

Les élections au Parlement européen des 4 et 7 juin prochains peuvent être un moment politique fort pour les Européens désireux de peser sur le fonctionnement de l'UE, en leur fournissant l'opportunité d'opérer un triple choix, en leur permettant de désigner directement des représentants exerçant d'importants pouvoirs en matière normative, budgétaire et de contrôle, pouvoirs en progression constante depuis une trentaine d'années. Choix partisan, puisqu'il conduira à la désignation d'élus dont les décisions sont déterminées sur des bases idéologiques. La réalité de ces clivages est confirmée par une consultation des programmes des partis participant au scrutin de juin.

Choix national, dès lors que ces élections européennes constitueront un événement important pour l'influence de chaque Etat dans les institutions européennes.

En s'efforçant de décrypter ce triple choix sur la base de données inédites, cette étude a vocation à mettre en évidence les enjeux des prochaines élections européennes.

Yves Bertoncini enseigne les questions européennes à l'IEP de Paris, au Corps des Mines et à l'ENA. Il est Secrétaire général d'Europanova.

Thierry Chopin, directeur des études de la Fondation Robert Schuman, est professeur au Collège d'Europe (Bruges). Il enseigne au Corps des Mines et à l'IEP de Paris. Il est expert associé au CERI (Sciences Po).



ELECTIONS EUROPÉENNES : L'HEURE DES CHOIX

LE CAS DE LA FRANCE

Yves Bertoncini
Thierry Chopin



**FONDATION ROBERT
SCHUMAN**

10 €
ISBN 978-2-917433-05-8
mai 2009

**FONDATION ROBERT
SCHUMAN**

www.robert-schuman.eu

**ELECTIONS EUROPÉENNES :
L'HEURE DES CHOIX
LE CAS DE LA FRANCE**

Yves Bertoncini et Thierry Chopin

Camille Lépinay a procédé à la recherche de nombreuses données utilisées ci-après :
qu'elle soit ici remerciée pour son excellente contribution,
sa grande rigueur et sa disponibilité.

sommaire

Résumé	6
Introduction	8
I. Un choix civique : la possibilité de peser sur le fonctionnement de l'UE	12
I.1 Une institution élue portée par une montée en puissance historique	12
I.1.1 Une dynamique d'extension continue des pouvoirs du Parlement européen... ..	13
I.1.2 ...qui pourrait s'accroître encore	15
I.2 Les pouvoirs législatifs, budgétaires et de contrôle du Parlement européen	18
I.2.1 Les pouvoirs législatifs.....	18
I.2.2 Les pouvoirs budgétaires	21
I.2.3 Les pouvoirs de contrôle	23
I.3 Des interventions politiques marquantes lors de la législature 2004-2009	25
I.3.1 Les interventions normatives	25
I.3.2 Les interventions en matière budgétaire	28
I.3.3 Les interventions en matière de contrôle	34

2. Un choix partisan : des élections européennes porteuses de clivages de plus en plus marqués 38

2.1 Une logique d'affirmation partisane de plus en plus nette	38
2.1.1 Les groupes politiques : des acteurs clés	39
2.1.2 L'expression de clivages à double dimension.....	42
2.1.3 Un Parlement qui pourrait entrer pleinement dans l'âge partisan	43
2.2 Une législature 2004-2009 qui dessine des choix partisans marqués	46
2.2.1 Les votes liés au « système » politique communautaire	48
2.2.2 Les votes en matière socio-économique.....	50
2.2.3 Les votes en matière environnementale et agricole.....	54
2.2.4 Les votes en matière de liberté et de sécurité.....	55
2.2.5 Les votes en matière de politique extérieure	58
2.3 Des programmes 2009-2014 caractérisés par des divergences importantes	61
2.3.1 Des programmes politiques sensiblement différents	61
2.3.2 Des clivages partisans autour du choix du Président de la Commission ?	66

3. Les élections européennes : un choix décisif en termes d'influence nationale 68

3.1 Le Parlement européen : une institution stratégique pour l'influence nationale.....	68
3.1.1 Une institution où s'expriment aussi les intérêts nationaux.....	69
3.1.2 Un nouveau contexte juridique et politique qui renforce les enjeux d'influence nationale.....	71
3.2 L'enjeu de la concentration des députés dans les groupes politiques influents	77
3.2.1 Pour peser, les députés doivent appartenir aux groupes politiques influents.....	77
3.2.2 Une influence nationale qui requiert de « voter utile »	81
3.3 L'importance du profil personnel des élus.....	83
3.3.1 L'expérience des députés européens : l'enjeu du nombre de mandats.....	84
3.3.2 L'implication des députés européens : l'enjeu du non-cumul.....	87
3.3.3 La motivation des députés européens : des candidats par conviction ou par défaut ?	89

Conclusion..... 94

Notes 98

Annexes 102

Résumé

Les élections au Parlement européen des 4-7 juin 2009 apparaissent comme un moment clé pour les Européens désireux de peser sur le fonctionnement de l'UE, en leur fournissant l'opportunité d'opérer un choix à la fois civique, partisan et important en termes d'influence nationale

Choix civique, puisqu'ils auront la possibilité de désigner directement des représentants exerçant d'importants pouvoirs en matière normative, budgétaire et de contrôle – pouvoirs en progression constante depuis une trentaine d'années. Le Parlement européen a d'ores et déjà un pouvoir de codécision normative dans 42 domaines, nombre qui serait doublé en cas d'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne. Il dispose du dernier mot sur environ 2/3 des dépenses du budget communautaire et pourrait bientôt trancher sur l'ensemble d'entre elles. Il exerce enfin d'importants pouvoirs de contrôle, notamment vis-à-vis de la Commission européenne, qu'il investit, supervise et peut renverser. L'ensemble de ces prérogatives lui a permis d'intervenir de manière marquante entre 2004 et 2009, par exemple pour réécrire la directive sur la libéralisation des services, as-

surer le financement du programme « Galileo » ou obtenir que la composition de la Commission présidée par José Manuel Barroso soit modifiée.

Choix électoral, puisqu'il conduira à la désignation de parlementaires dont les décisions sont déterminées sur des bases idéologiques. L'analyse de 16 votes emblématiques de la législature 2004-2009 (investiture de la Commission Barroso, libéralisation du marché de l'électricité, règlement Reach, directive retour, négociations avec la Turquie, etc.) met en évidence la coexistence d'un clivage pro/anti intégration européenne et d'un clivage droite/gauche, de même que l'expression de certaines spécificités nationales ou françaises. La vigueur de ces clivages est confirmée par une consultation des programmes des partis participant au scrutin de juin prochain.

Choix important en termes d'influence nationale, dès lors que ces élections constitueront un événement déterminant pour le poids des Etats membres au niveau communautaire. Dans ce domaine, par exemple, la France possède une situation plus fragile au Parlement européen que des pays comme l'Allemagne ou le Royaume-Uni, notamment du point de vue du nombre de présidences occupées ou en termes de productivité. Elle souffre du faible poids relatif de ses élus dans les groupes politiques importants, notamment au PPE-DE. Elle pâtit enfin de la faible longévité de ses députés européens (18% d'entre eux ont effectué 3 mandats ou plus, contre la moitié des députés allemands) et du fait que 60% d'entre eux cumulent leur mandat.

Introduction

Les élections au Parlement européen des 4-7 juin prochains⁽¹⁾ permettront aux Européens de désigner celles et ceux qui les représenteront à Strasbourg jusqu'à juin 2014 : elles leur offrent une occasion rare de peser directement sur le fonctionnement de l'UE, sur la base d'un choix politique à dimension civique, partisane et nationale.

Ces élections européennes ne sont pas les seules élections « à caractère européen », mais elles présentent un caractère unique d'un point de vue politique. Les élections nationales comportent une dimension européenne : qu'elles soient présidentielles ou législatives, elles désignent des responsables politiques chargés de représenter leur pays au niveau communautaire. Mais elles portent principalement sur des questions non européennes et ont très rarement vocation à délivrer un mandat sur des enjeux communautaires : tel est précisément l'objet des élections au Parlement européen, dont les membres sont les seuls acteurs communautaires élus au suffrage universel direct, depuis 1979. Les référendums sur des enjeux commu-

nautaires fournissent l'occasion de « voter sur l'Europe » ; mais ces occasions sont ponctuelles et portent sur un aspect souvent particulier de la construction européenne, pour lequel il s'agit en outre de donner une réponse binaire. Les élections au Parlement européen ont vocation à désigner pour 5 ans des responsables appelés à intervenir sur la plupart des grandes orientations et décisions européennes, en étant aptes à modifier et à amender leur contenu. C'est lors de l'élection des députés européens que les citoyens européens ont la possibilité d'opérer des choix à la fois clairs et nuancés.

Le scrutin des 4-7 juin prochains apparaît à cet égard comme un moment clé pour les Européens.

Le choix auquel ils sont appelés est tout d'abord un choix civique, puisqu'ils auront la possibilité de désigner directement des représentants exerçant d'importants pouvoirs en matière normative, budgétaire et de contrôle – pouvoirs qui sont en progression constante depuis les années 70. Pour être efficace, la mise en évidence de cet enjeu civique ne doit pas se limiter aux discours classiques et généraux sur les prérogatives institutionnelles du Parlement européen : elle doit aussi s'appuyer sur le rappel des votes marquants qu'il a exprimés au cours de la législature 2004-2009 ; elle doit surtout être complétée par une évocation des logiques idéologiques et nationales à l'œuvre au sein du Parlement européen, et qui sont sans doute plus familières pour les citoyens.

Le scrutin de juin 2009 comporte également une dimension partisane, puisqu'il conduira à la désignation d'élus dont les décisions sont détermi-

Introduction

nées sur des bases idéologiques, comme c'est le cas au niveau national. C'est parce qu'ils connaîtront les programmes des partis politiques brigant leurs suffrages, mais aussi parce qu'ils seront davantage informés de la nature des votes exprimés par leurs représentants directs et les partis auxquels ils appartiennent, que les citoyens européens pourront mieux décrypter l'enjeu des élections des 4-7 juin et déterminer la nature de leur vote.

Le choix électoral des 4-7 juin est, aussi et enfin, un choix national qui sera déterminant pour l'influence de chaque Etat membre au niveau communautaire. Même si le Parlement européen est marqué par le primat des logiques partisans, la sensibilité nationale des eurodéputés n'en trouve pas moins à s'y exprimer : c'est notamment le cas pour toutes les décisions ayant un impact budgétaire et législatif spécifique dans leur pays d'origine ou pour celles qui mettent en cause la culture politique spécifique de tel ou tel pays. Là encore, le vote exprimé aura des conséquences très différentes pour l'influence des Etats membres au niveau communautaire selon le profil politique et personnel des candidats qui seront élus.

Dans ce contexte, cette étude explicite aussi clairement que possible les principaux enjeux du rendez-vous électoral auxquels les Européens sont conviés du 4 au 7 juin, en s'attachant successivement à présenter les élections européennes comme :

- la désignation d'élus pesant régulièrement sur les décisions de l'UE ;
- le choix de représentants exprimant des orientations partisans marquées ;

- l'élection de députés porteurs d'une partie de l'influence et du poids national au niveau communautaire.

1 Un choix civique : la possibilité de peser sur le fonctionnement de l'UE

Le premier enjeu des élections européennes est de désigner les membres d'une institution portée par une montée en puissance historique, disposant désormais de prérogatives substantielles en matière normative, budgétaire et de contrôle et qui sont intervenus de manière marquante lors de la législature 2004-2009.

1.1 Une institution élue portée par une montée en puissance historique

L'importance de la consultation électorale de juin 2009 découle d'abord du fait que les traités de Maastricht (1992), d'Amsterdam (1997) et de Nice (2001) ont renforcé de manière continue les pouvoirs de décision du Parlement européen en matière normative, budgétaire et de contrôle.

1.1.1 Une dynamique d'extension continue des pouvoirs du Parlement européen...

Dans le « triangle institutionnel » communautaire qui comprend le Parlement, le Conseil des ministres et la Commission européenne, le Parlement européen présente une double spécificité : celle d'être la seule institution dont les membres sont élus au suffrage universel direct ; celle d'être la seule institution dont les pouvoirs se sont étendus de manière continue depuis 1979.

Le Parlement européen a été conçu, à l'origine de la construction européenne, comme une assemblée consultative, sur le modèle des assemblées dont se sont dotées des organisations internationales comme le Conseil de l'Europe ou l'OTAN. Pendant plus de 20 ans, les membres du Parlement européen ont été d'ailleurs des députés nationaux qui siégeaient ponctuellement à Strasbourg. Tout change en 1979, date à laquelle les députés européens sont élus pour la première fois au suffrage universel direct : à partir de cette date, ils vont pouvoir s'appuyer sur leur légitimité démocratique pour étendre leurs prérogatives. Avec l'Acte unique (1987) et surtout les traités de Maastricht (1992) et d'Amsterdam (1997), on assiste de fait à une extension constante des pouvoirs du Parlement européen.

Sur le plan normatif, les traités de Maastricht, d'Amsterdam puis de Nice ont fait progressivement du Parlement européen un véritable législateur aux côtés du Conseil, ces traités conduisant à un accroissement très important



**Un choix civique :
la possibilité
de peser sur le
fonctionnement
de l'UE**

des domaines sur lesquels s'applique la procédure de codécision, par exemple, la liberté de circulation des travailleurs, le marché intérieur, l'environnement, la protection des consommateurs, etc.

En matière budgétaire, le Parlement européen exerce une influence croissante sur les dépenses communautaires, puisqu'il détient, depuis le milieu des années 70, le droit d'amender les dépenses dites « non obligatoires », qui représentent désormais près des 2/3 du budget total. Par ailleurs, le Parlement européen évalue l'efficacité de la gestion des fonds communautaires et décide chaque année de l'octroi ou du refus de la « décharge » (sorte de quitus) sur l'application du budget par la Commission européenne. En 1999, le refus de voter l'octroi de cette décharge a enclenché le processus ayant conduit la Commission présidée par Jacques Santer à démissionner.

Enfin, le Parlement européen possède, là encore de manière croissante, un pouvoir de contrôle sur les autres institutions, en particulier sur la Commission. Ce contrôle s'exerce aussi bien sur le plan administratif (gestion administrative, budgétaire et financière) que sur le plan politique (appréciation des orientations et des priorités). Sur le registre administratif, le Parlement européen constitue un véritable relais pour les citoyens qui peuvent le saisir (droit de pétition et médiateur⁽²⁾) ; il a le pouvoir de nommer des commissions d'enquête⁽³⁾ et il accorde une attention particulière à la lutte anti-fraude et aux activités de l'Office européen de Lutte anti-fraude (OLAF). Sur le plan politique, le Parlement européen a, depuis

quelques années, non seulement le pouvoir de renverser la Commission, mais aussi de l'investir (ratification de la nomination du Président de la Commission, audition des personnalités proposées pour devenir Commissaires, et investiture de la Commission par un vote de confiance).

1.1.2 ...qui pourrait s'accroître encore

Déjà loin d'être négligeable, l'extension des pouvoirs du Parlement européen devrait se poursuivre.

La montée en puissance du Parlement européen semble mécaniquement appelée à se poursuivre au fur et à mesure que les compétences communautaires s'accroissent dans les domaines politique et social. On peut à la rigueur décider du niveau de production du charbon et de l'acier ainsi que de l'abaissement des droits de douane sans impliquer nécessairement les députés. Il est en revanche beaucoup plus délicat d'en faire de même lorsqu'il s'agit de se prononcer sur la construction d'une Europe fiscale, sociale, diplomatique et militaire.

Le Conseil et, à un degré moindre, la Commission peuvent avoir la tentation de continuer à garder la maîtrise du processus de décision au niveau communautaire. Mais les années récentes démontrent que l'approfondissement de la construction européenne suscite une très forte demande de contrôle démocratique, et que le Parlement européen est sans doute l'institution la mieux placée pour être l'instrument de ce contrôle.

Un choix civique : la possibilité de peser sur le fonctionnement de l'UE

Les pouvoirs du Parlement européen pourraient être fortement renforcés, non seulement en matière normative et budgétaire mais aussi en termes de contrôle politique (*tableau 1*) avec l'entrée en vigueur éventuelle du traité de Lisbonne : extension de la procédure de codécision à 43 nouveaux articles et, notamment, à des domaines aussi sensibles que la politique agricole commune ou les politiques relatives aux contrôles aux frontières, à l'asile et à l'immigration⁽⁴⁾ ; en matière budgétaire, le Parlement européen obtiendrait un droit de décision égal à celui du Conseil et pourrait voter sur l'ensemble des dépenses de l'UE⁽⁵⁾ ; enfin, la désignation du président de la Commission par le Parlement, sur proposition du Conseil européen, devrait tenir compte de la majorité issue des urnes et entérinerait les résultats des élections européennes.

Quoi qu'il advienne *in fine* du traité de Lisbonne, la tendance historique au renforcement continu des pouvoirs du Parlement européen semble clairement établie.

TABLEAU I
Les pouvoirs du PE en matière législative, budgétaire et de contrôle (avec et sans le Traité de Lisbonne)

	Avec le traité de Nice	Avec le traité de Lisbonne
Pouvoirs législatifs	→ Rôle variable selon la procédure - <i>codécision</i> : co-législateur avec le Conseil (près de 42 domaines) - <i>coopération</i> : co-législateur mais avec le dernier mot du Conseil (5 cas) - <i>consultation</i> (<i>avis</i>) (près de 50 domaines)	→ Devient un véritable <i>co-législateur</i> avec le Conseil - la codécision devient la <i>procédure législative ordinaire</i> et est étendue à près de 85 domaines - la consultation est maintenue (environ 50 domaines), parfois pour des domaines échappant autrefois totalement au Parlement

TABLEAU I (suite)

	Avec le traité de Nice	Avec le traité de Lisbonne
Pouvoirs législatifs	- <i>avis conforme</i> (équivalent à un droit de veto) dans 9 cas notamment pour les traités d'adhésion et d'association → Droit d'initiative : demander une proposition à la Commission Le Conseil décide des modalités de l'exécution, même si "dans la procédure de réglementation sous contrôle", le Parlement peut opposer un veto à l'adoption de certaines mesures	- l' <i>avis conforme</i> devient " <i>approbation</i> " et est étendue à près de 21 domaines → Droit d'initiative : demander une proposition à la Commission qui doit <i>motiver son refus éventuel</i> L'acte législatif fixe la procédure de comitologie pour l'exécution
Pouvoirs budgétaires	→ Décision avec le Conseil - le PE a le dernier mot sur les <i>dépenses non obligatoires</i> - le Conseil a le dernier mot sur les <i>dépenses obligatoires</i> (principalement agricoles) - le PE peut rejeter l'ensemble du budget (<i>majorité des membres et 2/3 des suffrages exprimés</i>) → Négociation avec le Conseil de l'accord sur le cadre financier pluriannuel, approuvé à la <i>majorité des suffrages</i>	→ Pouvoir de décision <i>égal</i> avec le Conseil : - suppression de la distinction entre dépenses obligatoires et non obligatoires - Le PE peut rejeter l'ensemble du budget simplement à la <i>majorité des membres</i> → Négociation avec le Conseil du cadre financier pluriannuel qui doit être approuvé par la <i>majorité des membres</i> du Parlement
Pouvoirs de contrôle	→ <i>Approbation</i> du Président de la Commission puis du Collège → Questions Parlementaires → Discussion du rapport général annuel et vote de la décharge à la Commission pour l'exécution du budget → Etablissement de Commissions d'enquête temporaires → Pouvoir de censure de la Commission entraînant la démission de l'ensemble du Collège	→ <i>Election</i> du Président de la Commission sur proposition du Conseil européen <i>en tenant compte des résultats des élections européennes et de la majorité sortie des urnes</i> , et approbation du reste de la Commission → Questions Parlementaires → Discussion du rapport général annuel et vote de la décharge à la Commission → Etablissement de Commissions d'enquête temporaires → Pouvoir de censure de la Commission entraînant la démission de l'ensemble du Collège

Source : traités parlementaires - Inventaire Yves Bertoncini et Thierry Chopin



Un choix civique : la possibilité de peser sur le fonctionnement de l'UE

1.2 Les pouvoirs législatifs, budgétaires et de contrôle du Parlement européen

1.2.1 Les pouvoirs législatifs

L'UE édicte deux types de normes juridiques de portée générale et contraignante : les « règlements », directement applicables dans les Etats membres, et les « directives » qui lient les Etats membres quant au résultat à atteindre mais qui leur laisse le choix des moyens pour les atteindre, via une transposition dans leur droit national.

Le Parlement européen est de plus en plus associé au processus de production de ces normes, par le biais de procédures différentes qui lui confèrent une influence plus ou moins grande. Historiquement, de multiples procédures ont permis d'associer le Parlement européen à l'œuvre législative communautaire. Après la quasi-suppression de la procédure de coopération, il existe actuellement trois grands types de procédures : la consultation, la codécision et l'avis conforme.

La procédure de consultation permet au Parlement d'exprimer son avis sur telle ou telle initiative législative proposée par la Commission, et qui ne peut être adoptée par le Conseil qu'à partir du moment où le Parlement s'est exprimé. Mais l'avis du Parlement n'a pas de valeur contraignante d'un point de vue juridique.

La mise en œuvre de la procédure de codécision produit une situation différente : la propo-

sition normative en discussion peut faire l'objet de deux lectures au Conseil et au Parlement ; en cas de désaccord, un comité de conciliation composé de représentants du Parlement et du Conseil est réuni pour tenter de trouver un compromis. Ce pouvoir de discussion des propositions législatives n'est pas théorique puisque 2^e lecture et conciliation sont fréquemment nécessaires (tableau 2), et parce que leur existence incite souvent Parlement et Conseil à s'écouter l'un l'autre dès la 1^{re} lecture. Le Parlement a, par ailleurs, la possibilité de rejeter purement et simplement telle ou telle proposition après la phase de conciliation, comme cela a, par exemple, été le cas à propos du projet de directive sur les « brevets logiciels⁽⁶⁾ » ou du projet de directive de libéralisation des « services portuaires⁽⁷⁾ ».

TABLEAU 2
Dossiers conclus en 1^{re} lecture, 2^e lecture et conciliation (procédure de codécision)

		1 ^{ère} lecture	2 ^e lecture	conciliation	Total
5 ^e législature (1999 - 2004)	nombre de dossiers conclus	121	192	86	399
	% dans le total	30,3 %	48,1 %	21,6 %	100 %
6 ^e législature (2004 - 2007 ⁽⁸⁾)	nombre de dossiers conclus	164	71	20	255
	% dans le total	64,3 %	27,8 %	7,8 %	100 %

Source : Parlement européen, calculs Y. Bertoncini et T. Chopin

Dans ce contexte, les capacités d'interventions normatives du Parlement se sont accrues de manière très sensible au cours des 30 dernières années, comme en témoigne la diminution significative de la part des « résolutions législatives » non contraignantes et l'accroissement de celle occupée par les votes de directives et de règlements (tableau 3) qui dépassent désormais 20 % du total.

TABEAU 3
Répartition des actes juridiques adoptés par le PE entre 1979 et 2009 (en %)

% Actes/Législatures	1979-1984	1984-89	1989-94	1994-99	1999-2004	2004-09*
Directives	0 %	0 %	0,5 %	6,1 %	8,4 %	10,1 %
Règlements	0 %	0 %	0 %	0,5 %	5,7 %	10,3 %
Décisions	3,3 %	3,3 %	2 %	4,8 %	4,9 %	6,4 %
Autres actes	8,8 %	2,2 %	1,6 %	3 %	7,2 %	24,9 %
Accords internationaux	0 %	0,1 %	0,1 %	4,3 %	0 %	0 %
Résolutions législatives	87,9 %	94,4 %	96,3 %	81,3 %	73,8 %	48,3 %

Source : Parlement européen, calculs Y. Bertoncini et T. Chopin

* Chiffres au 15 février 2009, et qui pourront donc être légèrement modifiés en fin de législature.

Même s'il ne peut à proprement parler être considéré comme l'un de ses pouvoirs « législatifs », le Parlement exerce un pouvoir d'approbation important pour toute une série de décisions engageant l'UE. Il lui revient d'accorder ou non son « avis conforme » à plusieurs projets de décision prise par la Commission ou le Conseil. Il doit ainsi approuver la ratification des traités communautaires : soit lorsque les traités fondateurs (traité de Rome, etc.) ont été révisés ; soit lorsque les traités d'adhésion de nouveaux Etats membres viennent d'être conclus. Il lui revient d'approuver les accords d'association ou de coopération avec tel ou tel pays ou groupe de pays tiers.

L'influence politique croissante du Parlement dans le processus de production des normes législatives européennes s'est accompagnée d'une extension de ses domaines d'intervention, même s'il ne conserve souvent dans ces domaines qu'un 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 entraînant la consultation du Parlement), domaine de compétence sur lequel le Conseil consulte le Parlement, sous la forme de recommandations et de résolutions. Dans le domaine de la défense des droits fondamentaux à l'échelle internationale enfin, le rôle du Parlement est de plus en plus important, 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.

1.2.2 Les pouvoirs budgétaires

Comme le montre 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, suite aux Traités de Luxembourg (1970) et de Bruxelles (1975), et depuis lors.

Une influence croissante sur les dépenses communautaires

Le Parlement a acquis une influence croissante sur les dépenses communautaires. Après le Traité de Luxembourg, il obtient le pouvoir de fixer son propre budget et d'intervenir dans la définition des dépenses administratives communautaires. Avec le Traité de Bruxelles, il obtient le droit d'amender les dépenses dites « non obligatoires » proposées par la Commission et votées par le Conseil. C'est encore peu puisqu'aucune capacité d'intervention ne lui était alors reconnue sur les dépenses

**Un choix civique :
la possibilité
de peser sur le
fonctionnement
de l'UE**

dites « obligatoires » (dépenses agricoles notamment), qui représentent à l'époque plus de 90% du budget. Dans ce contexte, l'extension progressive des pouvoirs budgétaires du Parlement découle de la progression des dépenses non obligatoires au sein du budget européen, et qui représentent dorénavant environ 2/3 du budget. L'extension des pouvoirs budgétaires du Parlement procède, par ailleurs, de sa volonté d'obtenir des prérogatives accrues en ce qui concerne les dépenses dites « obligatoires » : si le Conseil, et donc les Etats membres, disposent toujours du dernier mot en la matière, le Parlement a désormais obtenu la possibilité de proposer des modifications. Le Parlement peut, dans certaines conditions, augmenter certaines des dépenses qui lui sont soumises, par exemple dans les domaines des fonds structurels ou de la recherche et développement. Il jouit à cet égard de pouvoirs plus importants que ceux de maints Parlements nationaux.

Le suivi de l'exécution du budget

Le Parlement contrôle, via la « commission du contrôle budgétaire (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 son initiative, et qui pourrait lui être rattaché.

Le Parlement décide chaque année de l'octroi ou du refus de la « décharge » sur l'exécution du budget par la Commission européenne. Si un éventuel refus de sa part n'a pas de consé-

quences juridiques directes, il en va tout autrement sur le plan politique. En 1999, le refus de voter l'octroi de cette décharge (en mettant en cause l'insuffisante transparence de la gestion de la Commission) a entraîné la démission de la Commission.

1.2.3 Les pouvoirs de contrôle

Comme toutes les assemblées parlementaires, le Parlement européen exerce deux types de contrôle : un « contrôle information », principalement sous la forme de questions écrites et orales adressées aux autres institutions; et un « contrôle sanction », puisqu'il peut censurer la Commission.

Un contrôle administratif scrupuleux

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

Sur cet aspect, le Parlement doit être conçu comme un véritable relais pour les citoyens, qui peuvent le saisir, par le biais de différentes procédures.

Tout d'abord, grâce au « droit de pétition » par lequel tout citoyen de l'UE a le droit d'adresser au président du Parlement 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 (par exemple, la protection du patrimoine écologique) ou d'intérêt privé (par exemple, la reconnaissance du droit à la pension).

**Un choix civique :
la possibilité
de peser sur le
fonctionnement
de l'UE**

Ensuite grâce au « Médiateur » (créé par le Traité sur l'UE et mis en place en 1995) désigné par le Parlement dont la fonction est de traiter les plaintes émanant des citoyens européens portant sur la mauvaise administration de l'action des institutions et des organes communautaires. Enfin, le Parlement détient le pouvoir de nommer des commissions d'enquête. Cela a, par exemple, été le cas à l'occasion de la « crise de la vache folle », ce qui a débouché sur la création d'une Agence vétérinaire européenne basée à Dublin.

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

Le Parlement exerce son pouvoir de contrôle politique via les questions écrites et orales qu'il adresse régulièrement à la Commission, dont les membres assistent par ailleurs régulièrement à ses travaux. Il examine les rapports mensuels ou annuels que la Commission doit lui soumettre (rapport général annuel, rapports mensuels sur la mise en application du budget, etc.). Il dispose depuis peu du pouvoir d'investir la Commission. Cela se traduit par le fait qu'il doit approuver la désignation du président de la Commission et des Commissaires: ratification de la nomination du président de la Commission, audition des personnalités proposées pour devenir Commissaires, et investiture de la Commission par un vote de confiance. Il dispose aussi d'un pouvoir de censure, ce qui implique qu'il peut renverser (par le vote d'une motion de censure adoptée à la majorité absolue des députés et des 2/3 des suffrages exprimés) la Commission, qui est donc responsable devant lui. De ce point de vue, la démission de la

Commission en 1999 devant la menace d'une censure du Parlement, constitue un fait majeur de l'histoire politique de l'UE en ce qu'elle marque la première manifestation décisive de la responsabilité politique de la Commission devant le Parlement.

La présentation rapide des prérogatives exercées par le Parlement permet de souligner que l'indifférence de beaucoup de citoyens à son égard pouvait à la rigueur se concevoir lorsque ce dernier n'avait qu'un rôle limité et secondaire au sein de l'UE. Ce n'est plus le cas désormais, ni en matière normative, ni en matière budgétaire, ni en matière de contrôle⁽⁹⁾.

1.3 Des interventions politiques marquantes lors de la législature 2004-2009

Pour utile qu'elle soit, la présentation institutionnelle des pouvoirs de décision détenus par le Parlement doit être complétée par une approche plus concrète et plus politique évoquant les actes adoptés par lui au cours de la législature 2004-2009, principalement sur le plan normatif (c'est-à-dire les directives et règlements), mais aussi sur le plan budgétaire et en matière de contrôle.

1.3.1 Les interventions normatives

La majorité des lois nationales n'est certes pas d'origine communautaire, sauf dans quelques secteurs bien précis, comme l'agriculture ; les directives et règlements adoptés par l'UE sont

**Un choix civique :
la possibilité
de peser sur le
fonctionnement
de l'UE**

souvent de portée technique, surtout lorsqu'il s'agit de ceux détaillant le contenu et les conditions d'application d'autres directives et règlements, comme le font, par exemple en France les « décrets d'application »⁽¹⁰⁾. Pour autant, les interventions normatives du Parlement n'en restent pas moins importantes d'un point de vue qualitatif et quantitatif et ont des incidences non négligeables au niveau national et local.

Au 1^{er} mars 2009, les députés européens élus en juin 2004 avaient ainsi été amenés à adopter définitivement 142 directives et 145 règlements⁽¹¹⁾, principalement dans les domaines du marché intérieur et de la politique industrielle, de l'environnement et de la protection des consommateurs, mais aussi de la politique des transports et de la libre circulation des travailleurs ou des services (*tableau 4*). Ils ont de ce fait eu leur mot à dire (via la procédure de codécision) sur 71% des directives adoptées par le Conseil sur cette période, ainsi que sur 18% des règlements - ces derniers étant souvent de portée plus technique, c'est-à-dire de nature « réglementaire », non législative, et donc adopté par le seul Conseil.

TABLEAU 4
Actes normatifs adoptés par le PE (juin 2004-février 2009)

	PE & Conseil	Conseil seul	Principaux domaines (par nombre d'actes)
Directives	142	60	- Politique industrielle et marché intérieur (49) - Environnement, protection du consommateur (48) - Droit d'établissement, libre prestation de services (32) - Politique des transports (21)
Règlements	145	652	- Politique industrielle et marché intérieur (40) - Environnement, protection du consommateur (23) - Politique des transports (19) - Libre circulation des travailleurs, politique sociale (14)

Source : données Eurlex, calculs Y. Bertoncini et T. Chopin.

Depuis juin 2004, plusieurs des décisions du Parlement sont d'ailleurs susceptibles d'avoir dépassé le cadre des seuls initiés : il convient de les invoquer pour illustrer de manière encore plus précise l'importance des interventions normatives du Parlement (*tableau - annexe 1*). On peut ainsi citer :

- les directives de libéralisation, au premier rang desquelles la directive sur les services dans le marché intérieur dite « Bolkestein », les directives de libéralisation des services postaux et du marché de l'électricité, ou encore la directive sur la libéralisation des services portuaires (rejetée par le Parlement) ;
- les directives adoptées en matière financière, concernant le contrôle légal des comptes annuels et des comptes consolidés, l'accès à l'activité des établissements de crédit et son exercice, l'adéquation des fonds propres des entreprises d'investissement et des établissements de crédit ;
- les textes adoptés en matière de protection de l'environnement, comme la directive impo-

1 sant la réduction des émissions de CO₂ par les voitures neuves, le règlement prévoyant l'obligation de double coque pour les navires circulant dans les eaux européennes (suite au naufrage de l'Erika) ou encore le règlement Reach, qui prévoit l'enregistrement et l'autorisation des substances chimiques utilisées à des fins industrielles ;

- les règlements visant à protéger les droits des consommateurs, par exemple en matière de services aériens et de tarification des appels téléphoniques passés depuis l'étranger (itinérance) ;
- le règlement portant création d'un « Fonds d'ajustement à la mondialisation » bénéficiant aux travailleurs licenciés ou la directive relative à l'indépendance des sociétés d'audit ;
- enfin la directive portant sur les conditions de retour des ressortissants des pays tiers en situation irrégulière (dite « retour ») ou encore le règlement relatif à la mise en place passeports biométriques.

L'évocation des directives qui n'ont pas encore été adoptées définitivement par le Parlement et le Conseil (par exemple la nouvelle version de la directive sur le temps de travail) permettra de fournir un complément d'information d'autant plus utile : elle fera en effet écho à des discussions toujours en cours, et dont certaines devront en outre être reprises par les nouveaux élus, si aucun accord définitif n'intervient d'ici la fin de la législature.

1.3.2 Les interventions en matière budgétaire

Pendant la législature 2004-2009, le Parlement est intervenu sur le plan budgétaire : en adop-

tant en 2006 le « cadre financier » pluriannuel de l'UE pour la période 2007-2013 et en adoptant à plusieurs reprises le budget annuel européen, dans les limites fixées par ce « cadre financier ».

L'adoption du cadre financier européen

Le 4 juillet 2006, le Parlement a définitivement adopté le cadre financier pluriannuel de l'UE pour les années 2007 à 2013, via un « accord interinstitutionnel » conclu avec le Conseil et la Commission⁽¹²⁾.

Ce cadre financier définit des niveaux maximaux de dépenses (« crédits d'engagement ») d'un montant de 864 milliards € (en prix 2004) sur 7 ans (soit 123 milliards €/an en moyenne). Cette somme globale équivaut à un peu plus de 1% du revenu national brut de l'UE et est limitée au regard du montant des dépenses publiques engagées par les 27 Etats membres (plus de 40 fois supérieur). Dans les deux secteurs principaux où elle est concentrée, c'est-à-dire l'agriculture et la gestion des ressources naturelles (42% du total) et les fonds structurels et de cohésion (35% du total), les interventions européennes excèdent cependant (pour l'agriculture) ou sont en moyenne équivalentes (fonds structurels) aux dépenses effectuées par les Etats membres sur leur propre sol. Contrairement aux budgets des Etats membres, 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 substantiel.

Un choix civique : la possibilité de peser sur le fonctionnement de l'UE

Le Parlement a très largement entériné l'accord politique conclu par les chefs d'Etat et de gouvernement lors du Conseil européen de décembre 2005. Il a obtenu que 4 milliards € supplémentaires soient engagés (soit environ 0,5% du total) en soutenant plus particulièrement la protection des consommateurs, à hauteur de 500 millions € supplémentaires (+50% par rapport aux dépenses prévues), les réseaux transeuropéens de transport et d'énergie (+500 millions €, soit +6%), l'environnement (+100 millions €, soit + 5,7 %), la politique extérieure (+ 1 milliard €, soit + 2%), enfin la recherche et l'innovation (+ 700 millions €, soit + 1,3%).

Par ailleurs, le Parlement a déjà eu deux occasions de se prononcer sur l'adoption de « cadres financiers rectificatifs » amendant celui adopté en 2006 :

- en avril 2008, il lui est revenu d'approuver le nouveau schéma de financement du système satellite européen de radionavigation « GALILEO », à hauteur de 3,4 milliards € jusqu'en 2013 ;

- en décembre 2008, il a donné son accord pour la création d'une facilité alimentaire d'environ 1 milliard € au bénéfice des pays en développement, en acceptant notamment d'accroître le montant initialement prévu pour la « réserve d'aide d'urgence ».

Outre ces deux interventions, le Parlement est appelé à se prononcer sur un nouveau « cadre financier rectificatif »⁽¹³⁾, dans le cadre du « plan de relance » adopté par l'UE pour apporter sa contribution face à la crise. Il s'agit principalement de donner ou non son accord à l'utilisation d'environ 5 milliards € de crédits initialement destinés à l'agriculture et non

consommés et qui devraient bénéficier au financement de projets transeuropéens d'interconnexions énergétiques et d'infrastructures à large bande.

Au-delà de ces modifications et rectifications successives du cadre financier de l'UE, le Parlement, élu en juin, aura pour mission de se prononcer sur le nouveau cadre financier de l'UE au-delà de 2013. Il aura ainsi la possibilité de se saisir d'un enjeu central de la législature 2009-2014 : il lui reviendra d'exercer son influence en amont des propositions formulées par la Commission et de l'accord politique conclu par le Conseil européen, puis d'adopter un nouvel accord interinstitutionnel courant 2012.

A cet égard, l'un des enjeux du scrutin réside dans la question de savoir si la prochaine assemblée se mobilisera et se prononcera *in fine* en faveur d'un accroissement du budget communautaire voire de la création d'un impôt européen : le Parlement aurait beaucoup à gagner dans le futur si l'UE s'engageait dans la voie de la collecte d'un véritable « impôt communautaire », qui viendrait se substituer au système actuel. « No taxation without representation » dit le vieil adage anglo-saxon ; la formule « No representation without taxation » pourrait constituer sans nul doute un élément important de réflexion pour les années à venir.

Le vote des budgets annuels

L'adoption du budget annuel européen conduit le Parlement à intervenir dans l'affectation des crédits communautaires, à l'intérieur des pla-

Un choix civique : la possibilité de peser sur le fonctionnement de l'UE

fonds fixés par le cadre financier, sur la base de marges de manœuvre plus larges et en tant que codétenteur de l'autorité budgétaire avec le Conseil. Le Parlement a ainsi adopté en décembre 2008 le budget européen 2009, qui s'élève à 133 milliards € de crédits d'engagement et 116 milliards € de crédits de paiement, et dont la structure par secteur est en ligne avec celle du cadre financier :

- 40 milliards € pour les dépenses agricoles (30% du budget total) et 13,6 milliards € au développement rural (10,2% du total), auxquels s'ajoutent plus de 300 millions € pour la protection de l'environnement ;
- 48,4 milliards € (soit 36,4% du total) pour la politique régionale et de cohésion ;
- 11,8 milliards € (soit 8,9% du total) pour la rubrique « compétitivité » (recherche, innovation, éducation et formation, etc.) ;
- plus de 8 milliards € (soit 6% du total) pour les politiques extérieures, notamment le soutien aux processus de paix et aide au développement ;
- enfin près de 900 millions € pour la rubrique « sécurité et justice », 600 millions € pour la rubrique « citoyenneté » (dont protection des consommateurs et culture) et le solde pour des dépenses administratives et diverses.

Comme lors des exercices précédents, le Parlement a fait prévaloir ses priorités politiques lors des discussions ayant conduit à l'adoption du budget 2009 (tableau 9). Ses interventions ont pour la plupart conduit à augmenter les niveaux de dépenses prévus par les projets de budget proposés par la Commission et adoptés par le Conseil en 1^{re} et 2^e lectures. D'une manière générale, les interventions du Parlement l'ont conduit à augmenter le niveau de certaines

dépenses dédiées :

- au soutien de la croissance et de la compétitivité (Galileo, recherche, innovation) ;
- à la mise en œuvre d'actions et de politiques dans le domaine de l'énergie et de l'environnement ;
- à la gestion des flux migratoires arrivant vers l'UE (avec notamment l'augmentation des dotations accordées à l'agence de gestion de ces flux - FRONTEX).

TABLEAU 5
Niveau de dépenses dans le budget 2009 et interventions du PE

Crédits de paiement (en millions d'euros)	Budget adopté par le conseil	Augmentation adoptée par le PE	Dépenses totales	Augmentation PE (en %)
Galileo	342	416	758	+ 122 %
Coopération nanosciences & technologies	272,6	118	390,6	+ 43 %
Recherche spatiale	97,1	24	121,1	+ 25 %
Programme cadre pour l'innovation	79,9	46	125,9	+ 58 %
Environnement (LIFE)	126	131	257	+ 104 %
Recherche sur l'énergie	40,8	61,9	102,7	+ 152 %
Recherche sur l'énergie intelligente	22,2	50	72,2	+ 225 %
Coop.internationale Développement durable	92	45	137	+ 49 %
Aide à préadhésion développement rural	61,9	53,5	115,4	+ 86 %
Fonds européen pour les réfugiés	57	11,4	68,4	+ 20 %
Agence "Frontex"	45	10	55	+ 22 %

Source : données Parlement européen, calculs Y. Bertoincini et T. Chopin.



**Un choix civique :
la possibilité
de peser sur le
fonctionnement
de l'UE**

L'ensemble des interventions du Parlement en matière budgétaire lui a ainsi permis de jouer un rôle non négligeable au cours de la législature 2004-2009, et qu'il est appelé à exercer entre 2009 et 2014. Ce sont les députés européens élus en juin qui exerceront ce rôle, en fonction des orientations politiques qui seront les leurs, c'est-à-dire *in fine* du vote des électeurs.

1.3.3 Les interventions en matière de contrôle

Pendant la législature 2004-2009, le Parlement est intervenu en exerçant les pouvoirs de contrôle que lui confèrent les Traités communautaires, sur différents registres.

Il lui est revenu d'investir en juillet 2004 le président de la Commission proposé par le Conseil européen, José Manuel Durao Barroso. Après ce premier vote, les députés européens ont procédé à l'audition des 26 membres composant le Collège formé par José Manuel Barroso, dans le cadre des commissions parlementaires correspondant aux portefeuilles des Commissaires pressentis. Les candidatures des Commissaires ont été pour la plupart approuvées, mais plusieurs d'entre elles ont donné lieu à des réserves qui ont entraîné des changements de portefeuilles. L'une de ces auditions a débouché sur un refus du Parlement, qui a contraint JM Barroso à devoir remplacer quelques candidats pressentis et à se tourner vers son Etat d'origine pour obtenir la désignation d'un autre Commissaire.

Par la suite, le Parlement a supervisé les activités des membres de la Commission, qui ont été régulièrement appelés à être auditionnés par ses

commissions parlementaires ou en séance plénière. Il n'a pas recouru ou menacé de recourir à l'adoption d'une motion de censure contre la Commission, comme cela avait été le cas en 1999.

Tout au long de la législature, les députés européens ont posé chaque année plus de 6 000 questions écrites ou orales à la Commission ou au Conseil, et qui ont porté sur une très grande diversité de thèmes (*tableau 6*)⁽¹⁴⁾. Entre le 1^{er} janvier et le 15 mars 2009, ils ont posé 58 questions orales et 1 748 questions écrites, auxquelles se sont ajoutées 177 questions exprimées au cours de « l'heure des questions » prévue au moment de chaque session mensuelle du Parlement.

TABLEAU 6
Questions posées et pétitions reçues par le PE (2004-2009)

	juillet 2004 - février 2009	Moyenne/an
Questions	29 883	646 l/an
Pétitions	4136*	1175/an

Source : données Parlement européen, Y. Bertoincini et T. Chopin.
* période juillet 2004-décembre 2007 seulement

Sur un registre voisin, le Parlement a été chaque année destinataire de plus de 1 000 pétitions (*tableau 6*) signées par des citoyens européens se plaignant des décisions ou du fonctionnement des administrations locales, nationales ou européennes. Environ 1/3 de ces pétitions a été jugé recevable et examiné par sa « commission des pétitions ». Ces pétitions ont notamment porté sur des questions liées à la protection de l'environnement, au respect des droits fondamentaux et à la libre circulation effective des personnes (reconnaissance des diplômes, sécurité



**Un choix civique :
la possibilité
de peser sur le
fonctionnement
de l'UE**

sociale et droit de la famille). Elles ont parfois donné lieu à des missions d'enquête des députés européens, voire à la création d'une commission d'enquête (faillite de la compagnie d'assurances Equitable Life au Royaume-Uni). Elles l'ont conduit à interpeller la Commission pour obtenir les informations nécessaires mais aussi pour qu'elle s'adresse aux Etats membres ne respectant pas le droit communautaire. Dans son 23^e rapport annuel sur l'application du droit communautaire (2005), la Commission a, pour la première fois, indiqué qu'environ 1/4 à 1/3 de ces pétitions avaient débouché sur l'ouverture d'une procédure d'infraction contre les Etats membres concernés.

Toujours au titre de ses activités de contrôle, le Parlement a fait usage à deux reprises de son droit de créer une commission d'enquête pour examiner les allégations d'infraction au droit communautaire ou de mauvaise administration dans l'application de celui-ci par l'UE ou l'un de ses Etats membres. Outre celle relative à la faillite d'Equitable Life au Royaume-Uni, le Parlement a décidé de créer une commission d'enquête portant sur « les allégations d'utilisation présumée de pays européens par la CIA pour le transport et la détention illégale de prisonniers ». Cette commission d'enquête a rendu un rapport adopté en séance plénière par une majorité des députés⁽¹⁵⁾, et a condamné le fait que plusieurs Etats membres aient approuvé en connaissance de cause le transfert de ressortissants européens hors d'Europe dans des conditions contraires au droit communautaire.

Bien que moins décisionnelles que ses interventions normatives et budgétaires, ses activi-

tés de contrôle auront contribué à nourrir le bilan des interventions du Parlement au cours de la législature 2004-2009. C'est particulièrement le cas pour toutes celles qui portent sur le contrôle des activités de la Commission, et qui s'inscrivent dans la suite logique de l'investiture du Collège par les députés européens nouvellement élus. Il n'est dès lors guère étonnant que l'approbation de la Commission qui sera formée en novembre 2009 puisse constituer l'un des actes fondateurs du Parlement élu en juin, ni que cette approbation puisse être l'un des nombreux enjeux partisans qui seront au cœur de ces élections.

2 Un choix partisan : des élections européennes porteuses de clivages de plus en plus marqués

Le deuxième enjeu des élections européennes est de désigner des députés s'exprimant de plus en plus en fonction de clivages partisans, comme le confirment l'analyse de certains votes emblématiques de la législature 2004-2009 et le contenu des programmes politiques adoptés en vue de la législature à venir.

2.1 Une logique d'affirmation partisane de plus en plus nette

Le Parlement incarne depuis 1979 une légitimité démocratique directe qui puise ses fondements à la source du suffrage universel, alors que le Conseil et la Commission incarnent d'autres légitimités, étatique dans le premier cas, technique et indirecte dans le second. L'invocation de cette légitimité démocratique a permis au Parlement de conquérir d'importants pouvoirs aux dépens des deux autres institutions, sur la base d'une logique d'affirmation institutionnelle qui a souvent conduit des groupes politiques de tendance dif-

férente à faire cause commune : globalement couronnée de succès, cette logique d'affirmation institutionnelle pourrait désormais revêtir une dimension secondaire.

D'ores et déjà présente au sein du Parlement, l'expression des clivages politiques et partisans devrait dès lors trouver une vigueur renforcée au cours des prochaines années, sous le double effet de l'accroissement des compétences communautaires dans des domaines de nature proprement politique et de l'extension de la procédure de codécision, qui accroît le pouvoir législatif du Parlement de manière très sensible.

2.1.1 Les groupes politiques : des acteurs clés

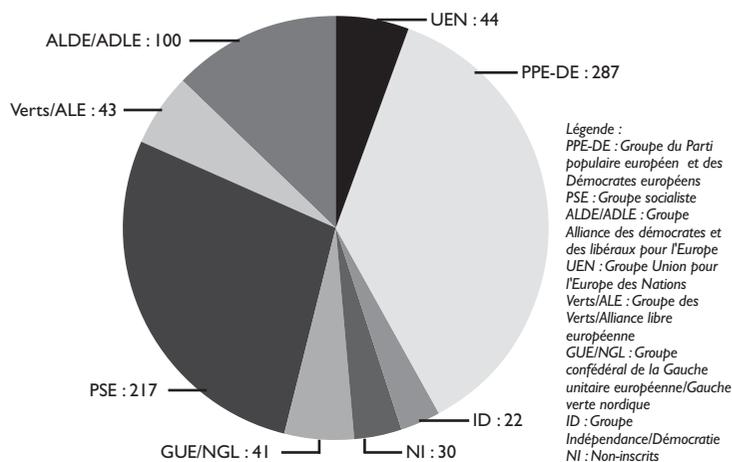
Même si le Parlement est aussi un lieu où s'expriment les intérêts nationaux, les députés européens sont structurés et organisés sur un mode partisan classique au sein de groupes politiques transnationaux. Ces groupes jouent un rôle déterminant au Parlement : ils concourent à la fois à l'exercice des pouvoirs que détient le Parlement et à la structuration partisane de ses décisions.

Entre 2004 et 2009, 7 groupes politiques ont ainsi structuré et animé les travaux du Parlement (*graphique 7*). Ils ont donné le « la » sur les principales décisions budgétaires, législatives et politiques qu'a eu à prendre le Parlement pendant la législature.

Il n'est pas encore possible de prévoir si ces groupes politiques actifs entre 2004 et 2009 demeureront en l'état ou si d'autres groupes

seront créés au gré des recompositions partisans et des résultats électoraux – par exemple la possible scission du groupe PPE-DE, sous l'effet du départ annoncé des Conservateurs britanniques. Une chose est en revanche d'ores et déjà acquise : compte tenu des logiques à la fois majoritaire et proportionnelle qui sont à l'œuvre au Parlement, les groupes politiques continueront d'y jouer un rôle essentiel.

GRAPHIQUE 7
Répartition des députés par groupes politiques au PE (2004-2009)



Source : Parlement européen

Assez classiquement, le Parlement fonctionne sur la base d'une logique majoritaire binaire pour la quasi-intégralité des décisions qu'il est amené à prendre. Comme dans toutes les assemblées, la majorité des votants emporte la décision, ce qui devrait signifier que les députés européens appartenant aux groupes politiques formant la majorité parlementaire sont presque seuls en

mesure de peser sur les votes. Cette logique majoritaire est cependant beaucoup plus fluide qu'au niveau des assemblées nationales, car le Parlement n'a pas à proprement parler à soutenir un gouvernement : en dehors de l'investiture initiale de la Commission et de sa censure éventuelle (qui n'a jamais eu lieu), les groupes politiques sont donc confrontés à un jeu politique beaucoup plus ouvert, qui les conduit à négocier au cas par cas leurs positions sur tels ou tels votes ou directives.

Par ailleurs, le Parlement fonctionne sur la base d'une logique proportionnelle. A Strasbourg, la capacité d'expression des différents groupes politiques est déterminée par leur importance numérique⁽¹⁶⁾, qui leur confère une quantité de « points » précise, qu'ils devront utiliser pour acquérir l'ensemble des ressources nécessaires à leurs activités. Les groupes politiques déterminent ainsi quels députés exerceront les postes clés, non pas seulement dans les organes centraux du Parlement (Présidence, Bureau, etc.) mais aussi au sein des commissions parlementaires, puisque c'est sur la base d'un accord entre groupes que les présidents des commissions parlementaires sont désignés.

Au sein des commissions parlementaires, les « rapporteurs » chargés d'étudier les propositions budgétaires et législatives soumises par la Commission 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, soient principalement issus des groupes PPE-DE, PSE et ALDE.

2

Un choix partisan : des élections européennes porteuses de clivages de plus en plus marqués

Les groupes politiques désignent enfin les députés chargés de prendre la parole en commission, et surtout en séance plénière, où les temps de parole sont d'ailleurs calculés en proportion exacte de leur importance numérique. Entre 2004 et 2009, le temps de parole disponible était donc important pour les députés PPE ou PSE, plutôt résiduel pour les députés « non-inscrits ».

2.1.2 L'expression de clivages à double dimension

Dans ce contexte, les groupes politiques disposent d'une énorme capacité d'influence et jouent un rôle essentiel dans l'expression des clivages politiques et partisans qui s'expriment au sein du Parlement. C'est en leur sein que l'essentiel des positions sur les textes examinés sont élaborées.

Le Parlement compte des groupes politiques représentant les grandes familles politiques : démocrates-chrétiens, socialistes, écologistes, etc. En dépit d'une grande hétérogénéité au sein de ces groupes (par exemple les conservateurs britanniques au sein du PPE-DE), ceux-ci se caractérisent par une assez grande discipline au moment des votes et la cohérence des familles partisans reste élevée⁽¹⁷⁾. Par ailleurs, les études empiriques récentes montrent que ces votes tendent à se polariser davantage sur le plan idéologique depuis 10 ans et ce en dépit de la culture du compromis qui a caractérisé pendant de nombreuses années le Parlement⁽¹⁸⁾. Comme on va le voir, l'étude des votes met en évidence le développement progressif de clivages politiques à double dimension, non seulement entre les partisans et les adversaires de la poursuite de l'in-

tégration communautaire mais aussi sur des enjeux économiques et encore concernant les questions relatives à l'« espace de liberté, de sécurité et de justice » (asile, immigration, etc.).

2.1.3 Un Parlement qui pourrait entrer pleinement dans l'âge partisan

Le scrutin des 4-7 juin apparaît comme l'heure des choix au Parlement parce qu'il pourrait aussi revenir aux députés élus de déterminer si les logiques partisans peuvent davantage prévaloir au cours de la législature 2009-2014.

Les résultats des élections et le mode de scrutin

Le renforcement de la logique d'affirmation des clivages partisans dépendra bien sûr d'abord de la nature des résultats qui sortiront des urnes.

Jusqu'ici, seules les élections de juin 1999 ont accouché de résultats suffisamment nets pour que puisse se constituer une majorité cohérente (en l'espèce entre le PPE-DE et l'ALDE), notamment pour l'attribution des postes de présidents du Parlement et d'autres postes importants. Lors de la législature 2004-2009 comme lors des précédentes, c'est une entente entre le PPE-DE et le PSE qui a prévalu au moment de l'attribution des postes importants. Cette entente n'empêche pas que ces deux partis s'opposent ensuite au moment de certains votes, mais elle nuit à la visibilité politique du fonctionnement du Parlement aux yeux des citoyens.

Une nouvelle modification de l'Acte de 1976 relatif à l'élection du Parlement serait sans

2

Un choix partisan : des élections européennes porteuses de clivages de plus en plus marqués

doute susceptible de favoriser l'émergence de majorités plus claires et plus cohérentes. Elle pourrait par exemple prévoir la création de listes transnationales auxquelles seraient attribuées 5 à 10% des sièges, et dont l'élection aurait par nature lieu sur des bases à la fois européennes et partisans. Cette modification pourrait aussi indiquer que l'existence d'un scrutin proportionnel est certes l'un des « principes communs » à respecter, comme cela a été précisé en 2003, mais qu'il est désormais tout aussi nécessaire de dégager des « majorités de gouvernement » plus claires au Parlement, sur la base de modes de scrutin donnant moins d'importance aux partis les moins représentatifs. De telles modifications ne seraient pas aisées à obtenir, dès lors qu'elles requièrent l'unanimité au Conseil et un avis conforme adopté par la majorité des députés.

Si l'Acte de 1976 ne pouvait pas être modifié à court terme, il conviendrait alors que les autorités nationales utilisent les marges de manœuvre que cet Acte prévoit pour réformer le mode de scrutin en vigueur dans leur pays en vue des élections de 2014.

Le poids des règles de vote interne

La vigueur relative de l'expression des clivages partisans au Parlement ne dépend cependant pas que des résultats des élections européennes, par nature liés au libre choix des citoyens. Elle découle également des règles de vote en vigueur au sein du Parlement, et qui apparaissent souvent comme des entraves à la constitution de majorité partisane claire (*tableau – annexe 2*).

Les députés européens doivent souvent se prononcer à « la majorité », voire parfois atteindre 2/3 des suffrages exprimés. Même si le taux d'absentéisme lors des votes n'est pas important (de l'ordre de 10% à 20%), et souvent meilleur que celui enregistré dans les parlements nationaux, de telles règles de vote élèvent le seuil nécessaire pour constituer une majorité politique et poussent mécaniquement à l'expression de choix trans-partisans (*tableau 8*).

L'existence de telles règles de vote est, en grande partie, liée au souhait de privilégier une logique consensuelle, qui permette en outre à l'ensemble des groupes politiques d'exercer une influence sur les décisions finales du Parlement. Considérer qu'il est désormais tout aussi important de favoriser l'expression de clivages plus clairs au moment des votes conduirait cependant à arbitrer en faveur de la modification de ces règles et à l'abaissement des seuils requis pour constituer une majorité, en optant le plus souvent possible pour la majorité simple des suffrages exprimés.

Les « petits partis » pourraient naturellement s'estimer lésés par une telle modification : leur influence n'en serait en fait que peu réduite par rapport à celle qu'ils exercent actuellement, et dont le caractère limité découle logiquement du fait qu'ils ont recueilli un assez faible nombre de suffrages⁽¹⁹⁾. Il reste à déterminer si les principaux groupes du Parlement s'engageront en faveur d'une telle réforme, qui leur permettra à la fois de structurer autour d'eux des majorités de législation, mais réduira aussi le nombre des votes pour lesquels l'appoint de leurs voix est indispensable.

2

Un choix partisan : des élections européennes porteuses de clivages de plus en plus marqués

La plupart des règles de vote du Parlement sont fixées par les Traités, et donc intangibles à court terme ; mais certaines d'entre elles sont fixées par le règlement intérieur, par exemple en matière de votes budgétaires : les prochains députés européens pourraient donc tout à fait décider d'amender ce règlement intérieur, avant de demander une révision ultérieure des Traités. Cette transformation en deux temps permettrait au Parlement d'entrer plus franchement dans l'âge partisan, en donnant à ses choix une cohérence et une visibilité accrues aux yeux des citoyens qu'il a vocation à représenter.

2.2 Une législature 2004-2009 qui dessine des choix partisans marqués

Les clivages partisans à l'œuvre au Parlement s'expriment d'abord dans le choix des députés désignés aux postes de responsabilité de l'institution (président, présidents de commissions notamment). Mais ils s'expriment surtout lors des votes réguliers auxquels procèdent les députés européens, notamment en séance plénière : environ 1/3 de ces votes (qui correspondent aux décisions les plus importantes) peuvent faire l'objet d'une analyse précise, car ils donnent lieu à un vote par appel nominal⁽²⁰⁾.

Cette analyse permet de constater que si le clivage droite/gauche n'est pas aussi dominant au sein du Parlement qu'au niveau national (en France et au Royaume-Uni notamment)⁽²¹⁾, s'il cohabite avec l'expression des sensibilités natio-

nales des députés, il s'exprime de plus en plus vigoureusement au sein du Parlement, en parallèle du clivage plus classique entre partisans et opposants de l'intégration européenne⁽²²⁾. Les groupes politiques sont le lieu d'expression privilégié de ces clivages, quand bien même les seuils de majorité en vigueur au moment des votes les incitent mécaniquement à des ententes trans-partisanes : celles-ci sont d'ailleurs d'autant plus usuelles qu'elles n'ont pas de conséquences en termes de soutien à un gouvernement, comme c'est le cas au niveau national.

Les données disponibles sur le sujet confirment ainsi que les Verts et la Gauche communiste votent beaucoup plus souvent de manière identique (79,3% des votes recensés) que les Verts et l'extrême droite (45,2% des votes), ou encore que Socialistes et Communistes mêlent aussi souvent leurs voix (69,1% des votes) que les députés du PPE-DE et les Libéraux (67,9%). La proportion de votes communs entre PPE-DE et PSE était en recul sur la période 1999-2004 : elle était en effet supérieure à 65% les premières années, mais inférieure à 60% en 2004 (pour une moyenne globale de 64,5% sur la période).

TABLEAU 8
Votes communs entre les majorités de deux groupes politiques au PE (1999-2004)

en %	GUE	Verts	PSE	ALDE	PPE-DE	UEN
GUE	-	79,3	69,1	55,4	42,4	45,9
Verts	79,3	-	72	-	47,1	45,2
PSE	69,1	72	-	72,9	64,5	52,6
ALDR	55,4	-	72,9	-	67,9	55
PPE	42,4	47,1	64,5	67,9	-	71,2
UEN	45,9	45,2	52,6	55	71,2	-

Source : S Hix, A Noury, G Roland, *Democratic politics in the European Parliament*, Cambridge U.P., p. 151

2

Un choix partisan : des élections européennes porteuses de clivages de plus en plus marqués

C'est en mettant en évidence la manière dont se sont exprimés ces clivages partisans au cours de la période 2004-2009, c'est-à-dire en indiquant qui a voté quoi en fonction de son appartenance à tel ou tel groupe politique, qu'on peut mieux expliciter les enjeux des élections de juin⁽²³⁾. Faute de disposer de données exhaustives sur le sujet, on le fera en évoquant 16 votes particulièrement illustratifs, répartis sur 5 des registres sur lesquels l'appartenance partisane des députés a les incidences les plus nettes. Sans entrer dans le détail des enjeux et des débats ayant entouré chacun de ces votes, nous nous efforcerons de décrire le mode d'expression des clivages entre groupes politiques qu'ils ont suscités, en signalant les cas où les députés européens français ont adopté une position spécifique au regard de celle de leur groupe ou du Parlement.

2.2.1 Les votes liés au « système » politique communautaire (tableau 9)

Il semble tout d'abord intéressant d'analyser des votes qui ont porté sur le fonctionnement du système institutionnel communautaire, et dont la nature traduit le degré d'adhésion des députés et des partis aux grandes orientations de l'UE, dans une triple dimension : politique, constitutionnelle et budgétaire.

L'analyse de ces votes fait apparaître l'existence de clivages classiques entre partis français représentés au Parlement européen :

- les élus français appartenant au groupe communiste adoptent par trois fois des positions opposées à celles exprimées par les élus français membres des groupes PPE-DE et ALDE ;
- les élus français membres des groupes PPE-DE et ceux du groupe PSE s'opposent dans deux

votes sur trois (investiture de la Commission et approbation du cadre financier).

Il faut cependant souligner que le clivage droite/gauche ne s'exprime pas clairement à plusieurs reprises : par exemple, les élus communistes et « souverainistes » et les non inscrits votent d'ailleurs à trois reprises de la même manière, ce qui traduit la primauté du clivage pour ou contre l'intégration européenne sur le clivage droite/gauche.

TABLEAU 9
Votes « systémiques » au PE

Groupes politiques (et parti français)	Investiture Commission Barroso (1)	Traité constitutionnel (2)	Cadre financier 2007-2013 (3)
GUE (PCF) 3 députés	3 contre (100% contre)*	2 contre (91,9 % contre)	2 contre (97,1% contre)
Verts ALE (Verts) 6 députés	4 contre (100% contre)	6 pour (80% pour)	6 contre (94,7% contre)
PSE (PS) 31 députés	28 contre (67,2% pour)	18 pour; 9 abst. (93% pour)	25 contre; 3 abst. (79,9% pour)
ALDE (Modem/UDF) 11/10 députés**	11 abst. (pour à 73,1%)	11 pour (97,6% pour)	6 pour (94,5% pour)
PPE-DE (UMP) 18 députés	17 pour (92,3% pour)	14 pour (78,3% pour)	17 pour (79,9% pour)
IND/DEM (MPF) 3 députés	3 contre (90,3% contre)	2 contre (100% contre)	1 contre (100% contre)
ITS***/N.I. (FN) 7 députés	7 contre (55,2% contre)	7 contre (62,9% contre)	6 contre (60,7% contre)
Total Votes français	Pour : 23,3% Contre : 61,6% Abst. : 15,1%	Pour : 71,1% Contre : 15,9% Abst. : 13%	Pour : 34,8% Contre : 60,6% Abst. : 4,6%
Total Votes PE	Pour : 66% Contre : 21,9% Abst. : 12,1%	Pour : 73,9% Contre : 20,2% Abst. : 5,9%	Pour : 68,3% Contre : 29,5% Abst. : 2,2%

Source : données Parlement européen, calculs de Camille Lépinay

*Vote de l'ensemble du groupe politique (toutes délégations nationales confondues)

** La délégation française à l'ALDE comprenait 11 députés jusqu'en décembre 2007

*** Entre le 15/01/2007 et 14/11/2007 les députés FN ont fait parti du groupe « ITS »

NB : Le total du nombre de votes français varie avec le nombre de députés présents

(1) Vote du 18/11/2004 portant sur l'investiture de l'ensemble des membres de la Commission Barroso

(2) Vote du 12/01/2005 portant sur la résolution du Parlement européen sur le traité établissant une Constitution pour l'Europe

(3) Vote du 17/05/2006 portant sur l'accord interinstitutionnel sur le cadre financier 2007-2013

2

Un choix partisan : des élections européennes porteuses de clivages de plus en plus marqués

L'analyse de ces votes conduit également à souligner l'existence d'une forte spécificité française au Parlement européen :

- dans deux de ces trois votes (investiture de la Commission Barroso et cadre financier 2007-2013), le score total des élus français est nettement différent de celui exprimé par le Parlement dans son ensemble ;

- cette dissonance est en grande partie liée aux positions exprimées par la délégation socialiste française, qui est par deux fois en contradiction avec celle du groupe socialiste européen, tandis qu'elle est également moins favorable au Traité constitutionnel que l'ensemble de ce groupe.

2.2.2 Les votes en matière socio-économique (tableau 10)

Il est également nécessaire d'analyser des votes qui ont porté sur des textes de nature socio-économique, et notamment les directives de libéralisation emblématiques de l'activité du Parlement et de l'UE : sont ainsi examinés les votes relatifs à la directive sur les services dans le marché intérieur dite « Bolkestein », à l'ouverture à la concurrence des services postaux et des marchés de l'électricité. S'y ajoute la directive sur le temps de travail, qui s'efforce d'harmoniser les durées du travail pratiquées dans les Etats membres, et dont les modifications successives défraient la chronique.

L'analyse des votes intervenus vis-à-vis de ces textes fait apparaître l'existence de clivages relativement clairs entre partis français représentés au Parlement européen :

- les élus français appartenant au groupe communiste adoptent à 4 reprises des positions opposées à celles exprimées par les élus français membres des groupes PPE-DE et ALDE ;

- les élus français membres des groupes PPE-DE et ALDE et ceux du groupe PSE s'opposent dans 3 votes sur 4 (directive services, services postaux et électricité) ;

- les élus français membres des groupes IND/DEM et communiste, ainsi que les non-inscrits votent cependant à 3 reprises de la même manière.

L'analyse de ces votes conduit aussi à souligner l'existence d'une relative spécificité française au Parlement européen :

- dans deux votes (directives « services » et « électricité »), le score total des élus français est opposé à celui exprimé par le Parlement dans son ensemble : cette différence tient directement à l'opposition manifestée par la délégation socialiste française, à rebours de la position exprimée par le PSE ;

- dans les deux autres votes, les élus français adoptent des positions légèrement différentes de celles du Parlement : ils approuvent beaucoup plus massivement que la moyenne la directive sur le temps de travail et rejettent un peu moins nettement la directive sur les services postaux (cette dernière nuance s'expliquant là encore par la position spécifique adoptée par la délégation socialiste).

TABLEAU 10
Votes en matière socio-économique au PE

Groupes politiques (et parti français)	Directive "services" (1)	Directive "Services postaux" (2)	Directive "Electricité" (3)	Directive Temps de travail (4)
GUE (PCF) 3 députés	3 contre (100% contre)*	3 contre (100% contre)	3 contre (97,3% contre)	2 contre, 1 abst. (69,44% pour, 19,4% abst.)
Verts ALE (Verts) 6 députés	6 contre (100% contre)	5 contre (97,4% contre)	6 pour (97,5% pour)	6 pour (92,9% pour)
PSE (PS) 31 députés	29 contre, 1 pour, 1 abst. (75,4% pour)	27 contre (76,3% pour)	26 contre, 4 pour (70,8% pour)	29 pour, 1 abst. (92,9% pour)
ALDE (Modem/UDF) 11/10 députés**	11 pour (81,3% pour)	10 pour (89% pour)	4 pour, 3 contre, 3 abst. (87,2% pour)	10 pour (50,65% contre)
PPE-DE (UMP) 18 députés	15 pour (79,5% pour)	17 pour (99,2% pour)	2 pour, 13 contre, 1 abst. (63,2% pour, 33,8% contre)	15 pour, 1 contre (62,3% contre)
IND/DEM (MPF) 3 députés	3 contre (78,6% contre)	2 contre (75% contre)	3 contre (92,9% contre)	abst. (89,7% contre)
ITS***/N.I. (FN) 7 députés	7 contre (84% contre)	5 contre, 1 pour * (66,7% contre)	6 contre (52% contre)	6 pour (54,2% pour)
Total Votes français	Pour : 35,5% Contre : 63,2% Abst. : 1,3%	Pour : 60,6% Contre : 39,4% Abst. : 0%	Pour : 21,6% Contre : 73% Abst. : 5,4%	Pour : 92,9% Contre : 4,3% Abst. : 2,8%
Total Votes PE	Pour : 61,4% Contre : 33,5% Abst. : 5,1%	Pour : 75,3% Contre : 22,8% Abst. : 1,9%	Pour : 66,8% Contre : 30,4% Abst. : 2,8%	Pour : 53,9% Contre : 41,4% Abst. : 4,7%

Source : données Parlement européen, calculs de Camille Lépinay

*Vote de l'ensemble du groupe politique (toutes délégations nationales confondues)

** La délégation française à l'ALDE comprenait 11 députés jusqu'en décembre 2007

*** Entre le 15/01/2007 et 14/11/2007 les députés FN ont fait parti du groupe "ITS "

NB : Le total du nombre de votes français varie avec le nombre de députés présents

(1) Vote en 2^{ème} lecture du 15/11/2006 portant sur la Directive 2006/123/CE du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur (dite directive "Bolkestein") – le vote en 1^{ère} lecture a eu lieu le 16 février 2006.

(2) Vote en 1^{ère} lecture du 11/07/2007 portant sur la Directive 2008/6/CE du 20 février 2008 modifiant la directive 97/16/CE concernant l'achèvement du marché intérieur des services postaux de la Communauté

(3) Vote en 1^{ère} lecture du 18/06/2008 portant sur la Proposition de directive modifiant la directive 2003/54/CE concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité COM (2007) 528

(4) Vote en 1^{ère} lecture du 11/05/2005 portant sur la proposition de directive modifiant la directive 2003/88/CE concernant certains aspects de l'aménagement du temps de travail (COM (2004) 607). Une version modifiée de cette directive a été soumise au vote du Parlement, qui l'a rejetée en 1^{ère} lecture le 17 décembre 2008 : plus de 500 députés se sont prononcés contre mais leur identité n'est pas connue car le vote n'a pas donné lieu à un appel nominal.

TABLEAU 11
Votes en matière environnementale et agricole au PE

Groupes politiques (et parti français)	Règlement "Reach" (1)	Aides directes de la PAC (2)	Règlement "Emissions de CO2 des voitures"(3)
GUE (PCF) 3 députés	2 contre (97,1% pour)*	1 contre (76,5% contre)	2 contre (73,7% contre)
Verts ALE (Verts) 6 députés	5 contre (97,4% contre)	6 contre (87,5% contre)	6 contre (92,5% contre)
PSE (PS) 31 députés	28 pour (100% pour)	28 pour (77,9% pour)	22 pour, 8 abst. (87,5% pour)
ALDE (Modem/UDF) 11/10 députés**	8 pour (94,3% pour)	7 pour, 2 abst. (65,5% contre)	7 pour, 2 contre, 1 abst. (93,3% pour)
PPE-DE (UMP) 18 députés	17 pour (93,9% pour)	16 pour (80,9% pour)	16 pour (94,6% pour)
IND/DEM (MPF) 3 députés	3 abst. (57,1% contre, 23,8% abst.)	2 contre (79,6% contre)	3 pour (47,3% contre, 42,1% pour)
ITS***/N.I. (FN) 7 députés	6 abst. (56% pour, 36% abst.)	1 pour, 5 abst. (37% abst., 33% pour)	7 abst. (41,4% abst., 34,5% pour)
Total Votes français	Pour : 76,9% Contre : 10,1% Abst. : 13%	Pour : 76,5% Contre : 13,2% Abst. : 10,3%	Pour : 64,9% Contre : 13,5% Abst. : 21,6%
Total Votes PE	Pour : 81,2% Contre : 15,1% Abst. : 3,7%	Pour : 64% Contre : 31,8% Abst. : 4,2%	Pour : 78% Contre : 13,6% Abst. : 8,4%

Source : données Parlement européen, calculs de Camille Lépinay

*Vote de l'ensemble du groupe politique (toutes délégations nationales confondues)

** La délégation française ALDE comprenait 11 députés jusqu'en décembre 2007

*** Entre le 15/01/2007 et 14/11/2007 les députés FN ont fait parti du groupe "ITS "

NB : Le total du nombre de votes français varie avec le nombre de députés présents

(1) Vote en 1^{ère} lecture du 13/12/2006 relatif au Règlement (CE) 1907/2006 du 18 décembre 2006 (dit "Reach") concernant l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des substances chimiques,

(2) Vote du 19/11/2008 (procédure de consultation) relatif au Règlement du Conseil sur les régimes de soutien en faveur des agriculteurs dans le cadre de la PAC

(3) Vote en 1^{ère} lecture du 17/12/2008 relatif à la Proposition de Règlement établissant des normes de performance en matière d'émissions pour les voitures particulières neuves dans le cadre de l'approche intégrée de la Communauté visant à réduire les émissions de CO2 des véhicules légers (COM 2007/856)

2

Un choix partisan : des élections européennes porteuses de clivages de plus en plus marqués

2.2.3 Les votes en matière environnementale et agricole (tableau 11)

Il semble intéressant d'analyser des votes en matière environnementale et agricole, compte tenu des compétences importantes exercées par l'UE dans ces domaines et de leur caractère relativement conflictuels : sont ainsi examinés les votes relatifs au règlement Reach sur les substances chimiques, au règlement sur l'émission de CO₂ des voitures neuves ainsi qu'un vote consultatif portant sur les aides directes aux agriculteurs dans le cadre du « bilan de santé » de la PAC.

L'analyse des votes intervenus vis-à-vis de ces textes fait tout d'abord apparaître l'existence de clivages relativement clairs mais atypiques entre partis français représentés au Parlement européen :

- les élus français appartenant aux groupes communiste et écologiste adoptent par trois fois des positions opposées à celles exprimées par les élus français des groupes PPE-DE et ALDE ;
- les élus français PSE votent par trois fois de la même manière que leurs collègues des groupes PPE-DE et ALDE, et donc différemment des élus communistes et écologistes ;
- les élus non-inscrits privilégient pas trois fois l'abstention, rejoints à une reprise par les élus « souverainistes » (pour le règlement « Reach ») ; ces derniers votent également une fois comme les écologistes et communistes (« PAC ») et une fois comme les élus socialistes, PPE-DE et ALDE (émissions CO₂).

L'analyse de ces votes conduit à souligner que les positions françaises sont relativement en ligne avec celles exprimées par le Parlement dans son ensemble. Ce constat peut être légèrement nuancé si l'on remarque que :

- les députés français ont approuvé moins fortement les règlements « Reach » et « CO₂ », dans le premier cas en raison des positions dissonantes exprimées par les délégations communiste et souverainiste et les non-inscrits ; dans le second en raison des abstentions exprimées par des élus des groupes socialiste et souverainiste et les non-inscrits ;
- les élus français ont approuvé plus fortement que la moyenne du Parlement le texte relatif aux aides directes à la PAC.

2.2.4 Les votes en matière de liberté et de sécurité (tableau 12)

Il paraît judicieux d'analyser des votes qui ont porté sur des textes liés à une coopération policière et judiciaire européenne en plein essor, et qui ont des incidences importantes en termes de liberté et de sécurité, deux domaines qui donnent traditionnellement lieu à d'importantes dissonances partisans : un vote porte sur une directive s'efforçant d'harmoniser les conditions du retour dans leur pays des immigrants en situation irrégulière ; un autre vote porte sur un règlement prévoyant l'introduction de passeports biométriques ; le dernier vote concerne le rapport de la commission d'enquête constitué par le Parlement suite à l'existence de « vols secrets » de la CIA en Europe.

TABLEAU 12
Votes en matière de liberté et sécurité au PE

Groupes politiques (et parti français)	Directive "Retour" (1)	Règlement passeports biométriques (2)	"Vols secrets de la CIA" (3)
GUE (PCF) 3 députés	3 contre (100% contre)*	3 pour (84,4% pour)	2 pour (91,9% pour)
Verts ALE (Verts) 6 députés	4 contre (94,7% contre)	6 contre (92,1% contre)	6 pour (97,6% pour)
PSE (PS) 31 députés	23 contre (54,6% contre, 18,6% pour, 26,8% abst.)	24 pour (100% pour)	29 pour (96% pour)
ALDE (Modem/UDF) 11/10 députés**	3 contre, 3 pour, 3 abst. (67,9% pour)	9 pour (96,3% pour)	7 pour (77,3% pour)
PPE-DE (UMP) 18 députés	16 pour (88,6% pour)	16 pour (91,1% pour)	6 pour, 4 contre, 6 abst. (71,1% pour)
IND/DEM (MPF) 3 députés	3 pour (55% contre)	3 abst. (40% contre, 26,7% abst.)	2 pour (65% contre)
ITS***/N.I. (FN) 7 députés	5 pour (60% pour)	6 pour (64,3% pour)	1 pour, 6 abst. (62,5% abst.)
Total Votes français	Pour : 40,9% Contre : 53% Abst. : 6,1%	Pour : 86,5% Contre : 9% Abst. : 4,5%	Pour : 76,8% Contre : 5,8% Abst. : 17,4%
Total Votes PE	Pour : 54,9% Contre : 29,4% Abst. : 15,8%	Pour : 87,1% Contre : 7,5% Abst. : 5,4%	Pour : 53,6% Contre : 36% Abst. : 10,4%

Source : données Parlement européen, calculs de Camille Lépinay

* Vote de l'ensemble du groupe politique (toutes délégations nationales confondues)

** La délégation française à l'ALDE comprenait 11 députés jusqu'en décembre 2007

*** Entre le 15/01/2007 et 14/11/2007 les députés FN ont fait partie du groupe "ITS"

NB : Le total du nombre de votes français varie avec le nombre de députés présents

(1) Vote en 1^{ère} lecture du 18/06/2008 portant sur la Directive 2008/115/CE du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier.

(2) Vote en 1^{ère} lecture 14/01/2009 portant sur la proposition de règlement modifiant le règlement (CE) n° 2252/2004 du Conseil établissant des normes pour les éléments de sécurité et les éléments biométriques intégrés dans les passeports et les documents de voyage délivrés par les États membres (COM(2007)619)

(3) Vote du 14/02/2007 portant sur le Rapport final de la commission d'enquête relative à l'utilisation alléguée de pays européens par la CIA pour le transport et la détention illégale de prisonniers

L'analyse des votes intervenus vis-à-vis de ces textes fait apparaître un clivage classique entre partis français représentés au Parlement européen s'agissant de la directive dite « retour » : les élus français appartenant aux groupes communiste, écologiste et socialiste l'ont ainsi rejetée, tandis que ceux appartenant aux groupes PPE-DE, IND/DEM et les non-inscrits l'ont approuvée (les élus ALDE étant partagés).

L'analyse des deux autres votes permet en revanche de constater d'assez larges convergences trans-partisanes entre la plupart des élus français :

- tous ont approuvé le règlement sur les passeports biométriques, à l'exception des Verts qui l'ont rejeté et des souverainistes qui se sont abstenus ;

- tous les élus français ont approuvé le rapport de la Commission d'enquête sur les vols secrets de la CIA, à l'exception de 12 abstentionnistes également répartis entre le PPE-DE et les non-inscrits et de 4 votes de rejet émanant du groupe PPE-DE.

L'analyse de ces votes conduit également à souligner l'existence d'une relative spécificité française au Parlement européen :

- les élus français ont majoritairement rejeté la directive « retour » : cette situation est due aux positions dissonantes exprimées par les délégations socialiste (négative) et ALDE (partagée), à rebours de celles de leurs groupes respectifs ;

2

Un choix partisan : des élections européennes porteuses de clivages de plus en plus marqués

■ la délégation française a approuvé beaucoup plus fortement les conclusions de la commission d'enquête mettant en cause les vols secrets de la CIA en Europe.

2.2.5 Les votes en matière de politique extérieure (tableau 13)

Il apparaît enfin utile d'analyser des votes qui ont porté sur des enjeux de politique étrangère et de sécurité, qui semblent avoir vocation à être évoquée de manière croissante au niveau communautaire : il s'agit en l'espèce d'examiner le sort réservé à trois résolutions (non-décisionnelles) du Parlement relatives aux négociations d'adhésion avec la Turquie, à la crise en Géorgie et à la situation du Kosovo.

L'analyse des votes intervenus vis-à-vis de ces textes fait apparaître l'existence de clivages relativement clairs entre partis français :

■ le vote relatif aux négociations d'adhésion avec la Turquie traduit un clivage droite/gauche, puisque l'intégralité des votes favorables sont issus des groupes communiste, verts et socialiste (avec quelques abstentions ou votes contre dans chacun de ces groupes) ;

■ les deux autres votes semblent révéler l'expression d'un clivage pro et anti-intégration : les élus des groupes communiste, souverainiste et les non-inscrits votent contre les résolutions sur la Géorgie et le Kosovo, tandis que tous les élus des autres groupes les approuvent (à l'exception de quelques votes négatifs et abstentions socialistes pour la première résolution).

L'analyse de ces votes conduit à un constat contrasté s'agissant des positions françaises, qui apparaissent :

■ relativement en ligne avec celles exprimées par le Parlement dans son ensemble s'agissant de la situation au Kosovo et de la crise en Géorgie ;

■ en nette contradiction avec celles exprimées par le Parlement s'agissant des négociations d'adhésion avec la Turquie : elles ont en effet débouché sur un vote fortement négatif, principalement dû à la position dissonante adoptée par les élus ALDE et PPE-DE au regard de celle défendue par leurs groupes respectifs.

TABLEAU 13
Votes en matière de politique étrangère et de sécurité au PE

Groupes politiques (et parti français)	Résolution "Turquie" (1)	Résolution "Géorgie" (2)	Résolution "Kosovo" (3)
GUE (PCF) 3 députés	2 pour, 1 contre (68,6% pour)*	1 contre (100% contre)	2 contre (100% contre)
Verts ALE (Verts) 6 députés	5 abst., 1 pour (94,7% abst.)	6 pour (73,2% pour)	6 pour (97,1% pour)
PSE (PS) 31 députés	22 pour, 2 contre, 4 abst. (87,2% pour)	20 pour, 2 contre, 4 abst. (86,4% pour)	25 pour (77,3% pour)
ALDE (Modem/UDF) 11/10 députés**	10 contre (65,1% pour)	9 pour (97,8% pour)	9 pour (94,1% pour)
PPE-DE (UMP) 18 députés	16 contre (43,7% pour, 37,9% contre)	17 pour (90,6% pour)	16 pour (75,6% pour)
IND/DEM (MPF) 3 députés	3 contre (96,8% contre)	3 contre (46,7% abst., 40% contre)	1 contre (45,4% abst., 45,4% pour)
ITS***/N.I. (FN) 7 députés	7 contre (70,4% contre)	6 contre (41,6% contre, 29,2% pour)	6 contre (80% contre)
Total Votes français	Pour : 34,3% Contre : 53,4% Abst. : 12,3%	Pour : 77,6% Contre : 17,9% Abst. : 4,5%	Pour : 84,9% Contre : 13,6% Abst. : 1,5%
Total Votes PE	Pour : 53,8% Contre : 27,3% Abst. : 18,9%	Pour : 80,9% Contre : 10,1% Abst. : 9%	Pour : 73% Contre : 22,9% Abst. : 4,1%

Source : données Parlement européen, calculs de Camille Lépinay

*Vote de l'ensemble du groupe politique (toutes délégations nationales confondues)

** La délégation française à l'ALDE comprenait 11 députés jusqu'en décembre 2007

*** Entre le 15/01/2007 et 14/11/2007 les députés FN ont fait parti du groupe "ITS"

NB : Le total du nombre de votes français varie avec le nombre de députés présents

(1) Vote du 28/09/2005 portant sur la Résolution du Parlement européen du 28 septembre 2005 sur l'ouverture des négociations avec la Turquie. L'ouverture des négociations est décidée le 3 octobre 2005 par le Conseil européen.

(2) Vote du 03/09/2008 portant sur la Résolution du Parlement européen du 3 septembre 2008 sur la situation en Géorgie

(3) Vote du 05/02/200 portant sur la Résolution du Parlement européen du 5 février 2009 sur le Kosovo et le rôle de l'UE

Au total, l'ensemble des analyses de vote qui précèdent ne fait que confirmer la réalité de l'expression des clivages partisans au sein du Parlement entre les différents groupes politiques qui le composent, tout en mettant en évidence le fait que les délégations françaises font parfois valoir des positions spécifiques et dissonantes. Cette analyse confirme également l'importance du vote qui conduira à désigner les représentants français pour la période 2009-2014, et qui s'appuiera aussi sur les programmes politiques des différents partis en lice.

2.3 Des programmes 2009-2014 caractérisés par des divergences importantes

C'est également parce qu'ils auront connaissance des programmes élaborés par les principaux partis européens en vue de la législature 2009-2014, voire du choix de la personnalité qu'ils soutiendront à la Présidence de la Commission européenne, que les citoyens pourront éclairer leur choix en fonction des clivages politiques d'ores et déjà à l'œuvre à Strasbourg.

2.3.1 Des programmes politiques sensiblement différents

L'analyse des programmes des partis européens lors des précédentes élections⁽²⁴⁾ montre qu'un clivage droite/gauche se développe progressivement et qu'une polarisation idéologique et partisane tend progressivement à structurer l'espace politique communautaire :

2

Un choix partisan : des élections européennes porteuses de clivages de plus en plus marqués

à titre d'exemple, une ligne de clivage tend à s'affirmer entre les partisans de la libéralisation du marché et les tenants d'une plus grande régulation.

L'existence de telles lignes de clivage sera-t-elle suffisamment perceptible au sein des programmes des partis qui vont en découdre en juin 2009 ? Il semble que oui au vu d'une analyse rapide des programmes politiques présentés par les partis européens (qui rassemblent les partis nationaux) en vue de l'échéance électorale de juin : consulter les « manifestes » adoptés par le PPE⁽²⁵⁾, le PSE⁽²⁶⁾, l'ALDE⁽²⁷⁾, les Verts⁽²⁸⁾, la Gauche⁽²⁹⁾ ou les Souverainistes⁽³⁰⁾ permet ainsi de constater que les priorités affichées par les différents partis sont assez dissemblables, tout comme le sont nombre de leurs orientations et propositions. La lecture de ces documents, fruits de négociation entre les partis nationaux, permet de pointer les divergences entre les différentes forces politiques qui seront en compétition. Les comparer amène à définir les principales lignes de clivages politiques autour desquelles les partis européens se positionnent.

La crise financière figure au premier plan des programmes des différents partis et, de manière générale, le clivage traditionnel gauche/droite s'exprime essentiellement dans les solutions proposées pour lutter contre cette crise et ses effets économiques.

Alors que le PSE insiste sur une régulation forte des marchés financiers, la fin des paradis fiscaux, la réforme des fonds spéculatifs et des capitaux d'investissement et celle du FMI, le PPE fait davantage campagne sur l'équilibre des finances

publiques, la réduction des impôts, l'ouverture aux investissements étrangers et la lutte contre le protectionnisme. On note par ailleurs, dans le discours, une nette insistance du PSE sur les travailleurs, et du PPE sur le dynamisme de l'économie. Dans ce domaine, les Libéraux de l'ELDR rejettent l'idée d'une trop grande régulation, le principe même de nationalisation et celui du protectionnisme.

De manière plus générale, sur les sujets socio-économiques, le clivage gauche/droite s'affirme assez clairement : le PSE consacre dans son programme deux chapitres à la justice et à l'égalité (progression de la justice et création d'une Europe sociale, égalité des sexes, etc.), alors que ce n'est pas un thème mis en avant dans le programme du PPE, pour qui la solidarité est intimement liée au dynamisme économique ; le PSE insiste sur la création d'une Europe sociale (proposition d'un Pacte européen du progrès social, d'un cadre européen pour les services publics, etc.).

Concernant les questions environnementales et la lutte contre le changement climatique, des clivages s'expriment également. Si l'ensemble des forces politiques a salué l'accord obtenu sur le « paquet énergie / climat » lors du Conseil européen de décembre 2008, il est remarquable qu'un clivage se dessine aussi sur ce sujet, notamment dans un contexte de crise qui pose la question de la priorité qui doit être accordée aux exigences environnementales.

Dans ce débat, les Verts sont les plus en pointe et les plus revendicatifs, notamment sur la définition des objectifs à atteindre en matière de réduction des gaz à effet de serre, de part d'énergies renouvelables dans la production globale d'énergie et

2

Un choix partisan : des élections européennes porteuses de clivages de plus en plus marqués

d'économies à réaliser en matière de consommation d'énergie. De manière plus générale, les partis de gauche, assez proches des Verts sur les objectifs à atteindre, défendent plutôt l'idée que les politiques environnementales peuvent constituer un instrument anticrise, quand les partis situés à droite de l'échiquier politique mettent davantage l'accent sur les efforts à réaliser au bénéfice de l'industrie. Les Libéraux ne prennent pas d'engagements sur des objectifs chiffrés et militent en faveur des OGM. Les questions des OGM et du nucléaire constituent une source de clivages forts entre les différents partis européens.

Sur les questions relatives à l'« espace de Liberté, Sécurité, Justice », un clivage droite-gauche s'exprime là encore de manière assez classique. Alors que le PPE inscrit en bonne place de son agenda politique (2^e priorité de son manifeste) une Europe plus sûre, le PSE ne mentionne pas cet élément. Le PPE insiste sur la lutte contre le terrorisme, le crime organisé et l'immigration clandestine, prônant une coordination des autorités nationales, le renforcement d'EUROJUST et EUROPOL, etc. Le PSE met l'accent sur le lien entre immigration et progrès, ainsi que sur la problématique de l'intégration (proposition d'une Charte européenne pour l'intégration des immigrants). Le PPE et les Libéraux affirment tous deux la nécessité d'une immigration contrôlée, également défendue par le PSE ; la Gauche et les Verts sont favorables à un élargissement des conditions d'immigration et des conditions d'entrée dans l'UE.

Dans le domaine de la politique extérieure, le PSE met l'accent, dans le volet de son manifeste consacré au rôle international de l'UE, sur la paix, le déve-

loppement et la sécurité. Y figurent ainsi la prévention des conflits, la coopération policière, la prévention des catastrophes, la coordination avec l'OTAN, l'avancement des processus d'intégration à l'UE des Balkans occidentaux et de la Turquie, les relations avec la Méditerranée, l'Amérique latine, la Chine, l'Inde, les Etats-Unis. Le thème de la lutte contre la pauvreté constitue un élément important et l'accent est mis sur les politiques de développement. Le PPE met l'accent sur les questions de sécurité et de défense. Derrière la question de l'Europe de la défense se profile celle de la place des relations entre l'UE et l'OTAN et in fine les Etats-Unis : pour le PSE, il est notable que les socialistes sont divisés au sein des différents Etats membres sur l'attitude à adopter, tandis que le PPE défend une position consistant à voir dans la nouvelle administration américaine une occasion de redéfinir les termes du dialogue transatlantique sur un certain nombre de dossiers : Moyen-Orient, Russie, environnement, commerce mondial, etc. L'une des principales lignes de partage par laquelle passe le clivage droite/gauche au sein du Parlement concerne la question de l'adhésion de la Turquie à l'UE, la droite y étant globalement défavorable.

La lecture des programmes des partis européens amène donc à souligner que, dans les manifestes disponibles à ce jour, ces partis politiques ont réuni des positions communes relativement clivées selon les thèmes traditionnels de la gauche et de la droite, portés au niveau européen. Reste à voir l'usage que les partis nationaux feront de ces programmes communs, à la fois dans la campagne électorale et dans leur travail parlementaire. L'un des enjeux du scrutin de juin sera de savoir si leurs programmes reflèteront de tels

2

Un choix partisan : des élections européennes porteuses de clivages de plus en plus marqués

clivages vis-à-vis desquels les électeurs pourront se déterminer. Dans cette perspective, il est souhaitable que l'envoi des « professions de foi » des différents candidats, listes et partis politiques soient adressées très en amont du scrutin, et non quelques jours avant, comme ce fut le cas en 2004.

Au total, le contenu « communautaire » des clivages partisans dépendra largement du degré d'euro-péanisation de la campagne électorale : les élections européennes sont en effet souvent utilisées comme une occasion d'exprimer son opinion vis-à-vis des autorités nationales en place, dans une perspective domestique parfois largement déconnectée des enjeux communautaires. Cette tendance à la nationalisation du scrutin européen étant sans doute inévitable, la question est de savoir si elle sera dominante ou au contraire plus limitée, favorisant alors le déroulement d'un vrai débat sur les orientations et décisions de l'UE et, plus prosaïquement, sur l'identité des parlementaires appelés à siéger à Strasbourg jusqu'en 2014. Indépendamment du rôle prescripteur majeur des partis politiques sur un tel registre, il reviendra *in fine* aux électeurs de choisir quelle approche ils veulent privilégier au moment de leur vote.

2.3.2 . Des clivages partisans autour du choix du président de la Commission ?

Les résultats du vote des 4-7 juin détermineront, par ailleurs, pour une bonne part l'orientation politique de la Commission, ainsi que le contenu des propositions formulées par le Collège au cours des 5 années suivantes, car ils auront une influence directe sur la désignation du Président de la Commission.

Même si les Etats membres exerceront encore en 2009 un poids toujours important sur la composition du collège, et même si les Commissaires qu'ils auront désignés reflèteront nécessairement la couleur politique des différents gouvernements nationaux, néanmoins, ils devront obtenir l'aval des députés européens pour que la Commission entre en fonction. Pour ce faire, les chefs d'Etat et de gouvernement devront tenir compte des résultats des élections européennes et de la majorité issue des urnes, voire établir un dialogue formel ou informel avec les responsables du Parlement. Au-delà de la simple question du choix du président de la Commission, les évolutions récentes du pouvoir de désignation et de contrôle du Parlement à l'égard de la Commission ne peuvent que renforcer l'influence de celui-ci, et par là des électeurs européens, sur la ligne politique de la Commission tout au long de la législature.

Cette nouvelle situation donne ainsi un véritable enjeu politique de dimension européenne aux prochaines élections. Il y a d'ailleurs déjà un précédent, puisque le Parlement a joué un rôle majeur dans la désignation de la Commission présidée par JM Barroso, finalement investie à l'automne 2004. Et, à la différence de 1994 et 1999, le président de la Commission devrait être issu de la majorité politique victorieuse issue du scrutin. Les électeurs peuvent donc peser directement sur la coloration politique du président de la Commission et de son équipe, et il en ira de même ensuite en ce qui concerne les choix politiques du Collège. Cela suppose que les partis politiques européens et nationaux fassent campagne en indiquant quel candidat ils comptent soutenir pour le poste de président de la Commission.

3 Les élections européennes : un choix décisif en termes d'influence nationale

Le troisième enjeu des élections européennes est de désigner les membres d'une institution de plus en plus stratégique pour l'influence exercée par les 27 Etats membres au niveau communautaire. Cette influence dépend directement de l'audience individuelle et collective des représentants élus dans chaque pays, qui varie d'abord en fonction de l'appartenance politique des parlementaires désignés, mais aussi en fonction de leurs profils personnels. Il va de soi que, sur ce double registre, l'impact effectif du vote de chaque citoyen est en jeu, étant entendu qu'il est bien sûr tout à fait légitime de voter en connaissance de cause pour un député appelé à jouer un rôle mineur au Parlement et à y exercer une fonction essentiellement « tribunitienne ».

3.1 Le Parlement européen : une institution stratégique pour l'influence nationale

Il faut faire définitivement justice de la vision habituelle trop souvent présentée selon laquelle le

Conseil serait la seule institution européenne où l'expression des intérêts nationaux se donne libre cours. Car si le Conseil est bien l'endroit où les Etats membres peuvent défendre leurs intérêts avec le plus de netteté, il en va de même à la Commission et au Parlement.

La volonté des Etats membres de nommer « leur » Commissaire a sans doute déjà contribué à clarifier les choses s'agissant d'un Collège dont les membres sont supposés défendre exclusivement « l'intérêt général » communautaire. Quoique puissent en dire les traités fondateurs, il est en effet évident que les Commissaires ne sont pas insensibles aux prises de position exprimées par leurs capitales nationales sur chaque dossier communautaire, ce qui ne semble du reste pas contradictoire avec l'esprit de leur mission.

Un début de prise de conscience est intervenu en France s'agissant des députés européens lors des élections européennes en 2004⁽³¹⁾. Ils sont aussi les défenseurs des intérêts de leur pays, même si cela ne constitue pas l'*alpha* et l'*oméga* de leur mandat. Des pays l'ont compris depuis bien longtemps, au premier rang desquels l'Allemagne et le Royaume-Uni. Il importe de prolonger cette prise de conscience au moment du scrutin de juin.

3.1.1 Une institution où s'expriment aussi les intérêts nationaux

Dans un Parlement marqué par le primat des logiques partisans, la sensibilité nationale des députés européens n'en trouve pas moins à s'exprimer, notamment pour toutes les décisions

3

Les élections européennes, un choix décisif en termes d'influence nationale

ayant un impact budgétaire et normatif spécifique dans leur pays d'origine. Il peut ainsi arriver que certaines décisions du Parlement transcendent largement les clivages politiques, et qu'elles réunissent la gauche et la droite du même pays. Ce fut le cas lorsque les députés européens espagnols se prononcèrent en bloc 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, il est d'ailleurs possible de constater qu'au sein de chaque groupe politique, les députés sont regroupés en délégations nationales. Il existe une délégation française, allemande, britannique, etc. au sein des groupes PPE-DE, PSE, etc., dirigée par un ou une chef de file chargé(e) 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, mais qu'elle est même organisée.

Dans ce contexte, il est particulièrement important pour chaque Etat membre de disposer de députés nombreux au sein des groupes politiques influents.

Les députés européens doivent ainsi être en mesure de défendre les positions et les intérêts spécifiques de leur pays. A titre d'exemple, le jeu budgétaire communautaire n'est pas un jeu à somme nulle : les fonds attribués à telle ou telle politique bénéficieront davantage à des pays ou des régions donnés en fonction des décisions prises par le Parlement.

Ils pourront par ailleurs servir de relais aux différents acteurs nationaux soucieux de peser sur les décisions législatives et budgétaires du Parlement. Ainsi des gouvernements ayant pris position sur ces projets de décision au Conseil et qui souhaitent voir leurs positions étayées et défendues au cours de la discussion parlementaire. Ainsi des syndicats et des fédérations professionnelles, qui cherchent à influencer la préparation des décisions au Parlement au même titre qu'à la Commission ou au Conseil. 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 Strasbourg et à Bruxelles, 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 députés européens de leur pays seront en position de force au Parlement que l'ensemble de ces acteurs pourront y faire valoir leur position. L'actuel président français semble avoir pris la mesure d'un tel enjeu, en soulignant publiquement à plusieurs reprises combien les élections européennes étaient importantes pour l'influence nationale⁽³²⁾.

3.1.2 Un nouveau contexte juridique et politique qui renforce les enjeux d'influence nationale

Pendant longtemps, les responsables politiques et administratifs, notamment français, ont pu se désintéresser du Parlement 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

3

Les élections européennes, un choix décisif en termes d'influence nationale

pu se prévaloir et s'appuyer sur l'influence importante exercée par les « grands » pays au sein de ces deux institutions, au regard de celle dont disposent les autres pays. Là encore, la redistribution des pouvoirs opérée au niveau communautaire les incitera sans doute à prendre définitivement conscience de la nécessité de renforcer l'influence nationale au Parlement.

Une influence en recul à la Commission européenne et au Conseil (tableau 14)

Dans le traité de Nice, les « grands » Etats membres ont renoncé à avoir deux commissaires⁽³³⁾, et ne disposent plus, dans la mandature 2004-2009, que d'un seul Commissaire comme les autres pays. La modification de la composition de la Commission, prévue par le traité de Nice, envisage de plafonner le nombre de commissaires à un nombre inférieur au nombre d'Etats membres. En conséquence, tous les Etats membres n'auraient plus la garantie d'être « représentés » à chaque fois au sein du Collège.

Au Conseil, hormis le cas de votes à l'unanimité (où chaque Etat dispose d'une voix), la pondération des voix issue du traité de Nice rebat les cartes. Par exemple, la France détenait 10 voix sur les 87 voix disponibles au Conseil des ministres (soit 11,5% du total) en cas de vote à la majorité qualifiée, elle n'est désormais créditée que de 29 voix sur les 321 (soit 8,4% du total) : ce recul est naturellement lié à l'adhésion des nouveaux Etats membres. La France n'est pas la seule concernée. Toutefois, la rupture de la parité historique avec l'Allemagne,

liée à la reconnaissance de la primauté démographique de notre voisin (82 millions d'Allemands contre 64 millions de Français), n'en traduit pas moins un recul de l'influence française théorique au niveau communautaire, même si le recours peu fréquent au vote au Conseil réduit la portée pratique de ces redistributions des droits de vote.

TABEAU 14
Poids au Conseil et à la Commission par Etat membre

Etat membre	Part de la population de l'UE	Nombre de voix au Conseil lors des votes à la majorité qualifiée (% du total) ⁽¹⁾			Nombre de Commissaires désigné par pays (% du total)		
		Avant Traité de Nice	Nombre actuel ⁽²⁾	Traité de Lisbonne ⁽³⁾	Avant Traité de Nice	Nombre actuel	Traité de Lisbonne ⁽⁴⁾
Allemagne	16,6%	10 (11,5 %)	29 (8,4 %)	16,6%	2 (6,9 %)	1 (3,7 %)	1 ou 0 (5,5 % ou 0 %)
France	12,8%			12,8%			
Royaume-Uni	12,3%			12,3%			
Italie	11,9%			11,9%			
Espagne	9%	8 (9,2 %)	27 (7,83 %)	9%			
Pologne	7,7%	-		7,7%	-		
UE	100%	87	345	100%	29	27	18

Source : Traités communautaires, calculs Y. Bertoincini et T. Chopin

(1) 63 articles du traité prévoient un vote à la majorité qualifiée au Conseil, contre 55 articles soumis à la règle de l'unanimité

(2) Dans le traité de Nice, la majorité qualifiée est définie selon un système complexe de pondération selon lequel les Etats membres bénéficient d'un certain nombre de voix, pour une large part en fonction de leur poids démographique. La majorité qualifiée est atteinte à 255 voix sur 345, soit 73,91 %. De plus, un Etat peut évoquer la clause démographique qui impose de vérifier si l'acte est bien adopté par les Etats représentants plus de 62% de la population de l'UE. Source : l'état de l'Union 2009. Rapport Schuman sur l'Europe, Lignes de repères, 2009.

(3) Dans le traité de Lisbonne, la majorité qualifiée est définie comme une double majorité : 55% des Etats de l'UE et 65% de la population de l'UE. Une minorité de blocage doit inclure au moins 4 Etats membres. Le poids au Conseil sera donc lié au poids dans la population de l'UE.

(4) Le Conseil européen de décembre 2008 a indiqué que les Etats membres conserveraient en réalité un commissaire après 2014.

3

Les élections européennes, un choix décisif en termes d'influence nationale

Le Parlement européen : un nouvel instrument de l'influence nationale ? Le cas de la France

Cette double évolution à la Commission et au Conseil doit conduire à renforcer l'importance accordée à l'influence nationale au sein du Parlement, et ce d'autant plus que certains pays y subiront un recul « quantitatif ». Conformément au traité d'adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie, le Parlement européen sera composé de 736 membres à compter de juin prochain. La France, comme l'Italie et le Royaume-Uni voit leur nombre de députés diminuer (72 contre 78 actuellement⁽³⁴⁾). (tableau 15)

TABLEAU 15
Poids relatif des représentants au PE

État membre	Situation actuelle (Traité de Nice)		A partir de juin 2009 (Traité de Nice)		Avec le traité de Lisbonne	
	Député	%	Député	%	Député	%
Allemagne	99	12,6 %	99	13,4 %	96	12,8 %
France	78	9,9 %	72	9,8 %	74	9,8 %
Royaume-Uni					73	9,7 %
Italie						
Espagne	54	6,8 %	50	6,8 %	54	7,2 %
Pologne					51	6,8 %
UE	785	100 %	736	100 %	751	100 %

Source : données Parlement européen, calculs Y. Bertoncini et T. Chopin

Il est dès lors assez tentant de considérer que ce recul quantitatif, certes limité, pourrait être compensé par une amélioration qualitative de la présence et de l'activité françaises au Parlement, amélioration qui constitue sans nul doute l'un des défis politiques majeurs auquel la France est confrontée pour les prochaines années au niveau communautaire.

A cet égard, un renforcement de l'influence française au Parlement doit passer par des avancées concrètes et ne doit pas être mesuré uniquement en termes symboliques. Maintien du siège du Parlement à Strasbourg ou encore défense de l'usage de la langue française dans les travaux parlementaires : autant de combats utiles voire nobles, mais souvent défensifs, et qui ne contribuent pas véritablement à renforcer l'influence de la France à Strasbourg ou Bruxelles. Le renforcement de la France en matière d'influence appelle à atténuer cette rhétorique de puissance et de prestige au profit d'une véritable culture stratégique portant sur les principaux vecteurs d'influence d'un pays au Parlement, et notamment l'accès aux postes de responsabilité, la présence dans les commissions influentes, et la productivité des eurodéputés (tableau 16).

L'état des lieux de l'influence nationale au Parlement, dressé au 1^{er} mars 2009, laisse apparaître que la France dispose d'importantes marges de progression en la matière, et qui pourront être mises à profit si des avancées sont enregistrées sur un double registre :

■ présence et organisation des élus français sein des groupes politiques qui pèsent au sein du Parlement, et qui sont déterminantes en termes

3

Les élections européennes, un choix décisif en termes d'influence nationale

de présidences de commission, de présence dans les commissions influentes, de productivité (le nombre de rapports qu'un député peut obtenir variant lui aussi en fonction de l'importance du groupe auquel il appartiendra), etc. ;

■ mobilisation accrue des eurodéputés français lors de la législature à venir, ce qui pose la question du profil de ces députés (qui peut être décisive par exemple pour obtenir une présidence de groupe politique et encore un poste de coordonnateur au sein des commissions parlementaires).

TABLEAU 16

Principaux éléments de l'influence nationale au PE au 1^{er} mars 2009

Critères		France	Allemagne	Royaume-Uni	Italie	Espagne	Pologne	UE
Répartition des délégations nationales	PPE-DE	23,1 %	49,5 %	34,6 %	30,77 %	42,6 %	27,8 %	36,7 %
	PSE	39,7 %	23,2 %	24,4 %	21,8 %	44,4 %	16,7 %	27,6 %
Dans les 2 principaux groupes		62,8 %	72,7 %	59 %	52,6 %	90 %	44,4 %	64,3 %
Présidence et coordonnateurs	Présidence de groupe	2	2	2	2	0	0	7
	Présidence de commissions	3	5	2	3	1	4	23
	Nombre de coordonnateurs	8	27	23	13	9	11	159
Présence dans 4 commissions influentes (% de la Commission)	Affaires économiques et monétaires	8 %	20 %	10 %	7,8 %	5,9 %	3,9 %	12,6 %
	Environnement, santé publique & sécurité alimentaire	5,9 %	14,7 %	10,3 %	10,3 %	4,4 %	2,9 %	17,2 %
	Transports et tourisme	12 %	12 %	10 %	12 %	6 %	8 %	12,6 %
	Marché intérieur et protection des consommateurs	9,1 %	13,6 %	11,4 %	9,1 %	4,5 %	4,5 %	5,6 %
Productivité des députés (moyenne fin février 2009)	Rapports	2,7	3,6	2,6	2,9	3,1	1,7	2,7
	Questions	13,1	22,7	10,1	54,6	57,9	17,8	42,8
	Interventions en plénière	56,3	58,6	95,1	40,5	66,5	93,5	-

Source : données Parlement européen, calculs de Camille Lépinay

3.2 L'enjeu de la concentration des députés dans les groupes politiques influents

L'influence des Etats membres au sein du Parlement dépend de la manière dont ils ont 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 a accompli des progrès au cours de la législature 2004-2009, tant il est apparu que la dispersion de ses eurodéputés avait jusque-là limité son poids au Parlement. Néanmoins, ces progrès demeurent fragiles, et le prochain scrutin doit être considéré comme une nouvelle occasion à saisir afin de consolider voire de renforcer le poids et l'influence des députés européens français au sein du Parlement.

3.2.1 Pour peser, les députés doivent appartenir aux groupes politiques influents

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

C'est en combinant les logiques partisans (qui prime) et nationales (qui s'exprime) qu'on parvient le mieux à analyser la manière dont les députés européens exercent les pouvoirs qui leur sont conférés. C'est aussi en combinant les logiques majoritaire et proportionnelle à l'œuvre au sein du Parlement qu'on peut identifier la meilleure manière pour un député de peser sur

3

Les élections européennes, un choix décisif en termes d'influence nationale

les décisions : il lui faut d'abord siéger au sein des groupes politiques rassemblant le plus grand nombre de députés ou, à défaut, appartenir aux groupes politiques qui forment la coalition majoritaire au moment des votes.

Dans ce contexte, l'influence de la France se mesure d'abord à la capacité de ses députés à se rassembler au sein des principaux groupes, en particulier les groupes PPE-DE, le plus important numériquement depuis 1999, et PSE. De cette concentration plus ou moins forte dans les groupes influents dépend largement l'accès aux fonctions de président des commissions parlementaires, et de rapporteur dans ces mêmes commissions.

L'influence « numérique » des différents groupes politiques doit être doublement pondérée. Sur un plan quantitatif, avec la prise en compte du taux de présence effective de leurs membres et de leur degré de cohésion interne (par exemple, les conservateurs britanniques au sein du PPE-DE) : si ces deux éléments peuvent affaiblir la capacité d'influence théorique des différents groupes, ils ne changent pas les principaux rapports de force entre eux⁽³⁵⁾. D'un point de vue qualitatif, si certains groupes sont moins puissants que les deux principaux (PPE-DE et PSE), ils peuvent néanmoins exercer une influence politique forte et jouer un rôle charnière de par leur positionnement au cœur des coalitions majoritaires constituées pour chaque vote. L'impact du groupe ADLE sur la formation des majorités constitue un exemple type de ce phénomène. L'influence de ces groupes charnières est d'autant plus grande que la formation des coalitions entre groupes politiques dépend essentiellement de leur

plus ou moins grande proximité idéologique, et non de leur importance numérique respective⁽³⁶⁾.

Une plus forte concentration des élus français depuis 2004 (tableau 17)

Dans ce contexte, on peut remarquer que, sous la 5^e législature (1999-2004), la France se singularisait par la grande dispersion de ses 87 députés et leur faible présence dans les groupes influents : plus d'un élu français sur deux appartenait à l'un des quatre groupes les plus réduits ou siégeaient parmi les non-inscrits. Cette dispersion ne permettait pas à la France de bénéficier d'une masse critique, à la différence de l'Allemagne, dont les 99 députés se répartissaient entre trois groupes, en particulier les deux plus importants (PPE-DE et PSE).

Avec la 6^e législature (2004-2009), parmi les « grands » Etats membres, la France a cédé à l'Italie son record de dispersion des députés entre la quasi-totalité (tous sauf un) des groupes politiques du Parlement. Il convient en effet de relever une nouvelle concentration des députés européens français dans les groupes numériquement importants : plus de la majorité des députés européens français (62,8 %) sont concentrés au sein du PPE-DE et du PSE. La France se place ainsi en 3^e position en termes de concentration après l'Espagne et l'Allemagne, dont 88,9 % et 72,7 % des députés sont respectivement rassemblés dans les deux partis en question. Elle constitue la principale délégation au sein du PSE, mais le 5^e seulement au PPE-DE.

Ce mouvement favorable de concentration des élus français résulte en partie de la réforme

3

Les élections européennes, un choix décisif en termes d'influence nationale

du mode de scrutin pour les élections européennes introduite par la loi du 11 avril 2003 : la France est désormais divisée en 8 circonscriptions interrégionales (Nord-Ouest, Ouest, Est, Sud-Ouest, Sud-Est, Massif Central-Centre, Ile de France, Outre-Mer), qui se sont substituées au cadre national antérieur. Les sièges à pourvoir sont donc répartis entre les 8 circonscriptions proportionnellement à la taille de leur population⁽³⁷⁾. Ce faisant, le législateur a de facto augmenté le seuil nécessaire pour qu'un parti obtienne l'élection d'un député européen et ainsi limité l'éparpillement des élus français⁽³⁸⁾, malgré la décision en 2004 des députés de l'UE pour la démocratie française (UDF) de quitter le groupe PPE-DE pour rejoindre celui de l'ADLE.

Dans l'actuelle législature, le poids de la France au Parlement a eu tendance à se renforcer notamment au sein des groupes politiques qui pèsent, par rapport aux mandatures précédentes. Les signes de cette amélioration demeurent néanmoins encore fragiles et des marges de progression existent. A cet égard, les prochaines élections européennes constituent une occasion pour consolider, voire accroître la structuration de la présence française au sein des groupes politiques du Parlement. Cela permettrait à la France de bénéficier d'une structuration politique aussi forte que celle dont bénéficient certains de nos partenaires, notamment l'Allemagne. Cet effort doit ainsi être non seulement poursuivi, mais aussi amplifié.

TABLEAU 17
Représentations allemande, française et britannique au sein des groupes politiques du PE⁽³⁹⁾

Groupes Politiques	Ensemble du PE % de députés dans le groupe		Délégation allemande % de députés dans le groupe		Délégation française % de députés dans le groupe		Délégation britannique % de députés dans le groupe	
	1999-2004	Oct.2008	1999-2004	Oct.2008	1999-2004	Oct.2008	1999-2004	Oct.2008
PPE-DE	37,3	36,7	53,5	49,5	24,1	23,1	42,5	34,6
PSE	28	27,6	35,3	23,2	20,7	39,7	33,3	24,4
ELDR* / ADLE	8,5	12,7	0	7	1,1	12,8	12,6	14,1
GUE/NGL	7,8	5,2	7	7	17,2	3,8	0	1,3
Verts/ALE*	7	5,5	4	13,1	10,3	7,7	6,9	6,4
UEN*	3,7	5,5	0	0	4,6	0	0	0
EDD**/IND/DEM	2,9	2,8	0	0	10,3	3,8	3,4	10,3
Non inscrits	4,8	3,9	0	0	11,5	9	1,1	9

Source : Parlement européen, calculs de T. Chopin (avec C. Dhéret) in "L'influence française au Parlement européen" : bilan et perspectives", Questions d'Europe, n° 120, Fondation Robert Schuman, novembre 2008.

* ELDR (1999-2004) puis ALDE : Parti Européen des Libéraux, Démocrates et Réformateurs ; GUE/NGL : Gauche unitaire européenne/Gauche verte nordique ; Verts/ALE : Verts/Alliance Libre Européenne ; UEN : Union pour l'Europe des Nations ; EDD : Europe des démocraties et des différences (1999-2004) puis IND/DEM (Indépendance/Démocratie)

3.2.2 Une influence nationale qui requiert de « voter utile »

La dispersion des députés européens français au sein des groupes politiques du Parlement n'est pas l'effet de la fatalité : elle découle en grande partie des résultats des élections européennes et donc du vote des citoyens. Ce vote est donc absolument déterminant pour conforter ou affaiblir l'influence de la France au sein du Parlement en envoyant à Strasbourg des représentants qui siègeront ou non au sein des groupes politiques qui comptent. A cet égard, il est essentiel pour les citoyens de bien mesurer la nature et la portée de leur vote, afin de se prononcer en toute connaissance de cause.

Le caractère « intermédiaire » des élections européennes donne fréquemment lieu à des votes contestataires visant à sanctionner le pouvoir en place, voire les partis traditionnels. Cette contes-

tation peut aussi s'adresser à la construction européenne elle-même, ce qui semble plus logique.

Lorsque ce vote contestataire profite aux partis de gouvernement qui sont dans l'opposition, il peut utilement renforcer leur poids au sein des groupes influents du Parlement : en 2004, le bon score du Parti socialiste lui a par exemple permis d'envoyer 31 élus à Strasbourg et de disposer ainsi de la plus importante délégation au sein du groupe PSE. Mais lorsque le vote contestataire profite à de petits partis ou à des partis extrémistes, il produit un éparpillement des voix dommageable en termes d'influence, dès lors que les élus de ces partis siégeront dans des groupes dont le poids politique est limité. Le choix d'un vote contestataire, vis-à-vis des autorités nationales ou de la construction européenne, est bien sûr légitime. Mais ses conséquences en termes d'influence nationale au Parlement doivent être mieux soulignées. A cet égard, l'importance d'un « vote utile » est d'autant plus grande que le mode de scrutin européen, proportionnel, ne sélectionne pas de lui-même les partis dominants.

Le même raisonnement peut être fait s'agissant de la faible participation aux « élections européennes », qui produit des effets négatifs du point de vue de l'influence nationale à Strasbourg et à Bruxelles : elle favorise en effet mécaniquement les partis protestataires, dont l'électorat a tendance à se mobiliser davantage, et qui auront alors un nombre d'eurodéputés supérieur à ce que leur poids politique réel leur permettrait d'envisager. Les abstentionnistes qui auraient choisi de voter pour des représentants appelés à siéger au sein des groupes politiques qui pèsent au Parlement doivent donc savoir que leur « non vote » contri-

bue, en partie, à l'affaiblissement de la capacité de la France à peser au sein du Parlement.

3.3 L'importance du profil personnel des élus

Au-delà de l'affiliation partisane des députés européens, des éléments liés à leur profil personnel jouent un rôle non négligeable quant à leur capacité d'accéder à des postes de responsabilité ou à des moyens d'expression politique (rapports, interventions) au Parlement. Ces éléments d'influence « personnels », qui peuvent compenser ou amplifier les rapports de force découlant de la répartition quantitative des députés par groupes politiques, se cristallisent autour de trois enjeux :

- le 1^{er} enjeu a trait au degré d'expérience des candidats aux élections européennes, c'est-à-dire principalement à leur longévité plus ou moins grande au Parlement ;
- le 2^e enjeu porte sur le degré de disponibilité des élus au Parlement et renvoie notamment au fait qu'ils cumulent ou non leur mandat ;
- le 3^e enjeu, plus incertain, concerne le fait de savoir si les candidats au Parlement le sont faute de mieux, et s'ils seront suffisamment motivés par le mandat qui leur est confié.

Il s'agit d'expliciter ces trois enjeux en recourant à des données portant sur les 6 plus « grands » Etats membres pour la période 2004-2009. Tout en rappelant que, s'il incombe aux partis de désigner les candidats placés en position éligible, c'est

3

Les élections européennes, un choix décisif en termes d'influence nationale

in fine aux électeurs qu'il revient d'opérer un choix portant non seulement sur l'affiliation partisane des candidats, mais aussi sur leurs caractéristiques personnelles, à la lumière des éléments d'appréciation exposés ci-après.

3.3.1 L'expérience des députés européens : l'enjeu du nombre de mandats

Il est loisible de constater que, au Parlement européen comme dans les parlements nationaux, ce sont en général les élus les plus expérimentés qui obtiennent les principaux postes de responsabilité (présidents, rapporteurs, etc.), qui siègent dans les commissions parlementaires les plus puissantes et, au total, qui exercent l'influence politique la plus grande sur les décisions de leur institution. En termes d'influence nationale, il est dès lors souvent préférable de voter pour des candidats déjà aguerris aux arcanes du Parlement plutôt que pour des candidats nouveaux ou choisis car susceptibles d'obtenir un plus grand nombre de voix, mais qui se trouvent fort dépourvus lorsqu'il s'agit d'exercer efficacement la mission qui leur a été confiée.

Des candidats nouvellement élus peuvent certes être dûment « briefés » par leurs partis, groupes politiques ou autorités nationales, ou même être de fins observateurs de la vie parlementaire européenne ; sauf rares exceptions, cela ne fera cependant pas d'eux des personnalités déjà connues au sein du Parlement, et qui y disposeront d'une influence personnelle importante à leur arrivée.

S'il est naturel qu'un renouvellement régulier des candidats ait lieu, il est donc important qu'il s'inscrive dans une perspective de moyen terme et qu'il bénéficie à de nouveaux députés prêts

à s'engager pour au moins 2 ou 3 mandats. C'est une réalité que l'Allemagne a intégrée, puisque nombre de ses élus ont eu la possibilité de construire des carrières longues à Strasbourg. En comparaison, la France est dans une situation médiane, voire plutôt faible (*tableau 18*) :

■ le nombre moyen de mandats exercés par un député européen français est de 1,6 contre 2,4 pour un député allemand et 2,2 pour un député britannique ;

■ près de la moitié (48%) des actuels députés allemands en sont à leur 3^e mandat à Strasbourg, alors que ce chiffre est seulement de 18% pour les députés français (contre 30% pour les Britanniques, 26% pour les Espagnols et 13% pour les Italiens) ;

■ cette différence de longévité est encore plus frappante s'agissant des eurodéputés appartenant aux deux groupes les plus influents : la proportion de députés allemands ayant 3 mandats ou plus est de 53% dans le groupe PPE-DE et de 78% dans le groupe PSE, contre respectivement 17% et 13% pour les députés français.

TABLEAU 18
Le nombre de mandats au PE au 1^{er} mars 2009

Pays	Nombre de mandats	France	Allemagne	Royaume-Uni	Espagne	Italie	UE (à 15)
Tout groupe politique	Moyenne	1,6	2,4	2,2	1,4	1,3	1,6
	1	47%	35%	24%	56%	63%	49%
	2	35%	16%	46%	19%	24%	27%
	3 ou +	18%	48%	30%	26%	13%	25%
Groupe PPE	1	39%	29%	7%	46%	58%	41%
	2	44%	18%	67%	17%	25%	29%
	3 ou +	17%	53%	25%	38%	16%	31%
Groupe PSE	1	58%	13%	5%	58%	71%	50%
	2	29%	9%	26%	21%	24%	21%
	3 ou +	13%	78%	69%	21%	6%	29%

Source : données Parlement européen, calculs de Camille Lépinay

De telles différences en termes de longévité des députés européens ont d'importantes conséquences en termes d'influence nationale, et qui peuvent être mesurées sur deux registres principaux (tableau 19) : l'accès aux principaux postes de responsabilité au Parlement et la productivité individuelle des députés.

TABEAU 19
Nombre de mandats et influence au PE *

		1 mandat	2 mandats	3 mandats ou +
Accès aux postes (%)**	Présidents groupes	0%	42,9%	57,1%
	Présidents commissions	6,7%	60%	33,3%
	Coordonnateur	35,4%	34,2%	30,4%
Productivité/député ***	Rapport	1,6	4,7	3,8
	Questions	40,7	49,6	46,1
	Interventions	54,3	75,4	83,7

Source : données Parlement européen, calculs de Camille Lépinay

* Ces données concernent 5 pays et portent sur 7 des 10 postes de présidents ou co-présidents de groupes politiques (les groupes Verts, UEN et Ind-Dem comptent 2 co-présidents), 15 des 22 postes de présidents de commission et 77 postes des 159 postes de coordonnateurs.

** Situation au 1er mars 2009

*** Données établies sur la période juillet 2004-février 2009

S'agissant de l'accès aux principaux postes d'influence politique au sein du Parlement, il est ainsi préférable d'avoir au moins 3 mandats pour être président de groupe, et au moins 2 pour être président de commission. Les données relatives à l'accès à l'ensemble des présidences de groupes et commissions, tous pays confondus, confirment d'ailleurs ce constat puisqu'elles font apparaître que 77,3% des présidents de commissions en sont au moins à leur 2^e mandat, de même que 90% des présidents de groupes politiques. Les présidences obtenues par de nouveaux députés ne concernent pas les commissions parlementaires les plus influentes.

3.3.2 L'implication des députés européens : l'enjeu du non-cumul

Les députés européens cumuleront-ils leur mandat avec un autre mandat local ou national ? La réponse à une telle question est-elle aussi déterminante en termes d'influence nationale à Strasbourg et Bruxelles. Sur ce registre, les données brutes disponibles (tableau 20) laissent apparaître que la France se singularise par un très fort taux de cumul au regard de ses principaux partenaires européens. 7 Etats membres, dont la Pologne, interdisent même purement et simplement de cumuler le mandat de député européen avec tout autre mandat local ou national⁽⁴⁰⁾.

TABEAU 20
Le cumul des mandats au PE
Situation au 1^{er} mars 2009

Pays	Cumul	Non-cumul
Allemagne	19,2%	80,8%
Espagne	0%	100%
France	61,5%	38,5%
Italie	10,3%	89,7%
Pologne	0%	100%
Royaume-Uni	3,8%	96,2%
Moyenne 6 pays	17,7%	82,3%

Source : données Parlement européen, calculs de Camille Lépinay

Cumuler le mandat de député européen avec un mandat local, et a fortiori avec des fonctions exécutives locales, semble *a priori* le plus sûr moyen de n'y consacrer qu'un temps très limité et donc d'exercer une influence très réduite, ce que confirment globalement les données disponibles en la matière⁽⁴¹⁾ (tableau 21).

TABLEAU 21**Cumul des mandats et influence au PE ***

		Cumul	Non-cumul
Accès aux postes (%)**	Présidents groupes	37,5%	62,5%
	Présidents commissions	23,5%	70,6%
	Coordonnateur	12,2%	87,8%
Productivité/député ***	Rapport	3,7	2,7
	Questions	24	48,6
	Interventions en plénière	52,7	69,8

Source : données Parlement européen, calculs de Camille Lépinay

* Ces données concernent 6 pays et portent sur 7 des 10 postes de présidents ou co-présidents de groupes politiques (les groupes Verts, UEN et Ind-Dem comptent 2 co-présidents), 15 des 22 postes de présidents de commission et 77 postes des 159 postes de coordonnateurs.

** Situation au 1er mars 2009

*** Données établies sur la période juin 2004-février 2009

Les données relatives à l'accès aux principaux postes de responsabilité au Parlement font ainsi apparaître qu'il est environ 3 fois plus probable d'accéder à la présidence d'une commission parlementaire si on ne cumule pas son mandat de député européen (le rapport étant de 1 à 7 pour les postes de coordonnateurs et de 1 à 1,7 pour les présidents de groupe). Les données relatives à l'accès à l'ensemble des présidences de groupes et commissions, tous pays confondus, confirment et amplifient ce constat, puisqu'elles font apparaître que 62,5% des présidents de groupes politiques et 70,6% des présidents de commissions ne cumulent par leur mandat.

Les données relatives à la productivité individuelle des députés européens confirment ce différentiel s'agissant du nombre de questions posées et d'interventions en séance plénière. Il n'y a guère que pour le nombre de rapports produits que les cumulards présentent un meilleur résultat. Si leur taux de présence en séance plénière est comparable à celui des non cumulards, on peut supposer qu'il en va sans

doute bien différemment s'agissant du travail en commission. Mais des données fiables ne sont pas disponibles sur ce dernier point. Au total, cumuler son mandat a une incidence fortement négative quant à l'influence exercée par les députés au sein du Parlement, et la France est plutôt mal placée sur ce registre.

Cette situation n'est guère étonnante lorsque l'on constate qu'il est même possible de cumuler un mandat au Parlement avec la direction d'un exécutif local, après une brève interdiction entre 2000 et 2003. A loi inchangée, il appartient aux partis politiques d'adopter le cas échéant des règles ou des pratiques internes plus restrictives conduisant, par exemple, à ne pas placer en position éligible des candidats présidant des exécutifs locaux. Il revient *in fine* aux électeurs d'indiquer s'ils souhaitent ou non favoriser la pratique du cumul en opérant leur choix parmi les différents candidats qui se présentent à leurs suffrages.

3.3.3 La motivation des députés européens : des candidats par conviction ou par défaut ?

Les candidats aux élections européennes le sont-ils par vocation ou faute de mieux ? Cette question est souvent posée, sur la base du constat⁽⁴²⁾ que les élections européennes ont parfois tendance à être utilisées afin de : « caser » ou promouvoir des militants et responsables pour des raisons davantage liées à la vie interne des partis qu'à la vocation européenne des candidats ; ou à « recaser » des recalés du suffrage universel ou du gouvernement, dont le désir d'exercer le mandat de par-

3

Les élections européennes, un choix décisif en termes d'influence nationale

lementaire européen n'est pas très apparent.

Une telle question est légitime en ce qu'elle renvoie à la plus ou moins grande motivation qu'auront les futurs élus à exercer effectivement leur mandat de député européen, avec les conséquences que cela aura pour leur activité et l'influence de leur pays et de leurs électeurs à Strasbourg et à Bruxelles. Il n'est cependant pas aisé d'y répondre car cela suppose une grande part de subjectivité.

On peut certes estimer qu'il est préférable de voter pour des candidats dont la vocation européenne est visible et dont le parcours est en cohérence avec un mandat à Strasbourg (connaissance de l'UE, maîtrise des langues étrangères, etc.), plutôt que pour des candidats dont il aurait été signalé qu'ils n'iront à Strasbourg que pour quelques années avant de revenir à la vie politique française⁽⁴³⁾.

De même, on peut suspecter que certains candidats ont été placés sur les listes en raison de leur notoriété et de leur capacité à capter des voix, sans que leur implication ultérieure dans leur mandat soit garantie ; encore faut-il remarquer que les candidats concernés sont a priori appelés à effectuer leur mandat à Strasbourg, ce qui constitue un authentique progrès par rapport à l'époque pas si lointaine où les principales têtes de liste françaises démissionnaient peu de temps après leur élection. On peut encore prendre l'exemple de tel ou tel député dont la candidature paraissait a priori assez décalée, et dont l'activité et l'influence au Parlement européen se sont avérées des plus limitées. Mais il est tout aussi possible de citer

le contre-exemple de députés qu'on aurait pu qualifier de recalés/recasés, et qui n'en ont pas moins exercé très efficacement plusieurs mandats successifs à Strasbourg (à l'instar de Michel Rocard).

Face à de telles conjectures, il est difficile de dresser des procès d'intention solidement étayés à l'égard du degré d'implication effectif des candidats qui brigueront les suffrages en juin prochain, et dont le bilan concret ne pourra être établi qu'au terme de leur mandat de 5 ans. Le seul élément tangible qu'il est possible d'invoquer au regard des conséquences d'un manque d'implication des députés sur l'influence nationale au Parlement concerne dès lors le taux de démission en cours de mandat, qui semble traduire un certain désintérêt pour ledit mandat, et qui peut aussi être révélateur d'un défaut d'engagement préalable.

TABLEAU 22
Les démissions en cours de mandat au PE (2004-2009)

Pays	France	Allemagne	Royaume-Uni	Espagne	Italie	Pologne	UE (à 25*)
% de démissions	15 %	7 %	6 %	13 %	50 %	13 %	14 %

Source : données Parlement européen, calculs de Camille Lépinay

* Les données relatives à la Bulgarie et à la Roumanie ne sont pas incluses compte tenu de leur adhésion en 2007.

Au cours de la 6^e législature (tableau 22), le taux de démission des députés européens français, par exemple, est légèrement supérieur à la moyenne européenne et plus de deux fois supérieur à celui constaté en Allemagne et au Royaume-Uni. La France n'est pas dans la situation atypique et assez catastrophique de l'Italie, mais elle a de sérieux progrès à faire sur ce registre.

3

Les élections européennes, un choix décisif en termes d'influence nationale

Les causes de démission des députés peuvent être diverses. Par exemple, sur les 12 députés européens français ayant démissionné de leur mandat au 1er mars 2009, 6 ont obtenu un nouveau mandat électoral national (3 comme député, 2 comme sénateur et un comme maire d'une grande ville), 2 sont devenus ministres et 4 ont démissionné pour des « motifs personnels ». Pour faire bonne mesure, il faut préciser que si seuls 3 ont été élus, environ 30% des députés européens français se sont présentés aux élections législatives en 2007.

Comment interpréter l'attitude des députés européens français qui ont abandonné (ou tenté d'abandonner) leur mandat européen pour exercer des responsabilités nationales ? En estimant que, avant même leur entrée en campagne électorale, ils ont sans doute sacrifié l'exercice concret de leur mandat strasbourgeois au profit de stratégies visant exclusivement à préparer leur retour en France ? Ou en pensant qu'ils ont au contraire utilisé leur investissement et leur réussite au Parlement européen comme un tremplin vers des responsabilités domestiques ? Répondre à une telle question n'est pas aisé, sauf à s'engager dans une analyse subjective et au cas par cas.

Si l'on en reste à une approche centrée sur l'influence nationale au Parlement, on peut à tout le moins constater que l'abandon d'un mandat en cours de législature est plutôt négatif, puisqu'il conduit à dilapider l'investissement personnel réalisé jusqu'alors, tout en laissant place à un suppléant qui aura sans doute du mal à exercer une influence importante eu égard à son arrivée tardive. Bien peu de grands élus natio-

naux ou locaux français démissionnent en cours de mandature pour se faire élire député européen, ce qui est un signe du moindre intérêt que suscite globalement ce mandat. On soulignera enfin, de manière plus constructive, que les partis politiques ont un rôle important à jouer en la matière : en adoptant des règles internes interdisant à un candidat élu au Parlement de se présenter aux élections législatives suivantes, il leur est tout à fait possible de sélectionner des candidats dûment motivés par le mandat de député européen, et qui sont susceptibles de jouer pleinement leur rôle à Strasbourg.

Conclusion

Les élections au Parlement européen des 4-7 juin prochains et la campagne électorale qui précédera offrent une occasion rare de susciter une mobilisation nationale sur les enjeux européens, sur la base d'enjeux à la fois civiques, partisans et nationaux. Les citoyens et autorités publiques se saisiront-ils de cette occasion ? Auront-ils réellement conscience que c'est l'heure des choix en matière européenne ?

Force est de constater à ce stade que les précédentes élections européennes ont été marquées par une abstention croissante : le taux de participation est en déclin régulier depuis 1979. Il s'est établi sur l'ensemble de l'UE à 44,03% en 2004, soit un résultat inférieur de près de 6 points à celui de 1999. Ce déclin est *a priori* paradoxal puisqu'il s'est développé parallèlement à la montée en puissance des compétences de l'UE et des prérogatives du Parlement, qui n'a sans doute pas été clairement perçue.

Le temps d'une prise de conscience politique a-t-il sonné en Europe qui permettrait d'inverser la tendance au désengagement des électeurs ? Il est possible que oui, en France par exemple au regard de la mobilisation préalable au référendum en mai 2005 et de l'écho média-

tique et politique suscité par la Présidence française du Conseil de l'UE en 2008. Tout comme il est possible que la mise en évidence des dimensions civique, partisane et nationale du choix qu'ils auront à effectuer en juin prochain incite les électeurs à voter de manière plus importante que par le passé, ce qui serait bienvenu d'un point de vue démocratique. Une chose est certaine : si les citoyens européens ne s'intéressent pas davantage au Parlement dans les années à venir, le Parlement continuera à s'intéresser à eux.

Comme les précédentes, les élections européennes à venir demeurent, quoiqu'il en soit, une opportunité rare de mobiliser plusieurs dizaines de millions d'Européens et qu'il s'agit de mettre à profit en tant que telle, en évitant plusieurs écueils.

Il semble ainsi nécessaire de ne pas focaliser exagérément les discours et communications publics sur la seule nécessité de voter davantage, au prix d'une stratégie qui a pour effet de culpabiliser les Européens (puisque la majorité d'entre eux s'est abstenue lors des précédents scrutins), ce qui n'est sans doute pas la meilleure manière de les rendre très réceptifs. Ne pas se focaliser sur l'objectif d'une participation accrue devrait aussi conduire à décrire, de manière raisonnée et sans les survaloriser, les pouvoirs de décision détenus par le Parlement et qui demeurent encore inférieurs à ceux du Conseil. Dans le cas contraire, l'occasion serait perdue de confirmer aux citoyens que ce sont aussi les représentants de leur Etat qui ont la main sur ce qui se passe à Bruxelles, et pas seulement des parlementaires qu'ils peinent parfois à identifier.

Conclusion

Sur un registre connexe, il s'agirait enfin de ne pas survendre l'importance des pouvoirs de l'UE, accréditant ainsi l'idée que c'est à Bruxelles ou Strasbourg que tout se passe, alors qu'une majeure partie des choix politiques touchant la vie quotidienne des Européens demeure encore au niveau national. Dans ce contexte, il n'est du reste pas illogique que les élections européennes à venir comportent une dimension nationale, qui peut d'ailleurs inciter à la mobilisation des électeurs, même si l'objectif doit être de la limiter au maximum afin d'accorder toute leur place aux nombreux enjeux communautaires du scrutin.

Ces écueils évités, il s'agit de se saisir des débats publics préalables aux élections pour évoquer les décisions, le fonctionnement et l'avenir de l'UE de manière approfondie et pluraliste, et aussi en amont du scrutin que possible. Il s'agit aussi de répondre à un besoin d'information et de dialogue sur l'Europe parfois limité, mais qui n'est jamais aussi vivace que lorsque les citoyens sont appelés à exercer leur droit de vote, et donc à essayer d'éclairer au mieux leur décision avant de glisser leur bulletin dans l'urne. Il s'agit, enfin et avant tout, ce qui n'est pas si fréquent, de « parler d'Europe », comme le Parlement le fait depuis plus de 30 ans, et comme continueront à le faire au cours des 5 prochaines années les eurodéputés que les Européens auront choisis.

Notes

(1) Les élections au Parlement européen auront lieu entre le 4 et le 7 juin 2009 selon les Etats membres.

(2) A titre d'exemple, le nombre de plaintes adressées au Médiateur européen est passé de 1 863 en 2001 à 3 760 en 2007.

(3) Cela a par exemple été le cas à l'occasion de la « crise de la vache folle », puisque les conclusions de la commission d'enquête ont contribué à la création d'une agence vétérinaire européenne basée à Dublin.

(4) Ces 43 articles s'ajoutent aux 42 articles relevant déjà de la codécision, d'où un total de 85 articles qui seraient désormais concernés par la procédure de codécision, dorénavant appelée « procédure législative ordinaire », si le traité de Lisbonne entre en vigueur.

(5) Le traité de Lisbonne prévoit en effet la suppression de la distinction entre dépenses obligatoires et dépenses non-obligatoires. Cela aurait pour conséquence que le Parlement européen se verrait reconnaître un droit de décision égal à celui du Conseil des ministres, notamment pour l'adoption de l'ensemble du budget annuel (alors que le Conseil a le dernier mot sur les dépenses dites « obligatoires » qui représentent une large part du budget européen et notamment les dépenses agricoles).

(6) Voir <http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=219592>

(7) Voir <http://www.europarl.europa.eu/oeil/FindByProcnum.do?lang=1&procnum=COD/2004/0240>

(8) Les chiffres ne sont pas disponibles pour 2008. Par ailleurs, un grand nombre de procédures sont toujours en cours, ce qui crée malheureusement un biais car les procédures conclues en 2^e lecture ou conciliation sont ainsi sous-représentées.

(9) <http://www.europarl.europa.eu/elections2009/legislation/highlights.htm?language=FR&ref=20090120TMN46720&secondRef=0>

(10) Les règlements et directives d'application sont majoritaires au niveau communautaire : il revient à la Commission de les adopter, après avoir recueilli l'avis plus ou moins contraignant de comités réunissant des représentants des Etats membres, le Parlement européen n'ayant qu'un droit de regard ponctuel sur les travaux et décisions de ces comités.

(11) La plupart de ces directives et règlements sont encore en vigueur.

(12) Pour en savoir plus, voir <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2006:139:0001:0017:FR:PDF>

(13) Voir http://ec.europa.eu/budget/library/documents/multiannual_framework/2007_2013/com_2008_859_fr.pdf

(14) Voir <http://www.europarl.europa.eu/QP-WEB/home.jsp?&language=FR>

(15) Voir 2^e partie, paragraphe 2 pour une analyse de ce vote

(16) Le système d'Hondt est en vigueur au Parlement européen.

(17) Voir Paul Magnette, *Le régime politique de l'UE* (Presses de Sciences Po), 2003.

(18) Voir Simon Hix, Abdul Noury, Gérard Roland, *Dimensions of Politics in the European Parliament*, Cambridge University Press 2007.

(19) La volonté d'atténuer cette logique proportionnelle devrait être étendue (pour les élections post 2014) aux principes communs retenus pour les élections au Parlement européen, afin de les rendre plus clivantes

(20) Les autres votes sont des votes à main levée, des votes électroniques qui ne donnent pas lieu à un compte rendu des votes individuels des députés.

(21) Voir sur ce point, Paul Magnette, Yanniss Papadopoulos, « On the Politicization of the European Consociation: a Middle way between Hix and Bartolini, in *European Governance Paper*, Eurogov, janvier 2008.

(22) Voir Simon Hix, Abdul Noury, Gérard Roland, *Dimensions of Politics in the European Parliament*, op.cit.

(23) Sur ce sujet, voir également <http://mcsinfo.ustrasbg.fr/europartis/>

(24) Voir par exemple, Matthew J. Gabel, Simon Hix, « Defining the EU Political Space, an Empirical Study of the European Elections Manifestos 1979-1999 », in *Comparative Political Studies*, 35 (8), 2002, p. 934-964.

(25) Voir http://dli.streaming.telenetmedia.be/epp/manifesto/draft_EPP_European_Elections_2009_Manifesto.pdf

(26) Voir http://www.pes.org/downloads/PES_manifesto_2009-FR.pdf

(27) Voir <http://www.eldr.eu/pdf/manifeste/eldr-manifeste-electoral-fr.pdf>

(28) Voir <http://europeangreens.eu/menu/egp-manifesto/>

(29) Voir <http://www.european-left.org/english/news/plateforme/>

(30) Voir <http://www.aensite.org/>

(31) Voir le rapport de l'Assemblée nationale, « Présence et influence de la France dans les institutions européennes », de Jacques Floch, mai 2004 et aussi Y. Bertoincini et T. Chopin, « Le Parlement européen : un défi pour l'influence française », *Notes de la Fondation Robert Schuman*, n°21, 2004.

(32) Lors du Conseil national de l'UMP du 24 janvier 2009, Nicolas Sarkozy a déclaré : « Est-ce que vous croyez vraiment qu'on peut continuer à faire de la politique en ignorant l'Europe, en ignorant le Parlement européen ? (...) Voilà comment la France devient influente en Europe, en envoyant les meilleurs au Parlement européen... »

(33) Allemagne, Espagne, France, Italie et Royaume-Uni ont longtemps désigné deux commissaires, contre un seul pour les autres pays. Ils y ont renoncé à Nice en décembre 2000.

(34) Pour information, le Parlement sortant compte 785 membres.

(35) T. Faas, T. Raunio, M. Wiberg, « The Difference between Real and Potential Power : Voting Power, Attendance and Cohesion », *ZEI Discussion Paper C 130, Bonn, 2004*.

(36) S. Hix, A. Noury, G. Roland, *Democratic Politics in the European Parliament*, op.cit.

(37) Pour les élections de juin 2009, la circonscription de l'Outre Mer bénéficie de 3 sièges, celles de l'Île-de-France et du Sud-Est 13.

(38) Même si la barre de 5 % des voix reste en vigueur pour qu'une liste soit prise en compte dans la répartition des sièges, le seuil est en fait relevé : si une formation obtient 5 % des sièges au niveau national, elle remporte plusieurs sièges ; si elle réalise le même score dans chacune des circonscriptions régionales, elle n'en remporte aucun, car dans aucune des régions 5 % des voix ne correspond à un siège.

(39) Comme c'était le cas sous la 5^{ème} législature, le Parlement européen est composé durant la 6^{ème} législature de 7 groupes politiques. Un 8^e groupe intitulé « Identité, tradition, souveraineté » (ITS) avait été créé en janvier 2007 mais dissous en novembre 2007, faute de disposer de suffisamment d'adhérents suite à la démission de parlementaires roumains.

(40) Bulgarie, Chypre, Estonie, Lettonie, Malte, Pologne et Slovaquie. Bien qu'autorisé, le cumul n'est de fait quasiment pas pratiqué au Danemark, aux Pays-Bas, en Espagne ou au Portugal (où il est limité par des règles assez strictes).

(41) Les données utilisées ci-après concernent les 6 « grands » pays de l'UE et portent donc sur des ordres de grandeur plus illustratifs que les seules données françaises. Après vérification, l'interprétation des seules données françaises aurait fait apparaître des analyses et constats similaires.

(42) Voir par exemple l'analyse de Jean Quatremer : <http://bruxelles.blogs.liberation.fr/coulisses/2008/11/comment-les-par.html>

(43) On pense notamment aux déclarations du Président français actuel relatives à la candidature de Rachida Dati.

(44) Voir C. Deloy et D. Reynié « *Les élections européennes de juin 2004* », PUF, 2005

(45) <http://www.robert-schuman.org/oeo.php?num=409>

(46) Plus de 17 millions de Français ont par exemple voté lors des « élections européennes » de juin 2004.

Annexes

ANNEXE I

Exemples d'actes normatifs* soumis aux votes du PE (et du Conseil) entre 2004 et 2009

■ PROTECTION DES CONSOMMATEURS ET DE LA SANTÉ

- Règlement (CE) 1107/2006 du 5 juillet 2006 concernant les **droits des personnes handicapées** et des personnes à mobilité réduite lorsqu'elles font des voyages aériens
- Règlement sur l'**itinérance** ou "**roaming**" entré en vigueur le 30 juin 2007
- Directive 2008/27/CE du 11 mars 2008 modifiant la directive 2001/18/CE relative à la dissémination volontaire d'**organismes génétiquement modifiés** dans l'environnement
- Directive 2008/50/CE du 21 mai 2008 concernant la **qualité de l'air ambiant** et un air pur pour l'Europe
- Règlement sur l'exploitation de **services aériens** dans la Communauté (refonte) adopté par le Parlement le 9.7.2008

■ PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT

- Directive adoptée par le Parlement le 17/12/2008 modifiant la directive 2004/101/CE établissant un système d'échange de **quotas d'émission de gaz à effet de serre** dans la Communauté
- Règlement relatif aux **émissions de CO₂ des voitures neuves** adopté par le Parlement : 17/12/2008
- Directive et règlement adoptés le 13/01/2009 concernant les **limites maximales applicables aux résidus de pesticides** présents dans ou sur les denrées alimentaires et les aliments pour animaux d'origine végétale et animale
- Règlement (CE) 457/2007 du 25 avril 2007 modifiant le règlement (CE) 417/2002 relatif à l'**introduction accélérée des prescriptions en matière de double coque** ou de normes de conception équivalentes pour les pétroliers à simple coque.
- Règlement (CE) 1907/2006 du 18 décembre 2006 (dit « **Reach** ») concernant l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des substances chimiques, ainsi que les restrictions applicables à ces substances instituant une agence européenne des produits chimiques

■ MARCHÉ INTÉRIEUR/LIBÉRALISATION

- Directive sur l'accès au marché des **services portuaires** rejetée le 17/01/2006
- Directive 2006/123/CE du 12 décembre 2006 relative aux **services dans le marché intérieur** (directive dite « Bolkestein »)
- Directive relative à la libéralisation du **marché ferroviaire** adoptée le 25.9.2007
- Directive 2008/6/CE du 20 février 2008 modifiant la directive 97/67/CE en ce qui concerne l'achèvement du **marché intérieur des services postaux** de la Communauté
- Directive sur le « marché intérieur de l'**électricité** » votée en 1ère lecture le 18/06/2008

■ AFFAIRES ÉCONOMIQUES ET MONÉTAIRES

- Directive relative à l'indépendance des **sociétés d'audit** adoptée par le Parlement 28/09/2005
- Directive relative aux exigences de **fonds propres des banques** et des établissements de crédit adoptée par le Parlement: 28/09/2005
- Directive 2006/43/CE du 17 mai 2006 concernant le contrôle légal des **comptes annuels** et des comptes consolidés
- Directive 2006/48/CE du Parlement européen et du Conseil du 14 juin 2006 concernant l'accès à l'activité des **établissements de crédit** et son exercice
- Directive 2006/49/CE du Parlement européen et du Conseil du 14 juin 2006 sur l'adéquation des **fonds propres** des entreprises d'investissement et des établissements de crédit
- Directive concernant les **services de paiement** dans le marché intérieur adoptées par le Parlement le 24/04/2007

■ AFFAIRES SOCIALES ET EMPLOI

- Directive sur la **reconnaissance des diplômes et qualifications professionnelles** adoptée par le Parlement le 11.05.2005
- Directive 2006/54/CE du 5 juillet 2006 relative à la mise en œuvre du principe de l'**égalité des chances et de l'égalité de traitement** entre hommes et femmes en matière d'emploi et de travail
- Règlement (CE) 1927/2006 du 20 décembre 2006 portant création du **Fonds européen d'ajustement à la mondialisation**
- Directive relatif au **travail intérimaire** adoptée par le Parlement le 22.10.2008
- Directive « **temps de travail** » votée en première lecture (2^e lecture en mai 2009)

■ LIBERTÉ, SÉCURITÉ ET JUSTICE

- Règlement CE 562/2006 du 15 mars 2006 établissant un code communautaire relatif au régime de **franchissement des frontières** par les personnes (code frontières Schengen)
- Directive 2008/115/CE du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au **retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier**
- Directive relative aux **passeports biométriques** votée par le Parlement européen le 14 janvier 2009

Source : données Parlement européen et Eurlex, sélection d'Y. Bertoncini et T. Chopin.

* <http://www.europarl.europa.eu/elections2009/legislature/>

[highlights.htm?language=FR&ref=20090120TMN46720&secondRef=0](http://www.europarl.europa.eu/elections2009/legislature/highlights.htm?language=FR&ref=20090120TMN46720&secondRef=0)

ANNEXE 2

Règles de vote au PE fixées par son règlement intérieur ou les Traités (lorsque signalé*)

RÈGLES DE VOTE EN MATIÈRE DE NOMINATION/DESTITUTION

Elections internes au Parlement européen	
Président du PE	1 ^{er} à 3 ^e tour : majorité absolue des suffrages exprimés 4 ^e tour: (si nécessaire) idem mais seulement entre les 2 députés ayant obtenu le plus grand nombre de voix au 3 ^e tour
Vice-présidents du PE	1 ^{er} tour: majorité absolue des suffrages exprimés 2 ^e tour: (si nécessaire) idem 1 ^{er} tour 3 ^e tour: (si nécessaire) majorité relative
Questeurs du PE	Idem vice-présidents
Interruption des mandats ci-dessus	Majorité des 3/5 des suffrages exprimés
Investiture/censure de la Commission européenne	
Investiture Président Commission	Majorité des suffrages exprimés
Investiture Commission	Majorité des suffrages exprimés
Censure de la Commission	2/3 suffrages exprimés représentant une majorité des membres composant le Parlement (article 201 du TCE)
Autres nominations	
Membres de la Cour des comptes	Majorité des suffrages exprimés pour chaque candidat
Médiateur (nomination&destitution)	Majorité des suffrages exprimés
Règles de vote en matière législative	
Initiative législative (demande à la Commission qu'elle fasse une proposition)	Majorité des membres composant le Parlement (article 192 du TCE)

RÈGLES DE VOTE EN MATIÈRE LÉGISLATIVE

Initiative législative (demande à la Commission qu'elle fasse une proposition)	Majorité des membres composant le Parlement (article 192 du TCE)
1^{re} lecture (procédures de codécision, de consultation et de coopération)	
Amendements proposition Commission	Majorité des suffrages exprimés
Rejet proposition Commission	Majorité des suffrages exprimés
2^e lecture (procédures de codécision et de coopération)	
Adoption ou amendements proposition Commission	Majorité des membres composant le Parlement (article 251.2 du TCE)
Rejet proposition Commission	Majorité des membres composant le Parlement (article 251.2 du TCE)
3^e lecture (procédure de codécision)	
Majorité des suffrages exprimés (article 251.5 du TCE)	
Règles de vote en matière législative	
Initiative législative (demande à la Commission qu'elle fasse une proposition)	Majorité des membres composant le Parlement (article 192 du TCE)
RÈGLES DE VOTE EN MATIÈRE BUDGÉTAIRE	
1^{re} phase	
Projets d'amendements	Majorité des membres composant le Parlement
Propositions de modifications	Majorité des suffrages exprimés
Projets d'amendements dépassant le taux maximal d'augmentation	3/5 des suffrages exprimés représentant une majorité des membres composant le Parlement
2^e phase	
Projets d'amendements	2/3 des suffrages exprimés représentant une majorité des membres composant le Parlement
Rejet global du budget	2/3 des suffrages exprimés représentant une majorité des membres composant le Parlement
Vote des douzièmes provisoires	3/5 des suffrages exprimés représentant une majorité des membres composant le Parlement

RÈGLES DEVOTE EN MATIÈRE BUDGÉTAIRE (suite)

Autres	
Fixation d'un nouveau taux maximal d'augmentation	3/5 des suffrages exprimés représentant une majorité des membres composant le Parlement
Refus de la décharge	Majorité des suffrages exprimés

RÈGLES DEVOTE EN MATIÈRE D'AVIS CONFORME

Election des parlementaires européens (procédure uniforme ou principes communs)	Majorité des membres composant le Parlement européen (article 190.4 du TCE)
Missions spécifiques de la BCE (article 105.6 du TCE)	Majorité des suffrages exprimés
Modifications des statuts du système européen de Banque centrales (article 107.5 du TCE)	Majorité des suffrages exprimés
Missions, objectifs prioritaires et organisation des fonds structurels (article 161 du TCE)	Majorité des suffrages exprimés
Accords internationaux (article 300.3 du TCE) et accords d'association (article 310 du TCE)	Majorité des suffrages exprimés
Adhésion de nouveaux Etats (recommandation et acceptation)	Majorité des membres composant le Parlement (article 49 du TUE)
Constatation d'une violation des principes du Traité	2/3 des suffrages exprimés représentant une majorité des membres (article 7.6 du TUE)

FONCTIONNEMENT INTERNE DU PE

Convocation du Parlement hors séances prévues	Majorité des membres composant le Parlement (article 196 du TCE)
Séance plénière hors du siège (Strasbourg)	Majorité des suffrages exprimés
Rejet d'un recours devant la Cour de justice	Majorité des suffrages exprimés
Constitution d'une Commission d'enquête	1/4 des membres composant le Parlement (article 193 du TCE)
Adoption et amendements du Règlement intérieur du PE	Majorité des membres composant le Parlement (article 199 du TCE)

DIVERS

Recommandations	Majorité des suffrages exprimés
Résolutions législatives ou non législatives	Majorité des suffrages exprimés
Règles relatives aux partis politiques au niveau européen	Majorité des suffrages exprimés
Avis sur les dérogations octroyées aux Etats n'ayant pas adopté l'euro (Article 122 du TCE)	Majorité des suffrages exprimés

Source : *Traité communautaire et données Parlement européen, inventaire d'Y. Bertoncini et T. Chopin*

* *L'article 198 du TCE stipule que « Sauf dispositions contraires du présent traité, le Parlement européen statue à la majorité absolue des suffrages exprimés »).*

ANNEXE 3

Répartition des sièges par Etat membre au sein du PE

Etats membres	Nombre de députés actuels	Nombre de députés selon le le Traité de Nice, à partir de juin 2009	Nombre de députés selon le Traité de Lisbonne
Allemagne	99	99	96
France	78	72	74
Italie	78	72	73
Royaume-Uni	78	72	73
Espagne	54	50	54
Pologne	54	50	51
Roumanie	35	33	33
Pays-Bas	27	25	26
Belgique	24	22	22
Rép. tchèque	24	22	22
Grèce	24	22	22
Hongrie	24	22	22
Portugal	24	22	22
Suède	19	18	20
Autriche	18	17	19
Bulgarie	18	17	18
Danemark	14	13	13
Finlande	14	13	13
Slovaquie	14	13	13
Irlande	13	12	12
Lituanie	13	12	12
Lettonie	9	8	9
Slovénie	7	7	8
Chypre	6	6	6
Estonie	6	6	6
Luxembourg	6	6	6
Malte	5	5	6
Total	785	736	751

Sources : Toute l'Europe : <http://www.touteleurope.fr/fr/organisation/institutions/parlement-europeen-et-deputes/presentation/le-parlement-europeen.html>; Sénat : <http://89.202.136.71/rap/105-489/105-4891.html>

Déjà parus...

L'agriculture européenne à l'heure des choix : pourquoi croire à la pac ? Contribution au bilan de santé de la PAC

Nicolas-Jean Brehon
Octobre 2008

Renouveler la production d'énergie en Europe : un défi environnemental, industriel et politique

Antoine Pellion
Janvier 2008

Union européenne / Afrique : le partenariat stratégique

Nathalie Delapalme, Elise Colette
Décembre 2007

La stratégie de Lisbonne : une voie européenne dans la mondialisation

Yves Bertoncini, Vanessa Wisnia-Weill,
Septembre 2007

Réflexions d'un ancien conventionnel sur la relance européenne

Hubert Haenel, Février 2007

Europe : comment sortir de l'impasse - un Traité institutionnel pour l'Europe

Pierre Lequiller, Janvier 2007

Le partenariat privilégié, alternative à l'adhésion

Carlo Altomonte, Pierre Defraigne, Lucas Delattre, Sylvie Goulard, Karl-Theodor Freiherr zu Guttenberg, Rudolf Scharping,
Décembre 2006

L'Union européenne un demi-siècle plus tard : état des lieux et scénarios de relance

Michel Foucher, Novembre 2006

Europe / Etats-Unis : valeurs communes ou divorce culturel ?

Bruno Tertrais, Octobre 2006

Chypre : une déchirure pour un peuple, un enjeu pour l'Union européenne, Kipros Kibriz et Vesna Marinkovic, Septembre 2006

Les parlements nationaux, un appui pour l'Europe

Hubert Haenel, Juin 2006

Vers l'autonomie des capacités militaires de l'Union européenne ?

Edouard Pflimlin, Mai 2006

Les systèmes de retraite en Europe

Alain Roulleau, Avril 2006

L'Europe et la pauvreté : quelles réalités ?

Sarah Bouquerel
Pierre-Alain de Malleray, Mars 2006

Quelles stratégies énergétiques pour l'Europe ?

Christophe-Alexandre Paillard,
Janvier 2006

La politique européenne de coopération au développement

Corinne Balleix, Août 2005

Quels moyens pour l'Europe ? Débat sur le budget de l'Union européenne

Alexandre Muller, Avril 2005

Constitution européenne : deux fois "oui"

Yves Bertoncini, Thierry Chopin, Janvier 2005

L'Union européenne face à l'immigration

Sophie Garcia-Jourdan, Novembre 2004

L'avenir de l'Europe spatiale

Nicolas Werner, Octobre 2004

Laïcité : le modèle français sous influence européenne

Olivier Dord, Septembre 2004

Dérive ou rapprochement ?

La prééminence de l'économie transatlantique

Joseph P. Quinlan, Juin 2004

L'Europe, une chance pour la femme

Pascale Joannin, Mai 2004

Créée en 1991, reconnue d'utilité publique, la Fondation Robert Schuman développe des études sur l'Union européenne et ses politiques et en promeut le contenu dans les nouvelles démocraties. Elle est devenue une référence en matière d'information européenne, en France, en Europe et à l'étranger.

Centre de recherches français de référence sur l'Europe et ses politiques, la Fondation provoque et stimule le débat européen par la richesse, la qualité et le nombre de ses publications. Son indépendance lui permet de traiter les sujets d'actualité européenne de manière approfondie et objective. Ses études et analyses apportent aux décideurs des arguments et des éléments de réflexion.

Vecteur d'informations permanent, elle met à la disposition des chercheurs et du public toutes les informations utiles à une bonne connaissance des questions communautaires. Son site internet propose des documents électroniques uniques, notamment une lettre hebdomadaire diffusée à plus de 200 000 abonnés, en 5 langues, les Questions d'Europe (policy paper) et un Observatoire des élections. Des brochures d'information pédagogique sont diffusées en grand nombre à l'occasion de chaque grand événement européen.

www.robert-schuman.eu

29, boulevard Raspail – 75007 Paris

Tél. : +33 (0)1 53 63 83 00 – Fax : +33 (0)1 53 63 83 01
info@robert-schuman.eu

Rond Point Schuman 6 – B.1040 Bruxelles

Tél. : +32 (0)2 234 78 26 - Fax : +32 (0)2 234 77 72
bruxelles@robert-schuman.eu

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

Achévé d'imprimer en mai 2009