

Les élections européennes de 1989 : entre rétrospective et prospective

GUILLAUME DEVIN*

Faut-il encore écrire sur les élections européennes de 1989 ? L'échéance a mobilisé de nombreux spécialistes et fourni son lot de commentaires et d'études auquel rien ne semble devoir être ajouté¹. Pourtant, si les analyses électorales au plan national ont été fouillées, la synthèse communautaire est restée assez évasive, incertaine. Nous voudrions revenir ici sur ce fait que constitue la quasi-impossibilité de tirer des conclusions *européennes* assurées à partir d'élections qui ne le sont pas vraiment.

L'observation n'est pas nouvelle. Deux raisons majeures incitent, en effet, à la prudence. D'une part, toute globalisation, comptabilisation ou généralisation au plan communautaire risque de méconnaître la spécificité du champ de la vie politique européenne. Doté d'une certaine autonomie, l'espace communautaire est essentiellement le produit de l'interaction des systèmes politiques nationaux. Ce « mélange des genres » est une difficulté très sérieuse dans l'évaluation des phénomènes politiques communautaires qui sont également des faits politiques nationaux. Ce que l'on présente comme explication au plan communautaire (le résultat « européen », « le bilan dans la Communauté » de tel ou tel événement) est souvent une interprétation d'une des nombreuses combinaisons possibles entre des acteurs nationaux dont les stratégies et les objectifs ne sont jamais fixés une fois pour toutes.

D'autre part, les leçons politiques des élections européennes, au plan communautaire, ne résument pas les hypothèses de fonctionnement du « Triangle institutionnel » (Conseil des ministres, Commission, Parlement

* Maître de conférences à l'Université de Paris X - Nanterre.

1. Citons l'étude de Philippe Habert sur les résultats français : Les élections européennes de 1989. Le temps des mutations, *Commentaire*, n° 49, printemps 1990, p. 17-30 et celle de Jérôme Jaffré, Après les municipales et les européennes : le nouveau décor électoral, *Pouvoirs*, n° 55, p. 147-162, ainsi que le dossier commenté des douze élections nationales in *Electoral Studies*, vol. 8, n° 3, décembre 1989.

européen) : aux alliances politiques éventuelles à l'intérieur du Parlement européen lui-même, il faudrait ajouter le jeu de la Commission et celui des acteurs gouvernementaux au sein du conseil des ministres qui peuvent retailer les coalitions parlementaires en fonction de leurs propres objectifs. En d'autres termes, pour que l'analyse soit complète, il faudrait entrer dans le délicat processus de décision communautaire qui ne se réduit pas, loin s'en faut, aux seules stratégies parlementaires : à elle seule, l'analyse des résultats électoraux ne permet pas de dessiner le futur de la Communauté.

Plus précisément, le caractère faiblement prédictif des résultats des élections européennes depuis 1979 est indissociable des réalités fort éclatées à travers lesquelles on tente de les interpréter.

L'HÉTÉROGÉNÉITÉ DES « FAMILLES POLITIQUES »

Le mode le plus courant de comptabilisation des résultats électoraux européens s'appuie sur la notion de « famille politique » : socialistes, démocrates chrétiens, libéraux, communistes, écologistes, extrême droite formeraient ainsi plusieurs « familles » qui s'exprimeraient notamment à travers des groupes parlementaires distincts. Or, s'il est pratique, le terme de « famille politique » est loin d'être clair. Sans revenir ici sur les origines savantes de cette notion², on admettra que sous la formule les critères sont incertains. En effet, de deux choses l'une :

— soit il s'agit d'un autopositionnement des forces politiques et dans ce cas-là l'affiliation à tel ou tel groupe est affaire d'opportunité. Ainsi le Fianna Fail irlandais siège avec les gaullistes au sein du Rassemblement des Démocrates européens (RDE), alors qu'il eût tout aussi bien sa place parmi les Conservateurs ou les Démocrates chrétiens tandis que le Fine Gael, son principal rival, appartient au groupe démocrate chrétien, alors que, parti centraliste, il eût été tout à fait plausible de le voir rejoindre le RDE ou les Conservateurs. De même, dans le cas espagnol, les autonomistes choisissent tantôt le groupe socialiste (Parti socialiste de Catalogne), tantôt le groupe libéral (un élu catalan de *Convergencia i Unio*), tantôt le groupe démocrate chrétien (le second élu de *Convergencia i Unio*), tantôt le groupe des non-inscrits (les deux élus basques y compris le représentant du Parti nationaliste basque, formation traditionnellement proche des démocrates chrétiens), tandis que le Parti populaire (PP) passe du groupe conservateur au groupe démocrate chrétien³...

2. S. M. Lipset, S. Rokkan (eds), *Party Systems and Voter Alignments, Cross-national Perspectives*, New York, The Free Press, 1967, et D. L. Seiler, *Partis et familles politiques*, Paris, PUF, 1980.

3. C'est pour protester contre cette affiliation que le représentant du Parti nationaliste basque (PNV, un des fondateurs de l'Internationale démocrate chrétienne) a quitté le groupe du PPE et rejoint les non-inscrits.

— soit il s'agit de traditions et de valeurs partagées et dans ce cas rien n'est moins immuable. En témoigne la rupture du Parti communiste italien (PCI) avec le groupe communiste ou la position de la CDU/CSU allemande, démocrate chrétienne d'affiliation mais, en fait, plus proche des conservateurs (britanniques, notamment) sur le plan des conceptions économiques et sociales, ou encore, dans une moindre mesure, le Parti socialiste grec (PASOK), membre du groupe socialiste mais qui s'est longtemps tenu en marge de la coopération socialiste internationale et européenne.

Si elles satisfont notre goût de la taxinomie et facilitent le travail de l'analyste, les « familles politiques » n'ont donc pas toujours des contours très précis. Disons, plus généralement, que l'affiliation transnationale est aussi et peut-être surtout le produit d'une compétition politique interne visant à consolider les identités partisans en les faisant reconnaître par autrui. Ici, le souci qui l'emporte est d'obtenir une forme de légitimité européenne qui a pour vocation de rétroagir au plan national et qui, par conséquent, se préoccupe peu de cohérence idéologique⁴.

C'est cette hétérogénéité interne aux groupes européens qu'il faut avoir présente à l'esprit pour éviter que les opérations de comptage ne soient trop artificielles. Au-delà des déclarations de principes, les socialistes demeurent partagés entre les tenants d'un certain *statu quo* institutionnel (Danois et Britanniques) et les partisans d'une accélération de l'intégration (Italiens et socialistes du Bénélux), ou encore entre ceux qui sont largement ouverts aux thèses écologistes et pacifistes (Allemands et Flamands) et ceux qui les modèrent voire les repoussent (Français). De la même manière, les démocrates chrétiens doivent gérer une coexistence conflictuelle entre des partis centristes, sensibles aux enseignements de la doctrine sociale de l'Église (Italiens, démocrates chrétiens du Bénélux) et des partis alignés sur des positions conservatrices plus classiques (Allemands et Espagnols).

Les exemples de divergences au sein d'une même « famille » pourraient être multipliés : la défection du PCI au sein du groupe communiste ; les antagonismes entre pragmatiques et fondamentalistes, entre réformistes et radicaux parmi les Verts ; la dissidence du Mouvement social italien (MSI) dans les rangs de l'extrême droite...

Il y a donc tout lieu de penser que les « familles politiques » au Parlement européen sont encore pour l'instant des assemblages incertains. Le transnationalisme communautaire est un réseau lâche de correspondants nationaux. Quelle que soit la « famille » concernée, il n'y a pas de véri-

4. Peu soucieux de cette « ressource » supplémentaire dans le débat politique national, il n'est pas surprenant que les conservateurs britanniques (et, dans une certaine mesure, les gaullistes) aient manifesté, jusqu'à maintenant, assez peu d'intérêt pour la constitution d'un groupe parlementaire transnational.

table intégration partisane, ni du point de vue organisationnel, ni du point de vue programmatique : une observation qui ne simplifie pas l'interprétation générale des scrutins.

L'ÉQUIVOQUE DES SCRUTINS

S'agissant des scrutins des 15 et 18 juin 1989⁵, on peut d'abord relever deux faits massifs.

Le premier constat est celui d'un abstentionnisme élevé. Tout d'abord « dans l'absolu », si l'on peut dire, avec des taux de participation très faibles pour ceux qui s'attendaient à une manifestation de ferveur européenne. Si l'on écarte les pays où le vote est obligatoire (Italie, Belgique) et ceux où se déroulait au même moment un double scrutin national et européen (Grèce, Irlande, Luxembourg)⁶, le taux moyen de participation des sept autres pays de la CEE a été inférieur à 50 % (environ 49,3 %). En second lieu, l'abstentionnisme est élevé comparé à la précédente consultation électorale (1987 pour l'Espagne et le Portugal, 1984 pour les autres pays). Si l'on procède à la même ventilation que précédemment (encore que l'Italie, où le vote est obligatoire, connaisse également un fléchissement de la participation), on constate une baisse générale de la participation à l'exception de la RFA (61,5 % contre 56,8 %)⁷ et du Royaume-Uni (dont la participation reste toutefois très basse : 36 % contre 32,6 %). On peut se féliciter de ces légères remontées dans deux grands pays de la CEE mais la compensation est tout de même assez mince, d'autant que l'abstention dans d'autres pays (France, Pays-Bas) ne cesse de croître depuis 1979.

Les raisons avancées pour expliquer cet abstentionnisme élevé ont été nombreuses mais pas toujours convaincantes lorsqu'elles visaient essentiellement la responsabilité des gouvernements en place⁸. Il semble plus prudent de ramener l'ensemble des explications possibles à deux hypothèses non exclusives l'une de l'autre.

D'une part, l'abstention a pu exprimer une attitude de retrait par rapport aux enjeux européens. Il s'agirait d'un « abstentionnisme européen », c'est-à-dire principalement appliqué à l'objet officiel de la consultation : Parlement européen lointain, débat trop technique, sentiment qu'en toute hypothèse le processus de la Construction européenne se

5. Le Danemark, l'Irlande, les Pays-Bas et le Royaume-Uni votaient le 15 juin ; les huit autres pays de la CEE votaient le 18 juin.

6. Au Luxembourg et en Grèce, le vote est également contraignant. L'Italie organisait aussi un scrutin national mais il s'agissait d'un référendum, non d'une élection législative.

7. Une hausse peut-être partiellement due à l'effet d'entraînement de deux élections régionales (Rhénanie-Palatinat et Sarre).

8. Dans le cas français, voir l'article offensif d'Annie Kriegel, *Le Figaro*, 20 juin 1989.

poursuivra quelles que soient les orientations et l'action du futur Parlement... toutes ces motivations rentrent dans cette première catégorie d'explication.

D'autre part, l'abstention a pu manifester une attitude de retrait par rapport aux jeux des forces politiques nationales. Programmes flous, déception à l'égard des responsables politiques, rejet du mode de scrutin ou lassitude due à de trop fréquentes consultations électorales, nous trouvons ici une abstention de type national c'est-à-dire prioritairement dictée par des considérations d'ordre interne.

Bien entendu, dans la réalité les deux hypothèses risquent de s'être enchevêtrées (l'« abstention mixte »), ce qui pourrait bien trahir le caractère malaisé des commentaires tantôt trop unilatéraux, tantôt trop balancés. Mais ce qui paraît surtout important de noter, c'est que l'abstention de type national *peut* signifier tout le contraire d'un rejet des perspectives communautaires. Telle serait la position de cet électeur qui refuse d'aller voter parce qu'il lui semble que les partis qui se présentent à son suffrage n'offrent pas une claire image européenne et qu'ils sont excessivement préoccupés par leurs seuls calculs nationaux.

Dans ces conditions, on peut regretter, comme Jacques Delors, que les citoyens n'aient pas pris leurs responsabilités, mais les forces politiques nationales ne sont certainement pas étrangères à cette attitude de passivité et, en outre, celle-ci ne signifie pas nécessairement une position critique ni même d'indifférence à l'égard du rôle du Parlement européen et de la Construction européenne. Il y a donc de l'espoir si les partis veulent bien l'entendre...

Second fait massif, l'érosion ou à tout le moins le tassement des partis au pouvoir qui ont mobilisé plutôt moins bien que les partis d'opposition⁹. Seule exception notable, les chrétiens démocrates néerlandais (CDA), mais qui ne modifie pas vraiment la tendance puisque ce sont leurs ex-partenaires libéraux, responsables de la chute de la coalition nationale, qui sont sanctionnés.

Il faut relever néanmoins de bons maintiens pour des partis au pouvoir dans une conjoncture sociale (Parti socialiste ouvrier espagnol) ou politique (Démocratie chrétienne italienne) difficile. En revanche, on n'a peut-être pas suffisamment insisté sur le score décevant de certains partis d'opposition (sociaux-démocrates ouest-allemands et néerlandais) qui tempère le succès global affiché par certaines « familles » (les socialistes dans le cas présent).

A partir de ce double constat, on peut faire deux observations relatives à l'interprétation des résultats au niveau européen.

Tout d'abord, ce sont les enjeux nationaux qui ont primé la consultation. Observation particulièrement évidente en Irlande, en Grèce et au

9. Situation assez proche de ce qui a déjà été démontré pour les élections de 1979 et 1984 par K. Reif, *National Electoral Cycles and European Elections 1979 and 1984*, *Electoral Studies*, vol. 3, n° 3, p. 244-255.

Luxembourg où étaient couplées élections législatives et européennes, mais observation qui vaut également pour tous les autres pays où les différentes forces politiques, après des campagnes fort peu tournées vers l'Europe, ont célébré leur succès ou caché leur déception en fonction des seuls scores nationaux. Au mieux, le recours à la « famille politique » de référence a joué un rôle compensatoire pour masquer des revers nationaux.

Ensuite, on peut faire valoir que la victoire la plus nette (en sièges) et la progression la plus forte appartiennent à des forces qui expriment une certaine crainte ou un certain scepticisme devant les perspectives (plus ou moins réelles) de l'échéance de 1992. D'une manière ou d'une autre, les travaillistes irlandais et britanniques, les Verts ou l'extrême droite ont en effet manifesté depuis longtemps une méfiance, pour ne pas dire plus, à l'égard de ce que l'on pourrait appeler « une intégration sans principe »¹⁰. Bien sûr, l'assimilation peut être jugée abusive en raison des fortes différences qui séparent ces partis, mais on doit tout de même leur reconnaître un souci de vigilance pointilleuse et une volonté commune de contrôle de toutes les initiatives intégrationnistes, ce qui ne va pas dans le sens de délibérations parlementaires très homogènes.

Le caractère composite des « familles politiques » et l'ambiguïté des résultats nationaux brouillent donc l'image d'un Parlement européen divisé en grands blocs. C'est également ce que suggèrent les logiques de l'action parlementaire.

L'INCERTITUDE DES STRATÉGIES PARLEMENTAIRES

Raisonnement par groupes parlementaires européens¹¹, c'est supposer que l'action collective organisée de certaines « familles politiques » peut orienter les délibérations du Parlement européen et peser sur la dynamique communautaire. En fait, tout dépend des alliances possibles et de la plus ou moins grande autonomie du travail parlementaire.

Hormis les pétitions de principes telles que les résolutions en faveur

10. Sans être hostiles à la CEE, nombre de mouvements écologistes sont sceptiques sur les vertus d'une intégration plus poussée, voir sur ce point les remarques de V. Bogdanor, *Direct Elections, Representative Democracy and European Integration, Electoral Studies, op. cit.*, p. 208.

11. Par ordre d'importance en 1990 : *groupe socialiste* (seul groupe à être représenté dans les douze pays de la CEE, 180), *groupe du Parti populaire européen* (groupe démocrate chrétien, 121), *groupe libéral* (49), *groupe des démocrates européens* (groupe conservateur, 34), *groupe des Verts* (29), *groupe pour la gauche unitaire européenne* (28 dont les membres du Parti communiste italien), *groupe du rassemblement des démocrates européens* (22 dont les membres du RPR), *groupe technique des droites européennes* (17), *Coalition des gauches* (groupe communiste « orthodoxe », 14), *groupe Arc-en-ciel* (groupe hétéroclite de mouvements anti-CEE et d'autonomistes, 14), *non-inscrits* (10 dont les quatre membres du Mouvement social italien, MSI).

des droits de l'Homme, et malgré les variations de position dues aux modifications des enjeux internes, on peut recenser trois alliances types :

- une collaboration des socialistes et des Verts (à laquelle peut se rallier le PCI) sur les questions d'environnement, de politique des transports, d'interventionnisme économique et social, mais avec de sérieuses divergences (au moins avec certains socialistes) sur le nucléaire et l'organisation de la sécurité européenne ;
- une collaboration, plus expérimentée, entre démocrates chrétiens et libéraux sur les aspects de l'intégration institutionnelle et ceux de la Défense européenne, mais avec des difficultés quant au degré d'interventionnisme économique et social des institutions communautaires. Les Verts ne sont pas *a priori* écartés de cette alliance sur certaines questions particulières, ce qui les place en position charnière entre les grands groupes. En revanche, le ralliement des conservateurs et des démocrates européens (RDE) est plus conflictuel tandis que les communistes « orthodoxes » et l'extrême droite demeurent marginalisés ;
- une coalition beaucoup plus décisive (parce qu'elle atteint le seuil de la majorité absolue requis dans le cadre de la nouvelle procédure de coopération définie par l'Acte unique) est celle des socialistes et des démocrates chrétiens. Néanmoins, jusqu'à présent, elle a surtout été avantageuse du point de vue de la répartition des postes au Parlement européen et des autres ressources offertes par l'institution parlementaire européenne¹². A mesure que se rapprocheront les échéances électorales, il n'est pas sûr que cette alliance ne se disloque pas du fait de la compétition qui oppose socialistes et démocrates chrétiens au plan national et qui pousse peu à la confusion au plan européen.

En outre, chacun des deux groupes a ses tiraillements internes. Si le groupe socialiste s'est construit une unité de façade autour du mot d'ordre d' « Europe sociale » pour contrer l'offensive néo-libérale, il ne parle pas encore d'une voix commune lorsqu'il s'agit de répondre aux défis institutionnels (les modalités de l'intégration politique) ou de définir les aspects de la future sécurité européenne (bien que du strict point de vue juridique cette question ne soit pas encore de la compétence de la CEE).

Pour leur part, les démocrates chrétiens ne sortent pas réellement renforcés du scrutin européen en raison du mauvais score de la CDU-CSU allemande, même si l'apport de la droite espagnole (Parti populaire) permet au groupe du PPE de gagner quelques sièges par rapport à 1984. Il est possible que ce fléchissement ne soit pas la meilleure occasion de rapprochement avec les socialistes et qu'il aggrave les tensions internes entre le pôle centriste (Néerlandais, Belges et Italiens) et conservateur (Allemands et Espagnols) en faisant resurgir périodiquement la question de l'affiliation

12. Sur cette alliance « circonstancielle » qualifiée par le président du groupe du PPE de « coopération technique », voir *Le Monde*, 9-10 juillet 1989 et 22 juillet 1989.

des conservateurs britanniques. A terme, cette adhésion, gelée pour l'instant (tout comme l'apparemment des démocrates européens), pose directement le problème de l'identité démocrate chrétienne non seulement au plan européen mais surtout dans le champ de la compétition partisane nationale¹³.

A supposer que toutes ces ambiguïtés soient clarifiées, les stratégies parlementaires demeureront nécessairement fluides en raison de la relative autonomie du travail parlementaire. Il faut en effet prendre en compte ici les effets propres de la logique institutionnelle. L'instance parlementaire européenne se nourrit de l'activité quotidienne des élus et tente d'homogénéiser leurs pratiques. En tant que tels, les groupes européens sont des formations reconnues et aidées financièrement par le Parlement. Cette reconnaissance institutionnelle encourage une dynamique d'intégration que les élus subissent plus ou moins quelles que soient leurs résistances. Il y a un effet que l'on pourrait appeler de « polarisation communautaire » qui conduit les élus à endosser leur rôle de parlementaires européens et, par conséquent, à jouer le jeu plus qu'ils ne l'avaient prévu lorsqu'ils étaient étrangers à ce jeu. Observation d'évidence mais qui est peut-être susceptible de brouiller un peu plus l'écheveau des majorités possibles.

En résumé, les perspectives que l'on peut dégager des résultats des élections européennes renvoient une fois de plus à l'inextricable enchevêtrement de l'interne et de l'externe, du national et de l'europpéen. Si les interprétations mesurées de l'abstentionnisme ne permettent pas de conclure à l'affaiblissement de la légitimité du Parlement européen, elles confirment tout de même son image assez floue parmi les électeurs, ce qui n'est pas de nature à renforcer l'engagement des responsables politiques nationaux. Pourtant, entre le Conseil des ministres et la Commission, le Parlement européen peut disposer d'un rôle charnière dans le cadre de la procédure de coopération prévue par l'Acte unique. Sans compétence de décision, il n'est pas privé de pouvoir et peut désormais mieux peser sur la dialectique coopération-intégration qui est au cœur de la logique communautaire¹⁴. C'est cette gestion, à la fois audacieuse et prudente, qui constitue le défi *europpéen* des parlementaires de la troisième législature et sur lequel l'issue des élections européennes ne nous renseigne guère.

13. Sur le rôle de l'activité constitutive d'identité dans la compétition partisane, voir A. Pizzorno, Sur la rationalité du choix démocratique, in P. Birnbaum et J. Leca, *Sur l'individualisme*, Paris, Presses de la Fondation nationale des Sciences politiques, 1986, p. 330-369.

14. Pour un exposé de la nouvelle procédure de coopération, voir M.-F. Labouz, *Le système communautaire europpéen*, Paris, Berger-Levrault, 1988, p. 209-212.