

Centre d'étude de la vie politique

Les Cahiers du
Cevipol

Des élections sans électeurs ?

Causes et conséquences de l'abstention aux
élections européennes de juin 1999

1999/3

Pascal DELWIT

e-mail : pdelwit@ulb.ac.be

Cevipol

39 av. F.D Roosevelt

1050 Bruxelles

<http://www.ulb.ac.be/soco/cevipol>

1. INTRODUCTION

Le 13 juin 1999, s'est (re)produit ce que plusieurs observateurs des médias, du monde politique ou scientifique pronostiquaient avant le scrutin, sans grand risque d'être démenti : l'abstention aux élections européennes a été particulièrement élevée. Plus que jamais à l'échelle de l'Union européenne, le « parti de l'abstention » devance tous les autres, que l'on pose les termes du débat dans une configuration nationale ou supranationale. Dans une large mesure, on peut même suggérer que la participation électorale négligeable est le trait le plus commun au scrutin européen. Cette élection a révélé certaines tendances communes, mais la plus marquante et la plus prégnante est indubitablement l'absence de mobilisation électorale significative des citoyens de l'Union européenne.

Certes, on peut toujours remarquer à la suite de Richard Corbett, Francis Jacobs et Michael Shackleton que la participation électorale aux scrutins européens est sensiblement supérieure à celle que l'on peut observer lors des scrutins nationaux – et même présidentiel – aux Etats-Unis¹. Il n'empêche, en comparaison des taux d'abstention enregistrés aux élections nationales des différents Etats membres de l'Union européenne, la participation politique des citoyens européens est faible en cette occasion. Par ailleurs, la dynamique démocratique et la participation politique sont différentes en Europe et aux Etats-Unis².

Dans cette contribution, nous examinerons d'abord la matérialité de cette faible participation électorale pour ce cinquième scrutin européen au suffrage universel. Dans un deuxième temps, nous proposerons des éléments à même de comprendre cette abstention significative à la lumière des principaux acquis de la littérature classique relative à la participation politique – notamment électorale. Enfin, nous nous interrogerons sur les conséquences de cette non-mobilisation pour la désignation des députés européens.

¹ Richard Corbett, Francis Jacobs, Michael Shackleton, *The European Parliament*, Catermill, 1995 (third edition), p. 30.

² « En réalité, l'abstention plus forte aux Etats-Unis est largement due à la volonté politique de ne pas favoriser la participation » estiment Françoise Subileau et Marie-France Toinet dans leur ouvrage comparatif sur l'abstentionnisme en France et aux Etats-Unis. Françoise Subileau, Marie-France Toinet, *Les chemins de l'abstention. Une comparaison franco-américaine*, Editions de la découverte, 1993, p. 64.

2. UNE PARTICIPATION EN FORT RECUL

Dès les premières élections européennes parmi les neuf Etats membres des Communautés européennes, la participation électorale avait été très largement sous la moyenne observée à l'occasion des élections nationales. En moyenne, l'abstention s'élevait à 37,57% avec des sommets à 67,23% au Royaume-Uni, à 52,16% au Danemark et à 41,92% aux Pays-Bas. En dépit d'une campagne de sensibilisation intense des Communautés européennes, la mobilisation électorale n'avait pas été au rendez-vous de la première élection au suffrage universel pour composer l'Assemblée européenne. Les scrutins suivants ont entériné ce désintérêt. Lors de l'élection de 1984, l'abstention croît pour se situer à 40,83% – 39,32% si l'on intègre les performances portugaises et espagnoles intervenues en cours de législature. Cinq ans plus tard, le désintérêt est plus prononcé encore. 43,83% des citoyens européens ne se sont pas rendus aux urnes, malgré l'adoption d'un traité de relance des Communautés européennes : l'Acte unique européen. 1994 est, en l'état, la seule situation de stabilisation dès lors que l'abstention est à peu près identique à celle de 1989 : 43,22% – 43,34% si l'on y ajoute les trois scrutins européens intervenus en Finlande, en Suède et en Autriche pendant la législature.

L'élection européenne du 13 juin 1999 a vu une nouvelle baisse de la participation électorale. Pour la première fois, le taux d'abstention dépasse le cap symbolique des 50%. Plus d'un électeur sur deux dans les pays de l'Union européenne s'est désintéressé de la représentation au Parlement européen.

Taux de participation aux cinq élections européennes

	1979	1984	1989	1994	1999
Grande-Bretagne	32,77	32,92	36,92	36,49	24,02
Allemagne	65,70	56,80	62,30	60,02	45,19
Autriche				67,73	49,40
Danemark	47,84	52,38	46,15	52,92	50,46
Espagne		68,53	54,72	59,14	64,38
Finlande				57,59	30,00
Irlande	63,61	47,56	68,28	43,98	50,70
Italie	85,69	82,90	81,60	74,77	69,76
Pays-Bas	58,08	50,91	47,53	35,69	29,95
Portugal		70,38	49,70	35,67	40,03
Suède				41,62	38,84
France	60,74	56,82	48,79	52,71	46,76
Belgique	91,29	92,19	90,73	90,56	90,96
Grèce		80,54	79,97	71,24	70,27

Luxembourg	88,90	88,80	87,60	88,54	86,63
CE-UE (9)	62,43				
CE-UE (10)		59,17			
CE-UE (12)		60,68	56,17	56,78	
CE-UE (15)				56,66	49,62

Si on examine ces chiffres dans une perspective de fourchette, ce déclin de la participation est notable. Alors qu'en 1979, seul 22% des Etats européens se plaçaient dans une fourchette entre 0 et 50% de participation, ils étaient 41,67% en 1989 et 53,33% en 1999. Relevons, dans les Etats ayant un taux d'abstention supérieur à 50%, la présence de trois grands de l'Union européenne : la Grande-Bretagne – 75,98% d'abstention –, la France – 54,24% – et l'Allemagne – 54,81%.

Nombre d'Etats dans les tranches de participation aux élections européennes

	197 9	198 4	1984 y compris nouveaux adhérents	19 89	199 4	1994 y compris nouveaux adhérents	199 9
0-30%	0	0	0	0	0	0	3
31-50%	2	2	2	5	4	5	5
51-70%	4	4	5	3	4	6	4
71-90%	2	3	4	3	3	3	2
Plus de 90%	1	1	1	1	1	1	1
N	9	10	12	12	12	15	15

Vu par l'autre bout de la pyramide, il s'agit d'observer que le nombre d'Etats où le taux de participation dépasse le seuil de 70% est le même en 1999 qu'en 1979 alors que six nouveaux Etats ont adhéré à l'Union européenne depuis.

Encore s'agit-il de relativiser ces « bons » taux. La Belgique, la Grèce et le Luxembourg sont de petits ou moyens membres de l'Union européenne. Surtout, le vote y est obligatoire et même systématiquement couplé à l'élection nationale dans le cas luxembourgeois. Par ailleurs, en Italie, le vote est « quasi obligatoire ». En d'autres termes, la comparaison avec les autres situations nationales n'est qu'approximative. Du reste, si l'on relève le taux participation dans l'Union européenne à la lumière du vote obligatoire ou non, la situation se décline sous un mode plus problématique encore.

Le taux de participation à l'échelle des douze Etats membres où le vote n'est pas obligatoire n'est que de 48% alors qu'il est de 79,36% à l'échelle des trois Etats membres de l'Union où le vote est obligatoire.

Taux d'abstention différencié en fonction du vote obligatoire ou non

	1979	1984	1989	1994	1999
CE-UE (vote non obligatoire)	61,29	58,99	54,19	55,19	48,00
CE-UE(vote obligatoire)	91,23	86,21	84,94	79,71	79,36

Si l'on compare les taux de participation aux élections nationales des pays membres de l'Union européenne à ceux enregistrés à l'élection européenne, on remarque un écart substantiel. En moyenne, ce chiffre s'élève à 27,44 points. Au-delà de ce que nous avons déjà mentionné pour les grands pays, il est aussi symptomatique de remarquer que ce décalage est particulièrement grand dans les trois pays ayant adhéré le plus récemment à l'Union européenne. Dans chaque cas, le chiffre est très nettement supérieur à la moyenne européenne : l'Autriche (36,58), la Finlande (35,27) et la Suède (42,55).

Ecart entre le taux de participation de l'élection nationale la plus récente avec le taux de participation enregistré au scrutin européen du 13 juin 1999

Royaume-Uni	47,46
Allemagne	37,01
Autriche	36,58
Danemark	35,48
Espagne	13,00
Finlande	35,27
Irlande	17,70
Italie	13,01
Pays-Bas	43,40
Portugal	26,26
Suède	42,55
France	21,20
Belgique	-0,38
Grèce	6,07
Luxembourg	-0,12
Union européenne (15)	27,44

L'abstention a donc été forte lors du scrutin du 13 juin 1999. Elle est en tout état de cause la plus élevée jamais enregistrée à ce niveau. Sans vouloir verser dans un quelconque catastrophisme, il importe de souligner qu'elle est en réalité plus importante encore. En effet, le taux d'abstention se calcule sur la base des électeurs inscrits. Dans de nombreux Etats, l'enregistrement est automatique. Mais dans d'autres, comme la France, il y a une démarche

volontaire que les citoyens doivent accomplir. Or, tous ne la font pas. Certains auteurs évaluent à approximativement 10% du nombre d'électeurs potentiels les non-inscrits. Or, comme le constatent Pierre Bréchon et Bruno Cautrès, « le problème de la signification de la non-inscription n'est pas très différent de celui de la signification de l'abstention »³. Ces deux auteurs montrent, exemple de Grenoble à l'appui, combien les éléments de socialisation et de politisation interviennent dans la démarche de l'inscription ou de la non-inscription. Dans son étude classique sur l'abstentionnisme, Alain Lancelot avait ramené la non-inscription à cinq comportements – l'ignorance, la paresse, l'indifférence, la fuite, le refus⁴ – très largement à l'origine de l'abstentionnisme aussi. Pour leur part, Françoise Subileau et Marie-France Toinet ont aussi pointé le caractère abstentionniste par manque d'intégration sociale de la non-inscription : « Dans le phénomène de la non-inscription, les caractéristiques définissant une situation professionnelle précaire semblent jouer un rôle relativement important »⁵. Toutefois, comme l'ont bien établi de plusieurs études, l'ampleur de la non-inscription voire de l'abstentionnisme doit aussi être pondérée par l'existence de faux-inscrits⁶ dont la portée est souvent forte en région urbaine⁷.

Un coup d'œil sur le total des bulletins blancs et nuls s'impose également eu égard au fait qu'ils n'expriment pas un vote pour une des forces politiques en compétition. Il y a là très clairement matière à ranger ce type de vote parmi les abstentions parfois qualifiées de « civiques »⁸. Dans le pays où le vote est obligatoire, Alain Lancelot évoquait cette catégorie comme l'expression d'une véritable abstention. De fait, le nombre des bulletins blancs et nuls est particulièrement élevé dans les trois pays où le vote est obligatoire.

Si on calcule le taux de participation à partir des votes valables et non plus à partir des votes exprimés, les scores sont plus faibles encore. Il y a une perte de plus de 2%. Ce ne serait plus 49,62% de participation électorale mais 47,43%.

Taux de participation calculé à partir des votes valables

	1979	1984	1989	1994	1999
Grande-Bretagne	32,67	32,91	36,81	36,49	24,00

³ Pierre Bréchon, Bruno Cautrès, « L'inscription électorale : indicateur de socialisation ou de politisation », *Revue française de science politique*, Août 1987, n° 4, vol. 37, p. 505.

⁴ Alain Lancelot, *L'abstentionnisme électoral en France*, presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1968, p. 34.

⁵ Françoise Subileau, Marie-France Toinet, *op. cit.*, p. 114.

⁶ Alain Lancelot, *op. cit.*, pp. 42-43.

⁷ Annick Percheron, « Peut-on parler d'un incivisme des jeunes ? Le cas de la France », *International Political Science Review*, 1987, n° 3, p. 275.

⁸ L'expression est de la politologue Françoise Subileau dans *Le Monde* du 6 mai 1997.

Allemagne	65,30	55,90	61,60	58,56	44,51
Autriche				65,41	47,91
Danemark	46,84	51,78	45,60	52,07	49,13
Espagne		67,03	53,52	58,19	62,78
Finlande				55,02	29,86
Irlande	61,18	46,42	66,55	43,22	49,06
Italie	82,92	79,11	75,73	69,33	62,82
Pays-Bas	57,78	50,51	47,23	35,58	29,90
Portugal		70,19	49,54	34,53	38,69
Suède				40,95	34,53
France	57,53	54,71	47,39	49,94	43,99
Belgique	80,04	82,09	83,13	82,74	84,74
Grèce		80,54	79,97	71,24	70,27
Luxembourg	80,30	80,60	78,60	79,74	79,13
CE-UE (9)	60,30				
CE-UE (10)		58,94			
CE-UE (12)		57,34	56,66	54,67	
CE-UE (15)				54,58	47,43

3. LES RAISONS D'UNE NON-PARTICIPATION

Un déclin de la participation électorale

Un premier élément de nuance doit être introduit dans l'examen de l'abstention au niveau européen. D'une manière générale, l'abstention est en progrès dans ce dernier quart de siècle. Dans cette optique, le processus aux élections européennes ne fait que corroborer, à beaucoup plus grande échelle, une évolution similaire dans les autres élections régionales ou nationales. En France, au terme de l'élection nationale de juin 1997, Jean Chiche et Elisabeth Dupoirier évoquaient aussi le « parti de l'abstention » comme le premier du pays : « Pour la troisième fois consécutive lors des élections législatives de cette dernière décennie, les électeurs inscrits sur les listes électorales qui ne se sont pas rendus aux urnes forment « le premier parti de France » »⁹. Française Subileau tirait même la sonnette d'alarme statistique et démocratique : « Quand on compare entre elles des élections comparables, le constat est saisissant : l'abstention a pris des proportions considérables en vingt ans »¹⁰ même si son catastrophisme était tempéré par d'autres politologues, qui situaient la participation électorale dans une perspective historique plus large¹¹.

⁹ Jean Chiche, Elisabeth Dupoirier, « L'abstention aux élections législatives de 1997 », in Pascal Perrineau, Colette Ysmal, *Le vote surprise. Les élections législatives des 25 mai et 1^{er} juin 1997*, Presses de sciences po, 1998, 349 pages, p. 141.

¹⁰ *Le Monde*, 6 mai 1997.

¹¹ En réponse à François Subileau, Pierre Bréchon contextualisait l'abstention contemporaine : « 1986 correspond aussi à une « élection de combat ». Si l'on regarde en fait l'évolution de l'abstention sur une longue

Douze des quinze Etats membres de l'Union européenne répondent à un schéma de décroissance linéaire : une abstention plus forte lors de la dernière élection de la décennie quatre-vingt par rapport au dernier scrutin de la décennie soixante-dix et une participation plus faible encore lors du dernier scrutin en date par rapport à la dernière élection des années quatre-vingt. Le Danemark incarne l'exemple du *statu quo* temporel presque parfait. L'évolution de la participation électorale en Espagne est, pour sa part, liée aux conditions spécifiques de sa transition démocratique. De ce point de vue, l'abstention particulièrement basse à l'occasion de l'élection nationale de 1979 doit être appréhendée comme une donnée exceptionnelle. Ainsi, même si nous sommes loin des abstentions enregistrées lors des élections européennes, il importe de noter que nous sommes, depuis vingt ans dans une configuration où la participation électorale est en déclin.

	Dernier scrutin des années soixante-dix	Dernier scrutin des années quatre-vingt	Dernier scrutin en date	Ecart entre le dernier scrutin en date et le dernier des années soixante-dix
Royaume-Uni	(1979) 76,00	(1987) 75,42	(1997) 71,48	-4,52
Allemagne	(1976) 90,74	(1987) 84,33	(1998) 82,20	-8,54
Autriche	(1979) 92,24	(1986) 90,46	(1995) 85,98	-6,22
Danemark	(1979) 85,62	(1988) 85,2	(1998) 85,94	0,32
Espagne	(1979) 68,13	(1989) 70,80	(1996) 77,38	9,25
Finlande	(1979) 75,31	(1987) 72,06	(1999) 65,27	-10,04
Irlande	(1977) 76,32	(1989) 68,51	(1997) 68,01	-8,31
Italie	(1979) 94,28	(1987) 90,49	(1996) 82,77	-11,51
Pays-Bas	(1977) 88,00	(1986) 85,76	(1998) 73,35	-14,65
Portugal	(1979) 87,54	(1987) 70,38	(1995) 66,29	-21,25
Suède	(1979) 90,72	(1988) 85,96	(1998) 81,39	-9,33
France	(1978) 83,24	(1988) 66,18	(1997) 67,96	-15,28
Belgique	(1978) 94,87	(1987) 93,37	(1999) 90,58	-4,29
Grèce	(1977) 81,11	(1979) 79,59	(1996) 76,34	-4,77
Luxembourg	(1979) 88,85	(1989) 87,39	(1999) 86,51	-2,34

L'abstention et la contrainte institutionnelle

Dans les recherches consacrées à l'abstention, des facteurs d'une contrainte institutionnelle sont souvent mentionnés. Ainsi en est-il par exemple du système électoral. Depuis 1979, un certain nombre d'acteurs et d'observateurs ont attribué la faible participation aux élections européennes à un manque d'harmonisation des modes de scrutin prévalant dans les différents

période, comme je la montre dans *La France aux urnes* (La documentation française, 1995), on constate que l'abstention d'aujourd'hui est certes élevée mais n'a rien d'exceptionnel par rapport au passé ». Pierre Bréchon, « Les inconnus de l'abstention », *Le Monde*, 21 mai 1997.

Etats membres. Or, une homogénéisation des systèmes électoraux était, dès les origines, prévue¹².

Il est clair que l'existence de systèmes électoraux différenciés était une difficulté importante dans l'édification d'un système partisan supranational¹³. L'hétérogénéité était, en la matière, un frein à l'accroissement des pouvoirs du Parlement européen. Plus encore, elle pouvait se révéler un facteur paralysant quant à la cohérence et la structure des groupes politiques européens. Une modification significative des résultats électoraux au Royaume-Uni pouvait modifier de manière substantielle non seulement la composition idéologique de l'Assemblée européenne mais aussi l'équilibre de la structure interne de chaque groupe.

Tant pour la participation électorale que pour la cohésion des groupes, cet argument n'a quasiment plus de poids aujourd'hui. Dans le temps, une convergence des types de scrutin s'est opérée avec l'installation de systèmes proportionnels ; soit dans le cadre d'une circonscription nationale, soit dans celui de circonscriptions régionales. La « dernière exception » notable est tombée. Le Royaume-Uni qui se démarquait radicalement a modifié son mode de scrutin pour les élections européennes en adoptant un système proportionnel dans le cadre de circonscriptions régionales. Si cette transformation équilibrera peut-être les influences respectives, elle n'a indéniablement pas contribué à l'accroissement de la participation électorale lors du scrutin de juin 1999. Les électeurs britanniques, qui ne brillaient déjà pas par leur mobilisation aux élections européennes, ont boudé plus encore les urnes au mois de juin 1999. Seul un petit quart (24,02%) des citoyens du Royaume-Uni ont exprimé un vote pour 36,49% en 1994.

Plus fondamentalement, l'importance du taux d'abstention met en question le lien que certains analystes établissent parfois entre modes de scrutin et participation électorale. Dans la mesure où il réglerait la question des votes inutiles, la diversité de l'offre électorale susciterait une mobilisation supérieure que dans les modes de scrutins majoritaires ou mixtes¹⁴. De nouvelles formations ou organisations politiques pourraient concourir dans l'arène électorale et (r)amener de la sorte des citoyens qui s'étaient réfugiés dans l'abstention faute d'attrait pour les partis qui se présentaient jusqu'alors¹⁵. Dans deux études consacrées à

¹² *Traités instituant les Communautés européennes. Traités portant révision de ces traités, Actes relatifs à l'adhésion*, Bruxelles, Office des publications officielles des Communautés européennes, 1978, 1315 pages, p. 333.

¹³ John Smith, « How European are European election ? », in John Gaffney, *Political parties and the European Union*, Routledge, 1996, 340 pages, p. 276.

¹⁴ Richard Rose, « Evaluating Election turnout », in *Voter Turnout from 1945 to 1997. A global report on Political Participation*, Institute for Democracy and International Assistance, 1997 (second edition), p. 38.

¹⁵ Markus M.L. Crepaz, « The impact of party polarization and postmaterialism on voter Turnout », *European Journal of Political Research*, 1990, n° 2, vol. 18, p. 193.

l'abstentionnisme électoral, André Blais a établi une corrélation statistiquement significative entre système proportionnel et participation électorale ¹⁶.

En vérité comme l'avait déjà sobrement pointé Arend Lijphart, cette relation n'est nullement vérifiée pour les élections européennes. Alors que les quinze Etats membres de l'Union européenne ont tous établi un système proportionnel pour les élections européennes, le taux de participation n'a jamais été aussi bas. On peut se demander si l'absence de polarisation du scrutin européen n'annule pas un éventuel effet du système proportionnel dans les élections nationales. Certains envisagent même un effet contre-productif du système de liste lors de cette échéance. Tel est par exemple la perspective de Jean-Louis Quermonne à propos de la situation française : « Or l'effet d'un tel système, imputé parfois à la décision du Conseil constitutionnel des 29 et 30 décembre 1976, a été de déplacer l'enjeu du scrutin, d'éloigner les députés des électeurs et de disperser les députés entre les groupes parlementaires de l'Assemblée de Strasbourg. Ce qui limite leur influence par rapport à celle de leurs collègues des autres pays, groupés au sein du parti des socialistes européens ou du parti populaire européen » ¹⁷. Le système électoral français est loin d'être la seule raison de l'éparpillement des forces politiques françaises dans les différents groupes. Au demeurant, le même mode de scrutin prévaut en Allemagne avec des effets différents. Le débat a toutefois le mérite d'être posé.

Au-delà des problématiques liées au système électoral à l'œuvre dans les Etats membres, des données institutionnelles modestes peuvent jouer dans l'expression d'une abstention. Examinant la faible participation aux élections européennes de 1994, Jean Blondel, Richard Sinnott et Palle Svensson ont notamment pointé une plus forte abstention dans les pays où le vote a lieu un jour de semaine que dans ceux où il a lieu le dimanche. De même ont-ils noté que juin était déjà un moment de tourisme pour des secteurs non marginaux de la société ¹⁸. Ajoutons que c'était également une période d'examens, période peu propice à la mobilisation et, parfois, au déplacement de jeunes scolarisés en âge de voter. Par ailleurs, contrairement à certains cas précédents, il n'y avait cette fois aucun scrutin national concomitant avec

¹⁶ André Blais, R.K. Carty, « Does proportional representation foster voter turnout ? », *European Journal of Political Research*, 1990, n° 2, vol. 18, pp. 167-181 et André Blais, Agnieszka Dobrzynska, « Turnout in Electoral Democracies », *European Journal of Political Research*, 1998, n° 2, vol. 33, pp. 239-261.

¹⁷ Jean-Louis Quermonne, « L'adaptation de l'Etat à l'intégration européenne », *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, numéro spécial, *Les quarante ans de la cinquième République*, 1998, n° 5-6, p. 1410.

¹⁸ Jean Blondel, Richard Sinnott, Palle Svensson, « Representation and voter participation », *European Journal of Political Research*, n° 2, vol. 32, 1997, pp. 243-272.

l'élection européenne, qui aurait pu « pousser » le taux de participation dans les pays où le vote n'est pas obligatoire¹⁹. Mais l'essentiel n'est sans doute pas là.

Des enjeux peu clairs

Une des données de la faible participation renvoie manifestement au « sens » de l'élection européenne. S'interrogeant sur la logique de l'abstention, Alain Lancelot écrivait en 1968 : « Si on considère le comportement électoral comme la réponse du sujet (l'électeur) à une question (la consultation) on peut penser que la nature de cette réponse (éventuellement donc l'abstention) dépend en partie du contenu de la question posée et de la façon dont elle est formulée. L'analyse confirme en effet que l'éventail des options proposées au scrutin, l'acuité de la compétition et la portée de la consultation ont une certaine influence sur le volume de l'abstention »²⁰. Trente ans plus tard, ce canevas d'analyse permet de saisir la faible implication citoyenne lors des élections européennes et l'abstention stratégique qui y domine.

On peut schématiquement ramener les enjeux du scrutin européen à deux grandes problématiques par rapport auxquels les électeurs devraient pouvoir se positionner : quel avenir pour l'Union européenne (1) et quelle majorité pour quelle(s) politique(s) (2) ? Fondamentalement, l'électeur n'a pas les possibilités de se prononcer sur ces problématiques.

(1) Existe-t-il réellement diverses visions de « l'intérêt général européen » ? C'est pour le moins douteux. Si l'on excepte, les forces anti-européennes – plusieurs partis d'extrême droite et les formations nationalistes – qui tiennent un discours de dénégation de la voie supranationale, il n'y a pas véritablement de choix différencié sur les cheminements possibles de l'Union européenne. Les programmes sont le plus souvent généraux et peu distinctifs à l'échelle nationale. Il existe des différences notamment dans les familles politiques supranationales mais elles sont peu lisibles à l'interne et *a fortiori* pour les électeurs²¹. Au demeurant, la « question européenne » divisant souvent les partis, peu se positionnent clairement – notamment sur le chapitre institutionnel – pour s'éviter des controverses internes. Tout cela ramène le caractère compétitif du scrutin à des généralités peu concrètes pour les citoyens.

¹⁹ Au Grand Duché de Luxembourg, le scrutin européen est toujours couplé au scrutin national. Hors ce cas récurrent, il n'y a qu'en Belgique où l'élection nationale a été simultanée à l'élection européenne. Mais étant donné que le vote y est obligatoire, l'impact sur la participation est très marginal.

²⁰ Alain Lancelot, *op. cit.*, p. 95.

²¹ Voir par exemple Pascal Delwit, « Les divergences de visions partisans sur le rôle du Parlement européen », in Pascal Delwit, Jean-Michel De Waele, Paul Magnette (sous la direction de), *A quoi sert le Parlement européen ? Stratégies et pouvoirs d'une Assemblée transnationale*, Complexe, 1999.

(2) Toute élection parlementaire est liée tout à la fois au choix de ses députés et au rapport avec le gouvernement que l'électeur souhaite promouvoir ou sanctionner. Or, cette problématique est absente de la compétition électorale européenne. Le parlementarisme européen se prête mal voire pas du tout à une comparaison avec le parlementarisme national²². Nous avons affaire à une nouvelle forme de parlementarisme. L'Assemblée européenne ne sanctionne ni positivement, ni négativement un gouvernement. Il n'y a, au sein du Parlement européen, ni majorité, ni opposition identifiées. De nombreux parlementaires apprécient cet état de fait. Elle les renvoie à une attitude différente du « presse bouton » et à la possibilité d'avoir des débats et des délibérations de « haute tenue ». Mais cette vision introspective est d'une utilité et surtout d'une lisibilité minimales pour les citoyens européens. Pour quoi et pour qui vote-t-on ? En l'absence d'une majorité gouvernementale et/ou parlementaire affectée, la réponse à une telle question n'est pas aisée. Parce qu'elle renvoie, au-delà de l'observation liée à l'absence de « fait majoritaire », à des choix politiques et de politiques économiques, culturelles, éducatives. En d'autres termes, la suite logique de l'interrogation est donc pour quelle politique vote-t-on ? Bien heureux qui sait répondre. L'empreinte du Parlement européen dans le processus décisionnel est trop peu importante – même si ses prérogatives ont fortement augmenté dans le temps – et surtout la réponse des partis, quand elle existe, est le plus souvent extrêmement évasive. Dès lors, à force de ne pas savoir ni pour quoi, ni pour qui il vote, l'électeur ne se déplace plus.

Est-ce à dire que la question européenne est de moins politisée ?²³ Non, elle l'est peut-être même de plus en plus. En revanche, cette politisation ne se marque et ne s'exprime pas lors des élections européennes. Dès 1980, Karlheinz Reif soulignait la nature spécifique du scrutin européen intervenu en juin 1979. Il ne s'agissait pas d'une élection européenne mais d'un ensemble d'élections nationales qui revêtait, selon lui, le caractère d'élections de « second ordre »²⁴. Pour sa part, Jean Charlot reprenait la qualification d'« intermédiaire »²⁵ et Neill Nugen celle de « mid-term » *election*²⁶. Les élections suivantes ont largement corroboré les premières analyses. 1984, 1989 et 1994 avaient été des sommes d'élections nationales avant

²² Pascal Delwit, Jean-Michel De Waele, Paul Magnette, « Vers un nouveau modèle de parlementarisme ? », in Pascal Delwit, Jean-Michel De Waele, Paul Magnette (sous la direction de), *op. cit.*

²³ Patrick Lecomte, Bernard Denni, *Sociologie du politique*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 1990, p. 14.

²⁴ Karlheinz Reif, « Ten Second-Order National Elections », in Karlheinz Reif, *Ten European Elections*, Gower, 1980, pp. 1-36.

²⁵ Jean Charlot, *La politique en France*, Le livre de poche-référence, 1994, p. 151.

²⁶ Neill Nugent, *The government and Politics of the European Community*, Macmillan, 1993 (second edition), p. 145.

d'être une élection européenne. En dépit des efforts des fédérations européennes de partis de confectionner des manifestes électoraux plus substantiels et plus centrés sur les problématiques européennes, « l'Europe », « l'Union européenne » ou les défis de la construction européenne n'ont le plus souvent été que des enjeux secondaires voire parfois inexistantes des campagnes et des scrutins. De ce point de vue, l'élection intervenue le 13 juin répond largement au caractère « intermédiaire » qu'on lui prête en étant d'abord une évaluation du rapport de forces politique interne. Si le scrutin européen peut avoir des effets marquants, c'est bien à l'aune de cette configuration. Michel Rocard l'avait durement expérimenté en 1994. Les troubles afférents aux résultats en Allemagne ou en Italie attestent aujourd'hui de ce phénomène. En revanche, dans d'autres pays, les choses semblent plus entendues et avec une importance minimale ; ce qui contribue d'ailleurs à la faible mobilisation²⁷. Il est par exemple clair dans les pays scandinaves que les sociaux-démocrates font systématiquement de piètres performances à l'occasion de ce scrutin compte tenu de leur rapport difficile avec leur base sociale sur les questions européennes. Tout aussi manifeste est le désintérêt presque complet de l'électorat britannique pour l'élection européenne. Quel que soit le résultat, il semble difficile de pouvoir en tirer une quelconque extrapolation dans la vie politique nationale tant la participation est insignifiante.

On relève dès lors d'autres formes de mobilisation et/ou de participation. Depuis la signature du traité instituant l'Union européenne, les référendums sur les questions européennes ont mobilisé sensiblement plus. Les deux référendums danois d'avril 1992 et d'avril 1993, de même que le référendum français de septembre 1992 avaient d'ailleurs prouvé que lorsqu'il y avait forte politisation du débat et qu'existe un véritable enjeu à la consultation, l'intérêt et la participation populaires sont au rendez-vous²⁸.

De même, des expressions sociales sur les enjeux de la construction européenne voient le jour. Plusieurs observateurs ont ainsi décrit le très puissant mouvement social français de décembre 1995 comme une réaction à la logique induite par la construction européenne. Erik Izraelewicz l'a ainsi qualifié de « première révolte contre la mondialisation »²⁹ tandis que Pascal Perrineau et Michel Wieviorka estimaient que, pour l'essentiel, « la mobilisation de soutien aux grévistes a(vait) souvent atteint des pics là où, en 1992, le « non » l'avait

²⁷ Voir à ce sujet la relation que prêtent Marcel Van Egmond, Nan Dirk de Graaf & Cees Van Der Eijk, dans l'étude des élections hollandaises de ce dernier quart de siècle.

Marcel Van Egmond, Nan Dirk de Graaf & Cees Van Der Eijk, « Electoral participation in the Netherlands : Individual and contextual Influences », *European Journal of Political Research*, 1998, n° 2, vol. 34, pp. 281-300.

²⁸ A titre d'exemple, le taux de participation au référendum du 20 septembre 1992 a été de 70,51% contre 55% pour les élections européennes de 1994.

largement emporté au référendum sur les accords de Maastricht »³⁰. Cette situation sociale avait d'ailleurs eu des répercussions dans les partis français. Quelques semaines après ce mouvement social, la question européenne avait divisé le parti socialiste. De même, le 18 janvier 1996, Philippe Séguin, alors Président de l'Assemblée nationale, avait qualifié le traité de Maastricht de « stupidité historique »³¹.

Une non-campagne

Dans les études consacrées à la participation électorale, l'importance contextuelle est toujours mise en exergue. Dès 1913 dans son travail pionnier, André Siegfried avait établi la différence de polarisation et d'enjeux selon que l'on avait affaire à des élections d'apaisement ou de combat³². Il est acquis depuis les premiers travaux consacrés au phénomène électoral que la saillance des enjeux et la polarisation de la campagne ont une importance sur le taux de participation. Nous avons déjà pointé la problématique des enjeux. Dans le cas des scrutins européens, cette faible visibilité des enjeux est renforcée par le sentiment que les acteurs de la scène électorale en donnent aussi.

La mobilisation des partis politiques eux-mêmes y est parcimonieuse. Il n'y a pas de réelle volonté, à l'interne et à l'externe, de mener une vraie campagne. L'investissement symbolique et matériel est souvent réduit à sa plus simple expression. A un point tel qu'en certaines circonstances on pouvait se demander si l'on avait véritablement affaire à une élection. Dans plusieurs Etats membres de l'Union européenne, nombre de citoyens ignoraient jusqu'à la tenue même du scrutin européen.

Ce faible engagement des formations politique entraîne en retour – et est aussi la conséquence – un désinvestissement d'autres protagonistes du débat ; notamment le monde des médias. L'intérêt de la presse audiovisuelle et écrite est en général au diapason de celui que portent les partis politiques nationaux à un événement ; et réciproquement. Dans le cas des scrutins européens, à de rares exceptions, il n'y a de part et d'autre aucun effet d'entraînement. Le tout contribue au sentiment de non-importance du scrutin et donc à une baisse symbolique du besoin, du devoir ou de l'impératif de voter.

²⁹ *Le Monde*, 7 décembre 1995.

³⁰ Pascal Perrineau, Michel Wieviorka, « De la nature du mouvement social », *Le Monde*, 20 décembre 1995.

³¹ *Le Monde*, 18 janvier 1996.

4. CONSEQUENCES

Une légitimité faible

La relation entre le suffrage universel et le processus de légitimation est ancienne. Quoiqu'en disent les tenants des théories élitistes, il existe aussi un lien entre l'ampleur et la nature de la participation électorale et la légitimité de l'assemblée et de ses élus³³. Une des raisons qui motivaient les partisans de la tenue d'élections au suffrage universel pour composer l'Assemblée européenne était précisément la nouvelle légitimité qu'en tirerait le Parlement européen. Cette légitimité accrue devait lui bénéficier dans le rapport institutionnel avec le Conseil des ministres, la Commission européenne et, plus tard, le Conseil européen. En outre, la constitution de l'Assemblée européenne sur la base d'élections au suffrage universel devait aussi singulariser cette assemblée parmi d'autres assemblées d'organisations internationales composées de manière indirecte par cooptation de députés nationaux³⁴.

Au lendemain de l'élection européenne de juin 1979, beaucoup notaient déjà l'échec, plus ou moins important selon les auteurs, du processus de légitimation par l'élection directe du Parlement européen. Toutefois, pendant longtemps un des éléments mis en évidence pour expliquer cet insuccès était les pouvoirs très faibles du Parlement européen. En 1984, Karlheinz Reif estimait qu'une augmentation de ses prérogatives diminuerait l'abstention : « Aussi longtemps que le parlement européen n'a pas plus de pouvoirs, en d'autres termes aussi longtemps aussi longtemps qu'il y a très peu sinon pas du tout en jeu pour les décisions politiques du système communautaire lors des élections européennes, la participation aux élections européennes restera de l'ordre de la participation à des élections de second-ordre, contribuera seulement et dans une voie ambiguë à la légitimité de la Communauté européenne »³⁵. Cette interprétation est-elle encore pertinente ? Elle l'est certainement de moins en moins. L'Assemblée européenne a acquis, ces deux dernières législatures, des prérogatives réelles et importantes dans le processus décisionnel communautaire. Il demeure que le taux d'abstention est plus important qu'auparavant.

³² André Siegfried, *Tableau politique de la France de l'Ouest sous la Troisième République*, Armand Colin, 1964 (2^e édition).

³³ Françoise Subileau, « Une participation en baisse depuis dix ans », *Revue politique parlementaire*, mars-avril 1998, p. 54.

³⁴ Richard Corbett, Francis Jacobs, Michael Shacleton, *op. cit.*, p. 13.

³⁵ Karlheinz Reif, « National Electoral Cycles and European Elections 1979 and 1984 », *Electoral Studies*, December 1984, n° 3, vol. 3, p. 253.

Un « malaise démocratique »

Il y a une espèce de choc des observations à l'examen de l'Union européenne. L'influence et l'importance du domaine communautaire ne cessent d'enfler dans la vie des Etats membres et leurs régulations internes. En même temps, les citoyens sont de moins en moins impliqués dans le cours communautaire. Cette situation est malsaine dans une démocratie. Certes, nous pouvons partiellement rejoindre Jacques Ion lorsqu'il affirme que l'abstention dans les consultations électorales ne peut plus être interprétée comme indice de dépolitisation³⁶, il demeure qu'un problème se pose. Il y a un vrai « malaise démocratique »³⁷ selon l'expression de Pascal Perrineau à voir ainsi échapper à l'attention de citoyens de plus en plus nombreux tout intérêt et toute implication dans la décision politique ; que ce soit à l'échelle nationale ou à l'échelle européenne.

Ce phénomène est d'autant plus inquiétant qu'il convient parallèlement d'observer une inégalité de la représentation. Certes, dans l'abstentionnisme stratégique lié à la saillance des enjeux, à la nature du scrutin, aux conditions de l'offre électorale ou à la contrainte institutionnelle, il y a une participation de tous les milieux sociaux et culturels. Mais on sait aussi depuis longtemps que l'abstentionnisme est aussi associé à des déterminants sociaux ; ce que Dominique Andolfatto appelle « l'abstentionnisme de condition »³⁸. Toutes choses égales par ailleurs, les catégories privilégiées socialement ou culturellement participent toujours davantage que les autres. Les résultats du sondage Sofres-Cevipof pour l'élection française de 1997 l'attestent. Les ouvriers et les chômeurs sont les moins participationnistes.

Abstention électorale et attributs sociaux

	1986	1993 (1er tour)	1997 (2e tour)	Ecart 1986-1997
Ensemble	21,5	31	31,5	+10
<i>Sexe</i>				
Homme	19	30	30	+11
Femmes	24	31	33	+9
<i>Age</i>				
18-24 ans	25	40	40	+15
25-34 ans	27	38	40	+13
35-49 ans	21	25	30	+9
50-64 ans	17	26	23	+5

³⁶ Jacques Ion, *La fin des militants ?*, Editions de l'Atelier, 1997, p. 103.

³⁷ *Le Monde*, 1^{er} juillet 1999.

³⁸ Dominique Andolfatto, « Quand les abstentionnistes s'expriment », *Revue politique et parlementaire*, juillet-août 1992, p. 41.

65 ans et plus	19	29	28	+9
<i>Profession de l'interviewé</i>				
Agriculteur	12	14	27	+15
Petit commerçant, artisan, chef d'entreprise	17	22	37	+2
Cadre, profession intellectuelle supérieure	21	37	23	+2
Profession intermédiaire	19	27	30	+11
Employé	27	32	31	+4
Ouvrier	24	36	38	+14
Inactif, retraité	19	31	29	+10
<i>Secteur d'activité de l'interviewé</i>				
Travaille à son propre compte	16	20	32	+16
Salarié du public	20	27	30	+10
Salarié du privé	26	36	38	+14
Chômeur	27	34	40	+13
<i>Vote au deuxième tour de la présidentielle précédant l'élection</i>				
Candidat de la gauche	19	29	24	+5
Candidat de la droite	11	21	26	+15
Abstention, blanc et nul, SR	40	47	59	+19

Bien sûr, la problématique sociale n'explique pas tout mais pèse d'un poids indéniable dans la non-participation politique. Elisabeth Dupoirier et Jean Chiche le soulignent pour le cas français : « Sans multiplier les exemples, on peut suggérer que le lien entre crise sociale et abstention existe bien dans certains secteurs de la population où l'ampleur prise par la crise sociale donnerait une dimension particulière à sa traduction en terme électoral. Les effets mobilisateurs propres aux scrutins deviendraient impuissants à corriger l'expression d'un sentiment de marginalisation sociale »³⁹.

Cette observation est tout sauf neutre politiquement dans les politiques menées mais aussi dans les résultats électoraux. Alexander Pacek et Benjamin Radcliff proposent de la sorte une relation entre l'importance de l'abstention et les scores recueillis par les partis de gauche ou du centre-gauche⁴⁰. Plus la participation politique serait faible, plus les scores recueillis par les formations de cette famille politique seraient moindres. Dans le cas des élections européennes, il faut appréhender ces corrélations avec la plus grande prudence eu égard à leur logique propre. Des études ont mis en évidence une corrélation entre la force électorale des partis post-matérialistes et la faiblesse de l'abstention⁴¹. Or, les scrutins européens montrent l'inverse. Les partis verts font toujours de meilleurs résultats aux élections européennes en

³⁹ Jean Chiche, Elisabeth Dupoirier, *op. cit.*, p. 149.

⁴⁰ Alexander Pacek, Benjamin Radcliff, « Turnout and the vote for Left-or-Centre Parties : A cross-national Analysis », *British Journal of Political Science*, January 1995, pp. 138.

⁴¹ Markus M.L. Crepaz, *op. cit.*

dépit d'une participation électorale moindre. Il n'en demeure pas moins que la question de la représentation des milieux économiquement et/ou culturellement défavorisés et des forces politiques qui portent plus spécifiquement leurs intérêts et revendications est posée. D'une manière générale, ce problème se pose avec une telle acuité qu'Arend Lijphart proposait il y a peu, compte tenu du déclin de la participation électorale, de (ré)instaurer le vote obligatoire afin de répondre à ce dilemme démocratique : « Le vote obligatoire ne peut résoudre tout le conflit entre les idéaux de participation et d'égalité, mais en rendant la participation électorale aussi égale que possible, c'est une solution partielle très valable »⁴².

5. CONCLUSIONS

Lors du scrutin européen de juin 1999, l'abstention a atteint de nouveaux sommets : un électeur sur deux n'a pas pris la peine de se rendre aux urnes. La faible participation électorale n'est pas nouvelle à l'occasion des élections européennes mais elle prend une ampleur de plus en plus interpellante.

Cette non-mobilisation peut partiellement s'expliquer par les conditions matérielles et institutionnelles de l'organisation du scrutin : un moment peu propice, un système électoral d'ensemble discutable, un faible nombre de députés à élire, ... Elle doit aussi être replacée dans le déclin de la participation électorale observée depuis vingt ans lors des élections nationales.

Le problème se situe toutefois ailleurs. Le rapport des citoyens européens à l'Union européenne est ici en cause. En dépit d'une augmentation progressive des prérogatives du Parlement européen, la participation a diminué dans le temps. La politisation des scrutins européens est spécifique. Les acteurs du monde politique et médiatique ne font pas de cette élection un moment clé et portant sur un enjeu identifié : les choix opérés en matière européenne ou, plus globalement, le cours de la construction européenne. Nous l'avons vu, les problèmes ne sont que peu différenciés et approfondis. Pour l'essentiel, l'élection européenne reste encore une élection nationale d'« évaluation », plus ou moins importante selon les cas, dans chacun des Etats membres. Ses effets, quand il y en a, ne sont appréhendés qu'à cette échelle. Que le groupe du parti populaire européen ait supplanté le groupe du parti des socialistes européens n'a été perçu et ressenti qu'avec un intérêt pour le moins mitigé par les

⁴² Arend Lijphart, « Unequal Participation : Democracy's Unresolved Dilemma », *American Political Science Review*, March 1997, Vol. 91, n° 1, p. 11.

élites politiques. Dans ces conditions, il n'est somme toute pas surprenant que bon nombre de citoyens ne se représentent ce scrutin qu'avec une attention et une compréhension mitigées ; tous facteurs conduisant à une faible mobilisation électorale.

Cette situation n'est pas sans poser problème. Elle recèle un paradoxe et un malaise profonds. L'impact des choix opérés au niveau de l'Union européenne n'a jamais été aussi prégnant sur les différentes politiques nationales alors que le niveau d'abstention aux élections européennes n'a jamais été aussi important. Certes, il est clair que le Parlement européen n'est qu'une facette du contrôle démocratique du processus décisionnel européen. Il n'en reste pas moins qu'elle est symboliquement et matériellement importante. La légitimité de l'Assemblée européenne s'en trouve affectée tout comme celle du processus décisionnel européen.