

LE LIEN ELECTORAL AU PARLEMENT EUROPEEN

Strasbourg – 19 et 20 novembre 2009

Session 2 : La professionnalisation des élus au Parlement européen

Le mandat européen dans le cursus politique : l'exemple comparé des députés français et allemands de la sixième législature

Si la professionnalisation des membres du Parlement européen est aujourd'hui avérée, elle est relativement récente et ne semble pas forcément identique d'un pays à l'autre. Cette communication a pour objectif d'étudier la place du mandat européen dans la carrière des élites politiques françaises et allemandes.

Il est communément admis, dans les médias en tout cas, que les députés allemands, certes plus nombreux que les français (99 contre 72), sont beaucoup plus présents et efficaces. Leur influence tiendrait, au-delà du nombre, à leur concentration dans les quatre groupes principaux (PPE, socialistes, Verts et libéraux), à leur présence en séance plénière et en commission¹ et à la solidarité qu'ils manifestent entre eux, au-delà de leurs divergences politiques. A l'inverse les français, plus divisés, moins solidaires et moins présents, ne compteraient plus guère à Strasbourg ou à Bruxelles.

L'étude comparée des députés européens français et allemands de la sixième législature (2004-2009) permet de nuancer et de préciser le tableau. Ainsi en 2004, les députés français, compte tenu il est vrai du changement de mode de scrutin, se concentrent principalement, eux aussi, dans les quatre groupes dominants du Parlement (à 83 % contre 92 % pour les députés allemands)². Ils sont d'ailleurs plus nombreux que les allemands aussi bien au groupe socialiste (31 contre 23) qu'au groupe libéral (11 contre 7). En revanche le degré de professionnalisation et de spécialisation des députés européens allemands est beaucoup plus affirmé que celui des députés français. Ceux-ci effectuent en moyenne rarement plus d'un mandat tout en étant essentiellement préoccupés par leur carrière nationale alors que ceux là cumulent les mandats au Parlement européen et semblent s'être spécialisés dans une carrière européenne³.

¹ cf. le palmarès de Flavien Deltort, *Le Monde*, 23 avril 2009

² 87 %, contre 91 % pour les allemands, en 2009

³ cf. les hypothèses déjà formulées par Willy Beauvallet et Sébastien Michon : « Député européen (Sociologie du métier politique) » in Déloye (Yves) (dir.) *Dictionnaire des élections européennes*, Economica, 2004, p. 169

I – La durée du mandat gage de professionnalisation

Tout nouvel élu dans une assemblée doit faire son apprentissage. Ce n'est pas en quelques mois que l'on peut se familiariser avec les arcanes du Parlement européen et de l'Union. Un mandat de 5 ans ne semble pas suffisant pour acquérir et maîtriser les codes et les règles permettant d'être écouté et partant d'être efficace. De ce point de vue la durée du mandat est un gage de la professionnalisation des parlementaires européens. Or à cet égard les différences sont flagrantes entre députés allemands et députés français. Autant les premiers assurent généralement plusieurs mandats complets, autant les seconds ne sont souvent que des étoiles filantes.

A) L'ancienneté au Parlement européen

En 2004, le taux de renouvellement des députés français était de 52 % contre 37 % seulement en Allemagne. En 2009 l'écart s'est encore accentué : près de 63 % des députés français sortants (49 sur 78) ne siègent plus dans la nouvelle assemblée. En Allemagne, comme précédemment, le renouvellement est bien moindre avec 39 nouveaux députés (moins de 40 % donc) qui peuvent s'aguerrir aux côtés des 60 qui ont été réélus. Curieusement, en apparence, les députés allemands sont en moyenne plus jeunes que les députés français (50 ans contre 54 en 2004 – 51 ans contre 53 ans ½ en 2009). En effet en Allemagne, les nouveaux venus, certes moins nombreux, sont généralement jeunes (16 % de moins de 40 ans en 2004 – 2 % seulement en France) et remplacent des députés plus âgés. En France les arbitrages des partis en faveur d'anciens parlementaires ou d'anciens ministres, ne permettent pas un réel rajeunissement⁴.

Si l'on prend en compte les députés de la sixième législature qui ne siègent plus aujourd'hui, soit qu'ils ne se soient pas représentés, soit qu'ils n'aient pas été réélus, on s'aperçoit que les allemands sont restés en moyenne 13 ans au Parlement européen. Certes une douzaine (soit 30 %) n'y ont effectué qu'un mandat, mais plus de la moitié siégeaient depuis 15, 20, 25 et même 30 ans pour trois d'entre eux. A l'inverse les sortants français de 2009 (49 au total) n'ont passé en moyenne que 7 ans et demi à Strasbourg, neuf d'entre eux (20 %) n'y ayant même pas siégé 2 ans !... Encore s'agissait-il là de députés relativement chevronnés, car l'étude de l'ensemble des anciens parlementaires européens français (de 1979 à 2009, soit 395 élus) donne une présence moyenne encore plus faible : moins de 5 ans et demi !... Si 125 d'entre eux (plus de 30 %) ont accompli un seul mandat, 155 (près de 40 %) n'y ont même pas passé 5 ans, dont 15 % (de l'ensemble) un an ou moins. Dans ce cas de figure Jacques Chirac (un an en 1979-80), Pierre Mauroy (8 mois en 1979-80), François Hollande (5 mois en 1999), Dominique Voynet (moins d'un mois en 1991), Fabienne Keller (moins d'un mois en 2002) !...⁵

Aujourd'hui plus de 25 % des députés européens allemands siègent à Strasbourg sans interruption depuis au moins quinze ans, élus pour la plupart en 1994, voire en 1989 et même pour deux d'entre eux, dont Hans Gert Pöttering, en 1979. En France ils ne sont que 5 (7 %) dans ce cas.

Sans conteste les français s'attardent moins à Strasbourg que leurs collègues allemands, mais cela ne les empêche pas d'y revenir de temps à autre.

⁴ Ainsi la France a toujours envoyé quelques septuagénaires à Strasbourg. L'Allemagne jamais !

⁵ Trois députés français élus en juin 2009 n'ont même pas siégé du tout : Nora Berra et Brice Hortefeux (UMP) compte tenu de leurs fonctions gouvernementales et Jean-François Kahn (MODEM) démissionnaire pour permettre à la députée sortante Nathalie Griesbeck, 2^{ème} de liste et non élue, de retrouver son mandat.

B) La continuité des mandats

Les députés européens allemands effectuent généralement des mandats complets et quittent le Parlement européen pour ne pas y revenir. Tel n'est pas le cas des députés français pour qui le mandat européen est souvent une parenthèse vite refermée, mais qui peut redevenir une opportunité, en cas notamment de traversée du désert.

Ainsi 12 députés français de la sixième législature (soit 15 %) n'ont pas terminé leur mandat. Certains se sont retirés pour raisons personnelles (Jean-Louis Bourlanges et Paul Vergès) ; d'autres se sont effacés pour faire élire le suivant de liste (comme Michel Rocard en janvier 2009). Mais la plupart ont renoncé parce qu'ils avaient réalisé un objectif de carrière plus ambitieux, comme une mairie de grande ville (Adeline Hazan élue maire de Reims) un mandat parlementaire (Jean-Claude Fruteau, Pierre Moscovici et Marie-Line Reynaud élus à l'Assemblée Nationale ou Bernadette Bourzai et Robert Navarro élus au Sénat) ou un siège au Gouvernement (Roselyne Bachelot et Brice Hortefeux). Encore faut-il noter que la stabilité a été plus forte que dans les législatures précédentes. En effet sur les 395 anciens parlementaires français, 103, soit 26 %, sont entrés en cours de législature. Rien de tel donc chez les députés européens allemands qui, dans leur immense majorité, terminent toujours leurs mandats. Ainsi entre 2004 et 2009, si l'on met à part un député décédé, seuls 5 parlementaires (5 %) ont interrompu leur mandat pour rejoindre l'un le gouvernement fédéral, un autre le gouvernement de Rhénanie du Nord-Westphalie, un troisième le Parlement de Bavière et les deux derniers le Bundestag.

Les députés français sont donc beaucoup plus nombreux à interrompre leur mandat, mais cela ne les empêche pas, si une opportunité se présente, de retourner siéger à Strasbourg.

Ainsi 14 députés français de la sixième législature (soit 18 %) avaient déjà siégé au Parlement européen dans le passé. Comme Alain Lamassoure élu en 1989 alors qu'il siége à l'Assemblée Nationale et qui démissionne en 1993 pour entrer au Gouvernement puis retrouve un fauteuil à Strasbourg après l'alternance de 1997. Catherine Trautmann élue en 1989, après son échec aux législatives de 1988, quitte le Parlement européen pour entrer au gouvernement de Lionel Jospin ; battue aux élections de 2002, elle rebondit aux élections européennes de 2004. De même Pierre Moscovici, élu en 1994, interrompt son mandat en 1997, date de son élection au Palais Bourbon, puis le retrouve en 2004. Même Nicole Fontaine qui a passé près de 25 ans au Parlement européen, dont elle a été présidente de 1999 à 2002, a fait une brève infidélité à Strasbourg entre 2002 et 2004 pour occuper le poste de Ministre déléguée à l'industrie dans le gouvernement de Jean-Pierre Raffarin. Certains ont même connu deux interruptions comme Philippe de Villiers élu de 1994 à 1997, puis de juillet 1999 à décembre 1999, enfin depuis 2004 ou encore Marie-Noëlle Lienemann élue de 1984 à 1988, de 1997 à 2001 et de 2004 à 2009. Dominique Baudis élu en 2009 avait déjà siégé entre 1984 et 1988 et entre 1994 et 1997 !...

Rien de tout cela chez les députés allemands qui ne reviennent quasiment jamais au Parlement européen après l'avoir quitté (seuls deux des 99 députés de la sixième législature sont dans ce cas).

Naturellement une telle instabilité ne favorise pas l'investissement dans le mandat et partant la professionnalisation. Certes cette instabilité, typiquement française, a de multiples causes : les phénomènes de « vagues » électorales, liés à la faiblesse du système des partis ; le poids des petites formations (CPNT, extrême gauche, MPF, radicaux...) triomphantes une fois, disparues ou presque cinq après ; le poids des personnalités et des courants dans la composition des listes ; le changement de mode de scrutin en 2004 qui a provoqué une

redistribution des cartes au profit des grands partis... En Allemagne le système des partis est plus stable et les marchandages pour l'élaboration des listes moins nombreux. Mais il est manifeste que la classe politique et les partis français ont toujours considéré le mandat européen comme un mandat annexe.

II – Mandat principal ou mandat secondaire ?

Non seulement les députés français ne restent jamais bien longtemps au Parlement européen, mais ils semblent beaucoup plus absorbés par leur carrière nationale. Les députés allemands en revanche donnent l'impression de s'être totalement spécialisés dans leur mandat européen. Il est alors permis de se demander si en France le Parlement de Strasbourg n'est pas là principalement pour gérer les aléas de carrière.

A) La spécialisation dans le mandat

Tout semble opposer des députés allemands spécialisés et investis dans leur mandat à des députés français dont le tropisme national est manifeste. En témoigne le cumul avec un ou plusieurs mandats électifs nationaux. En Allemagne seuls 15 % des députés de la sixième législature étaient en situation de cumul, pour un seul mandat, généralement de conseiller municipal. En France 70 % des parlementaires européens élus ou réélus en 2004 étaient dans cette situation (dont 16 % en cumul renforcé). Peut-on se consacrer pleinement à son mandat européen lorsqu'on exerce parallèlement une fonction exécutive locale absorbante ? Il est permis d'en douter, or pourtant cette situation est assez fréquente : ainsi Philippe de Villiers, Président du conseil général de Vendée, Christophe Béchu, Président du conseil général du Maine-et-Loire, Paul Vergès, Président du conseil régional de la Réunion ou encore Jacky Hénin, maire de Calais ou même Ambroise Guellec, vice président du conseil régional de Bretagne et maire de sa commune !...

Certes une demi douzaine de députés ont abandonné ou perdu un mandat national pendant la législature, mais autant ou presque en ont gagné un autre. Et surtout très nombreux sont ceux qui ont essayé : ainsi 5 députés européens français ont abandonné l'assemblée de Strasbourg après avoir conquis un mandat parlementaire en France, mais 21 autres ont également tenté leur chance, sans succès !

A défaut de cumuler les mandats les députés français sont généralement très impliqués dans la vie de leur formation politique. Près de 70 % d'entre eux siègent dans les instances nationales restreintes de leur parti. Tout l'état-major du MPF ou du FN siégeait à Strasbourg. Mais ils pouvaient côtoyer une bonne partie du secrétariat national du PS (Vincent Peillon, Harlem Désir, Kader Arif, Henri Weber, Benoît Hamon, André Laignel, Pierre Moscovici, Adeline Hazan...) ou du comité exécutif du MODEM (Mireille de Sarnez, Nathalie Griesbeck...). Naturellement la disponibilité pour le mandat européen de ces élus est relativement limitée, d'autant qu'ils disposent presque tous d'un autre mandat électif. A l'inverse les députés européens allemands exercent plus rarement (moins de 30 %) des responsabilités nationales dans leur parti.

Ce qui atteste aussi de la professionnalisation des députés européens allemands, au-delà de leur investissement presque exclusif dans leur mandat, c'est leur familiarité souvent très ancienne avec l'Union Européenne. Un quart d'entre eux au moins étaient spécialisés dans les questions européennes avant leur entrée au Parlement européen. Certains présidaient des organisations de jeunes au niveau européen, d'autres avaient la responsabilité des affaires européennes dans leur parti, d'autres encore avaient travaillé pour des groupes de pression ou des fondations spécialisées sur l'Europe, voire pour le Parlement (directement comme

fonctionnaire ou indirectement comme assistant parlementaire)... Une étude plus approfondie devrait certainement permettre de montrer que leur bagage européen n'a pas été étranger à leur désignation sur la liste de leur parti. Quelques exemples sont assez significatifs : ainsi Karin Jöns, d'abord conseillère aux affaires européennes à la chancellerie du land de Rhénanie du Nord- Westphalie (1986-1987), prend ensuite la direction du bureau de liaison du land de Brême auprès de l'Union à Bruxelles jusqu'en 1994, date à laquelle elle est élue députée du SPD. De même Jo Leinen (SPD) président de la commission des affaires constitutionnelles pendant la 6^{ème} législature, député européen depuis 1999, a d'abord été secrétaire des jeunes du SPD pour les affaires européennes dans les années 70, puis pendant cinq ans (1979-1984) vice-président du bureau européen de l'environnement à Bruxelles. Pendant 14 ans (1985-1999) membre du Landtag de Sarre, il en présidera la commission des affaires européennes après avoir été pendant près de 10 ans Ministre de l'environnement. Il est membre du Comité des régions entre 1995 et 1999 et président l'Union des fédéralistes européens depuis 1997. Compte tenu de telles compétences, il n'est pas étonnant de le voir présider aujourd'hui la commission de l'environnement. Bernt Posselt (CDU-CSU), d'abord journaliste indépendant, a été correspondant pour les questions européennes de plusieurs journaux et hebdomadaires. En 1975, à moins de 20 ans, il fonde le mouvement de jeunesse de l'Union paneuropéenne d'Allemagne, qu'il présidera jusqu'en 1990, tout en siégeant au comité directeur de l'Union paneuropéenne internationale. C'est donc tout logiquement qu'il accède au Parlement européen en 1994, élu sur la liste de la CSU.

On ne trouve guère de trajectoires comparables chez les élus européens français. Les mécanismes de l'éligibilité dans les partis politiques favorisent souvent les élus confirmés ou les hommes d'appareil en attente de places.

B) Le tropisme national

Députés européens allemands et français n'ont assurément pas le même profil. En Allemagne il semble y avoir une frontière entre la vie politique nationale et la carrière au Parlement européen. En France les hommes politiques passent de l'une à l'autre en fonction des opportunités du calendrier électoral. Ainsi la délégation allemande au Parlement de Strasbourg entre 2004 et 2009 ne comptait aucun ancien ministre du gouvernement fédéral et seulement deux anciens ministres de gouvernements régionaux. La délégation française rassemblait elle 13 anciens ministres. De même les anciens parlementaires étaient beaucoup plus nombreux dans les rangs français (28 %) que dans les rangs allemands (11 %). D'où les parcours chaotiques des députés européens français presque toujours fonction des échéances nationales. Ainsi Pierre Moscovici (PS), alors trésorier national du PS, échoue aux élections législatives de 1993. Les européennes de 1994 constituent une session de rattrapage qui ne dure que trois ans. En effet en 1997, après la dissolution, Pierre Moscovici entre à l'Assemblée Nationale puis au gouvernement comme ministre délégué aux affaires européennes. Battu aux législatives en 2002, un an après avoir échoué aux élections municipales à Montbéliard, il rebondit comme député européen en 2004. Mais une fois encore il interrompt son mandat, en 2007, après avoir retrouvé son siège à l'Assemblée Nationale. Le parcours de Marie-Noëlle Lienemann est encore plus tortueux : élue à Strasbourg en 1984, elle quitte le Parlement européen en 1988 après avoir été élue députée de l'Essonne. Battue en 1993, elle figure l'année suivante sur la liste du PS aux élections européennes, mais n'est pas élue. Son tour ne vient qu'en 1997 après la démission de Pierre Moscovici. A nouveau candidate en 1999 elle est élue cette fois ci directement et siège jusqu'en mars 2001 date à laquelle elle est appelée au gouvernement. N'ayant pas retrouvé de mandat parlementaire en 2002, elle réintègre le Parlement européen en 2004. A ce jour (n'ayant pas été reconduite en juin 2009) elle a donc siégé 13 ans à Strasbourg, en trois périodes différentes, correspondant à 4 législatures !... A droite Dominique Baudis n'est pas en reste. Elu au Parlement européen en juin 2009, il retrouve un siège qu'il avait déjà occupé de 1984 à 1988 (mandat interrompu par

son élection à l'Assemblée Nationale) puis de 1994 (il conduisait la liste UDF-RPR) à 1997, ayant alors préféré une nouvelle fois le Palais Bourbon !

Les partis politiques français se sont toujours servis du mandat européen comme variable d'ajustement des carrières nationales. De ce point de vue les usages de ce mandat sont multiples.

Comme nous l'avons dit précédemment le Parlement européen a toujours servi de « rebond » pour les élus privés d'un mandat parlementaire national. Siéger à Strasbourg permettait de rester dans le jeu politique et de vivre de la politique dans l'attente de jours meilleurs. On s'en était aperçu dès les élections de 1984 où les battus de 1981, à l'UDF comme au RPR, s'étaient pressés au portillon du Parlement européen (parmi eux, Pierre Bernard-Reymond, Jean-François Deniau, Alain Juppé, Gérard Longuet, Jean-François Mancel, Philippe Malaud, Jean-Claude Pasty, André Rossi, etc...). Les élections suivantes n'ont fait que confirmer cette tendance.

Certaines personnalités politiques ont parfois considéré que le Parlement européen pouvait être l'antichambre de la retraite politique. Ainsi dans la sixième législature une petite dizaine de députés semblent avoir terminé leur carrière à Strasbourg. Parmi eux l'ancien Premier Ministre Michel Rocard ou les anciens ministres Jacques Toubon, André Laignel, Ambroise Guellec et Margie Sudre.

Le mandat européen permet aussi au pouvoir politique (généralement au Président de la République) de se séparer plus ou moins élégamment d'un ministre qui n'est plus en cour. C'est le mandat « sanction », comme pour Rachida Dati, ancienne Garde des Sceaux, en juin 2009.

Sanction, mais parfois aussi récompense comme pour Gaston Franco (UMP) en juin 2009. Celui-ci, 65 ans, ancien député des Alpes Maritimes (de 1993 à 1997), siégeait au conseil général de son département depuis 1985, élu du canton de Saint Martin-Vésubie dont il est aussi maire du chef-lieu. A l'automne 2008 Christian Estrosi, élu maire de Nice, doit abandonner la présidence du conseil général. Le successeur est tout trouvé en la personne d'Eric Ciotti, député des Alpes-Maritimes et proche de Christian Estrosi, dont il est le premier adjoint à Nice. Seul problème, Eric Ciotti ne siège pas au conseil général ayant été battu en mars 2008. Gaston Franco est donc prié de démissionner pour faire élire le prétendant au fauteuil présidentiel. En échange et pour le remercier il est nommé pour un an conseiller spécial auprès de Christian Estrosi à la mairie de Nice, puis propulsé en bon rang sur la liste européenne de l'UMP dans la région Sud-Est, ce qui lui vaut donc de siéger au Parlement de Strasbourg !

L'étude du profil et de la carrière des parlementaires européens français de la sixième législature permet d'esquisser une typologie.

Le « professionnel de l'Europe » (une trentaine d'élus, soit 40 %) est un élu confirmé au Parlement européen, sans véritable mandat national. Il exerce parfois de hautes responsabilités dans son parti, mais ne semble pas (encore ?) avoir de véritables ambitions nationales.

Le « professionnel de la vie politique nationale » (une trentaine d'élus également) siège au Parlement européen faute de mieux ou dans l'attente de mieux. Très souvent ancien ministre ou ancien parlementaire, il aspire à le redevenir. Il n'a aucune ambition de carrière européenne, mais souvent n'en est pas à sa première aventure strasbourgeoise.

Le « professionnel de la vie politique nationale en pré-retraite » (10 %) sexagénaire ou septuagénaire, ancien ministre, voire ancien Premier Ministre, il achève sa carrière au Parlement européen. C'est parfois aussi un militant, blanchi sous le harnais, qui a obtenu son bâton de maréchal. Tous ces élus ont été écartés en 2009.

« L'amateur » (10 %) : sans véritable bagage ni expérience politique, il a été choisi pour son CV ou sa notoriété (de journaliste -Jean-Marie Cavada-, de sportif -Ari Vatanen-, de militaire -le Général Morillon- ...) ou encore son pedigree familial (les « épouses de... », comme Janelly Fourtou ou Marie-Hélène Descamps). A l'exception de Jean-Marie Cavada, ils n'ont pas été réinvestis en 2009.

En Allemagne, nous l'avons montré, les députés européens sont quasiment tous des « professionnels de l'Europe ».

Le mandat européen ne jouit pas de la même considération en France et en Allemagne. Autant dans ce pays il a permis l'émergence d'élites spécialisées ; autant en France il a toujours été considéré comme un mandat de deuxième ordre, traité parfois avec un certain mépris. En témoigne la pratique du « tourniquet » (chaque élu siège un an puis démissionne pour laisser place au suivant de liste) instaurée par les députés gaullistes en 1979, mais pratiquée aussi par les élus verts en 1989. En témoignent aussi les députés élus qui démissionnent avant même d'avoir siégé, comme Brice Hortefeux en 2009. En témoigne encore la présence de « pré-retraités » ou « d'amateurs » qui ne vont pas forcément s'investir dans leur mandat.

Alors que les parlementaires allemands sont devenus des professionnels de l'Europe, les députés européens français ont toujours semblé plus préoccupés de leur carrière nationale que de leur mandat européen⁶.

Etienne CRIQUI

⁶ Il est ainsi éclairant de constater, à l'automne 2009, que plusieurs députés européens (ré)élus en juin sont déjà en campagne pour les élections régionales de 2010 (Christophe Béchu dans les Pays de Loire ; Françoise Grossetête en Rhône-Alpes...), voire pour les élections municipales de 2014 (Rachida Dati à Paris).