

# ÉLECTIONS EUROPÉENNES : LE PIÈGE DE L'ABSTENTION

Yves Bertoncini | directeur de Notre Europe – Institut Jacques Delors

---

## RÉSUMÉ

La progression constante de l'abstention aux élections européennes accapare l'attention des observateurs et acteurs au point d'occulter un grand nombre d'éléments explicatifs de nature politique et institutionnelle.

### 1. La participation aux élections européennes : une baisse en trompe l'œil ?

- Le taux de participation en 1979 était particulièrement élevé (61,99 %) et sans doute en partie lié à l'impact du vote obligatoire (26 % des inscrits en 1979, 4 % en 2009).
- La baisse constatée depuis lors n'est pas uniforme : le taux de participation n'a par exemple baissé que dans 10 des 25 pays de l'UE entre 2004 et 2009.
- Cette baisse est largement déterminée par la situation des 8 pays les plus peuplés de l'UE – le Royaume-Uni tirant la moyenne européenne vers le bas depuis l'origine, la Pologne et la Roumanie plus récemment, pour des raisons très différentes.
- Le taux de participation aux élections européennes peut dépendre de l'organisation de scrutins nationaux ou locaux le même jour.

### 2. Des faibles taux de participation liés à un déficit d'ancrage civique ?

- Les députés européens représentent entre 5 (Pays-Bas) et 13 fois plus d'habitants (Danemark) que les députés nationaux.
- En raison des scrutins de liste, organisés dans le cadre de grandes circonscriptions, les députés européens représentent plusieurs millions, voire dizaine des millions d'électeurs, contre quelques dizaines de milliers pour les députés nationaux.
- Ces effets d'échelle affaiblissent l'intensité des liens établis entre députés européens et citoyens et peut inciter ces derniers à moins prendre part aux élections européennes.

### 3. Un taux de participation logique pour des élections « subsidiaires » : le déficit de pouvoir du Parlement européen

- Les pouvoirs des parlementaires européens ont progressé depuis 1979 mais demeurent limités : l'UE ne produit pas 80 % des lois nationales et ses dépenses représentent seulement 2 % des dépenses publiques européennes.
- Le verdict des élections européennes ne modifie pas tous les équilibres politiques au niveau communautaire – la désignation de candidats à la présidence de la Commission peut-elle changer la donne ?
- Le bas niveau de participation aux élections européennes est comparable à celui constaté lors des élections fédérales suisses ou américaines (souvent moins de 50 %).
- Les Européens pourraient davantage se mobiliser en mai 2014 car la crise a récemment conduit les débats publics nationaux à être marqués par des enjeux européens.

“ LES ÉLECTIONS  
 EUROPÉENNES SOUFFRENT  
 D'UN DÉFICIT DE  
 PROXIMITÉ, MAIS NON DE  
 LÉGITIMITÉ ”

Plutôt que céder à la tentation facile de culpabiliser les abstentionnistes, il faut mieux mettre en perspective le bas niveau de participation aux élections européennes, qui souffrent d'un déficit de proximité, mais non de légitimité.

## SOMMAIRE

INTRODUCTION – COMPARER LES TAUX D'ABSTENTION DANS L'ESPACE, PAS DANS LE TEMPS	3
<b>1. L'évolution des taux de participation aux élections européennes : une baisse en trompe l'œil ?</b>	<b>4</b>
1.1. Un taux de participation d'abord élevé en raison du vote obligatoire ?	4
1.2. Une baisse non uniforme du taux de participation aux élections européennes	5
1.3. L'impact ambivalent des taux de participation dans les pays les plus peuplés	5
1.4. Des déterminants du taux de participation à la fois exogènes et endogènes	6
<b>2. Des faibles taux de participation liés à un « déficit civique » ?</b>	<b>8</b>
2.1. Un déficit d'ancrage civique lié au poids du nombre	8
2.2. Un déficit d'ancrage civique lié aux scrutins de liste nationaux ou macro-régionaux	9
<b>3. Un taux de participation logique pour des élections « subsidiaires » : le déficit de pouvoir du Parlement européen</b>	<b>10</b>
3.1. Un niveau de participation en ligne avec l'ampleur des compétences de l'UE	10
3.2. Un vote qui a un impact réduit sur l'équilibre des pouvoirs européens ?	12
3.3. Un facteur clé : l'intensité du débat sur les enjeux européens	14
CONCLUSION – UN DÉFICIT DE PROXIMITÉ, NON DE LÉGITIMITÉ	15
SUR LES MÊMES THÈMES...	16

## INTRODUCTION

### COMPARER LES TAUX D'ABSTENTION DANS L'ESPACE, PAS DANS LE TEMPS

**A**vec le recul, il est fascinant que 62 % des électeurs concernés se soient mobilisés en 1979 pour la première élection de députés détenant à l'époque des pouvoirs extrêmement limités, au sein d'une « Communauté économique européenne » (CEE) aux compétences plutôt réduites. À l'inverse, il est paradoxal que le taux de participation aux élections européennes ait régulièrement décru depuis, alors même que les pouvoirs du Parlement européen et les compétences de l'UE ont été renforcés par tous les traités successifs. Le niveau actuel de ce taux de participation est-il cependant si surprenant au regard du caractère subsidiaire des élections européennes ?<sup>1</sup>

L'abstention est en effet un phénomène normal pour une élection se déroulant à un niveau « fédéral », c'est-à-dire moins proche des citoyens que les niveaux national et local. Mais sa progression constante depuis le premier scrutin de 1979, en dépit des surcroûts de participation ponctuels enregistrés dans tel ou tel pays de l'UE, accapare l'attention des observateurs et acteurs de la vie parlementaire européenne, au point d'occulter la plupart des éléments de contexte politique et institutionnel analysés ci-après.

Comme on va le voir ci-après, ce n'est pas en comparant les taux de participation et d'abstention aux élections européennes dans le temps qu'on peut le mieux en saisir les déterminants, mais en les situant dans l'espace :

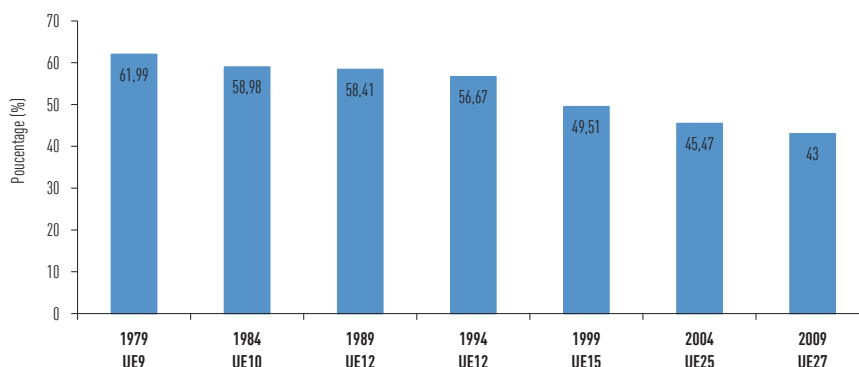
- espace(s) public(s) européen(s) d'une part, qui émerge(nt) progressivement dans le cadre de la « Fédération européenne d'États-nations » évoquée par Jacques Delors, au sein de laquelle les élections européennes demeurent « subsidiaires » ;
- espaces publics « fédéraux » plus ou moins comparables d'autre part, notamment aux États-Unis et en Suisse, dans lesquels l'élection des députés mobilise environ la moitié des électeurs, dès lors qu'ils exercent des pouvoirs importants mais non essentiels pour la plupart des citoyens concernés.

1. Ce Policy Paper développe les éléments d'analyse présents dans : Yves Bertoncini, « Élections européennes : moins d'abstention, plus de populistes ? », *Tribune, Notre Europe - Institut Jacques Delors*, novembre 2013.

## 1. L'évolution des taux de participation aux élections européennes : une baisse en trompe l'œil ?

Au niveau de l'UE toute entière, le mouvement de baisse du taux de participation aux élections européennes est continu depuis 1979 (voir *Graphique 1*) : il est passé progressivement de 61,99 % en 1979 à 43 % en 2009, soit une baisse de 19 points en 30 ans. Le point de départ en termes de taux de participation était particulièrement élevé, et sans doute en partie lié à l'impact du vote obligatoire. La baisse constatée depuis lors n'est pas uniforme et elle est largement déterminée par l'évolution des taux de participation dans les 8 pays les plus peuplés de l'UE - de sorte qu'elle découle sans doute d'éléments d'explication à la fois exogènes et endogènes.

**GRAPHIQUE 1** ► Évolution du taux de participation aux élections européennes (1979-2009)



Source : <http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/fr/000cdcd9d4/%C2%A0Taux-de-participation-%281979-2009%29.html>

**Légende :**

1979 - UE9 - 9 États membres : Allemagne, France, Italie, Pays-Bas, Belgique, Luxembourg, Royaume-Uni, Danemark et Irlande

1984 - UE10 : 9 États membres + Grèce en 1981

1989 - UE12 : 10 États membres + Espagne et Portugal en 1986

1994 - UE12 : 12 États membres

1999 - UE15 : 12 États membres + Autriche, Suède, Finlande en 1995

2004 - UE25 : 15 États membres + Pologne, Hongrie, Slovaquie, République tchèque, Estonie, Lettonie, Lituanie, Chypre et Malte en 2004

2009 - UE27 : 25 États membres + Bulgarie, Roumanie en 2007

### 1.1. Un taux de participation d'abord élevé en raison du vote obligatoire ?

Rappelons d'abord que le taux de participation aux élections européennes a pu être en partie déterminé par l'évolution du nombre d'électeurs soumis au vote obligatoire (voir *Tableau 1*). 1/3 des 9 pays de la CEE pratiquaient le vote obligatoire en 1979, dont l'Italie (jusqu'en 1993), qui représentait près de 26 % du corps électoral de l'époque (avec un taux de participation de près de 80 %). Avec l'adhésion de la Grèce, 4 des 10 pays de la CEE pratiquaient le vote obligatoire en 1984 (soit 29 % des électeurs concernés), et encore 4 sur 12 en 1989. Ils ne sont plus que 3 à partir de 1994, et désormais 4 sur 28 aujourd'hui (Belgique, Chypre, Grèce et

“ LE VOTE OBLIGATOIRE CONCERNAIT 26 % DES INSCRITS EN 1979, 4 % EN 2009.”

Luxembourg, soit environ 17 millions d'électeurs potentiels), représentant environ 4 % des électeurs appelés aux urnes. Cette décline relative et absolue du nombre d'« électeurs obligatoires » a probablement joué un rôle important dans le déclin du taux de participation globale aux élections européennes.

**TABLEAU 1** ► Proportion du corps électoral européen soumis au vote obligatoire

ANNÉE	ÉTATS MEMBRES CONCERNÉS	PROPORTION DES ÉTATS MEMBRES	PART DU CORPS ÉLECTORAL EUROPÉEN
1979	Belgique, Italie, Luxembourg	33 % (3/9)	26 %
1984	Belgique, Grèce, Italie, Luxembourg	40 % (4/10)	29 %
1994	Belgique, Grèce, Luxembourg	25 % (3/12)	6 %
2009	Belgique, Chypre, Grèce, Luxembourg	14 % (4/28)	4 %

Source : Données Eurostat et International IDEA - Calculs Yves Bertoncini (sur la base du nombre des inscrits pour les élections européennes des années concernées).

## 1.2. Une baisse non uniforme du taux de participation aux élections européennes

### “ LA PARTICIPATION A BAISSÉ DANS SEULEMENT 10 PAYS DE L'UE SUR 25 ENTRE 2004 ET 2009 ”

Si l'évolution à la baisse du taux de participation aux élections européennes semble uniforme depuis 1979, elle recouvre en réalité des évolutions différentes selon les pays, comme le rappelle les évolutions constatées entre 2004 et 2009 (voir *Tableau 2*).

Entre les deux derniers scrutins européens, on peut ainsi observer que le taux de participation :

- a baissé dans 10 pays ;
- a augmenté dans 7 pays ;
- s'est stabilisé dans 8 pays.

Au total, le taux de participation n'a donc baissé que dans moins de la moitié des pays de l'UE entre 2004 et 2009 - une telle coexistence de baisse et de hausse peut d'ailleurs être observée entre d'autres scrutins européens précédents.

**TABLEAU 2** ► Évolution du taux de participation aux élections européennes entre 2004 et 2009

ÉVOLUTION	NOMBRE DE PAYS	PAYS CONCERNÉS
Hausse	7	Danemark, Suède, Autriche, Estonie, Lettonie, Pologne, Slovaquie
Stabilité	8	Belgique, Allemagne, Irlande, Luxembourg, Espagne, Finlande, République tchèque, Slovaquie
Baisse	10	France, Italie, Pays-Bas, Royaume-Uni, Grèce, Portugal, Chypre, Lituanie, Hongrie, Malte

Source : Données Parlement européen - Calculs Yves Bertoncini (un score est considéré comme stable s'il se situe dans le même point de pourcentage, par exemple 51,3 au lieu de 50,8 ou 39,5 au lieu de 40,4).

## 1.3. L'impact ambivalent des taux de participation dans les pays les plus peuplés

Ce sont les niveaux de participation et d'abstention enregistrés en Allemagne, en Espagne, en France, en Italie, aux Pays-Bas, en Pologne, en Roumanie et au Royaume-Uni qui primeront en mai 2014, dès lors que ces 8 pays rassemblent plus des 3/4 des électeurs et 63 % des sièges mis en jeu.

**TABEAU 3** ► Taux de participation dans les huit pays les plus peuplés de l'UE

	1979	1984	1989	1994	1999	2004	2009
Allemagne	65,73	56,76	62,28	60,02	45,19	43,00	43,30
France	60,71	56,72	48,80	52,71	46,76	42,76	40,63
Italie	85,65	82,47	81,07	73,60	69,76	71,72	65,05
Pays-Bas	58,12	50,88	47,48	35,69	30,02	39,26	36,75
Royaume-Uni	32,35	32,57	36,37	36,43	24,00	38,52	34,70
Espagne			54,71	59,14	63,05	45,14	44,90
Pologne						20,87	24,53
Roumanie							27,67
Moyenne Huit grands pays	60,51	55,88	55,12	52,93	46,46	43,03	39,44
Moyenne Union européenne	61,99	58,98	58,41	56,67	49,51	45,47	43,00

Source : Parlement européen - Calculs Yves Bertoncini (sur la base d'une moyenne non pondérée pour les 8 États les plus peuplés).

L'analyse des taux de participation enregistrés dans les huit pays les plus peuplés de l'UE (voir *Tableau 3*) permet de constater que :

- la moyenne (non pondérée) de leurs taux de participation est systématiquement inférieure de quelques points à la moyenne globale ;
- cette moyenne aurait été supérieure à la moyenne globale si elle n'incluait pas le Royaume-Uni : les taux de participation particulièrement bas constatés dans le troisième pays le plus peuplé de l'UE (avec un minimum de 24 % en 1994) ont en effet entraîné fortement vers le bas la moyenne des pays les plus peuplés et celle de l'UE au sens large ;
- dans la période récente, les taux de participation inférieurs à 30 % constatés dans des pays comme la Pologne et la Roumanie, qui représentent à eux deux une population comparable à celle du Royaume-Uni, ont eux aussi entraîné vers le bas la moyenne des pays les plus peuplés et celle de l'UE au sens large.

“ LE ROYAUME-UNI  
TIRE VERS LE BAS  
LE TAUX DE PARTICIPATION  
AUX ÉLECTIONS EUROPÉENNES ”

## 1.4. Des déterminants du taux de participation à la fois exogènes et endogènes

Il peut être tentant d'assimiler la faible participation aux élections européennes à l'expression d'un rejet des institutions européennes et de l'UE en général. Une telle explication peut sembler convaincante pour un pays comme le Royaume-Uni, où le débat public est souvent très critique vis-à-vis de « l'Europe de Bruxelles ». Cette explication semble cependant inadaptée dans le cas de pays comme la Roumanie et la Pologne, où l'UE bénéficie à l'inverse d'une image positive, voire très positive, et dans lesquels ce serait plutôt le relatif consensus politique en matière européenne qui conduit à démobiliser les citoyens au moment des élections européennes.

C'est donc aussi vers des éléments d'explication plus exogènes qu'on peut se tourner pour rendre compte de la baisse et du bas niveau des taux de participation aux élections européennes, en soulignant qu'ils sont à la fois en cohérence (voir *Tableau 4*) avec :

- le bas niveau de participation aux élections législatives constaté dans des pays comme la Roumanie, la Pologne, mais aussi la France ;
- la tendance à la baisse des taux de participation lors de la désignation des parlementaires nationaux dans la plupart des pays de l'UE (cette baisse dépassant 10 points dans des pays comme la France, l'Italie, la Pologne, la Roumanie et le Royaume-Uni).

Cette mise en parallèle permet de rappeler que la défiance frappant les institutions européennes demeure plus faible que celle qui frappe les institutions nationales dans la quasi-totalité des pays de l'UE<sup>2</sup>. Mais elle ne doit pas occulter le fait que, bien que s'inscrivant dans un mouvement général de hausse de l'abstention aux élections parlementaires, le taux de participation aux élections européennes a aussi plus reculé au cours des 20 dernières années (sauf en France).

**TABLEAU 4** ► Taux de participation aux élections législatives nationales dans les huit pays les plus peuplés

	PÉRIODE 1989-1993 (%)	PÉRIODE 2010-2013 (%)	ÉVOLUTION ÉLECTIONS LÉGISLATIVES SUR 20 ANS (NOMBRE DE POINTS)	ÉVOLUTION ÉLECTIONS EUROPÉENNES 1989-2009 (NOMBRE DE POINTS)
France	68	55	- 13	- 8
Allemagne	77	71	- 6	- 19
Italie	87	75	- 12	- 16
Pays-Bas	80	74	- 6	- 11
Pologne	62	48	- 14	-
Roumanie	76	41	- 35	-
Espagne	70	68	- 2	- 10
Royaume-Uni	77	65	- 12	- 2

Source : Données International IDEA - Calculs Yves Bertoncini (sur la base des élections législatives organisées lors des deux périodes considérées dans les 8 pays concernés).

Avant que d'essayer d'expliquer ce haut niveau d'abstention sur des bases plus endogènes, il convient de rappeler que le taux de participation peut être indexé à l'organisation de scrutins nationaux ou locaux en même temps que les élections européennes, comme cela a pu être ponctuellement observé dans le passé, et comme cela est fréquemment le cas dans des pays comme les États-Unis. En mai 2014, la Belgique, l'Irlande, la Grèce et la Lituanie organiseront ainsi d'autres scrutins entre les 22 et 25 mai, ce qui devrait contribuer à stimuler le taux de participation aux élections européennes - quand bien même cela pourra également obscurcir les termes du débat sur l'UE. L'Allemagne procédera elle aussi le 25 mai à des élections au niveau de 10 de ses *Länders* (contre 7 en 2009), qui concerneront près des 2/3 des électeurs compte tenu de l'implication de la Rhénanie-Westphalie (avec des taux de participation s'établissant traditionnellement au-dessus de 50 %). Il en ira de même d'un deuxième « grand » pays de l'UE, à savoir le Royaume-Uni, qui organisera le 22 mai des élections locales à portée plus large que celles de 2009 (et dont le taux de participation est, il est vrai, souvent inférieur à 40 %). Au total, il ne faut pas sous-estimer l'impact potentiellement positif de tous ces scrutins parallèles sur le taux de participation aux élections européennes de mai 2014. Mais il ne faudra pas nécessairement en déduire que ces hausses de la participation traduisent un regain de faveur vis-à-vis de l'UE, tout comme le bas niveau de participation traduirait un rejet de la construction européenne.

Au-delà de ces évolutions conjoncturelles, il faut davantage s'intéresser aux déterminants structurels du relatif « déficit de participation » aux élections européennes, qui traduit moins un « déficit démocratique » de l'UE qu'une forme de déficit d'ancrage civique d'une part (déficit de « *demos* ») et surtout un déficit de pouvoirs d'autre part (déficit de « *kratos* »).

2. Comme le soulignent notamment les *Eurobaromètres*. Sur ce sujet, voir également Daniel Debomy, « L'UE non, l'euro oui ? Les opinions publiques européennes face à la crise (2007-2012) », *Policy Paper n° 90, Notre Europe - Institut Jacques Delors*, mars 2013.

## 2. Des faibles taux de participation liés à un « déficit civique » ?

Le relatif déficit de participation aux élections européennes traduit sans doute une forme de déficit d'ancrage civique des membres du Parlement européen. Dans le principe, il est tout à fait juste de souligner qu'ils sont les seuls représentants élus directement par les citoyens au niveau européen, et qu'ils jouissent à ce titre d'une légitimité pleine et entière à exercer les pouvoirs qui leur sont confiés. Sur le plan pratique, ils sont néanmoins confrontés à un déficit d'ancrage civique lié à la difficulté structurelle d'établir des liens de proximité entre les citoyens et leurs parlementaires européens, en raison du faible nombre de députés attribués à chaque pays comme du mode de scrutin utilisé.

### 2.1. Un déficit d'ancrage civique lié au poids du nombre

Le déficit d'ancrage civique des députés européens tient d'abord à l'impossibilité matérielle d'établir au niveau communautaire un lien de proximité de même intensité que celui qui existe entre les citoyens et leurs députés nationaux.

Un député national peut par exemple représenter entre 8 950 (Luxembourg) et 133 508 (Espagne) habitants (voir Tableau 5). Établir un lien de proximité d'intensité identique à l'échelle de l'UE toute entière, même en se basant sur le cas espagnol, conduirait à l'élection de plus de 5 000 députés européens, puisque l'UE compte plus de 500 millions d'habitants. L'impossibilité matérielle d'adopter un tel dispositif a imposé de retenir un nombre maximal de députés européens beaucoup plus réduit (désormais fixé à 751), répartis entre les États membres (sur la base du principe de proportionnalité dégressive). Ce choix pragmatique ne favorise pas l'établissement de liens de proximité entre les députés européens et leurs électeurs, puisqu'ils représentent entre 5 (Pays-Bas) et 13 fois plus d'habitants (Danemark) qu'au niveau national. Il peut inciter les citoyens à moins prendre part aux élections européennes qu'aux élections législatives nationales.

**“ LES DÉPUTÉS EUROPÉENS  
REPRÉSENTENT ENTRE 5 ET 13 FOIS  
PLUS D'HABITANTS QUE LES  
DÉPUTÉS NATIONAUX.”**

**TABEAU 5** ► Nombre de députés nationaux et de députés européens par habitant

PAYS	DÉPUTÉS NATIONAUX	DÉPUTÉ NATIONAL PAR HABITANT	DÉPUTÉS EUROPÉENS	DÉPUTÉ EUROPÉEN PAR HABITANT
Royaume-Uni	650	98 301	73	875 288
Allemagne	631	127 612	96	838 789
Italie	630	94 738	73	817 605
France	577	113 654	74	886 200
Pologne	460	83 768	51	755 554
Espagne	350	133 508	54	865 331
Roumanie	334	59 940	32	625 627
Danemark	179	31 299	13	430 971
Pays-Bas	150	111 863	26	645 368
Belgique	150	74 410	21	531 506
Lituanie	141	21 077	11	270 173
Luxembourg	60	8 950	6	89 506

Source : Données : Parlement nationaux et PE pour le nombre de sièges - Eurostat pour la population des États membres (au 1<sup>er</sup> janvier 2013) - Calculs Yves Bertoncini



## 2.2. Un déficit d'ancrage civique lié aux scrutins de liste nationaux ou macro-régionaux

Le déficit d'ancrage civique des députés européens tient aussi au mode de scrutin utilisé pour les élections européennes. Cette procédure électorale n'est pas uniforme mais elle est fondée sur quelques principes communs, et notamment l'usage de la proportionnelle<sup>3</sup>. Ce choix très démocratique, qui permet une large représentation de forces partisans minoritaires, a son revers : il a en effet conduit la plupart des pays de l'UE à recourir à des scrutins de liste, de surcroît organisés dans le cadre de grandes circonscriptions nationales ou macro-régionales. Ces modes de scrutin contrastent avec l'usage de scrutins uninominaux sur une base locale en usage dans nombre de pays de l'UE pour les autres élections, et qui permettent d'établir un ancrage civique de proximité pour les élus qui en bénéficient.

L'usage de scrutins de liste est de fait en vigueur dans tous les pays de l'UE, sauf en Irlande et à Malte (ainsi qu'en Irlande du Nord). Il fait l'objet d'un correctif dans une dizaine de pays de l'UE, qui permettent l'expression d'un droit de préférence par les électeurs, qui peuvent ainsi choisir de promouvoir un élu plutôt qu'un autre (en Autriche, en Belgique, en Croatie, au Danemark, en Finlande, en Italie, au Luxembourg, aux Pays-Bas et en Suède). D'un point de vue global, le scrutin de liste permet cependant une moins grande identification et proximité entre les députés européens et leurs électeurs.

### “ LES SCRUTINS DE LISTE DANS DE GRANDES CIRCONSCRIPTIONS AFFAIBLISSENT AUSSI LES LIENS ENTRE DÉPUTÉS EUROPÉENS ET CITOYENS ”

L'organisation des élections européennes dans le cadre de grandes circonscriptions nationales ou macro-régionales a elle aussi pour effet de réduire très fortement le lien de proximité entre les membres du Parlement européen et leurs électeurs. L'usage d'une circonscription nationale unique est en effet privilégiée dans la plupart des pays de l'UE ; seuls quelques-uns d'entre eux ont opté pour la mise en place de circonscriptions macro-régionales, qui sont au nombre de 4 en Irlande et en Belgique, 5 en Italie, 8 en France, 12 au Royaume-Uni et 13 en Pologne (voir *Tableau 6*). En conséquence, les députés européens sont appelés à représenter des millions, voire des dizaines de millions d'électeurs, alors que les députés nationaux en représentent quelques dizaines de milliers seulement. Ce changement d'échelle a lui aussi des incidences sur l'intensité des liens établis entre les députés européens et leurs électeurs et peut inciter ces derniers à moins prendre part aux élections européennes qu'aux élections législatives nationales.

**TABLEAU 6** ► Nombre de citoyens par circonscription (moyenne arithmétique)

PAYS	DÉPUTÉS EUROPÉENS	NOMBRE DE CIRCONSCRIPTIONS	NOMBRE DE CITOYENS INSCRITS	CITOYENS PAR CIRCONSCRIPTIONS
Royaume-Uni	73	12	45 597 461	3 799 788
Allemagne	96	1	61 903 903	61 903 903
Italie	73	5	46 905 154	9 381 030
France	74	8	43 233 649	5 404 206
Pologne	51	13	30 762 931	2 366 379
Espagne	54	1	35 779 491	35 779 491
Roumanie	32	1	18 423 066	18 423 066
Danemark	13	1	4 079 910	4 079 910
Pays Bas	26	1	12 689 810	12 689 810
Belgique	21	4	7 767 552	1 941 888
Lituanie	11	1	2 438 641	2 438 641
Luxembourg	6	1	239 668	239 668

Source : Données : Parlements nationaux PE pour le nombre de sièges et de circonscriptions et données International IDEA pour le nombre de citoyens inscrits (lors des dernières élections parlementaires nationales) - Calculs Yves Bertoncini sur la base de moyennes arithmétiques (selon la taille des circonscriptions macro-régionales choisies, les députés européens peuvent représenter plus ou moins d'habitants au regard des chiffres présentés ci-dessus).

3. En vertu de la décision 2002/772 du Conseil des ministres.

### 3. Un taux de participation logique pour des élections « subsidiaires » : le déficit de pouvoir du Parlement européen

Le principal déterminant du relatif déficit de participation aux élections européennes tient probablement au « déficit de pouvoir » du Parlement européen. Si on adopte une perspective historique et européenne, on ne peut

**“ LES POUVOIRS DES PARLEMENTAIRES EUROPÉENS ONT PROGRESSÉ DEPUIS 1979 MAIS DEMEURENT LIMITÉS ”**

que souligner que les parlementaires européens détiennent aujourd'hui beaucoup plus de pouvoirs qu'en 1979, au sein d'une UE ayant elle-même beaucoup plus de compétences. Mais si considère la réalité des pouvoirs et des compétences du

point de vue des citoyens et dans une perspective géographique, on ne peut à l'inverse qu'être frappé par le caractère presque logique du bas niveau de participation aux élections européennes, qui sont des élections à la fois « subsidiaires » et « intermédiaires ».

#### 3.1. Un niveau de participation en ligne avec l'ampleur des compétences de l'UE

Les élections européennes sont d'abord subsidiaires sur le plan politique, dès lors que c'est d'abord au niveau national voire local qu'est pris l'essentiel des décisions affectant la vie quotidienne des Européens, notamment en matière d'éducation/formation, de logement, de protection sociale, de fiscalité ou encore de sécurité (voir Tableaux 7 et 8)<sup>4</sup>.

**TABLEAU 7** ► Proportion de lois d'origine européenne dans 7 pays de l'UE

PAYS	PÉRIODE	% DE LOIS D'ORIGINE EUROPÉENNE (UE)
Espagne	1986-2007	35
Luxembourg	1986-2006	28,8
Allemagne	1986-2005	28,7
Autriche	1992-2007	26
France	1986-2007	18,75
Pays-Bas	1981-2009	12,3
Finlande	1995-2009	11,8

Source : Données S. Brouard, O. Costa et T. Konig, *The Europeanization of domestic legislatures*, Springer, 2012.

L'UE peut certes « changer la vie » des agriculteurs et des pêcheurs (qui en sont d'ailleurs tout à fait conscients) ; elle peut prendre des décisions ayant un fort impact sur la vie des Européens, par exemple en matière d'élargissement, d'accords commerciaux, d'approfondissement du marché intérieur, de protection des consommateurs et de l'environnement, d'encadrement des politiques budgétaires et industrielles nationales ou encore pour le financement de réseaux ou projets de dimension transnationale. Elle a récemment accru ses pouvoirs de sauvetage et de contrôle dans le cadre de l'UEM, même si elle ne gouverne pas pour autant ses États membres<sup>5</sup>. Ce sont ces décisions et ces pouvoirs qu'il s'agit de mettre en lumière et en débat pour stimuler l'intérêt des électeurs en mai 2014.

4. Sur ce sujet voir par exemple Yves Bertoncini, « Les interventions de l'UE au niveau national : quel impact ? », *Études et rapport n° 73, Notre Europe - Institut Jacques Delors*, mai 2009 et Yves Bertoncini, « L'UE et ses normes : prison des peuples ou cage à poules ? », *Policy paper n° 111, Notre Europe - Institut Jacques Delors*, à paraître en mai 2014.

5. Sur ce sujet, voir Yves Bertoncini, « Zone euro et démocratique(s) : un débat en trompe l'œil », *Policy paper n° 94, Notre Europe - Institut Jacques Delors*, juillet 2013.

**TABEAU 8** ► L'europeanisation des lois nationales dans huit pays européens selon les secteurs (1986-2005)

PROPORTION	SECTEURS CONCERNÉS
Entre 30 et 40 %	Agriculture Banques et finances Environnement
Entre 20 et 30 %	Énergie Technologie Affaires internationales Transports Macro-économie Commerce extérieur Santé
Entre 10 et 20 %	Droits civils Travail « Government operations » « Law »
Entre 0 et 10 %	« Public lands » Éducation Protection sociale Logement Défense

Source : Données Thomas König et Lars Mader, in S. Brouard, O. Costa et T. König, *The Europeanization of domestic legislatures*, Springer, 2012. Les huit pays évalués dans cet ouvrage sont l'Allemagne, l'Autriche, l'Espagne, la France, l'Italie, le Luxembourg, les Pays-Bas et la Suisse.

Mais l'UE ne produit pas 80 % des lois en vigueur dans ses États membres, selon un mythe entretenu par ses détracteurs et nombre de ses zélateurs<sup>6</sup>. Ses dépenses représentent seulement un peu plus de 2 % des dépenses publiques européennes (voir *Tableau 9*). Il semble donc vain, voire contreproductif, de « survendre » son importance aux citoyens européens, qui sont somme toute assez lucides sur ce qu'ils peuvent attendre de l'UE, et plus précisément des parlementaires européens.

**TABEAU 9** ► Répartition des dépenses publiques entre niveaux central et régional/national

%	ÉTATS-UNIS	SUISSE	UE
Niveau central (communautaire pour l'UE)	63,9	31,3	2
Niveau régional (national pour l'UE)	36,1	69,7	98

Source : Amélie Barbier-Gauchard<sup>7</sup>, données 2011 pour les États-Unis et l'UE, données 2006 pour la Suisse.

Cette référence aux compétences relativement subsidiaires de la « Fédération européenne d'États-nations » évoquée par Jacques Delors doit sans nul doute inciter à comparer l'évolution du taux de participation aux élections européennes non pas dans le temps, mais dans l'espace. Cela conduit à observer les taux de participation au sein d'autres espaces publics « fédéraux » plus ou moins comparables, notamment la Suisse (voir *Tableau 10*) et les États-Unis (voir *Tableau 11*), dans lesquels l'élection des députés du niveau central mobilise souvent moins de la moitié des électeurs.

6. Sur ce mythe des 80 %, voir Yves Bertoncini, « La législation nationale d'origine communautaire : briser le mythe des 80 % », *Policy Brief n° 13, Notre Europe – Institut Jacques Delors*, mai 2009 ; Yves Bertoncini, « L'UE et ses normes : prison des peuples ou cage à poules ? », *Policy Paper n° 111, Notre Europe – Institut Jacques Delors*, à paraître en mai 2014 et Sylvain Brouard, Olivier Costa et Thomas König, *The Europeanization of domestic legislatures – The empirical implications of Delors' myth in nine countries*, Springer, 2012.

7. Voir Amélie Barbier-Gauchard, « European public expenditure – Community level and national level », *Briefing note pour le Parlement européen*, février 2014 et *Tableau de bord des dépenses publiques de l'UE et de ses États membres* (avec Y. Bertoncini), Centre d'analyse stratégique, juin 2009.

**TABLEAU 10** ► Taux de participation aux élections au Conseil national suisse (1979-2011)

ANNÉE	TAUX DE PARTICIPATION (%)
Moyenne 1979-2011	46,3
2011	48,5
2007	48,3
2004	45,2
1999	43,3
1995	42,2
1991	46
1987	46,5
1983	48,9
1979	48

Source : OFS/Statistique des élections au Conseil national - Calculs de la moyenne Yves Bertoncini.

### “ LA PARTICIPATION AUX ÉLECTIONS EUROPÉENNES EST COMPARABLE À CELLE OBSERVÉE LORS DES ÉLECTIONS FÉDÉRALES SUISSES OU AMÉRICAINES ”

légitimité des futurs élus européens – alors que la légitimité des élus fédéraux américains et suisses n'est pas contestée dans son principe.

Les taux de participation observés lors des élections fédérales suisses oscillent ainsi entre 42 et 49 % sur toute la période 1979-2011. C'est sans nul doute à ces taux de participation-là, et non à ceux des élections nationales et locales, qu'il serait avisé de comparer le taux de participation aux élections européennes passées et à venir – y compris lorsque l'on milite pour qu'il augmente. Ce serait en tous cas plus utile que de déplorer par avance un fort niveau d'abstention tout en indiquant qu'il affectera la

## 3.2. Un vote qui a un impact réduit sur l'équilibre des pouvoirs européens ?<sup>8</sup>

Les élections européennes sont également subsidiaires d'un point de vue institutionnel : elles ne conduisent pas directement à un changement profond de l'équilibre des pouvoirs au niveau communautaire, comme le font les élections législatives au niveau national (et l'élection présidentielle en France). Les élections européennes ne changeront pas la composition et les orientations politiques globales du Conseil européen et du Conseil, qui exercent des prérogatives essentielles à « Bruxelles ». Elles n'auront pas d'influence notable sur le fonctionnement de la BCE, qui a joué un rôle déterminant dans la période récente et est appelée à continuer. Elles ont certes un impact direct sur la nomination du Président de la Commission et de son équipe, qu'il s'agit de mieux mettre en lumière. Et elles conduisent à désigner des députés dont les pouvoirs sont désormais très substantiels compte tenu du renforcement complémentaire opéré par le Traité de Lisbonne. Au total, le verdict de ces élections ne contribuera pourtant pas à modifier tous les équilibres politiques au sein du « trapèze institutionnel » communautaire (Commission, Conseil européen, Conseil et Parlement européen), de sorte qu'elles apparaîtront légitimement moins structurantes que des élections législatives nationales pour les citoyens de l'UE.

Dans ce contexte, le taux de participation enregistré lors d'autres élections fédérales peut à nouveau fournir une référence utile sur ce registre. Ainsi de celui observé lors des élections fédérales américaines (voir *Tableau 11*), dès lors que la perception et la réalité politique de « Washington » présentent des similitudes avec celle de « Bruxelles » sur la période 1982-2012. Ce taux de participation a oscillé entre 53 et 55 % de la

8. Pour davantage de développement sur les points développés ci-après, voir Yves Bertoncini et Thierry Chopin, « Des visages sur des clivages : les élections européennes de mai 2014 », *Études & Rapports n° 104, Notre Europe – Institut Jacques Delors*, avril 2014.

population en âge de voter lors des dernières élections « finales » au Congrès, mais s'est établi en dessous de 40 % pour les élections à mi-mandat présidentiel (ou « *mid term* ») – le taux de participation aux trois dernières élections présidentielles oscillant autour de 55 %.

**TABLEAU 11** ► Taux de participation aux élections des membres du Congrès américain (1982-2012)

ANNÉE	TAUX DE PARTICIPATION (%)
Moyenne « <i>Final Term</i> »	53,05
Moyenne « <i>Mid Term</i> »	37,4
2012	53,6
2010	37,8
2008	56,8
2006	37,1
2004	55,3
2002	37,0
2000	51,3
1998	36,4
1996	49,1
1994	38,8
1992	55,1
1990	36,5
1988	50,1
1986	36,4
1984	53,1
1982	39,8

Source : US Congress - Calculs Yves Bertoncini (à noter que les taux de participation aux États-Unis sont calculés en fonction de la population en âge de voter, et non des inscrits : se baser sur le nombre des inscrits conduirait à des taux plus élevés)

Ces différences constatées aux États-Unis entre taux de participation lors des élections intermédiaires (« *mid term* ») et finales (« *final term* ») mettent en relief le débat en cours autour de l'innovation que constitue la désignation de candidats à la présidence de la Commission européenne par les principaux partis politiques de l'UE. La désignation de ces candidats contribue d'ores et déjà à personnaliser la campagne des élections européennes, selon les usages politiques en vigueur aux niveaux national et local. Elle contribue aussi à mettre « des visages sur les clivages » politiques à l'œuvre au niveau communautaire, pour peu que les partis se donnent la peine de bien souligner ce qui les sépare, au-delà du seul clivage pro/anti-UE. Elle peut aussi rendre les élections européennes moins « intermédiaires » et plus centrales pour la modification de l'équilibre des pouvoirs à Bruxelles.

Les dispositions du Traité sur l'Union européenne (article 17.7 et déclaration n° 11) désormais en vigueur depuis le Traité de Lisbonne prévoient en effet explicitement que les chefs d'État et de gouvernement devront proposer un candidat à un vote d'investiture des nouveaux députés « en tenant compte des élections au Parlement européen ». Cela signifie concrètement qu'ils devront choisir un candidat susceptible d'être soutenu par la coalition majoritaire dans l'hémicycle strasbourgeois (par exemple Parti populaire européen (PPE) – Parti des socialistes européens (PSE), ou PPE – Alliance des démocrates et libéraux européens (ADLE) – conservateurs, ou PSE-ADLE-Verts), alors qu'ils resteront libres d'envoyer à Bruxelles un commissaire en phase avec la majorité en place au niveau national.

Rien n'oblige juridiquement le Conseil européen à désigner l'un ou l'autre de ces candidats pressentis : il doit avant tout se conformer à l'orientation politique majoritaire du nouveau Parlement européen et proposer un candidat conforme à cette orientation, qu'il ait été candidat ou non. Mais l'on peut penser que les nouveaux députés européens seront soucieux d'établir un rapport de force qui sera d'autant plus favorable si la campagne permet des débats approfondis entre candidats désignés. C'est sans doute à cette condition que les élections européennes pourront être un peu moins perçues comme des « *mid term* », et davantage comme les seules élections pesant directement sur le renouvellement d'une fraction importante du « personnel politique » communautaire. La nomination du futur président du Conseil européen étant également incluse dans la négociation sur le grand renouvellement qui s'annonce, il n'est pas exclu que les citoyens européens en conçoivent un surcroît d'intérêt pour le scrutin de mai 2014.

### 3.3. Un facteur clé : l'intensité du débat sur les enjeux européens

#### “ LES EUROPÉENS POURRAIENT DAVANTAGE SE MOBILISER EN MAI 2014 EN RAISON DE LA CRISE ”

La principale raison pour laquelle les Européens pourraient davantage se mobiliser en mai 2014 est cependant d'ordre politique. Il est en effet d'usage de qualifier les élections européennes d'« élections nationales de second rang », et dont l'issue est d'abord déterminée par des débats portant sur des enjeux nationaux. La crise de la zone euro ayant récemment conduit les agendas politiques et débats publics nationaux à être marqués, voire structurés, par des enjeux européens, ne pourrait-elle pas engendrer une forme de cristallisation et de mobilisation politiques inédites au printemps prochain ?

Les débats sur l'UE ont été beaucoup plus intenses que de coutume dans nombre de pays européens au cours des dernières années. Ils ont notamment porté sur l'adoption des plans d'aides aux pays en difficulté et sur l'application des « mémorandums d'accord » signés par ces pays en contrepartie ; sur le renforcement du contrôle exercé par l'UE sur les politiques économiques et sociales nationales (réforme du pacte de stabilité et adoption du « pacte budgétaire ») ; sur la contribution de l'UE au soutien de la croissance (interventions de la Banque centrale européenne (BCE), libéralisation interne et externe, adoption du cadre financier pluriannuel etc.) ; plus récemment sur les relations de l'UE avec les pays du Sud, la Russie ou les États-Unis, etc. Quelques-uns de ces débats ont souvent été tranchés lors de votes des parlements nationaux et ont parfois été au cœur d'élections législatives, notamment dans les « pays sous programmes » mais aussi dans des pays aussi divers que l'Italie et la Finlande. Le taux de participation aux élections de mai 2014 pourrait enregistrer une hausse dans un tel contexte politique.

Une analogie peut être invoquée à l'appui de cette hypothèse : celle établie avec le contexte des élections européennes de juin 1994. À cette époque, l'UE était marquée par une crise économique importante, par le souvenir des vifs débats parlementaires et référendaires liés à la ratification du Traité de Maastricht, dans un contexte extérieur marqué par l'éclatement de l'ex-Yougoslavie. Il en résulta une hausse de la participation dans plusieurs des pays de l'UE, dont le Danemark et la France, où les controverses avaient été particulièrement intenses - de l'ordre de 4 points de plus en France (52 % de participation en 1994 contre 48 % en 1989).

De la même façon, le surcroît inédit d'intensité du débat public sur l'UE ne pourrait-il pas déboucher sur un surcroît de participation globale aux élections européennes ? Compte tenu de la dégradation de l'image de l'UE, la réponse est négative si l'on considère d'abord l'abstention comme l'expression d'une forme de défiance. Mais si l'on considère que le niveau d'abstention lors des élections européennes traduit aussi une forme d'indifférence, alors il est envisageable de le voir régresser en mai 2014 - les votes supplémentaires pouvant naturellement être des votes plutôt critiques vis-à-vis de la construction européenne.

## CONCLUSION

### UN DÉFICIT DE PROXIMITÉ, NON DE LÉGITIMITÉ

**A**u terme de cette analyse, il est tentant de souligner que l'abstention aux élections européennes constitue d'abord un piège pour les Européens qui choisiront de ne pas aller voter : ils se priveront en effet du droit d'expression dont ils disposent afin d'orienter les décisions du Parlement européen et les orientations de la construction européenne à l'horizon 2019. Mais plutôt que céder à la tentation facile de culpabiliser les citoyens qui s'abstiendront, les observateurs et acteurs de la vie politique européenne seraient bien avisés de mettre en perspective le niveau du taux de participation aux élections européennes, aussi bien en amont du scrutin que lors des commentaires qui suivront l'annonce des résultats.

Le « parti des abstentionnistes » ne sera pas le grand vainqueur des élections européennes, d'abord parce qu'il n'y aura pas participé et surtout parce qu'il n'est pas un parti. Ce sont les électeurs qui choisiront de départager les forces partisanes en présence qui détermineront les rapports de force sur la base desquels les parlementaires européens prendront leurs décisions au cours des 5 prochaines années - l'issue du scrutin paraissant particulièrement indécise entre gauche (PSE) et droite (PPE). Les élections européennes de mai 2014 souffriront comme les précédentes d'un déficit de proximité, mais non de légitimité.

Un dernier rappel se doit en tout état de cause de conclure ces développements sur les taux de participation ou d'abstention prévisibles pour les élections européennes de mai 2014. Même si seulement 43 % d'électeurs devaient voter, comme en 2009, ils représenteraient plus de 160 millions de citoyens, mobilisés dans le cadre de campagnes nationales et européennes qui fournissent autant d'opportunités de nourrir un débat public d'ampleur inégalé sur le fonctionnement et l'avenir de l'UE. Plutôt que de déplorer par avance et par réflexe un taux de participation qui sera par nature limité, il s'agit donc avant tout de nourrir et de participer avec énergie à un tel débat public, y compris dans les derniers jours qui séparent de la date du scrutin.

Sur les mêmes thèmes...

**L'UE ET SES NORMES : PRISON DES PEUPLES OU CAGE À POULES ?**

Yves Bertoncini, *Policy Paper n° 111, Notre Europe – Institut Jacques Delors*, à paraître en mai 2014

**DES VISAGES SUR DES CLIVAGES : LES ÉLECTIONS EUROPÉENNES DE MAI 2014**

Yves Bertoncini et Thierry Chopin, *Études & Rapports n° 104, Notre Europe – Institut Jacques Delors*, avril 2014

**ÉLECTIONS EUROPÉENNES : MOINS D'ABSTENTION, PLUS DE POPULISTES ?**

Yves Bertoncini, *Tribune, Notre Europe – Institut Jacques Delors*, novembre 2013

**QUELS RAPPORTS DE FORCE POLITIQUES AU SEIN DU PROCHAIN PARLEMENT EUROPÉEN ?**

Yves Bertoncini et Valentin Kreiling, *Policy Paper n° 102, Notre Europe – Institut Jacques Delors*, novembre 2013

**ZONE EURO ET DÉMOCRATIE(S) : UN DÉBAT EN TROMPE L'ŒIL**

Yves Bertoncini, *Policy Paper n° 94, Notre Europe – Institut Jacques Delors*, juillet 2013

**L'UE NON, L'EURO OUI ? LES OPINIONS PUBLIQUES EUROPÉENNES FACE À LA CRISE (2007-2012)**

Daniel Debomy, *Policy Paper n° 90, Notre Europe – Institut Jacques Delors*, mars 2013

**LES INTERVENTIONS DE L'UE AU NIVEAU NATIONAL : QUEL IMPACT ?**

Yves Bertoncini, *Études & Rapports n° 73, Notre Europe – Institut Jacques Delors*, mai 2009

**LA LÉGISLATION NATIONALE D'ORIGINE COMMUNAUTAIRE : BRISER LE MYTHE DES 80 %**

Yves Bertoncini, *Bref n° 13, Notre Europe – Institut Jacques Delors*, mai 2009

Directeur de la publication : Yves Bertoncini • La reproduction en totalité ou par extraits de cette contribution est autorisée à la double condition de ne pas en dénaturer le sens et d'en mentionner la source • Les opinions exprimées n'engagent que la responsabilité de leur(s) auteur(s) • *Notre Europe – Institut Jacques Delors* ne saurait être rendu responsable de l'utilisation par un tiers de cette contribution • Version originale • © *Notre Europe – Institut Jacques Delors*

