Le Monde
SAMEDI 4 MAI 2019

Le Monde
SAMEDI 4 MAI 2019

Les élections **européennes**, éternelles mal-aimées

Qualifié, dès 1980, d'« élections de second ordre » par deux chercheurs allemands, le scrutin mobilise peu et reste influencé par des enjeux nationaux, alors même que les thématiques européennes se sont imposées dans d'autres élections

Dans d'innombrables familles, la politique est source de débats, d'empoignades, voire de disputes. Celle de Claire n'échappe pas à la règle. On s'y écharpe au gré des échéances électorales et à raison de leur importance présumée. Tous les cinq ans, depuis fort longtemps, la présidentielle est ainsi le point d'orgue de ces explications de gravure : les meubles tremblent. Cette année, le printemps s'annonce paisible. Ce qu'a – on ne peut plus clairement – signifié Claire à son père : *« C'est les européennes, t'as pas à m'emmerder ! Je fais ce que je veux ! »*

Les élections européennes seraient en effet un vaste défouloir, où tout est permis, à commencer par le fait de ne pas y participer. C'est en substance (et en termes plus savants) ce qu'avaient écrit, en 1980, deux chercheurs, Karlheinz Reif et Hermann Schmitt, dans la revue *European Journal of Political Research*. *« Second-order elections »* (« élections de second ordre ») : le modèle qu'ils ont élaboré il y a près de quarante ans, un an après la première élection du Parlement européen au suffrage universel, en 1979, a été débattu, discuté, mais il fait toujours référence.

A la différence des élections de premier ordre, le scrutin européen ne distribue pas le pouvoir national : on lui accorde donc moins d'importance. La participation y est plus faible que lors des élections nationales. Les partis de gouvernement, notamment lorsqu'ils sont au pouvoir, sont en outre victimes d'une dynamique de vote sanction, dont l'ampleur est fonction de la place de ces élections de second ordre dans le cycle électoral national : elle sera a priori plus forte si les européennes interviennent en milieu de cycle, à l'instar des midterms américaines. Enfin, traduction d'une plus forte *« dimension expressive du vote »*, les partis extrémistes ou périphériques (régionalistes, écologistes…) obtiennent de meilleurs scores que lors des élections nationales, ce qui contribue à l'éclatement du spectre politique.

LOIN DES ESPOIRS AFFICHÉS

Ce modèle établi par les deux chercheurs allemands a été globalement confirmé par la suite, comme le constatait, en 2015, Nicolas Sauger, professeur associé à Sciences Po, dans la *Revue européenne des sciences sociales*. *« Depuis 1979, huit élections au Parlement européen ont été organisées au suffrage universel direct. Malgré les élargissements successifs de l'Union européenne, malgré la mutation profonde de son rôle et de son importance dans le système de gouvernance des politiques publiques, le constat du caractère secondaire de ces élections ne paraît guère aujourd'hui devoir être amendé.* (…) *Victimes de campagnes courtes et dominées par les enjeux nationaux, négligées par les partis et les élites politiques, ces élections semblent avant tout illustrer le constat d'une volatilité électorale croissante. »* Le cru 2014, soulignait le chercheur, avait engendré des records : la participation avait chuté à 13,04 % en Slovaquie, tandis que le Front national avait atteint 24,86 % des suffrages exprimés en France.

On est loin des espoirs affichés lorsque le principe de l'élection du Parlement européen au suffrage universel avait été envisagé. Présidé par le juriste et homme politique belge Fernand Dehousse, un groupe de travail sur ce thème avait été constitué en 1958, au sein de la commission des affaires politiques de l'Assemblée parlementaire européenne. La Communauté européenne ne comptait alors que ses six membres fondateurs – l'Allemagne, la Belgique, la France, l'Italie, le Luxembourg et les Pays-Bas. Rien, déjà, n'allait de soi. Le « rapport Dehousse », adopté en mai 1960, faisait part de *« préoccupations très vives au sujet de l'avenir de l'Europe des Six ». « Ce que tout le monde voit et comprend, c'est la précarité de la construction communautaire, travaillée par des tendances centrifuges, menacée par les oppositions extérieures. »*

> **« LÀ OÙ IL Y AVAIT, IL Y A QUARANTE ANS, UNE DÉSAFFECTION SPÉCIFIQUE, ON OBSERVE MAINTENANT UNE INDIFFÉRENCE PLUS ORDINAIRE »**
>
> OLIVIER ROZENBERG
> professeur associé à Sciences Po

Les mots sont d'hier, mais les maux éternels. *« Ce qui fait défaut dans une très large mesure aux Communautés européennes, d'autres l'ont déjà souligné*, notait le rapport : *c'est le soutien populaire, la prise de conscience par les peuples européens de leur solidarité, le sentiment partagé que le cadre national est trop étroit et que c'est dans les Communautés que va prendre forme l'avenir, si l'Europe doit avoir un avenir. »* Dans ce contexte, les rapporteurs estimaient que l'élection de l'Assemblée pouvait jouer un rôle essentiel en produisant *« dans les peuples des six pays un choc salutaire ». « De leur participation consciente sortira la seule volonté qui puisse soutenir la construction communautaire au-delà des contingences, des divergences et des particularismes du moment. »*

« NORMALISATION »

Soixante ans après la rédaction de ce rapport qui a abouti à l'élection du Parlement européen au suffrage universel à partir de 1979, le *« choc salutaire »* ne s'est pas manifesté, loin s'en faut. De scrutin en scrutin, on observe bien moins une *« participation consciente »* que des taux d'abstention record, qui sont passés, globalement, de 38 % en 1979 à plus de 57 % en 2014. Olivier Rozenberg, professeur associé à Sciences Po, relativise cependant ces chiffres. *« La baisse de participation moyenne est de 19 points, mais c'est en partie un trompe-l'œil dû aux entrants d'Europe centrale et orientale. En effet, si l'on exclut du calcul les deux pays dans lesquels la participation est obligatoire (la Belgique et le Luxembourg) et les onze anciens pays communistes entrés à partir de 2014, on obtient une baisse de la participation bien plus réduite, de l'ordre de 6 points, pour les quinze pays restant. »*

Concernant la France, Olivier Rozenberg souligne que, paradoxalement, les élections européennes ont été moins touchées par la montée de l'abstention que les législatives. *« Depuis la fin des années 1970, la chute de la participation aux élections législatives est sévère, puisqu'elle a diminué de 34 points (83 % en 1978 à 49 % en 2017). Pour la participation aux élections européennes, la baisse est deux fois moins forte : 18 points (61 % en 1979 et 43 % en 2014). » « Les élections européennes se sont normalisées*, conclut le chercheur. *Là où il y avait, il y a quarante ans, une désaffection spécifique, on observe maintenant une indifférence plus ordinaire. Finalement, seule l'élection présidentielle continue de mobiliser. »*

> **« IL Y A VINGT OU TRENTE ANS, LA THÉMATIQUE EUROPÉENNE ÉTAIT UN SPORT DESTINÉ AUX ÉLITES. DEPUIS, ELLE S'EST LARGEMENT DIFFUSÉE »**
>
> BRUNO CAUTRÈS
> chercheur au Cevipof

« POLITIQUE DE LA BOUCHE COUSUE »

Plus que le taux d'abstention, ce qui est toutefois largement débattu, et susceptible d'avoir évolué, est le poids des questions européennes par rapport aux enjeux nationaux. En général, les commentateurs analysent les élections européennes comme des élections nationales. *« Non seulement parce que ces élections sont organisées au niveau national, mais parce qu'elles opposent des partis nationaux sur des enjeux pour l'essentiel nationaux »*, soulignaient Céline Belot et Virginie Van Ingelgom, en 2015, dans la *Revue européenne des sciences sociales*. Le titre de leur article, « Les attitudes européennes ont-elles enfin joué un rôle dans les élections au Parlement européen ? », montrait toutefois que cette question méritait, au minimum, d'être posée.

En conclusion de ce travail, qui s'appuyait sur une enquête post-électorale réalisée en 2014 notamment dans cinq pays (France, Allemagne, Autriche, Espagne et Italie), les auteures affirmaient qu'*« une proportion significative des citoyens avait bien pris en compte ses positions sur l'Europe au moment de décider, ou non, d'aller voter et de choisir de voter pour tel ou tel parti »*. Elles rappelaient au passage quelques slogans de la campagne qui avait précédé : les conservateurs britanniques avaient appelé à voter *« pour un réel changement en Europe »*, le Parti socialiste français à *« choisir notre Europe »* tandis que le SPD allemand avait voulu *« donner une nouvelle direction à l'Europe ». « Les grands partis de gouvernement eux-mêmes ont reconnu qu'il s'agissait désormais de faire, lors des élections européennes, un choix relatif à l'Europe »*, soulignaient Céline Belot et Virginie Van Ingelgom.

Depuis le début des années 2000, des travaux ont en outre montré que les enjeux européens étaient désormais présents non seulement lors du vote aux élections européennes, mais aussi lors des scrutins nationaux. *« Progressivement, nos élections nationales se sont mises à parler d'Europe »*, note Bruno Cautrès, chercheur CNRS au Centre de recherches politiques de Sciences Po (Cevipof). Lors de la campagne présidentielle de 2012, Nicolas Sarkozy avait ainsi menacé de suspendre la participation de la France aux accords de Schengen, tandis que François Hollande promettait une renégociation du traité européen sur l'orthodoxie budgétaire. Cinq ans plus tard, en 2017, toutes les formations politiques avaient un programme plus ou moins élaboré sur l'Union. Crise financière de 2008, crise des réfugiés, Brexit : dans tous les pays, l'agenda européen s'est peu à peu imposé dans les débats nationaux. *« Il y a vingt ou trente ans, la thématique européenne était un sport destiné aux élites. Depuis, elle s'est largement diffusée »*, remarque Bruno Cautrès.

Les formations politiques l'ont pris en compte de manières différentes. Sylvie Strudel, professeure de sciences politiques à l'université Panthéon-Assas, note que les anciens grands partis, qu'il s'agisse des Républicains ou du Parti socialiste, *« n'ont pas eu intérêt à européaniser ce scrutin »* dans la mesure où la question européenne les divisait. Cette *« politics of muffling »* (« politique de la bouche cousue »), selon laquelle il vaudrait mieux *« la boucler »*, a *« contribué à masquer les questions européennes et à nationaliser les campagnes »*, explique-t-elle.

UNE TRIBUNE POUR LES POPULISTES

L'extrême droite, au contraire, a nettement politisé les questions européennes. *« L'Europe a beaucoup servi aux populistes, elle leur a offert une tribune »*, souligne la politiste Nonna Mayer. Depuis les élections européennes de 1984, *« qui ont rendu visible le Front national »*, l'extrême droite aurait en quelque sorte fait coup double, profitant de la *« dimension expressive »* du vote propre aux européennes, mais aussi de la nature de ses enjeux. *« Pour les droites radicales qui font campagne sur l'immigration, la mondialisation est incarnée par l'Union européenne qui bafoue l'Etat nation »*, explique Nonna Mayer.

Elu en 2017 après avoir mené une campagne résolument proeuropéenne, Emmanuel Macron voit dans les enjeux européens une manière d'installer un face-à-face entre le mouvement qu'il a créé, En marche !, et l'extrême droite. Tant et si bien qu'aujourd'hui, Sylvie Strudel pointe un *« risque référendaire »* de ce scrutin : l'élection aura lieu dans le cadre d'une circonscription nationale, comme c'était le cas jusqu'en 2004, et interviendra à mi-mandat présidentiel. *« Compte tenu de la forte impopularité de l'exécutif, le vote sanction va s'imposer comme une sorte de mantra »*, estime l'universitaire, qui reduote l'impact du clivage nationalistes/progressistes que s'efforcent d'imposer tant Emmanuel Macron que la présidente du Rassemblement national, Marine Le Pen. Sylvie Strudel y voit une *« bombe à retardement » : « Un cadrage binaire, pro et anti-Macron, pro et anti-Europe »* qui, selon elle, *« ne correspond pas à la réalité »*.

Les paradoxes ne manquent pas. Les enjeux liés à l'Europe se sont sans doute davantage imposés lors des scrutins nationaux que lors des élections européennes, qui restent pourtant boudées par les électeurs. Tout porte à croire que le scrutin du 26 mai sera fortement « nationalisé »… Mais, autant qu'Emmanuel Macron, c'est l'Europe qui pourrait subir, cette fois, les effets d'un éventuel vote sanction. Ce qui constituerait, dans cette hypothèse, un revers de premier ordre pour une élection de second ordre. ■

JEAN-BAPTISTE DE MONTVALON

Florence Delmotte : « Le sentiment d'appartenance à l'Union ne se décrète pas »

CHERCHEUSE QUALIFIÉE du Fonds de la recherche scientifique belge, professeure de sciences politiques à l'université Saint-Louis à Bruxelles, Florence Delmotte s'intéresse aux processus de légitimation politique et d'identification à l'Europe. Elle a publié en 2018, dans la revue *Politique européenne*, un article coécrit avec Ludivine Damay qui porte sur les « dialogues citoyens » organisés depuis 2013 par la Commission européenne.

Le sentiment d'appartenance à la Communauté européenne a-t-il progressé depuis les premières élections du Parlement européen au suffrage universel, en 1979 ?

Tout dépend de la manière dont on définit le sentiment d'appartenance et la communauté. Pour certains auteurs, le sentiment d'appartenance renvoie au fait de dire « nous », par rapport à un « eux » qui, en quelque sorte, révèle la communauté à elle-même. Même si cela est très difficile à mesurer, on peut douter de l'existence aujourd'hui d'un tel sentiment d'appartenance et d'une telle communauté au niveau européen.

Mais on peut aussi définir le sentiment d'appartenance de manière plus minimaliste. Dans l'Eurobaromètre publié en novembre 2018, il apparaît que, dans l'ensemble des Etats membres, une majorité des sondés *« se sentent »* citoyens de l'Union. Cela indique déjà qu'ils savent qu'ils sont citoyens européens, ce qui n'est pas rien. Cependant, le même sondage révèle que moins de la moitié des personnes interrogées estiment que *« leur voix compte dans l'Union européenne »*. Enfin, le taux d'abstention n'a cessé d'augmenter aux élections européennes, passant de 38 % en 1979, à plus de 57 % en 2014. Dans tous les cas, ces chiffres interpellent.

A quelles conditions ce sentiment pourrait-il se renforcer ? Peut-il se construire de la même façon qu'il l'a été dans le cadre des Etats-nations ?

La question est d'abord de savoir s'il faut qu'il se renforce. Il ne va pas de soi que c'est ce qui manque avant tout à l'Europe actuellement. Au niveau national, ou infranational, le sentiment d'appartenance semble en effet plus assuré, mais il n'apparaît pas tellement plus à même de réconcilier le citoyen avec la politique. Par ailleurs, le sentiment d'appartenance ne se décrète pas. *« On ne change pas d'identité comme on change de chemise »*, comme l'a écrit le sociologue Norbert Elias.

Quant aux Etats-nations, ils font à la fois figure de modèle et de repoussoir pour l'intégration européenne. Leur histoire rappelle l'importance d'une culture partagée ou d'une langue commune, mais aussi que celles-ci ont souvent été imposées. Surtout, les Etats n'ont pas toujours été des démocraties : le suffrage universel et l'école obligatoire sont même des inventions assez récentes, mais qui ont, sans conteste, contribué à « attacher » les citoyens à leur Etat. Appartenir à l'Europe ? Il est sans doute plus essentiel que les citoyens prennent conscience que l'Union européenne leur appartient, qu'ils va la approprient.

Vous évoquez, dans le texte que vous avez coécrit avec Ludivine Damay, un « sentiment d'impuissance qui empêcherait de se définir comme un citoyen européen ». Que voulez-vous dire ?

Ce sentiment d'impuissance ne concerne pas uniquement le niveau européen, disons plutôt qu'il y culmine. Les problèmes perçus comme majeurs (migrations, terrorisme, changement climatique, chômage et précarité) sont désormais globalisés. Ils ne peuvent plus être résolus au niveau de l'Etat-nation. Dans ce contexte, l'Europe nourrit des attentes parfois démesurées et elle déçoit. Les citoyens n'ont pas le sentiment de pouvoir prendre part aux décisions relatives aux problèmes qui les concernent, ni même de peser sur la définition de ces problèmes. En outre, certains citoyens ne se considèrent pas seulement comme dépossédés du pouvoir politique : ils estiment également celui-ci incapable de résoudre les problèmes qui les préoccupent.

Les citoyens des pays membres sont certes citoyens européens de droit, mais beaucoup n'éprouvent pas l'existence d'une citoyenneté politique qui consiste non seulement à jouir théoriquement de certains droits mais aussi à les exercer, non seulement à faire partie du corps électoral mais aussi à voter et à participer au débat public.

La citoyenneté européenne reste abstraite. Et ce n'est pas en l'associant à la libre circulation des personnes, comme le fait la Commission notamment dans les dialogues citoyens, qu'on va la renforcer. En effet, seuls 3 % des Européens en profitent pour s'installer dans un autre pays que le leur : la plupart vivent « quelque part » et les plus défavorisés sont forcés, ou empêchés, de se déplacer pour trouver du travail.

En apparaissant comme une technocratie gouvernée par des experts, l'Union européenne peut-elle aller à rebours de l'indifférence qu'elle a semblé susciter ?

Dans les années 1950, l'Europe s'est fondée sur un projet de paix et de prospérité. Cet objectif a fait consensus pendant plusieurs décennies, sans que les institutions aient trop à se préoccuper de ce fameux sentiment d'appartenance. Mais, comme le disait un slogan de Mai 68, *« on ne tombe pas amoureux d'un taux de croissance »*, ni d'un traité ni d'un grand marché : le soutien apporté à l'Europe était davantage « utilitaire ». Si les crises récentes ont mis en évidence l'importance et le défaut d'un soutien « affectif », le problème, à mon sens, n'est pas que l'Europe ne fasse pas rêver. Ce qui importe, c'est la manière dont les décisions sont prises et les effets des politiques mises en œuvre. On fustige souvent l'eurocratie et l'absence d'une vraie scène politique européenne, avec de vrais acteurs auxquels les citoyens pourraient s'identifier. Cependant, quand une telle scène existe – comme dans le cas des dialogues de la Commission, qui organisent la rencontre entre politiques, hauts fonctionnaires, et citoyens –, ceux qui sont sur l'estrade ne semblent pas entendre ce que leur dit le public, les peurs, les doutes et les espoirs exprimés. Il n'est dès lors pas étonnant que l'attention du public se dissipe, et se détourne de ce qui passe sur scène, sans lui ou malgré lui. ■

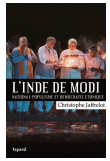
PROPOS RECUEILLIS PAR J.-B. DE M.

LE LIVRE

LA « DÉMOCRATIE ETHNIQUE » DE NARENDRA MODI

Alors que se tiennent les élections générales indiennes, dont les résultats finaux sont attendus le 23 mai, chacun serait bien avisé de se plonger dans le nouveau livre de Christophe Jaffrelot, *L'Inde de Modi : national-populisme et démocratie ethnique*. Candidat à sa succession, l'actuel premier ministre indien, Narendra Modi, élu en 2014, a ouvert un nouveau chapitre politique pour la plus grande démocratie du monde en donnant pour la première fois la majorité à son parti nationaliste, le Bharatiya Janata Party, ou BJP (Parti du peuple indien).

Moins présent qu'un Trump, un Orban ou un Erdogan sur les écrans de télévision occidentaux ou dans les pages de journaux, Narendra Modi incarne un national-populisme bien particulier, qui puise dans une longue tradition, et dont les plus ardents défenseurs ont patiemment attendu d'accéder au pouvoir par les urnes. Les retombées n'en sont pas moins brutales auprès de ceux qui en sont la cible, en l'occurrence les minorités musulmane et chrétienne, issues des brassages confessionnels, ethniques et politiques dont l'Inde est le produit.



L'INDE DE MODI : NATIONAL-POPULISME ET DÉMOCRATIE ETHNIQUE
de Christophe Jaffrelot, Fayard, 352 pages, 25 euros

Ce national-populisme tourne le dos à la tradition séculariste du sous-continent ainsi qu'à son multiculturalisme, en s'en prenant à ces minorités, mais aussi aux intellectuels progressistes et autres « rationalistes » (militants athéistes) – pour mettre en place ce que M. Jaffrelot appelle une *« démocratie ethnique »*, fondée sur leur *« éviction »* de l'espace social et politique. Avec des conséquences immenses à l'échelle d'un pays de 1,3 milliard d'habitants – les musulmans constituent 14 % de la population, soit environ 170 millions d'individus, et les chrétiens 2,3 %.

Aujourd'hui directeur de recherche au CERI-Sciences Po/CNRS, Christophe Jaffrelot connaît bien le sujet : son premier livre, tiré de sa thèse, retraçait en 1993 l'histoire des nationalistes hindous des années 1920 aux années 1990. Il a ensuite analysé les mutations de la démocratie indienne – d'abord conservatrice et élitiste, puis portée par une révolution silencieuse –, qui, à la fin des années 1980, a donné progressivement plus de pouvoir politique et économique aux personnes issues des basses castes (*Inde : la démocratie par la caste. Histoire d'une mutation sociopolitique 1885-2005*, Paris, Fayard, 2005).

Cette phase a précipité une « contre-révolution » des élites et d'une classe moyenne nouvellement enrichie. Narendra Modi, lui-même issu de basse caste, en sera le grand rassembleur providentiel, au nom d'une idéologie remontant aux années 1920, l'Hindutva (« hindouité ») – une sorte de suprématisme ethnique et religieux hindou capable de dépasser les identités de caste. C'est l'époque où des musulmans d'Inde se mobilisent pour défendre le califat de Constantinople, menacé par le démembrement de l'Empire ottoman lors des négociations de paix consécutives à la première guerre mondiale.

« Milices de protection de la vache sacrée » »

En réaction, le Rashtriya Swayamsevak Sangh (RSS, Association des volontaires nationaux), une organisation d'autodéfense et de réforme de la société hindoue, apparaît, en 1925, avec la mission *« de réformer les esprits pour rendre chaque hindou conscient de son histoire, des menaces qui pèsent sur sa civilisation et de la nécessité de former un corps social et politique uni, le fameux Hindu Rashtra, pour résister à l'Autre, le musulman en priorité »*, retrace Christophe Jaffrelot. Narendra Modi rejoindra à 8 ans l'organisation qui compte aujourd'hui 3 millions de membres, et en deviendra un responsable provincial.

Le RSS n'a pas cessé de se développer, avec un syndicat étudiant, un parti politique (le BJP), mais aussi des milices s'adonnant à des opérations de « vigilantisme », dont le chercheur décrit l'essor et les conséquences souvent sinistres. Ainsi, des « milices de protection de la vache sacrée » passent à tabac ou lynchent les musulmans accusés de transporter de la viande de bœuf ou d'en vendre. Ces attaques vont devenir plus nombreuses à partir de l'élection de M. Modi, en 2014, faisant une cinquantaine de morts de 2015 à 2018. D'autres groupuscules sont en croisade contre le « djihad de l'amour » que mèneraient les hommes musulmans contre les femmes hindoues, qu'ils séduiraient pour les convertir à l'islam. Les nationalistes interviennent alors pour reconvertir de force à l'hindouisme les prétendues victimes – et punir, parfois en les tuant, leurs époux.

Ce vigilantisme hindou n'est pas nouveau en Inde, explique l'auteur, mais *« la prise de pouvoir par le BJP, tant au niveau national qu'à celui des Etats, a introduit une différence de degré, voire de nature susceptible de changer le régime politique du pays »*. Et il est devenu plus systématique : *« Des campagnes lancées à intervalles réguliers créent un état de mobilisation permanent et soumettent les minorités à un état de peur tout aussi permanent. »* Il s'accompagne également d'une plus grande tolérance – voire de complicité – de la part de la police, tandis que les musulmans, eux, n'ont jamais été aussi peu représentés dans les institutions et en politique. ■

BRICE PEDROLETTI