

Elections européennes : comment accroître la participation et politiser les enjeux du vote

LA DEMOCRATIE EUROPEENNE ET LE CYCLE ELECTORAL 2014 (II)

Par Etienne Rosée*

Le 4 mars 2015

Le 1er novembre 2014, la nouvelle Commission européenne est entrée en fonction, clôturant ainsi le cycle ouvert avec les élections européennes le 25 mai précédent. Pour cette consultation, le slogan du Parlement avait été « Cette fois, c'est différent ! ». Cette élection a en effet apporté un changement majeur avec l'établissement d'un lien direct entre l'élection du Parlement et celle du Président de la Commission européenne. Néanmoins, les élections européennes restent un scrutin négligé dans la plupart des États-membres, notamment en France.

Cette négligence, reflétée par les taux d'abstention massifs, est dangereuse. Elle donne des arguments à ceux qui doutent de la légitimité des institutions européennes, au moment où leur caractère politique s'affirme pourtant de plus en plus. En Europe, elle favorise les europhobes ; en France, le Front national. Parmi les facteurs susceptibles d'expliquer l'éloignement des électeurs, on s'attachera ici aux causes politiques et institutionnelles, ainsi qu'à l'examen du traitement médiatique du scrutin.

Pour remédier à cet état de fait, il faut rendre le pouvoir aux citoyens :

- en établissant un système électoral qui crée un lien direct entre les élus et les électeurs,*
- en renforçant la visibilité de l'élection, notamment à travers une meilleure couverture médiatique,*
- en parachevant la politisation de la Commission, comme suite logique de l'élection de son Président par le Parlement européen.*

* Etienne Rosée est un pseudonyme.

C'est autour de ces trois axes que sont déclinées les propositions suivantes de cette note (cinquième partie) :

- 1) Organisation de primaires au PSE pour la désignation du / de la candidat(e) à la présidence de la Commission*
- 2) Changer le cadre juridique de la couverture médiatique nationale des élections européennes*
- 3) Mode de scrutin : combiner proportionnelle nationale et ancrage local*

1 - L'ELECTION DES DEPUTES EUROPEENS : UN SCRUTIN NEGLIGE POLITIQUEMENT

En Europe, le taux de participation aux élections européennes de 2014 avec 42,5 % en moyenne (après 43 % en 2009) marque un début de stabilisation dans une tendance baissière de long terme¹. De 62 % en 1979, il est passé sous les 50 % en 1999 pour atteindre 43 % en 2009.

La moyenne recouvre cependant de grandes disparités géographiques : la participation la plus faible est en Slovaquie (13 %) et les plus élevées en Belgique (90 %) et au Luxembourg (85 %), deux pays où le vote est obligatoire (et des sanctions financières prévues en cas de non participation). Cinq Etats membres ont des taux de participation entre 50 % et 60 %², et six entre 40 % et 50 %³. Tous les autres ont un taux de participation en-dessous de 40 %, à l'exception de Malte, dont les 75 % de participation représentent un record pour un vote non-obligatoire. Les plus fortes progressions entre les scrutins de 2009 et 2014 en termes de participation ont été enregistrées en Allemagne (de 43 % à 48 %), en Suède (de 45 % à 51 %) et en Grèce, où le vote est obligatoire mais sans sanction en cas de non participation (de 53 % à 60 %).

Les Etats-membres dans lesquels la participation est la plus forte (plus de 50 %) – en dehors des pays où le vote est obligatoire – appliquent dans l'ensemble le mode de scrutin du vote préférentiel ou du vote unique transférable⁴, des systèmes où il existe un lien fort entre élus et électeurs. On peut aussi noter que parmi les candidats au poste de Président de la Commission se trouvaient deux Allemands et un Grec, originaires de pays où la participation a fortement augmenté.

En France, la dispersion des voix combinée avec l'abstention a eu un effet dévastateur sur le résultat des élections européennes en favorisant le Front national. En l'occurrence, alors qu'aux présidentielles de 2012, le Front national a réuni 17,9 % des voix avec une participation de 79,5 %, soit 14,2 % du corps électoral, il obtient 24,9 % aux européennes de 2014 grâce à une participation de 42,5 %, soit seulement 10,6 % du corps électoral.

¹ <http://www.europarl.europa.eu/elections2014-results/fr/turnout.html>

² Danemark, Irlande, Italie, Grèce, Suède. En Grèce, le vote est obligatoire.

³ Allemagne, France, Espagne, Autriche, Lituanie, Chypre. À Chypre, le vote est obligatoire mais sans sanction.

⁴ Voir Annexe 1 de cette note

Au Parlement européen, la sur-représentation du Front national (32,5 % des députés français) entraîne une perte d'influence significative des partis français au sein des groupes politiques européens. Cette perte d'influence peut dans l'immédiat se mesurer au nombre réduit de présidences de commission parlementaire⁵ qui reviennent à des Français (deux seulement contre cinq à des Allemands, quatre à des Polonais et trois à des Italiens ou à des Britanniques). A plus long-terme, c'est la capacité des députés français à préparer des rapports ou à les amender qui est affaiblie, avec une présence relative peu importante de ceux-ci au sein des délégations PPE, ALDE et S&D (Tableau 1, qui représente l'état des forces en présence au Parlement au moment de son assemblée constitutive, c'est à dire telle qu'elle est dans sa première expression, après l'élection). Enfin, il n'y a aucun coordinateur⁶ français ni au PPE ni au S&D. Le Front national lui-même n'a pas de poids politique, n'ayant pas pu former de groupe⁷.

Tableau 1
Résultat en France: nombre de députés par partis lors de la constitutive

Groupes	PPE	S&D	ADLE	Verts	CRE	GUE	ELDD	NI	total
Partis	UMP	PS/PRG	UDI-Modem	EELV	-	FG/PC	FN-diss	FN	-
2009-2014	29	14	6	14	0	5	1	3	72
2014-2009	20	13	7	6	0	4	1	23	74
2009-2014	40,3 %	19,4 %	8,3 %	19,4 %	0,0 %	6,9 %	1,4 %	4,2 %	100 %
2014-2009	27,0 %	17,6 %	9,5 %	8,1 %	0,0 %	5,4 %	1,4 %	31,1 %	100 %
différence	-13,3 %	-1,9 %	1,1 %	-11,3 %	0,0 %	-1,5 %	0,0 %	26,9 %	

PPE : Parti Populaire Européen (membre français : UMP)

S&D : Alliance des Socialistes et Démocrates (membre français : PS et PRG)

ADLE : Alliance des démocrates et des libéraux européens (membre français : Modem/UDI)

Verts : écologistes (membre français Europe-Ecologie)

CRE : Conservateurs et Réformistes européens (pas de membre français)

Les causes politiques du résultat des élections européennes en France sont nombreuses. Parmi les éléments structurels qui peuvent les expliquer, cette note s'intéresse au positionnement des partis politiques français à l'égard de l'Union européenne.

⁵ Un accord informel attribue les présidences de commissions parlementaires à la proportionnelle des groupes et des nationalités, le groupe ELDD en est néanmoins écarté ainsi que l'ont été deux candidats allemands (Alternative für Deutschland) du groupe CRE à cause de leur position anti-euro. Il ne s'agit donc pas de souhaiter que le FN puisse constituer un groupe mais de souligner l'affaiblissement des autres partis au sein de leur famille politique

⁶ Les coordinateurs sont les députés désignés par chaque groupe politique pour organiser le travail au sein des commissions parlementaires. Notamment, ils attribuent les rapports aux députés au sein de leur groupe.

⁷ Pour créer un groupe au Parlement européen, il faut réunir 25 députés issus de 7 États-membres.

Le Front national a un positionnement simpliste et clair. En usant et abusant d'un vocabulaire de gauche pour dénoncer la crise et ses effets⁸, il habille sa xénophobie d'une critique de la mondialisation, de la « technocratie » européenne et de l'euro. C'est le seul parti qui porte un « non » clair à l'Europe⁹. En outre, la proportionnelle appliquée aux élections européennes lui permet d'être largement représenté.

Les autres partis sont divisés sur la question européenne – à l'exception peut-être des centristes pro-européens. Le clivage entre ceux qui prônent d'autres politiques dans le cadre européen et ceux qui veulent simplement ignorer ce cadre est particulièrement fort au PS (héritage du référendum constitutionnel de 2005), qui a de ce point de vue présenté une tentative de synthèse peu convaincante entre pro-européens et souverainistes lors de la campagne de 2014 en réclamant une "réorientation du projet européen". Mais il n'épargne pas non plus l'UMP, les Verts, ou encore le Front de gauche, très "euro-critique" dans son discours mais qui se refuse à franchir le rubicon de l'appel à la sortie de l'euro. Cela n'incite aucun des partis à prendre une position forte et rassembleuse sur le sujet européen, et les amène plutôt à se cantonner à des postures défensives. Les partis politiques français n'ont en effet jamais réussi à trouver le positionnement adéquat qui leur éviterait un débat manichéen "pour ou contre l'Europe", et leur permettrait donc de critiquer certaines de ses politiques sans remettre pour autant en cause tout l'édifice de la construction européenne. Cet exercice est particulièrement délicat pour les socialistes puisque, au cours de leur histoire, les pays de l'Union européenne ont été majoritairement dirigés par des gouvernements de droite : comment défendre la construction européenne tout en critiquant les politiques de droite, majoritaires en Europe ?

Cette difficulté se retrouve cependant dans tout le spectre politique : les partis de droite font porter les critiques sur les politiques d'immigration et de contrôle aux frontières, les partis de gauche sur les enjeux économiques. Tous se retrouvent pour dénoncer la « technocratie » – notamment parce que la Commission Barroso a elle-même dissimulé la nature politique de ses choix, en justifiant par des nécessités techniques ou juridiques aussi bien ses initiatives de libéralisation que ses refus d'initiative en matière de réglementation sociale et de promotion de la solidarité.

La conséquence de ce positionnement des partis de gouvernement français est qu'ils ne défendent pas clairement ce qui fait pourtant partie des acquis et des avantages de l'intégration européenne, bien qu'on puisse considérer qu'ils restent à améliorer : la libre circulation des personnes, les actions de solidarité financière en faveur des régions, l'euro, etc. Par ailleurs, ils limitent leur discours européen à quelques sujets pour mieux inscrire leur position sur l'échiquier politique national. Ce faisant, ils rendent l'offre politique contestataire beaucoup plus attractive, particulièrement en période de repli sur soi identitaire.

⁸ Par exemple dans sa dénonciation de la directive sur le détachement des travailleurs. Cette directive est critiquée par la gauche, notamment pour ses abus et les risques de dumping social qui lui sont liés. Le FN prétend aussi lutter contre cette « bombe à fragmentation sociale » (Marine Le Pen) mais par ailleurs promeut le fait que la base du fait que « le droit au travail – et non le droit du travail – est la seule clé de la croissance » (Joëlle Mélin, députée européenne FN -25 novembre 2014- Parlement européen-débat « Emploi et aspects sociaux dans la stratégie Europe 2020 »).

⁹ Cependant, Marine Le Pen habille de plus en plus son opposition de propositions en mesure de présenter le Front national comme un parti en situation de gouverner (par exemple en proposant désormais un référendum sur la sortie de l'euro plutôt qu'une sortie sèche de l'euro), et de faire alliance, de fait, avec la droite de l'UMP.

2 - UNE NEGLIGENCE EGALEMENT INSTITUTIONNELLE

Les causes institutionnelles de la négligence envers le scrutin européen en France relèvent à la fois du mode de scrutin retenu et de l'attitude des institutions nationales à l'égard des institutions européennes.

UN MODE DE SCRUTIN MAL CONÇU POUR LES ELECTIONS EUROPEENNES

La loi électorale en France institue le scrutin proportionnel au sein de très grandes circonscriptions régionales *ad hoc*¹⁰, dessinées pour les seules élections européennes, et destinées – en principe – à favoriser une plus grande proximité entre candidats et électeurs – une équation qui reste à prouver. En effet, quand on discute de politique européenne en famille, au café, ou sur les marchés, rares sont les citoyens qui connaissent leurs députés européens. Parfois, la tête de liste d'une de ces « méga-régions » est identifiée ; les autres élus de la liste le sont beaucoup plus rarement. Les circonscriptions européennes sont trop grandes pour que la dizaine d'élus qui la représentent soit connue des électeurs ou les enjeux du scrutin mieux identifiés grâce à cette « proximité ».

Par ailleurs, la conjugaison du scrutin proportionnel et des méga-circonscriptions régionales a deux effets délétères : la proportionnalité de la représentation au niveau national est réduite au détriment des petites listes ; et le choix de l'échelon régional incite à la multiplication des listes et à la dispersion des voix. Ainsi, les élections de 2014 ont vu un record de listes à vocation particulariste (régionale ou thématique), dont certaines totalement fantaisistes. Entre 19 et 25 listes étaient en course dans chacune des circonscriptions régionales, et jusqu'à 31 en Île de France. Par comparaison, en Italie, il n'y avait que onze ou douze listes par circonscription, car le résultat est calculé pour chaque parti à l'échelon national et ce n'est que dans un second temps, et en tenant compte la participation et des résultats de chaque région, que le nombre total des députés est finalement attribué pour chaque région. Il s'agit donc d'un scrutin d'abord national, puisque la répartition régionale est opérée à partir des résultats nationaux.

En France, la multiplication des listes est probablement aussi une réponse à la mainmise des partis – et de leur appareil – sur l'élaboration des listes. Le système proportionnel tel que mis en œuvre en France renforce en effet le contrôle des appareils des partis politiques dans les processus de désignation des candidats. Le cas de la liste « Nouvelle donne » constituée par des transfuges du PS et des Verts est de ce point de vue exemplaire. Tout ceci contribue à obscurcir davantage les enjeux du scrutin pour les électeurs.

UNE DEFIANCE DE LA PART DES INSTITUTIONS POLITIQUES NATIONALES

Au-delà du mode de scrutin, l'attitude des institutions françaises vis-à-vis du niveau supranational que représente l'Union européenne est traditionnellement réservée. Du côté de l'exécutif, le

¹⁰ Les élections européennes se déroulent dans la très grande majorité des Etats membres de l'Union Européenne dans le cadre d'une circonscription unique (nationale). Seuls 4 Etats-Membres ont des circonscriptions régionales : la France (8), l'Italie (5), la Pologne (13), et le Royaume-Uni (12).

gouvernement (quelque soit sa couleur politique) privilégie la méthode inter-gouvernementale – donc sa propre représentation au sein du Conseil européen - et il tend à minimiser le rôle des institutions européennes, et particulièrement celui du Parlement européen. Les déclarations stigmatisant « les bureaucrates de Bruxelles » qui échappent plus ou moins régulièrement à certains ministres (voire à des Premiers ministres) de gauche ou de droite contribuent à délégitimer la Commission européenne, et indirectement le Parlement qui l'a adoubée. Il peut y avoir un désaccord avec des propositions ou recommandations de la Commission, mais la réduire à des « bureaucrates » revient à un procès en légitimité de ses recommandations alors qu'elles ne font souvent qu'appliquer des décisions ou des législations adoptées dans un processus démocratique par le Conseil (donc les Etats-membres) et le Parlement.

Une partie de la représentation nationale répercute également cette défiance vis-à-vis de l'échelon européen dans des discours défendant la souveraineté nationale contre « l'Europe ». Plus structurellement, l'Assemblée nationale vient de refuser la transformation de la Commission des Affaires européennes en commission permanente¹¹, ce qui lui aurait conféré des pouvoirs accrus permettant une montée en puissance de la dimension européenne dans le travail de l'Assemblée nationale, et vraisemblablement une meilleure appropriation des enjeux européens. Par comparaison, en Allemagne, le Bundestag est associé aux prises de position du gouvernement au travers de l'organisation de débats avant certains sommets européens.

3 - LE TRAITEMENT MEDIATIQUE CONFORTE LE DESINTERET POUR L'EUROPE

La faiblesse de la presse écrite et audiovisuelle sur les questions européennes entre en contradiction avec sa mission d'information des citoyens et électeurs français. Certes, ici ou là, des initiatives ont été prises pendant la campagne 2014 pour donner un éclairage sur l'Europe, mais cela s'est fait surtout sous la forme de reportages visant à faire découvrir la situation politique nationale et la vie culturelle de nos voisins : il était rare de trouver une explication sur les enjeux des élections à venir, qu'il s'agisse d'orientations de politique économique, sociale, culturelle ou d'immigration¹².

Alors même qu'à Bruxelles, les partis politiques européens s'organisaient pour désigner les prétendants à la direction de la Commission européenne, peu était dit en France sur cet enjeu du scrutin. L'exemple le plus désolant a été donné par France 2, qui a accepté le refus de M. Le Pen de débattre avec le candidat du PSE, Martin Schulz, au motif qu'il était étranger et que l'élection était française. France 2 a ensuite refusé de diffuser le débat qui opposait les cinq candidats au poste de Président de la Commission au motif officiel qu'il fallait aider les chaînes spécialisées et ne pas leur

¹¹ La Constitution limite à huit le nombre de commissions permanentes par chambre. Il faut donc en fusionner deux ou en supprimer une pour pouvoir créer une commission permanente des Affaires européennes.

¹² Des observateurs avisés ont noté une évolution positive par rapport à 2009, avec une couverture un peu plus large et une certaine ouverture à des personnalités européennes. Mais cette amélioration reste très insuffisante. Voir Association des journalistes européens : « Quel traitement des élections européennes dans la presse quotidienne française ? » - <http://www.aej.org>

voler d'audience. Malgré une mobilisation citoyenne¹³, la principale chaîne de télévision publique a maintenu sa position.

Il semble que la crainte d'une audience insuffisante à une heure de grande écoute l'ait emporté sur la nécessité d'informer. En d'autres occasions, le service public s'était pourtant engagé pour relayer la vie démocratique du pays en participant activement à la diffusion des débats des primaires du Parti socialiste, puis de ceux de la compétition pour la présidence de l'UMP. Le rapport du CSA sur l'élection au Parlement européen¹⁴ confirme ce constat, et regrette par ailleurs la mauvaise couverture de ces élections par les chaînes commerciales (Tf1, M6 et Canal+). Ce problème n'est pas nouveau et a déjà été analysé par Terra Nova¹⁵.

Par ailleurs, l'angle choisi pour informer est essentiellement national. La revue de la presse au lendemain de l'élection est révélatrice : la quasi-totalité des titres de la presse quotidienne portaient sur le résultat du Front national en France. A fortiori, on ne commentait pas les conséquences qu'aurait ce scrutin européen sur les futures orientations des politiques européennes et encore moins sur la désignation du Président de la Commission. Au contraire, la plupart des analyses généralisaient à toute l'Europe le résultat français (défaite de la gauche, victoire des partis europhobes, maintien de la droite populaire).

Tableau 2
Résultat au niveau Européen: nombre de députés par groupes lors de la constitutive.

Groupes*	PPE	S&D	ADLE	Verts	CRE	GUE	ELDD	NI	Total
Partis français	UMP	PS/PR G	UDI/ Modem	EELV	-	FG/PC	FN - diss	FN	-
2009-2014 (nombre de sièges)	274	195	85	58	56	35	33	30	766
2014-2009 (nombre de sièges)	221	191	67	50	70	52	48	52	751
2009-2014 (%)	35,8 %	25,5 %	11,1 %	7,6 %	7,3 %	4,6 %	4,3 %	3,9 %	100,0 %
2014-2009 (%)	29,4 %	25,4 %	8,9 %	6,7 %	9,3 %	6,9 %	6,4 %	6,9 %	100,0 %

Or, à l'échelle européenne, l'extrême droite progresse mais reste extrêmement minoritaire et divisée, comme l'indique le Tableau 2. Malgré leur progression dans leurs pays respectifs, la création d'un groupe au Parlement européen s'est en effet avérée très difficile pour le UKIP, et impossible pour le Front national, butant contre la gageure de trouver des partenaires dans d'autres pays. Le groupe

¹³ Pétition « Plus d'Europe à la télé » : <http://www.tnova.fr/note/remise-des-12-000-signatures-de-la-p-tition-plus-d-europe-la-t-l-france-t-l-visions>

¹⁴ <http://www.csa.fr/Etudes-et-publications/Les-autres-rapports/Rapport-sur-l-election-des-representants-au-Parlement-europeen-des-24-et-25-mai-2014>

¹⁵ Arthur Colin, « Débat politique européen : Quel espace dans les medias français ? », *Terra Nova*, avril 2013.

Socialiste et Démocrate (S&D) a gardé le même poids relatif. Ce sont surtout trois formations qui ont perdu des députés : le PPE (Parti Populaire Européen), bien qu'il reste de loin en tête ; et dans une moindre mesure, les libéraux de l'ADLE (Alliance des Démocrates et des Libéraux Européens), puis les Verts. Les bénéficiaires de leur recul sont les groupes des CRE (Conservateurs et Réformistes Européens¹⁶) et de la GUE (Gauche Unie Européenne).

En France, il a fallu attendre les péripéties de la composition des groupes parlementaires, qui a vu le Front national échouer à nouer des alliances, pour que le grand public se voie enfin expliquer les règles du fonctionnement du Parlement européen, et réalise – peut-être – que la dispersion des voix au niveau national entraîne une absence d'influence dans le jeu européen.

4 - POURTANT LA NATURE POLITIQUE DES ENJEUX EUROPEENS S'AFFIRME ELECTION APRES ELECTION

LES CANDIDATS A LA PRESIDENCE DE LA COMMISSION ONT INCARNE DES OPTIONS POLITIQUES ALTERNATIVES

Pour la première fois, le choix du Président de la Commission européenne a procédé directement du vote des électeurs¹⁷. Chaque parti européen (sauf les partis eurosceptiques) a procédé à une sélection interne, et le plus souvent à un vote, pour choisir une tête de liste et une orientation plutôt qu'une autre. Au PPE (Parti populaire), Jean-Claude Juncker était opposé à Michel Barnier. À l'ALDE (Alliance des Libéraux et Démocrates Européens), Olli Rehn, le Commissaire européen le plus directement impliqué dans les politiques d'austérité, a été écarté au profit de Guy Verhofstadt, ancien Premier ministre belge. Chez les Verts, une primaire organisée sur Internet a permis de départager trois candidates pour constituer un binôme « paritaire » avec José Bové. Le choix a été fait d'une femme plutôt jeune, Ska Keller, députée allemande, pour porter un discours politiquement offensif. À la GUE (Gauche Unie Européenne), le choix s'est porté sur Alexis Tsipras, le leader du parti Syriza en Grèce, en réponse symbolique aux politiques européennes imposées à la Grèce. Il est à noter que si le parti communiste français l'a soutenu, Jean-Luc Mélenchon n'était pas favorable à la désignation d'un candidat. C'est peut-être au PSE (Parti Socialiste Européen) que Martin Schulz, le Président du Parlement, s'est assuré le plus facilement l'investiture, grâce notamment au soutien du PS français et à l'absence de réel opposant.

En l'absence de relais médiatiques¹⁸ ou politiques, ces manœuvres internes aux différents partis européens sont passées inaperçues du grand public. Pourtant, la presse et les décideurs (leaders politiques et chefs d'Etat et de gouvernement) en étaient clairement informés pour les premiers et y ont directement participé pour les seconds. Au PPE, Angela Merkel a clairement soutenu Jean-Claude Juncker contre Michel Barnier, et a même contribué à son succès en promettant au Partido Popular espagnol la présidence de l'eurogroupe en échange de son soutien à M. Juncker. A

¹⁶ European Conservatives and Reformists – Groupe fondé par les Conservateurs britanniques quand ils ont quitté le PPE, trop fédéraliste à leurs yeux

¹⁷ Voir la première note de la présente série, "Une analyse politique de la Commission Juncker: une nouvelle dynamique est-elle née?" (parue le 27 Novembre 2014).

¹⁸ Sont analysés dans cette note la presse écrite et audiovisuelle, mais une étude des réseaux sociaux serait à faire.

contrario, le Fidesz de Viktor Orbán s'est opposé à M. Juncker dès les primaires et a soutenu M. Barnier pour essayer de barrer la route au Luxembourgeois. Chez les libéraux, la candidature d'Olli Rehn a été fortement soutenue, sinon inspirée, par les libéraux britanniques, qui ne voulaient pas d'un fédéraliste comme Guy Verhofstadt pour tête de liste. François Hollande, au plus bas dans les sondages, ne pouvait voir que d'un bon œil l'europanisation du scrutin et a donc soutenu d'autant plus facilement M. Schulz.

UNE LEGITIMITE ISSUE DES URNES ET NEANMOINS CONTESTEE

Malgré cette dynamique politique, l'opposition à Jean-Claude Juncker à l'issue du scrutin a été très forte¹⁹. Elle est venue d'abord de David Cameron – qui aura pu mesurer à cette occasion la perte d'influence qu'a entraîné sa décision de quitter le groupe PPE. Mais d'autres chefs de gouvernement européens (néerlandais, suédois et hongrois) l'ont soutenu dans cette opposition, même si Viktor Orbán est le seul à avoir voté formellement contre la nomination de M. Juncker.

Cette tentative de bloquer l'élection de Juncker n'a pas fonctionné pour plusieurs raisons :

1) La volonté de Jean-Claude Juncker d'occuper le poste de Président de la Commission.

Le soir de l'élection, au vu des résultats, Jean-Claude Juncker a, dans sa déclaration de victoire, levé toute ambiguïté sur son intention d'occuper le poste de Président de la Commission. Il a rapidement reçu le soutien des autres candidats et des leaders des groupes politiques au Parlement, qui confirmaient ainsi l'accord passé avant les élections : le leader du parti arrivé en tête des élections était naturellement le prétendant à la présidence de la Commission.

2) La tactique maladroite de David Cameron et la position politique de Angela Merkel en Allemagne

David Cameron, saisissant le danger, a choisi une opposition frontale et publique. Ce faisant, il empêchait toute manœuvre discrète et polarisait les positions. Cherchant ostensiblement le soutien d'Angela Merkel, il l'a mise en porte-à-faux.

Le système des « Spitzenkandidaten » est en effet courant en Allemagne, où Mme Merkel avait elle-même soutenu la candidature Juncker au sein du PPE. Sur le plan intérieur allemand, elle se trouvait en coalition avec le SPD, des rangs duquel était issu Martin Schulz, challenger principal de M. Juncker et qui soutenait le processus de désignation agréé entre les candidats.

3) L'absence de majorité absolue pour une coalition PPE-CRE au Parlement.

Dans ces conditions, l'absence de majorité absolue au Parlement et la nécessité d'obtenir le soutien de l'Alliance des socialistes et des démocrates (S&D), dont fait partie le PSE, ainsi que celui des libéraux, pour faire élire un candidat PPE, ne laissaient pas d'alternative à Mme Merkel. Récuser

¹⁹ Philippe Ricard et Marc Roche, « David Cameron veut bloquer M. Juncker pour rester dans l'Union », *Le Monde*, 10 juin 2014

Juncker et proposer un autre candidat aurait conduit à une crise institutionnelle qu'elle n'était pas assurée de gagner et qu'elle ne pouvait donc pas assumer.

L'élection de Jean-Claude Juncker crée un précédent sur lequel il sera difficile de revenir et marque une avancée majeure de la démocratisation de l'Union européenne, même si elle reste à consolider. C'est pourquoi le manque de publicité politique et de couverture médiatique accordé au processus électoral en général, et à l'élection du Président de la Commission en particulier, représente un problème démocratique fondamental. Couplé à la faible participation des électeurs, il sert d'argument à ceux qui contestent le lien entre le résultat des élections et la désignation du Président de la Commission européenne et qui cherchent à décrédibiliser le scrutin européen lui-même, au motif que ses enjeux ou effets sont inconnus des électeurs.

LES AUDITIONS DES COMMISSAIRES : UN CONTROLE DEMOCRATIQUE MODERNE MAIS A PARFAIRE

Les processus de démocratisation en cours sont également en décalage avec la manière dont se forme le collège des Commissaires européens. En effet, la procédure de nomination des Commissaires (un par État-membre, que chacun nomme en accord avec le Président de la Commission) entre plus ou moins directement en conflit avec la dynamique de politisation (de légitimation par les urnes) de la Commission²⁰.

Un contre-point à cette logique issue des traités européens a été introduit par le Parlement européen à travers le système des auditions, depuis 1999. En effet, puisqu'il lui revient in fine la responsabilité d'adouber le Collège des 28 Commissaires, et bien qu'il ne se prononce par son vote que sur la totalité du Collège, il a alors décidé d'auditionner chacun des candidats désignés par les gouvernements nationaux, et ainsi se prononce de fait sur chacun d'eux.

Les candidats Commissaires n'ont eu que très peu de temps pour se préparer, leur nomination et l'attribution des portefeuilles ayant eu lieu à peine deux semaines avant le début des auditions. Ce processus se déroule de la façon suivante : chaque candidat-commissaire doit d'abord répondre à un questionnaire écrit portant aussi sur son engagement personnel européen, ses orientations politiques et sur les dossiers dont il aura la charge. Il doit ensuite déposer devant la commission qui suivra son portefeuille au cours d'une audition de trois heures pendant laquelle tous les groupes politiques pourront tester autant sa motivation que sa maîtrise des dossiers et que ses choix personnels. L'exercice s'appuie essentiellement sur des questions-réponses courtes, et nécessite de bien connaître ses dossiers. A l'issue de cette audition, la commission parlementaire procède à un vote pour valider (ou pas) le candidat.

Inspiré en partie de pratiques américaines, ce processus est fondamentalement de nature parlementaire et reste mal connu et mal compris en France. L'exercice a certes pu être critiqué comme ne s'intéressant pas assez aux réels enjeux politiques de l'Union européenne, et portant excessivement sur des aspects anecdotiques ou personnels, ne reflétant que les rapports de force entre groupes au Parlement européen ou bien des « petits arrangements entre amis » sur la

²⁰ Voir la première note de la présente série, « Une analyse politique de la Commission Juncker : une nouvelle dynamique est-elle née? », novembre 2014

distribution des postes. Cette critique, en réalité, renvoie à la nature politique de l'exercice et porte non pas sur le processus mais sur le résultat de la négociation – qu'on peut trouver insatisfaisant, mais qui lui-même découle du résultat des élections. Le Parlement donne un sens politique – et donc de la visibilité – à une prérogative qui lui revient et qui est inscrite dans les Traités.

Cette pratique a permis d'écartier dans le passé des candidats Commissaires incompetents ou politiquement contestables. Le cas le plus emblématique fut celui de Rocco Buttiglione, pressenti pour être membre de la première Commission Barroso. Après qu'il a tenu des propos homophobes et misogynes, le Parlement a décidé de s'opposer à sa nomination. C'est en réalisant – à la dernière minute – que le Parlement était déterminé à rejeter la Commission dans son ensemble que J. M. Barroso a retiré sa proposition de Collège et cherché un remplaçant à Rocco Buttiglione. Depuis, d'autres candidats ont également été écartés.

En 2014, le processus a clairement illustré qu'il s'agit bien d'une évaluation politique des candidats, et non d'un grand oral pour embaucher des hauts fonctionnaires. Si la procédure n'est pas sans défaut, elle constitue cependant déjà un outil de contrôle démocratique puissant²¹ et les auditions de 2014 ont pris une ampleur politique et médiatique sans égal depuis qu'elles existent.

LES AUDITIONS DE 2014 : QUELQUES EXEMPLES

Tibor Navracsics, le candidat hongrois pour le poste de Commissaire à l'Education, la Culture et la Citoyenneté, a été vivement contesté, en particulier par la gauche et les libéraux, pour ses orientations politiques et sa proximité avec Viktor Orbán. Ministre de la Justice dans le gouvernement Fidesz, il a pris – ou avalisé – des mesures contestées en matière judiciaire, constitutionnelle et de liberté de la presse qui ont affaibli la démocratie en Hongrie. Le Parlement a choisi de ne pas l'écartier afin de s'éviter d'auditionner un autre candidat, qui également proposé par M. Orbán, aurait été de toute façon de la même mouvance politique. En revanche, il s'est vu « amputé » de son portefeuille de la Citoyenneté. Les rapports de force entre groupes, et au sein d'un même groupe, ont également joué. M. Navracsics appartient au PPE, première force du Parlement. Or, le Fidesz hongrois est une composante notable du PPE (6ème délégation avec 12 députés sur 218). Le PPE pouvait donc difficilement aller plus loin. Le message envoyé à la Hongrie était néanmoins clair : un Commissaire du Fidesz ne peut prendre au nom de l'Union des initiatives qui concernent la citoyenneté. On peut regretter que les portefeuilles de Éducation et la Culture lui aient été laissés, mais ce sont des domaines où les compétences européennes sont limitées : les risques de conflit avec les valeurs portées par le Fidesz sont donc limités.

Pour **Miguel Cañete** et **Pierre Moscovici** la situation fut différente. Le premier, candidat espagnol au poste de Commissaire au changement climatique, s'est trouvé en conflit d'intérêt puisqu'il était actionnaire de différentes compagnies pétrolières alors qu'il allait lui falloir œuvrer à la réduction des émissions européennes de CO2. De manière inédite, une mobilisation citoyenne, surtout espagnole, s'est développée pour influencer le Parlement européen avant l'audition et dénoncer non son incapacité à être un bon Commissaire européen (il a d'ailleurs une grande expérience politique au

²¹ En France, on pourrait pourtant s'en inspirer. Si l'Assemblée Nationale auditionnait les ministres, ceux d'entre eux qui sont en situation délicate, avec le fisc par exemple, seraient peut-être écartés avant d'être nommés.

niveau européen), mais l'incompatibilité de sa situation personnelle avec les responsabilités particulières envisagées. Sa déclaration d'intérêts a donc dû être corrigée : il a dû vendre ses actions et faire contrôler par la Commission juridique du Parlement (un organe politique) la compatibilité de ces dispositions avec sa responsabilité de Commissaire.

Pierre Moscovici a lui été mis en cause sur la légitimité à donner le portefeuille de l'économie et des finances à un Commissaire français alors que la France est en situation de déficit excessif. Cette attaque venait de la droite du Parlement européen et faisait écho aux critiques de Wolfgang Schäuble, ministre des finances allemand. Il est à noter que les membres français du PPE n'étaient pas les derniers à porter cette critique. Pour convaincre le Parlement non seulement de sa compétence personnelle, mais surtout de son indépendance à l'égard de son pays d'origine, M. Moscovici a dû passer par le crible d'une nouvelle interrogation écrite dans laquelle il a pu confirmer son indépendance et ses qualités personnelles.

In fine, ce sont les rapports de force politiques entre droite et gauche qui ont, en fait, décidé du sort à la fois de M. Arias Cañete et de M. Moscovici. En effet, le PPE – où la CDU de Mme Merkel et de M. Schäuble constitue numériquement la plus importante des délégations, et l'UMP la troisième – a décidé que si Miguel Cañete était rejeté par les socialistes, Pierre Moscovici serait à son tour rejeté par le PPE. Dès lors que M. Arias Cañete avait donné des gages et adapté sa situation personnelle, un règlement de la situation fut trouvé. Cet épisode reflète bien l'accord de grande coalition qui a présidé à l'élection de M. Juncker à la tête de la Commission européenne, et le fait que cet accord implique aussi bien les groupes S&D et PPE du Parlement que les gouvernements eux-mêmes.

Pour **Jonathan Hill** et **Alenka Bratusek**, il semble que la question de la compétence personnelle ait davantage été au cœur des discussions. Le premier, candidat britannique au poste de Commissaire aux questions financières, a certes été critiqué pour son passé de lobbyiste, mais surtout sa prestation devant le Parlement a été jugée faible sur le fond même des dossiers. Une seconde audition lui a permis de corriger cette impression et d'être retenu. On ne peut exclure cependant que sa nationalité l'ait en partie protégé, dans la mesure où le Parlement n'a pas souhaité s'aliéner le Royaume-Uni s'il venait à rejeter son candidat, et contribuer à nourrir, même indirectement, le débat intérieur britannique en faveur d'une sortie de l'Union européenne.

Mme Bratusek, candidate slovène à la Vice-présidence pour l'Énergie, n'a pas eu cette chance. Auto-désignée alors qu'elle était Première ministre sortante et en charge des affaires courantes, elle ne bénéficiait pas d'un soutien national. Sa prestation ayant été très mauvaise, elle ne pouvait plus prétendre à un poste de Vice-présidente. Elle a préféré se retirer plutôt que d'être écartée. Néanmoins, sa remplaçante (Mme Violeta Bulc) – elle-même peu expérimentée et ayant eu très peu de temps pour se préparer – a été acceptée parce qu'il fallait conclure le processus avant le 22 octobre²² et ce malgré une prestation également assez faible - même s'il s'agissait d'un poste de Commissaire et non plus de Vice-présidente.

On ne peut conclure ce tour d'horizon sans rappeler que plusieurs Commissaires ont fait des prestations excellentes. On n'en citera que deux : **Francesca Mogherini** et **Frans Timmermans**. La

²² Date limite pour un vote en plénière permettant l'entrée en fonction de la Commission au 1er novembre.

première avait été mise sur la sellette pour son manque d'expérience et sa supposée faiblesse vis-à-vis de la Russie. De l'avis de tous, elle a su dissiper ces réserves. F. Timmermans a fait une prestation brillante, révélant sa vaste culture, sa connaissance fine de l'histoire politique de la plupart des États-membres et surtout sa vision de la construction de l'Union européenne. On peut être en désaccord avec certains de ses choix politiques passés²³, mais son audition devant le Parlement a très clairement montré qu'il avait un projet – conforme à celui du Président Juncker – et les compétences pour le mettre en œuvre.

QUE RETENIR DES AUDITIONS ?

Les auditions sont bien, avant tout, un exercice politique. On peut contester ou accepter le résultat des accords passés entre les formations, mais le processus est transparent. La presse peut s'en saisir et les citoyens s'en souvenir pour les prochaines élections. Par ailleurs, les auditions sont aussi un moyen de contrôler la compétence des candidats et l'existence ou non de potentiels conflits d'intérêts. Enfin, le passage par le crible de l'audition parlementaire a pesé en amont, dans les choix présidant à la composition de la Commission, par exemple en ce qui concerne la représentation des femmes. En effet, il a fallu la menace d'un rejet du Collège par le Parlement pour que Jean-Claude Juncker obtienne des gouvernements que le nombre de femmes Commissaires reste au moins identique à celui de la Commission précédente (soit neuf) – ce qui représente néanmoins moins d'un tiers du Collège.

La vraie faiblesse des auditions est qu'elles ne sont pas encore un moyen de discuter le programme politique de la Commission et de la manière dont chaque Commissaire envisage de mettre en œuvre les orientations programmatiques définies par le Président au moment de son élection. Dans ces conditions, la dimension – apparemment – anecdotique des paris sur l'identité de la victime expiatoire supposée du Parlement domine, du moins dans les rapports qu'en font les médias. Dès lors que les auditions permettraient de discuter d'orientations programmatiques, elles seraient davantage de nature à intéresser les médias, qui pourraient ainsi mieux rendre compte aux citoyens européens des enjeux de la formation de la Commission européenne comme suite immédiate du résultat des élections.

5 - QUELQUES PROPOSITIONS POUR LE PROCHAIN CYCLE ELECTORAL EUROPEEN (2019)

La première priorité est de parachever la politisation de la Commission européenne. Des propositions concrètes ont déjà été avancées à cet effet dans la note de Pénélope Debreu pour Terra Nova, « *Une analyse politique de la Commission Juncker: une nouvelle dynamique est-elle née ?* » : parlementariser la désignation de la Commission européenne et fonder l'élection du Président de la Commission sur un contrat de mandature pour lequel il constituerait une équipe réduite, attribuant lui-

²³ Comme ministre des affaires étrangères des Pays-Bas, il a prôné une subsidiarité frisant l'égoïsme national lorsqu'il s'est opposé à la poursuite du fonds d'ajustement à la globalisation ou au fonds d'aide aux plus démunis, ou qu'il a présidé à la revue des compétences qui devraient être re-nationalisées. Attitude qui semble contredire les idéaux dont M. Timmermans se réclame.

même les portefeuilles en fonction des compétences politiques personnelles. Les auditions donneraient alors l'occasion de débattre en public de ce programme.

La deuxième priorité est de renforcer la légitimité de l'ensemble du processus en remédiant à la désaffection des électeurs et à la faible participation aux élections européennes. Des initiatives peuvent être envisagées à l'échelon européen, mais aussi au niveau national.

PROPOSITION 1 - ORGANISATION DE PRIMAIRES AU PSE POUR LA DESIGNATION DU / DE LA CANDIDAT(E) A LA PRESIDENCE DE LA COMMISSION

Pénélope Debreu a ainsi proposé de structurer la désignation des « Spitzenkandidaten » par la mise en place de primaires, afin d'impliquer les militants et les sympathisants dans leur déroulement. En effet, si la responsabilité de désigner le Président de la Commission est simplement transférée du Conseil – dans un processus inter-gouvernemental – aux appareils des partis européens – dans un processus inter-partis, quasiment de même nature – il est peu vraisemblable que l'intérêt des électeurs en soit grandement renforcé.

Au PSE, les modalités des primaires devraient donc impérativement prévoir une procédure ouverte aux militants voire aux sympathisants, et a priori détachée de l'appartenance nationale. Pour que les militants s'investissent dans la campagne des européennes et s'identifient à la tête de liste issue des primaires, le candidat du PSE devrait être le candidat des militants (et sympathisants) socialistes européens, et pas simplement le résultat d'un compromis entre appareils nationaux. Il en va de même pour l'élaboration du programme du PSE. Si l'on peut se féliciter qu'un programme commun aux partis socialistes européens ait bien été élaboré en 2014, force est de constater que sa préparation et sa diffusion sont restées assez confidentielles. Par le biais de primaires militantes, la participation à l'élaboration du programme irait au-delà des contributions des appareils nationaux, et permettrait une meilleure appropriation par les militants des orientations politiques défendues lors du scrutin.

PROPOSITION 2 - CHANGER LE CADRE JURIDIQUE DE LA COUVERTURE MEDIATIQUE NATIONALE DES ELECTIONS EUROPEENNES

Les insuffisances de la couverture médiatique du débat politique européen en France sont connues et des propositions concrètes existent pour y remédier²⁴. En particulier, il s'agit de modifier le cadre législatif et réglementaire afin d'imposer la représentation du débat parlementaire européen d'une part et d'autre part de réserver un temps de parole aux représentants d'institutions politiques européennes.

La controverse sur la non-diffusion du débat des cinq candidats au poste de Président de la Commission par France 2 montre qu'il est nécessaire d'ajouter à ces propositions une révision du cahier des charges aussi bien du secteur public que du secteur privé. Pour faire vivre le débat

²⁴ Arthur Colin, *op. cit.*

démocratique sur l'Europe en France, voire assurer la pérennité de l'adhésion du public à l'appartenance à l'Union européenne, il est essentiel qu'une place soit faite au débat électoral lors du scrutin européen.

Nous proposons donc de renforcer les obligations de traitement de la campagne européenne pesant sur les médias audiovisuels à l'occasion de la prochaine campagne des élections européennes, afin d'assurer la visibilité nécessaire aux grands événements de la campagne et tout particulièrement à son enjeu principal, à savoir l'élection du Président de la Commission. D'une façon plus générale, le débat politique européen gagnerait à être mieux présenté pendant toute la législature.

PROPOSITION 3 - MODE DE SCRUTIN : COMBINER PROPORTIONNELLE NATIONALE ET ANCRAGE LOCAL

S'il n'a jamais été possible d'harmoniser totalement en Europe les procédures de vote aux élections européennes, des principes communs ont été adoptés par le Parlement européen concernant l'éligibilité, l'incompatibilité entre mandats nationaux et européens, et surtout la représentation proportionnelle. Deux modes de scrutin sont préconisés : le scrutin de liste et le vote unique transférable - vote où l'électeur classe lui-même les candidats par ordre de préférence (voir Annexe-1). En revanche, l'établissement de seuil de représentativité, de listes bloquées ou de choix préférentiel est laissé à l'appréciation de chaque État-membre.

A l'intérieur de ce cadre, le mode de scrutin doit être révisé en France. Il est essentiel de mettre en place un système qui permette de combiner une proportionnelle nationale et un ancrage local. L'échelle nationale reste nécessaire parce qu'elle assure la meilleure proportionnalité et donc la représentation la plus démocratique. Cependant, le système de listes bloquées en vigueur en France détache les élus de leurs électeurs. Les choix politiques proposés aux citoyens doivent aussi mieux s'incarner dans des candidats identifiés par les électeurs et donc choisis au plus près d'eux, dans leurs territoires. L'Europe offre de nombreux exemples où la proportionnelle s'exerce selon une modalité qui permet d'établir un lien direct entre l'élu et l'électeur, que ce soit en introduisant un vote de préférence ou en couplant la proportionnelle à un scrutin de circonscription²⁵.

Ainsi, dans ce nouveau mode de scrutin, les partis politiques dressent d'une part des listes nationales et, d'autre part, investissent un candidat (et un seul) dans chaque circonscription. Un candidat dans une circonscription peut figurer également sur la liste nationale, mais ne pourraient être candidats dans une circonscription que des personnes investies par un parti présentant une liste nationale.

Au moment du vote, le nombre de voix obtenues au niveau national par chaque parti permet d'établir le nombre de sièges qui lui revient. Pour éviter la dispersion des listes – l'un des problèmes du système actuel – on peut imaginer un seuil éliminatoire national ou, peut-être, l'obligation faite de devoir présenter des candidats dans toutes les régions pour pouvoir concourir. Ensuite, dans chaque circonscription, le candidat arrivé en tête est déclaré élu. Comme il est attaché à un parti, il emporte

²⁵ « Systèmes électoraux, le lien entre gouvernance, les élus et les électeurs ». OPPD : bureau pour la promotion de la démocratie parlementaire. <http://www.europarl.europa.eu/oppd>

un des sièges qui revient à ce parti. Une fois que les sièges attachés à chaque circonscription ont été pourvus, chaque parti puise dans sa liste nationale de candidats pour compléter sa liste d'élus. Le cas échéant, les candidats du sexe insuffisamment représenté à l'issue de la revue des circonscriptions seraient pris en priorité sur les listes nationales afin d'assurer au mieux la parité pour chaque parti.

Dans un tel système, la représentation proportionnelle nationale sera garantie, mais elle coexistera avec des circonscriptions dans lesquelles un candidat sera directement élu et donc localement identifiable et redevable à ses électeurs locaux (voir une simulation en Annexe 2). Plus la taille des circonscriptions sera réduite, plus le lien entre élu et électeurs sera fort. Localement, chaque candidat aura intérêt à mobiliser ses réseaux, ses militants et ses sympathisants pour assurer son élection quelle que soit sa place sur la liste nationale.

En France, la réforme territoriale actuellement discutée peut être de ce point de vue l'occasion de créer un lien fort entre les régions et l'Europe en créant treize circonscriptions électorales pour les Européennes à l'échelle des nouvelles régions.

La désignation des candidats locaux pourrait se décider par des primaires locales et ces primaires contribueraient à la mobilisation des militants et sympathisants en vue du scrutin et elles limiteraient l'émergence de listes « dissidentes » en permettant aux différentes sensibilités de s'exprimer à l'intérieur des partis.

Ce mode de scrutin combinant vote national et de circonscription, permettrait une campagne de proximité, et par là-même de faire mieux connaître les enjeux nationaux et européens du scrutin.

ANNEXE 1 – MODES DE SCRUTIN²⁶

LES SYSTEMES A LISTES DE PARTI :

Dans les systèmes à listes, chaque parti présente une liste de candidats et les électeurs peuvent choisir parmi les partis politiques, les candidats individuels ou les deux. Par conséquent, l'enjeu ne consiste pas seulement à répartir les sièges entre les partis, mais aussi à décider quels candidats individuels occuperont ces sièges. La mesure dans laquelle l'électeur a le choix dans un système de vote proportionnel à listes de parti varie.

Les deux systèmes les plus fréquemment utilisés sont les systèmes à listes bloquées et le système préférentiel. Dans un système à listes bloquées, l'ordre des candidats sur la liste est déterminé par le parti durant la procédure de sélection des candidats et les électeurs ne peuvent pas y apporter de modification. Si, par exemple, un parti remporte quatre sièges dans une circonscription donnée, ces sièges seront attribués aux quatre premiers candidats de la liste. Le vote préférentiel, en revanche, permet aux électeurs d'exprimer leur préférence pour un ou plusieurs candidats figurant sur la liste. L'ensemble des préférences de l'électorat détermine l'ordre final de la liste, lequel peut être différent de celui établi initialement par le parti. L'ordre initial des listes est fixé par les partis politiques et la capacité des électeurs à modifier cet ordre varie fortement d'un système préférentiel à l'autre. (...)

Dans certains scrutins préférentiels, les électeurs peuvent indiquer une préférence seulement, alors que dans d'autres, il leur est possible d'en indiquer plusieurs, un nombre pouvant être aussi élevé que le nombre de sièges à pourvoir dans les différentes circonscriptions électorales. Lorsque les électeurs disposent de plusieurs votes de préférence, ils doivent généralement se cantonner à une seule liste de parti. Néanmoins, on peut introduire ce qu'on appelle le «panachage», qui permet aux citoyens de voter pour des candidats de différentes listes.

LE VOTE UNIQUE TRANSFERABLE :

Outre l'utilisation de listes de parti, une autre manière d'obtenir des résultats électoraux correspondant aux préférences politiques de l'électorat (à savoir la proportionnalité) est d'appliquer le système de vote unique transférable (VUT). Dans ce système, l'électeur dispose d'une seule voix. Cependant, lorsqu'il exprime son vote, l'électeur a la possibilité de classer les candidats en ordre de préférence. En d'autres termes, sur le bulletin de vote, l'électeur indique «1» à côté du candidat qu'il préfère. Ensuite, s'il le souhaite, il peut également inscrire «2» à côté de son second choix, «3» à côté de son troisième choix, etc.

Pour être élu, un candidat doit recueillir un nombre minimum de voix. Ce nombre est fixé en appliquant le quotient de Droop ($1 + (\text{nombre de votants} / \text{nombre de sièges} + 1)$). Par exemple, dans une circonscription de cinq sièges où 100 000 votes ont été exprimés, le quotient de Droop s'élève à 16 667. Si cinq candidats obtiennent chacun 16 667 voix pour remplir les cinq

²⁶Source : « Systèmes électoraux, le lien entre gouvernance, les élus et les électeurs ». OPPD : bureau pour la promotion de la démocratie parlementaire. <http://www.europarl.europa.eu/oppd> - avec quelques modifications de l'auteur.

sièges, il ne reste que 16 665 voix. Si le quotient avait été légèrement inférieur, il aurait été possible pour six candidats d'être élus.

Dans le système de VUT, tous les votes exprimés en faveur d'un candidat au-delà du nombre nécessaire à ce candidat pour obtenir un siège (le quotient de Droop) sont considérés comme excédentaires. Pour qu'ils ne soient pas perdus, ces votes sont transférés à d'autres candidats conformément aux préférences indiquées par les électeurs. Parallèlement, les candidats ayant reçu le moins de votes sont éliminés du décompte et leurs votes sont transférés à d'autres candidats, toujours en accord avec les préférences communiquées par les électeurs. (...) Le comptage passe par un certain nombre d'étapes; à chaque étape, les votes sont transférés, qu'il s'agisse des votes excédentaires des candidats élus, ou qu'il s'agisse des votes des candidats éliminés. La procédure se poursuit jusqu'à ce que tous les sièges aient été distribués. La procédure peut s'avérer très longue à mettre en pratique, du fait des multiples comptages.

ANNEXE 2 – ILLUSTRATION DU MODE DE SCRUTIN PROPOSE

Sur la base du résultat des européennes de 2014, et avec l'hypothèse de treize circonscriptions régionales, le Front national aurait emporté neuf régions et l'UMP quatre.

Résultat en circonscription

Bretagne	Alain Cadec (UMP)*	(18 %)**
Pays de Loire	Elisabeth Morin-Chartier (UMP)	(20 %)
Normandie	Marine Le Pen (FN)	(28 %)
Île de France	Alain Lamassoure (UMP)	(22 %)
Nord-Pas-de-Calais-Picardie	Steeve Briois (FN)	(36 %)
Centre	Bernard Monot (FN)	(26 %)
Alsace-Lorraine-Champagne-Ardenne	Florian Philipot (FN)	(30 %)
Bourgogne-France-Comté	Sophie Montel (FN)	(28 %)
Poitou-Charente-Limousin-Aquitaine	Gilles Lebreton (FN)	(21 %)
Auvergne-Rhône Alpes	Marie-Christine Arnautu (FN)	(22 %)
Languedoc Roussillon-Midi-Pyrénées	Louis Aliot (FN)	(25 %)
PACA	J.M Le Pen (FN)	(33 %)
Corse	Renaud Muselier (UMP)	(25 %)

* les premiers et deuxièmes de liste des circonscriptions existantes ont été retenus comme candidats dans les régions à titre d'illustration. **score estimé dans les nouvelles régions sur la base des résultats obtenus en mai 2014.

Résultat national

partis	UMP	PS	Centre	Verts	FG/PC	FN	Autres
I	20,8	13,98	9,93	8,95	6,61	24,85	14,88
II	24,4	16,4	11,7	10,5	7,8	29,2	-
III	18	12	9	8	6	21	-

- I : pourcentage des votes exprimés
II : pourcentage des voix ayant passé le seuil d'éligibilité
III : nombre d'élus au plus fort reste à la proportionnelle nationale.

Le FN ayant déjà emporté 9 sièges dans les circonscriptions, il aurait dû puiser 12 élus sur sa liste nationale de candidats. Comme parmi ses neuf élus de circonscription, se trouvent six hommes pour trois femmes, les douze candidats devraient être les huit (ou sept) premières femmes et les quatre (ou cinq) premiers hommes sur la liste pour arriver à un total de 21 élus avec 11 (ou 10) femmes et 10 (ou 11) hommes.

Pour l'UMP, de la même manière, il aurait fallu compléter les élus de circonscription en puisant huit femmes et six hommes sur la liste nationale. Le PS, l'UDI-Modem, les Verts et le Front de gauche auraient pris tous leurs élus sur leurs listes nationales et a priori en respectant la parité en alternant les candidats et les candidates.

La méthode peut s'étendre à un nombre supérieur de circonscriptions²⁷ mais pour pouvoir préserver la proportionnelle au niveau national (et la parité), il vaut mieux les limiter au maximum à un tiers du nombre total d'élus. Par exemple avec les 22 régions actuelles, l'UMP aurait emporté l'Auvergne en plus, et le PS aurait emporté le Limousin. Le Front national serait resté en tête dans les 16 autres régions et n'aurait eu que cinq élus à prendre sur sa liste nationale.

Ce mode de scrutin permet donc à la fois d'assurer un ancrage dans des territoires identifiés en préservant la nature proportionnelle du scrutin au niveau national, en limitant les candidatures par trop particularistes et permet d'ajuster le cas échéant le résultat pour assurer la parité de la représentation pour chaque parti.

²⁷ Certaines des nouvelles régions très étendues ou très peuplées pourraient compter deux circonscriptions. De même, les DOM-TOM et les français de l'étranger pourraient avoir des circonscriptions identifiées.