



HAL
open science

Les députés européens en quête de "proximité". Retour sur la réforme française du mode de scrutin aux élections européennes

Olivier Costa, Éric Kerrouche, Jérémie Pélerin

► To cite this version:

Olivier Costa, Éric Kerrouche, Jérémie Pélerin. Les députés européens en quête de "proximité". Retour sur la réforme française du mode de scrutin aux élections européennes. Olivier Costa et Paul Magnette (dir.). Une Europe des élites? Réflexions sur la fracture démocratique de l'Union européenne, Éditions de l'Université de Bruxelles, pp.115-137, 2007, Études européennes, 978-2-8004-1399-0. halshs-00186744

HAL Id: halshs-00186744

<https://shs.hal.science/halshs-00186744v1>

Submitted on 20 Oct 2022

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - ShareAlike 4.0 International License

Les députés européens en quête de « proximité »

Retour sur la réforme française du mode de scrutin aux élections européennes

Olivier COSTA, Eric KERROUCHE, Jérémie PÉLERIN

En 1976, lorsque les chefs d'Etat et de gouvernement réussirent enfin à user des dispositions du traité CEE leur permettant de pourvoir à l'élection du Parlement européen (PE) au suffrage universel direct, tous les observateurs et responsables politiques tinrent cette décision pour révolutionnaire. Qu'ils s'en réjouissent ou qu'ils le déplorent, ils s'accordaient pour estimer que ce changement modifierait radicalement les équilibres institutionnels et la nature de l'assemblée européenne. Nombreux étaient les auteurs pour qui cette onction démocratique allait, à court ou moyen terme, faire du PE l'assemblée représentative la plus en vue, au détriment des parlements nationaux ¹. Ce transfert d'allégeance massif n'a pas eu lieu. Près de trente ans après la première élection directe du PE, la place qui revient à cette assemblée dans les médias et le débat public, la faiblesse du taux de participation aux élections européennes et le manque d'intérêt ou d'information des citoyens quant aux activités – et même à l'existence – de cette institution, montrent que le recours au suffrage universel direct n'a pas produit les effets escomptés. Si les parlements nationaux continuent à être décrits comme des institutions en crise, ils n'en restent pas moins les lieux principaux du débat politique dans les différents Etats membres, et les institutions qui, aux yeux des citoyens, sont les plus fondées à parler en leur nom ².

¹ Voir, notamment : P. DABEZIES et H. PORTELLI, « Pourquoi le « Parlement » européen ? », *Pouvoirs : le Parlement européen*, 2, Paris, PUF, 1977 ; J.-L. BURBAN, *Le Parlement européen et son élection*, Bruxelles, Bruylant, 1979 ; J.-P. HABER, *L'Assemblée européenne : mode d'emploi pour les premières élections européennes*, Paris, France Empire, 1979 ; D. SIDJANSKI, *De la démocratie européenne*, Paris, Stanke, 1979 ; H. MANZARÈS et J.-P. QUENTIN, *Pourquoi un Parlement européen ?*, Paris, Berger Levrault, 1979.

² O. COSTA, E. KERROUCHE et P. MAGNETTE (dir.), *Vers un renouveau du parlementarisme en Europe ?*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 2004.

En France, certains commentateurs et responsables politiques ont très tôt estimé que le mode de scrutin retenu (le scrutin proportionnel appliqué dans une circonscription unique) expliquait en partie la désaffection des citoyens pour cette élection et les difficultés rencontrées par les députés pour « exister » dans l'espace politique national et ne pas être assimilés à la bureaucratie bruxelloise. Ces réflexions ont abouti en 2003 à la réforme du mode de scrutin aux élections européennes, parallèlement à celle des élections régionales. Les partisans de la constitution de circonscriptions régionales ont invoqué la nécessité de renforcer la « proximité » entre députés européens et citoyens, et de lutter contre la « dispersion » des députés français au sein du PE dans de multiples groupes politiques. Précisons d'emblée que cette réforme – comme celle des élections régionales – n'était pas dépourvue d'arrière-pensées relatives aux effets d'une régionalisation du scrutin sur les résultats de certains partis, qu'il s'agisse du Front national, des Verts ou de l'UDF (Union pour la démocratie française).

Le but de ce chapitre est d'évaluer dans quelle mesure cette réforme a eu un impact sur la sélection et l'élection des candidats, puis sur le comportement des élus. Il ne s'agit pas de céder au discours ambiant pour s'interroger sur les vertus d'une hypothétique « proximité » des élus avec leurs électeurs ³, mais de déterminer si l'on constate une évolution des caractéristiques de la population des membres français du PE, et de voir si celle-ci est de nature à améliorer leur capacité à établir un lien entre les citoyens et les institutions européennes. Il s'agit, par ailleurs, de savoir si cette réforme a eu un impact sur les pratiques des élus français au sein et en dehors du PE, et notamment si elle a modifié leur rapport au territoire. Sur le premier point, le recours à des données biographiques permet d'apprécier les évolutions avec précision. Sur le second, il faut faire preuve de plus de prudence : dans la mesure où l'élection de 2004 a été concomitante avec l'élargissement de l'Union à dix nouveaux Etats, les activités de ses institutions s'en sont trouvées perturbées. Aussi, les données quantitatives relatives à l'activité des députés européens depuis le second semestre 2004 ne sont-elles comparables ni à celles des années antérieures, ni à celles du début de la législature précédente ⁴. On a donc choisi d'appréhender les évolutions des pratiques des députés de manière qualitative, en procédant à des entretiens semi-directifs avec un échantillon d'élus français immédiatement après les élections de juin 2004 et deux ans après.

Dans une première partie, on reviendra sur les objectifs et modalités de la réforme du mode de scrutin en France ; on présentera également le cadre analytique qui sous-tend notre étude des profils biographiques des députés. On se penchera ensuite sur l'impact de la réforme sur l'identité des candidats et des élus, ainsi que sur les modalités de la campagne de 2004. Enfin, on analysera les effets du changement de mode de scrutin sur les comportements des membres français du PE et sur leurs conceptions du mandat représentatif européen.

³ Sur la fortune de la notion de « proximité », voir C. LE BART et R. LEFEBVRE, *La proximité en politique. Usages, rhétoriques, pratiques*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2005.

⁴ O. COSTA, « Parlement européen et élargissement : entre fantasme et réalité », in R. DEHOUSSE, F. DELOCHE-GAUDEZ, O. DUHAMEL (dir.), *Elargissement : comment l'Europe s'adapte*, Paris, Presses de Sciences po, 2006, p. 75-95.

Les raisons d'être de la « régionalisation » du scrutin en France

Une réforme motivée par des ambitions structurelles

Les députés européens sont élus tous les cinq ans. Faut de système électoral commun – auquel les institutions travaillent sporadiquement depuis 1979 – les élections européennes se déroulent conformément aux législations nationales. Au fil du temps, les différents systèmes ont néanmoins convergé ; ainsi, tous les Etats ont opté pour la représentation proportionnelle. Le traité d'Amsterdam a pris acte de cette situation, en posant quelques principes communs. Néanmoins, de nombreuses dispositions restent spécifiques à chaque Etat : jour de l'élection, notion de résidence, droit de vote, conditions d'éligibilité, règles de présentation des candidatures et de vérification du scrutin, nombre et taille des circonscriptions, méthode de répartition des sièges, possibilité de vote préférentiel, etc. Ces aspects, apparemment techniques, ne manquent pas d'avoir un impact sensible sur la campagne, le scrutin et les résultats.

De 1979 à 1999, les élections ont eu lieu en France dans une circonscription unique, au scrutin proportionnel intégral, assorti d'un seuil de 5%, avec répartition des restes à la plus forte moyenne. Les citoyens se prononçant pour des listes verrouillées de grande ampleur (87 noms en 1999), ce mode de scrutin a laissé les mains libres aux partis pour déterminer l'identité des députés européens, et a donné lieu à de nombreuses dérives : désignation en rang éligible de responsables politiques en mal de mandat, peu intéressés par l'assemblée européenne et décidés à démissionner à la première occasion ; ré-investiture de députés s'étant illustrés par leur absentéisme ; utilisation de ce scrutin pour rétribuer des permanents du parti ; présence sur les listes de candidats dits de la « société civile », choisis en fonction de leur capacité à accéder aux médias ; etc. Ce mode de scrutin, qui rend relativement aisé le dépôt d'une liste, a également favorisé la multiplication des candidatures fantaisistes ou de protestation. Cette situation a entamé la crédibilité du scrutin auprès des citoyens et, en raison d'un fort vote protestataire, a conduit les députés français à siéger massivement dans les « petits » groupes du PE ou à demeurer non-inscrits. Or, la délibération de l'assemblée dépend très largement des positions arrêtées au sein des deux groupes principaux, celui du Parti socialiste européen et celui du Parti populaire européen et des démocrates européens⁵. Le principe de la circonscription unique a aussi essuyé des critiques en raison de sa tendance à transformer l'élection européenne en « présidentielle du pauvre », la campagne étant focalisée sur les têtes de liste. La décision de nombre d'entre elles de démissionner rapidement après leur élection, voire de ne siéger en aucun cas, a nui à l'image des délégations françaises au PE et n'a guère incité les citoyens et les médias à prendre le scrutin au sérieux.

Pour remédier à cette situation, la mise en place de circonscriptions régionales a été longtemps réclamée par les mouvements fédéralistes, animés par l'idée qu'il convenait de réduire la distance séparant les électeurs de leurs élus. D'une manière plus générale, cette réforme était préconisée par les observateurs qui s'inquiétaient de l'incapacité des députés européens à assurer le lien entre les territoires d'expérience des citoyens et le microcosme bruxellois. Le recours au scrutin de liste favorisait en

⁵ O. COSTA, *Le Parlement européen, assemblée délibérante*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 2001.

effet la désignation de candidats peu implantés localement – des élites parisiennes ou de parfaits inconnus – et ne les encourageait pas à être présents sur le terrain, à y rencontrer les citoyens et les acteurs socio-économiques et à rendre compte de leurs activités au sein de l'Assemblée. Une régionalisation du scrutin était conçue comme le moyen le plus sûr de favoriser des candidats jouissant d'une bonne implantation locale, d'encourager la prise en compte des territoires dans la délibération du PE et de contraindre les députés à entretenir ou développer des liens avec leur circonscription.

Après bien des controverses et hésitations, une loi « relative à l'élection des conseillers régionaux et des représentants au PE ainsi qu'à l'aide publique aux partis politiques » fut adoptée le 11 avril 2003. L'ambition affichée par le ministre de l'Intérieur de l'époque, Nicolas Sarkozy, était de renforcer l'ancrage des députés européens dans la vie politique nationale et de limiter la dispersion de la représentation française au sein du PE⁶. Pour ce faire, il préconisait la multiplication des circonscriptions. La difficulté provenait de la nécessité de trouver un équilibre entre les objectifs contradictoires que sont le respect de la représentation proportionnelle et le rapprochement des élus et des citoyens. Par ailleurs, pour des raisons de simplicité, le gouvernement avait exclu la création *ex-nihilo* d'un nouveau type de circonscription électorale. Aussi, la loi met-elle en place sept circonscriptions formées d'un nombre entier de régions, et une huitième rassemblant l'outre-mer, les sièges étant répartis entre elles sur une base démographique. Toujours dans le souci de rapprocher citoyens et élus, le projet prévoyait la création de « sections » – les régions pour la métropole et des groupes géographiquement cohérents pour l'outre-mer – au sein des listes, de manière à instaurer une sorte de « spécialisation territoriale » parmi les élus ; les sièges attribués à la liste arrivée en tête dans la circonscription devaient être répartis entre les sections qui la composent au prorata des voix obtenues par la liste dans chacune d'entre elles. Cette disposition, d'une mise en œuvre très complexe, a toutefois été abandonnée au cours de l'examen du projet de loi.

Le mode de scrutin lui-même n'a pas été modifié ; il s'agit toujours de la représentation proportionnelle, avec répartition des restes à la plus forte moyenne, sans panachage ni vote préférentiel, et seuil de 5% pour la répartition des sièges. La loi impose en revanche le respect du principe de parité ; les listes doivent comporter une alternance de candidats de chaque sexe.

Mesurer l'impact de la réforme au moyen de « l'éligibilité »

Afin de déterminer dans quelle mesure la mise en place des nouvelles règles afférentes au scrutin a eu – ou non – un impact sur la sélection des candidats, il convient d'inscrire la réflexion dans une perspective théorique plus large, en s'interrogeant sur les variables qui rendent un individu « éligible ». Pour rendre compte de ce qu'est la condition d'éligible, nous définissons l'éligibilité d'un individu, dans une configuration politique donnée, comme *une addition de facteurs sociaux et structurels amenant un individu à, et lui permettant de conquérir – et garder – un mandat dans le cadre de la compétition démocratique*. Cette définition permet de prendre

⁶ Sur ce point, voir Y. BERTONCINI et T. CHOPIN, « Le Parlement européen : un défi pour l'influence française », *Notes de la Fondation Schuman*, 21, 2004.

en compte trois ordres de phénomènes largement enchevêtrés : les représentations (des candidats, des électeurs et des membres des partis politiques) ; les variables structurelles qui marquent l'individu ; les règles de la compétition politique qu'elles soient pragmatiques (telles qu'elles sont définies par et au sein du système partisan ou par les affrontements politiques) ou formelles (comme le sont les modalités juridiques d'encadrement des scrutins et d'organisation de la vie politique) ⁷.

Il importe, par ailleurs, d'adopter une approche dynamique de l'éligibilité. Une fois celle-ci « sanctionnée » par une élection, elle doit être considérée comme un crédit dont l'élu bénéficie et qui doit être conservé et entretenu. Il est donc nécessaire de distinguer une éligibilité « originelle » et une éligibilité « d'entretien ». Ce faisant, on prend également en compte l'impact de l'élection en tant que rite de passage, qui transforme l'individu et influe sur ses comportements ultérieurs ⁸, ainsi que les phénomènes de socialisation « professionnelle » que les élus expérimentent à travers leur nouvelle fonction ⁹.

D'un point de vue méthodologique, s'intéresser à l'éligibilité c'est s'intéresser aux « bonnes » combinaisons de variables susceptibles de permettre la recevabilité d'un candidat, mais également tenter de mettre en valeur, voire de mesurer, l'importance respective des trois dimensions évoquées. Dans le cas de la présente étude, on s'intéresse tout particulièrement aux transformations des règles du scrutin et à leur instrumentalisation par les partis politiques. Il faut rappeler que les règles encadrant le scrutin peuvent bouleverser complètement l'organisation d'un système politique, et que leur définition est un enjeu de pouvoir. La discussion sur le mode de scrutin, notamment la question de savoir dans quelle mesure celui-ci « fait » l'élection, a été à l'origine de nombreuses controverses scientifiques depuis l'article fondateur de Maurice Duverger ¹⁰. On en retiendra que les modes de scrutin sont autant le produit des systèmes politiques que l'inverse ¹¹, et qu'ils peuvent avoir des effets structurants sur les logiques de la représentation politique. On rappellera ainsi, que la naissance de la carrière politique aux Etats-Unis à la fin du XIX^e siècle résulte de la conjonction de trois facteurs institutionnels : la polarisation locale de l'électorat engendrée par le « système de 1896 », qui permettait de « garantir » certains sièges et donc d'assurer des carrières plus longues ; la transformation des pratiques électorales (scrutin, réformes de l'inscription, généralisation des primaires) ; les changements structurels

⁷ Sur ce point, voir E. KERROUCHE, « L'évolution des rôles parlementaires, éléments d'approche comparée », in O. COSTA, E. KERROUCHE et P. MAGNETTE (dir.), *op. cit.*

⁸ A. VAN GENNEP, *Les rites de passage*, Paris/La Haye, Mouton, 1969.

⁹ C. DUBAR, *La socialisation. Construction des identités sociales et professionnelles*, Paris, Armand Colin, 1991. Méthodologiquement, il est toutefois difficile d'isoler l'entretien de l'éligibilité, dans la mesure où une grande partie des activités des élus participe de fait de cette logique.

¹⁰ M. DUVERGER, *Les partis politiques*, Paris, Armand Colin, 1951.

¹¹ P. MARTIN, *Les systèmes électoraux et les modes de scrutin*, Paris, Montchrestien, 1994. Voir également P. DELWIT et J.-M. DE WAELE (dir.), *Le mode de scrutin fait-il l'élection ?*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 2000.

qui s'imposèrent à la chambre des représentants ¹². Il importe donc de s'interroger sur l'impact potentiel de la transformation du mode de scrutin français aux élections européennes.

L'impact de la réforme sur l'identité des députés européens

S'agissant du rapport des élus aux territoires et aux citoyens, le modèle théorique de « l'éligibilité » laisse supposer un impact du changement de mode de scrutin, que ce soit sur l'identité et le comportement des élus ou sur les pratiques des partis politiques qui concourent à leur sélection. La régionalisation du scrutin modifie en effet les propriétés requises pour être investi par une organisation partisane (en raison des organes qui procèdent au choix et des stratégies qu'ils mettent en œuvre) et pour être élu, et avantage les partis de gouvernement. L'évolution des caractéristiques des élus a, quant à elle, un effet probable sur leur comportement. L'exigence d'un entretien de leur éligibilité (qu'ils aient pour objectif la réélection ou la conquête d'autres mandats ou positions) est, par ailleurs, de nature à modifier leur conception du mandat, et partant, leurs priorités dans son exercice, leurs relations avec les électeurs et leurs pratiques de communication.

L'évolution des stratégies de sélection des candidats

La création de circonscriptions multiples a, d'une manière générale, suscité beaucoup d'inquiétude au sein des appareils de partis. Alors qu'auparavant il était relativement aisé de prévoir les résultats du scrutin, et de garantir l'élection d'un certain nombre de députés, la régionalisation accroît l'incertitude et pousse les responsables à choisir des candidats susceptibles d'attirer les suffrages et, chose nouvelle, capables de mener une campagne efficace. Avant 2004, les candidats étaient peu portés à faire campagne et peu sollicités en ce sens, en raison du rôle prééminent des têtes de listes nationales dans les médias et les meetings électoraux, et d'un certain manque de motivation : les premiers de liste savaient leur élection acquise, et les derniers ne nourrissaient aucun espoir.

La perspective de devoir mener des campagnes électorales dans chaque circonscription a poussé les partis à modifier les logiques de sélection des candidats. Certes, les pratiques anciennes n'ont pas totalement disparu : en 2004 encore, des hommes d'appareils et personnalités médiatiques ont été préférés à des députés sortants moins connus. Le scrutin 2004 a aussi été, comme par le passé, l'occasion d'offrir à des responsables de premier plan en mal de mandat une position de repli ; les principaux partis – à l'exception des Verts et du Parti communiste – ont ainsi attendu le résultat des élections régionales pour dévoiler leurs listes de candidats aux élections européennes. La bataille pour l'investiture a été d'autant plus rude que, compte tenu de l'élargissement de l'Union, la France n'avait droit qu'à 78 sièges, contre 87 dans l'assemblée sortante.

Néanmoins, la procédure de sélection des candidats par les partis a connu des évolutions sensibles. Cette procédure revêt une importance capitale dans un scrutin

¹² D. BRADY, K. BUCKLEY et D. RIVERS, « The Roots of Careerism in the U.S. House of Representatives », *Legislative Studies Quarterly*, XXIV, 1999.

de liste, et tend même à occulter l'élection elle-même pour les élus inscrits en début de liste. Avant la réforme, cette phase suscitait d'intenses tractations dans les organes centraux des partis à Paris ; la création de circonscriptions régionales ne remet pas en cause l'importance de la sélection, mais en modifie partiellement les logiques.

On s'intéresse donc essentiellement ici à la première composante de l'éligibilité – l'aspect représentatif – telle qu'elle a été définie plus haut. L'intérêt de cette transformation du mode de scrutin est d'autoriser la mise en lumière des perceptions comme celle des anticipations et calculs stratégiques opérés par ceux que Best et Cotta nomment les *selectorates*, afin de séduire le « consommateur final » (*end consumer*)¹³. Dans cette perspective, le mode de scrutin est une variable clé. Si l'on est bien face à un calcul stratégique sous contrainte (en raison des équilibres internes à respecter), qui a pour but d'aboutir à la liste la plus attractive possible, il ne faut cependant pas écarter les perceptions et représentations qui sont à l'œuvre dans la sélection réalisée¹⁴. On examinera ici le poids respectif de différents facteurs dans la sélection des candidats : place dans le parti ; genre ; ancrage local ; rôle des militants dans le choix ; prime aux sortants.

Les élus interrogés à l'issue des élections 2004 soulignent, quels que soient leur profil et leur parti, la nécessité première d'avoir de bonnes relations avec les leaders des formations politiques. Selon les députés que l'on a interrogés sur ce point, l'ancrage local a joué un rôle variable selon les partis. On entend par « ancrage » un mandat local en cours ou passé, des responsabilités au sein d'une structure locale d'un parti politique, des responsabilités au sein d'une association, d'un organisme public ou d'une fédération professionnelle ayant pour mission d'agir sur un territoire déterminé, un statut notabiliaire reconnu ou des activités professionnelles donnant une visibilité sur le territoire. Si l'ancrage local n'est intervenu que de manière subsidiaire au PS¹⁵, au FN et chez les Verts, il a joué un rôle beaucoup plus sensible pour les autres formations politiques, comme le montre le tableau 1.

¹³ H. BEST, M. COTTA, *Parliamentary Representatives in Europe 1848-2000 – Legislative Recruitment and Careers in Eleven European Countries*, Oxford, Oxford University Press, 2000.

¹⁴ On retrouve ici ce que Norris et Lovenduski nomment préjudice direct ou indirect (*direct and indirect prejudice*). Dans le premier cas, certains individus sont jugés positivement ou négativement sur la base de qualités perçues comme caractéristiques de leur groupe d'appartenance ; dans le second, ce sont les membres du parti qui favorisent telle ou telle catégorie de candidats ; P. NORRIS, J. LOVENDUSKI, « If Only More Candidates Came Forward : Supply-Side Explanations of Candidate Selection in Britain », *British Journal of Political Science*, 23, 1993.

¹⁵ Selon Pervenche Bérès, élue sur la liste du PS : « Le critère de l'implantation locale comptait, mais vous avez vu à quel point il comptait, puisqu'au dernier moment, on a fait un roc entre Michel Rocard, Gilles Savary, Anne Ferreira, Benoît Hamon... Benoît Hamon aurait dû être élu en Ile-de-France, il se retrouve dans le Grand Est. Anne Ferreira aurait dû être élue dans le Grand Est, elle se retrouve en Ile-de-France [...]. Le travail accompli a été un élément. Cela explique la liste des reconduits, avec [...] des enjeux [...] d'équilibre des familles politiques, [il s'agit de] savoir quels étaient les candidats défendus par telle ou telle famille. [...] Après, il y a les jeux des responsables fédéraux. [...] Bertrand Delanoë a beaucoup plaidé en faveur d'Harlem Désir, qui était plus proche du Premier secrétaire. Laurent Fabius de son

Tableau 1
Concordance entre circonscription d'élection et région d'ancrage
*pour les élus de la 6^e législature*¹⁶

<i>Partis</i>	<i>Nombre d'élus</i>	<i>Elus sans ancrage local</i>		<i>Elus dont la circonscription ne correspond pas à la région d'ancrage</i>		<i>Elus dont la circonscription coïncide avec la région d'ancrage</i>	
UMP	17	2	11,8%	0	0,0%	15	88,2%
UDF	11	2	18,2%	1	9,1%	8	72,7%
MPF	3	1	33,3%	0	0,0%	2	66,7%
PS	31	0	0,0%	4	12,9%	27	87,1%
Verts	6	0	0,0%	1	16,7%	5	83,3%
PCF	3	1	33,3%	0	0,0%	2	66,7%
FN	7	0	0,0%	2	28,6%	5	71,4%
Total	78	6	7,7%	8	10,3%	64	82,0%

Source : données et calculs des auteurs.

Désormais, être proche d'un dirigeant ne suffit pas : il faut également convaincre les instances du parti de ses compétences et de sa capacité à drainer un électorat local¹⁷. Les élus interrogés soulignent, en second lieu, l'importance des logiques plus ou moins explicites de courants, tendances ou familles au sein des partis, données qui conditionnent à la fois l'inscription sur la liste, l'ordre d'inscription et la désignation des têtes de listes. Le mode de scrutin entérine la monopolisation partisane, comme le montre le tableau 2.

Tableau 2
Appartenance des députés européens à un parti politique

	<i>1999-2004</i>	<i>Elus en 2004</i>
non	5,7%	0%
oui	94,3%	100%

Source : données et calculs des auteurs.

côté avait une priorité [...] en termes de nombre d'élus. Il fallait absolument qu'il obtienne une place pour Gilles Savary. Du coup, il ne s'est pas battu pour que je sois tête de liste... C'est la réalité ». Entretien avec Pervenche Bérès, députée européenne (groupe PSE), avril 2005. Le son de cloche est le même à l'UMP : « La première fois [en 1999] [...], c'est Alain Madelin qui m'avait choisie, puisque quand vous êtes choisi sur une liste nationale, vous êtes choisi par des leaders politiques. C'est eux qui négocient ». Entretien avec Marie-Hélène Descamps, députée européenne (groupe PPE-DE), mars 2005.

¹⁶ Pour l'ensemble des tableaux, les données relatives à la population des députés élus en 2004 sont celles de juillet 2004.

¹⁷ Marie-Hélène Descamps explique comment elle a dû faire campagne auprès des leaders de l'UMP : « On fait le tour des décideurs : président de groupe à l'Assemblée nationale, celui du Sénat, Jean-Claude Gaudin, Douste-Blazy... C'est comme l'Académie, vous voyez les leaders, ils vous font passer un entretien. Cette fois-ci, j'ai été aidée par mon travail au PE. [...] Le fait d'être une femme [...] a été un avantage ». Entretien avec Marie-Hélène Descamps, *op. cit.*

Si les précédentes élections avaient permis une certaine ouverture – en partie motivée par des stratégies de communication – sur ce que l'on nomme parfois la « société civile », celles de 2004 témoignent du verrouillage complet de l'espace des possibles électifs par les partis politiques.

Par ailleurs, compte tenu des objectifs de la loi, les pratiques de sélection des partis sont particulièrement susceptibles d'avoir pris en compte l'ancrage local des candidats. Dans un premier temps il s'agit de savoir dans quelle mesure les attaches locales des candidats ont joué dans leur sélection.

Cette nécessité de l'intégration des réalités territoriales se manifeste d'abord au sein même des partis politiques. S'il y a bien une clôture symbolique et réelle de la compétition électorale européenne aux arènes partisanes, cela n'empêche pas une redéfinition des profils choisis au sein de ces organisations comme le montre le tableau 3.

Tableau 3
Responsabilités des députés européens dans un parti politique

	<i>1999-2004</i>	<i>Elus en 2004</i>
Aucune	38,6%	20,5%
Niveau départemental	5,7%	20,5%
Niveau national	25,7%	26,9%
Organes dirigeants partis	24,3%	23,1%
Plusieurs niveaux	5,7%	9,0%

Source : données et calculs des auteurs.

Ces données complètent celles issues du tableau 2. On peut en effet considérer que l'implication dans un parti constitue désormais une clé d'entrée incontournable pour accéder au poste de député européen. A cet égard, la proportion de députés n'ayant pas de responsabilités dans un parti politique décroît fortement entre la cinquième et la sixième législature. En revanche, il est saisissant de constater que si le fait d'appartenir aux organes centraux des partis conserve la même importance entre 1999 et 2004, une nouvelle forme de rémunération du militantisme local se manifeste en 2004 avec la montée très sensible des députés exerçant des responsabilités partisanes au niveau départemental. Ainsi la création de circonscriptions régionales est un encouragement fort pour les partis politiques à mieux respecter une concordance entre les populations des régions françaises et le nombre de candidats qui en sont issus, alors qu'auparavant le critère de la représentativité territoriale n'intervenait que de manière subsidiaire. Ce dernier aspect permet de mieux comprendre la montée en puissance d'élus disposant déjà d'un ou de plusieurs autres mandats locaux.

L'enracinement local – et singulièrement la possession d'un mandat politique local – devient un moyen d'accès à l'arène nationale. Les ressources locales peuvent donc être converties auprès des partis politiques, ce qui n'était pas le cas précédemment. On remarquera que le mandat de conseiller régional acquiert ici une valeur toute particulière en raison de l'homologie partielle qui existe entre les deux types d'élection (régionales et européennes). Les élus interrogés à ce sujet estiment que les instances des partis ont été plus attentives à la représentation équitable des régions françaises, à la fois dans la sélection des candidats et dans la définition de leur

ordre sur les listes ¹⁸. Les exigences des équilibres entre courants ou tendances ont toutefois conduit à la présentation de candidats dans des régions dont ils ne sont pas élus. Benoît Hamon, conseiller municipal de Brétigny-sur-Orge, a par exemple été élu dans l'Est, tandis que Gilles Savary, vice-président du Conseil général de Gironde, a été élu dans la circonscription d'Ile-de-France.

Tableau 4
Possession d'un autre mandat électif

	1999-2004		Elus en 2004	
Conseiller municipal	9	10,3%	13	16,7%
Adjoint	8	9,2%	12	15,4%
Maire	3	3,5%	8	10,3%
Conseiller général*	3	3,5%	13	16,7%
Conseiller régional*	11	12,6%	19	24,4%

*Y compris vice-président et président.

Source : données et calculs des auteurs.

La création de circonscriptions régionales s'est accompagnée d'un fort regain d'influence des militants dans le choix des candidats, ce qui donne une importante prime aux prétendants à l'investiture jouissant d'un fort ancrage local. Cette influence a été particulièrement sensible chez les Verts : une consultation des militants a été organisée dans chaque circonscription, et a pris le pas sur les choix de la commission électorale nationale du parti ¹⁹. Les candidats qui avaient anticipé la régionalisation du mode de scrutin, en déployant des activités dans une vaste zone autour de leur fief local, ont été favorisés ²⁰. Les élus estiment que les candidats localement implantés

¹⁸ Joseph Daul, tête de liste UMP dans la circonscription Est : « Comment j'ai choisi la deuxième sur la liste ? C'est par rapport à l'importance des régions. La région Lorraine est la région la plus importante, la plus peuplée. [...] J'ai choisi [les candidats en fonction] de la région, en disant 2° la Lorraine, 3° Champagne-Ardenne, 4° la région Bourgogne... ». Entretien avec Joseph Daul, député européen (groupe PPE-DE), mars 2005.

¹⁹ Gérard Onesta, député européen du parti des Verts, en témoigne : « La commission électorale espé[r]ait que ce vote serait tellement confus qu'elle pourrait continuer à faire ce qu'elle veut, et pas de chance, le vote a été très écrémant. [...] La commission électorale n'a fait que bénir. [...] J'ai l'impression qu'on aura du mal à revenir en arrière, à en rester uniquement à quelque chose de « parisianocentré » avec une commission faite par les courants. [...] [Personnellement,] je m'en suis bien sorti. Je me suis retrouvé avec 70% de gens qui me voulaient et 8 voix sur 1 300 votants qui ne me voulaient absolument pas. [...] Je sais que les courants ne me voulaient pas, mais là, ils ont été totalement piégés ». Entretien avec Gérard Onesta, député européen (groupe Les Verts/ALE), mars 2005.

²⁰ Gérard Onesta a ainsi tout fait pour s'imposer comme le candidat naturel du Sud-ouest auprès des militants dès 1999 en s'adressant aux militants de sa région (Midi-Pyrénées), mais aussi d'Aquitaine et du Languedoc-Roussillon. « Pendant cinq ans, je me suis déjà mis dans la peau de ce que l'on allait nous coller. Donc j'étais vécu comme le député du Sud-ouest. Les collègues qui étaient candidats contre moi... Yves Pietrasanta, qui était du Languedoc-Roussillon. Il n'était quasiment pas sorti de l'Hérault. Et Didier-Claude Rode, qui aurait pu être candidat contre moi, il n'était pas sorti des cénacles parisiens. Donc, en ce qui me concerne, il y a eu clairement dans le vote des militants un effet implantation locale, parce que je l'ai travaillé

ont également été favorisés dans les autres partis, même si de manière moins explicite. Certaines instances locales de l'UMP ont ainsi organisé, à la demande des militants et sans que cela soit prévu par le parti, des consultations de militants. Leur résultat était purement indicatif, mais il a contribué dans certains cas à écarter des candidats parachutés par les instances nationales ²¹. D'une manière plus générale, les élus interrogés estiment que les responsables chargés de composer les listes ont pris en compte de manière très explicite le paramètre de l'ancrage local, qui n'avait pas de sens lorsque la circonscription était unique. A l'UMP, les instances nationales ont conservé le choix des têtes de listes ; les candidats de premier rang, notamment quand il s'agissait de responsables eux-mêmes bien implantés localement, ont composé leurs listes avec une certaine liberté, en donnant une forte prime aux candidats locaux ²² :

Tableau 5
L'ancrage local des députés européens (5^e et 6^e législatures)

	1999-2004		Elus en 2004		Variation
Députés « ancrés localement »	68	78,16%	72	92,31%	+18,10%
Députés dont l'ancrage local ne peut être établi	19	21,84%	6	7,69%	-64,78%
A. Députés disposant d'un mandat local	49	56,32%	49	62,82%	+11,54%
B. Députés ayant disposé d'un mandat local au cours des cinq années précédant leur élection au PE	5	5,75%	9	11,54%	+100,77%
Total (A + B)	54	62,07%	58	74,36%	+19,80%
Députés sans mandat local	38	43,68%	29	37,18%	-14,88%

Source : données et calculs des auteurs.

pendant cinq ans. Je m'étais épuisé pendant cinq ans pour faire vivre une circonscription qui n'existait pas, mais qui nous pendait au nez ». *Ibid.*

²¹ La députée européenne UMP Marie-Hélène Descamps en témoigne : « J'ai été plébiscitée par le Comité d'Indre-et-Loire de l'UMP. La concurrente qui s'est présentée a fait 7 [%] et j'ai fait 77 [%]. [...] Sur le terrain, une parachutée ne passait pas. [...] Si je n'avais pas eu ce vote demandé par les militants, je n'aurais pas eu de légitimité départementale, et on aurait toujours pu contester, en disant que j'avais été imposée par le haut. Là, plus personne n'a rien dit ». Entretien avec Marie-Hélène Descamps, *op. cit.*

²² Joseph Daul, tête de liste UMP dans le grand Est : « J'ai fait ma liste ; et j'ai tenu et je me suis battu pour que [les candidats] ne soient pas des parachutés et que ce soient des personnes qui sont effectivement de la région qui soient sur la liste. Et le parti a joué le jeu ». Entretien avec Joseph Daul, *op. cit.*

Il semble donc que la réforme ait atteint son objectif en favorisant le choix de candidats issus de la circonscription concernée, et y jouissant d'un ancrage. Ce processus s'opère au détriment de la représentation « idéologique », c'est-à-dire, d'une part, de la représentation des partis minoritaires – qui subissent la hausse de l'effet de seuil ²³ – et, d'autre part, de la prise en compte des tendances des grands partis.

Il ressort de nos entretiens et de l'examen des listes de candidats que la réforme du mode de scrutin a également donné une forte prime aux députés sortants. Comme on le verra, le taux de renouvellement des députés européens, qui était traditionnellement très fort, a nettement décliné en 2004. Une priorité a été accordée aux élus sortants dans la constitution des listes, du fait de la moindre influence des instances nationales des partis et du déclin des logiques interpersonnelles. Ce phénomène est particulièrement net s'agissant des grands partis. Les députés interrogés sur ce point estiment que leur bilan au PE a été pris en compte, au-delà de leur simple statut de sortant, ce qui constitue une nouveauté en France ²⁴.

Tableau 6
Place des sortants à la tête des listes en 2004

<i>Parti politique</i>	<i>Listes présentées</i>	<i>Sortants parmi les têtes de listes</i>	<i>Sortants parmi les têtes de listes (%)</i>
UMP	8	6	75%
UDF	8	5	63%
MPF	7	3	43%
PS	8	5	63%
Verts	8	4	50%
PCF	7	1	14%
FN	8	4	50%
Total	54	28	52%

Source : données et calculs des auteurs.

L'impact de la réforme sur la campagne électorale

Conformément à notre hypothèse, la régionalisation du scrutin européen en France a radicalement modifié les conditions de la campagne électorale. Jadis, elle était surtout le fait des têtes de listes, qui consacraient l'essentiel de leur temps à des grands meetings et des apparitions dans les médias ; cette « présidentielle du pauvre » occultait très largement les autres candidats, et était faiblement relayée sur le terrain. En 2004, tous les partis ont mené d'intenses campagnes sur tout le territoire

²³ Le seuil s'établit en 6,9% en moyenne, contre 5% auparavant ; la moyenne s'établit même à 8,8% si l'on observe les scores des dernières listes ayant obtenu des élus.

²⁴ Joseph Daul : « Honnêtement je crois que j'ai été choisi pour le travail qui a été fait. [...] Je pense qu'au niveau du parti, c'était une reconnaissance au niveau du boulot ». Joseph Daul a également accordé une priorité aux sortants dans la constitution de sa liste : « S'il y a des députés sortants, c'est sûr qu'ils ont la primeur ». Entretien avec Joseph Daul, *op. cit.* Pervenche Bérès a exprimé un sentiment similaire, et estimé que le travail qu'elle avait accompli au PE lui a permis de compenser un faible ancrage local.

des circonscriptions régionales concernées²⁵ ; les candidats ont multiplié les réunions publiques, déplacements sur les marchés et conférences de presse à destination des médias locaux et régionaux. D'un point de vue médiatique, le bilan est contrasté, l'Union européenne restant un sujet difficilement saisi par les différents supports d'information²⁶. La structuration des médias français a conduit les têtes de liste à rester très présentes dans la capitale, mais la dimension nationale de la campagne a été en fort déclin. Elle s'est limitée à quelques meetings et interventions des leaders dans les médias nationaux. Le contraste avec la campagne de 1999 est marquant ; même si les partis n'ont jamais consacré une grande importance au scrutin européen (en termes de budget et de mobilisation des militants et permanents), l'essentiel des moyens était destiné à l'organisation de meetings de grande envergure et à la séduction des médias nationaux. Les médias régionaux ont, pour leur part, avant tout rendu compte des affrontements locaux des différentes têtes de listes, et n'ont prêté qu'une attention limitée aux responsables d'envergure nationale venus soutenir les candidats. Selon les partis et les circonscriptions, les campagnes ont présenté un caractère plus ou moins collectif. Dans certains cas, les candidats les mieux placés (4 ou 5 premiers de chaque liste) ont multiplié les réunions, meetings et conférences de presse communes ; dans d'autres, ils se sont partagé le territoire.

D'une manière générale, la faiblesse des moyens accordés à la campagne officielle, la modestie du budget consacré par les partis à ce scrutin et le manque d'intérêt des médias pour l'événement ont suscité une campagne terne et peu mobilisatrice. Le nouveau mode de scrutin, qui supprime l'opposition très médiatique entre les têtes de listes nationales – qui compensait l'absence d'enjeu en terme d'alternance – n'a pas facilité les choses.

De nouveaux profils électifs ?

Si les partis politiques se sont adaptés à la mise en place du nouveau scrutin, il reste à évaluer l'impact de l'évolution du profil des candidats sur celui des élus. Un premier élément d'information à cet égard est la répartition des candidats par sexe. Contre toute attente, il apparaît que l'exigence de parité n'a eu qu'un impact limité sur la désignation des candidats. Cette exigence nouvelle ne découle pas de la réforme du mode de scrutin pour les élections régionales et européennes, mais de la loi du 6 juin 2000 sur la parité qui s'appliquait pour la première fois aux élections européennes. Cette loi modifie l'article 9 de la loi 77-729 du 7 juillet 1977 « sur l'élection des représentants au PE » dans les termes suivants : « Sur chacune des listes, l'écart entre

²⁵ « On a fait une campagne de terrain. C'est-à-dire que pendant un mois et demi, on n'a pas fichu les pieds à Paris... un petit peu à Bruxelles parce qu'on avait des réunions, mais c'était tout. On a eu un mois complètement immergé dans la circonscription. Vous ne faites pas la même campagne parce que vous faites une campagne de proximité ». Entretien avec Marie-Hélène Descamps, *op. cit.*

²⁶ Voir la contribution de O. BAINÉE et T. FRINAULT dans le présent ouvrage, et N. HUBÉ, « L'Union européenne à la « Une » : un cadrage difficile d'une actualité peu visible. Regard comparé sur la presse française et allemande », in G. GARCIA, V. LE TORREC (dir.), *L'Union européenne et les médias. Regards croisés sur l'information européenne*, Paris, L'Harmattan, 2003.

le nombre des candidats de chaque sexe ne peut être supérieur à un. Chaque liste est composée alternativement d'un candidat de chaque sexe ». L'impact limité de cette réforme provient, en premier lieu, de ce que la loi avait été anticipée par les grands partis lors des élections européennes de 1999 ; la proportion de femmes sortantes était ainsi de 40,2% ²⁷. Il s'explique également par une faible représentation des femmes à la tête des listes.

Tableau 7
Place des femmes en tête de liste aux élections du 13 juin 2004

<i>Parti politique</i>	<i>Nombre de femmes têtes de liste</i>	<i>Nombre de listes présentées</i>	<i>Pourcentage de femmes</i>
UMP	4	8	50,00%
UDF	3	8	37,50%
MPF	0	7	0,00%
PS	1	8	12,50%
Verts	4	8	50,00%
PCF	3	7	42,86%
FN	2	8	25,00%
Total	17	54	31,48%

Source : données et calculs des auteurs.

La part des femmes dans la délégation française ne varie donc pas. Le changement avait eu lieu en 1999, puisque seuls 29,9% des députés européens français de la 4^e législature étaient des femmes.

Tableau 8
Part des femmes dans la délégation française au PE (5^e et 6^e législatures)

	<i>Juillet 1999</i>		<i>Juillet 2004</i>	
Hommes	52	59,8%	44	56,4%
Femmes	35	40,2%	34	43,6%
Total	87	100%	78	100%

Source : données et calculs des auteurs.

La répartition par âge témoigne, quant à elle, d'une évolution plus sensible entre les deux législatures.

On assiste à un rajeunissement, relatif mais réel, de la population des députés européens français, qui tient aux nouvelles logiques de sélection des candidats par les partis et à une autre façon d'envisager le mandat européen. Si, précédemment, il a pu constituer soit une solution de repli pour des élus en mal de mandat, soit une fin de carrière dorée (pour des ténors de la vie politique ou des gloires de la société civile), le nouveau mode de scrutin semble autoriser la promotion d'un personnel politique un peu plus jeune qui peut mettre à profit ce premier poste pour construire une carrière

²⁷ Résumé du rapport d'évaluation de la loi du 6 juin 2000 tendant à favoriser l'égal accès des hommes et des femmes aux mandats électoraux et fonctions électives, Ministère de la Parité et de l'égalité professionnelle, 23 février 2005, p. 1.

politique. En revanche, ces élus conservent le même degré de qualification : le niveau le plus courant (bac + 3/ + 4), qui concernait 63,2% des députés de la 5^e législature, concerne 64,9% de ceux de la sixième.

Tableau 9
Répartition par âge des députés européens français (juillet 1999/juillet 2004)

	<i>Elus en 1999</i>	<i>Elus en 2004</i>
Moins de 49 ans	16,1%	23,1%
50/59 ans	40,2%	43,6%
60/69 ans	35,6%	28,2%
Plus de 70 ans	8,0%	5,1%

Source : données et calculs des auteurs.

Deux autres indicateurs témoignent de la transformation sensible de la population des députés européens français. S'il est très difficile de comparer l'origine professionnelle des députés européens, tant les renseignements en la matière sont parfois peu fiables ou difficiles à interpréter ²⁸, la distribution selon le statut professionnel donne une première indication brute.

Tableau 10
Répartition des députés européens selon le statut professionnel

<i>Statut</i>	<i>1999-2004</i>	<i>Elus en 2004</i>
Travailleur indépendant	4,7%	1,3%
Salarié du public	76,5%	84,6%
Salarié du privé	17,6%	14,1%
Sans activité	1,2%	0,0%

Source : données et calculs des auteurs.

L'accroissement des salariés du public rapproche la population des députés européens de celle des autres catégories d'élus en général, dans lesquelles dominent les hommes d'âge mûr, assez qualifiés, et originaires de la fonction publique en raison des facilités que celle-ci offre s'agissant de la flexibilité de carrière ²⁹. La mainmise des partis politiques sur la sélection des candidats permet la reproduction dans l'arène européenne de la population électorale « traditionnelle » et tend à normaliser celle-ci (même si on ne retrouve pas encore de phénomènes d'hérédité électorale en matière européenne, comme on peut parfois en constater pour d'autres populations d'élus). Plus que jamais, le mandat européen se présente comme une alternative parmi un éventail de positions politiques possibles. En d'autres termes, les députés de 2004 sont plus en phase avec les parcours politiques habituels, ce qui explique, par exemple, qu'ils soient plus souvent passés en cabinet ministériel que leurs prédécesseurs (30,4%

²⁸ Il est ainsi par exemple très difficile de déterminer si la profession d'origine est encore exercée ou si, en raison de l'exercice d'un ou plusieurs mandats, celle-ci ne participe plus que d'un effet d'affichage.

²⁹ Voir E. GUÉRIN, E. KERROUCHE, *Les élus locaux en Europe, variations autour d'un statut*, Paris, La Documentation Française, 2006 ; O. COSTA, E. KERROUCHE, *Qui sont les députés français ?*, Paris, Presses de Sciences po, 2007.

contre 16,1%) et qu'ils aient eu plus souvent des responsabilités gouvernementales (11,4% ont été ministre contre 3,4% sous la 5^e législature). L'intégration du mandat de député européen au sein d'un parcours de carrière politique potentiel se manifeste de façon encore plus évidente dans le tableau 11.

Tableau 11
Ancienneté à un poste politique

	<i>1999-2004</i>	<i>Elus en 2004</i>
Moins de 10 ans	64%	30,3%
De 10 à 19 ans	34,9%	35,5%
+ de 20 ans	1,2%	34,2%

Source : données et calculs des auteurs.

La baisse significative des élus ayant moins de 10 ans de mandat indique la fin de la période d'opportunité favorable aux *outsiders* ou aux nouveaux arrivants en politique et l'alignement du mandat européen avec les distributions constatées pour les autres mandats politiques français. Si la transformation du mode de scrutin a permis une meilleure représentation des territoires, celle-ci s'est opérée sous le contrôle des appareils partisans et au profit de ceux-ci, ce qui a tendu à diminuer de façon substantielle l'originalité du personnel politique susceptible de devenir député européen.

Les nouveaux contours de la délégation française au Parlement européen

La réforme du mode de scrutin a eu un impact très sensible sur la délégation française au PE. Elle a notamment permis, conformément à l'objectif annoncé, de limiter sa dispersion. Grâce au changement de mode de scrutin (qui a éliminé les petits partis), mais aussi au contexte politique de juin 2004 (qui a vu une large victoire des socialistes), la France est plus « visible » au PE que sous la législature précédente, et ce malgré la réduction du nombre de ses élus – en valeur absolue, et, plus encore, en proportion. Désormais, les députés français siègent massivement dans les grands groupes, ceux qui font la décision : groupes du Parti socialiste européen (PSE), du Parti populaire européen et des démocrates européens (PPE-DE) et de l'Alliance libre des démocrates européens (ALDE). On notera également que le taux de renouvellement de la délégation française, qui a toujours été particulièrement élevé, a nettement décru. Alors que les sortants représentaient 36% des élus à l'élection de 1979 (par rapport aux membres sortants, nommés par le Parlement français), 38% en 1984, 34% en 1989, 30% en 1994 et 33% en 1999, pas moins de 51% des députés européens ont retrouvé leur siège à l'occasion des élections de juin 2004, et ce malgré l'importante modification du rapport de force entre gauche et droite. Cette stabilisation relative est à souligner, dans la mesure où l'ancienneté tend à devenir une composante importante – bien que non exclusive – de l'influence des élus au PE.

Régionalisation et conception par les élus de leur mandat

L'un des principaux arguments des partisans de la réforme du mode de scrutin était la nécessité de rapprocher les députés de leurs électeurs par l'introduction d'une logique territoriale. Toutefois, dans la mesure où le législateur devait conserver la représentation proportionnelle et s'accommoder d'un nombre décroissant d'élus, il n'a eu d'autre choix que de créer de très vastes circonscriptions. Compte tenu de la taille de celles-ci, et du nombre limité d'élus, ces derniers estiment qu'il n'est guère possible d'être présent localement, au-delà d'un éventuel fief local³⁰. Cette difficulté tient également aux difficultés de communication avec Bruxelles et Strasbourg, et à l'agenda très chargé des députés européens. Le PE est en effet en session permanente – à l'exception du mois d'août. Il tient chaque année 12 sessions d'une semaine, à Bruxelles ou Strasbourg, plus 6 ou 7 « mini-sessions » de deux jours à Bruxelles. Les commissions parlementaires se réunissent un total de 14 semaines par an ; les groupes politiques mobilisent les élus pour une durée similaire. Depuis 2004, le calendrier prévoit toutefois une moyenne de 4 « semaines de circonscription » chaque année. La capacité physique des députés réellement impliqués dans le travail du PE à être présents sur le terrain est de fait beaucoup plus limitée que celle des parlementaires nationaux.

Dans la perspective de leur réélection, les députés européens ont néanmoins dû s'adapter à cette exigence nouvelle de territorialisation. D'une manière générale, les partis ont opéré une répartition implicite des régions entre leurs élus, en fonction des ancrages locaux de ces derniers. On trouve des indices de cette répartition dans les sites Internet ou lettres d'informations des élus, dans la localisation de leurs collaborateurs, voire dans l'entretien d'une permanence électorale. Dans le Sud-Ouest, les quatre élus socialistes se sont ainsi réparti les régions : Kader Arif et Françoise Castex s'occupent de la région Midi-Pyrénées ; Robert Navarro du Languedoc-Roussillon ; Béatrice Patrie de l'Aquitaine. Bien entendu, moins le nombre d'élus d'un parti est élevé, plus cette ventilation est délicate³¹. Dans les faits, même les députés qui ne sont en charge que d'une région tendent à privilégier le département ou la zone dont ils sont issus. Par conséquent, certaines zones sont négligées. C'est le cas même pour les partis

³⁰ « Avec le changement de mode de scrutin, les « locaux » ont appris à collaborer encore plus avec les députés. Mais il reste le problème de la taille des régions. Il faudrait opérer un découpage en 22 régions. Les régions actuelles sont beaucoup trop grandes. On ne peut pas être partout ; chaque région a ses intérêts, ses problèmes... Donc, il faut faire un effort supplémentaire sur ce point-là. La taille des circonscriptions doit être plus petite pour pouvoir mieux prendre en compte les dossiers locaux ». Entretien avec Pierre Moscovici, député européen (groupe PSE), septembre 2006. « Ma proposition serait, au lieu d'être élu dans des grandes régions, d'introduire des circonscriptions uninominales. Ainsi chacun représenterait une petite circonscription [de près de 800 000 habitants tout de même]. C'est un progrès d'avoir une région plus petite qu'auparavant mais c'est encore largement insuffisant ». Entretien avec Alain Lamassoure, député européen (groupe PPE-DE), septembre 2006.

³¹ Gérard Onesta, unique député des Verts du Sud-Ouest : « Je dois faire le député de proximité, je n'arrive pas à le faire. Je dois faire le régulateur global, je n'arrive pas à le faire. J'arrive plus ou moins, mais pas dans des bonnes conditions... ». Entretien avec Gérard Onesta, *op. cit.*

disposant de plusieurs élus, lorsqu'il n'existe pas de député attaché à ce territoire. Les élus se plaignent également de leur manque de moyens en personnel pour faire face au surcroît de travail généré par la régionalisation du scrutin. On sait, en effet, que plus la taille des circonscriptions est restreinte, plus les élus y affectent une part importante de leurs collaborateurs. Si le budget destiné à payer les assistants a été augmenté de 1 100 € en 2004 (il s'établit à 15 222 € par mois en 2007), ils estiment qu'il reste insuffisant, car comparable à celui des députés nationaux – qui n'ont à couvrir qu'une circonscription de taille limitée – et sans commune mesure avec celui des *congressmen* américains, qui disposent d'équipes d'une vingtaine de personnes ³².

Les contraintes liées à la grande taille des circonscriptions étant soulignées, on se propose d'examiner différents aspects de l'évolution des pratiques des élus en rapport avec le territoire.

L'exigence d'une présence accrue sur le terrain

L'impact le plus sensible de la réforme du mode de scrutin est l'exigence qui s'applique désormais aux élus d'être présents dans leur circonscription. Si, avant 2004, nombreux étaient les députés européens qui disposaient d'un ancrage local et l'entretenaient, cela ne revêtait pas un caractère obligatoire. Les députés témoignent ainsi que de nombreux acteurs locaux (électeurs, militants, élus locaux, préfets, acteurs économiques et sociaux...) réclament ou exigent leur présence régulière ³³. Selon nos entretiens (mais cette donnée doit être confirmée par une enquête systématique de l'agenda des députés, qui est en cours), tous les députés déclarent être désormais présents en circonscription quelques jours par semaine, à l'image de leurs homologues nationaux. Les pratiques divergent en revanche dans la manière de « couvrir » la circonscription ; certains élus se contentent d'être présents dans la ville ou le département où ils ont leurs attaches ou leurs mandats locaux, tandis que d'autres essaient de sillonner toute la circonscription.

Les activités des élus en circonscription sont très variées : rendez-vous avec des citoyens et des acteurs locaux dans le cadre d'une permanence électorale ; contacts avec les instances partisanes locales ; campagnes électorales ou référendaires (notamment

³² Aux Etats-Unis, les membres de la Chambre des représentants peuvent avoir jusqu'à 22 collaborateurs (18 à temps plein et 4 à temps partiel). Au Sénat, les élus disposant de responsabilités spécifiques – par exemple ceux qui président une commission – peuvent avoir des équipes de plus de 100 collaborateurs. Voir S. S. SMITH, J.M. ROBERTS et R.J. VANDER WIELEN, *The American Congress*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006.

³³ Marie-Hélène Descamps : « Avant, le député européen [...] avait son week-end. Il n'y avait pas de contact avec les gens. [...] Maintenant, les week-ends, vous avez le même travail qu'un député national. [...] Ça a changé complètement la mentalité. Ça a changé la mentalité des gens vis-à-vis de vous et la mentalité que vous avez vis-à-vis d'eux. En fait, vous leur devez quelque chose, vous leur devez votre élection. Et eux, dans la mesure où ils vous ont élu, ils vous demandent quelque chose. [...] [L'implantation locale] crée des liens, ça crée beaucoup d'obligations aussi ». Entretien avec Marie-Hélène Descamps, *op. cit.* Gérard Onesta met en avant le surcroît de travail généré par ces obligations : « Je me retrouve confronté à des demandes d'élus, de préfets, et autres qui me disent : « Ah !, vous êtes un de mes dix députés européens ». [...] Ça fait un surcroît de boulot dingue [...] La différence, c'est que maintenant, on te le reproche quand tu n'y es pas ». Entretien avec Gérard Onesta, *op. cit.*

sur la Constitution européenne) ; présence sur les marchés ; inaugurations ; contacts avec les médias locaux ; réunions publiques (débat, conférences sur l'Union européenne, interventions dans des établissements d'enseignement...) ; journée de l'Europe. De l'avis des élus, les sollicitations se sont accrues, mais sans exploser. La plupart des députés sortants interrogés exerçaient déjà ce type d'activités avant 2004 ; le changement de mode de scrutin les a toutefois amenés à élargir leur zone d'activité, lorsque celle-ci était très localisée, ou à la réduire, lorsqu'elle était nationale, et à donner la priorité aux sollicitations émanant de leur circonscription.

La régionalisation du mode de scrutin a logiquement incité les députés européens à se doter de permanences électorales. Il s'agit d'un processus évolutif : certains élus sortants disposaient déjà d'infrastructures locales durant la précédente législature, d'autres en sont toujours dépourvus. De nombreux députés disposent désormais d'un ou plusieurs assistants parlementaires qui demeurent en circonscription afin de nouer des contacts avec les acteurs locaux et les citoyens, d'assurer la communication du député (permanence électorale, site Internet, lettre d'information, contacts avec les médias...), et de suivre des « dossiers régionaux ». Certains députés ont développé des stratégies visant à constituer ce qu'ils appellent un « réseau local », l'ambition étant d'avoir des contacts suivis avec des élus, responsables associatifs, représentants du monde économique, des médias, etc. D'autres ont choisi d'assurer leur ancrage local en créant des clubs politiques. Les partis s'impliquent également dans cette tâche. Dans la région Est, l'UMP a constitué, en s'appuyant sur les candidats non élus aux élections européennes, un réseau de « correspondants locaux » : ils sont informés par les députés européens UMP de leur travail au PE, le font connaître en circonscription, et font remonter des informations aux élus. Ces correspondants ont accès à l'agenda des députés par Internet, et les rencontrent régulièrement. Des contacts existent également avec les membres UMP de l'Assemblée nationale élus dans la circonscription. Ces liens entre députés européens et nationaux sont encouragés par les instances nationales des partis, voire par le gouvernement. Jean-Pierre Raffarin, à l'époque où il était Premier ministre, réunissait ainsi une fois par mois les députés européens et nationaux de l'UMP, ainsi que certains ministres pour évoquer des dossiers européens.

Les députés européens estiment tous qu'il leur appartient désormais d'être présents localement et d'entretenir des contacts avec les acteurs de leur circonscription ; dans la mesure où l'immense majorité d'entre eux envisage de poursuivre leur carrière politique au PE ou dans d'autres enceintes, ils n'ont guère le choix et doivent veiller à l'entretien de leur éligibilité. Toutefois, ils s'entendent également pour affirmer que c'est en siégeant au PE qu'ils remplissent réellement leur mandat. A titre personnel, ils accordent une priorité nette à leurs activités au sein de l'assemblée sur celles qu'ils peuvent mener en région. De ce point de vue, le contraste avec les membres de l'Assemblée nationale est saisissant, ces derniers estimant tirer plus de satisfaction de l'exercice du volet « local » de leur mandat ³⁴. Ce contraste tient probablement à deux facteurs : on note tout d'abord que le PE a beaucoup plus d'influence dans la conduite de l'action publique européenne que n'en a l'Assemblée nationale à l'échelle française ; on rappellera d'autre part que les circonscriptions des députés

³⁴ O. COSTA, E. KERROUCHE, *op. cit.*, p. 122 et s.

européens sont à la fois nouvelles, artificielles et très vastes, ce qui ne favorise pas leur appropriation par les élus.

L'enjeu nouveau des pratiques de communication

Conformément à notre schéma théorique de l'éligibilité, le changement de mode de scrutin doit également se traduire par une évolution des pratiques des députés, les logiques d'entretien de leur éligibilité n'étant plus les mêmes. On constate, en premier lieu, un changement de leurs pratiques de communication.

L'exigence d'une présence des élus dans des circonscriptions très vastes a contraint les députés européens à modifier leur politique de communication. Leurs pratiques en la matière restent toutefois assez disparates, pour l'instant. Certains semblent se soucier assez peu de cet enjeu, faute d'implication dans leur mandat ou de désir d'être réélus ; d'autres, au contraire, se sont fortement mobilisés : une partie des élus sortants avait d'ailleurs anticipé le changement de mode de scrutin, et fait évoluer leurs pratiques dès la cinquième législature.

La « lettre d'information », jusqu'alors peu répandue chez les députés européens français, s'est généralisée après l'élection de 2004. Tous les députés disposent d'une lettre personnelle (dont la fréquence de parution est très variable) ou participent à des lettres collectives de leur parti à l'échelle de la circonscription ou de la France ³⁵. Les élus qui disposaient déjà d'une lettre avant 2004 ont fait évoluer celle-ci pour systématiser les informations relatives à leur circonscription. Le même constat vaut pour les sites Internet des élus. La plupart d'entre eux disposent aujourd'hui de sites, soit sur une base personnelle, soit dans le cadre d'une démarche de parti ; la délégation socialiste française a ainsi mis en place des sites Internet standardisés pour ses membres. Tous les sites examinés au début de l'année 2007 laissent une large place aux activités du député en rapport avec sa circonscription ou, le plus souvent, une partie de celle-ci. Qu'il s'agisse des lettres d'information ou des sites Internet, la situation évolue très rapidement. Si quelques semaines après l'élection de 2004 moins de la moitié des élus étaient dotés de ces outils, ceux-ci se sont généralisés. Cette évolution s'inscrit bien entendu dans un mouvement plus large de conversion des parlementaires, nationaux et européens, français et étrangers, à la communication « électronique ».

Des pratiques parlementaires sans grand changement

On ne pourra réellement tirer un bilan de l'impact du changement de mode de scrutin sur les activités des députés au sein de l'assemblée qu'au terme de la présente législature. Il ressort toutefois des entretiens menés avec des élus français, mais aussi avec des fonctionnaires du PE, que les évolutions en la matière sont pour l'instant limitées. Ceci s'explique largement par le caractère « invisible » de la dimension européenne du mandat. Dans son étude des coalitions électorales formées par les partis politiques français lors des élections législatives de 1978, George Tsebelis ³⁶ avait

³⁵ Selon les données que nous avons pu recueillir au début de l'année 2007, la parution semestrielle est la plus habituelle, suivie par le rythme mensuel.

³⁶ G. TSEBELIS, « Nested Games : The Cohesion of French Electoral Coalitions », *British Journal of Political Science*, 18/2, avril 1988, p. 145-170.

introduit une distinction entre politique visible et politique invisible. Cette distinction peut être adaptée à l'analyse de l'attitude des députés européens, qui sont dans une situation très spécifique à cet égard. L'essentiel de leur activité au PE – y compris leur travail en séance plénière – est invisible pour les électeurs, les leaders d'opinion et même la plupart des journalistes, en raison de la faible couverture médiatique des travaux de l'assemblée, de la complexité de son fonctionnement et de la technicité des textes dont elle débat. La contrainte qui s'exerce sur les députés de la part de leurs électeurs et des acteurs susceptibles de les informer est donc relativement faible, sauf dans les cas où un groupe d'intérêt fait directement pression sur les élus en menaçant de rendre public leur comportement sur un dossier particulier, touchant à des intérêts spécifiques dans leur circonscription. Les députés ont, de ce fait, un contrôle presque total sur la part « visible » de leur activité parlementaire, qui repose très largement sur ce qu'ils en disent. On assiste donc moins à une évolution fondamentale des comportements des élus, qu'à une adaptation de leur mise en scène et en discours.

Trois éléments méritent néanmoins d'être soulignés. En premier lieu, les députés tiennent désormais systématiquement compte des caractéristiques de leur circonscription dans les préférences qu'ils expriment, notamment pour le choix des commissions parlementaires. Toutefois, dans la mesure où ils sont pour la plupart élus dans des circonscriptions où ils avaient déjà des attaches, ces logiques étaient déjà à l'œuvre auparavant. En deuxième lieu, il faut noter que les sollicitations locales dont les députés font l'objet connaissent une évolution. A mesure qu'ils s'affirment comme des acteurs du paysage politique local, les citoyens, militants et acteurs politiques, économiques et sociaux se tournent vers eux pour évoquer des dossiers ayant trait à l'Union européenne. Les députés européens accordent désormais une priorité aux sollicitations qui émanent de leur circonscription ; il en va de même pour les demandes de visites du PE. Les délégations nationales des différents partis représentés au PE ont mis en place des systèmes tendant à rationaliser le traitement des courriers émanant de citoyens – portant notamment sur des demandes de subventions ou de visite – afin de les adresser à un député élu dans la circonscription concernée. Pour l'heure, les parlementaires français estiment que les sollicitations émanant d'élus ou de responsables politiques locaux restent assez rares³⁷ ; aucun élu interrogé n'entretient de contact avec les représentants des régions de sa circonscription à Bruxelles. Ils anticipent toutefois l'inflation de telles demandes, et pensent que leurs liens avec les collectivités territoriales ont vocation à se développer.

D'une manière plus générale, les députés estiment, dans un bel ensemble, qu'il leur est difficile d'importer des problématiques locales au PE. On a vu, avant 1999, les difficultés que les députés britanniques – alors élus au scrutin uninominal – rencontraient dans l'évocation au PE de questions strictement locales. Ni le mode

³⁷ « Le changement de mode de scrutin n'a pas amélioré nos relations avec les citoyens. Au contraire, nous avons perdu du poids. Les citoyens ne s'associent pas à nos activités. Moi, je suis élu tête de liste en Ile-de-France mais, par exemple, le Conseil général ne s'est jamais intéressé, ni ne m'a contacté pour essayer de faire quelque chose ensemble. Il n'y a presque pas de relations avec lesdites élites politiques, économiques et sociales locales. Notre activité n'est pas visible ». Entretien avec Paul Marie Couteaux, député européen (groupe Indépendance/Démocratie), septembre 2006.

de fonctionnement de l'assemblée (où le temps de débat en séance plénière est très limité), ni la nature de ses compétences ne se prêtent à ce jeu. L'attachement des députés européens à des problématiques locales s'exprime pour l'instant, et comme par le passé, par les choix qu'ils opèrent au sein du PE ³⁸ (choix de commissions parlementaires en rapport avec leur région, demandes de rapports, dépôt de questions et de propositions de résolution...) et par les intergroupes dans lesquels ils siègent. Les intergroupes sont des structures informelles qui rassemblent des députés de différents horizons politiques autour d'une question commune, souvent liée à des intérêts régionaux : aéronautique, viticulture, mines, pêche, minorités linguistiques... Ils sont particulièrement propices à la défense d'intérêts régionaux, ou, du moins, à l'affirmation par les élus de leurs efforts en ce sens. Les députés des régions viticoles appartiennent ainsi tous à l'intergroupe « viticulture, tradition, qualité », sans y être forcément très actifs. Peu importe, puisque cet aspect de leur travail parlementaire, qui se déploie en marge des activités officielles de l'institution, n'est visible qu'à travers ce qu'en disent les députés eux-mêmes.

Conclusion

Malgré tous les espoirs que les fédéralistes plaçaient dans l'élection directe du PE, celle-ci n'a pas contribué à rapprocher les citoyens de l'Union. Le scrutin européen suscite de moins en moins d'attention de la part des électeurs et des médias, et les députés peinent à assurer une médiation entre les territoires d'expérience des citoyens et les instances de régulation de l'Union. La régionalisation du mode de scrutin – qui constitue un mouvement de fond dans tous les États membres – est une réponse à cette faiblesse, et surtout à la double incapacité des députés européens de revendiquer une représentativité « européenne » (trop abstraite) ou « nationale » (intolérable pour les parlementaires nationaux).

Quel bilan peut-on tirer de sa mise en œuvre lors des élections de 2004 en France ? En ce qui concerne l'identité des députés européens, la réforme a eu des effets certains : elle a favorisé les candidats dotés d'un ancrage ou d'une expérience locale, qu'elle a contraints à mener une campagne localisée. Le nouveau mode de scrutin a, par ailleurs, permis une représentation moins dispersée de la France au PE. Dans l'exercice du mandat, les députés ont été amenés à accorder une plus grande attention à leur circonscription et à mettre l'accent sur leurs activités de communication ; en revanche, la réforme n'a pas produit d'impact significatif sur le comportement des députés. Au total, si elle a permis de rapprocher les députés des citoyens, elle n'a pas modifié la place de ces derniers dans les travaux de l'assemblée.

La réforme a-t-elle permis de lutter contre le caractère élitiste de la représentation française au PE ? On peut en douter. Si les élus actuels sont davantage portés et contraints que leurs prédécesseurs à rendre des comptes aux citoyens dans leurs circonscriptions respectives, leurs caractéristiques sociologiques les rapprochent davantage que par le

³⁸ « J'ai une permanence électorale et en fin de semaine, je suis obligé de revenir dans ma circonscription [Sud ouest]. J'ai également été obligé de me spécialiser sur les grands dossiers locaux (le massif forestier, le bois, le vin, le maïs, les problèmes méditerranéens). Tous ces dossiers m'amènent à entretenir des relations avec les citoyens et avec les « locaux » ». Entretien avec Alain Lamassoure, *op. cit.*

passé des « professionnels de la politique » qui dominent les institutions politiques en France. Que l'on se réfère à leur âge, à leur expérience politique, à leurs autres mandats ou à leur catégorie socioprofessionnelle, les représentants français au PE se rapprochent du profil de leurs homologues à l'Assemblée nationale. Les députés issus de la société civile et de l'appareil des partis, qui faisaient jadis l'originalité du PE, ont ainsi cédé leur place à des notables expérimentés. Le mandat de député européen est, plus que jamais, une opportunité parmi d'autres d'amorcer ou de poursuivre une carrière politique qui n'a, pour la très grande majorité des députés, rien de spécifiquement européen.