

Les eurodéputés : un métier politique sous tension

WILLY BEAUVALLET

Trente ans après les premières élections européennes, les eurodéputés demeurent des acteurs quasi invisibles, alors même que le Parlement, comme institution démocratique, est supposé être au centre des processus de légitimation et de distribution du pouvoir au sein de l'Union européenne. Plusieurs explications sont fréquemment avancées pour rendre compte de ce qui apparaît comme un paradoxe. D'une part, l'idée selon laquelle cette invisibilité renvoie à une absence de pouvoirs. D'autre part, l'idée que cette institution serait sous-investie par ses membres. Ces deux explications s'avèrent insatisfaisantes et masquent peut-être l'essentiel. C'est surtout dans la logique des transactions politiques caractéristiques de l'Union européenne qu'il faut rechercher les causes de cette situation. L'Union européenne demeure régulée selon des modalités qui rendent difficile la transposition des normes démocratiques socialement et politiquement considérées comme légitimes. Dans ce contexte, les rôles politiques européens sont soumis à un ensemble de tensions et de contradictions qui, pour être au cœur du métier d'eurodéputé, sont aussi au fondement des difficultés pratiques à incarner symboliquement un introuvable « peuple européen ».

Le Parlement européen et ses députés : renforcement d'une institution et professionnalisation des élus européens

Contre l'idée selon laquelle le Parlement européen demeure une institution faible, il faut souligner les profondes transformations qui ont affecté sa position dans le

dispositif institutionnel au cours des trente dernières années. Même incomplète, la capacité d'influence des élus sur la procédure législative s'est considérablement élargie, sous l'effet de plusieurs processus. Le premier renvoie aux stratégies incessantes développées par les acteurs individuels et collectifs (les groupes politiques internes notamment) pour maximiser la rentabilité politique des marges de jeu offertes par les configurations institutionnelles puis par les dispositions juridiques découlant des traités qui se succèdent au cours des années 1980 et 1990¹. Le second renvoie plus directement au choix de gouvernements nationaux amenés à « parlementariser » l'Union européenne pour en renforcer la légitimité et à inventer en conséquence de nouveaux mécanismes législatifs². De fait, un examen technique ou quantitatif de l'activité parlementaire montre, sans doute possible, le recentrage du Parlement dans le dispositif législatif et décisionnel. Avec la généralisation progressive de la procédure de codécision – qui s'impose comme la procédure de droit commun pour ce qui concerne principalement la gestion et la régulation du marché intérieur (premier pilier³) – les parlementaires sont directement et effectivement associés à l'adoption des « lois » européennes. Même en dehors du premier pilier, en matière de politique étrangère notamment, les élus ont su capitaliser des ressources morales et symboliques que l'on aurait tort de considérer comme parfaitement négligeables, comme en témoignent par exemple les multiples résolutions sur le conflit israélo-palestinien et les âpres batailles et mobilisations des camps opposés dont elles sont l'enjeu.

Ces processus institutionnels se sont accompagnés de transformations tout aussi importantes, mais moins connues, des profils, carrières et trajectoires des acteurs qui composent l'institution. L'appropriation de nouvelles ressources politiques et institutionnelles par les eurodéputés est en effet concomitante d'un processus de forte spécialisation des élus et autres acteurs parlementaires, notamment des collaborateurs ou encore des représentants d'intérêts qui interviennent nombreux auprès des élus⁴. Bien que demeurant un ensemble très hétérogène du fait de sa composition multinationale et d'un mode d'élection très stato-centré, le Parlement européen est désormais composé d'un personnel bien différent de celui de 1979. Si les élus âgés, anciens

1. Olivier Costa, *Le Parlement européen, assemblée délibérante*, Bruxelles, Éditions de l'université de Bruxelles, 2001.
2. Olivier Costa, Paul Magnette, « Idéologies et changements institutionnels dans l'Union européenne. Pourquoi les gouvernements ont-ils constamment renforcé le Parlement européen ? », *Politique européenne*, n° 9, hiver 2003, p. 49-45.
3. Depuis le traité de Maastricht, l'architecture institutionnelle de l'Union européenne repose sur trois piliers : le marché intérieur ; la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) ; la coopération policière et judiciaire en matière pénale.
4. Sur les collaborateurs, Sébastien Michon, « Les assistants parlementaires au Parlement européen. Sociologie d'un groupe d'auxiliaires politiques », dans Guillaume Courty (dir.), *Le travail de collaboration avec les élus*, Paris, Michel Houdiard Éditeur, 2005, p. 118-135.

5. Les transformations liées à la pratique du cumul des mandats sont, pour les eurodéputés français, antérieures aux restrictions législatives qui interviennent après les élections de 1999 (loi du 5 avril 2000 relative à la limitation du cumul des mandats électoraux et des fonctions électives et à leurs conditions d'exercice). Le cumul du mandat d'eurodéputé avec ceux de député, sénateur, maire (désormais interdit) ou conseiller général connaissait un déclin régulier tandis que le nombre d'eurodéputés par ailleurs conseillers municipaux ou régionaux tendait en revanche à s'accroître. Ainsi, à la fin des années 1990, le cumul est marqué par une nette inversion de sa structure, le mandat européen s'imposant comme le principal détenu par les élus.
6. Guillaume Marrel, Renaud Payre, « Des carrières au Parlement. Longévité des eurodéputés et institutionnalisation de l'arène parlementaire », *Politique européenne*, n° 18, hiver 2006, p. 69-104.

parlementaires nationaux ou ministres, représentaient une forte proportion de l'assemblée au cours des années 1980, la situation est bien différente au milieu des années 2000 et ce même si, significativement, les députés des nouveaux pays membres (première élection en 2004 ou 2007) présentent un profil assez proche de ceux de 1979. Non seulement, les eurodéputés sont dans large mesure des acteurs sans passé politique national d'envergure mais ils se présentent aussi comme des élus plus jeunes, majoritairement situés dans des tranches d'âges intermédiaires. Le cas français est de ce point de vue très révélateur puisque, entre 1999 et 2004 par exemple, les 45-59 ans représentaient 69 % des membres de la délégation française (voir graphiques). De même, les pratiques de cumul tendent assez largement à décliner. Les élus français par exemple connaissent d'importantes transformations, sanctionnées par des restrictions finalement inscrites dans la loi au début de la présente décennie⁵. Ce sont ainsi les modèles allemand et britannique qui tendent à s'imposer comme la norme, témoignant parfaitement de ce point de vue des processus de spécialisation à l'œuvre.

Parallèlement, si les taux de réélection demeurent dans l'ensemble relativement faibles (autour de 50 % des élus pris dans leur ensemble), ils sont néanmoins particulièrement élevés au sein de certaines délégations (allemande et britannique notamment)⁶ tandis que les principales positions de pouvoir internes (président et vice-présidents du Parlement européen; présidents des groupes et commissions; coordinateurs au sein des commissions) sont en règle générale tenues par des élus bénéficiant d'une longévité au sein du Parlement européen nettement plus forte que la moyenne (jusqu'à quatre mandats en moyenne pour les présidents de groupe). Ainsi se distingue un « noyau dur » d'acteurs professionnalisés, se présentant comme de véritables spécialistes, issus de différents groupes politiques et en mesure de s'assurer *de facto* le contrôle de l'institution. Placés au centre des flux d'échanges (avec les multiples *lobbies* qui gravitent autour des institutions européennes par exemple) et de transactions (entre acteurs politiques issus de nombreux pays) dont le Parlement européen est devenu le lieu, ils occupent des positions charnières au sein de l'espace communautaire, maîtrisant de fait les ressources politiques

et institutionnelles qui se sont progressivement concentrées au sein du Parlement européen. La perception d'une assemblée composée d'élus « en fin de carrière » ou encore de « retraités » de la vie politique nationale ne correspond plus vraiment à la réalité.

Ainsi, l'appropriation des procédures institutionnelles issues des traités de l'Acte unique, de Maastricht et d'Amsterdam s'est traduite par une spécialisation des rôles institutionnels et une professionnalisation accrue des investissements politiques. Initialement désinvesti (comme en témoigne la fréquence des démissions ou encore le fort dilettantisme caractéristique de la première décennie), le Parlement européen se présente aujourd'hui comme le lieu d'une activité politique intense et de plus en plus spécialisée, au sens où elle nécessite le maniement de savoirs, savoir-faire et savoir-être très particuliers dont l'acquisition demande à la fois du temps et un certain nombre de prérequis; au sens aussi où l'assemblée est le lieu de nouvelles rivalités pour l'exercice du pouvoir qu'elle abrite. Il ne suffit pas ou plus d'être un leader politique national pour « compter » au Parlement européen. C'est très largement en interne que se construit et se conquiert la légitimité à l'exercice du pouvoir au sein de l'arène parlementaire.

Pourtant, la relative invisibilité des élus européens sur les scènes publiques et politiques demeure une indéniable réalité dont la déclinaison s'illustre à chaque nouvelle élection, alors même que les activités en représentation des élus se sont elles aussi fortement développées (stratégies de communication, ouverture de permanences locales, recrutement de collaborateurs, etc.). Cette situation renvoie à une sorte de paradoxe dont on comprend les fondements à la lumière des modalités par lesquelles le « politique » est investi au sein de l'Union européenne et aux contradictions qui en découlent pour les élus européens.

L'Europe : un espace de pouvoir fondé sur une dénégation du politique

La construction européenne renvoie à un processus singulier d'accumulation de ressources politiques à un niveau supra-étatique. Si elle correspond bien en ce sens à une entre-

prise institutionnelle en partie fondée sur la différenciation des professionnels qui la prennent en charge (les fonctionnaires en premier lieu)⁷, l'Union européenne répond aussi à des modes très spécifiques de régulation du politique qui découlent de sa nature inter-étatique et qui sont paradoxalement fondés sur sa dénégation⁸, fragilisant d'autant la lisibilité des élus européens, de leurs positions et de leurs pratiques. Trois éléments l'illustrent de manière paradigmatique : l'absence de structuration majoritaire de l'espace politique, la centralité du compromis et l'importance de l'expertise.

Schématiquement, l'Union européenne repose sur trois institutions centrales, chacune fondée sur une légitimité propre et en grande partie indépendante des deux autres. Chargée de concevoir des législations de manière « neutre » par rapport aux États et à leurs intérêts, la Commission est supposée être composée « d'experts » dont les dirigeants (les commissaires) sont nommés par les différents États membres. Si elle est en théorie responsable devant le Parlement européen, sa composition ne dépend pourtant pas directement de la coloration politique de ce dernier. C'est vrai aussi de la définition de son agenda politique, qui découle quant à lui de processus longs et complexes, associant une multitude d'acteurs issus des administrations communautaires, des administrations nationales et des groupes d'intérêt dans des configurations labiles et très ouvertes. Exerçant une double compétence législative et exécutive, le Conseil de l'Union européenne est un organe collégial et intergouvernemental dont la position dans le dispositif institutionnel demeure centrale puisqu'il bénéficie de la légitimité étatique. Partageant la compétence législative avec ce dernier, le Parlement européen est quant à lui élu au suffrage universel, mais dans des cadres largement nationalisés, c'est-à-dire aussi fragmentés au sein desquels les logiques unificatrices, sans être inexistantes, demeurent faibles, rendant particulièrement difficile la production d'offres politiques concurrentes suffisamment homogènes pour donner lieu à des enjeux politiques communs à l'ensemble de l'Union européenne⁹.

Dans une telle configuration, les dynamiques politiques sont moins fondées sur des logiques majoritaires – caractéristiques d'une intégration verticale de l'espace politique – que sur une superposition des niveaux de négociation et

7. Didier Georgakakis, Marine De Lassalle, « Genèse et structure d'un capital institutionnel européen. Les très hauts fonctionnaires de la Commission européenne », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 166-167, mars 2007, p. 39-53.
8. Sur ce point, Cécile Robert, « La Commission européenne dans son rapport au politique. Pourquoi et comment faire de la politique sans en avoir l'air », *Pôle Sud*, n° 15, novembre 2001, p. 61-75.
9. Il est ainsi difficile de distinguer un marché politique européen susceptible de donner un sens global et uniforme aux transactions politiques qui sont à l'œuvre à ce niveau. Cf. par exemple Daniel Gaxie, « Marché politique européen », dans Yves Déloye (dir.), *Dictionnaire des élections européennes*, Paris, Economica, 2005, 461-465.

de compromis (entre les différents acteurs composant une institution, entre institutions bénéficiant de légitimités partiellement contradictoires, entre États, entre États et administrations communautaires, etc.). Ce sont ces dynamiques qui renvoient l'Union européenne à une forme extrême de « démocratie de consensus¹⁰ ». Si divers exemples ont récemment témoigné (de façon plus ou moins spectaculaire eu égard à l'euphémisation constante des situations de conflits) de la capacité des parlementaires à bloquer un processus législatif en rejetant un texte proposé par la Commission et soutenu par le Conseil¹¹, ces cas demeurent rares, non pas du fait d'une absence de « pouvoirs » des élus, mais en raison de l'économie globale des transactions politiques, fondée sur une structuration horizontale des relations interinstitutionnelles, et des logiques de coopérations-concurrentielles qui les caractérisent. L'enjeu pour les élus et les groupes n'est pas tant de « soutenir » ou de « s'opposer » à l'agenda politique de la Commission et du Conseil que de peser sur les compromis finaux, selon des configurations relationnelles à chaque fois différentes. Dès lors que la politisation d'un dossier ou d'une question équivaut souvent au blocage du processus décisionnel, les postures traditionnelles et routinières des jeux politiques au niveau national (d'opposition notamment) ne font pas véritablement sens, en tant que telles, dans un tel contexte. Les changements de majorité parlementaire (Parti populaire européen majoritaire *versus* Parti socialiste européen) peuvent d'ailleurs n'avoir que des effets limités puisque les deux groupes coopèrent quotidiennement pour l'examen et l'adoption des textes soumis à l'assemblée et que leur capacité respective à influencer sur les compromis finaux dépend de la stabilité de ces relations.

La centralité du compromis découle directement de cette économie particulière des transactions politiques au sein de l'Union européenne. Il est au cœur des relations interinstitutionnelles et inter-étatiques mais aussi au fondement même des dynamiques internes aux grandes institutions, non seulement au sein du Conseil des ministres mais aussi au Parlement européen. Toute décision résulte forcément de compromis multiples entre les différentes entités constitutives de l'institution, entre groupes politiques et entre délégations nationales au sein des groupes, d'autant plus d'ailleurs que l'hété-

10. Paul Magette, *Le régime politique de l'Union européenne*, Paris, Presses de science-po, 2003.

11. Ce fut le cas des deux directives relatives à la libéralisation des services portuaires, rejetées en 2003 et 2005.

rogénéité politique ou idéologique de ces derniers s'accroît à mesure de leur élargissement. À cet égard, le cas du groupe du Parti populaire européen (démocrates-chrétiens) et des démocrates européens (PPE-DE) est sans doute le plus explicite: s'il s'est imposé comme le groupe le plus important au sein du Parlement européen avec 288 députés (soit 37 % du total), c'est au prix d'une plus forte hétérogénéité qui complique d'autant la prise de décision interne. Institutionnellement assisté, point d'équilibre des transactions politiques au sein de l'Union européenne dans son ensemble, le compromis est aussi au cœur des savoir-faire et savoir-être constitutifs des « métiers politiques européens »¹². Il imprègne directement en ce sens la *praxis* des professionnels de l'Europe. Il est constitutif des rôles parlementaires et des modalités de régulation de l'espace institutionnel (forte relativité des logiques de bipolarisation, cogestion des principaux groupes, déconflictualisation des rapports interpersonnels...), nourrissant ainsi des modalités d'investissement du politique très en décalage avec ceux caractéristiques des champs politiques nationaux. Ces multiples négociations engagent par ailleurs les procédures européennes dans des temporalités très longues. Entre le livre vert qui présentait les principales orientations de la Commission et le rejet du second projet législatif, la procédure associée à la directive relative à la libéralisation des services portuaires aura par exemple duré près de huit années.

Enfin, l'importance de l'expertise est un troisième élément, intrinsèquement lié aux précédents, situé au cœur des processus de dépolitisation. Historiquement, l'Union européenne a été construite et appréhendée comme un espace de transactions entre intérêts étatiques, géré ou régulé par le biais d'acteurs supposés « neutres » et dont la légitimité apolitique – ni démocratique, ni gouvernementale – reposait précisément sur leur statut « d'experts », de techniciens et de bureaucrates indépendants des intérêts nationaux, c'est-à-dire sur une capacité à faire usage de savoirs pratiques à prétention scientifique, à s'assurer d'une distance aux contingences politiques caractéristiques des champs politiques nationaux, à euphémiser ou neutraliser les situations de conflit et à faciliter de ce fait la construction des compromis. Dans un tel cadre, outre que la notion même de « Parlement » n'était pas supposée faire

12. Didier Georgakakis (dir.), *Les métiers de l'Europe politique*, Strasbourg, Presses universitaires de Strasbourg, 2002.

sens comme incarnation et expression d'un quelconque peuple européen¹³, c'est précisément sur leur capacité à discuter et formuler cette expertise « neutralisante » placée au centre du jeu que les élus ont progressivement conquis et imposé leur place dans la configuration institutionnelle de l'Union européenne, les conduisant à techniciser les discussions politiques et à les déconflicter.

Les élus européens comme acteurs décalés ? Contraintes et tensions du métier d'eurodéputé

Ce serait certes une erreur d'analyser l'Union européenne et le Parlement européen comme des espaces parfaitement dépolitisés et déconflictualisés. Le Parlement européen notamment renvoie bien évidemment à la gestion de rivalités multiples et croisées pour l'exercice du pouvoir dans lesquelles les logiques de bipolarisation ne sont pas absentes mais très relatives. C'est le cas aussi bien en externe avec les agents du Conseil et de la Commission, qu'en interne avec l'ensemble des autres acteurs individuels ou collectifs pour le contrôle de l'institution et des ressources qu'elle recouvre. Les élus européens sont par ailleurs l'objet de sollicitations et de mobilisations de plus en plus fréquentes de groupes d'intérêts économiques et sociaux extrêmement variés, de mieux en mieux organisés¹⁴. Mais les modalités et temporalités particulières des jeux communautaires brouillent fortement la lisibilité publique, politique et médiatique de ces rivalités à géométrie variable et peu susceptibles d'être réduites à une concurrence binaire que l'on appréhenderait comme base fondamentale des jeux politiques. Les « raisons pratiques » des acteurs de l'Europe – et en premier lieu celles des eurodéputés – n'ont rien d'évident à comprendre et à restituer dans des espaces politiques, sociaux et médiatiques qui demeurent fondamentalement régulés selon des logiques proprement nationales, c'est-à-dire spécifiques les unes par rapport aux autres.

Élus et sélectionnés dans ces cadres nationaux, les eurodéputés sont amenés à se saisir de problématiques répondant à d'autres agendas et temporalités. Ils sont dès lors confrontés à un double décalage dont la gestion est sans doute l'un des éléments les plus caractéristiques de leur

13. Antonin Cohen, « Le plan Schuman de Paul Reuter : Entre communauté nationale et fédération européenne », *Revue française de science politique*, vol. 45, n° 5, octobre 1998, p. 645-663.

14. Voir par exemple : Hélène Michel (dir.), *Lobbyistes et lobbying de l'Union européenne. Trajectoires, formations et pratiques des représentants d'intérêts*, Strasbourg, Presses universitaires de Strasbourg, coll. « Sociologie politique européenne », 2005.

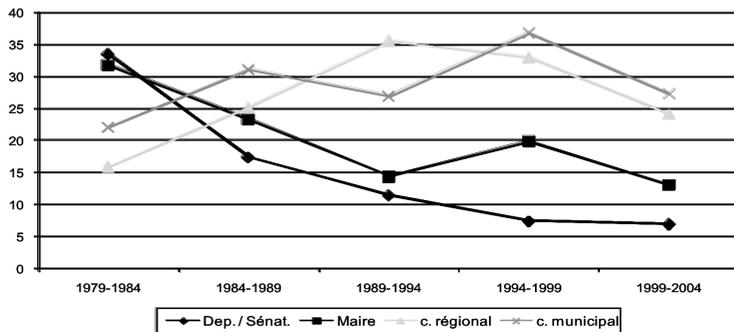
« métier ». Soumis à des impératifs, des allégeances et des logiques en grande partie contradictoires, ils doivent en permanence assurer un travail de traduction et de reformulation de leurs actions, de leurs prises de position et des intérêts qu'ils sont amenés à représenter. D'un côté, il s'agit d'européaniser une revendication issue de l'univers local ou national, de techniciser un enjeu politique et finalement de rendre conforme aux modes proprement communautaires d'investissement du politique la formulation d'un intérêt quelconque au risque d'en faire « autre chose », c'est-à-dire aussi quelque chose d'illisible politiquement dans les cadres domestiques. D'un autre côté, il s'agit de tenter de rendre compréhensibles dans un cadre nationalisé les actes, pratiques et discours issus des univers européens, d'attirer l'attention des commentateurs et observateurs, de rendre lisibles une activité et des problématiques répondant à des logiques, des agendas et des temporalités spécifiques.

Si elle tend à se rationaliser, cette gestion quotidienne d'univers en partie désajustés les uns par rapport aux autres ne se fait pas sans difficultés dans le sens où les positions associées à des jeux propres à des univers différents entrent fréquemment en contradiction. Le cas de Pervenche Bérès en a récemment représenté un exemple type : membre du Parti socialiste européen et de la Convention sur l'avenir de l'Europe¹⁵, elle a pourtant été contrainte, par fidélité à Laurent Fabius auquel elle doit sa position au sein du parti socialiste et donc au Parlement européen, de défendre le « non » au référendum sur le Traité constitutionnel européen, suscitant l'incompréhension de la grande majorité des membres du Parti socialiste européen et fragilisant considérablement sa position au sein de ce groupe et par conséquent au sein du Parlement européen dans son ensemble.

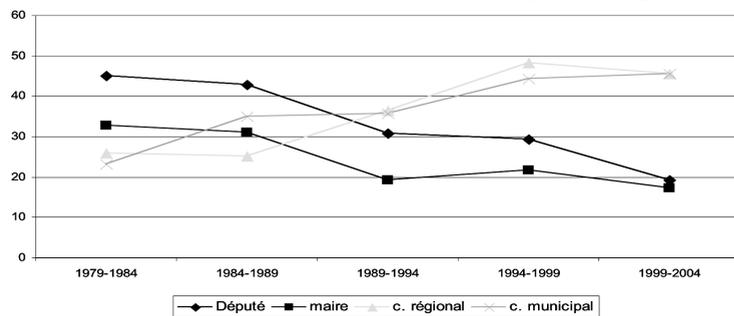
Les élus européens sont supposés constituer et incarner la légitimité démocratique de la construction européenne. Ces derniers peinent cependant à s'imposer comme tels, non pas en raison d'un manque de « pouvoir » institutionnel ou d'un sous-investissement de l'univers parlementaire, mais du fait même des tensions et contradictions sur lesquelles repose l'Union européenne, comme « champ à l'intersection des champs ».

15. Instituée par le Conseil européen en 2001 et présidée par Valéry Giscard d'Estaing, elle a préparé le projet de constitution européenne.

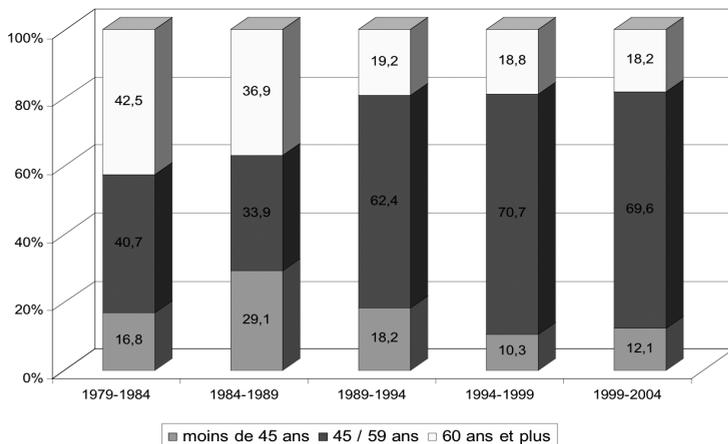
Évolution des pratiques de cumul des eurodéputés français entre 1979 et 2004 (en %) ¹⁶



Principaux mandats occupés par les eurodéputés français avant l'accès au Parlement européen entre 1979 et 2004 (en %)



Évolution des tranches d'âge des élus français au Parlement européen entre 1979 et 2004 (en %)



16. Source: Willy Beauvallet, « Profession: eurodéputé. Les élus français au Parlement européen et l'institutionnalisation d'une nouvelle figure politique et élective (1979-2004) », thèse pour le doctorat en science politique, université Robert-Schuman de Strasbourg, 2007.