

A S S E M B L É E   N A T I O N A L E

X I V <sup>e</sup>   L É G I S L A T U R E

# Communication

## **Commission des affaires européennes**

**Mercredi 27 mars  
2013  
16 h 30**

Communication de la Présidente Danielle Auroi sur le mode  
d'élection des représentants français au Parlement européen



## COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES

Mercredi 27 février 2013 à 16 h 30

Présidence de M<sup>me</sup> Danielle Auroi, Présidente de la Commission

### **Communication de la Présidente Danielle Auroi sur le mode d'élection des représentants français au Parlement européen.**

**La Présidente Danielle Auroi.** L'Assemblée examinera demain, en séance publique, la proposition de loi (n° 422 [2008-2009]) de M. Yvon Colin et plusieurs de ses collègues du groupe Rassemblement démocratique et social européen (RDSE), adoptée par le Sénat le 23 juin 2010, qui vise à rétablir une circonscription unique pour l'élection de représentant français au Parlement européen.

Cette proposition a été rejetée par la Commission des lois le 20 mars dernier.

Il m'a semblé utile que nous en débattions aujourd'hui et que nous nous engagions ainsi dès à présent dans un travail approfondi de réflexion et de propositions pour réussir les élections européennes de 2014. Car ma conviction est que le succès reposera moins sur des réformes, plus ou moins hâtives, des modes de scrutin, que sur notre capacité à insuffler une réelle dimension et une forte ambition européenne dans le grand rendez-vous programmé entre l'Union et ses peuples.

Il ne faut pas surestimer l'enjeu du retour à un scrutin national

Comme vous le savez, en effet, en l'absence d'une procédure électorale uniforme – qui, bien que prévue dans l'Acte portant élections des membres du Parlement européen au suffrage universel direct du 20 septembre 1976 et mentionnée, comme une possibilité, dans l'article 223 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, n'a jamais été adoptée –, les Etats membres disposent d'une grande marge de manœuvre dans l'organisation des élections européennes dès lors qu'ils respectent des « *principes communs* » fixés dans la décision n° 2002/772/CE du Conseil du 23 septembre 2002 : proportionnalité du scrutin, possibilité de mettre en place des seuils pour l'attribution des sièges – qui ne peuvent excéder 5 % des suffrages exprimés – uniformité des incompatibilités et des immunités.

Usant de ces facultés, la loi n° 2003-327 du 11 avril 2003, soutenue par le seul groupe UMP et adoptée grâce au recours à l'article 49, alinéa 3, de la Constitution, a renoncé à la circonscription unique dans laquelle se déroulaient les élections européennes depuis 1979 et découpé le territoire en huit circonscriptions *ad hoc*, regroupant plusieurs régions.

Son objectif était de remédier à la forte abstention constatée au cours de ces scrutins en rapprochant les électeurs de leurs représentants.

On ne peut guère dire qu'il ait été atteint et l'expérience des euro-régions a été décevante.

Le taux d'abstention s'est inscrit, sans infléchissement notable, dans sa regrettable mais solide courbe d'aggravation qui l'a fait passer de 39,3 % en 1979 (37 % dans l'Union) à 59,4 % en 2009 (57 % dans l'Union), seule l'échéance de 1994 ayant témoigné d'une modeste décline (47,3 % après 51,3 % en 1989).

Dans un même esprit, l'artificialité des grandes régions dessinées en 2003, sans ancrage historique et sans pertinence économique ou sociale, et le maintien de pratiques regrettables de « parachutages » et de « nomadisme » des candidatures ont obéré le tissage d'un réel lien de proximité entre les eurodéputés et leurs électeurs.

Le nouveau mode de scrutin, en réduisant le champ d'application de la proportionnelle à des circonscriptions plus réduites, a enfin altéré la qualité de la représentativité proportionnelle de nos députés. Les partis politiques arrivés en tête y ont en effet acquis une robuste prime majoritaire – l'application à une circonscription nationale des résultats constatés en 2009 aurait ainsi réduit le nombre de sièges obtenus par l'UMP de sept – tandis que le seuil pour pénétrer au Parlement de Strasbourg, en théorie de 5 %, s'est élevé dans les plus grandes « euro-régions » à plus de 8% et dans les plus petites, comme le « Massif Central – Centre », à près de 14 %.

Le retour à une circonscription unique ne saurait, en soi, garantir le succès des élections de 2014.

La circonscription unique, pratiquée pendant vingt-cinq années en France, ne saurait pour autant être parée de toutes les vertus.

On ne peut ainsi considérer qu'une liste nationale serait, en elle-même, de nature à renforcer le lien de proximité entre les électeurs et les eurodéputés et à relâcher l'emprise de l'appareil des partis sur la désignation des candidats.

Cela explique sans doute pourquoi tous les pays de plus de vingt millions d'habitants ont divisé leur territoire en circonscriptions – bien que selon des modalités très différentes, l'Allemagne et l'Italie, par exemple, organisant des systèmes mixtes attribuant les sièges après une totalisation des voix au niveau national –, conformément d'ailleurs à la recommandation du Parlement européen du 30 mai 2002.

Me paraît toutefois plus fragile l'argument souvent avancé que le retour à un scrutin national offrirait une dangereuse « prime aux extrêmes ».

Il est indéniable que l'accroissement de la taille des circonscriptions entraînerait une augmentation, presque mécanique, du contingent des élus à partir des listes recueillant le moins de suffrage et induirait une certaine fragmentation de notre représentation à Strasbourg. La transposition des résultats de 2009 à un scrutin national aurait dans cet esprit augmenté de deux sièges la représentation du Front national, de quatre sièges celles des autres extrêmes droites – dont Libertas – et de quatre sièges celle de l'extrême gauche.

Toutefois, ce type de raisonnement, étroitement politicien, me semble parmi les moins fondés à guider notre choix, tant l'expérience historique montre l'inanité des « tripatouillages » électoralistes uniquement motivé par des estimations de conjoncture électorale ayant conduit à des résultats en parfaite contradiction avec les attentes et les postulats de leurs apprentis sorciers.

Il faut réfléchir dès à présent aux moyens de réussir les élections européennes et engager les débats pour affermir l'ancrage démocratique européen.

L'expérience montre que l'existence de listes nationales ou de listes régionales n'est guère décisive pour la qualité des élections.

Le scrutin régional n'a pas empêché en 2009, par exemple, la liste Europe-Ecologie de se trouver un leader national apte à incarner l'élection et à imposer des thèmes européens au cœur des débats. De même, de nombreuses élections antérieures à 2004 se sont enfermées dans un provincialisme étroit donnant l'impression de jouer bien plus une énième revanche des élections nationales que de définir les grandes directions de l'action européenne.

En cohérence, il me semble évident que le succès des prochaines élections appelle des efforts dépassant largement le cadre borné de l'ingénierie électorale.

Car, et nous en sommes tous conscients, l'ampleur de l'impact désormais exercé par l'Union sur la vie quotidienne de nos concitoyens, dans une crise d'une violence exceptionnelle, nous place devant des responsabilités historiques.

Si nous échouons à faire des Européennes de 2014 un réel débat démocratique, grâce auquel les peuples auront la certitude de pouvoir peser sur la part de leur avenir qui est déterminé à Bruxelles et à Strasbourg, je crains que l'Union ne paie très cher la fragilité de son ancrage démocratique.

Une telle ambition suppose à mes yeux d'avancer dans deux grandes directions.

Il faut d'abord incarner la démocratie européenne dès 2014. Cela impose que les partis politiques préparent et animent une campagne européenne, en se dotant de programmes précis sur l'ensemble des enjeux de l'agenda de l'Union et en fixant clairement les ambitions qu'ils assignent à l'Europe –ce qui implique qu'ils nous précisent notamment s'ils sont favorables à la convocation d'une Convention et, le cas échéant, qu'ils nous décrivent les réformes institutionnelles qu'ils estiment nécessaires.

Cela rend aussi indispensable que chaque parti présente clairement son candidat à la présidence de la Commission européenne et s'organise pour lui donner un rôle moteur dans la campagne.

Je pense qu'il faut même aller plus loin. L'impératif de clarté démocratique induit que les partis, dont aucun ne peut prétendre obtenir seul la majorité à Strasbourg, déclarent quelle coalition ils comptent former, détaillent dans un programme commun les principaux projets qu'ils partagent et désignent leur candidat commun. Il doit en effet être bien précisé qu'aura vocation à diriger la Commission le candidat de la majorité arrivée en tête des élections.

Cela implique en parallèle, que les chefs d'État et de Gouvernement s'engagent à respecter le vote des électeurs, conformément à l'esprit de la nouvelle disposition introduite à l'article 17 du traité sur l'Union européenne par le traité de Lisbonne qui précise que le Conseil européen, à la majorité qualifiée, soumet au vote du Parlement européen un candidat « en tenant compte des élections ».

Enfin, c'est à l'architecture complète des pouvoirs au sein de l'Union qu'il faut dès à présent penser.

La répartition des portefeuilles des commissaires est décisive. Elle devra donc refléter fidèlement les choix opérés par les électeurs en 2014.

Dans un même esprit, seront renouvelés peu de temps après l'été 2014 les fonctions de Président du Conseil européen et de Haut représentant à la politique extérieure.

Les impératifs de parité, de respect des équilibres politiques des institutions et d'efficacité du travail inéluctablement commun de ces divers acteurs devront présider à des choix avisés et anticipés.

Il convient par ailleurs de mieux étayer la légitimité démocratique du Parlement européen pour l'après 2014.

A plus longue échéance, je crois que notre débat d'aujourd'hui nous invite à repenser en profondeur la légitimité du Parlement européen, en n'hésitant pas à parcourir des chemins audacieux.

Je pense notamment à la lancinante question de l'élection d'une fraction d'eurodéputés sur une base transnationale, qui constituerait l'un des vecteurs les plus efficaces pour imposer des élections vraiment européennes.

On peut aussi dès à présent s'interroger sur la pertinence du principe de dégressivité proportionnelle présidant à la répartition des effectifs nationaux au Parlement européen, qui, au travers l'imposition d'un seuil minimal de six parlementaires par Etats, permet à un eurodéputé maltais ou luxembourgeois de représenter 65 000 habitants contre 850 000 pour un Allemand ou un Français.

Cette distorsion très significative du principe fondamental « *un homme une voix* » constitue notamment, en effet, l'obstacle principal empêchant la Cour constitutionnelle de Karlsruhe de considérer l'Union comme un « *État démocratique* » et par conséquent d'accepter tout nouveau transfert significatif de souveraineté.

Nous devons par conséquent réfléchir au moyen de la faire évoluer, ce qui suppose d'examiner des perspectives audacieuses.

Je pense ainsi à l'instauration d'un système électoral « mixte » où les électeurs européens voteraient en même temps pour leurs eurodéputés et pour leur candidat à la Commission européenne, ainsi élu démocratiquement à l'échelle de toute l'Union, ou à l'institution d'une seconde chambre émanant des parlements nationaux, un « Sénat », où les Etats seraient équitablement représentés, libérant la contrainte de la perpétuation des contingents nationaux au Parlement européen et ouvrant la voie à des élections où la représentation des citoyens, où qu'ils résident dans l'Union, serait mieux équilibrée.

**M. Jérôme Lambert.** Je souhaite réaffirmer mon opposition au mode de scrutin actuel : je suis contre la proportionnelle. Je suis convaincu que ce mode de scrutin explique en partie un des problèmes que nous rencontrons chaque jour, celui de l'absence de visibilité de nos députés européens. Ceux-ci sont inconnus des citoyens, tout comme leur action ; leur nomination est dues aux appareils politiques, à qui ils rendent compte, et non aux citoyens. Le déficit de l'Europe pourrait être largement combattu si nous donnions à chaque citoyen français un député européen visible, même s'il représentait une grande circonscription. Il faut que les citoyens sachent qui ils ont élu. Je sais que ma proposition n'a pas de chance d'aboutir, mais je souhaite la réaffirmer.

**M. Pierre Lequiller.** Notre débat vient avant celui de la séance publique demain, et je serai donc bref. Je me souviens quand Tony Blair est venu dans l'hémicycle lui avoir dit que la Grande-Bretagne commettait une erreur de vouloir quitter le système majoritaire, plus proche du terrain, au profit du scrutin proportionnel. Sur le fond, je pense qu'il faut arrêter de triturer les scrutins dans tous les sens ; il faut de la stabilité et ne pas changer le mode de scrutin à un an de l'élection. C'est vrai que les députés européens sont peu connus, mais des progrès ont été faits. Les députés européens qui s'en donnent les moyens peuvent aussi être connus de tous les élus de leur région, et le scrutin régional apporte un plus par rapport au scrutin national, notamment parce qu'il évite le débat purement franco-français.

**M. Joachim Pueyo.** Nos concitoyens connaissent mal leurs élus européens. Nous avons voulu le scrutin régional pour avoir une meilleure connaissance du territoire. Certains jouent le jeu, mais sont parfois éliminés par leur parti politique. Je suis, contrairement à M. Lambert, pour le maintien de la proportionnelle et pour le maintien de l'échelle régionale. Ce système n'est pas parfait mais répond à une exigence pour les députés qui veulent avoir une liaison avec les territoires, régions ou départements. En 2014, ce sera difficile pour les partis de gouvernement, sans compter le problème du taux de participation qui risque d'être faible : majorité ou opposition, nous avons intérêt à valoriser l'Europe.

**M. Philippe Martin.** En tant qu'ancien député européen, je constate que l'abstention vient aussi de la responsabilité de ceux qui sont élus. J'envoyais régulièrement des courriers à mes électeurs... La grande région est une bonne échelle de proximité, mais les Etats et notamment la France ne doivent pas utiliser ces élections européennes pour faire des listes « poubelles ». Il faut des parlementaires motivés qui cherchent à défendre les intérêts de la France ; c'est la responsabilité des partis politiques d'avoir de vrais députés de circonscription qui fassent le travail. Les électeurs s'intéresseront plus à ce que fait le Parlement européen.

**M. Bernard Deflesselles.** Je partage tout à fait l'avis de Jérôme Lambert, et suis tout à fait opposé au scrutin proportionnel, réceptacle de tous les battus du scrutin universel. La liste nationale n'a aucune vertu, mais la liste des grandes régions n'en a pas beaucoup plus. En quatorze ans de mandats, j'ai eu deux visites de parlementaires européens, et n'ai reçu aucune lettre. Nous élus ne connaissons pas les parlementaires européens, comment voulez-vous que les citoyens les connaissent ? Ce n'est pas comme ça que l'on va résorber le déficit démocratique de l'Europe. Une liste nationale serait par ailleurs la porte ouverte à tous les populismes, et j'ai été heurté par votre point de vue sur la « prime aux extrêmes » et le parallèle que vous établissez avec les élections de 2009. Il n'y a pas de solution idéale, mais il faudrait que les élus prennent en main les choses et soient plus présents sur le territoire. Il faudrait quand même que les parlements nationaux soient plus impliqués dans ce que fait le Parlement européen, quel que soit le travail, de qualité, qu'il accomplit.

**La présidente Danièle Auroi.** Je suis une ancienne eurodéputée qui a été élue sur une liste nationale. L'implication dépend des individus, pour ma part, je présentais mon travail, sous forme de courrier régulier, aux deux régions dont je m'occupais que sont la Région Rhône-Alpes et la région Auvergne.

Le mode de scrutin a peu d'influence comparé à la mobilisation des individus. Et je crains que si la montée des extrêmes continue en Europe, le choix d'un mode de scrutin interrégional ne sera pas suffisant pour empêcher la montée des extrémismes en 2014.

Le mode de scrutin franco-français tourne davantage autour de la question d'un mode de scrutin majoritaire ou non. Pour ma part, je suis davantage sensible au mode de scrutin allemand qui me semble à la fois plus complexe et plus représentatif.

Ce que je souhaitais mettre en évidence c'est que si un parti désignait un candidat à la Commission cela permettrait de mieux personnaliser les enjeux de la campagne.

**M<sup>me</sup> François Castex, députée européenne.** Le sentiment d'éloignement des eurodéputés de leur base électorale est lié au *ratio* de représentation, celui-ci a pour conséquence mécanique de les rendre moins proches de leurs électeurs. Il existe un déficit de notoriété évident des eurodéputés.

A ce titre, un mode de scrutin régional permet d'opérer un rapprochement des électeurs de leurs eurodéputés. Néanmoins ce déficit de notoriété n'est dû qu'en partie à la responsabilité des eurodéputés, la responsabilité est partagée. Combien de préfets oublient de convier les députés aux réunions qu'ils organisent ? Quand la presse quotidienne régionale consacre-t-elle un titre à un sujet européen ? Combien de chaînes de télévision, chaînes parlementaires incluses, invitent des eurodéputés pour qu'ils présentent les sujets de leurs compétences ?

Pour parvenir à une meilleure visibilité de notre travail il reste du chemin à faire, et ce n'est que par un travail collectif que l'action des eurodéputés pourra davantage être mise en valeur.

**La présidente Danièle Auroi.** En effet, un eurodéputé représente 800 000 habitants.

**M. Jérôme Lambert.** Actuellement 10 députés européens représentent 8 millions d'habitants qui ne sont pas connus par les citoyens.

**La présidente Danièle Auroi.** Le traité précise que la France est représentée au Parlement européen par 74 députés, c'est un fait. La représentation et la proximité avec les citoyens sont des éléments fondamentaux mais il ne faut pas oublier que le rôle d'un parlementaire consiste d'abord à voter des lois. Un parlementaire vote des lois au nom des citoyens, c'est la raison principale de son élection. Les directives européennes sont des lois, votées au Parlement européen, qui seront ensuite transposées dans les lois nationales.

Pour répondre, de manière provocatrice, à Bernard Deflesselles, pourquoi n'organisez-vous pas des élections primaires au sein des grands partis pour désigner les candidats que vous proposerez au vote aux élections européennes?

**M. Jérôme Lambert.** Si l'organisation d'une élection primaire pour désigner un candidat est une idée excellente, sa pertinence pour désigner 74 candidats reste à démontrer...

**M. Bernard Deflesselles.** Je ne reproche pas aux eurodéputés leur manque de proximité vis-à-vis des citoyens, celle-ci s'avère impossible. Si je prends l'exemple de ma région, il est difficile d'être identifié et en prise directe avec la population lorsque vous représentez 10 millions d'habitants. Le déficit démocratique auquel je ferais référence est davantage lié au fait que les députés européens ne portent pas suffisamment les projets européens. Le projet ITER, par exemple, est un projet qui mériterait d'être mieux connu, ou le projet Lyon-Turin.

**La présidente Danièle Auroi.** Il ne me semble pas que le projet ITER souffre d'un déficit de notoriété...

**M<sup>me</sup> Françoise Castex, députée européenne.** Le rôle des députés européens ne réside pas dans le fait de porter des projets mais dans le fait de voter des lois.

**M. Gilles Savary.** Je n'avais pas initialement prévu d'intervenir, mais ce débat me passionne. Je tiens à souligner que l'essentiel du déficit démocratique européen est davantage lié à nos comportements nationaux et à la manière dont on aborde la question européenne qu'à une question technique de scrutin national ou régional, uninominal ou proportionnel. Prenons l'exemple de Daniel Cohn-Bendit : ses succès électoraux sont la conséquence de son engagement, de sa foi, il a l'Europe chevillée au corps. Il fait des scores sur ce scrutin bien supérieur à l'étiage de son parti. C'est la qualité des hommes qui prime quel que soit leur engagement européen.

Les listes présentées aux élections européennes ne sont-elles pas synonymes d'exil, de reconnaissance ou de punition dans chaque parti?

Nous sommes confrontés à un problème d'origine interne et non pas externe. Ceux qui souhaitent détruire l'Europe sont déjà à la manœuvre et en campagne de fond. Notre classe politique nationale fait écran à notre classe politique européenne. Le déficit démocratique européen cessera lorsque notre comportement sera un comportement européen, lorsque notre démarche nationale consistera à parler et à vanter les sujets européens au lieu de réduire l'Europe à un bouc-émissaire confortable.

**M. Jérôme Lambert.** Le mode de scrutin n'est pas indifférent. J'ai été élu, en 1986, lors d'un scrutin à la proportionnelle. Pour connaître les deux systèmes, j'ai pu mesurer la différence. Il ne s'agit plus lors d'un vote au scrutin uninominal dans une circonscription de négocier sa place sur une liste au sein d'un parti, mais bien au sens littéral de « mouiller sa chemise sur le terrain ». C'est dès lors le travail personnel qui est récompensé.

**La présidente Danièle Auroi.** La forme du scrutin est un élément à prendre en compte mais ce n'est pas le plus déterminant.