



Question d'Europe

n°494

10 décembre 2018

Nicolas BECUWE
Emmanuel RIVIÈRE

Les modes de scrutin et les enjeux des élections européennes de mai 2019

Les prochaines élections européennes auront lieu du 23 au 26 mai 2019 dans les 27 Etats membres de l'Union européenne. Pour la première fois de son histoire, depuis 1979, elles ne se tiendront pas au Royaume-Uni, qui devrait quitter l'Union européenne le 29 mars prochain. Ainsi, près de 350 millions d'électeurs seront appelés aux urnes pour élire 705 représentants au Parlement européen.

Les enjeux de ces élections sont multiples : la participation à ces élections – en baisse régulière depuis 1979 –, l'émergence des forces politiques dites populistes depuis ces cinq dernières années, avec leur discours ouvertement anti-européen, l'apparition de nouveaux acteurs politiques ou encore les menaces sur la sécurité

de ces élections et les risques posés par la propagation de « fake news » seront au cœur du débat.

Avant d'évoquer ces enjeux, il convient de dresser un tableau des modes de scrutin de ces élections européennes.



2

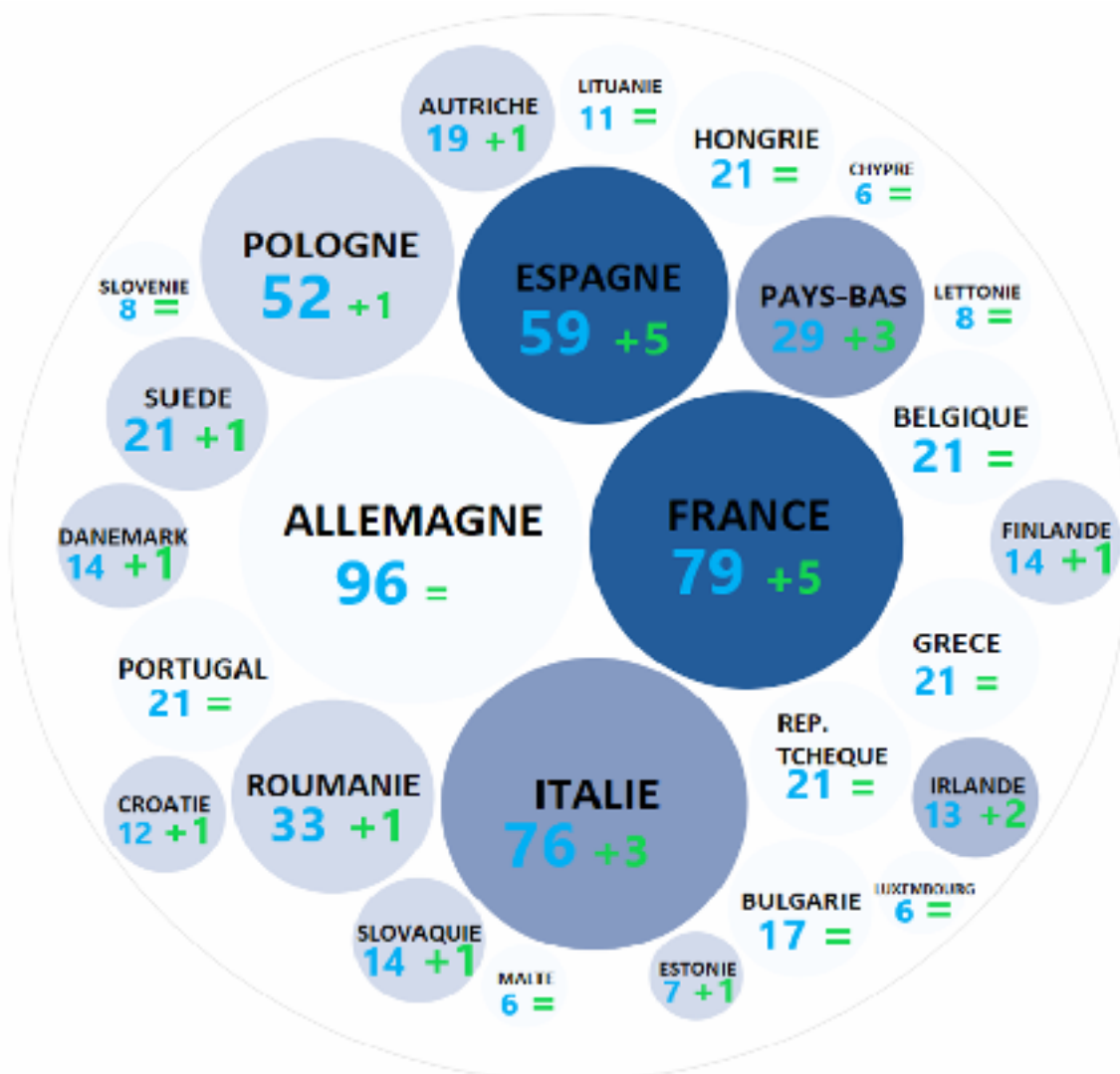
705 DÉPUTÉS – 79 EN FRANCE

1. Les Européens sont invités à aller voter en mai 2019 pour élire 705 députés au Parlement européen. Ceux-ci sont actuellement 751. Il a été décidé de réduire ce nombre suite au départ des 73 députés du Royaume-Uni.

46 sièges ont été supprimés mais gardés en réserve en cas d'adhésion d'un nouvel Etat membre. Rappelons que la proposition d'introduire des listes

transnationales pour allouer ces 46 sièges a été rejetée par le Parlement européen.

Les 27 autres ont été répartis dans 14 Etats membres afin d'ajuster le nombre d'élus à leur représentation démographique. La France et l'Espagne sont les deux pays qui gagnent le plus de sièges (+5) : leur représentation passe à 79 députés pour la France et 59 pour l'Espagne. La principale délégation reste celle de l'Allemagne qui désignera un nombre inchangé de 96 députés. L'Italie et les Pays-Bas gagnent 3 sièges,



l'Irlande 2, et 9 États membres (Autriche, Croatie, Danemark, Estonie, Finlande, Pologne, Roumanie, Slovaquie et Suède) 1 siège, toujours en vertu d'ajustements démographiques. Reste que le principe

de la « dégressivité proportionnelle » permet aux plus petits pays d'être représentés par une délégation plus forte que leur poids dans la population européenne, notamment en raison du principe d'une délégation

minimale de 6 représentants par pays (Chypre, Luxembourg et Malte).

UN SCRUTIN PROPORTIONNEL DANS TOUS LES ETATS MEMBRES AVEC DES DIFFÉRENCES MAJEURES

2. Les traités européens (décision de 2002) prévoient que ces élections se déroulent selon un scrutin proportionnel à un tour dans tous les Etats membres de l'Union européenne. Il est à noter que, pour la France, ce scrutin est spécifique - contrairement aux autres pays européens - car c'est la seule élection se déroulant avec un scrutin à la proportionnelle intégrale des forces politiques dans un scrutin à tour unique.

3. Malgré cette uniformité du mode de scrutin, de nombreuses différences existent, qui ont un impact évident sur les résultats. Tout d'abord, si dans la plupart des pays il s'agit d'un scrutin de liste, à Malte et en Irlande, le système de vote unique transférable est appliqué : les électeurs, dans ces deux pays, peuvent classer les candidats dans leur ordre de préférence.

4. La date des élections européennes diffère d'un pays à l'autre. Certains pays comme les Pays-Bas voteront le jeudi 23 mai alors que la majorité des pays votera le dimanche 26 mai. Les derniers bureaux de vote fermeront en Italie à 23h.

5. Dans une majorité des Etats membres (18), les électeurs ont également la possibilité de donner leur préférence pour tel ou tel candidat de la liste de leur choix. Ce n'est pas le cas en France. Le vote préférentiel n'a pas un impact important sur les résultats mais permet l'émergence de personnalités politiques charismatiques.

6. L'âge légal du vote est de 18 ans dans tous les Etats membres hormis en Autriche et Malte où il est fixé à 16 ans et en Grèce à 17 ans.

7. Le vote est obligatoire en Belgique, au Luxembourg et en Grèce. En Grèce, contrairement aux deux autres Etats, il n'est pas réellement appliqué.

8. Dans la plupart des Etats membres, les électeurs

sont appelés à voter pour une liste nationale. Ce n'est pas le cas de l'Irlande, la Belgique ou encore l'Italie qui sont divisées en grandes circonscriptions régionales. La France, jusqu'en 2014, était également découpée en 8 circonscriptions régionales. Il a été décidé en 2018 de passer à une circonscription unique, ce qui risque de renforcer l'idée de premier grand test national, comme ce fut le cas de 1979 à 1999. Le choix de la tête de liste des différents partis sera d'autant plus un choix stratégique du fait de son exposition.

9. Dans certains Etats membres, un seuil minimum est imposé pour obtenir un siège. Le seuil le plus élevé est de 5% (9 Etats, dont la France), il est de 4% dans 3 Etats, de 3% en Grèce et de 1,8% à Chypre. Ce seuil défavorise les « petits » partis au profit des plus grands. En 2014, l'Allemagne avait décidé de supprimer le seuil de 5%. Cela avait eu pour conséquence l'entrée au Parlement d'un nombre important de petits partis qui ne sont pas présents au niveau national. 12 autres Etats n'ont aucun seuil.

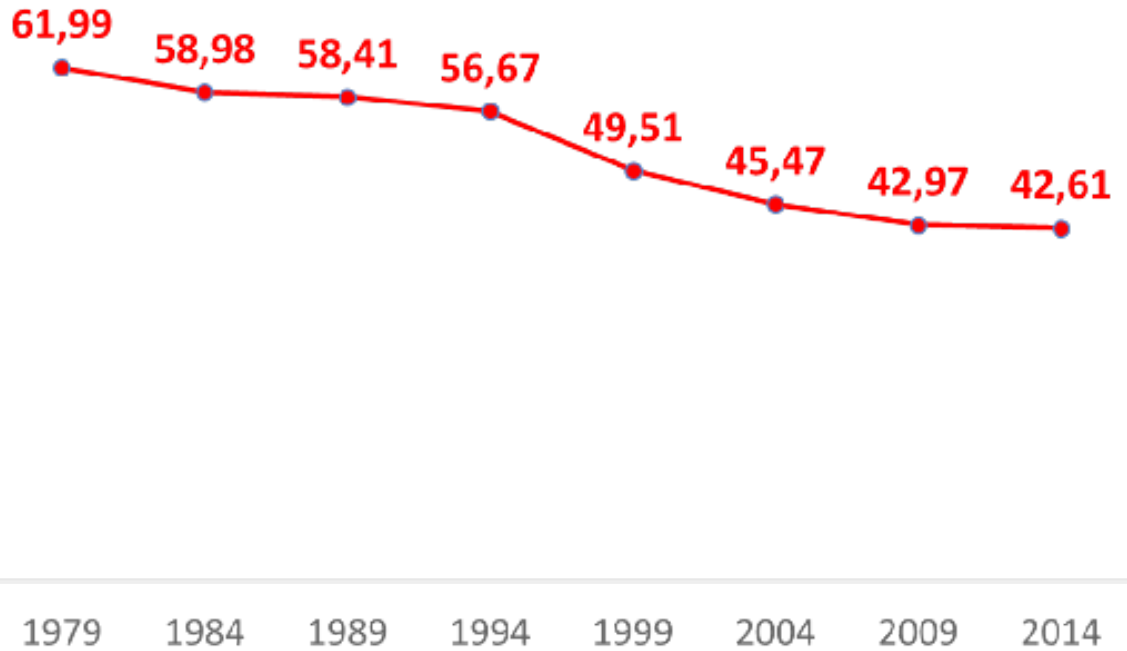
10. Au-delà du scrutin, le contexte national est crucial pour comprendre les différences d'un pays à l'autre. En Belgique, par exemple, les élections fédérales auront lieu le même jour. Il y aura en Espagne également des élections régionales. En France, ce sera le premier test électoral pour le Président Emmanuel Macron et sa majorité, et la première fois que cette élection est la première du cycle électoral à suivre l'élection présidentielle et les élections législatives.

LES ENJEUX DE CE SCRUTIN

11. La participation électorale est un enjeu majeur. Le Parlement européen, depuis 1979, a vu son rôle grandir et son pouvoir s'affirmer alors que la participation à ses élections n'a eu de cesse de baisser. Certes, en 2014, la baisse s'est stabilisée puisque l'on est passé de 43% à 42.61%, mais cela reste un enjeu majeur. Le Parlement 2018, l'étude [Eurobaromètre 90.1](#) du Parlement européen conduite en septembre 2018, fait état d'une connaissance et d'un intérêt mitigés.

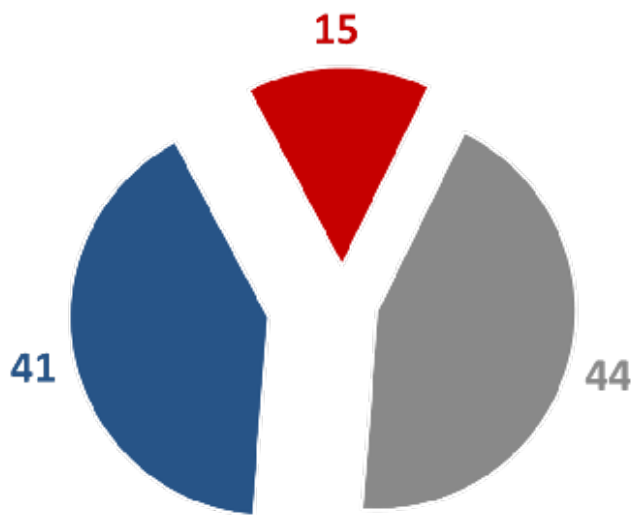
TAUX DE PARTICIPATION 1979-2014*

4



**sur la base de l'ensemble des pays membres à chacune des élections*

QA6 SELON VOUS, QUAND LES PROCHAINES ÉLECTIONS DU PARLEMENT EUROPÉEN AURONT-ELLES LIEU ICI EN (NOTRE PAYS)?



■ NSP ■ Total 'Réponse correcte' ■ Total 'Reponse incorrecte'

Source : parlemètre
octobre 2018

Ainsi, en septembre 2018, seulement quatre Européens sur dix savaient que les élections européennes auraient lieu en 2019. Il faut souligner néanmoins que cette connaissance avait progressé d'environ dix points depuis avril 2018.

Un peu plus de la moitié se disaient intéressés par ce scrutin. Lors des précédentes élections, ce niveau d'intérêt n'avait été atteint qu'en avril 2014.

A ce stade, trois Européens sur dix étaient certains d'aller voter (31%). Près de deux Européens sur dix avaient également une probabilité forte d'aller voter (18%).

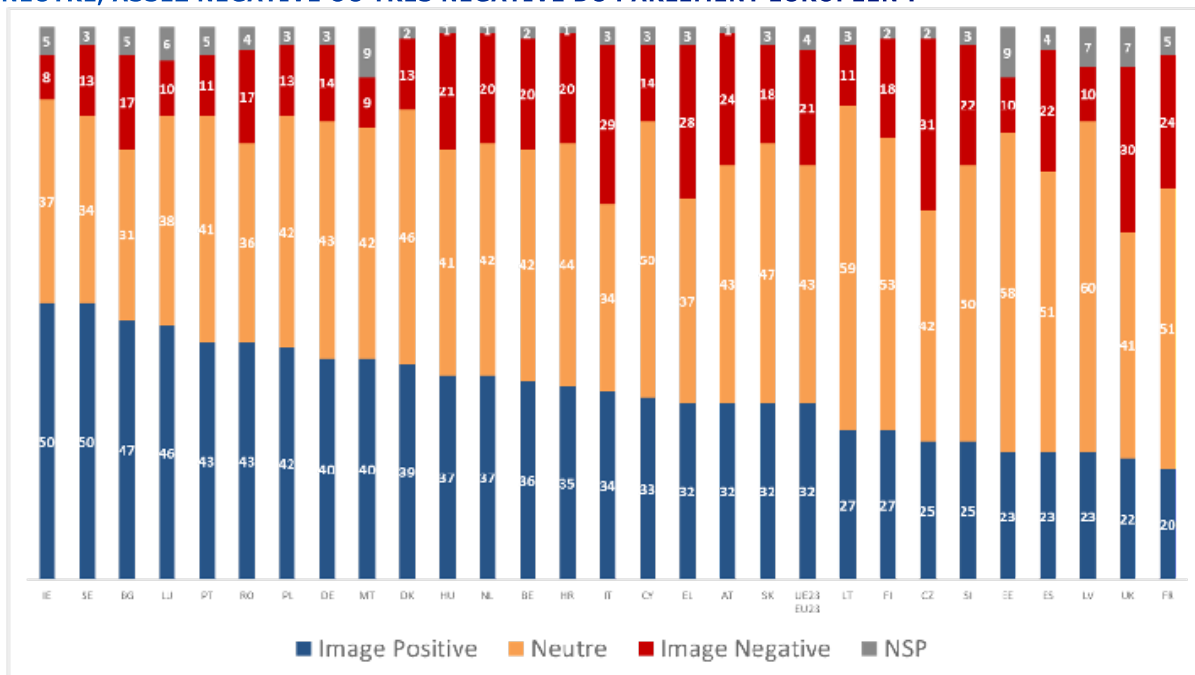
Alors que les citoyens européens qui s'apprêtaient à voter il y a 5 ans, lors d'un scrutin encore très marqué par la crise financière et celle des dettes souveraines, focalisaient leur attention sur les enjeux économiques et budgétaires, les thèmes de préoccupations sont différents. Interrogés sur les enjeux qu'ils souhaitent voir débattus lors de la campagne, les Européens ajoutent aux questions toujours présentes de la croissance économique et du chômage, des sujets tels que l'immigration, le terrorisme et de plus en plus clairement l'environnement et le changement climatique.

Bien entendu la question européenne elle-même apparaît au centre des enjeux, à l'issue d'une mandature marquée par la sortie du Royaume-Uni (Brexit), l'arrivée au pouvoir ou au sein de coalitions gouvernementales de partis ouvertement eurosceptiques et la procédure de sanction (article 7 TUE) déclenchée contre la Hongrie et la Pologne. La difficulté très visible des États membres à s'entendre sur la question migratoire est très illustrative de ce moment critique que traverse l'Union européenne. Il faut toutefois se garder de résumer ce qu'on désigne sous le terme trop générique de « populisme » à la seule question européenne. Les succès électoraux des partis qui ont fortement bousculé les partis traditionnels trouvent leur explication dans des revendications ou préoccupations sociales ou identitaires dont les racines sont aussi nationales, ou globales.

L'IMAGE ET LE RÔLE DU PARLEMENT EUROPÉEN

12. Dans un contexte de défiance à l'égard des institutions, le Parlement européen conserve une image plutôt positive. Environ un tiers des Européens en ont une image positive contre seulement 12% qui en ont une négative. Pour une majorité, son image est neutre (43%). A noter que la France est le pays où les citoyens sont les moins nombreux à en avoir une image positive – seulement 20% des Français.

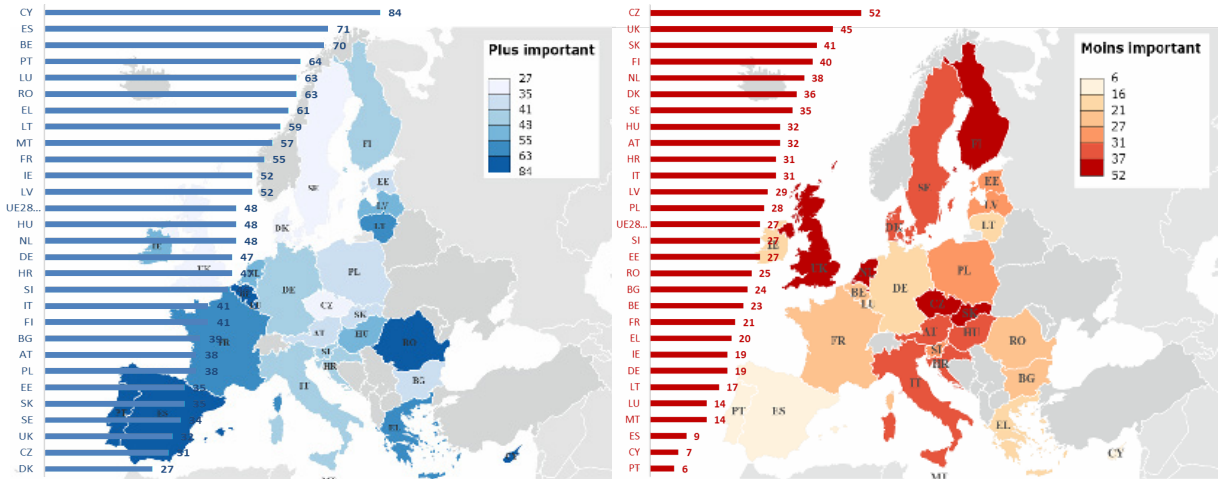
QA1 EN GÉNÉRAL, DIRIEZ-VOUS QUE VOUS AVEZ UNE IMAGE TRÈS POSITIVE, ASSEZ POSITIVE, NEUTRE, ASSEZ NÉGATIVE OU TRÈS NÉGATIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN ?



Source: Parlemètre
Octobre 2018

6

QA2 VOUS-MÊME, SOUHAITERIEZ-VOUS VOIR LE PARLEMENT EUROPÉEN JOUER UN RÔLE PLUS IMPORTANT OU MOINS IMPORTANT ?



Près de la moitié des Européens souhaitent cependant que le Parlement européen joue un rôle plus important à l'avenir. A cet égard, la campagne de 2019 doit être l'occasion d'un effort de communication et de pédagogie. La particularité et le mode de scrutin de cette élection en font un tremplin facile pour des partis hors système et un exutoire pour des préoccupations ponctuelles et catégorielles. L'un des enjeux de l'élection sera de voir comment, dans chaque État membre, s'articuleront politique nationale et enjeux européens. Souvent la nature véritable du scrutin passe au second plan : il s'agit de désigner des représentants pour siéger dans une Assemblée supranationale, dont les groupes ne reproduisent pas à l'identique la composition des Parlements nationaux. Les logiques politiques locales prennent le dessus, atténuant la lisibilité de l'institution de Strasbourg et de son rôle. Il n'est pourtant pas interdit d'espérer que l'affaiblissement des partis nationaux et la conviction partagée que certains enjeux (notamment l'immigration et l'environnement) ne peuvent être pris correctement qu'à l'échelle de l'Union européenne, soit une occasion de renforcer la dimension européenne du scrutin.

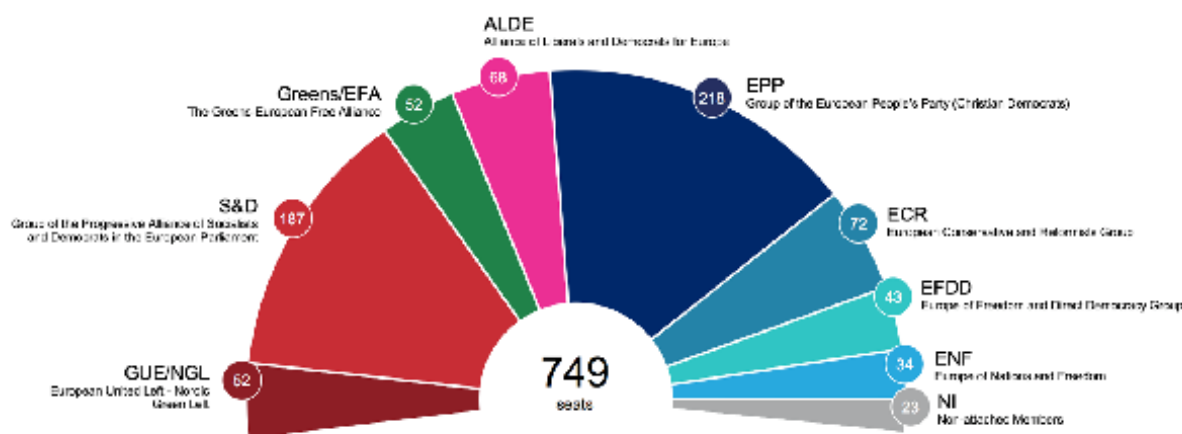
LES FORCES EN PRÉSENCE : UNE VAGUE POPULISTE ?

13. A l'issue des élections européennes, les députés européens se regroupent au sein de groupes politiques

européens auquel leur parti est en général affilié. Pour former un groupe politique européen, il faut un minimum de 25 députés et surtout qui soient issus d'au moins 7 délégations nationales. Cela joue un rôle très important car cela rend la création d'un nouveau groupe très complexe. En 2014, par exemple, le groupe « Europe des nations et des libertés » qui comprend le Rassemblement national français et la Lega italienne par exemple n'avait pu être créé en cours de mandature qu'à la faveur du ralliement d'une députée britannique qui avait été exclue du parti UKIP.

14. Les groupes politiques se forment à l'occasion de l'Assemblée constitutive qui aura lieu un peu plus d'un mois après les élections, soit début juillet 2019. Huit groupes siègent actuellement au Parlement sans compter les « non-inscrits ». Le Parlement européen est, pour le moment, organisé autour de deux groupes majeurs qui ont dominé le Parlement depuis sa création, le Parti Populaire européen (PPE), groupe de centre-droit, et l'Alliance Progressiste des Socialistes et Démocrates (S&D), groupe de centre-gauche. Ces deux partis n'ont cependant pas de majorité absolue et votent au sein de coalition même s'ils dominent les débats. Le PPE dispose de 219 députés affiliés, soit environ 30% des députés siégeant au Parlement européen, les S&D comptent 189 députés, soit 20% du Parlement européen. Les autres groupes disposent de 5 à 10% des sièges chacun.

LA RÉPARTITION DES SIÈGES AU PARLEMENT EUROPÉEN AUJOURD'HUI



Source : Parlement européen

15. La question majeure est ainsi celle de l'avenir politique du Parlement européen et de l'Union européenne dans le contexte de la montée des forces populistes eurosceptiques et europhobes sur les scènes politiques nationales. Cette poussée populiste qui a vu naître des gouvernements ouvertement hostiles à l'Union comme par exemple en Hongrie avec le gouvernement Orban ou plus récemment en Italie avec la coalition Mouvement 5 Etoiles – Lega fait peser le doute sur l'issue de ces élections.

Les projections actuelles – Si l'on prend par exemple celles réalisées par Politico sur la base des sondages collectés par Kantar Public pour le Parlement européen – elles proposent les premiers enseignements suivants :

- Pour le moment, les groupes PPE et S&D, bien qu'en perte de vitesse par rapport à 2014, devraient demeurer les deux principales forces politiques à l'issue de ces élections. Ils seraient respectivement crédités d'environ 180 et 140 sièges. Il faut néanmoins être vigilant car les deux groupes sont sous la menace d'explosion, notamment le PPE en raison des divergences de ses différents membres sur l'attitude à adopter à l'égard du gouvernement hongrois.

- Les partis dits « populistes » devraient pour l'instant obtenir environ 150 sièges, ce qui est, au total, équivalent au nombre actuel. Le départ du Royaume-Uni risque en effet d'affaiblir le groupe Conservateurs

et Réformistes (ECR) et le groupe Europe de la démocratie directe (EFDD). De plus, ces 150 députés sont pour l'instant répartis dans trois groupes différents qui pèsent chacun environ 50 députés.

- Quid de l'émergence d'une force politique au centre sous l'égide d'En marche^[1] ? Des démarches ont été engagées par En marche auprès de nombreux partis européens. Certains ont répondu présents, tels Ciudadanos en Espagne ou encore le parti VVD du Premier ministre néerlandais Mark Rutte. Difficile d'évaluer le potentiel d'un tel groupe qui, pour l'instant, semble avoir un potentiel d'environ 100 députés, ce qui est encore insuffisant pour en faire un groupe dominant au Parlement européen, mais pourrait en faire néanmoins une force non négligeable. De plus, il existe déjà un groupe centriste, l'Alliance européenne des Démocrates et de des Libéraux (ALDE) menés par l'ancien Premier ministre belge Guy Verhofstadt et il y a une grande confusion pour le moment sur la stratégie globale de ces forces centristes.

- Quel score pour les Verts (Verts/ALE) aux élections européennes ? Pour le moment, ils ne sont crédités que d'environ 45 députés, ce qui est en ligne avec leur nombre actuel au Parlement. Les récentes élections dans les Länder allemands de Bavière et de Hesse, aux municipales en Belgique ou législatives au Luxembourg, ainsi que la montée des préoccupations environnementales dans l'opinion, pourraient leur être

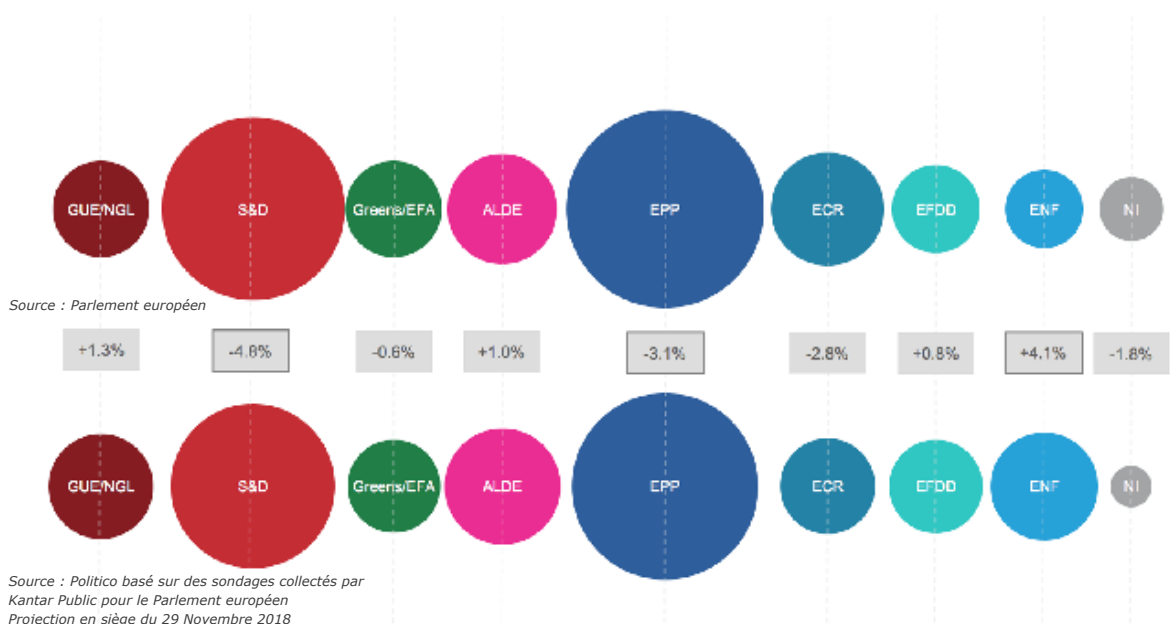
1. En marche est affectée en autres (nouveaux partis qui ne sont pas affiliés à un groupe politique)

bénéfiques, à moins que leurs arguments ne soient repris par d'autres partis dans la campagne.

-Enfin, le groupe de l'extrême gauche (GUE/NGL) pourrait lui aussi profiter d'un climat social délétère dans de nombreux Etats membres. Crédité dans les projections d'environ 55 députés, il pourrait empiéter sur le score de l'alliance des Socialistes et Démocrates.

Les projections actuelles montrent une situation plus complexe que celle qui décrit une lutte entre les forces « progressistes » et « nationalistes ». Ces premières projections sont, cependant, à regarder avec recul car elles sont basées, la plupart du temps, sur des intentions de vote nationales et que les élections européennes ne sont pas encore très présentes dans le débat public de la plupart des Etats membres.

LA REPARTITION DES SIÈGES AU PARLEMENT EUROPÉEN : AUJOURD'HUI ET DEMAIN ?



16. Enfin, à l'issue de ces élections, le Parlement européen élira le Président de la Commission européenne en fonction du résultat de ces élections. Le système dit des « Spitzenkandidaten » ou de candidat « chef de file » des partis politiques européens a été utilisé en 2014 et reconduit en 2019. Pour le moment, les candidats déclarés sont l'Allemand Manfred Weber (CSU) pour le PPE, le Néerlandais Frans Timmermans pour le S&D, l'Allemande Ska Keller et le Néerlandais Bas Eickhout pour les Verts/ALE, le Tchèque Jan Zahradil pour ECR. Hormis Frans Timmermans, premier vice-président de la Commission européenne, les autres sont députés européens. Ils ont une envergure européenne mais ne sont pas nécessairement connus du grand public. En 2014, les études post-électorales ont démontré l'impact limité de ce processus sur la participation et le vote aux élections européennes.

Difficile de penser qu'à ce stade, en 2019, l'élection du candidat chef de file joue un rôle plus important du fait de la notoriété limitée des candidats. Cela dépendra de l'orientation de la campagne et du poids des partis politiques européens.

Ces projections viennent considérablement nuancer le scénario parfois avancé d'une vague populiste. La progression des partis souverainistes est néanmoins susceptible de perturber sérieusement le duo PPE-S&D et, par voie de conséquence, l'automatisme de la désignation du candidat chef de file du parti le mieux placé pour la présidence de la Commission européenne, dans la mesure où une coalition de trois partis, au moins, devrait être nécessaire pour réunir une majorité. Laquelle majorité ne devra pas seulement se répartir les postes, mais envoyer un message clair

sur l'avenir d'une Union qui apparaît à la croisée des chemins, message qui devra être tracé dès la campagne.

A condition que ces prochaines élections européennes par leurs enjeux globaux, (l'immigration, le terrorisme ou l'environnement) et les volontés affichées par de nombreux politiques de gauche comme de droite de placer davantage le niveau du débat à l'échelon

européen, soient davantage des élections véritablement européennes qu'une addition d'élections nationales.

Nicolas Becuwe

Responsable du projet Elections européennes à
Kantar Public

Emmanuel Rivière

Président du Centre Kantar sur le Futur de l'Europe

Retrouvez l'ensemble de nos publications sur notre site :
www.robert-schuman.eu

Directeur de la publication : Pascale JOANNIN

LA FONDATION ROBERT SCHUMAN, créée en 1991 et reconnue d'utilité publique, est le principal centre de recherches français sur l'Europe. Elle développe des études sur l'Union européenne et ses politiques et en promeut le contenu en France, en Europe et à l'étranger. Elle provoque, enrichit et stimule le débat européen par ses recherches, ses publications et l'organisation de conférences. La Fondation est présidée par M. Jean-Dominique GIULIANI.