dans un contexte plus large afin de ne pas tirer de conclusions hâtives et d'analyser les réformes possibles pour redynamiser la participation électorale.

Après avoir mis en question le système politique qui régit l'Union européenne (UE) et tout spécialement la dimension démocratique apportée par le Parlement européen ainsi que sa position dans l'architecture communautaire, nous analyserons les raisons invoquées par les électeurs sondés ainsi que par d'autres parties prenantes pour expliquer le comportement électoral des Européens. Enfin, nous ferons l'inventaire des propositions avancées pour raviver l'intérêt et encourager la participation des citoyens au projet européen auquel ils ont été trop peu associés.

¹ Traités de Paris (1951), Rome (1957), Maastricht (1992), d'Amsterdam (1997), de Nice (2001), auxquelles viendra peut-être bientôt s'ajouter le traité de Lisbonne.

I. Démocratie représentative au sein de l'Union européenne

A. Système politique de l'Union européenne

L'Union européenne n'est pas un État mais, comme son nom l'indique, une union intergouvernementale et supranationale composée de 27 États née le 7 février 1992, lors de la signature du traité sur l'Union européenne à Maastricht par les douze États membres de la Communauté Économique Européenne (CEE). L'UE est une construction d'un nouveau type, sans précédent historique connu, entre des États différents appartenant à l'Europe. En tant qu'institution, elle ne dispose pas de la personnalité juridique² mais de compétences propres, comme, par exemples, la politique monétaire³ et la politique commerciale commune ainsi que de compétences partagées avec ses États membres comme, par exemples, les matières relevant du marché intérieur et de la protection des consommateurs. Elle combine, suivant les domaines d'actions, le niveau supranational et le niveau intergouvernemental, sur un champ géographique restreint. L'Union européenne est un système hybride dans lequel, pour certains domaines, les États cèdent entièrement leur souveraineté à l'Union, tandis que, pour d'autres, les États préfèrent avoir recours à des coopérations intergouvernementales.

L'Union européenne est parfois décriée pour son caractère jugé insuffisamment démocratique, ses opposants la qualifiant de « technocratie »⁴. Doit-elle prendre en exemple les modèles démocratiques des États membres qui la composent ou chercher à renforcer son caractère démocratique tout en conservant sa particularité ? Pour l'historien et intellectuel français, Pierre Rosanvallon, « accroître la qualité démocratique des choix européens passe par un certain nombre de réformes institutionnelles, sans toutefois (...) projeter les formes de démocratie nationale au plan européen »⁵.

B. Concept de démocratie représentative

Avant de questionner le caractère démocratique de l'Union européenne et de ses instances, le concept même de démocratie représentative doit servir de base à la réflexion. En démocratie, les libertés et les droits fondamentaux doivent être protégés par un gouvernement dont la légitimité repose sur le consentement de tous les gouvernés. Les États-Unis et l'Europe de l'Ouest s'appuient sur ce principe fondamental pour légitimer leurs actions. Amartya Sen⁶ a montré que la mise en œuvre de ce principe a été, de tout temps, universellement recherchée. Un groupe social donné organise son

² Le traité de Lisbonne, s'il était ratifié, lui confèrerait ce statut.

³ Pour les États membres qui ont adopté l'euro.

⁴ Voir I.C.3.

⁵ Pierre Rosanvallon, Le déficit démocratique européen, Esprit, octobre 2002, p.87-100

⁶ Amartya Sen, La démocratie des autres : pourquoi la liberté n'est pas une invention de l'Occident, Éditions Payot & Rivages, Paris, 2005

fonctionnement par des règles : élaborées, décidées, mises en application et surveillées par l'ensemble des membres de ce groupe, a priori sans privilèges ni exclusions.

La démocratie représentative, appelée aussi "démocratie délégative", est l'une des formes de la démocratie dans laquelle les citoyens expriment leur volonté par l'intermédiaire de représentants élus à qui ils délèguent leurs pouvoirs. Ces élus, qui représentent la volonté générale, votent la loi et contrôlent éventuellement le gouvernement. Une des conditions pour que le régime soit démocratique est que, grâce à des élections ayant lieu à des échéances régulières, le mandat des représentants soit limité dans le temps (pas de charges à vie ou héréditaires). Aucun gouvernement n'est jamais installé définitivement. L'opposition est considérée comme une force légitime et toutes les tendances peuvent s'exprimer. « La démocratie moderne est d'un point de vue institutionnel une démocratie représentative où les citoyens choisissent leurs représentants en les élisant (...) Dans ce contexte, l'importance des élections augmente puisqu'elles rendent le système démocratique en donnant l'opportunité aux citoyens de choisir leurs représentants»⁷.

La baisse constante de la participation aux élections parlementaires européennes depuis 1979 interroge la légitimité du Parlement européen et par là le projet européen dans son ensemble. « Même si une crise de la participation politique n'équivaut pas à une crise de la démocratie, se pose la question suivante : à partir de quel moment, les faibles taux de participation compromettent le fonctionnement du système ?⁸ » Doit-on reconnaître les lois édictées par une institution dont les membres sont choisis par une fraction de moins en moins importante des électeurs européens ?

C. Démocratie représentative et UE en pratique

1. Élection au suffrage universel direct du Parlement européen

Les premières élections parlementaires européennes au suffrage universel direct, en 1979, constituent un changement majeur dans l'histoire du Parlement et des Communautés européennes dans leur ensemble. Elles consacrent sa dimension représentative et par là, lui confère une dimension démocratique : les députés sont élus directement par les citoyens européens qui font leur première irruption sur la scène politique européenne. Avant 1979, les députés étaient nommés au Parlement européen par les parlements nationaux de chaque État membre.

⁷ Traduit de l'anglais, « Civil Dialogue : Making it work better », study commissioned by the EU Civil Society Contact Group, researched and written by Elodie Fazi and Jeremy Smith, 2006
[<http://act4europe.horus.be/module/FileLib/Civil%20dialogue,%20making%20it%20work%20better.pdf>]

⁸ Op. Cit., Elodie Fazi and Jeremy Smith

L'assemblée des Communautés européennes naît, elle, en 1951 avec la création de la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier (CECA). Le traité de Paris prévoyait une assemblée composée de « représentants des peuples des États unis par la Communauté »⁹. Et on pouvait déjà lire plus loin dans le traité CECA : « l'Assemblée fera des propositions pour des élections au suffrage universel direct en accord avec une procédure uniforme dans tous les États membres. »¹⁰ En 1957, une clause identique¹¹ est intégrée au traité de Rome qui établit la CEE.

Trois ans plus tard, l'Assemblée Parlementaire européenne rédige une convention pour l'introduction des élections directes¹² et l'adresse au Conseil des Ministres qui ne donnera pas suite. Le rapport Vedel, en 1972, reconnaît que « l'élection directe contribuerait puissamment à la démocratisation de l'ordre communautaire et, partant, à sa légitimation. (...) L'opération électorale offerte aux peuples européens constituerait sans doute un facteur d'unification tout à la fois parce (...) qu'elle pourrait susciter la formation de groupements plus larges réunissant par affinités les diverses familles politiques représentées dans les États membres. »

Finalement, le rapport Patijn¹³, suffisamment pragmatique, en proposant, par exemple, l'application des différents systèmes nationaux électoraux pendant une période transitoire et non un système uniforme, constituera la base des négociations entre chefs de gouvernement qui aboutiront à l'adoption de l'acte¹⁴ concernant l'élection des membres du Parlement Européen au suffrage direct universel du 20 septembre 1976. Après ratification par tous les États membres, il entre en vigueur le 1^{er} janvier 1978. Les 7 et 10 juin 1979, les premières élections européennes ont lieu dans les neuf États membres qui composent alors la CEE.

2. Modalités

Jusqu'à aujourd'hui, les États membres ne se sont pas mis d'accord sur un système électoral uniforme même si les disparités se réduisent au fil des révisions de l'acte de 1976 et grâce aux pressions du Parlement européen. Chaque État de l'UE décide des modalités des élections européennes dans le cadre de ses propres frontières, mais tous suivent les mêmes règles démocratiques. Depuis 1999, le système doit se présenter sous la forme de la représentation proportionnelle en dépit des possibilités de variation autorisées telles que la détermination du nombre des circonscriptions, d'un seuil minimum pour l'attribution d'un siège et le choix pour le vote préférentiel. L'âge

⁹ Article 20

¹⁰ Article 21

¹¹ Article 138(3)

¹² Dehousse Report, OJ 37, 2.6.1960.

¹³ Rapport Patijn, adopté le 14 Janvier 1975 ; OJ C 32, 11.2.1975.

¹⁴ Décision du Conseil 76/787/CECA, CEE, EURATOM ; OJ L 278, 8.10.1976.

minimum requis pour voter doit être de 18 ans, l'égalité homme-femme doit être respectée tout comme la méthode électorale qui doit être celle du bulletin secret.

3. Union européenne : une démocratie représentative ?

Les types de représentation démocratique au sein de l'UE ne se limitent pas à la démocratie représentative, ils sont variés. « L'Union européenne est basée sur une approche ad hoc, un mélange de différents modèles (...) illustrés par la nature de son 'triangle institutionnel'. La technocratie – préférence pour une connaissance technique et une planification détachées des intérêts politiques à court-terme – est un des principes de base de la Commission européenne. L'intergouvernemental, basé sur les intérêts des gouvernements représentés par des membres démocratiquement élus du Conseil des Ministres et du Conseil européen. Le parlementarisme, basé sur la représentation directe des Européens au travers du Parlement européen »¹⁵.

Le Parlement européen est la seule institution de l'UE élue au suffrage direct sur un mandat strictement européen. Pour leur part, les membres du Conseil des Ministres¹⁶, qui représente les États membres au niveau ministériel, sont élus sur un mandat national ou nommés au niveau national. Les membres de la Commission ne sont pas non plus élus. Le système politique communautaire n'est pas entièrement régi selon les critères de la démocratie si, comme Montesquieu, l'on considère la 'séparation des pouvoirs' comme l'attribut essentiel d'une démocratie. En effet, le Conseil de l'Union européenne cumule des attributions législatives et exécutives, la Commission, elle, a l'initiative des 'lois'¹⁷ mais est aussi chargée de leur application. Le Parlement européen, lui, a des pouvoirs plus limités que les parlements des États membres car il n'a pas compétence pour traiter toutes les matières. Il est donc impossible de transférer notre grille de lecture nationale de la démocratie représentative à l'échelon communautaire, même si l'on peut s'accorder à dire que le système politique communautaire comporte des éléments du système de la démocratie représentative.

D. Compétences et poids du Parlement européen

En 1979, le Parlement européen était un organe purement consultatif. Aujourd'hui, grâce au traité d'Amsterdam, la procédure de codécision – selon laquelle le Parlement légifère avec le Conseil des ministres d'égal à égal – s'applique aujourd'hui à presque tous les domaines de l'élaboration des politiques de l'Union européenne. Sur le plan politique, il accorde ou non, sa confiance à la Commission européenne à l'occasion de

¹⁵ Op. Cit., Élodie Fazi and Jeremy Smith

¹⁶ Aussi appelé Conseil de l'Union européenne. Une des trois plus importantes institutions communautaires, y sont représentés les ministres des 27 États membres

¹⁷ Appelées règlements ou directives au niveau communautaire

son renouvellement qui a lieu tous les cinq ans. La ratification du traité de Lisbonne par les 27 États membres confèrerait encore plus de pouvoir aux parlementaires européens. Jo Leinen, député allemand socialiste¹⁸, président du comité des affaires constitutionnelles, salue le fait que « le Traité de Lisbonne place(ra) le Parlement européen, à quelques exceptions près, sur un pied d'égalité avec le Conseil en tant que législateur dans des domaines où il ne l'était pas jusqu'à présent, et notamment pour l'adoption du budget (où le PE obtiendra une parité totale), en politique agricole, et dans le domaine de la justice et des affaires intérieures¹⁹ ».

L'extension des compétences de l'Union européenne accroît l'impact national des lois votées par le Parlement européen. Actuellement, la plupart des nouvelles lois votées par les Parlements nationaux sont des applications ou transpositions de la législation communautaire. Selon les estimations, entre 60 et 80% de la législation nationale provient de règles convenues au niveau européen.

En plus des évolutions législatives, le Parlement gagne en assurance. L'exemple le plus probant remonte à 1999, quand le Parlement avait contraint la Commission Santer à démissionner. Plus récemment, en janvier 2009, en réaction au report par la Commission européenne de l'adoption du plan d'action européen sur la mobilité urbaine, les eurodéputés avaient élaboré un texte se substituant au plan initial. La validité juridique du texte est nulle, mais le symbole est fort : les députés du Parlement chercheront à conditionner la nomination du Commissaire aux Transports à la prise en compte de leur plan mobilité.

Malgré la prépondérance que conserve l'institution représentant l'intérêt des États membres, le Conseil des ministres, le Parlement européen, représentant de l'intérêt des citoyens, devient un contrepoids de plus en plus important dans la balance institutionnelle.

II. Freins à la participation aux élections européennes

Membres des institutions communautaires, chercheurs, société civile organisée au niveau européen, médias spécialisés sur l'Europe, tous cherchent à analyser et comprendre pourquoi de moins en moins d'électeurs européens se rendent aux urnes pour élire leur député européen.

¹⁸ Membre du parti politique européen PSE-DE

¹⁹ « Traité de Lisbonne: la commission des affaires constitutionnelles salue les pouvoirs renforcés des parlements nationaux » Service de Presse du Parlement européen, Direction des Médias, Directeur – Porte Parole : Jaume Duché – Guillot, REF. : 20090309IPR51313, P. 2, publié le 10.03.2009.

[http://www.europarl.europa.eu/pdfs/news/expert/infopress/20090309IPR51313/20090309IPR51313_fr.pdf]

Les eurodéputés, inquiets de la perte de légitimité qui s'en suit, ont souhaité commanditer un sondage, appelé dans le jargon « Eurobaromètre »²⁰, afin de révéler les tendances de l'opinion des électeurs des 27 pays membres de l'Union européenne concernant les élections parlementaires européennes 2009. Le sondage a été réalisé un an avant leur tenue, entre le 25 mars et le 4 mai 2008 et apporte des clefs de compréhension de taille. Le Service Presse du Parlement européen a aussi mené sa propre enquête et interroge régulièrement les eurodéputés pour tenter de comprendre les grilles de lecture des populations des 27 Etats membres.

D'autres acteurs de l'Europe s'intéressent à la question et ont mis en place à l'occasion des élections européennes des groupes de travail ou ont renforcé leur équipe afin de pouvoir mieux comprendre l'influence d'un certain nombre de facteurs. La communauté scientifique a, par exemple, mis sur pied au niveau européen une plateforme d'études sur les élections européennes²¹ et plus spécialement en rapport avec la participation et les comportements électoraux pour les élections parlementaires européennes. Les membres de cette plateforme considèrent que les études permettent de prendre en compte plus de composants que les sondages post-élections sur un échantillon représentatif de l'électorat tels que les manifestes des partis, les informations véhiculées par les médias ou encore les interviews de candidats et députés en poste. Les think tanks qui ont pour champ d'action les politiques européennes ont aussi créé des newsletters ou sites Internet spécial élections.

Les raisons invoquées pour expliquer la faible participation électorale sont multidimensionnelles. Elles relèvent aussi bien du système politique et électoral de l'Union européenne que des relations que les citoyens entretiennent avec la politique en général. Le présent working paper ne s'intéressera pas aux circonstances involontaires telles que les barrières législatives ou la transposition incomplète de directives communautaires qui, par exemple, rendent le vote plus difficile²² pour les Européens qui résident dans un autre Etat membre que celui dont ils sont originaires ou aux circonstances individuelles (congé, déplacements)²³.

²⁰ L'Eurobaromètre a été confié à TNS Opinion qui s'est spécialisé dans la coordination d'enquêtes d'opinion internationales, [<http://www.tns-opinion.com/tns-opinion/>]

²¹The European Election Studies (EES). Les membres de cette plateforme s'intéressent aussi à l'évolution de la communauté politique européenne et de la sphère publique avec les perceptions des citoyens et leurs préférences concernant le régime politique et leurs évaluations des performances politiques européennes. [<http://www.ees-homepage.net/>] L'étude PIREDEU, 7ème programme cadre pour la recherche et le développement, permet à un large groupe de chercheurs de préparer les élections de 2009.

²² Pour plus d'informations à ce sujet, lire le rapport Duff, Draft Report on a proposal for a modification of the Act concerning the election of the Members of the European Parliament by direct universal suffrage of 20 September 1976 (2007/2207(INI) – Committee on Constitutional Affairs – Rapporteur : Andrew Duff

²³ Dans certains pays, les élections sont, par exemple, tenues un jour travaillé. Pour certains pays scandinaves, les élections ont lieu alors que les vacances estivales ont déjà débuté.

A. Déterminants sociodémographiques

Avant de s'intéresser aux différentes raisons invoquées par les citoyens de l'UE, il convient de prendre en compte certaines données transversales et partagées par les 27 populations nationales de l'UE. Les résultats des Eurobaromètres conduits pour le Parlement européen révèlent des constantes sociodémographiques. Les conclusions générales s'appliquent également à toutes les couches de la population mais les réponses varient selon certaines caractéristiques des répondants telles que le sexe, l'âge, le niveau d'éducation ainsi que selon certains autres types indicateurs, comme leur attitude face à l'Union européenne et leur orientation politique.

Ainsi, la connaissance et le niveau d'information sont traditionnellement meilleurs pour les hommes, les personnes ayant poursuivi leurs études le plus longtemps, les cadres et les travailleurs indépendants. L'âge a aussi une influence sur les réponses, les répondants les plus jeunes (15–24) connaissent, par exemple, moins bien la date des élections.

Une opinion positive et optimiste de l'Union européenne dans son ensemble augmente l'intérêt pour les élections. Sur ce dernier point, il est assez probable que l'"europhilie" induit une plus grande sensibilité sur tout ce qui touche à l'Union européenne et par conséquent une plus grande attention portée aux informations sur le Parlement. Par contre, le positionnement politique des répondants ne semble pas déterminant dans le choix d'aller voter ou non.

Il faut aussi rappeler que certains États ont une culture démocratique plus ancrée, ainsi le Luxembourg où le vote est obligatoire obtient souvent les résultats les plus élevés en termes d'intérêt pour les élections. Le Royaume-Uni, traditionnellement eurosceptique, enregistre souvent les résultats les plus bas.

B. Méfiance généralisée du politique

L'analyse des résultats de l'Eurobaromètre révèle que c'est bien souvent le système démocratique tout entier qui est remis en question et non pas les élections parlementaires européennes. Ainsi, 46% des répondants ne sont pas intéressés par la politique et les élections en général. Ce n'est donc pas le système politique européen qui est mis en cause mais plutôt la politique en général. 24% d'entre eux déclarent d'ailleurs ne plus jamais voter.

L'attitude des députés, eux-mêmes, n'est souvent pas exemplaire car, dans certains pays, la fonction de parlementaire européen est vue comme un poste de repêchage en

cas de non-obtention d'un mandat au niveau national. Des candidats « attrape-voix » sont inscrits sur les listes électorales et sont remplacés avant la fin de leur mandat. 120 des 785 membres actuels du Parlement européen ont démissionné avant la fin de leur mandat, le plus souvent pour entrer en fonction dans leur gouvernement ou leur Parlement nationaux²⁴.

Jo Leinen critique les hommes politiques qui se font élire à Bruxelles alors qu'ils n'ont aucun intérêt pour la pratique des politiques européennes et fait référence à la ministre française de la Justice, Rachida Dati, poussée par le Président Nicolas Sarkozy à mener campagne pour les élections de juin²⁵.

C. Inertie

Certains citoyens européens ne se rendent pas aux urnes parce qu'ils ne voient pas les conséquences directes en terme de partage des pouvoirs au niveau européen. Face à 375 millions de citoyens appelés aux urnes, sa propre voix apparaît comme un 'grain de sable' dans le désert. En effet, même l'Allemagne, le plus grand pays de l'UE avec 99 sièges sur 785, n'a qu'une influence limitée. La situation est évidemment pire pour les plus petits pays comme le Luxembourg (six eurodéputés) ou Malte (cinq). Avec 78 eurodéputés, même un grand pays comme la France a longtemps déploré sa perte d'influence dans l'UE. Pour Miroslav Mikolášik, membre du parti conservateur européen, le problème est que « le peuple slovaque a eu du mal à croire que seulement 14 députés de leur pays parviendraient réellement à les représenter à une plus grande échelle ».²⁶

De plus, pour la campagne 2009, l'incertitude concernant le destin du traité de Lisbonne représente un obstacle car elle empêche les partis politiques européens de présenter précisément à leur électorat les pouvoirs dont le Parlement nouvellement constitué disposera. Ils ne pourront pas prétendre que la grande compétition électorale aura pour résultat la nomination du nouveau président de la Commission. Le fait qu'aucun grand parti ne soutienne officiellement un candidat pour les hautes fonctions européennes comme celle de président de la Commission renforce l'impression selon laquelle les élections européennes importent peu.

²⁴ Taux de démission des eurodéputés : un think tank tire la sonnette d'alarme, 18 mars 2009

[<http://www.euractiv.com/fr/elections-ue/taux-de-mission-eurodeputes-think-tank-tire-sonnette-alarme/article-180404>]

²⁵ National laws hamstring EU elections, MEP says, Honor Mahony, 18.03.2009, 17:30 CET,

[<http://euobserver.com/883/27796>]

²⁶ « Elections européennes : Combien d'électeurs en 2009 ? » Service de Presse du Parlement européen, Direction des Médias, Directeur - Porte Parole : Jaume Duché - Guillot, REF. : 20081201STO43289, P. 1, disponible en ligne (site visité le 27.10.2009) [http://www.euoparl.europa.eu/pdfs/news/public/story/20081201STO43289/20081201STO43289_fr.pdf]

D. Manque d'informations

L'absence d'informations fondamentales concernant le Parlement européen et les élections est préoccupante. D'après le sondage de l'Eurobaromètre, une grande partie des citoyens de l'UE considère que le Parlement européen joue un rôle de plus en plus important au sein de l'Union, mais la majorité d'entre eux admet également qu'ils ne sont pas bien informés de son rôle et de ses fonctions. À titre d'exemple, 73 % des individus interrogés reconnaissent qu'ils sont assez peu voire très mal informés des activités du Parlement. À peine 10 % des personnes sondées savaient que les prochaines élections auront lieu en 2009.

La Pologne a eu très peu de votants en 2004 (21%), se classant ainsi en deuxième position, juste après la Slovaquie. Mieczyslaw Jonowski²⁷ déclare que « mis à part le manque de connaissances des 'structures européennes' » c'est surtout le « manque de sensibilisation quant au rôle du Parlement européen qui devrait être tenu pour responsable²⁸ ».

1. Absence de coordination institutionnelle

Les trois grandes institutions (Commission, Parlement et Conseil) ne coordonnaient pas, jusqu'à présent, leurs canaux de diffusion respectifs²⁹. Ainsi par exemple, en 2008, le Parlement européen et la Commission ont organisé la même conférence sur le changement climatique la même semaine, dans le même pays avec les mêmes équipes organisatrices sans avoir connaissance de l'initiative de l'autre institution. Concernant le sujet de cette étude, les élections européennes, la communication relevait presque exclusivement de la responsabilité du Parlement européen.

On note déjà une plus grande cohérence de la communication via Internet grâce à un portail unique. 'Europa', après avoir été le portail de la Commission, est, aujourd'hui, le portail de toutes les institutions de l'Union européenne. Ce site est constitué d'innombrables liens qui dirigent vers les portails des différentes institutions qui fonctionnent comme autant de sous-sites indépendants. Il serait illusoire de se satisfaire de cette meilleure collaboration 'online' des institutions. En effet, 'Europa' est seulement visité quotidiennement par près de 0.1% de la population européenne. Si le site tente d'atteindre l'ensemble de la population, il reste un outil utilisé par un public d'initiés : juristes, universitaires, journalistes, étudiants... déjà sensibilisés à l'enjeu électoral.

²⁷ Eurodéputé polonais, membre du Groupe Union pour l'Europe des Nations – UEN

²⁸Jaume Duche – Guillot, op. cit.

²⁹ Voir le site [<http://www.lacomeuropeenne.fr>]

Quant aux brochures et autres outils de communication papier des institutions européennes, chacune imprime ses propres brochures et les relais de diffusion au niveau national sont distincts dans les 27 États membres. Les représentations de la Commission et du Parlement européens sont établies dans des quartiers ou des villes différentes, loin des zones rurales.

Cet état de fait ne contribue pas à amplifier les informations communiquées par les institutions européennes et pourrait même participer à un brouillage de l'information. La communication institutionnelle n'atteint que difficilement les publics non organisés, décentralisés (zones rurales) et peu éduqués notamment parce qu'elle ne dispose pas des moyens suffisants pour bénéficier d'espaces « publicitaires » dans la presse écrite, télévisée ou radiodiffusée locale et nationale.

2. Couverture médiatique par les médias nationaux incomplète

Les rubriques consacrées à l'Europe dans la presse écrite nationale généraliste sont courtes et peu visibles. Les journaux les plus lus par les Européens n'ont parfois pas de rubriques 'Europe'. Les journaux télévisés les plus populaires, principale source d'informations des citoyens européens, ne consacrent pas suffisamment de temps d'antenne aux questions européennes.

En 2004, la Slovaquie a connu le plus faible taux de participation (17%). D'après Mme Zita Pleštinová³⁰, ce qui a détourné les citoyens slovaques des urnes c'était « le manque d'informations dans les médias nationaux sur les problématiques européennes³¹ ».

Cees Van der Eijk, professeur de sciences sociales à l'Université de Nottingham au Royaume-Uni, affirme, au vu des études menées par le European Election Studies (EES), que les médias accordent très peu d'attention aux élections européennes³². Selon lui, une partie du problème réside dans le fait que les hommes politiques ou fonctionnaires européens sont en général assez peu médiatisés. De plus, à force de prédire un taux de participation faible, les médias nationaux contribuent à ce que la prédiction se réalise.

En France, le député Michel Herbillon a rédigé un rapport consacré à la communication sur l'Europe en France³³, un mois après l'échec du référendum sur le traité constitutionnel. Dans la première partie du rapport, intitulé "La fracture européenne", il

³⁰ Eurodéputée slovaque, membre du Groupe du Parti populaire européen et des Démocrates européens – PE-DE

³¹ « Elections européennes : Combien d'électeurs en 2009 ? » Service de Presse du Parlement européen, Direction des Médias, Directeur – Porte Parole : Jaume Duché – Guillot, REF. : 20081201STO43289, P. 1, disponible en ligne (site visité le 27.10.2009) [http://www.europarl.europa.eu/pdfs/news/public/story/20081201STO43289/20081201STO43289_fr.pdf]

³² EurActiv.com 14/04/08. [<http://www.euractiv.com/fr/opinion/elections-ue-portent-question-europeenne/article-171598>]

³³ *La fracture européenne – Après le référendum du 29 mai 2005 : 40 propositions concrètes pour mieux informer les français sur l'Europe*, Rapport remis au Premier ministre Dominique de Villepin le 29 juin 2005 [<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/054000424/index.shtml>]

constate l'échec des actions menées en France en matière d'information et de communication sur l'Europe. Le rapport critique également le manque de pédagogie et de pertinence des campagnes d'information ainsi que le morcellement des structures d'information existantes.

Aussi bien les institutions communautaires que nationales peinent à atteindre le citoyen non organisé et éloigné des capitales. La campagne lancée par les institutions communautaires concentre encore une fois ses efforts sur les capitales européennes. Les institutions doivent identifier des relais qui permettent de sensibiliser tous les citoyens européens.

E. Compétences restreintes

Le système politique actuel de l'Union européenne ne permet pas de créer l'intérêt des citoyens européens. Ils attendent peu de l'Union européenne car, comme l'affirme le député européen Richard Corbett³⁴, ils ont compris qu'elle ne peut légiférer que dans certains domaines³⁵, ceux pour lesquels les institutions communautaires disposent d'une "compétence exclusive"³⁶. L'Union n'a pas de compétences concernant les questions qui préoccupent le plus les citoyens telles que les retraites, la sécurité sociale, les soins de santé... Dans ces domaines, l'Union ne peut que définir des indicateurs et objectifs communs grâce à la méthode ouverte de coordination. Or l'expérience a prouvé à de nombreuses reprises que seuls les domaines communautarisés permettent d'espérer une action efficace.

F. Plus petit dénominateur commun ou l'art du compromis à l'européenne

La diversité qui constitue les partis politiques européens oblige les rédacteurs des manifestes électoraux à manier l'euphémisme pour contenter les différentes sensibilités politiques au sein d'un groupe européen. Le PPE rencontre des difficultés à trouver un consensus parmi les 74 membres du parti sur des questions conflictuelles comme l'adhésion de la Turquie à l'UE ou la réforme du budget de l'Union. En conséquence, les programmes des groupes et des partis politiques européens sont généralement étendus afin de répondre aux sensibilités particulières des adhérents aux différents partis politiques. D'où l'absence d'une lutte de pouvoirs définie entre des parties qui manquent en outre de programmes et d'objectifs précis. L'absence de luttes de pouvoirs précises, à son tour, détourne l'intérêt des médias par rapport aux élections. Un

³⁴ Propos tenus lors de la conférence du 26 novembre 2008 organisé par TEPSA sur l'élection du Parlement européen [http://www.tepsa.eu/docs/TEPSA_EP%20elections.pdf]

³⁵ Les domaines qui appartiennent au premier pilier.

³⁶ Comme par exemple, la monnaie, la politique commerciale commune, l'union douanière, la concurrence et le marché intérieur, la pêche etc.

exemple bien connu de cette apathie : lors des élections européennes de 1999 au Royaume-Uni, 11 millions d'électeurs s'étaient rendus aux urnes, alors que quelques années plus tard, 23 millions de personnes votaient pour l'émission télévisée « Big Brother ».

G. Découpage des circonscriptions électorales

Les députés sont élus au suffrage universel direct selon des modes de scrutin propres à chacun des États. Le scrutin se déroule soit dans le cadre de circonscriptions régionales ou interrégionales (Belgique, Italie, Royaume-Uni, Irlande, France), soit au niveau d'une seule circonscription nationale (Danemark, Espagne, Luxembourg, Autriche, Finlande, Grèce, Pays-Bas, Portugal, Suède), soit encore dans le cadre d'un système mixte, comme en Allemagne, où les candidats peuvent se présenter à l'échelon d'une ou plusieurs régions (Länder) ou à l'échelon national. Les électeurs connaissent mal leur député européen et encore moins dans des pays où les circonscriptions électorales sont très larges et /ou unique tel qu'en Espagne où, pourtant, les identités régionales sont très fortes.

III. Quelles propositions pour enrayer la baisse de la participation ?

Face à cette problématique, les partisans de l'intégration européenne se mobilisent pour sensibiliser à l'importance des élections parlementaires européennes. Les institutions communautaires et la société civile organisée recommandent unanimement une modification de la stratégie de communication déployée pour les élections ainsi que du système électoral. Ils sont motivés par une raison commune : le renforcement de la dimension démocratique du système institutionnel de l'Union européenne c'est-à-dire du Parlement européen. En effet, une forte participation électorale aurait pour effet de modifier les rapports de force entre le Parlement d'un côté et la Commission et le Conseil des Ministres de l'autre et ainsi de donner plus de poids aux représentants des citoyens européens. Leurs intérêts divergent parfois. Les plateformes de coordination associatives européennes souhaiteraient réformer en profondeur le système institutionnel de l'UE pour permettre une réelle participation des citoyens au-delà de l'introduction d'un bulletin de vote tous les cinq ans.

A. Amélioration de la communication

1. Institutions communautaires

a. Le citoyen au cœur de la communication

La faible participation aux élections européennes de 2004 et un vote négatif lors de référendums sur un traité européen ont poussé les institutions à s'interroger sur la manière de se rapprocher des citoyens afin d'assurer la légitimité de leurs actions. En août 2004, la Commission européenne a doté un de ses commissaires d'une nouvelle attribution : la stratégie de communication. On peut lire sur le site Internet de Margot Wallström, vice-présidente de la Commission européenne chargée des relations institutionnelles et de la stratégie de la communication : « Le président Barroso a créé cette fonction pour améliorer la façon dont nous faisons connaître l'Europe aux citoyens. (...) La nécessité de communiquer encore plus efficacement s'est fait particulièrement sentir au lendemain du rejet de la Constitution européenne par les Français et les Néerlandais. Nous avons donc élaboré une nouvelle approche de la communication européenne, qui place les citoyens au centre des politiques de l'Union³⁷ ». Peu après, Margot Wallström et la Commission lanceront le plan D pour 'Dialogue, Débat et Démocratie'³⁸. Le but de ces initiatives était de renforcer les contacts avec les citoyens, de rendre compréhensible le langage difficile de l'UE et d'illustrer l'impact des législations communautaires dans la vie quotidienne³⁹.

b. Coopération des trois institutions les plus puissantes

Le 22 octobre 2008, des représentants du Parlement européen, de la Commission européenne et du Conseil des Ministres ont, pour la première fois dans l'histoire de l'Union européenne, signé une déclaration politique en faveur d'une coopération interinstitutionnelle destinée à communiquer sur les priorités de l'UE⁴⁰. Cet accord a pour but de rechercher une solution efficace au problème démocratique majeur que constitue le déficit d'information des citoyens européens, mais a également une importance cruciale en cette période préélectorale. Alejo Vidal-Quadras, Vice-Président du Parlement européen, a déclaré: « Il faut informer plus, communiquer mieux si nous voulons que les citoyens européens s'intéressent davantage à l'Union européenne, qu'ils sachent ce qu'elle accomplit pour leur vie quotidienne. » Trois priorités ont été définies dans les crédits de communication des institutions européennes en 2009⁴¹ dont une concerne les élections européennes de juin 2009. Margot Wallström écrivait encore

³⁷ [http://ec.europa.eu/commission_barroso/wallstrom/personal/profile/index_fr.htm]

et [http://ec.europa.eu/commission_barroso/wallstrom/communicating/policy/index_fr.htm]

³⁸ Le 13 octobre 2005, la Commission européenne a lancé son Plan D, comme Démocratie, Dialogue et Débat, qui devait servir de base pour un débat sur l'avenir de l'Union européenne. Le Plan D cherchait à stimuler la communication et le débat sur les activités de l'UE en répondant à la nécessité d'être à l'écoute des attentes des citoyens.

[<http://europa.eu/scadplus/leg/fr/lvb/a30000.htm>]

³⁹ Pour plus d'infos, lire le Working paper de Pour la Solidarité, série : citoyenneté et démocratie participative, « les TIC au service de la politique de communication des institutions européennes », Cécile Sauvage, avril 2008

⁴⁰ [http://ec.europa.eu/dgs/communication/index_fr.htm] [http://ec.europa.eu/commission_barroso/wallstrom/index_fr.htm]

⁴¹ La lutte contre le changement climatique ; les élections européennes de juin 2009 ; les événements commémoratifs marquant la réunification de l'Europe (les 5 ans de l'élargissement de 2004 et les 20 ans de la chute du mur de Berlin).

récemment dans une lettre publique⁴² que « les institutions européennes ont décidé de travailler ensemble pour accroître la prise de conscience publique des élections et de l'impact que les résultats auront sur la vie quotidienne des citoyens ».

Les centres Europe Direct constituent un autre instrument de coopération interinstitutionnelle mais cette fois-ci entre la Commission européenne et les États membres. Ce sont des relais d'information de la Commission européenne, mis en place avec la collaboration des Ministères des Affaires étrangères des pays membres de l'UE, qui permettent une communication décentralisée, proche des citoyens européens sur l'Union européenne, les politiques et les programmes communautaires. Ils font le lien entre les diverses institutions de l'UE puisqu'ils doivent répondre à n'importe quelle question que se pose les citoyens. En 2003, le Parlement européen faisait, d'ailleurs, part de son intention d'utiliser activement Europe Direct comme centre d'information, dans la perspective des prochaines élections au Parlement européen.

c. Enjeux et résultats palpables

Pour les élections 2009, le Parlement européen a opté pour une nouvelle stratégie de communication : une seule campagne à l'échelle européenne et un seul mot d'ordre : le choix des électeurs affectera leur vie quotidienne. Les thèmes comme l'énergie, les carburants et le changement climatique, l'alimentation et l'agriculture, l'égalité des chances, les frontières et l'immigration, la standardisation, la sécurité, la protection des consommateurs, le budget et les marchés seront à l'agenda du prochain Parlement européen. Alejo Vidal-Quadras martèle : « Le seul message de cette campagne est relatif au choix. Elle n'a pas été conçue pour en appeler au devoir civique du citoyen, mais pour souligner que des choix politiques majeurs se posent à l'UE et qu'ils auront une incidence sur la vie des gens, que ces choix seront arrêtés au niveau européen où le premier rôle reviendra au Parlement pour en fixer les alternatives politiques. Et, les citoyens peuvent influencer sur la sélection de ces alternatives politiques en votant, lors des élections européennes, pour les candidats portant leurs préférences politiques⁴³ ».

Hans-Gert Pöttering, Président du Parlement européen, clame qu'« aujourd'hui, le Parlement européen est puissant et (que) les gens doivent savoir combien son rôle est décisif pour le futur de tous les Européens. Il en va de notre responsabilité de montrer

⁴² « Elections européennes : les télévisions nationales incitées à diffuser des messages politiques » 18.02.2009 [<http://www.euractiv.com/fr/elections-ue/elections-europeennes-televisions-nationales-incitees-diffuser-messages-politiques/article-179567>]

⁴³ «Le Parlement dévoile sa stratégie de communication pour les élections européennes (4 au 7 juin)» Alejo Vidal-Quadras, PPE-DE, ES, interviewé par le Service de Presse, Direction des Médias, Directeur - Porte Parole : Jaume Duché - Guillot, site Internet du Parlement Européen, REF. : 20090317IPR52051, P. 1 (site visité le 24.03.2009)

tous nos accomplissements et d'expliquer comment le Parlement européen utilise ses pouvoirs législatifs afin de simplifier la vie des citoyens⁴⁴ ».

La Vice-présidente du Parlement, Mechtild Rothe⁴⁵ affirme que « la question clé est de parler la langue des gens. Pas seulement en termes de langues officielles mais aussi en termes de sentiments et de différences politiques et culturelles d'un État membre à l'autre ».

Les institutions sont cette fois-ci au diapason car la Direction Générale de la communication de la Commission européenne avait devancé le Parlement dans cette tentative d'apporter des preuves tangibles aux citoyens européens. Elle a publié une rétrospective de l'année 2008, qui présente aux citoyens 10 résultats concrets apportés par l'UE⁴⁶. L'objectif de cette publication – selon l'éditorial de Margot Wallström – est de montrer que « l'UE élabore des politiques et des pratiques qui ont un impact direct sur notre manière de vivre » afin d'« illustrer comment l'UE fait la différence dans la vie de ses citoyens ».

d. Inclusion d'organismes privés dans la stratégie de communication institutionnelle

Certains diront que le Parlement européen 'sous-traite' la mission d'information sur les élections européennes, d'autres diront qu'il reconnaît ses limites et décide d'inclure plus de parties prenantes pour mieux remplir sa mission. Mi-2008, le Parlement a lancé un appel à propositions ouvert aux organisations non publiques⁴⁷. On pouvait y lire : « Si la DG Communication ne vise pas des projets qui se concentrent directement sur les élections, c'est néanmoins dans ce contexte que nous souhaitons sensibiliser au rôle joué par le Parlement européen et fournir des informations précises sur les questions revêtant un intérêt réel pour la population. Cette opportunité de financement vise spécifiquement les projets qui proposent des méthodes de communication nouvelles et intéressantes, qui attirent le public cible et génèrent de l'intérêt pour le sujet ». Le recours à d'autres canaux de communication plus proches spatialement mais aussi plus soucieux, conscients des préoccupations des citoyens permet certainement de mieux prévenir et informer les citoyens de l'échéance électorale à venir. En caractère gras, il est précisé que « le Parlement européen possède un bureau d'information dans la capitale de chaque État membre et a également cinq bureaux satellites. Ces bureaux seront

⁴⁴ "Aujourd'hui, le Parlement européen est puissant et a confiance en lui" – Interview d'Hans-Gert Pöttering, Président du Parlement européen, Institutions – 24-11-2008 – 12:42, Service de Presse, Direction des Médias, Directeur – Porte Parole : Jaume DUCHE – GUILLOT, Site Internet du Parlement Européen, REF. : 20081120STO42657, P. 1 (site visité le 27.01.2009) http://www.europarl.europa.eu/pdfs/news/public/story/20081120STO42657/20081120STO42657_fr.pdf

⁴⁵ Jaume DUCHE – GUILLOT, op. cit, Mechtild Rothe (PSE, DE) interviewé par le Service de Presse, Direction des Médias du Parlement européen, P.2

⁴⁶ <http://ec.europa.eu/publications/booklets/others/76/fr.pdf>

⁴⁷ [http://www.europarl.europa.eu/tenders/subventions_call_proposal_2009.htm]

impliqués étroitement et suivront les projets subventionnés par la DG Communication ». Conscient de l'éloignement des institutions bruxelloises et strasbourgeoises⁴⁸, le Parlement repose une partie de sa stratégie de communication sur ses bureaux décentralisés. Reste à trouver une manière d'évaluer si l'action d'organismes privés aura contribué ou non à augmenter l'intérêt pour les élections parlementaires européennes et partant de là, les taux de participation.

2. Institutions nationales

Le 24 mars 2009, les eurodéputés ont insisté sur la nécessité d'un plus grand engagement dans le processus de communication avec les citoyens de l'UE, en particulier dans le cadre des élections européennes à venir et sur l'importance d'introduire des cours de droit européen et d'histoire de l'Europe dans les programmes scolaires de tous les États membres, de façon à renforcer les valeurs européennes. L'éducation est une des nombreuses compétences nationales qui n'a pas été communautarisée et reste aux mains des États membres. C'est à eux que revient d'intégrer de nouveaux modules aux programmes scolaires afin de sensibiliser à la construction de la Communauté européenne et les institutions communautaires ne peuvent les y inciter qu'à coup de recommandations.

À titre d'illustration, le député français Michel Herbillon a présenté 40 propositions concrètes pour améliorer la communication française sur l'Europe⁴⁹. Certaines telle que l'idée d'un module européen pour la journée d'appel de préparation à la défense (JAPD) ont été reprises et mises en œuvre mais la plupart restent à convertir en actions concrètes.

La Commission a, elle, sollicité les télévisions publiques nationales. Le 17 mars 2009, Margot Wallström a demandé à l'Union Européenne de Radio-Télévision, la plus grande association de radiodiffuseurs nationaux au monde⁵⁰, de diffuser, sans contrepartie des charges commerciales habituelles, des messages politiquement neutres pour inciter les citoyens européens à se rendre aux urnes⁵¹ et notamment un spot publicitaire préparé par le Parlement européen. La Commission explique qu'elle ne peut pas se permettre de lancer une campagne publicitaire à l'échelle de l'Europe à ses frais, elle espère donc que les radiodiffuseurs publics le feront spontanément.

3. Partis politiques européens

⁴⁸ Le siège du Parlement européen est à Strasbourg mais les commissions se réunissent à Bruxelles. Les eurodéputés passent seulement quelques jours par mois à Strasbourg.

⁴⁹ Op.cit.

⁵⁰ [http://www.ebu.ch/fr/union/news/2009/tcm_6-64853.php]

⁵¹ Op.cit

La baisse des taux de participation et l'augmentation de l'apathie des électeurs continuent d'inquiéter sérieusement les organisations politiques constituées au niveau européen. Les partis politiques européens élaborent, pour la première fois, une véritable campagne pour les élections européennes. Chaque famille politique – les conservateurs, les socialistes, les libéraux, etc. – mènera des campagnes similaires sur des questions européennes dans chaque État membre et non les 125 partis politiques nationaux représentés au Parlement européen. De cette manière, les clivages entre partis politiques européens gagnent en visibilité auprès des électeurs et convaincront mieux que voter pour tel ou tel parti n'aura pas les mêmes conséquences.

Parmi les partis européens, le Parti vert européen (PVE) a été le plus loin vers cette approche européenne. Lors des élections de 2004, les Verts étaient la première famille politique à mener une campagne unique basée sur des supports écrits et des affiches communs⁵². Le Parti Socialiste européen (PSE) a choisi de polariser le débat sur les clivages politiques traditionnels gauche-droite. Poul Nyrup Rasmussen, le président du PSE, a récemment déclaré : « Nous voulons un programme qui offre non seulement un choix clair entre la gauche et la droite mais aussi qui aura été rédigé à travers un processus de consultation et de débat. Nous voulons démontrer que les sociaux-démocrates ont une vision politique différente de celle des conservateurs et que nous faisons de la politique autrement aussi ». Le manifeste est le résultat d'un long processus de consultation des militants à travers toute l'Europe. Un tel exercice permettra d'impliquer plus les citoyens en leur présentant un programme européen clairement identifiable ainsi qu'un slogan qu'ils pourront retenir. La campagne du Parti populaire européen (PPE) cherche à combler le fossé entre les institutions européennes et l'opinion publique en ciblant les véritables questions et problèmes auxquels sont confrontés les citoyens, comme le changement climatique, l'évolution démographique, garantir une Europe plus prospère et plus sûre pour tous et le rôle de l'Europe dans le monde.

4. Société civile organisée

La société civile organisée, prestataire de services non lucratifs à l'attention d'un grand nombre de citoyens européens éloignés de la sphère politique, peut jouer un rôle majeur dans la sensibilisation des citoyens aux élections. Les ONG d'envergure locale, nationale ou européenne peuvent développer de nouveaux outils de mobilisation et contribuer à déterminer les sujets qui feront débat. Pierre Mairesse, Directeur de la DG Éducation, Culture et Audiovisuel de la Commission européenne, a reconnu⁵³ la

⁵² « *Electing the European Parliament* », Compte-rendu de la conférence organisée par TEPSA – Trans European Policy Studies Association, le 26 Novembre 2008, Bruxelles

⁵³ Propos tenus dans le cadre du « Dialogue structuré entre les unités Jeunesse, Sport et Citoyenneté de la Direction-Générale de l'Éducation et de la Culture de la Commission européenne et les organisations de la société civile européenne », réunion du Groupe de la Citoyenneté Européenne Active le 3 Octobre 2008

nécessité d'une communication directe entre les institutions et les citoyens avec l'aide de la société civile.

La plupart des actions entreprises par la société civile organisée sont destinées principalement aux jeunes Européens, ils sont en effet, comme vu ci-dessus, parmi les plus touchés par l'apathie politique, 54% se sont abstenus de voter en 2004 contre 43% toutes tranches d'âge confondues.

Citons à titre d'exemple, trois projets montés par la société civile organisée.

Café Babel International⁵⁴ a lancé un site Internet intitulé EUdebate2009⁵⁵. Un manifeste pour un débat européen sur les Européennes de juin 2009 accompagne le site, il énonce concrètement les sujets qui doivent être débattus par tous : rôle de l'Europe dans la crise financière mondiale, hausse du coût de la vie insoutenable pour nombre de ménages européens, action commune au niveau européen et mondial contre le réchauffement climatique, vieillissement de la population européenne, immigration et temps de travail hebdomadaire. Le site permet de publier une tribune pour proposer des actions et réformes, d'ouvrir un blog de campagne pour suivre le débat électoral européen, de réagir dans les forums ainsi que de signaler les meilleures initiatives nationales qui donnent du piquant à la campagne

Le Mouvement Européen et l'Association des États Généraux des Étudiants d'Europe⁵⁶ ont lancé à l'attention des jeunes Européens la campagne Y Vote 2009⁵⁷. Ont été choisies pour la campagne, les questions politiques qui influencent le quotidien personnel et professionnel ainsi que les perspectives d'avenir des jeunes (éducation, emploi, mobilité, modèle social européen) mais aussi le contexte politique, économique, social et culturel dans lequel ils vivent et souhaiteraient vivre (citoyenneté, multiculturalisme, créativité, Europe et le monde, migrations). Cette campagne a pour but de montrer aux jeunes qui voteront pour la première fois qu'en se prononçant pour un candidat ou un parti, ils peuvent prendre position sur ces questions qui les concernent.

Le EU Civil Society Contact Group⁵⁸ a développé avec ses membres une boîte à outil pour la campagne électorale⁵⁹ afin d'aider les associations et groupes de citoyens à

⁵⁴ Cafebabel.com, premier magazine européen d'actualité en 7 langues, espace d'expression de la société civile et de la première génération d'Européens mobiles et connectés à Internet. Cafebabel.com innove dans le domaine du journalisme participatif, en offrant à tous, la possibilité de s'exprimer dans sa langue maternelle.

⁵⁵ [<http://www.eudebate2009.eu/fre/>]

⁵⁶ AEGEE <http://www.karl.aegge.org/>

⁵⁷ <http://yvote2009.blogactiv.eu/>

⁵⁸ <http://www.act4europe.org/> Le Groupe de Contact de la Société Civile de l'UE est une alliance informelle de 8 plateformes européennes sectorielles (développement, environnement, culture, santé, social, droits fondamentaux, genre et éducation tout au long de la vie), créée afin d'aborder conjointement des thèmes transversaux concernant les différents secteurs. La mission

sensibiliser au niveau local et à entamer un dialogue avec les candidats. La société civile organisée peut montrer aux électeurs que leur vote a de l'importance en les poussant à choisir l'Europe qu'ils souhaitent pour le futur et à déterminer en fonction le candidat qui mènera à mieux la tâche. Les différentes fiches-actions portent sur les raisons du vote, la manière de s'engager, les attentes envers les futurs parlementaires européens ainsi que sur le rôle du Parlement.

B. Réforme du système électoral

1. Acquis récents

Un certain nombre d'améliorations structurelles a déjà été obtenu : uniformisation des élections dans chaque pays avec la généralisation de la représentation proportionnelle dans tous les États membres, l'interdiction du double mandat⁶⁰, la création du statut des partis politiques européens en 2004 et des fondations politiques en 2008. De plus, la Commission a élargi le droit de vote⁶¹ aux Européens résidant dans un pays membre dont ils ne sont pas originaires.

Depuis 2008, les partis européens ont le droit de mener campagne en leur propre nom et non au nom de 27 partis nationaux. Cet instrument permettra incontestablement d'augmenter la visibilité de ces partis. La question de la conduite et du financement des campagnes pour les élections parlementaires européennes avait déjà été soulevée par le député européen, Karl de Gucht, inquiet par la baisse de la participation aux élections de 1984 et 1989.

2. Réformes proposées par le rapport Duff

Le député britannique, Andrew Duff, membre de la Commission des affaires constitutionnelles, considère que le Parlement doit encore faire plus concernant la réforme électorale⁶². Il est le rapporteur de la proposition de modification de l'acte réglant la procédure d'élection du Parlement⁶³. Ce rapport reprend beaucoup des

principale du CSCG est d'encourager et de promouvoir un dialogue civil transparent et structuré qui soit accessible, juste, respectueux de l'autonomie des ONG.

⁵⁹ <http://www.act4europe.org/code/en/materials.asp?Page=262&menuPage=262> (actuellement en anglais, disponible en 15 langues à la mi-avril 2009)

⁶⁰ Révision de l'acte de 1976 par le Conseil de l'UE en 2002, par ex. être député d'une chambre nationale et du Parlement européen simultanément ;

⁶¹ Révision de la directive 93/109 qui détaille les conditions pour l'exercice du droit de vote et pour être candidat à l'élection au PE pour les citoyens résidant dans un État membre dont ils n'ont pas la nationalité.

⁶² Parliament Magazine, 16 Février 2009, News Analysis, "Uncertainty over the Lisbon treaty will make this year's European elections more confusing than usual, says Andrew Duff".

⁶³ Draft Report on a proposal for a modification of the Act concerning the election of the Members of the European Parliament by direct universal suffrage of 20 September 1976 (2007/2207(INI) – Committee on Constitutional Affairs – Rapporteur : Andrew Duff

propositions d'amendements introduites par les rapporteurs précédents⁶⁴ sur la procédure électorale. Il est pour l'instant en suspend jusqu'à ce que le prochain Parlement soit constitué. Parmi les multiples propositions, on retiendra les listes semi-ouvertes, le redécoupage des circonscriptions électorales et la constitution d'une liste européenne.

Nombreux sont les détracteurs des listes fermées qui ne permettent que de voter pour un parti, la Commission des affaires constitutionnelles du Parlement européen, partage cet avis. Le vote préférentiel sur des listes mi-ouvertes⁶⁵ permet de voter pour une personne sur la liste d'un parti et ainsi de modifier l'ordre de cette liste. Il permet la personnalisation des élections et par conséquent stimule la participation.

Andrew Duff propose de redécouper les circonscriptions électorales. Il veut rendre obligatoire l'établissement de circonscriptions territoriales dans les États membres les plus peuplés et au moins dans ceux de plus de 20 millions d'habitants. Plus les circonscriptions sont petites, plus le niveau d'engagement des électeurs est grand. Elles sont en effet, en France, par exemple, trop grandes pour permettre à un député français d'être proche de ses citoyens surtout si l'on compare la taille des cantons, territoire d'un député français. Il propose aussi de permettre la création de circonscriptions pour les communautés linguistiques spécifiques afin qu'elles soient représentées par un candidat qui défendra cette particularité.

Une des propositions les plus originales est celle des listes européennes c'est-à-dire que candidats élus par les 375 millions d'électeurs et non seulement par les électeurs d'une circonscription. Dans 15 des 27 pays membres de l'UE, les listes électorales sont constituées par les partis politiques au niveau national. Des listes européennes permettraient de renforcer le sentiment d'appartenance à une même communauté d'esprit. À l'exemple du parti des Verts européens qui mènera une campagne avec des propositions uniques dans tous les pays de l'Union européenne où ils sont représentés.

3. Détermination du président de la Commission par la majorité parlementaire

Le traité de Maastricht introduisit l'article 138a qui établit que « Les partis politiques au niveau européen (...) contribuent à la formation d'une conscience européenne et à l'expression de la volonté politique des citoyens de l'Union ». Or l'une des critiques récurrentes vis-à-vis des élections européennes est leur manque de visibilité, puisqu'aucun candidat ne postule officiellement, à la veille des élections, pour les plus

⁶⁴ Par exemple, Georgios Anastassopoulos en 1997.

⁶⁵ Les listes complètement ouvertes permettent de voter pour plusieurs personnes sans prendre en considération le parti auquel elles adhèrent.

hautes fonctions de l'UE, comme celle de président de la Commission. Si les partis politiques devaient nommer leurs candidats plus tôt, les élections en seraient personnalisées et susciteraient l'intérêt des électeurs et des médias, comme l'affirment les partisans d'une UE plus intégrée. Les partis européens pourraient faire campagne derrière un candidat qui serait élu président de la Commission si le parti en question remporte les pourcentages les plus élevés.

Mais une telle mesure est encore loin d'aboutir. Durant la dernière campagne électorale de 2004, le PPE-DE de centre droit avait mentionné cinq personnalités qu'il aurait pu soutenir pour prendre la tête de la Commission. Après leur victoire, néanmoins, les dirigeants du PPE-DE n'ont pas réussi à s'accorder pour désigner Chris Patten ou Guy Verhofstadt comme leur premier choix. Au lieu de cela, c'est l'ancien Premier ministre portugais, José Manuel Durão Barroso, qui a émergé comme le candidat du compromis.

C. Introduction d'espaces de démocratie participative

La démocratie participative en tant que complément du système représentatif ou technocratique communautaire est réclamée par la plupart des organisations de la société civile actives au niveau européen. La démocratie participative est intégrée au corpus de principes des institutions communautaires par l'intermédiaire de l'article 8 du traité de Lisbonne. L'incertitude relative à la ratification de ce traité ne garantit pas, pour l'instant, de fondements juridiques à ce concept. Patrick Viveret⁶⁶ affirme qu'une représentation, au sens précis du terme, ne peut pleinement fonctionner que s'il y a matière à représenter. Cela suppose une présence active des citoyens qui donnent un mandat à leurs représentants, débattent de son contenu, en évaluent les résultats et peuvent en modifier les termes. Il a identifié trois composantes essentielles d'un processus démocratique de qualité, à savoir : la participation, la délibération et la représentation.

Pour le philosophe Cornélius Castoriadis, « Plus les individus s'aperçoivent dans leur expérience réelle que leur existence quotidienne dépend de manière cruciale de leur participation active à l'exercice du pouvoir, plus ils auront tendance à participer à cet exercice. À l'inverse, toute tentative de transférer une 'partie' de ce pouvoir à d'autres instances (parlement, parti, etc.) ne peut que favoriser le mouvement contraire vers une moindre participation, le déclin de l'intérêt pour les affaires de la communauté et, pour finir, l'apathie⁶⁷ ». La démocratie représentative ou délégative doit toujours être complétée par des instances de participation citoyenne afin d'éviter que la délégation

⁶⁶ Conseiller référendaire à la Cour des comptes française, philosophe et essayiste altermondialiste, dans *Le Monde diplomatique*, Mai 2000

⁶⁷ Cornélius Castoriadis, *Le contenu du socialisme*, éd 10/18

irrévocable de pouvoir à des représentants pendant 5 ans ne conduise à une apathie politique des citoyens.

Une des réformes proposées par les partisans de la démocratie participative est, par exemple, l'ouverture du monopole d'initiative législative de la Commission à la société civile ou la mise en place d'une charte instituant des règles pour le dialogue dit 'civil' c'est-à-dire entre institutions communautaires et les organisations de la société civile. L'objectif étant de garantir que ces dernières seront consultées lorsque des décisions peuvent les affecter et de multiplier les possibilités pour la société civile de pouvoir faire remonter jusqu'au niveau des institutions communautaires les préoccupations des usagers, bénéficiaires, habitants... qu'elles représentent et de s'assurer qu'ils soient entendus.

Conclusion

Comme le fait remarquer à juste titre le député européen Richard Corbett, ce qui est inquiétant ce n'est pas le faible taux de participation aux élections européennes étant donné qu'à cet échelon les décisions prises ne solutionnent pas les problèmes qui préoccupent le plus les citoyens européens. Le plus inquiétant, donc, c'est la baisse constatée dans les 27 pays membres de l'UE du taux de participation par rapport aux élections précédentes. Soyons prudents dans l'interprétation des résultats des scrutins et prenons en compte tous les facteurs qui entrent en jeu dans la décision d'aller voter ou non. En dépit de l'importance grandissante du Parlement, n'oublions pas, par exemple, que le Conseil des Ministres, émanation des Etats nationaux, reste l'institution communautaire qui pèse le plus dans la prise de décision et ce malgré son éloignement de la société civile⁶⁸.

Néanmoins, le Parlement européen demeure l'institution dans laquelle les Européens ont le plus confiance⁶⁹. Espérons que la mobilisation plus unifiée que lors des élections précédentes des acteurs institutionnels, partis politiques européens compris, et de la société civile organisée et la visibilité accrue des résultats concrets de plusieurs décennies d'intégration européenne, permettront d'enrayer la tendance à la baisse.

Les meilleures stratégies de communication électorale seront inefficaces tant que les hommes politiques nationaux et européens recourront à la démagogie et non à la pédagogie, tant que des financements structurels ne seront pas intégrés à la

⁶⁸ Etude du EU Civil Society Contact Group [http://www.act4europe.org/code/en/actions.asp?id_events=138] [<http://act4europe.horus.be/module/FileLib/Draft%20report%20How%20to%20improve%20NGO%20Council%20relations.pdf>]

⁶⁹ 52% des Européens lui font confiance, Eurobaromètre Spécial 299/Vague 69.2 - TNS Opinion & Social Les élections européennes de 2009 - rapport - sondage commandité par le Parlement européen - Septembre 2008

programmation budgétaire pour informer les citoyens des compétences communautaires, du pouvoir des Etats membres dans les prises de décision communautaires ainsi que des bénéfices apportés par la Communauté européenne depuis plus de cinquante ans au continent européen.

Enfin, le système politique communautaire doit, à tout prix, créer des espaces pérennes de consultation et tenir compte des avis exprimés par les citoyens pour que ceux-ci se sentent entendus et mesurent leur rôle en tant que citoyen européen dans la grande architecture institutionnelle. Seulement de cette manière, nous éviterons que le peu de légitimité démocratique, conféré jusqu'ici par les élections parlementaires européennes, ne soit perdu à cause d'une abstention massive.

Retrouvez les autres publications de la série Citoyenneté et actualités de PLS sur notre site Internet : www.pourlasolidarite.eu et inscrivez-vous à la newsletter participation citoyenne que nous publions trois fois par an : info@pourlasolidarite.eu