

13 janvier 2014

L'influence de la France au Parlement européen L'enjeu du choix des candidats

Thierry Chopin

Anouk Richard

Résumé :

L'un des enjeux clés des élections au Parlement européen qui auront lieu en mai 2014 est de désigner les membres d'une institution de plus en plus stratégique pour l'influence exercée par les pays de l'Union européenne au niveau communautaire. Cette influence dépend directement de l'audience individuelle et collective des représentants élus dans chaque pays, qui varie d'abord en fonction de l'appartenance politique des parlementaires désignés, mais aussi en fonction des profils personnels des candidats et des élus qui jouent un rôle non négligeable quant à leur capacité d'accéder à des postes de responsabilité ou à des moyens d'expression politique au Parlement.

Ces éléments d'influence « personnels », qui peuvent soit compenser, soit amplifier les rapports de force découlant de la répartition quantitative des députés par groupes politiques, se cristallisent autour de trois enjeux: le degré d'expérience des candidats aux élections européennes, c'est-à-dire leur longévité plus ou moins grande au Parlement ; le degré de disponibilité des élus au Parlement renvoie notamment au fait qu'ils cumulent ou non ce mandat ; le troisième, plus incertain, concerne le fait de savoir si les candidats et élus au Parlement le sont « faute de mieux », et s'ils seront suffisamment motivés ou non par le mandat qui leur est confié.

Cette étude tente d'explicitier ces trois enjeux en recourant à des données portant sur la France et les 5 autres « grands » pays de l'Union européenne pour la période 2009-2013 et montre que, de manière générale, et comparés à leurs homologues des autres « grands » Etats membres, les élus français exercent en moyenne moins de mandats au sein du Parlement européen. Ils sont plus nombreux à cumuler leur mandat européen avec un mandat national. Enfin, le nombre de démissions en cours de mandat est également en moyenne plus important pour les eurodéputés français, attestant d'une certaine prédilection pour la politique nationale. Si ces conclusions peuvent être relativisées en termes d'évolution (la France s'est améliorée sur deux des trois critères étudiés dans la présente note), il n'en reste pas moins que les élections européennes de mai 2014 doivent constituer une opportunité pour prendre au sérieux le choix des candidats pour les prochaines élections européennes.

1. Europe Écologie-Les Verts a désigné ses têtes de listes, le 14 décembre 2013 ; l'UDI et le Modem devraient présenter des listes communes.

2. À lire, à cet égard, l'entretien de Bernard Accoyer, député de Haute-Savoie et ancien président de l'Assemblée nationale, dans *Le Monde* du 11 décembre 2013 - http://www.lemonde.fr/politique/article/2013/12/11/qu-apporтерait-de-plus-nadine-morano-au-parlement-europeen_3529080_823448.html.

3. Cf. Yves Bertoncini et Thierry Chopin, *Élections européennes : l'heure des choix. Le cas de la France*, Note de la Fondation Robert Schuman, n°45, mai 2009 - <http://www.robert-schuman.eu/fr/doc/notes/notes-45-fr.pdf>.

Si le Parti socialiste (PS) français a validé le 7 décembre 2013 ses têtes de listes pour les huit circonscriptions électorales interrégionales françaises [1], l'Union pour un mouvement populaire (UMP) débat encore sur les noms de ses candidats pour les élections européennes [2]. Les têtes de liste UMP devraient être désignées le 21 janvier par une commission d'investiture, pour être ensuite soumises à l'approbation du Conseil national du parti, le 25 janvier. Ces désignations suscitent de vives tensions au sein des partis, car elles constitueront, entre autres, les clefs de l'influence française au sein du Parlement européen. À lire les chiffres de 2009, les eurodéputés français n'avaient alors pas l'influence qu'on pouvait attendre pour un pays tel que la France

[3]. Qu'en est-il à la fin de cette législature ?

Au-delà de l'affiliation partisane des députés européens, des éléments liés au profil personnel des candidats et élus jouent également un rôle non négligeable quant à leur capacité d'accéder à des postes de responsabilité ou à des moyens d'expression politique (rapports, interventions en plénière) au Parlement. L'analyse insistera sur trois éléments importants dans l'influence personnelle des députés : leur expérience au Parlement européen sera étudiée au travers du nombre de mandats effectués ; leur implication et leur disponibilité seront analysées grâce au filtre des taux de cumul des mandats ; la motivation des députés français en analysant les nombres de démissions en

cours de mandats. Les données portent sur les députés français durant la période 2009-2014.

1. L'EXPÉRIENCE DES DÉPUTÉS EUROPÉENS : L'ENJEU DU NOMBRE DE MANDATS

Au Parlement européen, à l'instar des différents parlements nationaux, les élus les plus expérimentés au sein de l'institution, c'est-à-dire les élus ayant effectué le plus grand nombre de mandats, obtiennent les principaux postes de responsabilité (président de groupe politique, président de commission parlementaire influente – ie à vocation économique par exemple - et coordinateurs notamment, cette tendance étant renforcée au sein des groupes politiques numériquement les plus importants). Les nouveaux élus peuvent être dûment « briefés » par leurs partis, groupes politiques ou autorités nationales, ou même être de fins observateurs de la vie parlementaire européenne ; sauf rares

exceptions, cela ne fera cependant pas d'eux des personnalités déjà reconnues au sein du Parlement, et qui y disposeront d'une influence personnelle importante à leur arrivée. Il s'agit de tendances et certains députés, bien que dans leur premier mandat, sont très influents au sein du Parlement européen.

Certes, le renouvellement régulier des candidats est une exigence démocratique importante. En revanche, il s'agit de l'inscrire dans une perspective de moyen terme, à raison d'un roulement de deux ou trois mandats par député. À ce titre, les listes françaises du PS qui présentent un taux de renouvellement de 50 %, ne semblent pas répondre à cet objectif stratégique.

L'Allemagne et le Royaume-Uni ont bien intégré cette réalité puisque leurs élus ont pour nombre d'entre eux la possibilité de construire des carrières longues à Strasbourg. La France, si elle s'est améliorée par rapport à la précédente législature, est toujours en retrait.

Tableau 1 : Le nombre de mandats au 1er décembre 2013

| Pays | Nombre de mandats | France | Allemagne | Royaume-Uni | Espagne | Italie | Pologne | UE |
|-----------------------|-------------------|--------|-----------|-------------|---------|--------|---------|------|
| Tout groupe politique | Moyenne | 1,8 | 2,4 | 2,4 | 1,8 | 1,6 | 1,8 | 1,8 |
| | 1 | 61 % | 41 % | 31 % | 46 % | 69 % | 59 % | 53 % |
| | 2 | 13 % | 21 % | 18 % | 32 % | 15 % | 27 % | 24 % |
| | 3 ou + | 26 % | 38 % | 49 % | 22 % | 16 % | 14 % | 23 % |
| Groupe PPE | 1 | 60 % | 24 % | - | 40 % | 59 % | 63 % | 48 % |
| | 2 | 13 % | 21 % | - | 28 % | 18 % | 26 % | 26 % |
| | 3 ou + | 27 % | 55 % | - | 32 % | 23 % | 11 % | 26 % |
| Groupe S&D | 1 | 46 % | 39 % | 15 % | 48 % | 82 % | 43 % | 54 % |
| | 2 | 15 % | 9 % | 8 % | 35 % | 14 % | 43 % | 23 % |
| | 3 ou + | 39 % | 52 % | 77 % | 17 % | 4 % | 14 % | 23 % |

Sources : Élections européennes : l'heure des choix. Le cas de la France, Yves Bertoncini et Thierry Chopin, Note n°45 de la Fondation Robert Schuman (mai 2009) ; actualisation : Anouk Richard pour la Fondation Robert Schuman

- le nombre moyen de mandats exercés par un député européen français est ainsi de 1,8 contre 2,4 pour un député allemand ou britannique ;
- si les différences s'estompent par rapport à la précédente législature, il existe tout de même un écart de 12 points de pourcentage entre le nombre de députés allemands et le nombre de députés français ayant effectué trois mandats ou plus au Parlement européen

(26% pour la France et 38% pour l'Allemagne). Ce chiffre est nettement plus important au Royaume-Uni où 49% des députés ont effectué trois mandats ou plus. L'Espagne et l'Italie sont en retrait avec respectivement 22 et 16% ;

- cette différence de longévité se retrouve s'agissant des eurodéputés appartenant aux deux groupes les plus influents : une différence de 28 points au sein du

groupe PPE sépare les députés allemands et français ayant exercé 3 mandats ou plus et de 13 points au sein du groupe S&D. Encore une fois, le Royaume-Uni accentue ces tendances avec 77% de députés S&D ayant effectué trois mandats ou plus.

Notons malgré tout une diminution des écarts par rapport à 2009. Quand la France connaît un allongement de la durée moyenne des mandats, l'Allemagne voit une réduction du nombre moyen de mandats effectués par ses eurodéputés. L'Espagne et l'Italie suivent la même

évolution que la France, à savoir que leurs eurodéputés sont en moyenne plus expérimentés qu'en 2009. Enfin, le Royaume-Uni, qui suit également cette tendance, s'est rapproché du profil des députés allemands.

Les différences de longévité des députés européens ont des conséquences – qui peuvent être variables – sur l'influence qu'ils peuvent avoir au sein de l'institution. Cette influence se mesure, notamment, en termes d'accès aux principaux postes de responsabilité au Parlement.

Tableau 2 : Nombre de mandats et influence au Parlement européen

| | | 1 mandat | 2 mandats ou + |
|-----------------------------|--------------------------------------|----------|----------------|
| Accès aux postes (%) | <i>Présidents groupes politiques</i> | 11,1 % | 88,9 % |
| | <i>Présidents commissions</i> | 50 % | 50 % |
| | <i>Coordinateurs*</i> | 37 % | 63 % |
| | <i>Rapporteurs</i> | 46,9 % | 53,1 % |

Sources : Élections européennes : l'heure des choix. Le cas de la France, Yves Bertoncini et Thierry Chopin, Note n°45 de la Fondation Robert Schuman (mai 2009) ; actualisation : Anouk Richard pour la Fondation Robert Schuman

* Les groupes « Europe de la liberté et de la démocratie » et des « Non inscrits » n'ayant pas de coordinateurs, les données correspondent à l'ensemble des 6 autres groupes politiques au Parlement européen, c'est-à-dire à un total de 135 coordinateurs.

- Concernant les présidents de groupe politique, il est largement préférable d'avoir effectué plus d'un mandat, puisque près de 90 % des présidents de groupes actuels sont dans ce cas.

- Pour ce qui est des postes de coordinateurs, près

des 2/3 des députés occupant ces postes ont exercé deux mandats ou plus. Cette tendance est encore renforcée au sein des deux groupes numériquement les plus importants (PPE et S&D) : 85% des coordinateurs du PPE et 77% de ceux du S&D ont effectué au moins deux mandats.

Tableau 2 bis : Les coordinateurs* par groupe politique et nombre de mandats

| Nombre de mandats | PPE | S&D | ADLE | Verts/ALE | ECR | GUE/NGL | Total |
|-----------------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|--------------|
| 1 mandat | 4 15 % | 5 23 % | 10 45 % | 12 57 % | 6 27 % | 13 59 % | 50 37 % |
| 2 mandats | 15 58 % | 8 36 % | 5 23 % | 5 24 % | 6 27 % | 8 36 % | 47 35 % |
| 3 mandats ou + | 7 27 % | 9 41 % | 7 32 % | 4 19 % | 10 46 % | 1 5 % | 38 28 % |
| Total | 26 20 % | 22 16 % | 22 16 % | 21 16 % | 22 16 % | 22 16 % | 135 100 % |

Sources : Élections européennes : l'heure des choix. Le cas de la France, Yves Bertoncini et Thierry Chopin, Note n°45 de la Fondation Robert Schuman (mai 2009) ; actualisation : Anouk Richard pour la Fondation Robert Schuman

* Les groupes « Europe de la liberté et de la démocratie » et des « Non inscrits » n'ayant pas de coordinateurs, les données correspondent à l'ensemble des 6 autres groupes politiques au Parlement européen, c'est-à-dire à un total de 135 coordinateurs.

- Cette tendance est moins nette pour ce qui concerne les présidents de commissions parlementaires, puisque 1 président de commission sur 2 achève son premier mandat au Parlement, ainsi que pour les rapporteurs, dont ceux qui ont effectué deux mandats ou plus sont toutefois un peu plus nombreux (plus de 53%).

Il convient toutefois de souligner qu'il existe une corrélation entre l'« ancienneté » au Parlement européen et la capacité à obtenir la présidence des commissions parlementaires les plus influentes, c'est-à-dire celles à vocation législative et économique (notamment celles des Budgets ; Affaires économiques et monétaires ; Environnement ; Industrie recherche et énergie ; Marché intérieur ; Transports).

2. L'IMPLICATION DES DÉPUTÉS EUROPÉENS : L'ENJEU DU NON-CUMUL

L'influence nationale au Parlement européen peut également être analysée en termes d'implication et de disponibilité des députés. Il s'agit à cet égard d'étu-

dier le nombre de députés qui cumulent leur mandat avec un autre mandat local. Les élus exerçant un autre mandat bénéficient d'un ancrage de proximité dont ne disposent pas les autres députés. Reste que cumuler le mandat de député européen avec un mandat local, régional ou même national, semble a priori le plus sûr moyen de n'y consacrer qu'un temps limité et donc d'exercer une influence réduite.

À nouveau, la France semble se singulariser parmi les principaux pays en termes quantitatifs au Parlement européen par un fort taux de cumul (40,5% pour la France, contre une moyenne de 19,7% pour les six pays que sont l'Allemagne, l'Espagne, la France, l'Italie, la Pologne et le Royaume-Uni). Si l'interdiction du cumul des mandats était au programme du président français François Hollande, aucune loi définitive n'a pour l'instant été votée et les prochaines élections européennes pourraient être une occasion de mettre en pratique, dans la mesure du possible, cette proposition [4]. Il serait dommageable que les nouvelles incompatibilités prévues par la loi ne soient applicables qu'à compter de 2019.

Tableau 3 : Le cumul des mandats au Parlement européen.

Situation au 1er décembre 2013

| Pays | Cumul | Non-cumul |
|-----------------------|---------------|---------------|
| Allemagne | 22,2 % | 77,8 % |
| Espagne | 11,1 % | 88,9 % |
| France | 40,5 % | 59,5 % |
| Italie | 24,7 % | 75,3 % |
| Pologne | 0 % | 0 % |
| Royaume-Uni | 4,1 % | 95,9 % |
| Moyenne 6 pays | 19,7 % | 80,3 % |

Sources : Élections européennes : l'heure des choix. Le cas de la France, Yves Bertoncini et Thierry Chopin, Note n°45 de la Fondation Robert Schuman (mai 2009) ; actualisation : Anouk Richard pour la Fondation Robert Schuman

En termes d'évolution, nous constatons là encore une nette amélioration du taux de cumul français qui a perdu 20 points de pourcentage par rapport à 2009. Les taux des autres pays pris en compte dans l'étude restent plus ou moins stables, même s'il existe une légère augmentation sur le taux moyen (2 points de pourcentage). La tendance à la convergence des profils observés pour la longévité peut donc également s'apprécier en termes d'implication des eurodéputés au Parlement.

3. LA MOTIVATION DES DÉPUTÉS EUROPÉENS : DES CANDIDATS PAR CONVICTION OU PAR DÉFAUT ?

Le débat sur la nomination des têtes de liste pour les prochaines élections européennes a, en outre, accentué le problème du manque de motivation des députés européens. Il est fréquent d'entendre dénoncer le choix de candidats « faute de mieux » et de constater

4. Cf. T. Chopin, « L'enjeu européen du débat sur le cumul des mandats », in *Les Echos*, 17 juillet 2013.

que les élections européennes sont parfois utilisées par les partis afin de « caser » ou promouvoir des militants et responsables partisans pour des raisons liées à la vie interne du parti, plus qu'à la vocation européenne des candidats, ou même afin de « recaser » des recalés du suffrage universel ou du gouvernement [5].

Analyser la motivation de tel ou tel député est crucial en termes d'influence nationale au sein du Parlement européen. Néanmoins, cette donnée relève pour une grande part de la subjectivité et est plus difficile à analyser objectivement que les autres éléments cités ci-dessus. La notoriété ou bien la capacité à capter des voix, si elles permettent de « grossir » un groupe politique au Parlement, ne garantissent en revanche pas l'implication du futur député. Certes, les contre-exemples sont aussi nombreux pour les députés qui pourraient être qualifiés de « recasés » et qui n'en ont pas moins exercé efficacement plusieurs mandats au Parlement.

Il semble, à tous égards, largement préférable de voter pour des candidats dont la vocation européenne est visible et dont le parcours est en cohérence avec un mandat au Parlement européen. À ce titre, Bernard Accoyer, député de Haute-Savoie et ancien président de l'Assemblée nationale, estime que « le député européen de 2014 devra être une personnalité compétente, reconnue, bilingue, influente et assidue au Parlement » [6]. Les compétences techniques des députés sont désormais essentielles. Un autre élément essentiel est la

connaissance d'une autre langue européenne.

In fine, les partis politiques devraient prévoir un mécanisme de contrôle de la sélection des candidats sur les listes nationales, par exemple par le respect d'une charte précisant les conditions de sélection nécessaire à l'appartenance des partis nationaux aux partis de niveau européen. Les conditions à remplir par les candidats pour être retenus par les partis nationaux sur leurs listes pourraient être notamment : une clé de répartition entre postulants pour un premier, second et troisième mandat européen ; une déclaration sur l'honneur affirmant le respect du non-cumul des mandats européen et nationaux ; l'affirmation par les candidats d'une présence accrue dans l'hémicycle et les commissions ; etc. Le respect d'une telle charte conditionnant l'appartenance des partis nationaux aux partis européens aurait deux avantages : permettre la sélection des meilleurs profils et offrir aux partis européens un moyen de sanctionner et discipliner leurs membres.

Il est difficile de cerner quelle sera l'implication d'un candidat pendant son mandat, dont le bilan effectif ne pourra être établi qu'au terme des cinq années d'exercice. Nous sommes néanmoins en possession d'un élément tangible qui permet d'évaluer le manque d'implication des députés et ses conséquences sur l'influence nationale : il s'agit du taux de démission en cours de mandat. Le taux de démission traduit un désintérêt pour le mandat, préféré à une autre activité. La démission peut également révéler un défaut d'engagement préalable.

Tableau 4 : Les démissions en cours de mandat au PE (2009-2014)

| Pays | France | Allemagne | Royaume-Uni | Espagne | Italie | Pologne | UE (à 27*) |
|-----------------|--------|-----------|-------------|---------|--------|---------|------------|
| % de démissions | 18 % | 4 % | 6 % | 12 % | 10 % | 6 % | 11% |

Sources : Élections européennes : l'heure des choix. Le cas de la France, Yves Bertoncini et Thierry Chopin, Note n°45 de la Fondation Robert Schuman (mai 2009) ; actualisation : Anouk Richard pour la Fondation Robert Schuman

* Les données relatives à la Croatie ne sont pas incluses compte tenu de son adhésion en 2013.

Le constat est que les députés français connaissent un taux de démission plus important que la moyenne européenne, et notamment que les cinq autres « grands

» pays au sein du Parlement européen. La France (18%) connaît un taux presque cinq fois supérieur à l'Allemagne (4%) et trois fois supérieur au Royaume-

5. Cf. « Strasbourg, Parlement spécial recyclage », in *L'Opinion*, 10 décembre 2013. V. aussi l'entretien par le député socialiste Gilles Savary, dans lequel il affirme : « Quant aux listes aux européennes, elles ont trois fonctions : le repêchage de ceux qui ont perdu et que l'on considère comme des beautés divines, l'attente de meilleure fortune pour les grands de ce monde, et la gratification pour les courtisans », in *Contexte*, 9 décembre 2013 - <https://www.contexte.com/article/territoires/gilles-savary-detachement-debut-prise-conscience-2.html>

6. *Le Monde*, 11 décembre 2013, op. cit. : http://www.lemonde.fr/politique/article/2013/12/11/qu-apporterait-de-plus-nadine-morano-au-parlement-europeen_3529080_823448.html.

L'influence de la France au Parlement européen L'enjeu du choix des candidats

Uni (6%). Elle figure ainsi « en tête » de l'échantillon des six plus grands pays au sein du Parlement européen. Ce sont les élections législatives qui ont eu lieu en France au printemps 2012 qui expliquent cet état de fait. En outre, un deuxième élément permet de mettre en perspective ces chiffres : l'Italie, qui avait connu une élection nationale pendant la législature 2004-2009, avait un taux de démission de 50%. En comparaison, le taux français pour la législature actuelle est bien moindre.

Aucune évolution majeure n'est à signaler depuis 2009, en dehors du cas italien (le taux de démission est passé de 50 à 10%), ce qui illustre l'importance de la tenue d'élections nationales au milieu de la législature. La moyenne européenne s'est améliorée en passant de 14% de démissions à 11%.

Démissionner en cours de mandat est un élément négatif à deux titres. Il montre tout d'abord que le député ne s'est pas entièrement impliqué dans l'exercice de son mandat. Par ailleurs, cela indique que le mandat du député sera occupé par un nouveau député, arrivant en cours de mandat, qui aura nécessairement besoin d'un temps d'adaptation pour exercer sa pleine influence.

Le chemin inverse (démission d'un mandat national pour un mandat européen) est très rare, voire inexistant. Les partis politiques ont encore une fois un rôle à jouer : en adoptant des règles internes interdisant à un candidat élu au Parlement de se présenter aux élections législatives nationales suivantes, il leur est en effet tout à fait possible de sélectionner des candidats

dûment motivés par le mandat de député européen, et qui sont susceptibles de jouer pleinement leur rôle à Strasbourg.

CONCLUSION

De manière générale, et comparés à leurs homologues des autres « grands » Etats membres, les élus français exercent en moyenne moins de mandats au sein du Parlement européen. Ils sont plus nombreux à cumuler leur mandat européen avec un mandat national. Enfin, le nombre de démissions en cours de mandat est également en moyenne plus important pour les euro-députés français, attestant d'une certaine prédilection pour la politique nationale. Si ces conclusions peuvent être relativisées en termes d'évolution - la France s'est améliorée sur deux des trois critères étudiés dans la présente note -, il n'en reste pas moins que les élections européennes de mai 2014 doivent constituer une opportunité pour prendre au sérieux le choix des candidats pour ce scrutin. Il revient aux partis de prendre en compte ces éléments dans leur choix des candidats pour, en fin de compte, redoubler l'influence des députés français au sein du prochain Parlement européen.

Thierry Chopin

Directeur des études de la Fondation Robert Schuman,
Professeur au Collège d'Europe à Bruges et enseignant à
Sciences Po

Anouk Richard

Sciences Po

Retrouvez l'ensemble de nos publications sur notre site :
www.robert-schuman.eu

Directeur de la publication : Pascale JOANNIN

LA FONDATION ROBERT SCHUMAN, créée en 1991 et reconnue d'utilité publique, est le principal centre de recherches français sur l'Europe. Elle développe des études sur l'Union européenne et ses politiques et en promeut le contenu en France, en Europe et à l'étranger. Elle provoque, enrichit et stimule le débat européen par ses recherches, ses publications et l'organisation de conférences. La Fondation est présidée par M. Jean-Dominique GIULIANI.