

Introduction

À observer l'ensemble des pays de l'Union européenne, le calendrier électoral de chaque année apparaît bien rempli. L'année 2011 ne fait pas exception avec des élections législatives à Chypre, en Pologne et au Danemark, des sénatoriales en Pologne également et des élections présidentielles en Lettonie, en Bulgarie et en Irlande. Un référendum est aussi organisé au Royaume-Uni en mai à propos du mode de scrutin pour l'élection des membres du Parlement. À ces scrutins viennent encore s'ajouter des élections locales ou régionales et des élections partielles dans beaucoup d'États.

Les élections, les systèmes et les comportements électoraux ont été des objets privilégiés par les études de science politique, dès la constitution de cette dernière comme discipline autonome. Suscitant plus ou moins d'engouement selon les périodes, souvent remis à l'honneur en période électorale, les travaux sur les élections abondent dans tous les pays où les citoyens sont régulièrement appelés à se rendre aux urnes. Divers modèles, différentes approches et méthodes d'explication du vote ont été développés, à des rythmes et dans des conditions variant d'un pays à l'autre, selon les traditions d'analyse et les paradigmes dominants en sciences sociales. Ces études portent le plus souvent sur un seul pays ; elles proposent plus rarement de comparer les scrutins de deux ou trois pays. Quelques recherches sont aussi désormais consacrées aux élections au Parlement européen dans l'ensemble des États membres de l'Union.

Cependant, bien peu de travaux présentent une étude systématique des scrutins nationaux dans l'ensemble des pays européens. C'est pour partie à répondre à cette lacune que cet ouvrage est consacré. Pour partie seulement, car l'analyse comparée détaillée des modes de scrutins, des procédures électorales, des compétitions ou des pratiques du vote nécessiterait des développements autrement plus longs et approfondis. Il s'agit donc ici de donner un premier aperçu de l'organisation des scrutins et

des systèmes électoraux et partisans en Europe. Il s'agit aussi de soulever une série de questions et d'enjeux, qui touchent tant à l'objet électoral qu'à la méthode d'enquête et d'analyse dans une perspective comparée.

Comparer les élections des pays de l'Union européenne

Plusieurs hypothèses de travail peuvent être retenues pour l'étude des élections en Europe. Trois d'entre elles seront envisagées ici. La première piste aurait consisté à analyser uniquement les élections au Parlement européen, dans l'ensemble des États qui y envoient des représentants, soit neuf pays lors des premières élections au suffrage universel direct en 1979 et 27 pays en 2009. Cette option peut être motivée par la volonté de comparer des scrutins similaires, les élections au Parlement européen, dans chacun des pays. Les autres scrutins – nationaux et locaux – seraient ainsi écartés en raison de leur trop forte hétérogénéité, tant du point de vue des institutions que des règles du jeu et des enjeux de la compétition. Le point commun entre les entités comparées est d'ordre institutionnel. Cependant cette approche pose problème dans la mesure où elle surestime les proximités entre les élections au Parlement européen dans les différents pays. Comme on le montrera plus loin, les modalités et les enjeux de ces scrutins s'avèrent parfois très éloignés. Leur ancrage dans les histoires politiques nationales et les législations propres à chaque État font que ces élections ressemblent sans doute davantage, dans chaque pays, aux autres types d'élections qu'elles ne se ressemblent entre elles à l'échelle européenne. La limitation du terrain à ces scrutins ne permet donc pas d'appréhender les facteurs explicatifs des différences observées. Par ailleurs, les élections au Parlement européen étant peu mobilisatrices depuis 1979, il est difficile de dégager des enseignements sur le rapport au vote et les manières de penser les élections dans chaque pays à travers l'étude de ces seuls scrutins.

Une deuxième piste aurait consisté à opter pour un découpage géographique très large, en considérant l'Europe comme espace culturel et historique, comme aire culturelle, ou comme « civilisation », à la manière de S. Huntington. On présuppose alors des similitudes au sein de cette aire, qui justifieraient d'analyser dans un même mouvement l'ensemble des élections qui s'y déroulent. Le point commun entre les entités comparées est alors d'ordre culturel. Cette perspective amène logiquement à comparer

des types de scrutins très variés (élections locales, régionales, nationales, au Parlement européen...). Elle doit aussi conduire à mettre en regard les élections d'États membres de l'Union européenne, mais aussi de pays qui n'en relèvent pas, comme la Suisse. La question qui se pose immédiatement est celle de la délimitation de cette aire culturelle. Faut-il opter pour une conception extensive, englobant par exemple l'Ukraine ou la Turquie? Ou bien faut-il distinguer différentes aires, en dissociant par exemple l'Europe occidentale de l'Europe centrale et orientale, l'Europe du sud et celle du nord...? Dans le premier cas, la focale serait tellement large qu'il paraît difficile d'examiner, même succinctement, l'ensemble des scrutins. Dans le second cas, le découpage présente l'inconvénient d'empêcher l'étude des effets propres de l'intégration européenne sur les transformations des procédures et des pratiques électorales.

La troisième piste consiste précisément à comparer les scrutins des pays membres de l'Union européenne, mais sans se limiter aux élections au Parlement européen. Dans cette option, l'étude des scrutins au niveau local, national ou européen ferait sens pour interroger les effets de la construction européenne sur les élections et une éventuelle intégration politique qui se traduirait dans les normes électorales et le rapport au vote. Le point commun entre les entités comparées est ainsi d'ordre politique : les pays observés ont en commun un processus d'intégration régionale dont on interroge les dimensions politiques. Cette perspective présente également toute une série de difficultés. Les scrutins pris en compte ici restent extrêmement nombreux, ce qui interdit une comparaison approfondie et détaillée. Des anciennes démocraties populaires aux vieilles démocraties libérales, des États unitaires aux organisations fédérales, les systèmes politiques considérés sont aussi très éloignés les uns des autres. Les conceptions du vote comme les procédures électorales y sont de ce fait très diversifiées.

C'est pourtant cette dernière piste que l'on empruntera ici. Le critère politique retenu pour cette comparaison inscrit pleinement l'analyse des élections dans des questionnements actuels de science politique sur le processus de construction européenne et les phénomènes d'euro-péanisation. Or, si ces problématiques ont été développées dans l'étude des acteurs politiques, des politiques publiques ou des transformations institutionnelles, elles ont rarement été examinées dans des travaux sur les élections. L'enjeu est pourtant de taille dans la mesure où les systèmes

politiques nationaux reposent largement sur la représentation et le suffrage universel tandis que l'architecture institutionnelle de l'Union européenne accorde une place secondaire à la représentation. Comment s'articulent alors ces différentes logiques ? Que fait l'Europe aux élections nationales ? Que signifierait une européanisation de ces élections ?

Pour mener une comparaison à une si vaste échelle, on établira, lorsque cela est possible, des tableaux synthétiques des caractéristiques ou des dispositifs électoraux dans chacun des pays. Sur certains aspects, on pointera plutôt des traits observables dans quelques pays pour mettre en évidence des divergences ou des caractéristiques communes. Dans tous les cas, l'unité d'observation retenue restera celle de l'État ou du pays. On doit bien sûr souligner que ce découpage ne va pas de soi et que la comparaison à une plus petite échelle serait également pertinente. Les conceptions du vote, par exemple, ne sont pas homogènes au sein d'un même pays. Et il est possible de faire l'hypothèse qu'il y a plus de points communs dans la manière dont on se représente le vote dans les grandes métropoles de différents pays qu'entre les conceptions qu'on en a dans la capitale et les zones rurales d'un même pays. Cependant, conserver les pays comme unité de comparaison fait sens dans la mesure où les vies politiques ont partout connu un processus de nationalisation plus ou moins poussé. La structuration des scènes politiques et des institutions, le cadre électoral légal, la naissance des partis politiques, la formation des grands clivages ou encore la professionnalisation politique se jouent essentiellement dans le cadre stato-national. S'il importe de conserver à l'esprit la diversité des manières de faire et de penser les élections à l'intérieur de chaque pays, le niveau national semble à bien des égards le niveau de comparaison le plus pertinent pour interroger les élections en Europe.

Le vote, semblable et différent ?

Le vote peut à première vue apparaître comme une technique et une pratique standardisées. Dans l'ensemble des pays de l'Union européenne, des gouvernements représentatifs ont été instaurés, à des époques plus ou moins récentes, avec des interruptions plus ou moins longues au cours de l'histoire. Mais aujourd'hui, dans tous ces pays, la représentation, en particulier fondée sur le suffrage universel direct, constitue l'un des piliers des régimes et des institutions politiques. Partout l'élection apparaît

comme une pièce maîtresse de la légitimité des gouvernants et des politiques qu'ils mettent en œuvre. Partout aussi, elle fait figure de gage du caractère démocratique de la vie politique et des institutions. En cela, on peut considérer que le vote remplit des fonctions identiques ou revêt des enjeux semblables d'un pays à l'autre.

Dans de nombreux pays également, la place centrale accordée au vote est débattue et parfois remise en cause. On pense bien sûr au développement de revendications d'une démocratie plus « participative » ou, plus exactement, d'une démocratie où la participation ne se limite pas à la consultation des électeurs à intervalles réguliers. De plus, des expériences et pratiques de dispositifs participatifs ou délibératifs ont été mises en place dans différents pays, que ce soit sous la forme de débats publics, de forums, de jurys citoyens, de conférences de consensus ou encore de sondages délibératifs.

Mais les remises en cause du vote ne sont pas toujours liées à cette volonté d'une participation accrue ou renouvelée. Il apparaît en effet que, dans une partie de la population des différents pays européens, la confiance envers les instances représentatives est très limitée et que l'hypothèse d'un gouvernement fort peut sembler séduisante. Les enquêtes ESS (European Social Survey) de 2008 révèlent que plus de la moitié des Britanniques, des Bulgares, des Estoniens, des Grecs, des Hongrois, des Irlandais et des Tchèques ont peu confiance dans leur parlement (réponse 0 à 4 sur une échelle allant de 0 à 10). Les Enquêtes Valeurs (European Values Study) montrent aussi qu'une partie des Européens considère que ce serait une assez bonne ou une très bonne chose pour gouverner le pays que d'avoir « à sa tête un homme fort qui n'a pas à se préoccuper des élections ou du Parlement ». Si dans certains pays, environ 10 % des répondants se prononcent en ce sens, ils sont 28 % à se positionner ainsi en France, 34 % en Irlande, 40 % en Belgique et aux Pays-Bas, 52 % en Lituanie, 53 % au Portugal, 62 % en Bulgarie et en Lettonie et jusqu'à 74 % en Roumanie. Il apparaît bien ici que, pour une partie parfois assez importante des populations des États membres, l'élection et la représentation ne confèrent pas pleinement cette légitimité politique que les principes de la démocratie représentative postulent.

On peut donc poser à l'ensemble des systèmes politiques de l'Union européenne des questions similaires concernant la représentation et le recours au suffrage universel comme levier de légitimation. Mais si

des enjeux et problématiques communes peuvent ainsi apparaître, une analyse des dispositifs du vote et des pratiques électorales doit amener à distinguer des situations très différentes d'un pays à l'autre. Étudier les élections en Europe conduit à observer des scrutins nombreux, variés, aux règles et aux procédures diversifiées. C'est aussi interroger des compétitions entre des partis différents et des systèmes de partis profondément marqués par chaque histoire nationale. C'est encore questionner des rapports au vote et des pratiques politiques ancrées dans des contextes sociopolitiques propres à chaque pays.

L'un des objectifs de cet ouvrage est ainsi de mettre en évidence des caractéristiques électorales propres à chaque pays. Il ne s'agit pas de les énumérer mais d'en donner des clefs de compréhension et de proposer des pistes d'analyse et d'explication. Aussi cette diversité sera-t-elle principalement examinée sous trois angles :

- *L'histoire du suffrage universel* permet d'éclairer la manière dont les élections ont été mises en place et dont s'est forgé le rapport au vote. Elle permet d'appréhender des trajectoires nationales très variées et des manières de faire et de penser les élections ancrées dans des principes et des pratiques qui sont apparus dans des contextes sociopolitiques différenciés.
- *Les législations électorales* portent également la marque de cette histoire. Les caractéristiques des systèmes électoraux et les règles qui encadrent la compétition donnent à voir des organisations électorales propres à chaque État. On ne saurait considérer ces législations comme établissant de simples dispositifs techniques en vue de fixer les procédures électorales. Les normes juridiques contribuent plus largement à la régulation de la vie politique comme à l'orientation des comportements électoraux. Elles ont encore des effets non négligeables sur les équilibres politiques et partisans, contribuant ainsi à façonner les grandes tendances politiques dans chacun des pays.
- *Les systèmes partisans* sont issus de grands clivages historiques, de conflits ou de révolutions qui ont durablement marqué chaque société. Ils résultent aussi de l'organisation politique et institutionnelle, des rapports de force et des enjeux contemporains de chaque scène politique nationale. Ainsi, les partis en présence, leur nombre et leur poids dans la vie politique ainsi que les traditions dans lesquelles ils s'inscrivent présentent des caractéristiques propres à chaque pays.

La construction européenne : quelle européanisation des scrutins ?

Le choix d'étudier dans un même mouvement les élections de l'ensemble des pays de l'Union répond à un questionnement étroitement lié au processus de construction européenne. L'accent a souvent été mis sur la faiblesse de l'Europe politique, tandis que se développaient des stratégies et des choix économiques et monétaires communautaires. Est-ce à dire que la construction européenne demeure sans effet sur les vies politiques à l'échelle nationale, et plus précisément sur les élections ? Assiste-t-on au contraire à une européanisation des scrutins dans les différents États membres ?

Cette interrogation renvoie à des débats particulièrement abondants en science politique actuellement. Il semble peu approprié, pour les élections, de retenir la conception de l'européanisation développée dans les premiers travaux consacrés à cette question. En effet, ceux-ci envisagent essentiellement l'européanisation comme un processus descendant, par lequel des normes européennes s'imposent aux États et « où les contextes domestiques ne font qu'enregistrer passivement l'influence croissante des instances communautaires sur leurs propres systèmes politico-administratifs » (Saurugger, Surel, 2006, p. 183-184). En matière électorale, on le verra, un tel phénomène semble difficilement envisageable tant les normes européennes demeurent discrètes et tant les prérogatives communautaires sont limitées. Dans cette acception, il apparaît d'emblée que l'hypothèse d'une européanisation devrait être rejetée.

En revanche, si l'on retient une perspective qui accorde davantage de place aux acteurs et aux organisations, aux interactions entre niveaux nationaux et européens, aux échanges et aux négociations autour de l'élaboration des normes, aux modalités des transferts et aux résistances qu'ils rencontrent, alors la question de l'européanisation des élections prend tout son sens. Si les législations électorales ne sont pas directement affectées par la construction européenne, les normes et les pratiques électorales peuvent en revanche être travaillées par les enjeux politiques européens, par les initiatives concernant la citoyenneté européenne et le développement des partis politiques à l'échelle européenne, par l'instauration de l'élection des représentants au Parlement européen au suffrage universel. Cet ouvrage propose pour partie d'examiner ces processus.

L'eupéanisation sera aussi analysée au prisme des « transferts institutionnels ». Un transfert institutionnel peut ici être considéré comme « le processus par lequel les connaissances attachées aux politiques, aux arrangements administratifs, aux institutions et aux idées dans un système politique (passé ou présent) sont utilisées pour le développement de politiques, d'arrangements administratifs, d'institutions ou d'idées dans un autre système politique » (D. Dolowitz et D. Marsh, cités par Saurugger et Surel, 2006, p. 191-192). Cependant le propos ne sera pas de questionner les transferts qui se jouent entre niveaux européen et national mais parmi les États membres entre eux. Le processus d'intégration amène également à des rapprochements entre ces États et favorise la circulation et les transferts de dispositifs, de savoir-faire, de techniques et de connaissances entre eux.

Les élections en Europe seront abordées en quatre temps. La première partie de l'ouvrage interroge ce que voter signifie en Europe. Elle donne un éclairage sur l'histoire du suffrage universel et questionne l'acte du vote, les manières de faire et de penser les élections dans les différents États membres. L'objectif est de se départir d'une vision de l'élection comme procédure standardisée pour mettre en évidence la variété des conceptions et des pratiques. La deuxième partie examine les règles du jeu électoral à travers l'Europe, en insistant tout particulièrement sur les effets politiques des règles juridiques et en questionnant un éventuel rapprochement des législations. La troisième partie propose de s'arrêter sur les acteurs en compétition lors des scrutins. L'enjeu est tout à la fois de dresser un panorama de l'offre électorale et des systèmes partisans et de soulever des questions d'ordre méthodologique. La variété des partis et de leurs projets peut sembler remettre en cause la possibilité même de comparer des scrutins entre différents pays. Il s'agit donc de se demander comment étudier dans un même mouvement des compétitions et des acteurs nécessairement très différents. Enfin, la quatrième partie s'intéresse plus spécifiquement aux élections au Parlement européen. On pourra observer sur ce terrain les caractéristiques des pratiques, des règles et des compétiteurs abordées dans les parties précédentes. Ces élections au Parlement européen constituent surtout le terrain privilégié d'observation d'une éventuelle eupéanisation des élections.

Première partie

Voter en Europe

Avant d'interroger les systèmes électoraux et les grandes tendances électorales, il importe de poser plusieurs questions, dont les réponses peuvent sembler évidentes de prime abord, mais qui, notamment dans une approche comparative, s'avèrent souvent complexes. Qu'est-ce que voter? Qu'est-ce qu'être électeur? Quelles sont les modalités du vote dans les différents pays européens? Quelles sont les instances élues dans chacun de ces États? Que signifie finalement l'acte du vote dans les différents pays? Quelles représentations y sont attachées? Quelles sont les conditions institutionnelles et politiques d'expression du choix électoral?

On peut admettre que voter consiste à donner son suffrage à un candidat ou une liste, ou encore à émettre une préférence. En cela le vote peut apparaître comme un acte standardisé. Mais les Luxembourgeois sont dans l'obligation de voter quand les Roumains usent largement de la liberté de s'abstenir. Les Polonais votent derrière des paravents de carton pour les premières élections locales des années 1990 quand les Britanniques sont familiers de longue date des cabines d'isolement. Les Estoniens peuvent voter sur Internet tandis que les Belges votent sur des ordinateurs de vote et les Italiens sur des bulletins papier. Les conditions sociopolitiques et matérielles de l'élection comme les règles du jeu électoral peuvent donc considérablement varier. Or, elles ne sont pas sans effet sur les orientations politiques ou les choix électoraux, sur la participation, l'intérêt pour les scrutins et la confiance dans les institutions représentatives. Il apparaît dès lors nécessaire, avant d'examiner les résultats, de se demander ce que voter veut dire, de questionner les points communs et les divergences entre les manières de penser et de faire les élections à travers l'Europe.

En 1902, Antonin Lefèvre-Pontalis, passant en revue les pratiques électorales des différents pays européens, invitait à considérer que celles-ci dépendaient des « mœurs » politiques nationales (*cf.* encadré infra). Ce faisant, il renvoyait à un ensemble de valeurs et de conceptions, à une culture politique dont les fondements n'étaient pas explicités mais qui permettait de caractériser les pratiques politiques. Si les « mœurs » ne peuvent constituer un facteur explicatif satisfaisant, si l'argument laisse en suspens la question de la formation de représentations et de pratiques politiques si diverses, l'intérêt de l'ouvrage est précisément de mettre en évidence la variété du vote et de ses modalités. Ces différences demeurent-elles aussi marquées, ou bien est-il possible d'observer des convergences, une forme d'« européenisation » des manières de voter?

Qu'est-ce que voter en Europe en 1900?

Quelques commentaires d'Antonin Lefèvre-Pontalis
Les élections en Europe à la fin du XIX^e siècle, Paris, Plon, 1902

Chapitre 2. « Les élections en Angleterre » – « des électeurs affranchis de toute sujétion, qui votent avec une entière indépendance. [...] tel est le spectacle aussi curieux que réconfortant auquel on peut assister, en se donnant la peine de traverser la Manche. »

Chapitre 3. « Les élections dans l'Empire allemand » – « Les assistants [aux réunions] sont souvent assis devant des tables où l'on prend la bière, et quand il s'agit d'un auditoire socialiste, on y trouve des femmes qui y prennent place, sans qu'aucun laisser-aller se produise... « l'électeur allemand tient à garder sa complète indépendance. »

Chapitre 4. « Les élections en Autriche et en Hongrie » – « Le vote est public et oral, ce qui est le caractère le plus saillant des élections hongroises et en constitue l'infériorité [donnant lieu à une véritable] parodie électorale. [...] D'ailleurs, les mœurs se prêtent à cette fantasmagorie. »

Chapitre 5. « Les élections de Belgique » – « Les mœurs ont fait les lois à leur image. »

Chapitre 6. « Les élections d'Espagne » – « Ce qui caractérise en effet les élections espagnoles, c'est le sans-gêne avec lequel les fonctionnaires et les électeurs se croient tout permis. [...] La désinvolture des bureaux électoraux fait d'ailleurs trop souvent du bulletin de vote un jouet qu'ils font manœuvrer à leur guise. [...] Pour que les élections espagnoles aient une autre physionomie, il faudrait changer les mœurs politiques, et il est permis de se demander si l'on n'y perdrait pas plus qu'on n'y gagnerait. »

Chapitre 7. « Les élections en Grèce » – « Les élections en Grèce font connaître des procédés de votes dont le caractère est bien autochtone, et donnent le spectacle de mœurs électorales qui font remonter le cours des siècles, en rattachant la Grèce d'aujourd'hui à la Grèce d'autrefois. »

Chapitre 8. « Les élections italiennes » – « Elles se font avec une sorte de farniente qui en est, sauf de rares exceptions, la note dominante. »

Chapitre 9. « Les élections dans les Pays-Bas » – « Les élections sont conformes au « caractère hollandais aussi rebelle à la contrainte que flegmatique. » .../...