

Citation suggérée : F.X. ARNOUX, Abstention : regard comparatiste sur les élections européennes, *Blogdroiteuropeen* Working Paper 3/2024, Juillet 2024, accessible à <https://wp.me/p6OBGR-5ti>

Abstention : regard comparatiste sur les élections européennes

François Xavier Arnoux, Docteur en droit, Enseignant à l'Université catholique de Lyon

L'abstention électorale est un phénomène constamment redouté dans nos régimes contemporains dits *démocratiques*. En effet, une participation électorale faible discrédite la légitimité politique des élus ou fausse la représentativité de la population dans les résultats électoraux. Les groupes socio-démographiques qui ont tendance à voter de manière plus régulière, comme les personnes âgées, peuvent finir par avoir une influence disproportionnée sur le résultat de l'élection. Si l'on considère que le Parlement doit être à l'image du Peuple pour être démocratique – et l'opinion populaire le veut, en dépit du non-sens théorique dans le cadre d'un régime représentatif¹ – on peut conclure qu'il y a une distorsion de la volonté populaire. Au-delà de l'intérêt partisan à rassembler des électeurs, on lit aussi que l'abstention fait le jeu de la réaction, dans la mesure où les mouvements populistes ou extrémistes bénéficieraient du soutien d'électeurs plus mobilisés. Dès lors, l'abstentionniste est blâmé, on lui reprochera de faire preuve de négligence citoyenne, ou de désinvolture face à nos ancêtres morts pour la liberté. Par exemple, coïncidant avec les commémorations du Débarquement, la propagande menée par le Parlement européen était presque exclusivement centrée sur l'importance de voter pour préserver des libertés démocratiques chèrement acquises. Face à ces constats, l'histoire du droit électoral est pleine de projets, de propositions de loi ou de rapports

¹ Voir notamment : Bruno Dauger, *La notion d'élection en droit constitutionnel : contribution à une théorie juridique de l'élection à partir du droit public français*, Dalloz, 2011, Nouvelle bibliothèque de thèses ; Bernard Manin, *Principes du gouvernement représentatif*, Flammarion, 1995.

qui veulent *réenchanter*² la démocratie en mettant – enfin – un terme à l’abstention électorale. Tous les moyens techniques sont bons pour assurer une bonne participation. A l’origine, on cherche à rapprocher les urnes des électeurs, allonger les opérations de vote, simplifier le déroulé, préserver la confidentialité. Désormais, on préconise, en France, une simplification du vote par procuration, le vote par correspondance, le vote en ligne ou avec des machines à voter jusqu’à la panacée : le vote obligatoire³.

Les élections européennes offrent une opportunité unique en droit électoral comparé, car pour une même élection, les pays participent tous avec leur propre système électoral. Ainsi, dans un même temps, pour des enjeux européens comparables, en dépit des enjeux nationaux parfois divergents, le comparatiste peut voir à l’œuvre différents systèmes électoraux. C’est l’occasion d’analyser si ces systèmes ont tendance à influencer de manière significative la participation électorale. En effet, on trouve le vote obligatoire (Belgique, Bulgarie, Grèce et Luxembourg), le vote par correspondance (Allemagne, Autriche, Belgique, Danemark, Espagne, Estonie, Finlande, Grèce, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Pays-Bas, Slovaquie, et Suède) le vote par procuration (Belgique, Irlande, France, Pays-Bas) et même, le vote en ligne (Estonie). En analysant les résultats des élections européennes des 7, 8 et 9 juin 2024, nous souhaitons voir s’il y a eu une participation significativement plus importante dans les pays de l’Union européenne en fonction de ces divers systèmes de vote.

Nous avons dressé un tableau comparatif des taux de participations dans les vingt-sept pays, en indiquant les moyens techniques électoraux utilisés parmi ceux les plus plébiscités pour lutter contre l’abstention : le vote par correspondance, le vote par procuration, le vote obligatoire et le vote en ligne. Bien conscients que ces données manquent d’éléments contextuels, nous avons choisi de les compléter par des indications relatives au PIB, et aux nombres de sièges obtenus par l’extrême droite. Nous obtenons le tableau suivant :

² Pierre Rosanvallon écrit que l’histoire du suffrage universel est un « désenchantement continu » : Pierre Rosanvallon, *Le sacre du citoyen*, Gallimard, Paris, 1992 ; du même, *Le bon gouvernement*, Seuil, Paris, 2015, p.383.

³ Le Rapport d’information n°4790, *Rapport d’information fait au nom de la mission d’information visant à identifier les ressorts de l’abstention et les mesures permettant de renforcer la participation électorale*, XV^{ème} législature, Xavier Breton (Président), Stéphane Travert (Rapporteur), de 2021, donne une bonne synthèse de ces différentes revendications.

Pays	Moyens de Vote	Taux de Participation (%)	PIB 2023 (en milliards d'euros)	Sièges obtenus par droite l'extrême
Belgique	Obligatoire, Correspondance (uniquement pour les résidents étrangers), Procuration	89.82	585	6
Luxembourg	Obligatoire, Correspondance	82.29	79	1
Malte	Aucun des moyens étudiés (possibilité très limitée de vote anticipé pour les électeurs hors du territoire national au jour des élections)	73.0	19	0
Allemagne	Correspondance	64.78	4122	15
Hongrie	Correspondance (cas très limités)	59.26	196	11
Chypre	Aucun des moyens étudiés	58.86	30	1
Danemark	Correspondance	58.25	374	2
Autriche	Correspondance	56.3	477	6
Roumanie	Aucun des moyens étudiés	52.42	306	6
France	Procuration, Correspondance (uniquement pour les personnes détenues)	51.5	2803	35
Suède	Correspondance (Cas très limités), Procuration (cas très limités)	50.7	548	3
Irlande	Correspondance (cas très limités)	49.84	505	1
Espagne	Correspondance, Procuration (à titre exceptionnel, pour des cas limités, si impossibilité de vote par correspondance)	49.21	1462	9
Italie	Aucun des moyens étudiés. L'art. 48 de la constitution indique que le vote est un devoir civique.	48.3	2085	30
Pays-Bas	Correspondance (cas très limités), Procuration	46.2	1034	8
Slovénie	Correspondance (cas limités)	41.45	123	0
Grèce	Obligatoire	41.39	220	2
Pologne	Correspondance (cas très limités), Procuration (cas très limités)	40.65	751	26
Finlande	Correspondance	40.4	278	1
Estonie	Correspondance (Cas limité), En Ligne (du 3 au 8 pour les élections européennes)	37.7	38	1
Portugal	Aucun des moyens étudiés	36.54	266	2
République Tchèque	Aucun des moyens étudiés	36.45	306	6
Slovaquie	Aucun des moyens étudiés	34.38	325	2
Lettonie	Correspondance (cas limités), Procuration (cas limités)	33.82	40	3
Bulgarie	Obligatoire	33.79	94	5
Lituanie	Correspondance (cas très limités)	28.35	72	1
Croatie	Aucun des moyens étudiés	21.34	76	1

Les résultats ne sont pas aussi tranchés qu'on pourrait le croire. Certes, les pays qui n'utilisent aucun des moyens étudiés ont généralement les taux de participations les plus faibles, mais cela n'empêche pas Malte, Chypre ou la Roumanie d'avoir une participation très supérieure à la moyenne européenne.

Par ailleurs, seuls deux des quatre pays obligeant le vote figurent en tête de liste. En effet, contrairement à la Belgique et au Luxembourg, la Grèce et la Bulgarie affichent des taux de participation relativement bas. Ainsi, en sus de l'obligation légale de voter, ni l'aide économique européenne ni la pression migratoire n'ont décidé les grecques à participer massivement aux élections européennes. De même, l'inscription du *devoir* de voter dans la Constitution italienne a – sans surprise – peu d'influence sur l'électorat.

Les pays comme l'Allemagne, la Hongrie, et le Danemark, qui utilisent le vote par correspondance, montrent des taux de participation respectables. Cependant, la Lettonie et la Lituanie, qui utilisent également le vote par correspondance, présentent des taux particulièrement bas. Si le vote par correspondance peut aider à augmenter la participation électorale, d'autres facteurs peuvent également jouer un rôle crucial.

A l'ère du numérique, Robert Badinter estimait en 2021 devant une mission d'information à l'Assemblée nationale visant à identifier les ressort de l'abstention que « le jour où le vote sera électronique, la participation électorale sera très importante ». Pourtant, L'Estonie, le seul pays de l'Union à utiliser le vote en ligne, affiche un taux de participation très médiocre. Le vote accessible pour tous, de partout, et durant presque toute une semaine, n'est donc pas déterminant pour mobiliser les électeurs.

Quant à la délicate question concernant la voie royale que les abstentionnistes ouvriraient à l'extrême droite, les éléments dont nous disposons ne sont pas si flagrants. Il semble même que la tendance soit inverse : pour ces élections, les pays avec une participation haute, votent généralement plus volontiers en faveur de l'extrême droite. La Hongrie, avec une participation à quasiment 70%, donne onze sièges à l'extrême droite. Ce sont trois sièges de moins par rapport à 2019, alors que la participation a augmenté significativement de 15,9%. Le bond de participation n'a donc eu qu'un impact très limité sur la tendance habituelle. En France, avec une participation en légère hausse, le RN gagne 11 sièges. Ainsi, la participation seule n'a pas fait « barrage » à l'augmentation des voix d'extrême droite. Finalement, ce n'est pas tellement la participation qui influe sur le vote aux extrêmes, mais davantage l'histoire, la

culture socio-politique et le contexte du pays, comme en témoignent la Pologne ou l'Italie par exemple. La proximité avec les frontières permet sans doute d'expliquer la participation massive à Malte, sans que cela permette à l'extrême droite de gagner un siège sur l'île méditerranéenne. A l'exception de Malte ou de Chypre, il y a une tendance générale à voir une participation plus importante là où le PIB est plus conséquent, sans que cela puisse être déterminant, dans la mesure où la France, l'Italie, ou l'Espagne n'ont qu'une participation moyenne.

Ces résultats soulignent l'importance d'examiner une variété de facteurs lors de l'évaluation de la participation électorale. Ils mettent également en évidence que seule la combinaison de moyens techniques, ouverts de manière non restrictive, permet d'améliorer la participation électorale. La Belgique est sur ce point exemplaire. Du reste, il apparaît que les améliorations techniques du système électoral pour favoriser la participation ne peuvent être que palliatives. La mobilisation électorale dépend essentiellement des enjeux politiques du scrutin dont les intérêts peuvent être directement perçus et compris par les électeurs. Là encore, la Belgique illustre cela : le parti en tête, Vlaams Belang, est indépendantiste flamand, avec peu d'intérêt pour les questions européennes.

Il ne suffit pas de faciliter l'accès aux urnes, encore faut-il rendre la politique désirable. Pour un regain démocratique, il importe finalement aux responsables politiques de se montrer fiables pour gagner la confiance des citoyens et leurs votes, comme le prône, entre autres, l'OCDE depuis de nombreuses années⁴ ou Pierre Rosanvallon dans ses conclusions sur *Le bon gouvernement*. Certes, l'idée n'est pas nouvelle, Montesquieu la prônait déjà en faisant reposer la démocratie sur l'obligation morale de la vertu. L'idée n'est pas non plus utopiste. Par exemple, elle est développée en cinquante propositions par Patrick Bernasconi dans son rapport de 2022 *Rétablir la Confiance des français dans la vie démocratique*.

Sources pour la construction du tableau comparatif :

Matthieu Quentin, « Les PIB des pays de l'Union européennes », *Toute l'europe.eu*, en ligne, consulté le 13/06/2024 [URL : <https://www.touteurope.eu/economie-et-social/le-pib-des-pays-de-l-ue/>]

William Audureau, Adel Miliani, Manon Romain, Assma Maad et Romain Geoffroy, « Européennes 2024 : les pays où l'extrême droite l'emporte, ceux où elle plafonne », *Le*

⁴ Pour illustration : OCDE, *Conclusions politiques de la RCM de 2024*, 2 et 3 mai 2024.

Monde, en ligne, consulté le 13/06/2024, [URL : https://www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2024/06/10/europeennes-2024-les-pays-ou-l-extreme-droite-l-emporte-ceux-ou-elle-plafonne_6238532_4355770.html]

Site du Parlement européen : *Europa.eu*, en ligne, consulté le 12/06/2024 : [URL : <https://elections.europa.eu/fr> et <https://results.elections.europa.eu/fr/outils/telechargez-fiches-techniques/>]

Site du Conseil européen : « Réfugiés en provenance d'Ukraine dans l'UE », *Europa.eu*, en ligne, consulté le 12/06/2024 : [URL : <https://www.consilium.europa.eu/fr/infographics/ukraine-refugees-eu/>]