

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

Yves Bertoncini | *Directeur de Notre Europe - Institut Jacques Delors*

Les élections européennes de mai 2014 suscitent d'ores et déjà des inquiétudes liées aux risques d'une forte abstention et de scores importants des partis « populistes ». Yves Bertoncini s'efforce de relativiser l'ampleur de ces deux défis politiques tout en appelant à les relever, dans une Tribune directement inspirée de son intervention lors d'une conférence organisée le 15 octobre à Paris par les Jeunes Européens de Sciences Po¹.

Les élections européennes qui auront lieu entre les 22 et 25 mai 2014 conduiront à l'élection de 751 députés européens, appelés à représenter près de 507 millions d'habitants et environ 380 millions d'électeurs² issus des 28 États membres de l'Union Européenne (UE). Ce grand rendez-vous démocratique, sans équivalent au niveau mondial au regard du nombre de citoyens et de pays auquel il s'adresse, se déroulera dans un contexte de crise aigüe. Il suscite d'ores et déjà des inquiétudes pointant les deux défis que doivent traditionnellement affronter les « élections européennes », à savoir la faible participation des électeurs et les scores non négligeables des partis protestataires, en l'espèce qualifiés de « populistes ».

L'abstention est un défi 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, fait craindre le franchissement du seuil symbolique des 60% en mai 2014 (le taux d'abstention s'est élevé à 57% en 2009).

La progression des partis dits « populistes » constitue quant à elle un défi d'une ampleur inédite pour l'UE, dont l'image et la popularité se sont dégradées lors des dernières années. La défiance vis-à-vis de l'UE demeure certes moins forte que celle qu'éprouve la quasi-totalité des Européens pour leurs autorités nationales ; mais elle devrait trouver une expression politique marquée lors du prochain scrutin européen, y compris en se cristallisant sur des enjeux aussi bien nationaux que communautaires. Si la notion de « populisme » est souvent appliquée à des forces partisans très disparates, leur point commun en l'espèce est un

rejet plus ou moins prononcé de l'appartenance de leur pays à l'UE ou à la zone euro et/ou de la manière dont fonctionne le système politique communautaire³.

L'abstention et le populisme doivent naturellement être pris au sérieux, dès lors qu'ils peuvent contribuer à affaiblir l'image du Parlement européen. Pour ce faire, il importe cependant de bien les mettre en perspective, y compris en soulignant en préambule que le verdict des prochaines élections européennes sur ces deux points découlera en grande partie des résultats enregistrés dans les 7 pays les plus peuplés de l'UE. Il sera naturellement éclairant de dénombrer les pays dans lesquels l'abstention et/ou le « populisme » aura ou non progressé dans les urnes, afin de mesurer s'ils sont majoritaires dans l'UE. Sur ces deux registres, c'est cependant les résultats enregistrés en Allemagne, en Espagne, en France, en Italie, en Pologne, en Roumanie et au Royaume-Uni qui primeront, dès lors que ces 7 pays rassemblent environ 2/3 des électeurs et 60% des sièges mis en jeu. C'est donc en fonction de ce qui s'y passera que pourront être tirées les principales conclusions et conséquences du scrutin de mai 2014, même s'il est bien sûr nécessaire que les observateurs et acteurs de ces élections se déploient au niveau de l'UE toute entière.

1. Des élections européennes subsidiaires et intermédiaires : quel bon niveau d'abstention ?

Avec 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. A l'inverse, il est paradoxal que le taux de participation aux élections européennes ait

régulièrement décliné depuis, alors même que les pouvoirs du Parlement européen et les compétences de l'UE ont été renforcées 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 ? Peut-il repartir à la hausse en mai 2014, dès lors que ces élections, seront cette fois « différentes », comme le souligne le Parlement européen ?

1.1. Une abstention logiquement importante pour des élections « subsidiaires »

L'élection des députés européens étant doublement « subsidiaire » pour les citoyens de l'UE, n'est-il pas en partie logique qu'ils ne se ruent pas en masse aux urnes ?

Ces élections 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. 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 : ce sont ces décisions qu'il s'agit de mettre en lumière et en débat pour stimuler l'intérêt des électeurs en mai 2014. Mais l'UE ne produit pas 80% des lois en vigueur dans ses Etats membres, selon un mythe entretenu par ses détracteurs et certains de ses zéloteurs⁴ ; ses dépenses représentent seulement un peu plus de 2% des dépenses publiques européennes ; il est 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 en temps normal.

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.

Compte tenu du caractère doublement subsidiaire des élections européennes, quel serait le taux de participation raisonnable à escompter ? Le taux de participation enregistré lors d'autres élections fédérales peut fournir une référence utile sur ce registre. Ainsi de celui observé lors des élections fédérales américaines, dès lors que la perception et la réalité politique de « Washington » présentent des similitudes avec celle de « Bruxelles » : il a oscillé entre 53 et 55% lors des dernières élections au Congrès, et 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%. Les taux de participation observés lors des élections fédérales suisses oscillent de même 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 légitimité des futurs élus européens - alors que la légitimité des élus fédéraux américains et suisses n'est pas contestée dans son principe.

Le taux de participation aux élections européennes peut aussi découler d'éléments de contexte de type institutionnel, qu'il est important de prendre en compte dans la perspective de mai 2014.

Signalons tout d'abord que ces élections auront pour la première fois lieu en mai, et non en juin. Si ce changement a notamment eu pour but de donner plus de temps aux parlementaires européens pour préparer l'investiture du président de la Commission et de ses membres, il aura pour premier effet de placer le scrutin à une période pendant laquelle aucun pays n'est en période de vacances liées à la Pentecôte ou à la fin précocée de l'année scolaire (ce qui était le cas de certains pays européens jusque là).

Rappelons également que le taux de participation aux élections européennes a pu être en partie déterminée par l'évolution du nombre d'électeurs soumis... au vote obligatoire. 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 sur 28 aujourd'hui (Belgique, Grèce et Luxembourg, soit environ 16 millions d'électeurs potentiels), représentant seulement 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.

L'évolution de ce taux de participation peut enfin être indexée 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. 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 ces 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%). Le taux de participation au niveau de l'UE pourrait aussi être affecté négativement s'il devait continuer à se situer en deça de 30% dans des grands pays comme la Pologne et la Roumanie. Au total, il ne faut cependant pas sous-estimer l'impact

potentiellement positif de tous ces scrutins parallèles sur la hausse globale du taux de participation aux élections européennes de mai 2014.

1.2. Des élections moins « intermédiaires » que d'habitude ?

Au même titre que les élections régionales dans les pays non-fédéraux, les élections européennes font figure d'élections « intermédiaires » au regard des échéances électorales nationales. Celles de mai 2014 pourraient-elles être un peu moins intermédiaires que d'ordinaire, compte tenu du nouveau contexte politique créé par le Traité de Lisbonne et par la crise de la zone euro ?

Le Parlement européen a raison de souligner que les élections de mai 2014 auront une incidence plus directe que les précédentes sur la désignation du Président de la Commission par le Conseil européen : 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'Etat 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.

Cette connexion entre résultat des élections européennes et leadership du Collège bruxellois sera d'autant plus forte que les partis politiques européens auront désigné au préalable leur candidat à la présidence de la Commission, en le soutenant clairement lors de la campagne électorale. C'est précisément ce qu'ils ont entrepris de faire : Martin Schulz a été officiellement désigné par le PSE, et Alexis Tsipras devrait l'être aussi par la gauche radicale ; peut-être Guy Verhofstadt ou Olli Rehn le seront-ils pour l'ADLE, au même titre qu'un tandem composé de José Bové, Rebecca Harms ou d'une autre femme pour le parti des Verts européens... L'incertitude demeure partiellement pour le PPE, qui pourrait désigner un candidat en début d'année 2014. La désignation de ces candidats pressentis contribuera utilement à personnaliser la campagne des élections européennes, selon les usages

politiques en vigueur aux niveaux national et local. Elle contribuera 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.

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 serait d'autant plus favorable si la campagne permet des débats approfondis entre candidats désignés. C'est sans doute à ce prix 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 prochain.

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... 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. A 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. Dans ce contexte, l'un des enjeux centraux de l'élection est de savoir si l'ensemble des forces politiques en compétition sauront offrir des alternatives crédibles aux électeurs, au-delà du clivage réducteur pro/anti UE. La responsabilité des partis de gauche au sens large est énorme de ce point de vue, puisqu'ils étaient globalement minoritaires au niveau européen et national au cours des dernières années, et qu'ils doivent donc pouvoir à la fois critiquer le bilan de la dernière « législature » européenne tout en proposant de nouveaux horizons pour la prochaine.

Un dernier rappel se doit 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 fourniront 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 de nourrir et de participer avec énergie à un tel débat public, et ce d'autant plus qu'il pourrait être marqué par une poussée des forces dites « populistes ».

2. La poussée « populiste » de mai 2014 : quel impact au Parlement européen ?

Le défi de l'abstention et celui des « populismes » sont en partie liés : c'est parce que les citoyens plus ou moins convaincus par la construction européenne peuvent se détourner des bureaux de vote que ses détracteurs pourraient améliorer leur score relatif, lors d'un scrutin qui donne traditionnellement une prime aux partis non gouvernementaux ou protestataires. Au-delà de leur style d'expression, les forces partisanes très diverses taxées de « populisme » ont en commun un rejet plus ou moins prononcé de l'appartenance de leur pays à l'UE ou à la zone euro et/ou de la manière dont fonctionne le système politique communautaire⁵.

S'agissant des élections de mai 2014, la plupart des pronostics actuels font état de scores importants pour les partis dit « populistes », et donc d'une poussée électorale qui serait la conséquence logique de crises économiques, sociales et politiques dépassant l'UE (au deux sens du terme). Le scénario pessimiste parfois esquissé ça et là verrait ces forces partisanes remporter sinon la majorité, en tout cas une fraction très importante des sièges du Parlement européen, au point d'être en mesure de peser fortement sur sa capacité à prendre des décisions, et même éventuellement de perturber son fonctionnement comme celui de l'UE.

Ce scénario est plus qu'hypothétique si on l'applique à l'UE dans son ensemble, dès lors que le Conseil européen, le Conseil et la Commission resteront comme la BCE à l'abri d'une éventuelle poussée « populiste ». Il serait de ce point de vue beaucoup plus déstabilisant qu'un parti populiste arrive au pouvoir dans un grand pays de l'UE (et non pas seulement en Hongrie), et qu'il puisse ainsi peser directement sur les négociations entre Etats membres, tout en désignant un Commissaire issu de ses rangs.

Comme on va le voir ci-après, il est tout aussi douteux que la poussée populiste du printemps prochain altère le fonctionnement du Parlement européen, au sein duquel l'influence des forces politiques se mesure à l'aune de trois critères principaux, comme le soulignent les travaux de « VoteWatch Europe »⁶ : le nombre de sièges obtenus naturellement, mais aussi la cohésion interne de ces forces politiques, ainsi que leur capacité à établir des coalitions majoritaires avec d'autres partis. C'est parce que les partis populistes sont structurellement faibles au regard de ces deux derniers critères que leur progression quantitative ne devrait pas altérer le fonctionnement du Parlement européen, au-delà de la présence plus nombreuse de voix discordantes dans l'hémicycle strasbourgeois.

2.1. La faible cohésion politique des forces populistes

Comme le souligne Yves Surel, les élus européens pouvant être regroupés dans la catégorie « populiste » ont un commun un rejet plus ou moins vigoureux du système politique communautaire qui se cristallise autour de trois thématiques principales⁷ : d'une part la dénonciation d'un « système de gouvernement caractérisé par la faiblesse des mécanismes électoraux, par le poids du droit communautaire et des institutions juridictionnelles caractéristiques de l'État de droit, bref par ce que d'aucuns appellent le « déficit démocratique » ; d'autre part la défense des identités nationales, voire européenne, associée « au rejet parfois violent exprimé par ces partis à l'égard des populations immigrées en général et de l'Islam en particulier » ; enfin une dénonciation qui, « s'appuyant sur le même diagnostic initial de confiscation de la légitimité populaire, tend à insister plutôt sur les liens entre intégration européenne et logique de marché » et rejette le « libéralisme » voire « l'ultra-libéralisme » de l'UE.

Que ces forces partisanes convergent dans une dénonciation de l'UE ou de ses politiques ne les conduit cependant pas à former une famille politique homogène, comme le rappelle par exemple Jean Quatremer : « Le problème de cette typologie est qu'elle classe dans un même ensemble populisme, extrême droite, gauche radicale, conservateurs dont le degré d'euro-scepticisme varie et, surtout, qui ont peu de chose en commun. Entre le UKIP [britannique], parti franchement europhobe, mais démocratique, et le Jobbik hongrois, tout aussi europhobe, mais fasciste, il y a un monde. Tout comme entre les conservateurs britanniques ou le PiS polonais, eurosceptiques, et le FN français »⁸.

De fait, on peut d'ores et déjà constater que les élus « populistes » siègent actuellement au sein de 4 groupes politiques différents au sein du Parlement européen – pour peu qu'on laisse de côté les élus du parti hongrois de Victor Orban, le Fidesz, qui siègent au groupe PPE. D'abord le groupe « Europe de la liberté et de la démocratie » (EFD), dont on pourrait dire qu'il réunit les élus de la « droite autonomiste », notamment issus de l'UKIP, de la Ligue du Nord, du « Danish Peoples' Party » et des « Vrais Finlandais ». Ensuite le groupe des Non-inscrits, qui regroupe des élus d'extrême droite principalement issus du Front National français, du FPO autrichien, du « Parti de la liberté » de Geert Wilders et du Jobbik hongrois. En troisième lieu, les partis de la gauche radicale rassemblés au sein du groupe « Gauche unie européenne - Gauche verte nordique », qui compte dans ses rangs des élus

de « Die Linke », du PC Tchèque, du Front de gauche français, de Syriza ou encore de « Izquierda unida » et du « Sinn Fein ». Enfin le groupe « Conservateurs et Réformistes Européens », qui réunit les partis de la droite « eurosceptique » voire europhobe, parmi lesquels figurent notamment les Conservateurs britanniques, les Tchèques du parti « ODS » de Vaclav Klaus, les Polonais du « PIS » et du « PJN », etc.

Les élus de ces quatre groupes politiques pourraient-ils s'unir davantage après les élections de mai 2014 ? Ou ne continueront-ils pas plutôt à siéger au sein de 4 groupes politiques distincts, ce qui reflète leurs différences politiques réelles vis-à-vis de l'UE ? Cette deuxième hypothèse est la plus probable, de sorte que l'unique changement notable qui pourrait s'opérer serait la constitution un groupe politique regroupant les élus d'extrême droite, qui délaisseraient ainsi leur statut de non inscrit⁹. Pour autant, il convient de ne pas occulter la difficulté à s'unir au-delà des frontières qu'éprouvent traditionnellement ces élus : comme l'a rappelé Pascal Perrineau, si une « Internationaliste socialiste » existe depuis des décennies, qui n'est pas toujours épargnée par les tensions, il est très difficile sinon impossible de mettre en place une « Internationale des Nationalistes ».

Un groupe d'élus d'extrême droite a certes été formé au Parlement européen entre 1985 et 1989, sous l'appellation « Groupe des droites européennes ». Il a été reconduit entre 1989 et 1994 sous une appellation symboliquement différente (« Groupe technique des droites européennes ») et a connu des dissensions et défections, notamment des élus allemands. Une nouvelle tentative a été opérée en 2007 (sous l'appellation « Identité, tradition, souveraineté »), mais elle a tourné court après quelques mois d'existence suite à des divergences internes, notamment entre élus italiens et roumains. Ce dernier épisode illustre une autre faiblesse structurelle des élus populistes au Parlement européen, à savoir leur difficulté à agir de manière collective et active.

Comme l'indiquent les travaux de VoteWatch Europe, le taux de cohésion interne et le taux de participation des élus populistes aux travaux et aux votes du Parlement européen est en effet en retrait au regard de ceux affichés par les autres groupes politiques, ce qui amoindrit leur influence effective. Le taux de cohésion des groupes politiques PPE, S&D, ALDE et Verts s'établit ainsi à environ 90% (ce qui signifie que, en moyenne, 90% des membres du groupe votent la même chose) : ce taux est d'ailleurs remarquable

compte tenu du fait que ces groupes ne sont pas soumis à une discipline majoritaire liée au soutien obligé d'un gouvernement – il repose donc sur d'authentiques convergences idéologiques. Un tel taux de cohésion a pour effet de renforcer l'influence relative des groupes unis : sur la période récente, celle du PPE passe ainsi de 35% du total sièges à environ 40% du total des votes exprimés à Strasbourg. Le groupe de la « Gauche Unie Européenne » et celui des « Conservateurs et Réformistes Européens » ont un taux de cohésion interne d'un peu plus de 80%, qui leur permet d'exercer une influence décisionnelle plus ou moins à la mesure de leur poids relatif en nombre de sièges. Mais il n'en va pas de même des deux autres groupes politiques réunissant des élus populistes, dont le taux de cohésion interne est nettement moindre, ce qui leur confère une influence relative bien inférieure à leur importance numérique¹⁰.

Au total, on peut donc estimer que l'influence des partis « populistes » au PE sera structurellement limitée par leur difficulté à s'unir et la faible cohésion de leurs groupes, quel que soit le nombre de députés supplémentaires que ces partis obtiendront à l'issue du scrutin de mai 2014.

2.2. La progression probable du nombre d'élus populistes

Du strict point de vue quantitatif, il est en revanche très probable que l'influence des élus populistes au Parlement européen va croître à l'issue des élections de mai 2014, ce qui serait somme toute logique compte tenu de la défiance que suscite actuellement l'UE, à tort ou à raison.

Suite aux élections de juin 2009, les différentes composantes regroupées sous l'étiquette « populiste » réunissent actuellement environ 140 élus : une trentaine environ siège au sein du groupe « EFD », et une autre trentaine au sein des « non inscrits » - ce qui fait environ une soixantaine d'élus pour « l'extrême droite » et la « droite autonomiste ». Les autres élus actuels classés dans la mouvance « populiste » siègent pour un peu plus d'une trentaine d'entre eux dans le groupe de la « Gauche Unie Européenne », et pour un peu plus d'une cinquantaine d'entre eux au sein du groupe des « Conservateurs et Réformistes européens ». Au total, cette nébuleuse populiste détient actuellement un peu moins de 20% des sièges au Parlement européen.

Deux éléments clés doivent être pris en compte afin d'évaluer l'ampleur de la poussée populiste du printemps 2014 : d'une part le fait que certains partis

populistes ont déjà obtenu des bons scores en 2009 (par exemple le PIS ou l'UKIP), et donc que rééditer de tels scores ne leur confèrera pas davantage de sièges à Strasbourg ; d'autre part le fait qu'une progression des suffrages accordés aux partis populistes aura des conséquences numériquement notables si elle se produit dans les pays détenant un grand nombre de sièges au Parlement européen, c'est-à-dire essentiellement dans les 7 pays les plus peuplés de l'UE.

Si l'on se fie aux sondages actuellement disponibles, et qu'il faut évidemment manier avec précaution à 7 mois du scrutin, que peut-on constater ? D'abord qu'aucune poussée populiste notable ne devrait être enregistrée en Espagne et en Pologne. Egalement que l'UKIP et le Parti de la Grande Roumanie ne devraient pas recueillir nettement plus de sièges que lors de l'élection de 2009. Enfin que les principales poussées populistes, d'un point de vue quantitatif, devraient être observées dans trois pays : la France, où le Front National pourrait tripler son score de 2009 (6,4%) et obtenir entre 10 et 15 sièges supplémentaires (il n'en a que 3 actuellement) ; l'Italie, où le nouveau Mouvement « 5 Stelle » de Beppe Grillo, même s'il est en perte de vitesse, pourrait obtenir entre 15 et 20 sièges, y compris aux dépens de la Ligue du Nord ; l'Allemagne, où le parti « Alternative für Deutschland » devrait faire son entrée au Parlement européen, dès lors qu'il lui suffira de réunir 3% des suffrages pour obtenir des sièges. Au-delà de ces « gros bataillons », quelques progressions complémentaires en nombre de sièges devraient être observées du côté de la gauche radicale en Grèce, voire en Allemagne ou en France, ainsi qu'une progression de l'extrême droite aux Pays-Bas, en Finlande, en Autriche, voire en Grèce.

En conséquence, les partis dits « populistes » au sens large ne devraient cependant guère dépasser les 200 sièges au Parlement européen, soit environ un quart du total (contre un peu moins de 20% aujourd'hui), à condition d'intégrer dans ce décompte les conservateurs britanniques (qui devraient demeurer entre 20 et 30). Cette progression quantitative devrait essentiellement être enregistrée dans les rangs de l'extrême droite (peut-être 20 à 30 sièges par rapport à la trentaine actuelle), mais aussi dans les rangs de forces populistes qu'il est difficile de classer à ce stade, à savoir le Mouvement « 5 Stelle » et le parti « Alternative für Deutschland ». En d'autres termes, ce n'est pas parce que l'extrême droite figure actuellement en tête des intentions de vote en France et dans quelques autres pays qu'il faut en déduire qu'un tel rapport de force pourra être établi au niveau du Parlement européen tout entier.

2.3. Des élus populistes souvent à l'écart des dynamiques majoritaires

La présence de davantage d'élus « populistes » au sein du Parlement européen conduira logiquement à davantage d'expressions critiques de leur part lors des débats bruxellois et strasbourgeois. Aura-t-elle pour autant des conséquences négatives sur le fonctionnement du Parlement européen et sa capacité à prendre des décisions ? Rien n'est moins sûr. C'est en effet non seulement en fonction de leur cohésion interne, mais aussi à l'aune de la capacité des groupes politiques à participer aux coalitions majoritaires lors des votes, que leur influence effective doit être évaluée.

Que constate-t-on à cet égard lors de la législature actuelle ? La quasi-totalité des décisions du Parlement européen est acquise suite à des votes issus de deux voire trois groupes politiques. Environ 70% de ces décisions reposent sur une convergence des votes des élus des groupes PPE et S&D, rejoints ou non par ceux de l'ALDE selon les cas ; 15% environ des décisions sont prises sur la base d'une coalition majoritaire regroupant des élus de la gauche et du centre (S&D, ALDE et Verts - mais pas suffisant pour majorité...), souvent sur des enjeux « sociétaux » ; enfin, 15% environ des décisions sont prises sur la base d'une coalition majoritaire regroupant des élus de la droite et du centre (PPE, ALDE mais aussi Conservateurs Britanniques...), souvent sur des enjeux économiques. Rappelons au passage que les élus « populistes » peuvent eux aussi participer à l'adoption des décisions du Parlement européen dans une proportion non négligeable de votes, lorsqu'ils portent sur des sujets peu conflictuels comme la protection des consommateurs.

Dans l'hypothèse où l'ensemble des élus populistes parviendrait à obtenir environ 200 sièges au Parlement européen, il faudrait que des majorités puissent être dégagées au sein des 550 autres élus. Cela supposera que les convergences majoritaires traditionnellement à l'œuvre au sein du Parlement européen continuent à opérer - sans changer très fondamentalement la donne politique. En fonction du rapport de forces établi au sein des forces non-populistes, il sera peut-être nécessaire d'élargir les coalitions à un groupe politique supplémentaire - sans doute l'ALDE, les Verts, voire les Conservateurs britanniques, selon les cas : cela supposerait que les concessions à accorder par les groupes dominants seraient peut-être un peu plus substantielles.

Une poussée « populiste » aura donc pour conséquence paradoxale de renforcer l'influence des députés européens membres des groupes politiques centraux, et notamment le PPE, le S&D, l'ALDE, voire les Verts, puisqu'ils seront d'autant plus incités à s'entendre pour atteindre la majorité nécessaire lors des votes. C'est peut-être d'ailleurs là un des effets collatéraux négatifs de cette poussée populiste : il serait en effet préférable d'un point de vue démocratique que les groupes politiques dominants au Parlement européen soient en situation de se confronter, sur la base de choix alternatifs clairs, droite contre gauche, plutôt que d'avoir à se positionner d'abord en fonction du clivage réducteur pro-UE/anti-UE.

Des défis politiques à mettre en perspective

Cette analyse cursive des défis de l'abstention et du populisme conduit à relativiser largement les constats et pronostics les plus souvent formulés à ce stade.

En matière d'abstention, une inversion de la tendance constante à la baisse observée depuis 1979 ne saurait être exclue, compte tenu du contexte institutionnel et surtout politique dans lequel devraient se dérouler les élections de mai 2014. Il est en tout état de cause nécessaire de rappeler qu'un taux de participation relativement réduit sera à nouveau constaté, comme lors des élections fédérales de même nature – et que ce n'est pas parce que les élus du Congrès Américain sont régulièrement désignés lors de scrutins rassemblant 40 à 50% du corps électoral que cela remet sérieusement en cause leur légitimité.

S'agissant du populisme, il est très probable, et somme toute logique, que les forces partisans classées sous ce vocable progressent de manière substantielle d'un point de vue quantitatif, en captant une partie de la défiance actuelle des citoyens européens vis-à-vis de l'UE. Les députés « populistes » exerceront ainsi une fonction « tribunitienne » sans doute utile à Strasbourg et en Europe, mais le renforcement de leur nombre fera plus de tort à l'influence effective de leur pays au niveau communautaire qu'au fonctionnement du Parlement européen.

A plus court terme, la poussée « populiste » pressentie en cet automne 2013 pourrait avoir deux autres conséquences politiques. Première conséquence, assurément négative : celle de voir les partis plus centraux reprendre à leur compte les analyses et recommandations à l'emporte-pièce formulées par les forces populistes, et donc rompre peu ou prou avec leur engagement pro-européen – là est sans doute le principal péril politique pour l'UE. Deuxième conséquence, plus salubre : susciter une mobilisation générale et éclairée de tous les acteurs, politiques ou non, pour qui il s'agit de défendre et de promouvoir avec vigueur les fondements de la construction européenne dans un contexte de crise, tout en formulant des propositions étayées et contradictoires afin que l'UE fonctionne et agisse mieux au cours de la prochaine législature.

1. Cette Tribune est directement inspirée de mon intervention lors de la conférence « Les élections européennes entre abstention et populismes » organisée par les Jeunes Européens de Sciences Po Paris le mardi 15 octobre 2013. Qu'ils en soient ici remerciés, de même que les deux autres intervenants, Pascal Perrineau et Fabien Cazenave. Je remercie aussi Valentin Kreiling pour ses commentaires très utiles sur ce texte.
2. Le chiffre de 382 million d'électeurs correspond au nombre de citoyens inscrits pour participer aux dernières élections nationales dans leur pays (selon les données du « International Institute for Democracy and Electoral Assistance ») – la population de l'UE en âge de voter est encore plus importante (autour de 412 millions).
3. Pour davantage d'éléments de définition, voir Yves Surel, « L'Union européenne face aux populismes », *Policy Brief, Notre Europe*, Juin 2011
4. Sur ce point, voir par exemple Yves Bertoncini, « La Législation nationale d'origine communautaire : briser le mythe des 80% », *Policy Brief, Notre Europe*, Mai 2009
5. Voir Yves Surel, *op. ed.*
6. Voir le site *Votewatch* ainsi que les travaux réalisés par la LSE sous l'impulsion de Simon Hix, et par exemple Doru Frantescu, « The balance of power in the current European Parliament is crucial for understanding the issues at stake in the 2014 European elections », EUROPP, London: London School of Economics, 2013.
7. Voir Yves Surel, *op. ed.*
8. Voir « Elections européennes : vague ou clapotis eurosceptique ? », Libération, 12 octobre 2013.
9. Pour composer un groupe politique au Parlement européen, le nombre de députés nécessaires est de 25 élus dans au moins un quart des Etats membres de l'UE (donc 7 pays).
10. Pour plus de précisions voir Doru Frantescu, *op. ed.*

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*

