

La participation électorale : un déficit inégalé

Anne Muxel

► **To cite this version:**

Anne Muxel. La participation électorale : un déficit inégalé. Revue internationale de politique comparée, De Boeck, 2009, 16 (4), pp.569-581. 10.3917/ripc.164.0569 . hal-01052892

HAL Id: hal-01052892

<https://hal-sciencespo.archives-ouvertes.fr/hal-01052892>

Submitted on 29 Jul 2014

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

LA PARTICIPATION ÉLECTORALE : UN DÉFICIT INÉGALÉ

Anne Muxel

De Boeck Supérieur | *Revue internationale de politique comparée*

2009/4 - Vol. 16
pages 569 à 581

ISSN 1370-0731

Article disponible en ligne à l'adresse:

<http://www.cairn.info/revue-internationale-de-politique-comparee-2009-4-page-569.htm>

Pour citer cet article :

Muxel Anne, « La participation électorale : un déficit inégalé »,
Revue internationale de politique comparée, 2009/4 Vol. 16, p. 569-581. DOI : 10.3917/ripc.164.0569

Distribution électronique Cairn.info pour De Boeck Supérieur.

© De Boeck Supérieur. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

LA PARTICIPATION ÉLECTORALE : UN DÉFICIT INÉGALÉ

Anne MUXEL

Seuls quatre Européens sur dix ont participé aux élections européennes de 2009. Par rapport à 2004, l'abstention a encore progressé d'un peu plus de deux points. Une nouvelle fois, les abstentionnistes forment le premier parti européen. L'abstention ne peut être analysée ni comme un phénomène linéaire ni comme un comportement homogène. Des facteurs à la fois sociologiques, institutionnels, et politiques entrent en ligne de compte. Par ailleurs elle s'inscrit dans un mouvement de transformation du rapport au vote. Mais son ampleur signe avant toute autre chose l'euro-péanisation d'un enjeu crucial pour la réalisation de l'Europe politique : l'information et l'éducation à la citoyenneté européenne.

On s'y attendait, mais la confirmation du record d'abstention lors de ces septièmes élections européennes depuis leur coup d'envoi en 1979 mérite que l'on s'interroge sur l'ampleur de cette défection. Seuls quatre Européens sur dix ont participé au scrutin. Les six autres ont boudé les urnes et ont fait entendre une voix blanche, silencieuse. Par rapport à 2004, cette Europe muette a progressé d'un peu plus de deux points. En trente ans, soit l'espace d'une génération, le poids des abstentionnistes n'a cessé de se renforcer, s'imposant comme la première force politique dans la plupart des pays de l'Union où le vote n'est pas obligatoire. Une nouvelle fois, les abstentionnistes forment le premier parti européen. Et du côté des votants, peu nombreux sont ceux qui ont répondu à l'enjeu réel du scrutin, à savoir, le renouvellement de leurs représentants au Parlement Européen, acceptant de reléguer au second plan toute préoccupation d'ordre national. L'Europe n'arrive pas à rencontrer ses électeurs. En panne d'expression démocratique de la part de ses citoyens, elle dispose pourtant d'une représentation parlementaire qui ne cesse de gagner en compétence et en pouvoir¹. Comment interpréter ce nouveau déficit de participation ? Et surtout comment expliquer et comprendre ce hiatus démocratique ? Alors que la réalité de la construction européenne est de plus en plus présente dans la vie quotidienne des 400 millions d'Européens et qu'une grande majorité d'entre eux y sont

1. BERTONCINI Y., CHOPIN T., *Élections européennes : l'heure des choix*, Notes de la Fondation Robert Schuman, 2009.

attachés, la désignation de leurs représentants dans l'hémicycle de Strasbourg est délaissée. La représentation politique européenne n'est pas considérée comme un enjeu suffisamment saillant pour susciter un bulletin de vote.

Les responsables sont bien identifiés. L'Europe elle-même est la première désignée, trop lointaine, à la fois désincarnée et stigmatisée de tous les maux qui pèsent sur les réalités nationales. Ses institutions politiques apparaissent peu lisibles et restent dans l'ensemble peu et mal connues. L'absence de véritable leadership européen empêche la reconnaissance d'une appartenance à une entité politique commune. Les formations politiques nationales n'intègrent pas suffisamment ni en termes programmatiques ni en moyens humains la réalité politique européenne. De même que les médias, à qui l'on reproche leur manque de pédagogie et leur discrétion sur les sujets européens. Le lien politique à l'Europe est difficile à établir en l'absence d'un répertoire symbolique et culturel qui n'est ni suffisamment énoncé ni suffisamment revendiqué, mais aussi dans une situation de relatif flottement quant aux frontières mêmes du territoire que l'Europe politique doit embrasser. Le déficit de connaissance reste important et l'éducation à la citoyenneté européenne est encore à faire. Enfin, l'absence de vraies campagnes comme de vrais enjeux programmatiques de la part des organisations partisanes accentue encore le retrait de la décision électorale. Toutes ces raisons sont régulièrement invoquées pour expliquer le fossé qui peut séparer les Européens de leur représentation politique².

Avec le temps, l'Europe politique est une réalité qui semble même s'éloigner des préoccupations des citoyens. Pour prendre l'exemple de la France, à un mois des élections européennes de 2009, seuls 22 % des Français reconnaissent avoir parlé de ce sujet avec leurs proches au cours de la semaine écoulée (Baromètre Ifop/Paris-Match, mai 2009). En 2004, à la même distance du scrutin, cette proportion, déjà faible à l'époque, s'établissait à 27 %. Au vu de ces chiffres, et dans un contexte de si faible intérêt, le niveau de participation atteint aux élections peut même paraître relativement satisfaisant ! L'interprétation des conséquences démocratiques de cette abstention détermine des avis divergents, entre ceux qui mettent en avant l'existence d'autres procédés de gouvernance pouvant y suppléer³ et

2. MAGNETTE P., *De l'étranger au citoyen : construire la citoyenneté européenne*, Bruxelles, De Boeck Université, 1997 ; BRECHON P., « L'Europe face au déficit démocratique », *Revue politique et parlementaire*, juillet-août 1999 ; DUCHESNE S., FROGNIER A.-P., « Sur les dynamiques sociologiques et politiques de l'identification à l'Europe », *Revue française de science politique*, volume 52, n°4, 2002 ; CLANET C., *Construire une citoyenneté européenne*, Toulouse, Presses Universitaires du Mirail, 2007 ; DELMOTTE F., « La légitimité de l'Union Européenne, une affaire de bons sentiments ? Réflexions sur l'appartenance à la communauté politique », *Revue Internationale de Politique Comparée*, volume 15, n°4, 2008, p. 541-554.

3. MAJONE G., « Europe's Democratic Deficit : A Question of Standards », *European Law Journal*, volume 4, n°1, 1998 ; MORAVCSIK A., « In defense of the 'Democratic Deficit' : Reassessing the Legitimacy of the European Union », *Journal of Common Market Studies*, volume 40, n°4, 2002.

ceux qui considèrent que la construction européenne souffre d'un déficit démocratique problématique sur le long terme⁴.

On peut en tout cas convenir qu'il faut mobiliser plusieurs registres d'analyse pour expliquer les raisons de la faiblesse de la participation électorale. Les ressorts sociologiques et les ressorts politiques classiquement observés dans les études consacrées à l'abstention doivent être démêlés. Mais s'y ajoutent aussi des composantes relevant des contextes politiques et institutionnels eux-mêmes et dépendant des situations spécifiques aux différents pays engagés dans ce scrutin⁵. Le paysage de la participation qui en découle est nécessairement kaléidoscopique. Pour le saisir et comparer les résultats enregistrés dans les vingt-sept pays qui composent la nouvelle Union Européenne, il faut non seulement différencier les profils socio-politiques des votants comme ceux des abstentionnistes, mais aussi tenir compte des spécificités des contextes institutionnels et politiques nationaux. Si les élections européennes sont, de toutes les élections, celles qui enregistrent toujours la plus faible participation, elles sont néanmoins les seules à permettre de tenter de démêler la part des déterminations individuelles de l'électeur et la part des facteurs institutionnels et politiques dans un cadre comparatif homogène à l'échelle européenne. En cela, elles permettent de dresser un état des lieux des attitudes et des réponses des Européens face à l'enjeu spécifique de la composition de leur représentation au Parlement. Par delà, elles fournissent aussi une indication de l'état de la démocratie représentative, à un moment donné, dans chacun des pays concernés⁶.

Le kaléidoscope européen de la participation

En trente ans, la participation aux élections européennes n'a cessé de reculer. Mobilisant plus de six électeurs sur dix en 1979 (61,9 %), lorsque l'Union comptait neuf pays, elle n'en compte plus que quatre sur dix en 2009 (43,1 %) dans l'Europe à vingt-sept, enregistrant un recul de 18,8 points. Par rapport à 2004, la participation a encore baissé de 2,5 points. Plus l'Union Européenne s'élargit, plus elle concerne un grand nombre d'habitants, moins elle compte proportionnellement d'électeurs. Cette érosion concerne aussi bien les pays historiquement fondateurs de l'UE (Tableau 1)

4. FOLLESDAL A., HIX S., « Why there is a Democratic Deficit in the EU : a Response to Majone and Moravcsik », *Journal of Common Market*, volume 44, n°3, 2006.

5. GREFFET F., « Abstention », in DÉLOYE Y., (dir.), *Dictionnaire des élections européennes*, Paris, Economica, 2005.

6. DELOYE Y., (dir.), *Dictionnaire des élections européennes*, Paris, Economica, 2005 ; DELOYE Y., « En guise de conclusion : ce que résister veut dire ou les paradoxes d'une construction européenne face aux contingences historiques et aux logiques politiques nationales », *Revue Internationale de Politique Comparée*, Volume 15, n°4, 2008, p. 679-685 ; REYNIE D., *L'opinion européenne en 2009*, Paris, Éditions Lignes de repères, 2009.

que les pays entrés plus récemment (Tableau 2). Si l'on retient les neuf pays qui formaient l'UE en 1979, la participation recule en moyenne sur la période de 6,9 points, et dans nombre d'entre eux souvent de façon importante. Ainsi elle recule de 22,4 points en Allemagne, de 20,1 points en France, de 21,3 points aux Pays-Bas, ou encore de 20,5 points en Italie. Elle régresse aussi en Espagne (-22,5 points) et au Portugal (35,6 points) par rapport aux élections de 1987, après leur adhésion à l'UE. Dans les pays entrés plus récemment, si les niveaux de participation sont dans l'ensemble relativement faibles, ils se maintiennent néanmoins par rapport à 2004 (-0,1 points en moyenne) (tableaux 1 et 2).

Tendanciellement, la réponse abstentionniste marque donc des points et l'Europe cherche ses électeurs. Mais le paysage de la participation en 2009 fait apparaître des différences significatives entre les pays. Par rapport aux élections de 2004, la participation a progressé dans onze pays sur vingt-sept, dont cinq des pays nouveaux membres.

En dehors des pays où le vote est obligatoire, la participation a progressé en Suède (+6 points), en Pologne (+4,5 points), au Danemark (+11,7 points), en Autriche (+3,6 points), en Slovaquie (+2,6 points), en Estonie (+17,1 points), en Lettonie (+12,3 points).

En revanche, le déficit de votants continue de se creuser en Lituanie (-27,5 points), en Italie (-6,6 points), aux Pays-Bas (-2,5 points), en France (-2,2 points), au Royaume-Uni (-4,0 points), en Hongrie (-2,3 points). On notera qu'à Chypre et en Grèce, où le vote est pourtant obligatoire, la participation recule respectivement de -13,1 points et de -10,6 points. Dans sept pays, l'abstention s'est stabilisée à son niveau de 2004 (Allemagne, Espagne, Portugal, Finlande, Irlande, République Tchèque, Slovaquie).

Dans les 12 pays d'Europe centrale et orientale entrés plus récemment, ce sont à peine quatre électeurs sur dix (38,4 %) qui se sont rendus aux urnes, soit une hausse de seulement 5 points par rapport aux pays plus anciens. Toutefois, dans certains d'entre eux, la mobilisation apparaît à son niveau le plus bas : en Slovaquie, elle n'atteint que 19,6 %, en Lituanie, 21 %, en Pologne, 24,6 % ou encore en Roumanie 27,7 %.

Dans les deux pays nouveaux entrants, la Bulgarie et la Roumanie, la situation est contrastée. Par rapport aux élections européennes de 2007 qui avaient été organisées suite à leur adhésion, la participation enregistre une hausse significative dans le premier (+9,7 points) et une baisse dans le second (-2 points).

Tableau 1 : Évolution du taux de participation aux élections européennes dans les pays de l'ex-Union à Quinze (en %)

UE 15	1979	1984	1987*	1989	1994	1995*	1996*	1999	2004	2009	Écart 2009 / 2004
Allemagne	65,7	56,8		62,3	60			45,2	43	43,3	+0,3
Autriche							67,7	49,4	42,4	46,0	+3,6
Belgique**	91,4	92,2		90,7	90,7			91	90,8	90,4	-0,4
Danemark	47,8	52,4		46,2	52,9			50,5	47,8	59,5	+11,7
Espagne			68,5	54,7	59,1			63	45,1	46	+0,9
Finlande							57,6	30,1	39,4	38,6	-0,8
France	60,7	56,7		48,7	52,7			46,8	42,8	40,6	-2,2
Royaume Uni	32,3	32,6		36,4	36,4			24	38,5	34,7	-3,8
Grèce**		80,5		80	73,2			70,2	63,2	52,6	-10,6
Italie***	85,6	82,4		81	73,6			69,7	71,7	65,1	-6,6
Irlande	63,6	47,6		68,3	44			50,2	58,6	57,6	-1
Luxembourg**	88,9	88,8		87,4	88,5			87,2	91,3	91	-0,3
Pays-Bas	57,8	50,6		47,2	35,6			30	39,3	36,8	-2,5
Portugal			72,4	51,2	35,5			40	38,6	36,8	+1,8
Suède						41,6		38,8	37,8	45,5	+7,7
Moyenne	61,9	58,1		58,4	56,6			49,5	45,4	45,7	+0,3
* Élections Européennes suivant l'accèsion à l'Union											
** Vote obligatoire ; pays exclu du calcul de la moyenne											
*** Italie : le vote est une obligation civique, mais pas d'amendes											

Source : Parlement Européen

Tableau 2 : Évolution du taux de participation aux élections européennes dans les pays d'Europe centrale et orientale nouveaux entrants (en %)

	Élections européennes de 2004 ou 2007*	Élections européennes de 2009	Écarts 2004/2009
Malte	82,4	78,8	-3,6
Chypre	71,2	59,4	-11,8
Lituanie	48,4	21	-27,4
Lettonie	41,4	53,7	+12,3
Hongrie	38,5	36,2	-2,3
Rép. Tchèque	28,3	28,2	-0,1
Slovénie	28,3	28,4	+0,1
Estonie	26,8	43,9	+17,1
Pologne	20,9	24,6	+3,7
Slovaquie	17	19,6	+2,6
Bulgarie*	29,2	38,9	+9,7
Roumanie*	29,4	27,7	-1,7
Moyenne	38,4	38,4	-

* En Roumanie et en Bulgarie les dernières élections européennes ont eu lieu en 2007

Sources : Parlement européen.

L'importance de l'abstention dans les pays d'Europe centrale et orientale doit être interprétée par rapport à la place encore très récente de ce type de scrutin dans leur histoire politique, mais aussi en tenant compte des crises de régime que traversent certains d'entre eux⁷. L'adhésion à l'UE de ces pays est nouvelle et suscite une approbation tacite. Mais on remarquera néanmoins qu'excepté la Lituanie où la participation recule de façon marquée⁸, le scrutin de 2009 n'enregistre pas de retrait supplémentaire, voire même connaît un surcroît de mobilisation significatif dans certains pays.

Toutes ces différences montrent que l'abstention ne peut être analysée ni comme un phénomène linéaire ni non plus comme un comportement homogène. La participation à ces élections dépend d'une multitude de facteurs tant au niveau politique qu'institutionnel ou encore individuel, dont les effets provoquent des variations significatives selon les pays et selon les contextes

7. DELBROUCK B., « Europe de l'Est : vote de crise ou crise de vote », Eurosvillage.eu, 2009.

8. Mais parce que l'élection présidentielle avait coïncidé avec les élections européennes en 2004 et donc suscité un niveau de participation alors nettement plus élevé,

nationaux. Il faut chercher à comprendre si les différentiels de participation observés entre les pays relèvent de considérations plutôt nationales ou plutôt européennes. En cela, est-ce la logique des élections de second ordre qui prévaut et qui permet d'expliquer une partie du comportement abstentionniste ou bien faut-il mobiliser des considérations relevant d'enjeux non plus nationaux mais européens ? Autrement dit l'analyse de la participation conduit-elle à privilégier la thèse de l'eupéanisation de ces élections ou au contraire celle de leur nationalisation ?⁹

Le poids des facteurs institutionnels et des données de contexte

Ce septième scrutin européen résulte de vingt-sept élections spécifiques, régies par vingt-sept législations nationales différentes, ayant organisé les modalités du vote, décidé du nombre de circonscriptions, des conditions d'éligibilité, des modalités de candidature et des modes de dépouillement. Les travaux comparatifs menés sur les élections européennes ont bien identifié l'incidence de certains facteurs institutionnels sur la mobilisation des électeurs¹⁰. Il en est ainsi de l'effet du vote obligatoire, de l'effet du jour où se déroule le scrutin ou encore de l'incidence du mode de scrutin et du nombre de circonscriptions, enfin le rôle mobilisateur de l'organisation d'autres scrutins le même jour. Cependant, ces différents facteurs institutionnels n'ont pas tous le même impact. Leurs effets ne sont ni systématiques ni univoques. Déjà les élections de 2004 avaient conduit à nuancer leur rôle et leur importance. L'analyse de leur influence pour interpréter les différences de participation lors des élections de 2009 invite à faire de même.

Incontestablement le vote obligatoire assure un bon niveau de participation dans les quatre pays où il est en vigueur. En Belgique et au Luxembourg il favorise des taux de participation très élevés, les plus élevés de l'UE (respectivement 90,4 % et 91 %). Il suscite une mobilisation relativement soutenue en Grèce (52,6 %) et à Chypre (59,4 %). Mais il ne permet pas d'éviter un recul de la participation significatif par rapport à 2004 dans ces deux derniers pays : -10,6 points en Grèce et -11,8 points à Chypre.

Le jour du vote n'a pas d'incidence notable sur le niveau de la participation. Les trois pays où les élections ont été organisées un jour de semaine,

9. KAHNS S., « Le Parlement Européen est-il un ODHNI (objet démocratique et historique non identifié) ? », *Histoire Politique*, n°8, 2009 ; LACROIX J., *Une citoyenneté européenne est-elle possible ?*, La vie des idées.fr, 2009.

10. FRANKLIN M., « How Structural Factors Cause Turnout Variations at European Parliament Elections », *European Union Politics*, volume 2, n°3, 2001, p. 309-328 ; FRANKLIN M., VAN DER EIJK C., OPPENHUIS E., « The Institutional Context : Turnout », in VAN DER EIJK C., MARK F., (eds), *Choosing Europe ? The European Electorate and National Politics in the Face of the Union*, Ann Arbor, The University of the Michigan Press, 1996, p. 306-322.

le jeudi aux Pays-Bas et au Royaume-Uni, et vendredi en Irlande, enregistrent des faibles taux de participation, tous en recul par rapport à 2004. Les quatre pays où l'on a voté le samedi, Chypre, Lettonie, Malte et Slovaquie, enregistrent des taux de participation très contrastés, l'un des plus élevés à Malte, le plus faible, en Slovaquie. En Italie et en République Tchèque, les élections se sont déroulées sur deux jours, et cela n'a pas renforcé la mobilisation électorale. Celle-ci a régressé en Italie par rapport à 2004 (-6,6 %) et est restée stable, mais faible, en République Tchèque. Dans les dix-neuf pays où l'on a voté le dimanche 7 juin, les taux de participation sont variables. Ils sont au plus bas en Slovaquie (19,6 %), en Lituanie (21) ou encore en Pologne (24,6). Mais des pays comme le Portugal et la France enregistrent une participation inférieure à la moyenne européenne (respectivement 36,8 % et 40,6 %).

En revanche, l'existence le même jour d'un autre scrutin renforce considérablement le niveau de la participation aux élections européennes. Neuf pays ont été concernés (Belgique, Luxembourg, Allemagne, Irlande, Royaume-Uni, Lettonie, Danemark, Italie, Malte) et dans tous à l'exception notoire du Royaume-Uni¹¹, le niveau de participation est supérieur à la moyenne. Par rapport à 2004, la participation a progressé au Danemark (+11,7 %) où un référendum sur l'ordre de succession au trône était organisé alors qu'en 2004 il n'y avait pas eu d'autre élection et en Lettonie (+12,3 %) où se déroulaient cette fois-ci des élections locales.

L'effet du nombre de circonscriptions reste difficile à apprécier. Dans six pays le vote était organisé sur la base de plusieurs circonscriptions¹². À part la Belgique où le vote est de toute façon obligatoire, et l'Irlande qui se prononçait aussi le même jour pour des élections locales, tous les autres pays connaissent des niveaux de participation se situant sous la moyenne européenne. Mais dans la plupart des pays (21), le scrutin est national, et la participation électorale y est inégale.

La facilitation des procédures de vote renforce sans nul doute la participation des citoyens. Un exemple particulièrement révélateur en a été donné par l'Estonie qui a mis en application le vote électronique par Internet. Cette mesure a suscité un surcroît de participation de +16,5 points par rapport à 2004. L'Estonie, avec la Lettonie où se déroulait le même jour un autre scrutin, sont les seuls pays d'Europe centrale et orientale dont les taux de participation se situent dans la moyenne de ceux qui ont été enregistrés dans l'ensemble de l'UE.

11. Mais il s'agissait d'élections partielles et d'un contexte où prévaut le faible intérêt des Britanniques pour les questions européennes. Voir « Les élections européennes de juin 2009 au Royaume-Uni: des élections pas tout à fait de second ordre ? » de David Hanley

12. France (8), Italie (5), Irlande (4), Royaume-Uni (12), Pologne (13) et Belgique (4).

Enfin, la place des élections européennes dans le calendrier électoral propre à chaque pays doit être évoquée. Depuis l'article fondateur de Reif et Schmitt¹³ consacré à l'analyse des élections européennes de 1979 définies comme des élections de second ordre, privilégiant la dimension nationale et renforçant l'expression d'une sanction à l'égard des gouvernements en place, les effets de la temporalité propre aux élections de second ordre ont pu être observés. Ainsi l'abstention serait d'autant plus marquée lorsque les élections européennes ont lieu au début du cycle législatif. Le milieu ou la fin de cycle entre deux scrutins nationaux décisifs, favoriserait au contraire la participation. Mais les relations qui ont été mises en évidence ne sont ni mécaniques ni systématiques. Et cela se confirme en 2009. Les cas de la France, en milieu de cycle législatif, ou encore de l'Allemagne, en fin de cycle, infirment cette logique puisque l'abstention a atteint dans les deux pays des niveaux record. À l'inverse, en Slovaquie, où venait de se dérouler l'élection présidentielle en mars-avril, on assiste pourtant à un léger surcroît de participation.

Les facteurs institutionnels ne permettent pas de comprendre à eux seuls les raisons de l'abstention et les différentiels observés entre les différents pays. Il faut prendre en compte d'autres facteurs explicatifs, notamment les dispositions des électeurs eux-mêmes face à ce type de scrutin. L'appréciation de l'ampleur comme des conséquences de la faiblesse de la participation enregistrée aux élections européennes depuis quelques années doit tenir compte des mutations du comportement électoral. Depuis une vingtaine d'années, l'émergence d'un électeur de plus en plus critique et autonome, ayant élargi sa palette d'outils d'expression démocratique et faisant un usage alterné du vote et de l'abstention pour se faire entendre, s'est confirmée. Les abstentionnistes aux élections européennes comptent en leur sein une large majorité d'électeurs « dans le jeu politique », s'étant retirés provisoirement de la décision électorale, faute de se sentir mobilisés et suffisamment concernés par l'enjeu même de ce scrutin¹⁴.

Un lien difficile à établir avec la réalité politique européenne.

La clé de la participation électorale dépend de la capacité de l'ensemble des acteurs politiques, institutionnels et partisans, à mobiliser les électorats sur

13. REIF K., SCHMITT H., « Nine Second Order Elections : A Conceptual Framework for the Analysis of European Elections Results », *European Journal of Political Research*, volume 8, n°3-4, 1980.

14. MUXEL A., « Les jeunes et les élections européennes : un paradoxe démocratique ? », dans DELWIT P., POIRIER P., *Parlement puissant, électeurs absents ? Les élections européennes de juin 2004*, Éditions de l'université de Bruxelles, Bruxelles, 2005 ; MUXEL A., « Les abstentionnistes : le premier parti européen », dans PERRINEAU P., (dir.), *Le vote européen 2004-2005. De l'élargissement au référendum français*, Paris, Presses de Sciences Po, 2005.

des enjeux sociaux et politiques définis au niveau européen¹⁵. Ils doivent susciter l'intérêt des électeurs et leur donner la possibilité d'exprimer une volonté politique directement perceptible et suivie d'effets concrets. Mais la réalité présente n'est pas celle-là. Les Européens ne manifestent qu'un intérêt modéré pour les élections européennes. Seule une petite moitié d'entre eux, dans l'ensemble des pays de l'UE, ont témoigné d'un intérêt pour ce scrutin (46 %, dont 11 % seulement se sont déclarés très intéressés)¹⁶. Le désintérêt pour le scrutin apparaît encore plus marqué parmi les femmes, parmi les jeunes, et parmi les électeurs ayant un faible niveau de diplôme. Des différences apparaissent néanmoins selon les pays. Dans les rangs des pays où les citoyens se déclarent les plus intéressés se placent le Luxembourg (68 %), Malte (59 %), les Pays-Bas (57 %), la Belgique (54 %), l'Italie (52 %). Tous ces pays enregistrent d'ailleurs des niveaux de participation plus élevés que la moyenne européenne. Mais ce n'est pas le cas de la Lituanie (54 %) ni non plus de la France.

Même si une majorité de Français (54 %) se déclarent intéressés par les élections européennes, le niveau de leur participation se situe pourtant dans la fourchette basse par rapport à l'ensemble de l'UE. Leur intérêt relatif n'a suscité ni politisation ni mobilisation. À un mois de l'élection, seuls 22 % des Français avaient parlé de ce sujet avec leurs proches au cours de la semaine écoulée selon le baromètre Ifop/Paris-Match. En 2004, à la même distance du scrutin, cette proportion, déjà faible à l'époque, s'établissait encore à 27 %. Avec le temps, en France en tout cas, l'Europe dépolitise plus qu'elle ne politise. Dans les rangs des pays où les citoyens sont les plus faiblement intéressés par le scrutin 2009, on trouve la Slovaquie (28 %), la Suède (35 %), la Lettonie (37 %), la République Tchèque (38 %), ou encore la Hongrie (36 %). Néanmoins, malgré le faible intérêt de leurs ressortissants pour le scrutin, l'Espagne (34 %) et l'Estonie (34 %) enregistrent des niveaux de participation supérieurs à la moyenne.

Les différences de mobilisation électorale entre les pays peuvent être liées au degré d'identification de leurs citoyens à l'Europe¹⁷. Même si les relations ne sont ni linéaires ni systématiques, et si les indicateurs de mesure restent difficiles à établir, un lien entre les facteurs d'identité européenne et la participation a pu être mis en évidence. En 2009, 53 % des Européens considèrent que c'est une bonne chose pour leur pays de faire partie de

15. PERRINEAU P., (dir.), *Le vote européen 2004-2005. De l'élargissement au référendum français*, Presses de Sciences Po, Paris, 2005.

16. Sondage TNS Opinion pour la Fondation pour l'Innovation Politique auprès de 15.130 européens âgés de 18 ans et plus (mars/avril 2009).

17. FROGNIER A.-P., « Identité et participation électorale : pour une approche européenne des élections européennes », dans GRUNBERG G., PERRINEAU P., YSMAL C., (dir.), *Le vote des Quinze. Les élections européennes du 13 juin 1999*, Presses de Sciences Po, Paris, 2000.

l'Europe¹⁸. Les pays dans lesquels les citoyens sont les plus nombreux à partager cette opinion devraient donc avoir un taux de participation aux élections européennes supérieur à la moyenne. C'est bien le cas du Luxembourg, de la Belgique, de l'Irlande, du Danemark, de l'Allemagne, de l'Espagne, de la Suède, de l'Estonie et de Malte. Mais cette relation ne se vérifie pas pour la Slovaquie, les Pays-Bas, la Slovénie, la Roumanie, la Pologne et la Lituanie, qui enregistrent des taux de participation inférieurs à la moyenne, malgré des dispositions favorables de leurs ressortissants envers l'appartenance de leur pays à l'UE. De même, la République Tchèque, la Grande-Bretagne, la Hongrie, le Portugal, la Bulgarie, l'Autriche, la Finlande, la France, comptent en leur sein une majorité de citoyens considérant peu favorablement l'appartenance de leur pays à l'UE et enregistrent un taux de participation inférieur à la moyenne. Mais l'Italie, Chypre, la Grèce, ou encore la Lettonie échappent néanmoins à ce schéma en présentant des taux de participation supérieurs à la moyenne de l'UE.

Le silence des urnes fait entendre plusieurs voix

Le silence polyphonique de l'abstention a été la tonalité dominante du concert électoral du scrutin 2009. S'y exprime des motivations diversifiées non seulement selon les contextes nationaux, mais aussi selon les individus. Comment apprécier leurs parts relatives ? L'abstentionnisme aux élections européennes se différencie-t-il de l'abstentionnisme lors des scrutins nationaux ?

Dans la logique des élections intermédiaires, à la façon d'un vote sanction, on peut compter sur une part plus ou moins significative d'abstention sanction des gouvernements nationaux en place. Le silence de la décision électorale exprime une protestation. C'est la part d'un abstentionnisme « dans le jeu politique » qui s'impose de plus en plus dans la palette des formes d'expression démocratiques et qui traduit un lien plus problématique entre les citoyens et leur représentation politique.

Dans la logique des élections européennes, l'abstention peut s'interpréter comme une désapprobation de l'UE et marquer un scepticisme envers la construction européenne. Comme dans le cas précédent elle est porteuse d'un message politique. Le lien entre la défiance à l'égard de l'Europe et le vote aux scrutins européens est bien identifié. Le Royaume-Uni doit compter avec une abstention de ce type.

Autre réponse, celle des abstentionnistes qui approuvent la construction européenne, en attendent même beaucoup, mais qui ne perçoivent pas

18. Eurobaromètre 70.

l'enjeu des élections européennes comme saillant et mobilisateur. Elle est le fait d'électeurs moins assidus et sans doute moins politisés. On la retrouve sans doute présente de façon significative dans les pays d'Europe de l'Est, nouveaux entrants.

Enfin, l'abstentionnisme du à une indifférence et à une méconnaissance des rouages politiques et institutionnels européens touche un grand nombre de pays de l'UE et rassemble des catégories de population bien identifiées (les jeunes, mais aussi les femmes, les personnes faiblement diplômées).

Interrogés quelques semaines avant le scrutin sur leurs raisons de s'abstenir, les Européens font entendre plusieurs voix. Si l'on reprend la distinction entre l'abstention « volontaire » et l'abstention « circonstanciée »¹⁹, c'est la primauté de la première sur la seconde qui s'impose pour expliquer les raisons de s'abstenir des Européens lors du scrutin 2009. En effet, les raisons circonstanciées, mettant en avant un empêchement d'ordre pratique ou personnel, sont minoritaires (25 %). L'abstentionnisme systématique apparaît lui aussi comme relativement marginal, seules 21 % des personnes interrogées reconnaissant ne jamais voter. En revanche, l'abstention « volontaire euros spécifique » apparaît prépondérante, mettant en avant plusieurs ordres de motivations. En premier lieu, leur manque d'information. Ainsi 62 % des Européens déclarent s'abstenir parce qu'ils ne se considèrent pas assez informés pour aller voter. Leur méconnaissance du rôle du Parlement Européen est aussi assez largement mentionnée (60 %).

Le retrait de la décision électorale par défaut de connaissance s'avère donc très important et définit sans aucun doute la raison première de leur abstention. L'abstentionnisme de nature politique est présent, mais de façon moindre. S'y exprime une distance plus ou moins critique à l'égard de la représentation politique au niveau européen. 59 % considèrent que le Parlement Européen ne s'occupe pas assez des problèmes qui les concernent, 55 % ne se sentent pas assez bien représentés par les députés européens, 51 % ne sont pas intéressés par les élections européennes. La part de l'abstention signifiant un refus d'Europe explicitement déclaré est faible (18 %). L'abstentionnisme politique exprime davantage une insatisfaction ou un manque d'intérêt diffus qu'un euroscepticisme affirmé. Ce dernier trouve davantage à s'incarner au travers du vote que de l'abstention. Mais on retiendra que dans le cadre de ce scrutin 2009, comme en 2004, le sentiment d'incompétence prime sur la volonté de sanction politique²⁰.

19. BLONDEL J., SINOTT R., SVENSSON P., « Representation and Voter Participation », *European Journal for Political Research*, volume 32, n°2, 1997, p. 243-272.

20. Enquête pré-électorale TNS Sofres 2009.

Conclusion

L'Europe est-elle dans une impasse ? Le niveau de cette abstention est-elle une contre-indication rédhitoire à la poursuite de ce projet politique ?

L'abstention est une difficulté réelle. Le « déficit démocratique », entendu comme un « déficit de votants » pour désigner les députés au Parlement Européen existe bel et bien, et continue même à se creuser. Reste à l'interpréter. Est-il une entrave à la construction européenne et à la légitimité des pouvoirs politiques et institutionnels qui l'organisent, l'orientent et la gouvernent ? Le parlementarisme est-il la seule voie de gouvernance démocratique ? La réponse n'est pas tranchée et suscite des controverses tant dans le champ académique que dans le champ institutionnel et politique. Le renforcement des pouvoirs du Parlement n'a pas renforcé la mobilisation électorale. C'est un élément de réponse qui doit être pris en considération. Néanmoins, le mouvement d'augmentation de l'abstention est général quels que soient les scrutins et s'inscrit dans une profonde évolution du comportement électoral marqué par une généralisation de l'intermittence du vote et l'expression circonstanciée d'un abstentionnisme de nature politique.

Les élections européennes n'intéressent guère mais la construction européenne bénéficie d'un soutien majoritaire dans la plupart des pays de l'UE. On observe donc un décalage entre les attentes de l'opinion à l'égard de l'Europe qui reste un espoir, et qui est dans la majorité des pays appréciée comme un atout pour faire face à la crise économique et financière, et la façon dont les électeurs abordent en général ce scrutin.

Comparée à celle qui s'exprime lors des scrutins nationaux, l'abstention aux européennes s'explique d'abord en raison d'un déficit cognitif. L'abstention n'y porte que peu la marque d'une contestation politique du projet européen. Si celle-ci existe elle se fait entendre davantage au travers du vote que de l'abstention.

Si dans certains contextes nationaux, l'abstention aux élections européennes peut exprimer une sanction politique, celle-ci se fait plus en direction des gouvernements nationaux qu'à l'adresse des pouvoirs européens. Le silence des urnes fait donc surtout entendre au pire une méconnaissance et un sentiment d'incompétence des citoyens, au mieux une approbation du processus de construction européenne et de sa légitimation politique. L'importance de l'abstention signe l'européanisation d'un enjeu crucial pour l'affirmation et la concrétisation d'une Europe politique : l'information et l'éducation à la citoyenneté européenne.