

Les « élections européennes » en France : un triple choix¹

Auteurs :

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

Thierry Chopin, directeur des études de la Fondation Robert Schuman. Professeur au Collège d'Europe (Bruges), il enseigne au Corps des Mines et à l'IEP de Paris (Sciences Po).

Ils ont cosigné sur le même sujet un ouvrage à paraître prochainement : *Elections européennes : l'heure des choix*, « Notes de la Fondation Robert Schuman », n° 45, 2009.

Résumé

Les élections au Parlement européen des 6 et 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 patriotique.

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.

Choix partisan, puisqu'il conduira à la désignation d'élus dont les décisions sont déterminées sur des bases idéologiques. La vigueur de ces clivages est confirmée par une consultation des programmes des partis participant au scrutin de juin.

Choix « patriotique » enfin, dès lors que les élections des 6 et 7 juin constitueront un événement déterminant pour l'influence de la France au niveau communautaire.

Les élections au Parlement européen du 7 juin 2009² et la campagne électorale qui les précédera offrent une occasion rare de susciter une ample mobilisation nationale sur les enjeux européens, en invitant les Français à désigner celles et ceux qui les représenteront à Strasbourg et à Bruxelles jusqu'à juin 2014.

Les précédentes « élections européennes » ont été marquées par un désintérêt civique croissant : le taux de participation à ces élections est en effet en déclin régulier en France depuis 1979³, et il s'est établi à 45,17% en 2004 (soit légèrement au-dessus du taux moyen de 44,6% enregistré au niveau de l'UE). Cette mobilisation déclinante découle sans doute du fait que la montée en puissance parallèle des compétences de l'Union européenne (UE) et des prérogatives du Parlement européen n'a pas été

¹ Ce texte est très directement inspiré d'un article paru dans Thierry Chopin et Michel Foucher (dir.), *L'état de l'Union 2009. Rapport Schuman sur l'Europe* (Paris, Lignes de Repères, 2009).

² Les élections au Parlement européen auront lieu entre le 4 et le 7 juin 2009 selon les pays de l'UE et sont fixées aux samedi 6 (outre-mer) et dimanche 7 juin en France.

³ Les taux de participation aux « élections européennes » en France se sont respectivement élevés à 63% en 1979, 61% en 1984, 58,5% en 1989, 56,8% en 1994 et 49,8% en 1999.

clairement perçue. A tout prendre, il eut été plus logique que les Européens s'abstiennent davantage lors des premières « élections européennes », qui avaient pour but de désigner des parlementaires disposant de pouvoirs assez réduits, au sein d'une « CEE » ayant elle-même des compétences limitées au regard de celles dont dispose aujourd'hui l'UE. Le temps d'une prise de conscience politique a-t-il sonné en France, qui permettrait d'inverser la tendance au désengagement des électeurs ? Il est possible que oui, notamment au regard de la très large mobilisation civique préalable au référendum de mai 2005 et de l'écho médiatique et politique suscité par la récente « Présidence française » du Conseil de l'UE.

Dans ce contexte, il importe de souligner que, si les élections de juin ne sont pas les seules élections européennes, elles présentent un caractère unique d'un point de vue politique.

Les élections nationales comportent certes une importante dimension européenne : qu'elles soient présidentielles ou législatives, elles désignent elles aussi des responsables politiques chargés de représenter leur pays au niveau communautaire. Mais elles portent principalement sur des enjeux domestiques 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 communautaires fournissent eux aussi l'occasion de « voter sur l'Europe » ; mais ces occasions là ne sont que ponctuelles (3 en France depuis 1973) et portent sur un aspect souvent particulier de la construction européenne, vis-à-vis duquel il s'agit en outre de délivrer une réponse binaire. Les élections au Parlement européen ont quant à elles vocation à désigner pour 5 ans des responsables appelés à intervenir sur la plupart des grandes orientations et décisions de l'UE, en étant aptes à modifier et à amender leur contenu. Dans la perspective des élections de juin 2009, on peut d'ailleurs juger bienvenue la mobilisation annoncée des principaux animateurs de la campagne référendaire de mai 2005 : il est en effet plus cohérent de prétendre peser sur les décisions de l'UE sur la base des élections au Parlement européen, plutôt qu'à la faveur d'un référendum qui portait davantage sur le cadre philosophique, institutionnel et juridique de la construction européenne.

Dans cette perspective, les élections au Parlement européen du 7 juin 2009 apparaissent comme un moment clé pour les citoyens européens désireux de participer au fonctionnement de l'UE, et qui seront confrontés à un triple choix :

- un choix civique, puisqu'ils auront la possibilité de peser directement sur les prochaines décisions de l'UE, compte tenu des importants pouvoirs du Parlement européen ;
- un choix partisan, car ces élections conduiront à la désignation d'élus qui s'expriment de plus en plus sur la base de critères idéologiques ;
- un choix « patriotique », dès lors que ces élections constitueront un événement déterminant pour l'influence nationale de la France au niveau communautaire.

Un choix civique : la possibilité de peser sur les décisions de l'UE

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 législative et budgétaire, ainsi que ses pouvoirs de contrôle vis-à-vis de la Commission européenne. L'adoption éventuelle du traité de Lisbonne, qui pourrait intervenir en cours de législature, renforcerait et prolongerait cette montée en puissance historique, qui a d'ores et déjà permis au Parlement européen d'intervenir fortement dans le fonctionnement de l'UE.

Les importantes prérogatives des parlementaires européens

Les représentants parlementaires désignés en juin 2009 disposeront de prérogatives législatives, budgétaires et de contrôle non négligeables :

- Sur le plan législatif, les traités de Maastricht (1992), d'Amsterdam (1997) puis de Nice (2001) ont fait progressivement du Parlement européen un véritable législateur aux côtés du Conseil des ministres, ces traités conduisant à un accroissement très important des domaines sur lesquels s'applique la procédure de codécision : celle-ci s'applique, par exemple, à la liberté de circulation des travailleurs, au marché intérieur, à l'environnement, à la protection des consommateurs, etc.

- En matière budgétaire, le Parlement européen exerce également 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 aujourd'hui près des 2/3 du budget global (plus de 100 milliards d'euros par an soit moins de la moitié du budget de la France mais 5 fois plus que celui de l'Irlande). 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, c'est ainsi le refus de voter l'octroi de cette décharge qui 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 de l'Union européenne, en particulier sur la Commission. Ce contrôle s'exerce aussi bien sur le plan administratif (contrôle de la gestion administrative, budgétaire et financière) que sur le plan politique (appréciation des orientations et des priorités de l'action de l'Union européenne). Sur le registre administratif, le Parlement européen constitue un véritable relais pour les citoyens qui peuvent le saisir (droit de pétition et médiateur⁴) ; il a le pouvoir de nommer des commissions d'enquête 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, il s'agit d'insister sur les pouvoirs de contrôle du Parlement européen à l'égard de la Commission européenne ; comme nous le verrons ci-après, il a non seulement le pouvoir d'investir la Commission (ratification de la nomination du Président de la Commission, audition des personnalités proposées pour devenir membres de la Commission, et investiture de la Commission par un vote de confiance), mais également celui de la renverser.

Avec l'entrée en vigueur éventuelle du traité de Lisbonne, les pouvoirs du Parlement européen seraient fortement renforcés, non seulement en matière législative et budgétaire mais aussi en termes de contrôle.

- Le nouveau traité prévoit en effet d'étendre 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'immigration⁵.

- En matière budgétaire, le Parlement européen obtiendra un droit de décision égal à celui du Conseil des ministres et pourra voter sur l'ensemble des dépenses de l'Union⁶.

- Enfin, l'élection du président de la Commission par le Parlement, sur proposition du Conseil européen, devra tenir compte de la majorité sortie des urnes et entérinera les résultats des élections européennes. Le cadre juridique prévu par le traité de Lisbonne sera un élément décisif dans la consolidation du rôle des eurodéputés.

Quoi qu'il advienne *in fine* du traité de Lisbonne, la tendance historique au renforcement continu des pouvoirs du Parlement européen est clairement établie. On peut d'ailleurs noter que les dispositions du traité constitutionnel et du traité de Lisbonne renforçant le rôle des élus parlementaires européens ont été peu, voire pas, contestées : il n'est dès lors pas exclu qu'elles figurent dans le prochain traité communautaire ratifié à

⁴ A titre d'exemple, le nombre de plaintes adressées au Médiateur est passé de 1863 en 2001 à 3760 en 2007.

⁵ 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.

⁶ 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 » (notamment les dépenses agricoles)).

l'unanimité par les Etats membres de l'UE, quels que soient la nature et le nom de ce traité (« Lisbonne » ou un autre). Un tel constat renforce l'intérêt des élections européennes de juin 2009 du point de vue des pouvoirs qu'elles confèrent aux citoyens français et européens.

Les interventions récentes des parlementaires européens : exemples concrets

Puisqu'il n'est pas possible de souligner l'intérêt du vote de juin 2009 en insistant seulement sur les progrès démocratiques inclus dans le traité de Lisbonne, il est nécessaire d'illustrer l'importance des prérogatives des parlementaires européens de manière plus concrète, en évoquant les actes politiques qu'il adopte, principalement sur le plan normatif (c'est-à-dire les directives et règlements).

Sur ce registre, on peut ainsi rappeler que les parlementaires européens élus en juin 2004 ont déjà été amenés à adopter définitivement 142 directives et 145 règlements⁷, principalement dans les domaines de l'environnement et de la protection des consommateurs, mais aussi du marché intérieur et de la politique des transports (voir Tableau 1). On pourra également souligner que les parlementaires européens ont eu leur mot à dire (via la procédure de codécision) sur 71% des directives adoptées par le Conseil sur la période, ainsi que sur 18% des règlements (ces derniers étant souvent de portée plus technique, donc réglementaire, et à ce titre réservés au seul Conseil).

Tableau 1
Actes normatifs adoptés par le Parlement européen
(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 Eurlax, calculs Y. Bertoncini et T. Chopin.

C'est également en « capitalisant » sur quelques exemples de directives et de règlements susceptibles d'avoir débordés le cercle des initiés dans les dernières années qu'on peut illustrer efficacement l'importance du rôle dévolu aux parlementaires européens (voir Tableau 2 - annexe). L'évocation des directives qui n'ont pas encore été adoptées définitivement par le Parlement européen et le Conseil des ministres (exemple des directives sur le temps de travail ou de la directive dite « retour » sur le contrôle de l'immigration clandestine) permet de fournir une information complémentaire d'autant plus utile qu'elle fait écho à des discussions toujours en cours, et dont certaines devront être reprises par les nouveaux élus si aucun accord définitif n'intervient au printemps 2009.

On peut enfin mettre en relief l'action des parlementaires européens en indiquant que, outre des actes normatifs, ils adoptent nombre de « décisions » d'importance au cours de

⁷ La plupart de ces directives et règlements sont encore en vigueur.

leur mandat, notamment en matière budgétaire ou pour les activités de contrôle. Ainsi en va-t-il de la décision de créer une commission d'enquête au moment de la crise de la vache folle (qui a débouché sur la création d'un Office alimentaire et vétérinaire de l'Union européenne (OAV) basé à Dublin) ou encore du refus d'investir la Commission présentée par le Président Barroso en 2004, qui a notamment conduit au renvoi du candidat italien Rocco Buttiglione.

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

Les élections au Parlement européen de juin 2009 peuvent également être l'occasion de mieux mettre en évidence le caractère de plus en plus marqué des clivages partisans au sein de l'UE⁸.

De tels clivages ont pu être relativisés pendant de nombreuses années, avec un Parlement européen dominé par une logique d'affirmation institutionnelle vis-à-vis de la Commission européenne et du Conseil, et qui s'appuyait sur une forme d'unité trans-partisane interne. Si cette logique d'affirmation institutionnelle n'a pas disparu, elle devrait désormais revêtir une dimension secondaire, surtout si le traité de Lisbonne entrainé en vigueur, consacrant par là même les pouvoirs du Parlement européen.

D'ores et déjà présente au sein du Parlement européen, l'expression des clivages politiques et partisans devrait trouver une vigueur renforcée au cours des prochaines années : d'une part autour d'un enjeu classique opposant les partisans et adversaires d'un approfondissement ultérieur de la construction européenne ; d'autre part, et c'est plus nouveau, à l'égard des décisions concrètes (directives, contrôle de la Commission, etc.) que les parlementaires européens sont amenés à prendre, et vis-à-vis desquelles les différences d'appréciation entre partis trouvent pleinement à s'exprimer.

L'un des enjeux des prochaines élections européennes sera de confirmer que le Parlement européen et, plus largement, le système politique de l'UE, ne sont pas des lieux monolithiques et imperméables au pluralisme des opinions mais qu'ils offrent des occasions régulières de débats et de confrontations partisanes, sur la base de rapport de forces qui seront déterminés pour 5 ans en juin 2009. S'il appartient naturellement aux partis politiques de se livrer à un tel travail de pédagogie et de mise en perspective, les observateurs et analystes de la vie politique communautaire doivent aussi y contribuer, sur la base de plusieurs éléments d'appréciation.

Des clivages partisans qui s'expriment au moment des votes

C'est d'abord parce qu'ils seront davantage informés de la nature des votes exprimés par leurs représentants directs et les formations politiques auxquels ils appartiennent que les citoyens français pourront mieux décrypter l'enjeu des élections de juin 2009 et être incités à davantage suivre la vie parlementaire européenne.

Même si le clivage droite/gauche ne domine pas totalement la vie politique du Parlement européen⁹, l'étude des votes parlementaires¹⁰ met en évidence le développement progressif de clivages politiques¹¹, non seulement sur les enjeux économiques, mais également sur des sujets touchant par exemple aux questions relatives à l'« espace de liberté, de sécurité et de justice » (asile, immigration, etc.). Il importe de mieux faire connaître l'expression de ces clivages, notamment en évoquant les exemples et décisions ayant le plus marqué les Français au cours des cinq dernières années¹², et pour lesquels ils doivent savoir qui a voté quoi en fonction de son appartenance à tel ou tel groupe politique.

Trois types de votes peuvent par exemple être mis en exergue (voir Tableau 3) :

⁸ Sur ce registre, voir par exemple le site « europartis » : <http://mcsinfo.u-strasbourg.fr/europartis>

⁹ Voir sur ce point, Paul Magnette, Yannis Papadopoulos, « On the Politicization of the European Consociation : a Middle way between Hix and Bartolini », in *European Governance Paper*, Eurogov, janvier 2008.

¹⁰ Il s'agit ici de l'analyse du vote sur la résolution finale.

¹¹ Voir Simon Hix, Abdul Noury, Gérard Roland, « Dimensions of Politics in the European Parliament », in *American Journal of Political Science*, vol. 50, n°2, avril 2006, p. 494-511.

¹² On peut citer la directive sur les services, mais aussi les directives de libéralisation dans le secteur de l'énergie et le secteur postal, etc.

- le vote sur la directive dite « Bolkestein » portant sur la libéralisation des « services dans le marché intérieur » ;
- le vote sur le règlement « Reach » prévoyant l'identification et l'enregistrement des substances chimiques utilisées par l'industrie européenne ;
- le vote sur la directive dite « retour », visant notamment à rapprocher les conditions dans lesquelles est organisé le renvoi dans leur pays des immigrés entrés clandestinement dans l'UE.

L'analyse des votes intervenus vis-à-vis de ces trois textes fait tout d'abord apparaître l'existence de clivages relativement clairs 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 membres du groupe PPE (UMP) ;
- les élus français membres des groupes PPE et ADLE (Modem) et ceux du groupe PSE (PS) s'opposent dans deux votes sur trois (directive « services » et « retour ») ;
- les élus français membres des groupes Indépendance et démocratie (MPF) et non inscrits (FN) adoptent deux fois sur trois (directive retour et règlement Reach) des positions différentes de celles des élus socialistes et des communistes.

L'analyse de ces trois votes conduit également à souligner l'existence d'une relative spécificité française au Parlement européen : dans deux de ces trois votes (directives « services » et « retour »), le score total des élus français est en effet différent de celui exprimé par le Parlement européen dans son ensemble.

Tableau 3
Exemples de votes français au Parlement européen (2004-2009)

Groupes politiques (et parti français)	Directive « services » (1)	Règlement « Reach » (2)	Directive « retour » (3)
GUE (PCF)	3 contre	2 contre	3 contre
Verts ALE (Verts)	6 contre	5 contre	4 contre
PSE (PS)	29 contre, 1 pour, 1 abst.,	28 pour	23 contre
ADLE (Modem)	11 pour	8 pour	3 contre, 3 pour, 3 abst.
PPE (UMP)	15 pour	17 pour	16 pour
IND/Dem (MPF)	3 contre	3 abst.	3 pour
Non-inscrits (FN)	7 contre	6 abst.	5 pour
Total votes français	Pour : 35,5% Contre : 63,2% Abst. : 1,3%	Pour : 76,9% Contre : 10,1% Abst. : 13%	Pour : 40,9% Contre : 53,9% Abst. : 6,1%
Total votes PE	Pour : 61,4% Contre : 33,5% Abst. : 5,1%	Pour : 81,2% Contre : 15,1% Abst. : 3,7%	Pour : 54,9% Contre : 29,4% Abst. : 15,8%

(1) vote du 15/11/06 (2^{ème} lecture) / (2) vote du 13/12/06 (1^{ère} lecture) / (3) vote du 18/06/08 (1^{ère} lecture) NB : Le total du nombre de votes français varie avec le nombre de parlementaires européens présents.

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

Sur ce double registre, une telle analyse ne fait que confirmer la réalité de l'expression des clivages partisans au sein du Parlement européen et, par suite, l'importance du vote qui conduira à désigner les représentants parlementaires français pour la période 2009-2014.

La responsabilité des partis politiques est naturellement première pour mettre en évidence l'existence de tels clivages politiques. Les pouvoirs publics pourront également soutenir, au-delà même des élections de juin 2009, les initiatives des acteurs de la société civile (monde académique, réseau associatif, etc.) désireux de mieux les illustrer

aux yeux des citoyens, tout en soulignant la possibilité qu'ont ces derniers d'influencer le cours des décisions de l'UE.

Des clivages partisans qui apparaissent dans les programmes politiques

C'est également parce qu'ils auront connaissance des programmes élaborés par les principaux partis européens en vue de la législature 2009-2014 que les citoyens pourront s'aviser que des clivages politiques sont d'ores et déjà à l'œuvre à Bruxelles et à Strasbourg.

L'analyse des programmes électoraux des partis européens montrent en effet qu'un clivage droite/gauche se développe progressivement et qu'une polarisation idéologique et partisane tend progressivement à structurer l'espace politique communautaire : à titre d'exemple, une ligne de clivage s'affirme progressivement entre les partisans de la libéralisation du marché et les tenants d'une plus grande régulation¹³.

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 ? Elles semblent de plus en plus visibles au sein des programmes présentés par les partis européens, qui rassemblent les partis nationaux, et ont déjà publié des manifestes en vue de l'échéance de juin 2009¹⁴. L'un des enjeux du scrutin de juin 2009 sera de savoir si les programmes des partis nationaux reflèteront eux aussi de tels clivages, vis-à-vis desquels les électeurs pourront se positionner. Dans cette perspective, il est d'ailleurs à souhaiter que les « professions de foi » des différents candidats, listes et formations politiques soient adressées aux Français très en amont du scrutin de juin 2009, et non quelques jours avant, comme ce fut le cas en 2004.

Le degré d'eupéanisation de la campagne électorale préalable au vote du 7 juin sera lui aussi déterminant. Les « élections européennes » apparaissant comme des élections intermédiaires, elles sont 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 français appelés à siéger à Strasbourg et Bruxelles 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.

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

Une bonne façon de centrer la campagne électorale préalable aux élections du 7 juin 2009 sur des enjeux communautaires est de rappeler que les résultats du vote détermineront pour une bonne part l'orientation politique de la Commission européenne, ainsi que le contenu des propositions formulées par le collège bruxellois au cours des cinq années suivantes.

Même si les Etats membres exerceront encore en 2009 un poids toujours important sur la composition du collège bruxellois, 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 parlementaires 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 sortie des urnes, voire établir un dialogue formel ou informel avec les responsables du Parlement européen. 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 européen à l'égard de la Commission ne peuvent que renforcer

¹³ 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.

¹⁴ Voir par exemple le « Manifeste » du parti populaire européen sur <http://www.epp.eu/> et celui du Parti socialiste européen sur http://www.pes.org/downloads/PES_manifesto_2009-FR.pdf

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 donne procure ainsi un véritable enjeu politique de dimension européenne aux prochaines élections. Il y a d'ailleurs déjà un précédent puisque le Parlement européen a d'ores et déjà joué un rôle majeur dans la désignation de la Commission Barroso, finalement désignée à l'automne 2004. Et notons que, à la différence de 1994 et 1999, l'actuel président de la Commission européenne est issu de la majorité politique victorieuse issue des élections. Il est par ailleurs plus difficile de confier la concurrence ou le marché intérieur à un commissaire trop libéral si la majorité au Parlement issue des élections européennes est de gauche ; inversement, il est plus délicat de confier l'emploi et les affaires sociales à un commissaire trop marqué à gauche si la majorité parlementaire est à droite. 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 collègue. 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 européenne.

Un choix « patriotique » important en termes d'influence nationale

A l'approche des élections européennes de 2004, plusieurs études¹⁵ ont souligné les faiblesses françaises au Parlement européen et attiré l'attention des responsables politiques et des Français sur le déficit d'influence nationale au sein d'une institution de plus en plus puissante, et qui est d'autant plus stratégique que l'influence française a été parallèlement réduite au Conseil¹⁶ et à la Commission européenne¹⁷. Une certaine prise de conscience semble avoir eu lieu depuis lors mais, pour conforter les progrès réalisés¹⁸, il semble utile de souligner que les élections de juin 2009 fourniront aussi l'occasion d'un choix déterminant en termes d'influence française au niveau communautaire (voir Tableau 4).

Dans un Parlement européen marqué par le primat des logiques partisanes, la sensibilité nationale des « eurodéputés » n'en trouve pas moins à s'exprimer, lorsqu'il s'agit d'exprimer des conceptions spécifiquement nationales ou pour toutes les décisions ayant un impact budgétaire et législatif spécifique dans leur pays d'origine. Il est donc particulièrement important pour chaque pays de disposer de parlementaires influents, et qui peuvent défendre leurs propres convictions mais aussi servir de relais aux différents acteurs nationaux (gouvernements, ONG, groupes d'intérêt, etc.) soucieux de peser sur les décisions de l'UE.

L'actuel président de la République française semble avoir pris la mesure d'un tel enjeu, en soulignant publiquement à plusieurs reprises combien les élections de juin 2009 étaient importantes pour l'influence nationale¹⁹. Il appartient aux Français de déterminer s'ils souhaitent ou non faire des choix conformes à cette logique d'influence nationale, qui suppose notamment de privilégier des partis politiques fortement représentés au Parlement européen et des élus aux profils adaptés à la mission qui leur sera confiée.

¹⁵ Voir notamment le rapport de l'Assemblée nationale, « Présence et influence de la France dans les institutions européennes », de M. Jacques Floch, mai 2004 ; et aussi Yves Bertoncini et Thierry Chopin, « Le Parlement européen : un défi pour l'influence française », *Note de la Fondation Robert Schuman*, n°21, avril 2004.

¹⁶ Avec une baisse du poids relatif de la France lors des votes à la majorité qualifiée, dont le nombre a par ailleurs progressé.

¹⁷ La France ne compte plus deux mais un commissaire ; si le traité de Lisbonne entre en vigueur, elle pourrait n'être représentée que 2 fois sur 3 à la Commission européenne à partir de 2014.

¹⁸ Voir sur ce point, Thierry Chopin (avec Claire Dhéret) « L'influence française au Parlement européen : bilan et perspectives. Quels enjeux à l'horizon des élections européennes de 2009 », in *Questions d'Europe*, n°120, Fondation Robert Schuman, décembre 2008 - http://www.robert-schuman.eu/doc/questions_europe/qe-119-120-fr.pdf

¹⁹ Lors du Conseil national de l'UMP du 24 janvier 2009, Nicolas Sarkozy a par exemple 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... » - propos notamment cités par lefigaro.fr

L'importance du « vote utile » au moment des élections du Parlement européen

Le fonctionnement du Parlement européen repose sur une logique proportionnelle qui fait des groupes politiques et de leur coopération constante une variable essentielle²⁰. La mise à disposition de moyens techniques (collaborateurs, secrétariat, salle de réunion, budget pour des publications, traductions...) ainsi que le droit de parole et d'initiative politique sont fonction de la taille du groupe. Il en est de même pour l'accès aux principaux postes de responsabilités (vice-présidences et questure du Parlement européen, présidences et vice-présidences des commissions et délégations, rapporteurs) ainsi que, évidemment et encore plus directement, au moment des votes portant sur les décisions de l'institution (votes des directives, etc.).

Les parlementaires d'un pays ne peuvent dès lors jouer un rôle marquant au Parlement européen que s'ils font partie des groupes politiques dont les membres sont les plus nombreux. Si l'on se fie aux précédentes législatures, l'enjeu en termes d'influence nationale est assez aisé à résumer : il s'agit clairement de concentrer le plus grand nombre d'élus dans les groupes PPE (UMP) et PSE (PS) et, à un degré moindre, les groupes ADLE (MODEM), voire Verts.

Dans ce contexte, le caractère « intermédiaire » des élections européennes donne parfois lieu à des votes contestataires visant à sanctionner le pouvoir en place, voire les partis traditionnels. Si ce vote contestataire profite aux partis de gouvernement qui sont dans l'opposition, il peut utilement renforcer leur poids au sein de groupes influents du Parlement européen : c'est ce qui s'est passé en 2004 en France, avec le très bon score du Parti socialiste, qui lui a permis d'envoyer 31 élus à Strasbourg et de disposer ainsi de la plus importante délégation nationale au sein du groupe PSE. Mais si le vote contestataire profite à de plus petits partis ou à des formations extrémistes, il produit un éparpillement des voix dommageable en termes d'influence nationale, dès lors que les élus de ces partis siègeront dans des groupes dont le poids politique est très limité. Le choix d'un vote contestataire, vis-à-vis des autorités nationales en place ou de la construction européenne, est bien sûr parfaitement légitime. Ses conséquences en termes d'influence nationale au Parlement européen doivent cependant être mieux soulignées. 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 dominants²¹.

Le même raisonnement peut être fait s'agissant de la faible participation aux « élections européennes », qui produit elle aussi des effets négatifs du point de vue de l'influence française à Strasbourg et à Bruxelles : elle favorise en effet mécaniquement les partis protestataires, dont l'électorat a tendance à se mobiliser davantage, et qui ont 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 européen doivent donc savoir que leur non-vote contribue, en partie, à l'affaiblissement de la capacité de la France à peser au sein du Parlement européen.

Le choix de candidats disposant des meilleurs profils

Si les partis disposent d'une grande responsabilité dans le choix des candidats placés en position éligible, il revient *in fine* aux électeurs d'opérer un choix qui porte non seulement sur l'affiliation partisane des candidats, mais aussi sur leurs caractéristiques personnelles. A cet égard, il est à la fois banal et essentiel de rappeler que l'influence d'un pays au Parlement européen se mesure également au profil de ses élus, notamment au regard de trois enjeux.

Premier enjeu : les candidats aux élections européennes le sont-ils par vocation ou faute de mieux ? Les élections au Parlement européen sont-elles utilisées pour désigner des candidats motivés ou pour recaser les membres d'appareils partisans et les recalés de la scène politique nationale ? On peut certes juger utile que soient élus des responsables déjà connus du grand public, et qui peuvent donc incarner plus

²⁰ C'est le système d'Hondt qui est en vigueur au Parlement européen.

²¹ Même si, en France, la création de 8 grandes circonscriptions interrégionales en 2004 a mécaniquement haussé le seuil à partir duquel les partis réunissant peu d'électeurs ont des élus.

efficacement le Parlement européen aux yeux des citoyens²². Force est cependant de constater que, sauf exception, les élus concernés ont ensuite tendance à ne pas s'investir fortement dans une mission qui leur a été confiée par défaut, et à consacrer beaucoup de temps à préparer leur retour dans des fonctions électives locales ou nationales²³. Il va de soi que ce défaut d'investissement personnel est préjudiciable pour l'influence globale exercée par un pays au Parlement européen, et qu'il est largement préférable de voter pour des candidats qui se présentent par vocation et sur la base d'un parcours en cohérence avec un mandat européen (connaissance de l'UE, maîtrise des langues étrangères, etc.).

Deuxième enjeu : les candidats aux élections européennes ont-ils déjà une expérience du Parlement européen ? Sur ce registre, 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, coordinateurs, etc.), siègent dans les commissions parlementaires les plus puissantes et exercent l'influence politique la plus grande sur les décisions de leur institution. En termes d'influence nationale, il est souvent préférable de voter pour des candidats déjà aguerris aux arcanes du Parlement européen plutôt que pour des candidats choisis sous couvert de « renouvellement » ou parce qu'ils sont susceptibles d'obtenir un plus grand nombre de voix en juin, mais qui se trouveront un peu dépourvus lorsqu'il s'agira d'exercer efficacement la mission qui leur a été confiée.

Même s'il est naturel qu'un renouvellement régulier des candidats ait lieu, il y a là une réalité qu'un pays comme l'Allemagne semble par exemple avoir intégrée, puisque plusieurs de ses élus ont construit des carrières longues à Strasbourg. Le nombre moyen de mandats exercés par un parlementaire européen allemand est ainsi de 2,4, contre seulement 1,6 pour la France (2,3 pour le Royaume uni et 1,8 pour l'Espagne) ; mieux, près de la moitié (48%) des actuels eurodéputés allemands en sont au moins à leur troisième mandat à Strasbourg, alors que ce chiffre est de 18% pour les eurodéputés français (30% pour les britanniques et 26% pour l'Espagne). 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 ainsi de 53% dans le groupe PPE-DE et de 78% dans le groupe PSE, contre respectivement 17% et 13% pour les députés français.

Troisième enjeu : les candidats aux élections européennes cumuleront-ils leur mandat de député européen avec un autre ? Là encore, une telle situation n'est pas neutre en termes d'influence nationale, et même s'agissant de la simple exigence civique consistant à exercer le mandat pour lequel on a été élu. On peut certes remarquer que les élus exerçant un autre mandat bénéficient d'un ancrage de proximité dont ne disposent pas les simples députés européens, puisque ces derniers sont élus dans des circonscriptions de trop grande taille. Reste que cumuler le mandat de député européen avec un mandat local, et notamment avec des fonctions exécutives locales, semble le plus sûr moyen de n'y consacrer qu'un temps très limité et donc d'exercer une influence très réduite. Alors qu'elle avait été supprimée en 2000 et qu'elle est interdite dans 7 pays de l'UE²⁴, la possibilité de cumuler un mandat au Parlement européen avec la direction d'un exécutif local a été réintroduite en France en 2003²⁵. Le résultat est que près des 2/3 des élus français au Parlement européen pratiquent le cumul des mandats, alors que cette proportion est bien moindre dans des pays comme le Royaume-Uni²⁶ ou l'Espagne.

²² S'ils exercent ensuite effectivement leur mandat de député européen, ce qui constitue déjà un progrès par rapport à l'époque où les principales têtes de liste des partis français démissionnaient peu de temps après leur élection à Strasbourg.

²³ Cette volonté de retour au niveau national étant parfois couronnée de succès : une douzaine de députés français élus en 2004 ont ainsi quitté le Parlement européen depuis lors, contre seulement 5 parlementaires allemands et 5 parlementaires anglais.

²⁴ Ces 7 pays sont la Bulgarie, Chypre, l'Estonie, la Lettonie, Malte, la Pologne et la Slovaquie : à noter que bien qu'autorisé, le cumul avec un mandat local n'est de fait quasiment pas pratiqué dans des pays comme le Danemark, les Pays-Bas ou le Royaume-Uni.

²⁵ La loi de 2003 interdit de cumuler le mandat de député avec plus d'un des mandats suivants : conseiller régional, conseiller à l'Assemblée de Corse, conseiller général, conseiller de Paris, conseiller municipal d'une commune de 3 500 habitants et plus. Le cumul du mandat de représentant au Parlement européen avec une fonction exécutive locale n'est en revanche plus prohibé : président de conseil régional, président du conseil général (ou président du conseil exécutif de Corse), ou maire (quelle que soit la taille de la commune).

Même si l'implication effective des élus français dans les travaux du Parlement européen (rédaction de rapports, prise de paroles, etc.) a récemment progressé, il va sans dire qu'elle serait encore plus substantielle si le nombre d'élus pratiquant le cumul des mandats était plus limité entre 2009 et 2014. Tant que les règles relatives au cumul des mandats n'auront pas été modifiées, il reviendra aux électeurs d'indiquer s'ils souhaitent ou non favoriser de telles pratiques, en opérant leur choix parmi les différents candidats que les partis politiques présentent à leurs suffrages.

Tableau 4
Les principaux éléments de l'influence nationale au Parlement européen
situation au 1^{er} mars 2009

Critères		France	All.	R-U	Italie	Espagne	Pologne	UE27
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 coordinateurs	Présidence de groupe	2	2	2	2	0	0	7
	Présidence de commissions	3	5	2	3	1	4	23
	Nombre de coordinateurs	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	101	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

La mise en évidence des dimensions civique, partisane et « patriotique » du choix qu'ils auront à effectuer en juin 2009 est peut-être susceptible d'inciter les Français à participer de manière plus importante que par le passé aux prochaines élections au

Parlement européen, ce qui serait bienvenu d'un point de vue démocratique. Il ne semble cependant pas nécessaire de focaliser exagérément les actions d'information et de sensibilisation des pouvoirs publics sur la seule nécessité de voter davantage, au prix d'une stratégie qui aurait pour effet de culpabiliser les Français (dont la majorité s'est de fait abstenue lors des précédents scrutins), ce qui n'est pas la meilleure manière de les rendre très réceptifs.

Au-delà même de l'objectif d'une participation accrue, il semble dès lors préférable de considérer que les élections européennes demeurent quoi qu'il en soit une opportunité rare de mobiliser plusieurs millions de Français²⁷. Dans cette perspective, les actions de sensibilisation mises en œuvre au moment des élections au Parlement européen de juin 2009 ne devront pas se contenter d'évoquer l'Assemblée de Strasbourg, mais tout autant les institutions européennes dans leur ensemble. Il s'agit de mettre en œuvre une stratégie globale, et qui porte sur le système politique communautaire, en resituant le Parlement européen au sein du « triangle institutionnel », en accordant une place substantielle à l'ensemble des composantes de ce triangle et en évoquant les grands enjeux placés sur l'agenda politique communautaire, bien en amont du scrutin²⁸.

²⁷ Plus de 17 millions de Français ont voté lors des « élections européennes » de juin 2004.

²⁸ En 2004, l'essentiel de la « campagne d'information » grand public du gouvernement français pour les élections au Parlement européen avait eu lieu entre le 1^{er} et le 13 juin – soit pendant la campagne électorale officielle, qui avait débuté le 31 mai.

ANNEXE

Tableau 2

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

Protection des consommateurs et de la santé	<p>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</p> <p>Règlement sur l'itinérance ou "roaming" entré en vigueur le 30 juin 2007</p> <p>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</p> <p>Directive 2008/50/CE du 21 mai 2008 concernant la qualité de l'air ambiant et un air pur pour l'Europe</p> <p>Règlement sur l'exploitation de services aériens dans la Communauté (refonte) adopté par le Parlement le 9/07/2008</p>
Protection de l'environnement	<p>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</p> <p>Règlement relatif aux émissions de CO2 des voitures neuves adopté par le Parlement : 17/12/2008</p> <p>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</p> <p>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.</p> <p>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</p>
Marché intérieur/ Libéralisation	<p>Directive sur l'accès au marché des services portuaires rejetée le 17/01/2006</p> <p>Directive 2006/123/CE du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur (directive dite « Bolkestein »)</p> <p>Directive relative à la libéralisation du marché ferroviaire adoptée le 25/09/2007</p> <p>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</p> <p>Directive sur le « marché intérieur de l'électricité » votée en 1ère lecture le 18/06/2008</p>
Affaires	Directive relative à l'indépendance des sociétés d'audit adoptée par le Parlement:

<p>économiques et monétaires</p>	<p>28/09/2005</p> <p>Directive relative aux exigences de fonds propres des banques et des établissements de crédit adoptée par le Parlement: 28/09/2005</p> <p>Directive 2006/43/CE du 17 mai 2006 concernant le contrôle légal des comptes annuels et des comptes consolidés</p> <p>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</p> <p>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</p> <p>Directive concernant les services de paiement dans le marché intérieur adoptée par le Parlement le 24/04/2007</p>
<p>Affaires sociales et emploi</p>	<p>Directive sur la reconnaissance des diplômes et qualifications professionnelles adoptée par le Parlement le 11/05/2005</p> <p>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</p> <p>Règlement (CE) 1927/2006 du 20 décembre 2006 portant création du Fonds européen d'ajustement à la mondialisation</p> <p>Directive relatif au travail intérimaire adoptée par le Parlement le 22/10/2008</p> <p>Directive « temps de travail » votée en première lecture (2^{ème} lecture en mai 2009)</p>
<p>Liberté, sécurité et justice</p>	<p>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)</p> <p>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</p> <p>Directive relative aux passesports biométriques votée par le Parlement européen le 14 janvier 2009</p>

Source : données Parlement européen et Eurlex, sélection d'Y. Bertoncini et T. Chopin.
Pour plus de précisions sur le contenu de ces directives et règlements, voir le site du PE :
<http://www.europarl.europa.eu/elections2009/legislature/highlights.htm?language=FR&ref=20090120TMN46720&secondRef=0>

Directeur de la publication : Pascale JOANNIN

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