

A lors que 340 millions de citoyens de 25 pays d'Europe sont appelés à désigner, entre le 10 et le 13 juin prochain, leurs représentants au Parlement européen, la France va-t-elle enfin prendre la mesure de l'enjeu de ce scrutin ?

Il s'agit d'élire des députés s'impliquant et pesant dans une nouvelle vie politique qui transcende la politique nationale, mais défendant aussi plus efficacement l'influence et les intérêts de notre pays au sein d'une institution européenne de plus en plus importante.

A lire le constat objectif établi par les deux auteurs, nous mesurons le retard à rattraper. C'est la responsabilité de toutes les formations politiques et de tous les décideurs de corriger les erreurs du passé. Ce sera surtout celle des électeurs le 13 juin prochain.

Yves Bertoncini, administrateur de la Commission européenne (en disponibilité), maître de conférences à l'Institut d'Etudes Politiques de Paris

Thierry Chopin, chargé de mission à la Fondation Robert Schuman, maître de conférences à l'Institut d'Etudes Politiques de Paris

**FONDATION ROBERT
SCHUMAN**
L'EUROPE EN ACTIONS

10 €
ISBN : EN COURS
Avril 2004

NOTES DE LA FONDATION ROBERT SCHUMAN ■ LE PARLEMENT EUROPÉEN : UN DÉFI POUR L'INFLUENCE FRANÇAISE



LE PARLEMENT EUROPÉEN : UN DÉFI POUR L'INFLUENCE FRANÇAISE

Yves Bertoncini
Thierry Chopin

**FONDATION ROBERT
SCHUMAN**
L'EUROPE EN ACTIONS
www.robert-schuman.org

**LE PARLEMENT EUROPÉEN :
UN DÉFI POUR L'INFLUENCE FRANÇAISE**
YVES BERTONCINI, THIERRY CHOPIN

sommaire

Introduction	6
I. Le Parlement européen : un lieu de pouvoir où la France doit mieux défendre ses intérêts	12
I Le Parlement européen : une institution communautaire que ses pouvoirs croissants rendent désormais incontournable	14
1.1 La montée en puissance continue d'une institution élue au suffrage universel direct	14
1.2 Un pouvoir budgétaire qui s'affirme progressivement	20
1.3 Un pouvoir législatif sans cesse étendu	26
1.4 Le pouvoir de contrôle du Parlement européen : une lutte inter-institutionnelle en passe d'être gagnée	31
2 Le Parlement européen : une institution stratégique pour l'influence française	37
2.1 Le Parlement européen : une institution où s'expriment aussi les intérêts nationaux	38
2.2 Le nouveau contexte politique communautaire doit inciter la France à renforcer son influence au Parlement européen	42
2.3 Une influence française jusqu'ici trop souvent mesurée en termes symboliques	46
2.4 Une faible influence française à renforcer sur la base d'avancées concrètes	50

**I. L'accroissement de l'influence française
au Parlement européen exige de relever un
triple défi..... 54**

**I Renforcer la présence des élus français
dans les groupes politiques importants 56**

- 1.1 Les groupes politiques :
des acteurs clés du Parlement européen 58
- 1.2 Pour peser davantage, les
eurodéputés français devront appartenir
aux groupes politiques influents 62
- 1.3 Renforcer l'influence française
requiert de "voter utile" 67
- 1.4 Un facteur institutionnel positif
pour l'influence française :
la réforme du mode de scrutin 70

**2 Accroître la présence française au sein des
commissions parlementaires influentes 73**

- 2.1 Des commissions parlementaires
qui n'ont pas toutes la même influence 75
- 2.2 Une représentation française mal positionnée
au regard des autres grands États membres
de l'Union 82
- 2.3 Les postes clés au sein des commissions
parlementaires : la France mal lotie 85

**3 Intensifier l'activité
des eurodéputés français 88**

- 3.1 Le taux de présence
des eurodéputés français est faible 89
- 3.2 La "productivité" des eurodéputés français
est inférieure à la moyenne communautaire 91
- 3.3 Un motif d'espoir : huit circonscriptions
"interrégionales" qui mettent l'eurodéputé
français au contact de ses électeurs 94
- 3.4 Un motif d'inquiétude :
l'assouplissement des règles du cumul des mandats
pour les eurodéputés français 99

Conclusion 102

Introduction

Les élections européennes de juin 2004 : un rendez-vous à ne pas manquer

La France a, jusqu'à présent, peiné à prendre le Parlement européen au sérieux et à lui accorder une attention, voire une considération, à la mesure des pouvoirs qu'il détient.

Les signes de cette indifférence se sont multipliés depuis les débuts de la construction européenne. Les autorités françaises ont souvent adopté une attitude distante à l'égard du Parlement européen, en préférant défendre leurs intérêts au Conseil des ministres. A partir de 1979, date de la première élection du Parlement européen au suffrage universel, les partis politiques ont fréquemment utilisé les élections européennes comme des tribunes pour débattre de sujets nationaux sans grand rapport avec les enjeux du scrutin, et se sont souvent empressés d'envoyer à Strasbourg des "recalés" du suffrage universel. Les citoyens ont, quant à eux, régulièrement témoigné de leur faible intérêt pour les élections européennes : la moitié d'entre eux en moyenne se sont jusqu'ici abstenus d'y participer, et une partie de l'autre moitié a utilisé les élections européennes comme un vecteur de protestation, en choisissant d'envoyer à Strasbourg des représentants dont la voix s'est souvent perdue dans les travées de l'hémicycle strasbourgeois.

Depuis une décennie, les Français semblent pourtant avoir pris conscience de l'importance des décisions communautaires. L'accroissement quasi continu des compétences de l'Union européenne les conduit même parfois à penser que "Bruxelles" s'occupe de tout et en fait beaucoup trop. Dans le même temps, ils ne semblent pas avoir saisi que ce "Bruxelles", évoqué à tort et à travers, renvoie en fait à des acteurs et à des institutions bien définies, qui ont tous un rôle plus ou moins important à jouer, et dont le Parlement européen fait partie. Tout se passe comme si les Français avaient le sentiment qu'ils n'ont pas de prise sur ce qui se passe à Bruxelles.

L'image d'un Parlement européen où siègent des députés anonymes et méconnus et qui n'a que quelques pouvoirs consultatifs ou secondaires paraît, elle aussi, se perpétuer. Au niveau communautaire, la Commission européenne propose et ce sont le Conseil des ministres et le Parlement européen qui disposent : peu de citoyens de l'Union européenne en sont pourtant conscients. Dans ce contexte, il n'est guère étonnant que le Parlement européen n'ait pas encore été identifié comme une institution clé pour la France, et que les Français ne se soient pas encore avisés qu'il constituait pour eux un relais de choix pour faire entendre leur voix à Bruxelles et à Strasbourg.

Ce faible intérêt des Français pour le Parlement européen, qui suscite parfois l'étonnement des observateurs étrangers, ne porte pas seulement atteinte à la vitalité démocratique de l'Union européenne. Il est également à l'origine de la faible influence exercée par la France au sein

Introduction

du Parlement européen, ce qui pénalise ses citoyens.

Le Conseil des ministres n'est pas en effet la seule institution où les intérêts nationaux s'expriment au niveau communautaire : c'est également le cas à la Commission européenne – raison pour laquelle la plupart des Etats veut d'ailleurs y conserver un représentant – ainsi qu'au Parlement européen, où l'affiliation politique des députés ne fait pas disparaître leur appartenance et leur sensibilité nationales. Il est certain que les "eurodéputés" français ont jusqu'ici peiné à se faire entendre dans les débats parlementaires et à peser sur les décisions prises au Parlement européen, où leur influence est demeurée structurellement faible.

Plusieurs "rapports" récemment publiés ont fini par s'en émouvoir : ainsi de celui élaboré sous l'égide du MEDEF qui insiste sur la nécessité pour la France de renforcer sa présence au Parlement européen ; ainsi de celui rédigé par l'Assemblée nationale, rendu public en mai 2004, et qui pointe lui aussi le déficit d'influence de la France au Parlement européen. La présente note témoigne, elle aussi, de cette prise de conscience encore timide, qu'elle a pour objectif de stimuler plus encore en s'appuyant sur une analyse aussi précise que possible des voies et moyens de renforcer l'influence française à Strasbourg et à Bruxelles.

Peut-être les échéances essentielles figurant sur l'agenda européen pour l'année 2004 contribueront-elles à faciliter l'aggiornamento nécessaire de la France vis-à-vis du Parlement européen ? Les discussions sur la "Constitution

européenne" ont souligné la nécessité d'accorder davantage de pouvoirs au Parlement européen, que son ancrage démocratique direct prédispose à jouer un rôle accru au fur et à mesure que les compétences de l'Union deviendront plus politiques. L'adhésion de 10 nouveaux pays à l'Union européenne le 1^{er} mai 2004, conduit à redéfinir la manière dont les États membres sont représentés au sein des trois institutions communautaires majeures. L'importance relative de la France est appelée à décroître à la Commission européenne et au Conseil des ministres, et il devrait dès lors apparaître d'autant plus urgent de la renforcer au Parlement européen, où la marge de progression est considérable. Last but not least, la mise en place d'un nouveau mode de scrutin pour les élections européennes de juin 2004 devrait, elle aussi, favoriser la désignation de députés français mieux à même de peser sur les débats parlementaires européens, s'ils siégeaient au sein des groupes politiques influents et si leur implication augmentait en raison du lien plus direct qui les unira désormais avec leurs électeurs.

La prise de conscience de l'importance du Parlement européen et de la nécessité d'y voir défendus les intérêts français sera très certainement progressive, et les élections du 13 juin prochain ne constitueront à cet égard qu'une première étape. Cette prise de conscience ne sera effective que si elle est générale : il nous faut donc souligner d'emblée que cette note en forme d'appel s'adresse aux futurs députés européens français, mais aussi au gouvernement et au Parlement nationaux, aux partis politiques, "qui concourent à l'expression du suffrage" ainsi qu'aux électeurs, auxquels il revient

Introduction

in fine de désigner ceux qui les représenteront à Strasbourg.

Pour être efficace, cette prise de conscience devra quoiqu'il en soit porter sur deux registres distincts :

- Le Parlement européen est un lieu de pouvoir majeur où la France doit désormais mieux défendre ses intérêts ;
- Comment renforcer l'influence de la France au sein du Parlement européen ?

1 Le Parlement européen : un lieu de pouvoir où la France doit mieux défendre ses intérêts

Le désintérêt de la France pour le Parlement européen reproduit peut-être au niveau communautaire la manière dont il est considéré au niveau national.

Dans le régime de la Cinquième République, dont la mise en place est d'ailleurs contemporaine du lancement de la construction européenne, l'Assemblée nationale et le Sénat ont des prérogatives réduites au regard de celles détenues par les autres Parlements de l'Union. Ce qui compte avant tout en France, c'est le Président de la République, son élection et les prérogatives étendues que la Constitution lui confère. C'est ensuite le Gouvernement, qui dispose de toutes les ressources du "parlementarisme rationalisé" et de la discipline majoritaire. Il n'y a guère qu'en période de cohabitation que

l'Assemblée nationale se rappelle au bon souvenir des Français et du Président de la République – sa majorité demeurant cependant toujours aussi soumise aux souhaits du Gouvernement. Cet affaiblissement du Parlement en France explique sans doute en partie pourquoi les Français et leurs responsables politiques ne se sont jusqu'ici guère intéressés au Parlement européen, au risque de ne pas suffisamment s'apercevoir que sa montée en puissance continue en fait désormais une institution incontournable au niveau communautaire.

Que les cultures politiques nationales puissent jouer un rôle dans la manière dont les différents pays de l'Union appréhendent le Parlement européen expliquerait également fort bien le contraste frappant entre l'influence que la France y exerce et celle dont bénéficient ses grands voisins. Sans doute est-ce parce que la "Chambre des communes", le "Bundestag" et les "Cortes" jouissent de pouvoirs non négligeables que les citoyens et responsables politiques anglais, allemands et espagnols ont saisi l'importance du Parlement européen, de ses pouvoirs et des décisions qui y sont prises, et dès lors la nécessité d'y être efficacement représentés et défendus. Chacun peut en tout cas constater que les intérêts nationaux s'expriment aussi au Parlement européen, et que les députés anglais, allemands et espagnols y disposent aujourd'hui d'un poids très important au regard de celui de leurs homologues français. Comme nous le verrons dans un second temps, cette situation requiert elle aussi une prise de conscience de la France quant à la nécessité de mieux exprimer ses intérêts au Parlement européen.

Le Parlement européen : un lieu de pouvoir où la France doit mieux défendre ses intérêts

1 Le Parlement européen : une institution communautaire que ses pouvoirs croissants rendent désormais incontournable

Il convient de partir d'un constat incontournable : dans le "triangle institutionnel" communautaire (qui ne comprend pas la Cour de Justice des Communautés Européennes ni la Banque Centrale Européenne), le Parlement européen présente une double spécificité : c'est la seule institution dont les membres sont élus au suffrage universel direct depuis 1979 et dont dont les pouvoirs se sont étendus de manière continue depuis une vingtaine d'années.

1.1 La montée en puissance continue d'une institution élue au suffrage universel direct

1.1.1 De l'assemblée consultative au "Parlement européen" élu au suffrage universel direct

Le Parlement européen a été conçu, à l'origine de la construction européenne, comme une assemblée purement consultative, sur le modèle des assemblées dont se sont dotées les organisations internationales qui ont été créées après le second conflit mondial, comme le Conseil de l'Europe ou l'OTAN.

Entre 1952, date de la création de l'Assemblée commune de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) et 1979, date à laquelle les membres du Parlement européen

sont élus pour la première fois au suffrage universel direct, les "eurodéputés" étaient désignés par les parlements nationaux. L'Assemblée commune de la CECA devint l'Assemblée parlementaire des Communautés européennes avec le Traité de Rome (1957). C'est par une résolution de 1962 que cette "Assemblée" a décidé de s'auto-désigner "Parlement" : néanmoins, cela n'a pas influé, à l'époque, sur le mode de désignation de ses membres.

Le principe de l'élection des représentants à l'Assemblée des Communautés européennes au suffrage universel direct est pourtant prévu depuis le Traité de Paris du 18 avril 1951. Le Traité de Rome du 25 mars 1957, dispose, dans son article 138, que "l'Assemblée élaborera des projets en vue de permettre l'élection au suffrage universel direct selon une procédure uniforme dans tous les Etats membres" et que "le Conseil statuant à l'unanimité arrêtera les dispositions dont il recommandera l'adoption par les Etats membres, conformément à leurs règles constitutionnelles respectives". Afin de répondre à cette exigence, l'Assemblée a élaboré deux projets : le projet "Dehousse" en 1960, le projet "Patjin" en 1975.

C'est en 1974, à l'initiative du Président Valéry Giscard d'Estaing, que le Conseil européen décide de l'élection du Parlement européen au suffrage universel direct et que l'assemblée consultative devient un véritable Parlement, doté de réels pouvoirs.

Grace à cette décision, les premières élections ont pu avoir lieu en 1979. Le Parlement européen a bénéficié d'une légitimité démocra-

Le Parlement européen : un lieu de pouvoir où la France doit mieux défendre ses intérêts

1 tique sur laquelle il a pu s'appuyer pour accroître ses pouvoirs et jouer un rôle politique croissant au sein du système institutionnel communautaire.

1.1.2 Une dynamique d'affirmation institutionnelle

Le Parlement européen incarne depuis 1979 une légitimité propre, démocratique et directe qui puise ses fondements à la source du suffrage universel, alors que le Conseil des ministres et la Commission incarnent d'autres légitimités - étatique dans le premier cas, technique dans le second . Cela signifie que le Parlement européen est une institution qui peut d'autant plus faire valoir ses vues qu'elle est la seule à jouir de l'onction populaire dans l'exercice de ses pouvoirs et fonctions.

Ce point permet de signaler une caractéristique majeure du Parlement européen : le fait que ses membres ne soient pour l'heure pas soumis à la "discipline majoritaire", comme cela est le cas dans la quasi-totalité des parlements nationaux de l'Union, et notamment en France. Le fait que l'eurodéputé ne soit pas contraint ou poussé à soutenir un gouvernement lui confère une marge d'appréciation et de liberté très importante, qui doit être soulignée. Il n'est dès lors pas exagéré de dire que, pris individuellement, les députés européens ont aujourd'hui plus d'influence que les députés français.

De surcroît, la capacité d'auto-affirmation institutionnelle du Parlement européen obéit à une dynamique unitaire à laquelle les clivages politiques partisans ne font pas obstacle. Cela s'est traduit concrètement par la conclusion d'une

coalition entre le Parti Populaire Européen et le Parti Socialiste Européen pour le partage des présidences à mi-mandat et le partage des postes sur une base proportionnelle pendant les quatre premières législatures (1979-1999), avec l'idée que le plus important était de peser dans le triangle institutionnel. Même si l'accord entre le PPE et les Libéraux a créé, en 1999, pour la première fois une coalition majoritaire fondée sur un clivage partisan, une dynamique d'affirmation institutionnelle demeure à l'oeuvre au Parlement européen.

Le fait que les clivages partisans ne soient pas pleinement opératoires au niveau communautaire, ni au Parlement, comme nous l'avons vu, ni au Conseil et à la Commission, où ce sont les intérêts nationaux qui prévalent davantage, constitue un élément essentiel de la logique politique sur laquelle peut s'appuyer le Parlement européen pour promouvoir l'expansion de ses attributions.

Avant d'entrer dans le détail de l'accroissement des prérogatives et donc de l'influence politique du Parlement européen, notons encore que ce dernier a conquis ses pouvoirs aux dépens du Conseil des ministres avec le partage du pouvoir budgétaire dès les années 1970 et celui du pouvoir législatif dans les années 1990 ; et aux dépens de la Commission avec l'accroissement continu de sa capacité de contrôle.

Il est remarquable d'ailleurs que la montée en puissance du Parlement européen ait accompagné l'accroissement des compétences communautaires, qui a connu une accélération sensible dans les années 1980 / 1990, avec l'adoption

Le Parlement européen : un lieu de pouvoir où la France doit mieux défendre ses intérêts

des Traités de Maastricht, d'Amsterdam puis de Nice.

1.1.3 Une montée en puissance consacrée par tous les récents traités

Avec l'Acte unique (1987) et surtout les Traités de Maastricht (1993) et d'Amsterdam (1997), nous assistons à une extension des compétences du Parlement européen en matière législative, budgétaire et de contrôle.

L'Acte unique (1987) introduit tout d'abord la "procédure de coopération" entre le Parlement européen et le Conseil dans le processus d'édiction des normes communautaires.

S'il convient certes de noter qu'avec cette procédure le Conseil des ministres conserve le dernier mot, sa mise en place marque une première intrusion du Parlement européen dans la sphère législative.

Le Traité sur l'Union européenne (ou "Traité de Maastricht", ratifié en 1993) accomplit ensuite un saut qualitatif majeur en introduisant la procédure de codécision qui transforme le Parlement européen en véritable législateur à égalité et aux côtés du Conseil dans un certain nombre de domaines alors limités mais importants : comme par exemple, les matières intéressant le marché intérieur et la protection des consommateurs. De surcroît, le Parlement européen reçoit de nouvelles compétences dans des domaines où il n'intervenait pas jusqu'alors : par exemple, l'accord du Parlement devient indispensable pour l'adoption de décisions portant sur la gestion des fonds structu-

rels et sur la conclusion des accords internationaux.

Enfin, les Traités d'Amsterdam (1997) et de Nice (2000) conduisent à un accroissement très important des domaines sur lesquels s'applique la procédure de codécision : dans le premier cas, le Parlement européen décidera à égalité avec le Conseil sur 23 domaines ; dans le second cas, les pouvoirs législatifs du Parlement s'appliqueront à 35 domaines.

1.1.4 Des pouvoirs appelés à progresser encore

Loin d'être négligeable depuis une quinzaine d'années, l'extension des pouvoirs du Parlement européen devrait se poursuivre.

Le projet de "Constitution" proposé par la Convention sur l'avenir de l'Europe prévoit ainsi l'extension du pouvoir législatif du Parlement européen à 80 domaines au total. La propriété intellectuelle, la protection des travailleurs, les fonds structurels et de cohésion, la politique agricole commune, la coopération judiciaire pénale seraient par exemple concernés. La procédure de codécision deviendrait ainsi la procédure législative ordinaire, ce qui ferait du Parlement européen un véritable pouvoir normatif au sein de l'Union européenne.

Cette montée en puissance du Parlement européen constitue une réelle avancée démocratique pour l'Union : elle est donc mécaniquement appelée à se poursuivre au fur et à mesure que les compétences communautaires s'accroîtront dans des domaines politiques et sociaux. Il est possible de décider du niveau de production du

Le Parlement européen : un lieu de pouvoir où la France doit mieux défendre ses intérêts

Le charbon et de l'acier ainsi que de l'abaissement des droits de douane sans impliquer nécessairement des parlementaires. Il est en revanche beaucoup plus délicat d'en faire de même lorsqu'il s'agit de progresser dans la construction d'une Europe fiscale, sociale, diplomatique et militaire.

La Commission européenne et le Conseil des ministres peuvent certes avoir la tentation de continuer à garder la maîtrise du processus de décision au niveau communautaire. Cependant, les années récentes démontrent est que l'approfondissement de la construction européenne suscite une très forte demande de contrôle démocratique, et que le Parlement européen devient l'institution la mieux placée pour être l'instrument de ce contrôle.

L'état des lieux que nous allons esquisser ci-après montre que le Parlement européen exerce désormais des pouvoirs budgétaire, législatif et de contrôle qui sont loin d'être négligeables et qui en font d'ores et déjà une institution incontournable ; notre pronostic est que ces pouvoirs sont en outre appelés à progresser encore dans les décennies qui viennent.

1.2 Un pouvoir budgétaire qui s'affirme progressivement

Comme le montre assez bien l'histoire politique du parlementarisme, c'est toujours par la voie budgétaire qu'un Parlement affirme ses pouvoirs. Le Parlement européen n'échappe pas à la règle et a vu ses prérogatives dans ce domaine croître avant même son élection au suffrage universel direct. Ce dernier élément indique un

positionnement précoce du Parlement européen comme pouvoir normatif.

Suite aux Traités de Luxembourg (1970) et de Bruxelles (1975), qui ont doté le Parlement de pouvoirs importants en matière budgétaire, il convient de distinguer trois grandes étapes qui scandent l'extension des pouvoirs du Parlement européen dans ce domaine, dès lors qu'elle pouvait reposer sur le fondement démocratique d'une élection au suffrage universel direct.

1.2.1 La conquête d'un droit d'appréciation en matière budgétaire

Acte fondateur de ses pouvoirs dans ce registre, le Parlement européen a tout d'abord obtenu le droit de voter ou de rejeter le budget communautaire dans les années 70. Il peut donc être considéré comme le véritable co-détenteur du pouvoir budgétaire au niveau européen, au même titre que le Conseil des ministres.

Depuis 1986, la fixation des dépenses communautaires s'inscrit cependant dans le cadre d'une programmation financière pluriannuelle : il faut donc souligner que les "perspectives financières"⁽¹⁾ ainsi fixées par les États membres de l'Union limitent, d'une certaine manière, le pouvoir d'appréciation du Parlement. Le budget européen pour l'année 2004 doit ainsi respecter les limites fixées par les perspectives financières 1999-2006. Reste que le Parlement européen a récemment obtenu un droit de regard en la matière, et que la fixation du niveau global des dépenses communautaires les plus importantes comme la politique agricole ou la politique régionale ne fait pas obstacle à la liberté

(1) Les négociations sur les prochaines perspectives financières 2007 / 2013 commenceront d'ailleurs dans les prochains mois.

Le Parlement européen : un lieu de pouvoir où la France doit mieux défendre ses intérêts

pour le Parlement européen d'en orienter l'affectation précise.

Avec le Traité de Luxembourg de 1970 qui prévoit la création du système de prélèvement dit "des ressources propres", le Parlement européen a aussi obtenu d'être consulté par les Etats membres lorsqu'ils s'entendent pour fixer le montant de ces ressources. Ces ressources sont prélevées sur la base de plusieurs critères : PIB des Etats membres, pourcentage de la TVA qu'ils prélèvent, droits de douane qu'ils perçoivent ainsi que d'autres ressources de moindre importance. Ce système de contribution étatique ne s'apparente pas à la collecte d'un impôt européen.

Son existence explique en grande partie pourquoi le Parlement européen est aujourd'hui encore si peu impliqué dans le vote des recettes du budget communautaire, sur lesquelles il ne dispose pas d'un réel pouvoir d'appréciation. Cette situation explique aussi pourquoi beaucoup estiment que le Parlement européen a beaucoup à gagner dans le futur si l'Union européenne s'engageait dans la voie de la collecte d'un véritable "impôt communautaire", qui viendrait se substituer au système actuel. "No representation without taxation" ? Ce vieil adage anglo-saxon constituera sans nul doute un élément important de réflexion pour les années à venir.

1.2.2 Une influence croissante sur les dépenses communautaires

Le Parlement européen a également acquis une influence croissante sur les dépenses commu-

nautaires. Après le Traité de Luxembourg, le Parlement européen obtient le pouvoir de fixer son propre budget et d'intervenir dans la définition des dépenses administratives communautaires. Avec le Traité de Bruxelles, en 1975, il obtient le droit d'amender les dépenses dites "non obligatoires" proposées par la Commission européenne et votées par le Conseil des ministres. C'est encore peu puisqu'aucune capacité d'intervention ne lui est alors reconnue sur les dépenses dites "obligatoires" (dépenses agricoles notamment), qui représentent à l'époque plus de 90 % du budget des Communautés européennes.

Dans ce contexte, l'extension progressive des pouvoirs budgétaires du Parlement découle tout d'abord de la progression des dépenses non-obligatoires au sein du budget européen. Ces dépenses représentent aujourd'hui un peu moins de 50% du budget global : le Parlement européen dispose ainsi du dernier mot sur la plus grande partie des dépenses engagées au titre des fonds structurels et de cohésion, qui représentaient 33,6% du budget européen en 2002.

L'extension des pouvoirs budgétaires du Parlement européen procède également de sa volonté d'obtenir des prérogatives accrues en ce qui concerne les dépenses dites "obligatoires", essentiellement la politique agricole qui représentait 46,2 % des crédits communautaires en 2002. Si le Conseil, et donc les Etats membres, dispose toujours du dernier mot en la matière, le Parlement européen a désormais obtenu la possibilité de proposer des modifications. L'actuel projet de Constitution prévoit de nouvelles avancées sur ce sujet, qui pour-

Le Parlement européen : un lieu de pouvoir où la France doit mieux défendre ses intérêts

raient ouvrir la voie à la consécration définitive du pouvoir du Parlement européen à l'égard des dépenses communautaires.

Le Parlement européen peut enfin, dans certaines conditions, augmenter certaines des dépenses qui lui sont soumises, par exemple dans les domaines des fonds structurels ou encore de la recherche et du développement. Cela signifie que le Parlement européen jouit de pouvoirs plus importants que ceux des Parlements nationaux. A titre d'exemple, la Constitution de la V^e République dispose, dans son article 40, que le Parlement français ne peut accroître le déficit budgétaire, et donc proposer de nouvelles dépenses sans trouver les recettes correspondantes.

1.2.3 Le suivi de l'exécution du budget

Le Parlement européen se voit surtout confier le suivi régulier de l'exécution du budget. Il faut noter que le Parlement contrôle, via la commission du contrôle budgétaire, la fameuse "COCOBU", l'exécution du budget qu'il a adopté avec le Conseil. Il peut ainsi évaluer l'efficacité de la gestion des fonds communautaires. Il est en partie accompagné dans cette fonction de suivi par l'Office européen de lutte anti-fraude (OLAF), créé à l'initiative du Parlement européen, et qui pourrait un jour lui être rattaché.

Le Parlement décide aussi chaque année de l'octroi ou de refus de la "décharge" (sorte de quitus) sur l'application du budget par la Commission européenne. Si un éventuel refus de sa part n'a pas de conséquences juridiques directes, il en va tout autrement sur le plan politique. En 1999, c'est ainsi le refus de voter l'oc-

troi de cette décharge, en mettant en cause l'insuffisante transparence de la gestion de la Commission, qui a enclenché le processus ayant conduit la Commission présidée par Jacques Santer à démissionner.

1.2.4 Un impact financier important

Le pouvoir du Parlement européen en matière budgétaire est d'autant plus important que le budget sur lequel il a à se prononcer s'élève aujourd'hui à plus de 120 milliards d'euro contre seulement 96 milliards d'euro en 1999. Ce budget n'est certes pas considérable au regard de celui de certains Etats de l'Union : il représente par exemple moins de la moitié du budget de la France. Mais son niveau est non négligeable au regard du budget de certains autres Etats. A titre d'exemple, il représente plus de cinq fois le budget de l'Irlande.

L'impact du budget européen ne doit en outre pas seulement être mesuré en fonction de son niveau global. Contrairement aux budgets des Etats de l'Union, qui comprennent une majorité de dépenses dites de fonctionnement (fonction publique notamment), le budget européen comprend principalement des dépenses dites "d'intervention", qui ont un impact direct bien supérieur puisqu'elles financent des projets ou des productions.

L'impact du budget européen est d'autant plus grand dans les secteurs où l'Union européenne intervient, et qui concentrent la grande masse des dépenses communautaires : politique agricole – développement régional – recherche principalement.

Le Parlement européen : un lieu de pouvoir où la France doit mieux défendre ses intérêts

1.3 Un pouvoir législatif sans cesse étendu

L'Union européenne édicte deux types de normes juridiques : des "règlements" de portée générale directement applicables dans les États membres et des "directives" qui lient les États membres quant au résultat à atteindre mais qui leur laissent le choix des moyens. Le projet de Constitution propose que ces deux instruments juridiques soient appelés "lois" et "lois-cadre", ce qui illustrerait encore mieux l'influence décisive des institutions communautaires sur la définition du cadre de vie des entreprises et des citoyens européens.

Ainsi, le Parlement européen est de plus en plus associé au processus de production des normes communautaires. Historiquement, de multiples procédures ont en effet permis d'associer le Parlement européen à l'œuvre législative communautaire, en lui conférant une influence plus ou moins grande. Après la suppression de la procédure de coopération, il existe aujourd'hui deux grands types de procédures : la consultation et la "co-décision".

1.3.1 La procédure de consultation

Même quand il ne possède qu'un pouvoir consultatif, le Parlement européen exerce une influence importante sur la formation des normes communautaires. De manière générale, par le biais de la procédure de consultation, le Parlement européen a son mot à dire sur telle ou telle initiative législative proposée par la Commission qui ne peut être adoptée par le Conseil des ministres qu'à partir du moment où le Parlement a fait connaître son opinion ;

à titre d'exemple, cette procédure s'applique pour la fixation des prix minima des quotas agricoles. Il convient donc de ne pas confondre cette procédure de consultation avec les activités de type "déclaratoire" du Parlement européen et les votes de résolutions à sa propre initiative, notamment en matière de relations extérieures, dont l'impact reste limité.

Cette influence politique croissante s'est également accompagnée d'une extension des domaines soumis à son pouvoir consultatif. C'est le cas, par exemple, de la politique étrangère (lato sensu, puisque cela concerne également la politique commerciale, toute négociation à l'OMC exigeant l'approbation du Parlement), domaine de compétence sur lequel le Conseil consulte le Parlement européen, qui lui adresse des recommandations et des résolutions.

C'est aussi le cas dans le domaine de la défense des droits fondamentaux à l'échelle internationale, comme en témoigne l'existence d'une Commission des affaires étrangères, des droits de l'Homme, de la sécurité et de la politique de défense.

1.3.2 Une procédure de codécision qui devient la procédure législative de droit commun

Sous l'effet des Traités de Maastricht (1993) et d'Amsterdam (1997), le Parlement européen devient un véritable législateur à côté du Conseil des ministres. L'une des avancées majeures du Traité de Maastricht réside dans l'introduction de la procédure de codécision selon laquelle, dans un certain nombre de domaines, comme l'éducation, l'environne-

Le Parlement européen : un lieu de pouvoir où la France doit mieux défendre ses intérêts

1 ment, la culture, la santé, la protection des consommateurs, le marché intérieur, la reconnaissance des diplômes, le Parlement décide des normes communautaires à égalité avec le Conseil des ministres.

Très concrètement, ce pouvoir de codécision s'applique à un nombre sans cesse croissant de domaines et est en train de devenir la procédure de droit commun de création des normes législatives européennes. Il s'applique aux questions concernant la liberté de circulation des travailleurs, le marché intérieur, la recherche et le développement technologique, l'environnement, la protection des consommateurs, l'éducation, la culture, la santé, etc. A titre d'exemple, dans le domaine de l'environnement, le pouvoir d'influence du Parlement européen a permis que des normes anti-pollution plus strictes s'appliquent à la qualité des carburants. Avec la procédure de codécision, son accord final est une condition *sine qua non* d'édiction des normes législatives. Ce pouvoir accroît la capacité du Parlement d'influer sur la production des normes européennes.

Avec le projet de Constitution européenne proposé par la Convention sur l'avenir de l'Europe, cette procédure deviendrait la règle quasi générale, ce qui conduirait à faire du Parlement européen le véritable organe législatif de l'Union européenne, aux côtés du Conseil. Ce point est d'autant plus important que le Parlement européen est la seule institution européenne qui délibère en public. Ses débats sont publiés au Journal Officiel des Communautés européennes.

Le Parlement européen est donc directement impliqué dans la procédure législative d'édiction des normes communautaires, même s'il convient de préciser qu'il n'a pas aujourd'hui compétence pour proposer lui-même des projets de directives et de règlements, la Commission disposant, de manière exclusive, du monopole de l'initiative. La conquête du pouvoir d'initiative législative que détiennent tous les Parlements nationaux fera sans nul doute partie des revendications du Parlement européen dans les années à venir.

1.3.3 Le Parlement européen influence de plus en plus les lois françaises

Les pouvoirs législatifs conquis par le Parlement européen ne doivent pas seulement être pris en considération pour des raisons théoriques. Ils lui permettent en effet de jouer un rôle majeur au fur et à mesure que les normes législatives produites au niveau communautaire prennent une part croissante dans les corpus juridiques des Etats membres de l'Union.

Le Conseil d'Etat l'a encore rappelé dans un excellent rapport consacré à "La norme internationale en droit français". Les actes communautaires sont de plus en plus de nature législatives : "parmi les 300 à 400 propositions d'acte communautaire examinées par le Conseil d'Etat avant leur transmission au Parlement (...), la proportion d'actes communautaires relevant du niveau législatif était de 50% en 1999. Pour les textes qui relevaient du "pilier" justice et affaires intérieures, cette proportion atteignait jusqu'à 60%". Les normes législatives d'origine communautaire sont désormais plus nombreuses que les normes d'inspiration française ; "pour une pro-

Le Parlement européen : un lieu de pouvoir où la France doit mieux défendre ses intérêts

(2) "La norme internationale en droit français"
Rapport du Conseil d'Etat 2002 - page 21

duction législative interne d'environ 50 textes par an, on compte (...) au moins trois fois plus de textes communautaires⁽²⁾. Cette remarque permet de mesurer non seulement l'importance croissante d'une production normative communautaire en expansion, mais aussi les effets produits par le droit communautaire sur le droit interne.

A cet égard, en participant à l'élaboration des directives et règlements communautaires, le Parlement européen exerce un pouvoir normatif qui tend à égaler, voire à dépasser, celui exercé par les Parlements nationaux. Un parlementaire européen peut ainsi peser sur l'édiction d'une directive, dont il négocie le contenu avec les représentants des Etats réunis au Conseil des ministres. Un parlementaire national devra se contenter ensuite de transposer cette directive dans le droit national, puisque son gouvernement a donné son accord pour son adoption.

Le pouvoir législatif acquis par le Parlement européen doit dès lors constituer une deuxième raison pour la France de s'intéresser davantage à lui dans les années qui viennent.

1.3.4 Le pouvoir d'approbation : un "avis conforme" nécessaire pour les décisions engageant l'Union européenne dans son ensemble

Même s'il ne peut à proprement parler être considéré comme l'un de ses pouvoirs "législatifs", le Parlement européen exerce aussi un pouvoir d'approbation important pour toute une série de décisions engageant l'Union européenne dans son ensemble. Il lui revient en effet d'accorder ou non son "avis conforme" à plusieurs projets

de décisions prises par la Commission européenne ou le Conseil des ministres.

Le Parlement européen doit ainsi approuver la ratification des Traités communautaires : soit lorsque les Traités fondateurs ont été révisés ; soit lorsque les Traités d'adhésion de nouveaux Etats membres viennent d'être conclus. Il revient également au Parlement européen d'approuver les accords d'association ou de coopération avec tel ou tel pays ou groupe de pays tiers.

L'exercice de ce pouvoir d'approbation place cependant le Parlement européen devant un choix binaire (acceptation ou refus) et ne lui donne pas nécessairement la capacité d'influer en amont sur la nature et le contenu des traités négociés par la Commission européenne ou les Etats membres. C'est précisément pour cette raison qu'il a peiné jusqu'ici à les assumer pleinement, et qu'il s'est résolu à entériner la quasi-intégralité des projets qui lui furent présentés, sous la pression conjointe des deux autres piliers du "triangle institutionnel".

Reste que ce pouvoir d'approbation fait bel et bien partie des prérogatives exercées par le Parlement européen, et qu'il doit lui aussi inciter la France à lui accorder l'attention et la considération qui lui sont dus.

1.4 Le pouvoir de contrôle : une lutte inter-institutionnelle en passe d'être gagnée

Comme toutes les assemblées parlementaires, le Parlement européen exerce deux types de contrôle : un "contrôle information", qui s'exerce

Le Parlement européen : un lieu de pouvoir où la France doit mieux défendre ses intérêts

1 principalement sous la forme de questions écrites et orales aux autres institutions européennes et un “contrôle sanction”, puisque il peut notamment censurer la Commission européenne.

Ce contrôle s'exerce aussi bien sur le plan administratif, comme par exemple le contrôle de la gestion administrative, budgétaire et financière, que sur le plan politique avec l'appréciation des orientations et des priorités de l'action de l'Union européenne.

Dans ce contexte, l'affirmation du pouvoir de contrôle du Parlement européen se situe dans la perspective d'une lutte inter-institutionnelle avec la Commission européenne et le Conseil des ministres. Comme nous l'avons déjà signalé, cette lutte est d'autant plus vive en raison du mode de structuration du jeu politique communautaire : le fait que le Parlement européen incarne une légitimité propre et qu'il ne soit pas lié à la Commission et au Conseil par une discipline majoritaire constitue un trait spécifique en Europe. Cette situation explique la logique d'auto-valorisation institutionnelle dans laquelle s'est engagé le Parlement européen, et dans laquelle l'accroissement de son pouvoir de contrôle constitue un élément central.

1.4.1 Un contrôle administratif scrupuleux

La capacité de contrôle - très scrupuleux - du Parlement européen a peu d'équivalent au sein de l'Union européenne.

Sur ce registre, le Parlement européen doit être

perçu comme un véritable relais pour les citoyens, qui peuvent le saisir, par le biais de différentes procédures.

- grâce au “droit de pétition” par lequel tout citoyen de l'Union européenne a le droit d'adresser au Président du Parlement européen une pétition, sous réserve que celle-ci s'inscrive dans le cadre des compétences communautaires. La pétition peut prendre la forme d'une plainte ou d'une requête et peut porter sur des affaires d'intérêt public comme la protection du patrimoine écologique ou d'intérêt privé, comme la reconnaissance du droit à la pension.

- grâce au “Médiateur”, créé par le Traité sur l'Union européenne et mis en place à partir de 1995. Le Médiateur est un membre du Parlement européen désigné par ce dernier qui a pour fonction de traiter les plaintes émanant des citoyens européens portant sur la mauvaise administration de l'action des institutions et des organes communautaires. A titre d'exemple, le nombre de plaintes adressées au Médiateur est passé de 1863 en 2001 (dont 1694 par des particuliers) à 2198 en 2002 (dont 2041 par des particuliers).

- grâce aux commissions d'enquête que le Parlement européen peut désigner. Il l'a fait, par exemple, à l'occasion de la “crise de la vache folle”. Les travaux de cette commission d'enquête ont abouti à la création d'une agence vétérinaire européenne basée à Dublin.

- Le Parlement européen accorde enfin une attention particulière à la lutte anti-fraude et aux activités de l'Office européenne de Lutte anti-

Le Parlement européen : un lieu de pouvoir où la France doit mieux défendre ses intérêts

⁽³⁾ Plus de 5000 questions sont posées chaque année par les parlementaires européens

L fraude (OLAF). A cet égard, il faut souligner que la présence de parlementaires issus de l'Europe du Nord et des pays anglo-saxons fait du Parlement européen une institution particulièrement attentive s'agissant de la gestion des fonds publics. C'est ainsi que la Commission présidée par Jacques Santer avait dû présenter sa démission en mars 1999 après avoir vu sa gestion mise en cause.

1.4.2 Un contrôle politique qui s'affirme, notamment à l'égard de la Commission européenne

Le Parlement européen exerce son pouvoir de contrôle politique via les questions écrites et orales qu'il adresse régulièrement à la Commission européenne⁽³⁾, dont les membres assistent par ailleurs aux travaux. Il examine également les rapports mensuels ou annuels que la Commission doit lui soumettre comme le rapport général annuel ou les rapports mensuels sur la mise en application du budget.

Le Parlement européen dispose par ailleurs depuis peu du pouvoir d'investir la Commission européenne.

Cela se traduit par le fait qu'il doit approuver la désignation du Président de la Commission et des commissaires. Il ratifie la nomination du Président de la Commission. Il auditionne les personnalités proposées pour devenir membres de la Commission. Il investit la Commission par un vote de confiance. Le Parlement européen dispose enfin d'un pouvoir de censure. Il peut renverser, par le vote d'une motion de censure adoptée à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés, la Commission, qui est donc

responsable devant lui.

De ce point de vue, la démission de la Commission présidée par Jacques Santer devant la menace d'une censure du Parlement européen, constitue un fait majeur de l'histoire politique de l'Europe en ce qu'elle marque la première manifestation de la responsabilité politique de la Commission devant le Parlement européen.

L'évolution du pouvoir de désignation et de contrôle du Parlement européen à l'égard de la Commission ne peut que renforcer naturellement l'influence de celui-ci sur la ligne politique de la Commission.

Cette nouvelle donne pourrait ainsi entraîner une politisation accrue des élections européennes : en juin 2004, et pour la première fois, les électeurs vont en tout cas pouvoir peser directement sur la coloration politique du Président de la Commission. Même si les Etats membres exerceront un poids sur la composition du Collège, et même si les Commissaires qu'ils auront désignés reflèteront, dans une certaine mesure, la couleur politique des différents gouvernements, l'influence politique du Parlement européen sera de plus en plus forte, et ira en s'affirmant.

Cela implique que les citoyens pourront enfin peser sur le cours politique de la construction européenne. Il serait plus difficile de confier la Concurrence ou le Marché intérieur à un Commissaire trop libéral si la majorité au Parlement issu des élections européennes était de gauche ; inversement, il serait délicat de confier l'Emploi et les Affaires sociales à un

1 Le Parlement européen : un lieu de pouvoir où la France doit mieux défendre ses intérêts

Commissaire trop marqué à gauche si la majorité parlementaire est à droite.

Enfin, le contrôle politique exercé par le Parlement européen ne se borne pas à l'action de la Commission mais s'applique également à la Banque Centrale Européenne. Le Parlement européen, et c'est un fait trop souvent relégué au second plan, dispose d'un pouvoir de contrôle dans le domaine de l'Union économique et monétaire. En effet, la Banque Centrale Européenne est tenue de rendre des comptes devant lui, même si elle jouit d'une indépendance totale quant à la politique monétaire européenne en détenant en particulier le pouvoir de fixer les taux d'intérêt à court terme et les instruments monétaires nécessaires pour garantir la stabilité de l'euro.

Cette relation se traduit par le rôle du Parlement dans la nomination du Président, du vice-Président et des membres composant la direction de la BCE ; l'audition du comité directeur par la commission compétente du Parlement européen (Commission économique et monétaire), étape incontournable avant la nomination du comité directeur par le Conseil ; le compte rendu annuel de l'action de la BCE par son Président devant le Parlement européen en session plénière.

L'extension conjointe de ses pouvoirs budgétaire, législatif et de contrôle a renforcé progressivement l'influence politique du Parlement européen, c'est-à-dire sa capacité de peser sur les décisions prises au niveau communautaire. Aujourd'hui, le Parlement européen est devenu un acteur institutionnel majeur au sein de l'Union européenne.

L'accroissement sensible des prérogatives du Parlement européen et de sa capacité normative doit, dès lors, inciter les citoyens et les acteurs politiques français à lui accorder une considération à la mesure du rôle institutionnel qui est le sien. L'indifférence de la France à l'égard du Parlement européen pouvait à la rigueur se concevoir lorsque ce dernier n'avait qu'un rôle limité et secondaire au sein de l'Union. Ce n'est aujourd'hui plus le cas, ni en matière budgétaire, ni en matière législative, ni en matière de contrôle. Si la France ne s'intéresse pas davantage au Parlement européen dans les années à venir, le Parlement européen continuera à s'intéresser à elle et à ses citoyens.

Cette prise de conscience du rôle désormais majeur joué par le Parlement européen serait d'autant mieux venue qu'il y va aussi de l'influence de la France au niveau communautaire.

2 Le Parlement européen : une institution stratégique pour l'influence française

Il faut faire définitivement justice de la vision trop souvent présentée selon laquelle le Conseil des ministres serait la seule institution où l'expression des intérêts nationaux se donne libre cours.

Car si, au même titre que le Conseil européen, le Conseil des ministres est bien l'endroit où les pays de l'Union peuvent défendre leurs intérêts avec le plus de netteté, il en va de même à la Commission européenne et au Parlement européen.

Le Parlement européen : un lieu de pouvoir où la France doit mieux défendre ses intérêts

La volonté de la plupart des Etats membres de continuer à nommer “leur” Commissaire aura sans doute déjà contribué à clarifier les choses s’agissant d’un collègue bruxellois dont les membres seraient supposés défendre “l’intérêt général” et le bien communautaire. Quoique puissent en dire les traités fondateurs, il est en effet évident que les Commissaires européens ne sont pas insensibles aux prises de position exprimées par leurs capitales nationales sur chaque dossier communautaire. Il en va d’ailleurs de même des hauts fonctionnaires européens, que les gouvernements de l’Union s’emploient à placer à la tête des directions générales dont ils souhaitent contrôler et orienter les travaux.

Il est temps qu’une même prise de conscience intervienne en France s’agissant des parlementaires européens, qui sont eux aussi les défenseurs des intérêts de leur pays, même si cela ne constitue pas l’alpha et l’omega de leur action. D’autres pays l’ont déjà bien compris, au premier rang desquels l’Allemagne et le Royaume-Uni. C’est en se penchant enfin sur son déficit d’influence au Parlement européen que la France pourra améliorer sa situation et sa capacité à peser au sein de cette Assemblée.

2.1 Le Parlement européen : une institution où s’expriment aussi les intérêts nationaux

C’est d’abord leur appartenance politique et partisane qui détermine les positions des eurodéputés, et qui prime sans doute sur toute autre considération. Pour autant, leur sensibilité nationale s’exprime également dans les débats européens, et continuera de s’exprimer aussi long-

temps que l’Union européenne ne sera pas devenue une démocratie post-nationale – ce qui ne paraît envisageable qu’à long terme⁽⁴⁾.

2.1.1 Le primat des logiques partisanes

Dès que le principe de leur élection au suffrage universel direct fut accepté, les membres du Parlement européen ont formé des partis et des groupes politiques qui, comme au sein des Parlements nationaux, ont vocation à les réunir selon leurs orientations idéologiques. Depuis un quart de siècle, les eurodéputés ne se sont jamais regroupés en fonction de leur appartenance nationale : ce simple constat illustre bien le primat des logiques partisanes sur toute autre logique politique au Parlement européen.

C’est donc de l’interaction des groupes politiques qui structurent le Parlement européen que résulte l’exercice des pouvoirs qu’il détient.

2.1.2 L’importance des sensibilités nationales

Dans un Parlement européen marqué par le primat des logiques partisanes, la sensibilité nationale des eurodéputés n’en trouve pas moins à s’exprimer, notamment pour toutes les décisions ayant un impact budgétaire et législatif spécifique dans leur pays d’origine. Il peut ainsi arriver que certaines décisions du Parlement européen transcendent largement les clivages politiques, et qu’elles réunissent la gauche et la droite du même pays. C’est souvent le cas lorsqu’il s’agit pour les eurodéputés français de se prononcer sur les services publics ou sur la diversité culturelle. Ce fut récemment le cas lorsque les eurodéputés espagnols se pro-

⁽⁴⁾ Voir notre conclusion sur ce point.

Le Parlement européen : un lieu de pouvoir où la France doit mieux défendre ses intérêts

1 noncèrent en faveur des directives visant à empêcher des catastrophes maritimes comme celle du “Prestige”.

Au-delà de l’analyse de tel ou tel vote du Parlement européen, il est d’ailleurs loisible de constater qu’au sein de chaque groupe politique, les eurodéputés sont regroupés en délégations nationales. Il existe par exemple une délégation française au sein des groupes du “parti socialiste européen” ou du “parti populaire européen”, dirigée par un ou une chef de file chargé d’assurer la cohérence des prises de position et des votes. L’existence même de ces délégations montre que l’expression d’intérêts nationaux est non seulement concevable et possible au Parlement européen, mais qu’elle est même organisée.

2.1.3 La nécessité d’avoir des relais nationaux au Parlement européen

Dans ce contexte, il est particulièrement important pour chaque pays de l’Union de disposer de parlementaires influents au Parlement européen.

Ces parlementaires pourront tout d’abord servir de relais aux différents acteurs nationaux soucieux de peser sur les décisions législatives et budgétaires du Parlement européen. Ainsi des gouvernements ayant pris position sur ces projets de décision au Conseil des ministres, et qui souhaitent voir leurs positions étayées et défendues au cours de la discussion parlementaire. Ainsi également des fédérations et des syndicats professionnels qui cherchent à influencer la préparation des décisions au Parlement européen au même titre qu’à la

Commission européenne ou au Conseil des ministres. Ainsi des organisations non-gouvernementales, des associations et des groupes civiques de toute nature, qui souhaitent pouvoir faire de même. Ainsi enfin de tels ou tels groupes d’intérêt présents à Bruxelles et à Strasbourg, et qui ont bien compris la nécessité de pratiquer un lobbying actif à tous les stades du processus décisionnel communautaire. C’est parce que les parlementaires de leur pays seront en position de force au Parlement européen que l’ensemble de ces acteurs pourront y faire valoir leurs positions.

Les parlementaires des différents pays de l’Union doivent également être en mesure de défendre les positions et les intérêts spécifiques de leur pays. Le jeu budgétaire communautaire n’est pas un jeu à somme nulle : les fonds attribués à telle ou telle action ou politique bénéficieront davantage à des pays ou des régions donnés en fonction des décisions prises par le Parlement européen. Plus fondamentalement, les décisions du Parlement européen en matière législative pourront refléter les différentes conceptions qui s’affrontent régulièrement au niveau communautaire. Ils pourront s’inspirer des traditions anglo-saxonnes davantage que des cultures latines, trouver leur source dans le patrimoine politique et juridique français ou dans l’histoire anglaise ou allemande.

Les notions de “service public”, de “diversité culturelle” ou la volonté d’affirmer une volonté européenne en matière diplomatique et militaire européenne sont par exemple très françaises : elles ne deviendront pas des évidences pour le Parlement européen si les députés français qui

L

Le Parlement européen : un lieu de pouvoir où la France doit mieux défendre ses intérêts

(5) Les 10 pays ayant rejoint l'Union européenne le 1^{er} mai 2004 sont : Chypre, l'Estonie, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, Malte, la Pologne, la République tchèque, la Slovaquie et la Slovaquie.

(6) La Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier (fondée en 1951 par le Traité de Paris) et la Communauté économique européenne (fondée en 1957 par le Traité de Rome) ont longtemps réuni 6 pays : Allemagne, Belgique, France, Italie, Luxembourg et Pays-Bas.

Les pays qui y siègent ne sont pas en mesure de les soutenir efficacement. S'il y a un "modèle français" à défendre et à promouvoir au niveau communautaire, il ne doit donc faire nul doute qu'il doit aussi l'être au sein du Parlement européen.

2.2 Le nouveau contexte politique communautaire doit inciter la France à renforcer son influence au Parlement européen

Pendant longtemps, les responsables politiques et administratifs français ont certes pu se désintéresser du Parlement européen au motif que l'essentiel du pouvoir était exercé par les deux autres piliers du "triangle institutionnel" communautaire : tel n'est plus le cas. Ils ont également pu se prévaloir et s'appuyer sur l'influence importante exercée par la France au sein du Conseil et de la Commission. Là encore, il reste à souhaiter que la redistribution des pouvoirs opérée au niveau communautaire en cette année 2004 les incitera à prendre enfin conscience de la nécessité de renforcer l'influence de la France au Parlement européen.

2.2.1 Une modification profonde du contexte politique et juridique

L'avènement d'une Union de 25 pays⁽⁵⁾ conduit tout d'abord à un affaiblissement mécanique de l'influence exercée par les pays de l'Union : la France ne pèsera plus autant au sein d'une Union à 25 qu'elle le faisait lorsqu'elle était l'un des pays fondateurs de "l'Europe des 6"⁽⁶⁾. L'entrée en vigueur du Traité de Nice, précisément conclu pour adapter les institutions et les procédures décisionnelles communautaires

à une Union "élargie", conduit à une redistribution des pouvoirs exercés par chaque pays au sein du "triangle institutionnel communautaire".

L'adhésion à l'Union de deux nouveaux pays à l'horizon 2007 (Bulgarie et Roumanie) et l'adoption de la "Constitution européenne" (dont les dispositions institutionnelles n'entreront pas en vigueur avant 2009) s'inscriront également dans une logique de redistribution des pouvoirs, dont les grandes lignes sont déjà visibles, et qui doit conduire à réfléchir à nouveau sur la place et l'influence de la France au niveau communautaire.

2.2.2 Le recul de l'influence française au Conseil des ministres et à la Commission européenne

Au Conseil des ministres, ce n'est pas tant l'abandon du vote à l'unanimité dans plusieurs domaines qui remet en cause l'influence française. Si cet abandon ôte au gouvernement français la capacité juridique de s'opposer à une décision qui ne lui conviendrait pas, il en va de même pour tous les pays, et ce n'est de toute façon pas la France qui a le plus de chance de se voir isolée et ignorée sur un sujet où elle estimerait avoir des intérêts essentiels en jeu.

La re-pondération des voix au Conseil des ministres issue du Traité de Nice induit en revanche une perte d'influence réelle pour la France : alors qu'elle détenait 10 voix sur les 87 voix disponibles au Conseil des ministres (soit environ 11,5 % du total), elle ne sera désormais créditée que de 29 voix sur 321 (soit environ 9 %). Même si le recours très peu fréquent au

Le Parlement européen : un lieu de pouvoir où la France doit mieux défendre ses intérêts

(7) Les "grands" pays de l'Union, c'est à dire l'Allemagne, l'Espagne, la France, l'Italie et le Royaume-Uni avaient jusqu'ici le privilège de désigner deux commissaires. Ils y ont renoncé à Nice en décembre 2000.

(8) Voir l'encadré figurant page 49

Le vote au Conseil des ministres réduit la portée pratique de cette redistribution des droits de vote, celle-ci n'en induit pas moins un recul de l'influence française au niveau communautaire.

A la Commission européenne, le même constat peut être fait : alors qu'elle comptait deux Commissaires sur les vingt qui formaient le Collège au cours des dix dernières années⁽⁷⁾, la France ne conservera désormais qu'un représentant sur un total de vingt-cinq. A l'avenir, la représentation des Etats au sein de la Commission européenne pourrait même devenir "tournante" : tel ou tel pays désignerait un Commissaire pour cinq ans, puis renoncerait à être représenté pendant la période suivante. Là encore, une telle évolution ne renforcera pas l'influence de la France au niveau communautaire, sauf à ce qu'elle obtienne la possibilité de pouvoir systématiquement désigner un représentant à la Commission européenne alors même que le nombre de Commissaires serait ramené à 15 ou 20.

2.2.3 Le Parlement européen : un nouvel instrument de l'influence française ?

A première vue, et dans ce contexte, l'examen des réformes institutionnelles qui concernent le Parlement européen débouche sur un diagnostic qui pousse aussi à s'interroger sur la question de l'influence française.

A compter de juin 2004, la France n'aura en effet plus que 78 députés européens en lieu et place des 87 dont elle disposait ces dernières années⁽⁸⁾. Il est dès lors tentant de considérer que, quoique assez limité, ce recul quantitatif porte, lui aussi,

atteinte à l'influence française au sein du Parlement européen.

Au risque de paraître paradoxaux, nous dirions quant à nous que cette diminution quantitative pourrait être très largement compensée par une amélioration qualitative de la présence et de l'activité françaises au Parlement européen, et que cette amélioration constitue sans nul doute le défi institutionnel majeur auquel la France est confrontée pour les prochains mois et les prochaines années. Cela suppose naturellement une prise de conscience de l'utilité de promouvoir l'influence française au sein de cette institution trop longtemps délaissée.

Le recul quantitatif de la France au Parlement européen ne doit, en effet, pas masquer que le véritable défi auquel la France est confrontée est avant tout d'ordre qualitatif. Le recul numérique de la représentation institutionnelle de la France au niveau communautaire pourra de fait être largement compensé par une mobilisation accrue des eurodéputés français lors des législatures à venir.

La France est aujourd'hui affaiblie au regard de ses grands voisins qui disposent de délégations puissantes et écoutées, alors même que les eurodéputés français peinent à faire entendre leur voix lorsque des décisions importantes doivent être prises. Il y a un "déficit d'influence" de la France au Parlement européen, qui a des causes structurelles que nous nous efforcerons de mettre en évidence ci-après sur la base de données factuelles et chiffrées. C'est le "traitement" de ces causes structurelles et concrètes qui sera seul de nature à restaurer et à consolider le poids de la France.

Le Parlement européen : un lieu de pouvoir où la France doit mieux défendre ses intérêts

2.3 Une influence française jusqu'ici trop souvent mesurée en termes symboliques

Il est sans doute injuste de dire que les autorités, les élites et les citoyens français se sont toujours montrés indifférents à l'influence de leur pays au sein du Parlement européen. Il faut en effet constater qu'il leur est souvent arrivé de se mobiliser par le passé, mais aussi regretter que cette mobilisation se soit avant tout concentrée sur des enjeux symboliques. Maintien du siège du Parlement européen à Strasbourg, maintien de l'usage de la langue française dans les travaux parlementaires, ou encore maintien d'un nombre élevé d'eurodéputés français : autant de combats certes utiles, mais souvent défensifs, et qui n'ont en outre pas véritablement contribué à renforcer l'influence de la France – ni à Strasbourg, ni à Bruxelles.

2.3.1 Une France qui défend son rang : le siège et la langue

Le maintien du siège du Parlement européen à Strasbourg devient ainsi, périodiquement, une grande cause nationale, qu'il s'agit de défendre avec constance contre la plupart des autres pays de l'Union. Ceux-ci trouveraient en effet plus commode que le Parlement européen soit installé à Bruxelles, où ses réunions de travail ont déjà lieu et où oeuvrent également la Commission européenne et le Conseil des ministres. Nous pourrions regretter ici, comme tant d'autres, que ce combat d'arrière-garde absorbe tant d'énergie, compte tenu du fait qu'il ne saurait à lui seul tenir lieu de politique à l'égard du Parlement européen et des autres institutions communautaires.

Un autre combat symbolique mobilise périodiquement les hauts fonctionnaires français autant que la communauté intellectuelle nationale : celui qui vise à défendre l'usage de la langue française au Parlement européen, comme ailleurs, face à la généralisation de l'anglais et la montée en puissance de l'allemand. Combat noble et utile là encore, mais qui ne saurait lui non plus tenir lieu de stratégie d'influence européenne.

2.3.2 La question du nombre d'eurodéputés français

La France disposait de 81 eurodéputés entre 1979 et 1994. Ce chiffre a été porté à 87 entre 1994 et 2004. Pour la législature 2004-2009, le nombre d'eurodéputés français sera de 78, et le Traité de Nice⁽⁹⁾ prévoit d'ores et déjà qu'il soit fixé à 72 dès que l'Union européenne aura 27 États membres – c'est-à-dire, très probablement, à compter de la législature 2009-2014.

Ces modifications du nombre d'eurodéputés français sont intervenues à chaque "élargissement" afin de permettre aux nouveaux États membres de disposer eux aussi de représentants parlementaires. Sur la période récente, cette arrivée de nouveaux députés s'est traduite mécaniquement par la diminution du nombre de sièges accordés à la quasi-totalité des pays déjà membres de l'Union : dans le souci de préserver la cohérence et l'efficacité du Parlement européen, il a été décidé de limiter la hausse du nombre total d'eurodéputés.

Le nombre d'eurodéputés nationaux est principalement fixé en tenant compte de l'importance démographique des pays de l'Union. Encore faut-il noter que la répartition des sièges

⁽⁹⁾ Voir la déclaration n°20 annexée au Traité de Nice.

Le Parlement européen : un lieu de pouvoir où la France doit mieux défendre ses intérêts

Ln'est pas effectuée sur une base strictement proportionnelle, afin de ne pas rompre complètement l'équilibre entre les différents pays de l'Union. C'est particulièrement frappant pour les "cas-limites", puisqu'un eurodéputé luxembourgeois représente environ 200 000 habitants, contre un peu plus de 800 000 pour un eurodéputé allemand.

Pour la France, qui a toujours compté parmi les pays les plus peuplés de l'Union, il s'est, dès lors, agi d'obtenir une délégation parlementaire aussi importante que possible, et qui soit équivalente à celle des pays comparables. Suite aux adhésions récentes à l'Union européenne, il est compréhensible que la France ait vu passer le nombre de ses eurodéputés de 87 à 78 : c'est aussi le cas du Royaume-Uni et de l'Italie. Il faut du reste noter que le poids relatif de la délégation française au Parlement européen ne reculera que très faiblement : alors qu'elle comptait 13,89% des sièges dans l'actuel Parlement européen, elle en comptera encore 10,65 % dans celui qui siègera à partir de juin 2004.

A titre de comparaison, la proportion des eurodéputés allemands qui représentaient 15,81 % du total des parlementaires européens passera, en revanche, à 13,52 % à compter de juin 2004, l'Allemagne étant avec le Luxembourg, le seul pays qui conservera à l'avenir le nombre de sièges dont il disposait jusqu'ici. Il reste à espérer que le renoncement au principe de la parité avec l'Allemagne et le "décrochage représentatif" entre les deux pays, accepté à Nice, constituera un élément essentiel de prise de conscience des enjeux qualitatifs à l'aune desquels se mesure l'influence d'un pays à Bruxelles et Strasbourg.

Parlement européen : nombre de députés par pays

(par ordre alphabétique selon le nom de chaque pays dans sa langue respective)

	1999-2004	2004-2007	2007-2009
Belgique	25	24	24
Bulgarie	-	-	18
Chypre	-	6	6
République tchèque	-	24	24
Danemark	16	14	14
Allemagne	99	99	99
Grèce	25	24	24
Espagne	64	54	54
Estonie	-	6	6
France	87	78	78
Hongrie	-	24	24
Irlande	15	13	13
Italie	87	78	78
Lettonie	-	9	9
Lituanie	-	13	13
Luxembourg	6	6	6
Malte	-	5	5
Pays-Bas	31	27	27
Autriche	21	18	18
Pologne	-	54	54
Portugal	25	24	24
Roumanie	-	-	36
Slovaquie	-	14	14
Slovénie	-	7	7
Finlande	16	14	14
Suède	22	19	19
Royaume-Uni	87	78	78
TOTAL (MAX)	626	732	786

Source : www.europa.eu.int

Indépendamment des combats symboliques et défensifs qu'elle a jusqu'ici livrés, la France doit en effet concentrer son attention sur des enjeux concrets si elle veut obtenir au Parlement européen une influence à la mesure de celle exercée par des pays comme l'Allemagne et le Royaume-Uni.

Le Parlement européen : un lieu de pouvoir où la France doit mieux défendre ses intérêts

2.4 Une faible influence française à renforcer sur la base d'avancées concrètes

2.4.1 L'influence nationale au Parlement européen s'apprécie en fonction de critères très concrets

Les analyses et rapports consacrés à l'influence des différents représentants nationaux au sein du Parlement européen mettent tous peu ou prou en évidence les trois nécessités suivantes :

- d'une part avoir le plus grand nombre d'eurodéputés dans les groupes politiques importants qui, comme dans toutes les assemblées parlementaires, prédéterminent la plupart des décisions ;
- d'autre part avoir des eurodéputés actifs au sein des commissions parlementaires influentes, c'est-à-dire celles préparant les décisions dans les secteurs d'activité où le Parlement européen exerce de réels pouvoirs ;
- enfin disposer de parlementaires européens impliqués et actifs, dont la crédibilité et l'influence seront plus grandes.

C'est sur la base de ces trois mêmes critères que nous nous baserons dans la suite de cette note, en nous appuyant sur des éléments aussi précis que possible pour étayer notre analyse.

2.4.2 La France en situation de faiblesse structurelle par rapport à ses grands voisins

Ce souci de précision nous mettra d'autant plus à l'aise pour confirmer l'impression ressentie par la plupart des observateurs de la vie parlementaire européenne : celle d'une France beaucoup moins influente que ses grands voisins, et dont les représentants ont des difficultés à se faire entendre au sein d'une institution européenne

désormais majeure. Une présence moindre au sein des groupes politiques importants ; une représentation très insuffisante dans les commissions parlementaires influentes ; enfin, un investissement et une implication moindres au regard des eurodéputés des autres pays : tels sont les éléments qui expliquent la faiblesse structurelle de la France au Parlement européen, et qui doivent susciter une prise de conscience nationale.

Beaucoup de pays de l'Union semblent avoir saisi l'importance du Parlement européen, de ses pouvoirs et des décisions qui y sont prises, et par suite la nécessité d'y être efficacement représentés et défendus : tel ne paraît pas être le cas de la France. Les citoyens et responsables politiques anglais, allemands et espagnols semblent par exemple avoir fort bien compris que leurs eurodéputés pouvaient constituer un vecteur d'influence non négligeable, voire même un relais direct des thèses gouvernementales sur tel ou tel dossier : il n'en va pas encore de même pour leurs homologues français. Chacun peut aujourd'hui constater que les députés anglais, allemands et espagnols exercent une véritable influence à Strasbourg et à Bruxelles, et qu'à de rares exceptions près, les députés français n'y sont guère audibles.

Plusieurs rapports sont récemment venus appeler l'attention sur cette faiblesse française au Parlement européen. Ainsi de celui du MEDEF, soulignant la nécessité pour les entreprises hexagonales d'avoir des interlocuteurs crédibles et influents au Parlement européen. Ainsi encore du rapport rédigé par l'Assemblée nationale, qui pointe les dangers de cette situation

1

Le Parlement européen : un lieu de pouvoir où la France doit mieux défendre ses intérêts

pour la France et ses citoyens. Des articles de presse paraissent également fort à propos, à l'approche des élections européennes de juin 2004, qui soulignent eux aussi la nécessité d'envoyer à Strasbourg des élus actifs et aptes à peser sur les décisions de leur institution d'appartenance.

Toutes ces contributions sont de nature à provoquer la nécessaire prise de conscience préalable dont la France a besoin : c'est d'elle que pourra procéder le renforcement de l'influence française au Parlement européen, selon les voies et moyens que nous allons exposer dans la deuxième partie de cette étude.

2 L'accroissement de l'influence française au Parlement européen exige de relever un triple défi

Mesurer l'influence française au Parlement européen, en recensant les personnalités qui l'ont présidé, permettrait encore de nuancer les analyses les plus pessimistes. Depuis que les eurodéputés sont élus au suffrage universel direct, des représentants français l'ont en effet présidé à trois reprises : Simone Veil (1979-1982), Pierre Pflimlin (1984-1987) et Nicole Fontaine (1999-2002). Ce bilan est fort honorable au regard des autres pays de l'Union, puisque l'Allemagne et l'Espagne n'ont que deux présidences à leur actif, le Royaume-Uni une seule et l'Italie aucune. Même si les pouvoirs du Président du Parlement européen ne revêtent pas seulement une dimension symbolique, un tel bilan ne suffit pourtant

pas à nuancer la portée des diagnostics mettant en évidence la faible influence qu'y exerce la France.

Pour positiver le bilan que nous venons d'esquisser pour conclure la première partie de cette note, nous dirions ainsi qu'il définit en creux les trois priorités que doit s'assigner la France dans les mois et les années qui viennent si elle souhaite renforcer son influence au Parlement européen :

- d'abord avoir plus d'élus dans les groupes politiques importants ;
- ensuite accroître sa présence au sein des commissions parlementaires influentes ;
- enfin, intensifier l'activité de ses eurodéputés.

Il appartient à l'ensemble des acteurs français concernés par l'influence de leur pays au Parlement européen de s'imprégner ou non de cette triple nécessité. Ainsi les bilans et perspectives dressés ci-après s'adressent-ils aux eurodéputés français élus pour 5 ans le 13 juin prochain et à ceux qui leur succéderont, et à qui il incombe de se montrer à la hauteur de leur mandat ; aux partis politiques qui jouent un rôle majeur dans la désignation des candidats soumis au suffrage des Français, et à qui il appartient de choisir des personnalités aptes à représenter efficacement la France au niveau communautaire ; enfin aux citoyens français eux-mêmes, à qui il revient *in fine* d'élire leurs députés européens et de contrôler qu'ils s'acquittent correctement de leur mission une fois élus. C'est grâce à la mobilisation de l'ensemble de ces acteurs que la France pourra exercer au Parlement européen une influence à sa mesure.

2

L'accroissement de l'influence française au Parlement européen exige de relever un triple défi

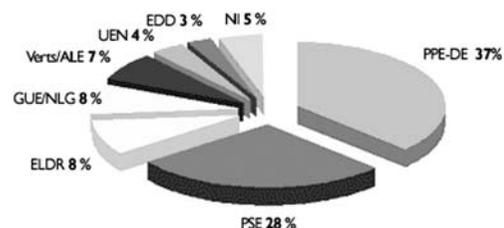
1 Renforcer la présence des élus français dans les groupes politiques importants

Comme dans toutes les assemblées démocratiques, le vote est "personnel" au Parlement européen, ce qui signifie que les eurodéputés ont théoriquement toute latitude pour se déterminer librement pour chaque décision qui leur sont soumise. En pratique, il reste cependant que les groupes politiques qui se sont formés au niveau européen comme partout ailleurs jouent un rôle déterminant et qu'ils concourent à l'exercice des pouvoirs que détient le Parlement européen.

Entre 1999 et 2004, huit groupes politiques ont ainsi structuré et animé les travaux du Parlement européen⁽¹⁰⁾ (voir encadré joint). Ils ont donné le "la" sur les principales décisions budgétaires, législatives et politiques qu'aura eu à prendre le Parlement européen pendant toute la législature.

⁽¹⁰⁾ Le Parlement européen comptait 10 groupes politiques entre 1994 et 1999

Poids des groupes politiques au Parlement européen (1999-2004)



Groupes politiques	
PPE-DE	Groupe du Parti Populaire Européen (Démocrates-Chrétiens) et Démocrates européens
PSE	Groupe Parlementaire du Parti Socialiste Européen
ELDR	Groupe du Parti Européen des Libéraux, Démocrates et Réformateurs
Verts/ALE	Groupe des Verts/Alliance Libre Européenne
GUE/NGL	Groupe confédéral de la Gauche Unitaire Européenne/Gauche Verte Nordique
UEN	Groupe Union pour l'Europe des Nations
EDD	Groupe pour l'Europe des Démocraties et des Différences
NI	Non-inscrits

Il n'est pas encore possible de prévoir si les huit groupes politiques actifs entre 1999 et 2004 demeureront en l'état, ou si d'autres groupes seront créés au gré des recompositions partisans et des résultats électoraux – nous pensons par exemple à une possible scission du PPE entre "démocrates chrétiens" et "conservateurs". Une chose est en revanche d'ores et déjà acquise : compte tenu des logiques à l'oeuvre au Parlement européen, les groupes politiques continueront d'y jouer un rôle essentiel.

L'influence des pays de l'Union au sein du Parlement européen continuera, elle aussi, à dépendre de la manière dont ils auront su envoyer le plus grand nombre de députés au sein des groupes numériquement importants, et singulièrement de ceux qui formeront la nouvelle majorité parlementaire. A cette aune-là, la France dispose d'une marge de progression importante, tant il apparaît que la dispersion de ses eurodéputés a jusqu'ici limité son poids au Parlement européen.

2

L'accroissement de l'influence française au Parlement européen exige de relever un triple défi

I.1 Les groupes politiques : des acteurs clés au Parlement européen

1.1.1 Un fonctionnement parlementaire qui combine logique majoritaire et logique proportionnelle

C'est notamment parce que le fonctionnement du Parlement européen combine logique majoritaire et logique proportionnelle que les groupes politiques y jouent un si grand rôle.

Assez classiquement, le Parlement européen fonctionne sur la base d'une logique majoritaire binaire pour la quasi-intégralité des décisions qu'il est amené à prendre⁽¹⁾. Comme dans toutes les assemblées, la majorité des votants emportent la décision, ce qui devrait signifier que les eurodéputés appartenant aux groupes politiques formant la majorité parlementaire sont presque seuls en mesure de peser sur les votes.

Depuis 1999 et pour la première fois, cette majorité a reposé sur une alliance formée par le PPE et le groupe des "Libéraux", lui aussi classé à droite. Il n'est pas encore possible de prédire si cette majorité sera reconduite, ou si c'est une majorité de gauche, formée du PSE et des Verts, voire une majorité constituée du PSE et des "Libéraux" qui sera formée après juin 2004. La reconduction de cette logique majoritaire illustrerait en tout cas le pouvoir nouveau que détient le citoyen européen, puisqu'il lui est désormais loisible de faire et défaire les coalitions à Strasbourg et à Bruxelles. Le fait que cette coalition soit établie sur la base d'un accord entre groupes politiques illustrera l'importance de ces derniers.

(1) Seules quelques décisions doivent être prises à la majorité des 2/3, par exemple en matière financière

La majorité parlementaire européenne a longtemps reposé sur une alliance trans-partisane entre le Parti Socialiste Européen (PSE-gauche) et le Parti Populaire Européen (PPE-droite). Cette longue alliance trans-partisane (1979-1999) illustre la volonté des eurodéputés d'affirmer leurs pouvoirs aux dépens de la Commission européenne et du Conseil des ministres, au point de faire prévaloir une logique institutionnelle qui pouvait souvent prendre le pas sur les préférences idéologiques. Le fait que cette "grande coalition" n'ait pas été reconduite en 1999 ne signifie pas que cette logique institutionnelle et trans-partisane ne soit plus à l'oeuvre aujourd'hui. L'analyse des votes, lors des sessions plénières du Parlement européen, montre ainsi que ces deux grands groupes votent ensemble dans plus de 50 % des cas. C'est dire qu'il convient de relativiser le primat d'une logique majoritaire binaire fonctionnant sur le même modèle qu'au niveau national, et qu'il importe de prendre en compte l'importance numérique des groupes politiques européens.

Cette importance numérique des groupes politiques tient par ailleurs au fait que le Parlement européen fonctionne également sur la base d'une logique proportionnelle, ce qui en fait l'une des assemblées les plus démocratiques au monde. A Strasbourg comme à Bruxelles, la capacité d'expression des différents groupes politiques est en effet strictement déterminée par leur importance numérique⁽²⁾, qui leur confère une quantité de "points" précise, qu'ils devront utiliser pour acquérir l'ensemble des ressources nécessaires à leurs activités. Ce sont donc les groupes politiques rassemblant le plus grand nombre de députés

(2) C'est le système D'Hondt qui est en vigueur au Parlement européen

2

L'accroissement de l'influence française au Parlement européen exige de relever un triple défi

qui disposeront ainsi de la plus grande influence au sein du Parlement européen. Le PPE, qui rassemblait 232 parlementaires lors de la dernière législature, soit un peu moins de la moitié des sièges, a ainsi exercé une influence très forte sur les décisions du Parlement européen. Cette importance numérique des groupes politiques est déterminante même s'ils ne font pas partie de la coalition majoritaire. Lors de la dernière législature, le groupe du parti socialiste européen a ainsi pu jouer un rôle au moins aussi important que le groupe des "Libéraux" lors des travaux parlementaires, quand bien même il a dû souvent s'incliner au moment des votes.

1.1.2 Le rôle déterminant des groupes politiques pour les décisions clés

Dans ce contexte politique, marqué par des logiques à la fois majoritaire et proportionnelle, les groupes politiques du Parlement européen jouent un rôle central sur de nombreux points.

Ce sont tout d'abord les groupes politiques qui déterminent quels eurodéputés exerceront les postes clés, non pas seulement dans les organes centraux du Parlement (Présidence, Bureau, etc.) mais aussi au sein des commissions parlementaires. C'est sur la base d'un accord entre les groupes importants que les Présidents des commissions parlementaires sont désignés. Il en va de même des coordinateurs, qui ont pour mission de suivre et d'orienter les travaux et les décisions de chaque commission parlementaire, au nom des groupes politiques qui les ont désignés.

Au sein des commissions parlementaires, les "rapporteurs", chargés d'étudier les propositions budgétaires et législatives soumises par la Commission européenne, sont également désignés à la proportionnelle des groupes politiques. Il n'est dès lors pas étonnant que ces rapporteurs, dont les conclusions pèsent fortement sur la décision finale adoptée par le Parlement européen, soient principalement issus des groupes "PPE", "PSE" et "Libéraux".

Ce sont également les groupes politiques qui désignent les députés chargés de prendre la parole en commission, et surtout en séance plénière. Aussi bien en commission qu'en séance plénière, les temps de parole dévolus à chaque groupe politique sont d'ailleurs calculés en proportion exacte de leur importance numérique. Entre 1999 et 2004, le temps de parole disponible était donc important pour les eurodéputés "PPE" ou "PSE", plutôt résiduel pour les parlementaires appartenant aux groupes de petite taille.

Les groupes politiques jouent aussi un rôle considérable pour la définition des consignes transmises aux députés européens. Avant chaque session plénière, les groupes politiques se réunissent à Bruxelles pour arrêter des consignes de vote pour chaque décision à venir, lesquelles seront souvent scrupuleusement suivies par leurs députés la semaine suivante. L'influence des groupes politiques se manifeste d'ailleurs de manière visible à Strasbourg : pour chaque vote, le président, vice-président ou coordinateur désigné par le groupe transmet en effet ses consignes en levant ou baissant la main ou le pouce, selon qu'il souhaite marquer son accord ou son désaccord.

2

L'accroissement de l'influence française au Parlement européen exige de relever un triple défi

1.2 Pour peser davantage, les eurodéputés français devront appartenir aux groupes politiques influents

1.2.1 Un élément clé pour l'influence d'un pays : avoir le plus grand nombre de députés possibles au sein des groupes politiques importants

C'est en combinant les logiques partisane (qui prime) et nationale (qui s'exprime) que nous parvenons le mieux à analyser la manière dont les eurodéputés exercent les pouvoirs qui leur sont conférés. C'est aussi en combinant les logiques majoritaire et proportionnelle à l'oeuvre au sein du Parlement européen que nous pourrions identifier la meilleure manière pour un eurodéputé de peser sur les décisions : il lui faut soit appartenir aux groupes politiques qui forment la coalition majoritaire, soit siéger au sein des groupes politiques rassemblant le plus grand nombre de députés.

Ces éléments constituent un critère d'évaluation très pertinent de la capacité des différents pays de l'Union à défendre leurs intérêts à Bruxelles et Strasbourg : ce sont les pays ayant le plus grand nombre de députés au sein des groupes politiques les plus influents qui sont le plus susceptibles d'orienter les décisions du Parlement européen.

Entre 1999 et 2004, c'est en comparant les différentes "délégations nationales" qui composent les groupes "PPE", "PSE" et "Libéraux" que nous pouvons mesurer par avance l'aptitude des pays de l'Union à obtenir des postes de Présidents de commissions, de rapporteurs, du temps de parole ou de votes favorables. Et c'est en faisant de même entre 2004 et 2009, peut-être en ajoutant le

groupe des "Verts" ou un éventuel groupe des "démocrates chrétiens", que nous pourrions déterminer presque mécaniquement ce que sera l'influence de la France et des autres pays de l'Union.

Sur la base de ce critère, la capacité d'influence des eurodéputés français est aujourd'hui largement perfectible, puisque leur dispersion au sein de tous les groupes politiques du Parlement européen a jusqu'ici fortement limité leur influence.

1.2.2 Une dispersion excessive des eurodéputés français qui réduit considérablement leur influence au regard des autres pays

Entre 1999 et 2004, les 87 eurodéputés français étaient répartis dans les huit groupes politiques que compte le Parlement européen – une "performance" qu'aucun pays n'était en mesure de leur contester. Les eurodéputés allemands sont par exemple répartis entre quatre groupes. Seulement 40 de ces 87 eurodéputés, soit 46% du total, étaient membres des trois groupes politiques les plus influents : 21 pour le "PPE", 18 au "PSE" et 1 chez les "Libéraux". Plus d'un député français sur deux étaient donc membres des 4 groupes politiques moins influents ou siégeaient parmi les non-inscrits.

Nicole Fontaine, l'ancienne Présidente du Parlement européen, a elle-même souligné le caractère dommageable d'une telle situation : "Par leur volatilité, (...), par leur éparpillement extravagant dans les différents groupes du Parlement européen, les eurodéputés français ne pèsent pas comme devraient le faire les représentants d'un grand pays fondateur de la Communauté européenne"⁽¹³⁾.

(13) Citée dans *Le Monde*, 25 octobre 2003

2

L'accroissement de l'influence française au Parlement européen exige de relever un triple défi

Les députés européens par groupes politiques et par pays

	BELG.	DK.	ALL.	GRÈCE	ESP.	FR	IRL.	ITA.	LUX.	N.L.	AUT.	PORT	FIN	SUÈDE	UK	TOT.
PPE-DE	5	1	53	9	27	21	5	34	2	9	7	9	5	7	37	231
PSE	6	2	35	9	22	18	1	16	2	6	6	12	3	6	29	173
ELDR	5	6			2	1	1	8	1	8			5	4	11	52
GUE/NGL		3	7	6	4	15		6		1		2	1	3		48
Verts/ALE	6		4		4	9	2	2	1	4	2		2	2	6	44
UEN		1				4	6	10				2				23
EDD		3				9			3				3			18
NI		3			1	10		11		6						32
Total	25	16	99	24	60	87	15	87	6	31	21	25	16	22	87	621

Cette "exception française" est d'autant plus préjudiciable qu'elle contraste avec la situation des autres "grands pays" évoqués par Nicole Fontaine. A de rares exceptions près, les 99 eurodéputés allemands sont tous répartis entre les deux groupes les plus influents : 53 d'entre eux appartiennent au groupe du "PPE", 31 au groupe du "PSE". Bien que leur nombre soit le même que celui des eurodéputés français, les eurodéputés britanniques sont beaucoup plus présents au sein des groupes politiques qui comptent : 37 appartiennent ainsi au groupe "PPE", 29 au groupe "PSE" et 11 chez les "Libéraux". Même l'Espagne, dont le nombre de représentants (60 au total) est moindre que celui de la France (87), peut se prévaloir d'une présence plus favorable : 27 des eurodéputés espagnols sont membres du groupe "PPE" et 22 du groupe "PSE".

Représentation allemande, française et britannique au sein des groupes politiques du Parlement européen

Groupes politiques	% de ce groupe au sein du Parlement	Au sein de la délégation allemande, % de députés dans ce groupe	Au sein de la délégation française, % de députés dans ce groupe	Au sein de la délégation britannique, % de députés dans ce groupe
PPE-DE	37,28	53,54	24,14	42,53
PSE	28	35,35	20,69	33,33
ELDR	8,48	0	1,15	12,64
GUE/NGL	7,84	7,07	17,24	0
Verts/ALE	7,04	4,04	10,34	6,90
UEN	3,68	0	4,60	0
EDD	2,88	0	10,34	3,45
NI	4,80	0	11,49	1,15

Dans ce contexte, il est évident que les eurodéputés français ne sont pas en mesure de constituer une "masse critique" suffisante pour

2

L'accroissement de l'influence française au Parlement européen exige de relever un triple défi

peser au sein des groupes politiques importants, et donc d'y faire valoir leur influence.

1.2.3 Des conséquences négatives pour la France

Une telle situation a des conséquences négatives pour la France, dont les représentants au Parlement européen sont pour l'heure rarement en mesure de défendre les intérêts.

Cette faible influence française au sein des groupes politiques importants se mesure tout d'abord au moment de la désignation des Présidents de ces groupes, qui joueront un rôle majeur tout au long de la législature. Entre 1999 et 2004, les groupes "PPE", "PSE" et "Libéral" ont respectivement été présidés par un Allemand, un Espagnol et un Anglais. Les Français ont quant à eux présidé les groupes de la "Gauche Unitaire Européenne" (Francis Wurtz) et de "l'Union pour l'Europe des Nations" (Charles Pasqua), dont l'influence est très limitée au Parlement européen.

La faible influence française au sein des groupes politiques importants se mesure également au moment des votes. Quoique difficile à établir de manière chiffrée, ce "déficit d'influence" n'a par exemple pas échappé au MEDEF, dont le rapport consacré aux "voies et moyens d'améliorer la compétitivité française déplore que "lors des votes sur les propositions de textes européens, la délégation française, trop dispersée au sein de groupes politiques minoritaires, ne puisse peser de façon suffisante au sein des grands groupes du Parlement européen pour y défendre les positions françaises face à celles de leurs homologues des autres pays, fortement

représentés dans les partis politiques majoritaires"⁽¹⁴⁾.

Le déficit d'influence français au sein des groupes politiques importants se mesure aussi au moment de la désignation à des postes clés du Parlement européen : entre 1999 et 2004, les eurodéputés français ne présidaient par exemple que 2 des 17 commissions du Parlement européen, contre 4 aux eurodéputés italiens, 3 aux eurodéputés allemands et 3 aux eurodéputés britanniques.

Enfin, l'évaluation du nombre de rapporteurs par pays illustre, elle aussi, en partie la faiblesse française au Parlement européen. Le rapport du MEDEF relève ainsi que "de 1999 à 2004, les députés allemands ont rédigé 299 rapports, les Britanniques 238, les Espagnols 192, les Italiens 150 et les Français 119. Le taux d'activité est de 3,45 rapports pour un député néerlandais et de 1,36 pour un député français". Comme nous le verrons ci-après⁽¹⁵⁾, cette faible activité est symptomatique du faible poids des eurodéputés français au sein des groupes politiques influents, et donc révélatrice de leur capacité limitée à se voir confier une mission pourtant cruciale pour orienter les travaux et les votes du Parlement européen.

1.3 Renforcer l'influence française requiert de "voter utile"

La dispersion des eurodéputés français au sein des différents groupes politiques du Parlement européen n'est pas l'effet d'une fatalité : elle découle en grande partie des résultats des élections européennes organisées en France, et donc

(14) Voir "Les voies et moyens d'améliorer la compétitivité française" MEDEF 2004 – accessible sur le site du Medef www.medef.fr

(15) Voir Partie 3 – Intensifier l'activité des eurodéputés français

2

L'accroissement de l'influence française au Parlement européen exige de relever un triple défi

du vote des citoyens français. Il faut donc le souligner : ce vote est déterminant pour conforter ou affaiblir plus encore l'influence de la France au sein du Parlement européen, en envoyant à Strasbourg et à Bruxelles des représentants qui siègeront ou non au sein des groupes politiques qui comptent. Ces éléments incitent à évoquer les effets contre-productifs des votes de nature protestataire en termes d'efficacité et d'influence française sur les délibérations et les décisions parlementaires européennes. A cet égard, il est donc essentiel pour les citoyens de mieux mesurer la nature et la portée de leur vote, afin de se prononcer en toute connaissance de cause.

1.3.1 Un vote plus massif

En France, les élections européennes ont jusqu'ici été marquées par un taux de participation plutôt faible, tournant autour des 50%⁽¹⁶⁾. Cette faible mobilisation des électeurs n'est pas propre à la France : au Royaume-Uni et aux Pays-Bas, elle a par exemple été inférieure à 30% lors du scrutin de 1999. Elle traduit sans doute un certain désintérêt pour les affaires communautaires, mais révèle également une sous-estimation de l'importance du rôle et des prérogatives du Parlement européen.

Cette faible participation a des conséquences néfastes pour l'influence française à Strasbourg et à Bruxelles : elle favorise en effet mécaniquement les partis protestataires, dont l'électorat se mobilise davantage, et qui auront un nombre d'eurodéputés supérieur à ce que leur poids politique réel leur permettrait d'envisager. La sur-représentation de ces partis est d'autant plus forte que c'est le scrutin proportionnel qui est

(16) Le taux de participation aux élections européennes s'est établi en France à 60,7 % en 1979, à 56,7 % en 1984, à 48,7 % en 1989, à 52,7 % en 1994 et à 46,8 % en 1999

en vigueur pour les élections européennes.

Les abstentionnistes qui auraient choisi de voter pour des représentants notamment appelés à siéger au sein des groupes influents au Parlement européen doivent donc savoir que leur non-vote contribue en partie à l'affaiblissement de la capacité de la France à peser au sein du Parlement européen. Là encore, une prise de conscience du caractère de moins en moins périphérique et subalterne des élections européennes doit amener les citoyens français à mieux peser les conséquences de leur choix.

1.3.2 Un vote plus efficace ?

Chaque élection place le citoyen devant un dilemme classique : celui de se prononcer pour un ou des candidats qui représentent le mieux sa sensibilité, fut-ce de manière formelle et sans pouvoir peser sur le cours de choses ; ou celui d'opter pour des candidats en situation d'agir efficacement pour lui. Les élections européennes ne font pas exception à la règle, et ce d'autant moins que les citoyens ne mesurent pas nécessairement l'importance réelle des pouvoirs qu'exerceront les candidats qu'ils éliront.

De fait, les élections européennes ont parfois servi de "rampes de lancement" à des partis politiques désireux de s'affirmer au niveau national, mais, au final, sans influence réelle au Parlement européen.

Pour le dire clairement : en termes d'efficacité, il est contre-productif pour les citoyens d'envoyer à Strasbourg des députés qui seront inscrits dans des groupes qui n'ont pas d'influence.

2

L'accroissement de l'influence française au Parlement européen exige de relever un triple défi

Ce type de comportement électoral permet certes de délivrer un réel message politique et de se sentir fidèlement représentés : néanmoins, en termes d'influence concrète sur les décisions du Parlement européen, cela revient à jeter une bouteille à la mer. Hors des groupes politiques qui pèsent sur les travaux et les décisions parlementaires, l'influence des citoyens de tel ou tel pays au Parlement européen est quasi inexistant.

1.4 Un facteur institutionnel favorable à l'influence française : la réforme du mode de scrutin

Le rappel de ces quelques réalités politiques élémentaires ne modifiera sans doute pas fondamentalement la manière dont les électeurs français choisiront de se prononcer lors des élections européennes. Le renforcement des positions françaises au Parlement européen pourrait dès lors découler de la réforme du mode de scrutin utilisé jusqu'ici. La suppression de la circonscription nationale unique au profit de 8 circonscriptions interrégionales devrait en effet avoir des conséquences plutôt positives pour l'influence de la France.

1.4.1 Un seuil d'éligibilité beaucoup plus difficile à atteindre pour les "petites listes"

L'organisation d'une élection au scrutin proportionnel (qui demeure) au sein d'une circonscription nationale unique était très favorable pour les formations politiques naissantes ou de taille réduite. Elle leur permettait en effet d'ajouter l'ensemble des voix qu'elles recueillaient partout en France et d'atteindre ainsi plus faci-

Circonscriptions interrégionales utilisées pour les élections européennes en France métropolitaine.
(Les DOM et les TOM forment la circonscription "Outre-mer", qui compte 3 sièges)



Source : ministère de l'Intérieur
Carte France métropolitaine et Outre-mer : voir www.interieur.gouv.fr

lement le seuil nécessaire pour disposer d'un ou plusieurs élus au Parlement européen.

La création de 8 circonscriptions interrégionales aura à l'inverse pour effet de rendre plus difficile l'élection des candidats figurant sur les listes des

2

L'accroissement de l'influence française au Parlement européen exige de relever un triple défi

petits partis". Certains pourront déplorer cette évolution s'ils la voient sous l'angle du pluralisme politique indispensable à la vitalité des démocraties, d'autres ne pourront que s'en féliciter s'ils la rapportent à la nécessité d'avoir une représentation française influente au sein du Parlement européen.

1.4.2 Une régionalisation qui pourrait atténuer la dimension nationale et protestataire du scrutin

La création de huit circonscriptions interrégionales pourrait aussi avoir pour effet d'atténuer la dimension nationale et protestataire des élections européennes. Cette nouvelle configuration permettra qu'un débat davantage centré sur les enjeux communautaires se développe et soit un peu moins sous l'influence des jeux politiques nationaux.

Le caractère "intermédiaire" des élections européennes peut expliquer pourquoi elles revêtent un caractère protestataire sans doute irréductible. S'il apparaissait clairement dans le futur que l'activité des parlementaires européens influence de manière croissante le cadre de vie des citoyens, ces derniers pourraient prendre davantage conscience du caractère de plus en plus crucial de leur vote, et peut-être mieux peser les conséquences de leur choix.

Cette "européanisation" du débat pourrait également conduire les électeurs à se prononcer en prenant davantage en compte la nécessité d'adresser un message clair quant à la construction européenne qu'ils souhaitent. Cela ne garantirait certes pas qu'ils renoncent à opter pour un vote protestataire : avec les rares référendums, les élections européennes sont en effet la seule occasion donnée aux citoyens de se prononcer directe-

ment sur les enjeux communautaires. Il est dès lors tentant d'en profiter pour sanctionner les partis de gouvernements. Néanmoins, il faut souligner que ces mêmes partis sont ceux dont les membres seraient pourtant susceptibles de siéger au sein des groupes politiques qui comptent vraiment au sein du Parlement européen.

Mais l'européanisation des débats préalables aux élections européennes pourrait aussi conduire les Français à mieux prendre conscience de la nécessité d'être efficacement représentés à Strasbourg et à Bruxelles. Il appartient notamment aux partis politiques, qui "concourent à l'expression du suffrage", de le leur faire savoir, ainsi qu'à toutes les parties prenantes conscientes de cet enjeu.

A cet égard, les élections européennes de juin 2004 joueront le rôle de premier test : les sujets d'intérêt communautaire ne manquent certes pas, de l'adoption d'une Constitution aux conséquences de l'arrivée de 10 nouveaux Etats membres. C'est cependant dans la durée qu'il sera possible de mesurer cette tendance éventuelle à l'européanisation du débat pré-électoral et ses conséquences sur l'influence française au Parlement européen.

2 Accroître la présence française au sein des commissions parlementaires influentes

Comme dans la plupart des parlements nationaux, les commissions du Parlement européen jouent un rôle considérable dans la préparation de ses

2

L'accroissement de l'influence française au Parlement européen exige de relever un triple défi

décisions. Ces commissions se réunissent en général dans les locaux du Parlement européen à Bruxelles, alors que seules les séances plénières du Parlement se tiennent à Strasbourg⁽¹⁷⁾. Pour insister sur l'importance de ces commissions parlementaires, nous pourrions être tentés de dire que les trois semaines de travaux qu'elles accueillent chaque mois sont aussi au moins aussi importantes que la séance plénière de quatre jours organisée à Bruxelles.

Les commissions du Parlement européen ne sont certes pas habilitées à adopter elles-mêmes les propositions de directive ou de règlement que leur soumet la Commission européenne. Malgré les tentatives récentes visant à les y autoriser - notamment formulées par les partisans d'un Parlement situé à Bruxelles - il a en effet été réaffirmé clairement que seules les sessions plénières pouvaient formellement prendre des décisions au nom du Parlement européen.

Pour autant, il est bien évident que pour avoir de l'influence au Parlement européen il faut être présent à Bruxelles au sein des commissions parlementaires influentes, dans la mesure où la position retenue par la commission parlementaire est suivie dans la plupart des cas par l'assemblée plénière du Parlement. De ce point de vue, les commissions disposent donc d'un pouvoir essentiel.

Cette dernière remarque met en évidence la nécessité pour la France d'être efficacement représentée au sein des commissions du Parlement européen, et singulièrement dans les "secteurs d'activité" dans lesquels le Parlement européen est

en mesure d'exercer les pouvoirs budgétaire, législatif et de contrôle que nous avons présentés dans la première partie. Comme nous allons le voir, c'était loin d'être le cas lors de législature 1999-2004, de sorte que d'importants progrès pourront être réalisés à partir de juin 2004.

2.1 Des commissions parlementaires qui n'ont pas toutes la même influence

Pendant la législature 1999-2004, le Parlement européen comptait 17 commissions.

LISTE DES 17 COMMISSIONS DU PARLEMENT EUROPÉEN (1999 - 2004)

Commissions à vocation économique

Commission juridique et du marché intérieur
Commission de l'environnement, de la santé publique et de la politique des consommateurs
Commission économique et monétaire
Commission de l'industrie, du commerce extérieur, de la recherche et de l'énergie

Commissions chargées des principales politiques communes

Commission de l'agriculture et du développement rural
Commission de la pêche
Commission de la politique régionale, des transports et du tourisme

Commissions à vocation sociale et culturelle

Commission de l'emploi et des affaires sociales
Commission des droits de la femme et de l'égalité des chances
Commission de la culture, de la jeunesse, de l'éducation, des médias et du sport

(17) 11 des 12 sessions plénières du Parlement européen se tiennent à Strasbourg, la douzième à Bruxelles

2

L'accroissement de l'influence française au Parlement européen exige de relever un triple défi

Commissions budgétaires Commission des budgets Commission du contrôle budgétaire
Commissions principalement chargées du suivi de la coopération intergouvernementale Commission des affaires constitutionnelles Commission des libertés et des droits des citoyens, de la justice et des affaires intérieures Commission des affaires étrangères, des droits de l'homme, de la sécurité commune et de la politique de défense Commission du développement et de la coopération
Commission des pétitions

Il est probable que la répartition de certains secteurs d'activités par commission sera revue et leur nombre global légèrement accru. Cette évolution témoignera, s'il en était besoin, de la libre capacité du Parlement à s'organiser comme il l'entend – ce qui tranche notamment avec la situation de la France, où le nombre de commissions parlementaires est limité à six par la Constitution. Parce qu'elles sont nombreuses, les commissions du Parlement européen sont également relativement spécialisées, de sorte que leurs membres ont théoriquement la possibilité d'acquérir l'expertise pour être en mesure de dégager des orientations suffisamment claires auxquelles pourra s'en remettre plus aisément le Parlement réuni en séance plénière.

Ce rappel du rôle important dévolu aux commissions parlementaires et à leurs membres ne

doit cependant pas occulter le fait que toutes ne disposent pas de prérogatives identiques.

La typologie présentée dans la première partie de cette note nous avait permis d'identifier les quatre grands pouvoirs assumés par le Parlement européen : pouvoir budgétaire, pouvoir législatif, pouvoir d'approbation et pouvoir de contrôle. Telle ou telle de ces commissions parlementaires peut certes être chargée d'un secteur d'activité où le Parlement européen est investi de pouvoirs mixtes (à la fois budgétaire et législatif par exemple). Pour autant, il nous semble possible d'utiliser cette typologie pour dresser un classement de ces commissions en fonction de leur champ d'activité, et donc de leur influence.

2.1.1 Le rôle crucial des commissions parlementaires à vocation législative

Comme nous l'avons indiqué, c'est la mise en place du "marché intérieur" en 1992 qui a conduit à faire du Parlement européen un authentique co-législateur au niveau communautaire. Et c'est donc bel et bien dans l'organisation et la régulation de cet espace économique, commercial et financier que les eurodéputés exercent les prérogatives les plus larges, aux côtés des membres du Conseil des ministres.

Il en résulte que les commissions parlementaires qui exercent la plus forte influence sont les cinq suivantes : Commission juridique et du marché intérieur ; Commission économique et monétaire ; Commission de l'industrie, du commerce extérieur, de la recherche et de l'énergie ; Commission de l'emploi et des affaires sociales ; Commission de l'environnement, de la santé

2

L'accroissement de l'influence française au Parlement européen exige de relever un triple défi

publique et de la politique des consommateurs.

A un degré moindre, il faut également citer la Commission de la politique régionale, des transports et du tourisme et, sur des sujets plus spécifiques, la Commission de la culture, de la jeunesse, de l'éducation, des médias et du sport, ainsi que la Commission des droits de la femme et de l'égalité des chances.

2.1.2 L'importance relative des commissions parlementaires à vocation budgétaire

Il pourrait être tentant d'accorder une influence déterminante aux commissions parlementaires chargées de la préparation et du suivi des décisions que le Parlement européen prend en matière budgétaire.

Il en irait ainsi de la "Commission des budgets", dont les membres examinent le projet de budget annuel proposé par la Commission européenne, en liaison avec le Conseil des ministres. Il reste cependant que, l'acte de voter le budget étant consubstantiel de la légitimité parlementaire, le nombre d'eurodéputés concernés et concentrés sur cet enjeu ne se limite pas à celui des membres de cette commission.

Les commissions parlementaires chargées du suivi des politiques communautaires les plus "budgétivores" jouent dès lors un rôle majeur. Il s'agit par exemple de la Commission de l'agriculture et du développement rural (plus de 45 % du budget européen), de la Commission de la politique régionale, des transports et du

tourisme (la politique régionale représentant un peu moins d'un tiers du budget) ou encore de la Commission de l'industrie, du commerce extérieur, de la recherche et de l'énergie (puisque le budget communautaire de la recherche équivaut à un peu plus de 10% du budget global). Reste qu'il faut rappeler que, notamment pour ce qui relève de la politique agricole commune, le Parlement européen n'a pas le dernier mot sur les dépenses qualifiées d'"obligatoires", de sorte que les membres de la commission concernée, et les eurodéputés dans leur ensemble, n'ont qu'une influence limitée.

Sur ce même registre, il faut mentionner les commissions parlementaires chargées du suivi de "programmes communautaires" aux financements plus modestes : ainsi de la Commission de la culture, de la jeunesse, de l'éducation, des médias et du sport, notamment pour tout ce qui relève des programmes d'éducation (dont "Erasmus") et de formation ; ou également de la Commission de l'emploi et des affaires sociales, chargée du suivi de l'utilisation du Fonds social européen.

2.1.3 L'importance symbolique des commissions investies de capacités de contrôle

Le Parlement européen ayant renforcé ses capacités de contrôle vis-à-vis de la Commission européenne, il est juste de souligner l'importance des commissions à qui sont dévolues ses missions de suivi et d'éventuels rappels à l'ordre.

C'est notamment le cas de la "Commission de contrôle budgétaire", la fameuse "COCOBU",

2

L'accroissement de l'influence française au Parlement européen exige de relever un triple défi

qui fait trembler les Commissaires européens et leur administration en veillant scrupuleusement à la manière dont ils mettent en oeuvre les programmes et les décisions communautaires et à leur utilisation des deniers publics.

Sur un registre plus symbolique, c'est aussi le cas de la Commission des pétitions, chargée d'assister les citoyens confrontés à l'administration communautaire, et en particulier de relayer leurs demandes vis-à-vis de la Commission européenne.

Pour tout ce qui relève du contrôle politique de l'exécutif, il faut cependant constater que c'est le Parlement européen tout entier, et non pas telle ou telle de ses commissions, qui est investi du pouvoir d'interpeller, de critiquer voire de censurer la Commission européenne.

2.1.4 L'influence réduite des commissions parlementaires chargées du suivi de la coopération intergouvernementale

Quelques unes des commissions du Parlement européen sont enfin chargées du suivi d'actions communautaires qui relèvent largement de la coopération intergouvernementale. De ce point de vue, il faut doublement relativiser l'influence exercée par la "Commission des libertés et des droits des citoyens, de la justice et des affaires intérieures", celle des "affaires étrangères, des droits de l'Homme, de la sécurité commune et de la politique de défense", la "Commission du développement et de la coopération" et la "Commission des affaires constitutionnelles".

Ces commissions sont en effet chargées de

domaines d'activités dans lesquels les compétences confiées à l'Union européenne ont certes été accrues ces dernières années, mais demeurent cependant limitées. Surtout, elles exercent leurs missions dans des domaines où les décisions relèvent bien davantage du Conseil des ministres et des gouvernements nationaux que du triangle institutionnel classique, et donc du Parlement européen⁽¹⁸⁾. Cet état des lieux peut être nuancé en objectant que les membres de la Commission des affaires constitutionnelles ont joué un rôle déterminant dans la rédaction de la Charte européenne des droits fondamentaux ou lors des travaux d'élaboration de la Constitution européenne – dont la finalisation dépend cependant du bon vouloir quasi-exclusif des chefs d'État et de gouvernements de l'Union.

Certaines de ces commissions ont pour mission de préparer les travaux du Parlement européen lorsqu'il est appelé à délivrer un avis conforme sur telle ou telle décision de l'Union, par exemple en matière d'adhésion d'un nouvel Etat membre, de conclusion d'un accord d'association ou de révision des traités fondateurs. L'expérience montre cependant que la légitimité du Parlement européen est fragile dans ces domaines et qu'à chaque fois que les eurodéputés ont eu la tentation de s'opposer à une décision proposée par la Commission européenne et soutenue par les gouvernements nationaux, ils n'ont eu souvent d'autres choix que de donner leur accord.

Tout cela ne signifie certes pas que ces commissions parlementaires et leurs membres n'ont aucun pouvoir d'appréciation, mais sim-

(18) Ce sont notamment les deuxième et troisième "piliers", respectivement consacrés à la coopération policière et judiciaire et à la politique étrangère et de défense

2

L'accroissement de l'influence française au Parlement européen exige de relever un triple défi

plement que leur influence effective est pour l'heure réduite. De sorte qu'elles peuvent être considérées comme des activités déclaratoires du Parlement européen, notamment s'agissant des multiples résolutions qu'il adopte en matière de droits de l'Homme, aussi bien sur le plan intérieur qu'extérieur. Que ces activités soient nobles et utiles n'est pas en doute : prétendre qu'elles traduisent une influence réelle du Parlement européen serait cependant excessif.

2.2 Une représentation française mal positionnée au regard des autres grands Etats membres de l'Union

Il est aisé de mesurer l'influence des membres français du Parlement européen à l'aune de la typologie que nous venons d'esquisser : il suffit de recenser dans quelles commissions ils ont choisi de siéger et de comparer la manière dont ils sont répartis à celles dont sont positionnés leurs homologues, par exemple allemands et anglais.

2.2.1 Des eurodéputés français trop attirés par les commissions à vocation budgétaire et chargées du suivi de la coopération intergouvernementale

Pour la législature 1999-2004, le classement des commissions dans lesquelles les eurodéputés français étaient les plus nombreux est le suivant : commission "culture" en première position, suivie des commissions des "affaires constitutionnelles", "développement et coopération", "politique régionale, des transports et du tourisme", "pêche" et "affaires étrangères".

En termes de pourcentages, il est tout aussi frappant de constater que les eurodéputés français sont sur-représentés dans plusieurs commissions dont l'influence est limitée. C'est notamment le cas au sein de la Commission "agriculture et développement rural", où ils sont 18% du total des membres, alors que, rappelons-le, ils représentaient jusqu'ici 14 % des membres du Parlement européen.

2.2.2 Des eurodéputés français en situation de faiblesse dans les commissions à vocation législative et économique

Comme le montre le tableau ci-dessous, les eurodéputés français sont en revanche insuffisamment présents dans les commissions dont l'influence est marquante en matière législative et économique.

Représentation allemande, française et britannique au sein des 6 commissions à vocation économique (%)

	RETT1	ECON2	ENVI3	EMPL4	ITRE5	JURI6
Nbre total de députés dans Commission						
ALLEMAGNE	16,81	19,27	14,65	14,43	18,35	16,18
FRANCE	15,90	10,84	10,34	12,37	11,92	13,23
ROYAUME-UNI	14,16	14,46	15,52	16,49	15,60	14,70

- 1 - Commission de la politique régionale, des transports et du tourisme
- 2 - Commission économique et monétaire
- 3 - Commission de l'environnement, de la santé publique et de la politique des consommateurs
- 4 - Commission de l'emploi et des affaires sociales
- 5 - Commission de l'industrie, du commerce extérieur, de la recherche et de l'énergie
- 6 - Commission juridique et du marché intérieur

2

L'accroissement de l'influence française au Parlement européen exige de relever un triple défi

La faiblesse de la représentation française au sein de ces commissions est particulièrement réelle au regard des positions de force occupées par les délégations allemande et anglaise.

Cette situation, hélas ancienne, suscite depuis longtemps le dépit des diplomates français actifs au Conseil des ministres. Ceux-ci se désolent souvent à voix haute de voir le Parlement européen sous l'influence quasi-exclusive de représentants d'autres pays, que leur gouvernement respectif utilisent comme autant de relais ou de sources d'information.

Il est plus inédit, mais guère étonnant, que le MEDEF se soit lui aussi récemment inquiété d'une situation qui empêche la France et ses entreprises de pouvoir compter sur des interlocuteurs influents au Parlement européen, et ainsi de peser sur la manière dont est construit et régulé le "marché intérieur" européen.

En publiant un mémorandum dénonçant notamment "une insuffisance d'intérêt pour les travaux parlementaires opérationnels" de la part des eurodéputés français, le MEDEF a ainsi exprimé une inquiétude et un dépit assez unanimement ressentis par les entreprises et groupes d'intérêts français actifs au niveau communautaire.

Sans doute de tels constats visent-ils avant tout à susciter une prise de conscience chez les futurs eurodéputés français, qui sont appelés à prendre la mesure de la transformation subie par le Parlement européen en un peu plus d'une décennie. L'assemblée de Strasbourg n'est plus cantonnée à un activisme purement déclara-

toire et aux votes d'innombrables résolutions non suivies d'effets. Elle exerce désormais de réels pouvoirs dans plusieurs domaines. Les eurodéputés français soucieux d'efficacité devront donc à l'avenir opter pour des commissions parlementaires capables de peser sur le destin de leur pays et la vie quotidienne de leurs citoyens – sauf à se résoudre à un mandat à l'utilité marginale et à laisser le pouvoir aux parlementaires plus clairvoyants issus d'autres pays de l'Union.

2.3 Les postes clés au sein des commissions parlementaires : la France mal lotie

La désignation à des postes clés (présidences ou coordinateurs) au sein des 17 commissions du Parlement européen procède de deux logiques. Une logique politique tout d'abord, puisque ce sont les groupes influents au sein du Parlement européen qui se répartissent l'essentiel de ces postes. Une logique numérique ensuite, puisqu'il est nécessaire d'être suffisamment représentés au sein de telle ou telle commission pour pouvoir peser sur le processus de désignation. C'est donc seulement parce qu'ils seront nombreux et organisés au sein des groupes "PPE", "PSE" et "Libéraux" que les eurodéputés français auront une chance d'être désignés. Et c'est parce que tel n'était pas le cas dans la période récente que la France a été si mal lotie.

2.3.1 Peu de présidences de commissions parlementaires

L'analyse du nombre de présidences de commissions parlementaires détenues par des euro-

2

L'accroissement de l'influence française au Parlement européen exige de relever un triple défi

députés français n'est malheureusement guère de nature à remettre en cause l'état des lieux que nous venons de dresser. L'importance de cet enjeu ne doit certes pas être surestimé : un Président de commission parlementaire n'est pas en mesure de décider en lieu et place des membres de sa commission ; c'est d'abord et avant tout au niveau de ces derniers que se jouent l'influence des différentes délégations nationales. Il est cependant frappant de constater que la question des présidences de commissions parlementaires est, elle aussi, révélatrice de la faiblesse française au Parlement européen.

La France est mal placée d'un point de vue quantitatif : seules 2 des 17 commissions du Parlement européen étaient en effet présidées par des Français au cours de la période 1999-2004. C'est peu au regard des autres pays : les eurodéputés allemands détiennent en effet 3 présidences, de même que les eurodéputés britanniques, tandis que les eurodéputés italiens président 4 commissions parlementaires.

La France est également mal lotie d'un point de vue qualitatif : les deux commissions parlementaires présidées par des eurodéputés français, Michel Rocard pour la "Commission de la culture, de la jeunesse, de l'éducation, des media et des sports" et Joseph Daul pour la "Commission de l'agriculture et du développement durable", ne figurent pas parmi les plus influentes que nous avons identifiées.

2.3.2 Un nombre infime de coordinateurs français

Rappelons que les coordinateurs ont pour mission de suivre et d'orienter les travaux et

les décisions de chaque commission parlementaire au nom des groupes politiques qui les ont désignés : c'est dire qu'ils exercent une certaine influence sur les travaux du Parlement européen et les décisions qu'il sera amené à prendre.

Le bilan français sur ce registre n'en est que plus décevant lorsque nous analysons la situation au sein des groupes politiques importants. Les eurodéputés français détiennent en effet 2 postes de coordinateurs sur 17 au sein du "PSE", un demi poste sur 17 au sein du PPE (poste partagé avec un coordinateur néerlandais) et aucun poste au sein du groupe "Libéral".

Cette situation contraste singulièrement avec celle des autres pays de l'Union : 4 aux Allemands, 4 aux Espagnols et 3 aux Anglais (pour ne citer que ces trois pays) au PPE ; 5 aux Anglais, 5 aux Allemands et 3 aux Espagnols au PSE ; 7 aux Anglais et 3 aux Suédois chez les "Libéraux".

Encore faut-il remarquer que la faiblesse française est aussi quantitative que qualitative : les trois coordinateurs français que nous venons de citer officient en effet au sein des commissions "environnement, santé et protection du consommateur" et "agriculture et développement rural" pour les deux premiers, et "affaires étrangères" pour le troisième. Centrant son analyse sur les "commissions importantes pour les entreprises", c'est-à-dire les commissions à vocation législative et économique, le MEDEF constate ainsi que "les postes de coordinateurs des grands groupes PPE et PSE sont répartis entre les Allemands (3 postes) et les

2

L'accroissement de l'influence française au Parlement européen exige de relever un triple défi

Britanniques (5 postes)” et que “les Français n'en ont aucun”.

3 Intensifier l'activité des eurodéputés français

Comme dans toutes les autres assemblées, l'influence d'un parlementaire européen est directement liée au sérieux de son engagement dans les travaux et débats conduits par son institution d'appartenance. Il va sans dire qu'un eurodéputé absent ou intermittent aura d'autant moins de chance de pouvoir jouer un rôle déterminant au moment de tel ou tel vote, et d'y défendre les intérêts de ses électeurs et de son pays d'origine. A cet égard, le Parlement européen est pour l'heure un révélateur des insuffisances françaises au niveau communautaire. La transparence de son fonctionnement permet en effet de dresser un état des lieux précis et chiffré sur cet aspect. Sa composition multinationale permet en outre d'établir des comparaisons qui ne sont pas non plus de nature à laisser penser que les intérêts français sont bien représentés au regard de ceux défendus par les représentants de pays comme l'Allemagne et le Royaume-Uni.

Il ne s'agit naturellement pas de se livrer ici à quelque stigmatisation que ce soit. Notre analyse de l'implication des eurodéputés français n'est en effet pas d'ordre subjective mais s'appuie sur des éléments statistiques vérifiables et consultables. Ces éléments ne sont donc pas nécessairement de nature à remettre en question la qualité et la compétence des représentants français au Parlement européen, mais bien davan-

tage à souligner les défauts généraux d'organisation et de structuration de la présence française au sein de cette institution.

3.1 Le taux de présence des eurodéputés français est faible

Le degré de présence des eurodéputés à Strasbourg et à Bruxelles n'est pas seulement l'un des signes les plus marquants de la manière dont ils conçoivent leur mandat : elle est aussi directement proportionnelle à leur capacité à influencer les travaux ou les votes du Parlement européen, aussi bien en séance plénière qu'au sein des commissions. A cette aune-là, les données qui ont pu être recueillies donnent parfaitement la mesure de la faiblesse française au Parlement européen.

3.1.1 La présence en séance plénière

La présence en séance plénière est doublement importante : c'est en effet lors de ces séances que le Parlement européen prend les décisions que les commissions parlementaires ont seulement le pouvoir de préparer. Il faut en outre remarquer que, lors des séances plénières, le vote des eurodéputés est strictement personnel, c'est-à-dire qu'ils n'ont pas la possibilité de donner procuration à un autre parlementaire.

Selon les chiffres publiés par l'organisme d'observation indépendant “Europarliament”⁽¹⁹⁾, la délégation française se classe en quatorzième position sur quinze sur la période 1999-2003, avec un taux de présence qui s'élève à 79,22 %⁽²⁰⁾. La délégation nationale la moins présente et assidue est la délégation italienne (68,34 %), la plus assidue

⁽¹⁹⁾ Voir www.europarlament.net

⁽²⁰⁾ Le quotidien français “Le Parisien” a publié dans son édition du 2 septembre 2003 un état des lieux plus détaillé, qui peut avantageusement être consulté : “Parlement européen – le palmarès des députés français et le classement complet des 87 députés français”. Le taux de présence plus élevé attribué aux eurodéputés français porte sur une période plus courte septembre 2002-juillet 2003) que celle étudiée par le site www.europarlament.net. (1999-2003)

2

L'accroissement de l'influence française au Parlement européen exige de relever un triple défi

est la délégation finlandaise (88,91 %). Le taux de présence des eurodéputés anglais s'établit à 83,03 %, celui des eurodéputés allemands à 86,91 %.

Il faut toutefois noter que le classement établi par "europarlament" fait apparaître quatre eurodéputés français aux cinq premières places, avec un taux de présence de 100 %. Il est également toujours loisible de se consoler en constatant que 75 % de parlementaires français seront toujours beaucoup plus nombreux que la totalité des eurodéputés finlandais, lesquels, rappelons-le, ne sont que 9. Il reste que, au Parlement européen, l'absentéisme est le signe d'une implication moindre et que en l'espèce, cette moindre mobilisation pèse sur la capacité d'influence de la délégation française à Strasbourg.

3.1.2 La présence dans les commissions parlementaires

A notre connaissance, aucune donnée précise n'est actuellement disponible s'agissant de la simple présence des eurodéputés au sein des différentes commissions du Parlement européen. Un élément factuel explique pour partie cette lacune : alors que les parlementaires européens doivent se signaler lors des séances plénières en signant une liste de présence, notamment parce qu'une partie de leur rémunération en dépend. Il n'en va pas de même lors des réunions des commissions parlementaires.

Il est donc difficile d'établir un état des lieux sur ce sujet. Néanmoins, au-delà du seul critère de la "présence" et pour demeurer aussi précis que possible, il est possible de s'en remettre à d'autres données disponibles.

3.2 La "productivité" des eurodéputés français est inférieure à la moyenne communautaire

La force numérique relative de la délégation française au Parlement européen traduit un avantage quantitatif qui peut s'avérer limité s'il ne s'accompagne pas d'une implication active de ces mêmes eurodéputés. Cette approche plus qualitative conduit à mesurer la "productivité" des eurodéputés, sur la base de critères factuels qui illustrent la relative faiblesse de la France au Parlement européen.

3.2.1 Les interventions en séance plénière

Il nous a été possible de mesurer le nombre d'interventions des eurodéputés français lors des sept séances plénières du Parlement européen qui ont eu lieu entre janvier et juillet 2003. Ce nombre d'interventions s'élève à 283 au total, soit une moyenne de 40 interventions par séance plénière ; il faut rappeler que les séances plénières durent 4 jours.

Ce chiffre est inférieur au nombre d'interventions enregistrées pour les eurodéputés allemands (303) et surtout britanniques (339). Ces différences dénotent d'une activité moindre de la délégation française lors des séances plénières, et sont eux aussi révélateurs de la moindre influence dont elle y bénéficie.

3.2.2 La rédaction de rapports parlementaires

Plus encore que lors des votes en séances plénières, c'est lors des travaux conduits en amont au sein des commissions parlementaires que

2

L'accroissement de l'influence française au Parlement européen exige de relever un triple défi

(21) Commission économique et monétaire ; Commission juridique et du marché intérieur ; Commission de l'industrie, du commerce extérieur, de la recherche et de l'énergie ; Commission de l'emploi et des affaires sociales ; Commission de l'environnement, de la santé publique et de la politique des consommateurs ; Commission de la politique régionale, des transports et du tourisme

peut se mesurer l'influence des groupes politiques et des délégations nationales. Le nombre de rapports rédigés par telle ou telle délégation constitue ainsi une variable clé, dans la mesure où le contenu de ces rapports, fut-il amendé à la marge, détermine en grande partie la nature des votes en commissions et en séance plénière.

C'est sur la base de ce critère qu'il est possible de constater que l'activité des eurodéputés français est "moins productive" que celle des autres députés européens. Le mémorandum du MEDEF déjà évoqué fait état des chiffres suivants : "De 1999 à 2004, les députés allemands ont rédigé 299 rapports, les Britanniques 238, les Espagnols 192, les Italiens 150 et les Français 119". Pour affiner plus encore les données en prenant l'exemple des six commissions parlementaires à vocation économique, mobilisées sur les sujets intéressant les entreprises⁽²¹⁾, nous aboutissons à des chiffres qui ne sont guère plus favorables à la France. Sur la période 1999-2003, le nombre de rapports rédigés par des eurodéputés français s'élève en effet à 55, contre 149 pour leurs collègues britanniques et 157 pour leurs collègues allemands.

Cette faible activité des eurodéputés français est pour partie symptomatique de leur faible poids au sein des groupes politiques influents, et donc de leur capacité limitée à se voir confier une mission pourtant cruciale pour orienter les travaux et les votes du Parlement européen.

Pour souligner cette faible productivité, le

mémorandum du MEDEF ajoute ainsi : "Sur les 87 députés français, en cinq ans de mandature, 38 eurodéputés n'ont jamais été rapporteurs au fond d'un seul des quelques 1300 rapports que le Parlement européen a examinés pendant cette législature(...). Le taux d'activité est de 3,45 rapports pour un député néerlandais et de 1,36 pour un député français". De même, au sein des 6 commissions à vocation législative et économique, le bilan est relativement clair et sévère : pour un rapport rédigé par un parlementaire français, il existe 2,2 rapports rédigés par un eurodéputé allemand et 2,3 par un eurodéputé britannique.

Il est possible de nuancer la netteté de ces données chiffrées en indiquant que tous les rapports n'ont pas la même importance, et qu'il suffirait que les eurodéputés français soient rapporteurs des textes législatifs et budgétaires essentiels pour la France. Il ne nous a pas été possible de nous livrer de manière exhaustive à une telle étude, qui porterait sur le caractère stratégique des textes défendus par les eurodéputés français et fournirait évidemment des éléments d'appréciation complémentaires et bienvenus.

3.2.3 Quelles solutions pour la suite ?

Le taux de présence et la productivité des eurodéputés français étant jusqu'à lors relativement faibles, il faut s'interroger sur les voies et moyens qui permettraient à la France de disposer à l'avenir d'une délégation parlementaire davantage active à Bruxelles et à Strasbourg, et qui soit apte à mieux défendre les intérêts de ses électeurs et de son pays.

2

L'accroissement de l'influence française au Parlement européen exige de relever un triple défi

Dans cette perspective, il pourrait tout d'abord s'agir de s'en remettre à la bonne volonté et au sérieux des eurodéputés français, en les appelant à faire davantage honneur au mandat qui leur a été confié. Si un eurodéputé veut représenter efficacement ses électeurs et son pays au Parlement européen, il doit s'y engager et y consacrer du temps. Rappelons à cet égard que les chiffres globaux que nous venons de citer sont cruels pour ceux des parlementaires qui ont fait preuve d'un réel activisme à Bruxelles et à Strasbourg dans la période récente : il ne nous appartient naturellement pas de les citer ici, au risque d'oublier certains d'entre eux - gageons qu'ils se reconnaîtront⁽²²⁾.

Il faut souligner également la responsabilité particulière des partis politiques français, à qui il appartient de désigner des candidats aptes à s'engager effectivement dans l'exercice de leur nouveau mandat. Il ne s'agit pas de désigner ces candidats seulement sur la base des équilibres internes d'un parti à qui ils continueront de consacrer l'essentiel de leur temps. Accorder un poste à un cadre méritant est souvent tentant pour les partis politiques : il faut souligner que ce genre de décision peut souvent nuire à l'influence de la France en Europe.

3.3 Un motif d'espoir : huit circonscriptions "interrégionales" qui mettent l'eurodéputé français au contact de ses électeurs

Nous sommes bien conscients que ces appels à la "vertu civique" et à la nécessaire promotion de l'influence française au Parlement européen ne suffiront pas. Il reste donc à

évoquer deux évolutions liées à la récente réforme du mode de scrutin utilisé pour les élections européennes, et qui pourraient l'une et l'autre modifier le degré d'implication des parlementaires français au sein du Parlement européen.

Le 13 juin 2004, les citoyens français éliront en effet leurs députés au sein de huit grandes circonscriptions "interrégionales", qui ont été instituées en lieu et place de la circonscription nationale unique utilisée depuis 1979. À l'exception de la circonscription Ile-de-France, qui correspond à la région du même nom, ces huit grandes circonscriptions ont toutes été formées via le regroupement de plusieurs régions⁽²³⁾.

Parce qu'elles sont totalement inédites dans l'histoire électorale et administrative de la France, il convient de les citer : il s'agit de la circonscription "Centre Massif Central" (régions Auvergne, Centre et Limousin) ; de la circonscription "Est" (régions Alsace, Bourgogne, Champagne-Ardenne, Franche-Comté, Lorraine) ; de la circonscription "Nord" (Basse-Normandie, Haute-Normandie, Nord-Pas-de-Calais, Picardie) ; de la circonscription "Ouest" (Bretagne, Pays-de-la-Loire, Poitou-Charentes) ; de la circonscription "Outre-mer" (Saint-Pierre et Miquelon, Guadeloupe, Martinique, Guyane, Réunion, Mayotte, Nouvelle Calédonie, Polynésie française, Wallis et Futuna) ; de la circonscription "Sud-Est" (Corse, Provence-Alpes-Côte-d'Azur, Rhône-Alpes) ; de la circonscription "Sud-Ouest" (Aquitaine, Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées). Seule la circonscription "Ile-de-France" est identique à la région du même nom.

⁽²²⁾ Pour de plus amples précisions, on se permettra de renvoyer à nouveau à l'enquête publiée par le quotidien français "Le Parisien" dans son édition du 2 septembre 2003

⁽²³⁾ Voir carte page 71

2

L'accroissement de l'influence française au Parlement européen exige de relever un triple défi

Il nous semble possible de pronostiquer que cette "régionalisation" des élections européennes devrait avoir des effets bénéfiques sur le degré d'engagement des eurodéputés français au niveau communautaire. A moyen terme, elle devrait en effet engendrer un certain rapprochement avec les électeurs qui rendra plus rigoureux le choix des candidats et devrait accroître leur investissement pendant leur mandat.

3.3.1 La nécessité pour les partis de choisir des candidats plus crédibles

Le fait que les élections européennes se soient jusqu'ici déroulées sur la base d'une circonscription unique produisait un premier effet pervers. Depuis 1979, il s'est essentiellement agi pour les leaders des partis nationaux d'utiliser le scrutin européen comme une tribune parmi d'autres pour participer au débat national. La campagne, qui s'est concentrée le plus souvent sur des enjeux nationaux, a servi de "tour de chauffe" ou de "plate forme de lancement" à différents leaders et mouvements. Dès la campagne terminée, les têtes de listes avaient le plus souvent coutume de démissionner après quelques semaines de mandats ou, plus rarement, conservaient ce mandat sans jamais prendre le temps de l'honorer.

Entre-temps, il leur avait été possible de faire élire les candidats figurant dans leur sillage, en composant une liste nationale de 87 noms que l'électeur le plus avisé ne lisait pas au-delà de la cinquième place. Ce système a malheureusement souvent servi à placer en positions éligibles les cadres méritants du parti ou les

recalés du suffrage universel, dans un assemblage hétéroclite qui n'est guère de nature à contribuer à l'accroissement de l'influence française à Bruxelles et Strasbourg.

La création de huit grandes circonscriptions interrégionales est susceptible d'atténuer ce genre d'effets pervers.

Ce sont désormais huit têtes de liste qu'il s'agira de choisir, qui devront toutes bénéficier d'une certaine crédibilité si elles souhaitent rassembler les suffrages. A leur suite, la liste de leurs colistiers et colistières, en application de la loi sur la parité, sera suffisamment brève (6 à 14 noms) pour que les citoyens puissent les connaître et prêter attention à leur profil et à leur expérience.

Le caractère national des élections européennes demeurera bien sûr fortement présent, et l'appartenance à tel ou tel parti vaudra toujours valeur de sésame pour le Parlement européen.

Organisé seulement trois mois après des élections régionales à forte dimension nationale, le millésime 2004 en donnera sans doute confirmation. Il est cependant probable qu'à moyen terme, les élections européennes susciteront un débat moins "national" ; le débat sur l'Europe y prendra au fil du temps une place de plus en plus méritée. La qualité et le degré d'engagement européen des eurodéputés français ne pourront qu'y gagner, en même temps que l'influence française à Bruxelles et Strasbourg.

2

L'accroissement de l'influence française au Parlement européen exige de relever un triple défi

3.3.2 La possibilité d'établir un contact plus étroit entre eurodéputés et citoyens

L'autre effet bénéfique de la création de huit grandes circonscriptions interrégionales est d'établir un lien plus étroit entre les eurodéputés français et leurs électeurs. Quel Français connaît aujourd'hui son député européen? Aucun ou presque. Peut-être l'identifiera-t-il davantage demain, puisque ce député apparaîtra comme le représentant d'un territoire et même d'une région donnée où il aura à confronter ses électeurs et surtout à leur expliquer le rôle essentiel qu'il joue au Parlement européen.

Pour rapprocher efficacement l'eurodéputé de ses électeurs, et par là même l'Europe et ses citoyens, il aurait certes été plus efficace de s'appuyer sur des circonscriptions moins vastes, et qui auraient correspondu à des réalités politiques plus familières. Comme le montre l'exemple de l'Allemagne, où les eurodéputés sont élus au niveau des "Länder", c'est-à-dire sur la base de 15 circonscriptions⁽²⁴⁾.

Il faudra donc se contenter de ces 8 grandes circonscriptions, que les nouveaux eurodéputés devront s'efforcer d'incarner et au sein desquelles ils pourront être incités à se montrer actifs pour y conforter leur légitimité. Dès l'instant où ces parlementaires pourront être mieux identifiés par une partie de leurs électeurs, ils seront en effet tenus d'assurer une présence et un suivi bien supérieur à ceux de leurs prédécesseurs. Ces derniers pouvaient se contenter d'assumer plus ou moins énergiquement leur mandat, dont la reconduction dépendait quasi exclusivement de l'état-major

parisien de leur parti. Les eurodéputés, élus en juin 2004, seront davantage incités à s'impliquer activement dans leur mission au niveau communautaire et à le faire savoir à leurs électeurs, dans la perspective d'établir un bilan et de renouveler peut-être leur candidature.

Ce sont là encore des éléments d'incitation qui devraient jouer en faveur de l'influence individuelle et globale des Français au Parlement européen – dussent-ils faire sentir leurs effets à moyen terme.

3.4 Un motif d'inquiétude : l'assouplissement des règles du cumul des mandats pour les eurodéputés français

3.4.1 Un rétablissement difficile à comprendre

Il n'en va pas de même de l'une des modifications subrepticement introduite à l'occasion de la réforme du mode de scrutin pour les élections européennes, à savoir le rétablissement de la possibilité de cumuler le mandat d'eurodéputé avec la direction d'une collectivité locale – possibilité qui avait été fort judicieusement supprimée en l'an 2000.

Un tel rétablissement est d'autant plus difficile à comprendre que la création de circonscriptions interrégionales a précisément pour but de donner aux eurodéputés une assise territoriale, ce qui rend moins nécessaire le cumul d'un mandat européen et d'un mandat local – et à tout le moins totalement superflu le besoin de diriger un exécutif local. Il est d'autant moins logique que la plupart des pays de l'Union proscrivent un tel cumul, et que la

(24) L'exemple du Royaume-Uni est également intéressant, puisque ce pays compte 11 circonscriptions pour l'élection de ses députés européens

2

L'accroissement de l'influence française au Parlement européen exige de relever un triple défi

France avait donc paru les rejoindre sagement et définitivement au tournant du siècle.

Seule la volonté d'aligner les règles appliquées aux députés européens à celles que respectent les parlementaires français permet d'expliquer ce retour en arrière. Car c'est bel et bien d'un retour en arrière qu'il s'agit : depuis une dizaine d'années, la tendance est en France à la réduction au minimum des cumuls des fonctions et des mandats, à partir du constat d'évidence qu'il est difficile voire impossible d'exercer efficacement plusieurs mandats à la fois.

3.4.2 Un cumul néfaste pour l'influence de la France

Il sera donc à nouveau possible de cumuler un mandat de député européen et un poste de Président de Conseil général ou régional ou de maire d'une grande ville : il n'est pas difficile d'en déduire que cette situation contraindra les eurodéputés français concernés à être moins impliqués dans les travaux parlementaires communautaires.

La situation, à cet égard, n'était déjà pas très favorable, comme le montre le tableau ci-dessous.

Mandats électifs exercés par les députés européens membres d'une des six commissions à vocation économique

PAYS	Nombre de députés membres d'une des six commissions	Nombre de députés exerçant un autre mandat électif	% de députés exerçant un autre mandat électif
ALLEMAGNE	72	10	14 %
FRANCE	57	29	51 %
ROYAUME-UNI	66	4	6 %

La vie parlementaire européenne est au moins aussi exigeante que la vie parlementaire nationale : le député européen exerce de réels pouvoirs ; le fait qu'il ne soit pas forcé de soutenir un gouvernement lui donne une marge d'appréciation et de liberté considérable ; accessoirement, il doit effectuer de fréquents déplacements entre son pays, Bruxelles et Strasbourg. Comment croire qu'une telle mission peut être assumée efficacement sur la base d'un temps partiel ?

Certains pourraient essayer de prétendre qu'un député européen qui cumule plusieurs fonctions aura un poids politique plus important, et que ce poids politique compensera sa moindre implication dans les travaux parlementaires. Le problème est que la France est l'un des rares pays d'Europe où le fait d'être Député-Maire ou Sénateur-Président de Conseil général est perçu comme une marque de prestige et d'influence. Un Député-Maire français n'impressionnera guère un eurodéputé finlandais qui s'investit sur ses dossiers : son influence à Strasbourg et à Bruxelles ne sera pas supérieure à celle de ce dernier, bien au contraire.

Il reste donc à terminer notre propos en formulant un souhait : celui que la possibilité de cumuler un poste de député européen et celui de dirigeant d'un exécutif local soit à nouveau proscrite à l'occasion d'une prochaine réforme.

Conclusion

La représentation au Parlement européen : l'invention d'une démocratie non nationale ?

A l'issue de cette étude, nous espérons avoir montré que les élections européennes doivent être prises au sérieux par les Français.

De manière générale, parce que le Parlement européen est la seule institution communautaire à bénéficier d'une légitimité démocratique directe et à recevoir l'onction du suffrage universel. Son influence politique n'en est que croissante tant sur les plans législatif que budgétaire ou sur celui du contrôle. De manière plus immédiate, parce que les réformes institutionnelles à venir renforceront nécessairement les pouvoirs du Parlement européen ainsi que son autorité. Ainsi, l'actuel projet de Constitution européenne prévoit une extension de ses compétences législatives et une valorisation de l'électeur européen, puisque la majorité du Parlement européen issue des élections pourra élire le Président de la Commission. Nous ne pouvons que nous en réjouir puisque cela permettra aux citoyens européens de peser davantage sur le cours des affaires politiques communautaires.

Le renforcement de l'influence politique du Parlement européen découle également de l'importance quantitative et qualitative croissante des normes qu'il produit : le droit com-

munautaire, pour ne parler que de celui qui est d'origine législative, exerce désormais une influence effective sur le droit interne des Etats, et donc sur le cadre juridique dans lequel évoluent les citoyens européens. De ce point de vue, le Parlement européen constitue le cadre privilégié dans lequel s'élaborent les règles de droit applicables aux particuliers et aux entreprises.

Comme nous espérons l'avoir démontré, les pouvoirs publics, comme les partis politiques français, n'ont pourtant pas tiré toutes les conséquences, loin s'en faut, de l'importance grandissante du rôle du Parlement européen et de l'essor du droit communautaire sur le corpus normatif français. C'est précisément ce contexte qui impose l'impérieuse nécessité de combler ce que nous avons appelé le "déficit d'influence" de la France au Parlement européen.

Comme nous avons encore tenté de le montrer, si l'influence de la France bute sur un certain nombre de défauts d'organisation que nous avons analysés, aucun de ces obstacles n'est insurmontable. Il est donc non seulement possible mais urgent d'organiser efficacement la présence de la France dans les lieux de délibération afin qu'elle pèse de tout son poids dans la définition du contenu des normes communautaires.

Parce que le droit communautaire est désormais une partie importante du droit français, la France, par la participation et l'implication de ses eurodéputés, ne peut plus se tenir à l'écart de la création des normes législatives. La présence française dans les enceintes d'éla-

Conclusion

laboration des directives et des règlements (groupes politiques et commissions en particulier) constitue l'exigence première d'une stratégie d'influence indispensable à la valorisation des intérêts nationaux et, le cas échéant, à la promotion des modèles que la France souhaite mettre en avant.

Certains pourraient estimer que ces remarques conduisent à réduire le Parlement européen à une arène dans laquelle les pays de l'Union se livrent à une bataille d'intérêts nationaux, ce qui reviendrait à donner une lecture strictement intergouvernementale de cet élément central du dispositif institutionnel européen. Pourtant, loin de nous l'idée de laisser penser que l'élaboration des normes de droit par le Parlement européen relèverait de la pure activité diplomatique de négociation entre intérêts étatiques.

A l'inverse, selon nous, le Parlement européen est une véritable "assemblée délibérante" où les intérêts nationaux sont certes présents et défendus mais où la décision renvoie aussi à un véritable processus de délibération, à l'issue duquel les différentes parties parviennent à un accord majoritaire. De ce point de vue, nous sommes loin de la logique de négociation diplomatique, où un Etat peut bloquer, par l'effet de l'unanimité et de son droit de veto, une décision mais davantage dans le cadre du travail législatif qui s'inscrit dans une logique de délibération démocratique où la règle majoritaire prévaut.

En d'autres termes, le système représentatif européen a pour finalité de mettre en corrélation des intérêts qui divergent a priori mais

qui, une fois passés par le filtre de la délibération, conduisent à produire des normes sur la base d'un consensus par lequel chacun accepte le résultat de la règle majoritaire. Il ne s'agit donc pas, en mettant l'accent sur la question de l'influence de tel ou tel Etat, et en particulier de celle de la France au sein du Parlement européen, de donner une lecture "nationale" de cet organe délibératif, puisque l'influence ne désigne pas tant des intérêts de puissance qu'il s'agirait de promouvoir mais bien plutôt la portée de tel ou tel élément de ce vaste système représentatif sur la production des normes.

Il nous semble que cette approche amène davantage à déceler les signes d'un nouveau modèle représentatif en Europe. Le questionnement sur la capacité des Etats d'influer sur la production des normes européennes met en jeu, une conception de la représentation dont la conception "nationale" ne peut plus rendre compte. Plus précisément, la nature "hybride" de l'Union européenne, empruntant ses caractéristiques aux logiques intégrée et intergouvernementale, implique que l'Europe se fonde sur une double légitimité : celle des Etats et celle des citoyens. C'est cet élément qui permet également de rendre compte du fait qu'il y a une "double citoyenneté" en Europe : la citoyenneté étatique et la citoyenneté européenne qui découle d'ailleurs de la première.

Cette lecture "dualiste" de l'Europe permet de cerner la nouveauté de la nature du gouvernement représentatif en Europe. Dans sa version "nationale", la démocratie se caractérise par deux éléments aisément repérables : le primat accordé à la "volonté générale" dont

Conclusion

la loi est l'expression et, de manière corrélative, la mise au premier plan du pouvoir législatif aux dépens des autres pouvoirs publics, le Parlement détenant le monopole de l'expression démocratique et de la volonté générale. Dans une Union composée d'Etats, la notion de "volonté générale" n'a plus de sens et le système de représentation doit prendre en considération la pluralité ou au moins la dualité des intérêts, ceux des Etats et celui de l'Union.

Cet élément très spécifique de la représentation à l'intérieur d'une forme politique qui n'est pas un Etat sera encore renforcé, pour la première fois à l'occasion des prochaines élections européennes, puisque celles-ci se dérouleront en France suivant une nouvelle règle électorale, qui ne manquera pas de faire apparaître de nouveaux intérêts à représenter.

Cet aspect de la représentation transnationale dans une Union d'Etats comme l'Union européenne implique que la légitimité des décisions prises par le Parlement européen repose sur la prise en considération de la pluralité des intérêts en présence.

Tant qu'il n'y aura pas de structuration politique de l'Europe autour de véritables partis politiques européens, comme les Verts semblent actuellement vouloir le faire actuellement, les citoyens voteront pour un député qui représentera, certes l'ensemble des citoyens européens mais aussi les citoyens de son pays.

De ce point de vue, un équilibre est à trouver dans les prochaines années entre la représentation des Etats et la représentation des

citoyens. C'est cette question aussi qui se trouve au cœur des discussions sur la Constitution européenne, en particulier s'agissant de la composition et la taille de la Commission et des règles de vote au Conseil des ministres qui, toutes deux, convergent vers cette question de la représentation au cœur de la formation d'une forme nouvelle de démocratie en Europe.

Reconnue d'utilité publique par décret en date du 18 février 1992, la **Fondation Robert Schuman** a pour mission de :

- promouvoir l'idéal européen ;
- soutenir tous ceux qui œuvrent pour la démocratie en Europe et dans le monde ;
- contribuer, par tous les moyens, au débat européen et à l'évolution de l'Union ;
- établir des liens et des coopérations avec toutes les institutions qui poursuivent les mêmes buts ;
- favoriser l'étude de la pensée européenne par l'attribution de bourses, le développement de programmes de recherche et le soutien aux publications qui concernent la construction européenne, son passé et son avenir.

Elle est présidée par Monsieur Jean-Dominique Giuliani.

29, bd Raspail - 75007 Paris
Tél. : 33 | 53 63 83 00
Fax : 33 | 53 63 83 01
www.robert-schuman.org

Directeur de la publication : Pascale JOANNIN
p.joannin@robert-schuman.org

Achévé d'imprimer en avril 2004