



Contre-jour

Mais oui : les électeurs européens construisent l'union politique

par Federico Rampini

Les élections européennes des 10 et 13 juin se sont déroulées dans des circonstances exceptionnelles, apparemment favorables à une mobilisation des électorats et à un débat transnational sur les enjeux de l'intégration politique et économique. La monnaie unique, née depuis six mois à peine, avait perdu 12 % de sa valeur par rapport au dollar. La guerre du Kosovo venait de se terminer. Le traité d'Amsterdam, entré en vigueur le 1^{er} mai, donnait des pouvoirs accrus au Parlement que l'on allait élire. La démission de la Commission européenne présidée par Jacques Santer avait posé ouvertement la question du renouveau de cette institution. Enfin, le scandale de la dioxine dans les produits alimentaires belges avait troublé des millions de consommateurs européens à quelques jours des élections.

Pourtant, le 14 juin, les commentaires étaient très négatifs : les médias européens parlaient d'occasion ratée, d'élections inutiles ou même néfastes pour la suite du processus de construction politique de l'Union. Ces analyses soulignaient surtout le taux d'abstention record (51 % en moyenne contre 43,2 % en 1994), ainsi que le caractère étroitement national et peu ambitieux des campagnes électorales.

Au surplus, les résultats ne permettaient guère de discerner des tendances générales de l'opinion au niveau européen : dans certains pays (Allemagne, Royaume-Uni, Italie, Belgique), les partis au pouvoir avaient été sévèrement sanctionnés, ce qui ne s'était produit ni en France ni en Espagne. D'aucuns ont certes interprété les résultats comme une défaite cuisante de la « troisième voie » en arguant du fait que les socialistes français étaient épargnés par la déroute qui frappait les gauches les plus libérales (le New Labour, le SPD allemand et le PDS italien). Mais il est peu probable que la déclaration commune signée par Tony Blair et Gerhard Schröder quelques jours seulement avant les élections ait suffi à assimiler, aux yeux des Allemands, leur Chancelier au Premier ministre britannique. De plus, l'idée d'un désaveu de l'opinion de gauche vis-à-vis du social-libéralisme ne correspond

pas aux directions des flux électoraux : Gerhard Schröder et Massimo D'Alema ont pâti de la défection de leurs électeurs modérés, et les partis plus radicaux (Verts) ou d'extrême gauche (communistes) n'ont pas profité du déclin social-démocrate et ont même été sanctionnés lourdement à leur tour en Allemagne et en Italie.

Le seul résultat qui semblait unir à l'échelle européenne des scénarios nationaux différents et fragmentés était la montée en puissance des formations politiques de centre-droit regroupées dans le Parti populaire européen (PPE). Sous l'impulsion de ses deux leaders reconnus, l'ancien Chancelier chrétien-démocrate allemand Helmut Kohl et le Premier ministre populaire espagnol José Maria Aznar, le PPE est devenu le premier parti du Parlement européen, dépassant les socialistes (PSE). C'était la première fois que la gauche était surpassée depuis l'instauration du suffrage universel pour l'élection de cette instance, il y a vingt ans (10 juin 1979).

Le taux d'abstention élevé a souvent été interprété comme une sorte de péché originel du nouveau Parlement, affaibli dès sa naissance par un déficit de légitimité démocratique. Cette faiblesse congénitale est supposée encourager les grands États membres – notamment l'Allemagne, la France et le Royaume-Uni – à persévérer dans leur orthodoxie souverainiste, c'est-à-dire dans la voie intergouvernementale vers l'intégration qui relègue les institutions communautaires (Commission et Parlement) dans un rôle subalterne. Il s'ensuivrait un ralentissement, voire un blocage du processus d'union politique. Les dirigeants européens ne se sentiraient pas poussés à accélérer les réformes des institutions – ces réformes pourtant indispensables pour que l'Union puisse accueillir de nouveaux membres tout en renforçant sa cohésion et son efficacité : généralisation du vote majoritaire dans le Conseil européen ou encore réduction du nombre des commissaires. Quant à la nomination de « Monsieur PESC » (l'Espagnol Javier Solana), on relève qu'elle n'a pas été accompagnée d'un mandat des électeurs pour définir une identité forte de l'Europe en matière de défense et de politique étrangère.

À ce constat d'échec démocratique s'ajouterait – toujours selon la plupart des observateurs – le risque d'un conflit permanent et paralysant entre les trois grandes institutions de l'Union. Car le Conseil européen, qui contrôle le véritable pouvoir de décision, est toujours dominé par des gouvernements de gauche ou de centre-gauche ; tandis qu'au Parlement le PPE a la majorité relative. Comme le système de co-décision, renforcé par le traité d'Amsterdam, augmente les possibilités de veto parlementaire, le danger de blocage semble réel. D'autant plus que la logique bipolaire aiguise l'affrontement entre les deux grandes familles politiques – populaire et socialiste – aux dépens de cet esprit de coopération entre gauche modérée et droite démocrate-chrétienne qui a marqué quarante ans d'intégration européenne. On a vu les premiers symptômes de ce durcissement lorsque le PPE a choisi de s'allier aux libéraux pour élire le président du nouveau Parlement, plutôt que de cogérer ce choix avec le PSE. C'est naturellement la troisième institution de

l'Union – la Commission de Bruxelles – qui risque de faire les frais de ce climat conflictuel. Son nouveau président, Romano Prodi, en a eu un avant-goût lorsque le chancelier Schröder a refusé de désigner un commissaire émanant de la CDU et a imposé à la Commission deux représentants issus de la majorité gouvernementale (SPD et Verts). Prodi préside donc une Commission où les personnalités de gauche sont majoritaires, ce qui en fait une cible idéale pour les repréailles du Parlement. La tentation sera forte chez les députés européens d'affirmer leur nouveau rôle aux dépens de la Commission, comme cela a déjà été le cas lors des événements qui ont provoqué la démission de Jacques Santer¹.

On ne peut pourtant s'arrêter à l'interprétation dominante des résultats du 13 juin, qui est insatisfaisante à plus d'un titre. Tout d'abord, la dramatisation du niveau d'abstention est discutable. Aux États-Unis, la dernière élection du Congrès a enregistré un taux de participation de 36 % sans que quiconque mette pour autant en doute la légitimité ou la représentativité de l'assemblée fédérale. D'ailleurs la baisse de la participation électorale touche tous les pays européens dans leur vie démocratique interne ; les opinions n'ont donc pas lancé un message d'indifférence spécifiquement dirigé contre l'Europe. Enfin, on n'a pas suffisamment pris en compte les différences sensibles entre pays, et surtout entre le nord et le sud de l'Union. Le 13 juin, le taux de participation a été de 70 % en Italie et en Grèce, de 64 % en Espagne. Au surplus, même entre les taux de participation de 24-30 % en Grande-Bretagne, aux Pays-Bas ou en Finlande, et ceux de 45-47 % du couple franco-allemand, tout amalgame est arbitraire. On peut également remarquer que l'investissement pro-européen réalisé par certains pays leur a rapporté de riches dividendes. L'Italie et l'Espagne, ces membres du « Club Med » qui ont poursuivi avec enthousiasme et acharnement l'entrée dans l'union monétaire, et où l'opinion publique a confirmé le 13 juin son attachement à l'Union, ont été bien récompensées dans la nouvelle répartition des pouvoirs au sein des institutions. L'Italie a obtenu non seulement la présidence de la Commission mais aussi son portefeuille le plus puissant, avec la nomination de Mario Monti comme commissaire responsable de la concurrence. L'Espagne a « Monsieur PESC », la vice-présidente de la Commission chargée des relations avec le Parlement (Mme Loyola de Palacio), ainsi que le commissaire chargé des affaires économiques (Pedro Solbes ayant remplacé le Français Yves Thibault de Silguy). Remarquons au passage que la nomination d'un représentant de l'Europe du Sud au portefeuille de la monnaie unique aurait passé pour une véritable hérésie aux yeux du gouvernement allemand et de la Bundesbank il y a seulement un an. Il y a une logique incontestable dans cette sélection de la nouvelle classe dirigeante de l'Europe, qui s'opère au profit des pays les plus engagés dans l'effort d'intégration.

L'idée selon laquelle le processus d'union politique aurait reçu un coup d'arrêt de la part d'électeurs sceptiques et désabusés est également contredite par les enquêtes d'opinion. Le sondage ICM-Eurobaromètre réalisé un mois avant les élections dans onze pays de l'Union (Allemagne, Autriche, Belgique, Danemark, Espagne, Finlande, France, Grèce, Italie, Luxembourg et Royaume-Uni) pour le compte d'un groupe de journaux (*Le Monde*, *The Guardian* et *El País*) a donné des résultats plutôt homogènes et franchement encourageants pour les partisans d'une intégration politique plus poussée. La majorité des personnes interrogées s'est exprimée en faveur d'une armée européenne, d'un président de l'Union élu au suffrage universel direct, ainsi que de l'élargissement à l'Est ; et cela dans tous les pays concernés par le sondage à l'exception du Royaume-Uni (où seul l'élargissement à l'Est bénéficie d'une approbation majoritaire). Il est également intéressant de rappeler que ce sondage – réalisé pendant la guerre du Kosovo – a révélé une certaine convergence des opinions nationales sur l'intervention de l'OTAN, la majorité des personnes interrogées étant favorable aux bombardements, et hostile à une intervention terrestre. Enfin, à la veille des élections européennes, 68 % des Britanniques interrogés disaient considérer ces élections comme « importantes ». Étonnant ?

Peut-être pas, si l'on considère les résultats du 13 juin sous l'angle de l'offre politique, des programmes des partis et de leurs candidats. Les phénomènes les plus intéressants ont tout d'abord été les bons résultats des Verts menés par Daniel Cohn-Bendit en France, ainsi que, en Italie, des partis fondés récemment par Emma Bonino et Romano Prodi. Dans une deuxième catégorie, avec des caractéristiques bien sûr différentes, il y a les succès des tories britanniques et de la liste Pasqua/Devilliers en France. Pour les candidats Cohn-Bendit, Bonino et Prodi, voilà des leaders qui, par leur histoire personnelle, leur activité et leurs compétences, se sont situés d'emblée dans une dimension politique européenne. Sans la référence à l'Europe ils n'auraient eu ni parti, ni programme, ni capacité d'attraction. Daniel Cohn-Bendit a une biographie transnationale depuis Mai 68. Romano Prodi est un novice de la politique qui doit toute sa popularité au fait d'avoir fait entrer l'Italie, dès le début, dans la monnaie unique ; son parti (les Démocrates), formé dans la foulée de ce succès, s'identifie tout à fait à sa personnalité. Emma Bonino est également une créature de l'Europe, puisque son prestige provient de son action au sein de la Commission Santer sur les dossiers de l'aide humanitaire et de la protection des consommateurs ; son parti (la Liste Bonino) a été créé spécialement en vue des élections européennes. Voilà donc une « race nouvelle » de dirigeants politiques dont le discours aux électeurs n'a de sens que pour l'Europe et grâce à l'Europe. Or ils ont tous trois remporté des succès remarquables le 13 juin, justement parce qu'on élisait les députés de l'Union.

Puis il y a le cas des conservateurs britanniques, de la liste Pasqua/Devilliers, voire, en France encore, de Chasse, pêche, nature et traditions. Les tories de William Hague

ont fait une campagne axée sur un seul thème, le refus d'entrer dans l'union monétaire. La liste Pasqua/Devilliers et celle des chasseurs ont pris des positions résolument antifédéralistes, dénonçant les transferts de souveraineté au profit de l'Europe. Il est clair que leur succès a une signification opposée à celui du trio Cohn-Bendit-Prodi-Bonino. Il est également évident que les « anti » ont eux aussi fort bien compris et utilisé le caractère européen de l'élection : ils ont joué la partie du 13 juin et pas une autre. Dans les deux camps, pour ou contre l'union politique et l'Europe fédérale, c'est l'offre la plus claire et la plus mobilisatrice qui a été reconvenue et récompensée par les électeurs. On peut donc aisément réinterpréter les taux d'abstention et les défaites de tel ou tel parti : ils révèlent avant tout une offre politique insuffisante, opaque, inadaptée au caractère européen de l'élection.

L'avancée des partis de centre-droit groupés au sein du PPE doit également faire l'objet d'une analyse plus subtile que celle à laquelle elle donne généralement lieu. En réalité, Helmut Kohl, avec son successeur et stratège de la CDU Wolfgang Schäuble, ainsi que José Maria Aznar, avaient déjà gagné leur pari avant le 13 juin. La certitude de dépasser en nombre de sièges le camp socialiste était acquise dès lors que les tories britanniques, le RPR et le parti Forza Italia de Silvio Berlusconi avaient adhéré au PPE. La victoire des « populaires » est le couronnement du projet de Kohl visant à réorganiser la géographie politique européenne sur une base bipolaire, en renforçant le camp du centre-droit par des acquisitions nouvelles. C'est un projet auquel il travaillait depuis 1994 car il voulait à tout prix casser l'hégémonie socialiste au Parlement européen. Pour y parvenir, il a effacé les différences qui séparaient des partis tels que Forza Italia, les gaullistes et les tories, tous étrangers à la tradition démocrate-chrétienne. Une mutation génétique a été opérée sciemment dans cette vieille famille. Le PPE est devenu un rassemblement de formations de la droite modérée, conservatrice et libérale, avec des références très atténuées aux valeurs chrétiennes : c'est la même évolution que Helmut Kohl avait imposée auparavant à son propre parti, la CDU allemande. Projeté à l'échelle européenne, ce travail de recomposition du paysage politique n'avait pas pour seul but de dépasser les socialistes. Dans la vision de Kohl, il fallait aussi faire barrage à la montée d'une autre droite, nationaliste et fascisante, qui pouvait menacer son grand dessein d'intégration européenne.

On voit donc que les élections du 13 juin, loin de marquer une régression, ont poussé un peu plus loin la construction d'un espace politique unifié en Europe. La preuve en est fournie par certaines retombées nationales de ce scrutin européen. En Italie, il est évident que le fait d'être admis dans le PPE sous les auspices de l'ancien Chancelier allemand a donné à Silvio Berlusconi une respectabilité nouvelle. Son parti Forza Italia est sorti de son isolement par rapport au centre-droit

européen. Cela l'a rendu bien plus crédible et ses chances d'arriver au pouvoir en Italie sont aujourd'hui plus élevées. Mais en France aussi, cette recomposition du paysage parlementaire européen a laissé des traces, en attirant une partie des gaullistes dans le PPE, ce qui n'est pas sans conséquences. Dans une interview donnée au *Monde* le 11 juillet 1999, Valéry Giscard d'Estaing tirait ses propres conclusions de la rupture de la famille gaulliste, déchirée entre les listes de Nicolas Sarkozy et de Charles Pasqua : « Ceux qui ont eu l'habitude de vivre ensemble, c'est-à-dire le RPR, seront conduits à se couper en deux. Et ceux qui avaient l'habitude d'être en concurrence forte, y compris aux dernières élections européennes, c'est-à-dire une partie des gaullistes et les partis traditionnels du centre-droit, devront se rapprocher et se retrouver au sein d'une même formation... Si vous prenez, par exemple, la liste conduite par Nicolas Sarkozy et celle des centristes, le paradoxe c'est qu'aujourd'hui leurs élus siègent dans le même groupe au Parlement européen, ce qui est d'ailleurs une excellente chose. Il est donc clair qu'ils n'avaient aucune raison de figurer dans deux listes séparées ». Que ses prévisions se vérifient ou pas, il pointe bien là une autre preuve de l'effet magnétique que l'espace politique unifié européen en voie de constitution exerce sur la géographie nationale des partis. Pendant combien de temps encore des formations politiques pourront-elles être unies en Europe sous les mêmes drapeaux, et divisées dans leur propre pays (ou vice versa) ?

Cette dynamique d'intégration des partis politiques à l'échelle de l'Union sera sans doute accentuée par l'« effet Amsterdam ». Du fait des pouvoirs accrus attribués au Parlement, les eurodéputés auront la possibilité d'acquérir plus de visibilité politique à partir de Strasbourg. Déjà le conflit avec la Commission qui a conduit à la démission de Jacques Santer a donné un aperçu du retentissement des batailles politiques menées au Parlement européen dans les différents pays. De plus en plus, on verra émerger des personnalités et des carrières politiques de niveau continental, à la Cohn-Bendit ou à la Bonino.

Tout cela aura un impact considérable sur la marche vers l'union politique. Car les projets les plus novateurs – que ce soit l'armée européenne, la politique étrangère commune, le vote majoritaire au sein du Conseil, l'élection du président de la Commission au suffrage universel – resteront des utopies tant qu'ils ne seront pas appuyés sur une démocratie à la mesure de l'Europe. Or qui dit démocratie dit partis politiques, leaders, capacité de construire un consensus dans l'opinion. C'est pourquoi ce qui se passe dans le PPE ou le PSE à Strasbourg est au moins aussi important que les traités pour déterminer l'avenir de l'intégration politique.

Cependant, le pouvoir de décider les prochaines étapes de ce processus d'union politique reste solidement aux mains du Conseil européen, donc des gouvernements nationaux. D'où la contradiction dont souffre la Commission européenne : elle est l'émanation de quinze gouvernements ; mais, si elle veut échapper à sa malédiction

« technocratique », n'est-ce pas du côté du Parlement de Strasbourg (donc par le biais de la confiance et du contrôle des élus) qu'elle doit chercher la source authentique de sa propre légitimité démocratique ? Pourtant cette approche est loin de faire l'unanimité. Au contraire, les pays qui ont une identité nationale plus forte – tels la France et le Royaume-Uni – et où le concept de démocratie ne peut être facilement dissocié de celui de nation voient dans la méthode intergouvernementale la meilleure réponse au déficit démocratique de l'Union : car seuls les États-nations peuvent « prêter » leur légitimité aux institutions communautaires. Selon ce point de vue, l'engagement des gouvernements et le contrôle qu'ils exercent sur Bruxelles sont une garantie contre tout dérapage technocratique, contre toute dérive supranationale qui éloignerait l'Europe de ses citoyens. Mais cette logique souverainiste est à l'origine du blocage actuel. Non seulement l'élection du président de la Commission au suffrage universel direct a aujourd'hui tout de l'utopie tant il est étranger à la culture politique dominante à Paris ou à Londres, mais il devient difficile même d'avancer résolument vers la généralisation du principe majoritaire au Conseil. Quant au Parlement européen, il peut utiliser à fond son pouvoir de veto pour affaiblir la Commission ou pour boycotter les décisions du Conseil, mais on ne voit pas s'y dessiner une stratégie d'union politique de type fédéral.

Comment sortir de cette impasse ? Si l'Europe n'arrive pas à se donner rapidement un gouvernement « par le peuple » (c'est-à-dire fondé sur des institutions supranationales élues directement par les citoyens européens et soumises au contrôle de l'opinion dans un espace politique unifié), elle peut néanmoins faire des progrès considérables dans le gouvernement « pour le peuple » (c'est-à-dire dans la capacité de prendre, dans l'intérêt général, des décisions qui soient perçues par les Européens comme des solutions à certains de leurs problèmes majeurs). C'est d'ailleurs ainsi que des institutions typiquement technocratiques ont parfois obtenu une confiance des citoyens égale ou supérieure à celle dont bénéficiaient des gouvernements : voir la Bundesbank en Allemagne. L'Union européenne est à la fois une cause et une solution de la crise profonde des États-nations, de plus en plus affaiblis et dépouillés de leur souveraineté par la mondialisation de l'économie. C'est en apportant des réponses efficaces aux grands problèmes qui dépassent les possibilités d'action des États nationaux – le chômage, l'insécurité, la dégradation de l'environnement – que l'Europe peut conquérir la légitimité qui fait défaut à ses institutions.

Les chances de cette démarche ont été plutôt augmentées par l'un au moins des résultats des élections du 13 juin : le succès des tories. Paradoxalement, la défaite de Tony Blair aura deux conséquences positives. Tout d'abord, l'entrée du Royaume-Uni dans l'union monétaire s'en verra repoussée, ce qui écarte un danger. En effet, l'adhésion de Londres à l'euro contre la volonté d'une majorité de Britanniques aurait un effet déstabilisant : étant donné l'hégémonie de la City sur la

finance européenne et l'influence de médias comme *The Financial Times* ou *The Economist* sur les décideurs du Continent, les états d'âme de l'opinion britannique font toujours des vagues ailleurs. En deuxième lieu, puisque Tony Blair veut sortir son pays de l'isolement thatchérien et lui redonner un rôle central dans l'Union, il sera obligé d'aller plus loin dans le seul domaine où Londres a beaucoup à offrir à ses partenaires : la construction d'une armée européenne. Or, celle-ci est une réponse indispensable aux besoins de sécurité, de stabilité et de paix en Europe. Voilà un exemple concret de la manière dont l'Union européenne pourrait voir sa popularité croître dans les prochaines années, en parachevant un gouvernement « pour le peuple » qui serait une réponse pragmatique à son déficit de légitimité.

1. Cet article a été rédigé avant le vote de confiance du Parlement, le 15 septembre.