

L'influence française au Parlement européen : bilan et perspectives. Quels enjeux à l'horizon des élections européennes de 2009 ?

Thierry Chopin, directeur des études de la Fondation Robert Schuman. Professeur au Collège d'Europe (Bruges). Enseigne également à l'Institut d'études politiques de Paris (Sciences Po) et à l'École des Mines de Paris. Dernier ouvrage paru : *France-Europe : le bal des hypocrites* (Editions Saint-Simon, 2008). Il a codirigé le *Dictionnaire critique de l'Union européenne* (éditions Armand Colin, 2008).

Avec la collaboration de Claire Dhéret, chargée de mission à la Fondation Robert Schuman. Diplômée en Master d'études européennes de l'université Humboldt de Berlin.

Introduction –

L'année 2009 sera l'année des prochaines élections européennes qui auront lieu le 7 juin prochain en France. Ces élections revêtent des enjeux à la fois institutionnels et politiques importants, et ce pour une double raison. Tout d'abord, dans le « triangle institutionnel » communautaire (composé de la Commission européenne et du Conseil des ministres), le Parlement européen est la seule institution dont les membres sont élus au suffrage universel direct, depuis 1979, ce qui confère aux électeurs un poids qui est loin d'être négligeable, compte tenu des pouvoirs croissants de cette institution. En effet, et c'est la seconde raison, c'est également la seule institution dont les pouvoirs se sont étendus de manière aussi continue depuis une vingtaine d'années, que ce soit sur les plans législatif et budgétaire ou en matière de contrôle administratif et politique, notamment à l'égard de la Commission européenne. Mais au-delà, le Parlement européen est une institution stratégique pour l'influence des Etats membres de l'Union européenne et le choix civique et partisan auquel seront appelés les électeurs doit aussi être appréhendé comme un choix en termes d'influence nationale. A cet égard, la question de l'influence française au Parlement européen, qui a fait l'objet d'une première prise de conscience lors des élections européennes de 2004, doit susciter une attention continue¹.

La fin de la 6^e législature (2004-2009) fournit une occasion d'évaluer l'influence française au Parlement européen mais aussi d'explorer les voies de son accroissement. Après l'adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie en 2007, qui a réduit mécaniquement le nombre d'eurodéputés de notre pays, la présence française au sein des institutions européennes doit, plus que jamais, faire l'objet d'attention et d'efforts de la part des forces politiques nationales à quelques mois des prochaines élections européennes de juin 2009. Or, après un état des lieux assez critique en 2004², et en dépit d'un constat encourageant en 2007³, il apparaît que les signes du renforcement de l'influence française

¹ Nous tenons à remercier Camille Lépinay pour son aide précieuse et son excellent travail de recherche de données.

² Yves Bertoncini et Thierry Chopin, « Le Parlement européen : un défi pour l'influence française », in *Notes de la Fondation Robert Schuman*, n°21, mai 2004 - <http://www.robert-schuman.org/notes/note21.pdf>

³ Clément Beaune et Thierry Chopin, « L'influence française au sein du Parlement européen à mi-mandat. Quelle stratégie à l'horizon 2009 ? », *Horizons stratégiques, revue trimestrielle du Centre d'Analyse Stratégique*, n°4, avril 2007 - http://www.strategie.gouv.fr/revue/article.php3?id_article=348

au Parlement européen restent fragiles⁴. Dans ce contexte, et au-delà de la seule évaluation des évolutions enregistrées depuis 2004, il convient également de s'interroger sur les voies de consolidation et de renforcement possibles de l'influence française au sein du Parlement européen, avec pour ligne d'horizon les prochaines élections européennes en 2009.

I – Evaluation de l'influence française au Parlement européen à la fin de la mandature

A- La répartition des eurodéputés français au sein des groupes politiques : un mouvement de concentration bienvenu

L'élection des députés européens suit une logique proportionnelle qui fait des groupes politiques et de leur coopération constante une variable essentielle du fonctionnement du Parlement européen⁵. 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 va 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 et coordinateurs). La présidence est partagée pendant la législature en deux mandats de deux ans et demi entre les deux principaux groupes, généralement – et actuellement – le Parti Populaire Européen et des Démocrates Européens (PPE-DE) et le Parti socialiste européen (PSE).

En conséquence, l'influence de la France se mesure d'abord à la capacité de ses députés européens à se rassembler au sein des groupes numériquement les plus importants, en particulier le groupe PPE-DE, dominant depuis 1999, et le groupe socialiste. De cette concentration plus ou moins forte dans les groupes influents dépend largement l'accès aux fonctions clés de président des commissions parlementaires, de rapporteur et de coordinateur dans ces mêmes commissions.

1 – Les groupes politiques : une plus forte concentration

Sous la 5^e législature (1999-2004), le Parlement européen comptait 7 groupes politiques, outre le rassemblement des non-inscrits, soit 8 formations. La France se singularisait par la grande dispersion de ses 87 élus entre ces formations et leur faible présence dans les groupes influents : plus d'un élu français sur deux appartenait à l'un des 4 groupes les plus réduits ou siégeait 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 3 groupes, en particulier les 2 plus importants.

Avec la 6^e législature (2004-2009), parmi les principaux Etats membres (Allemagne, Royaume-Uni, France, Italie, Espagne)⁶, la France a cédé à l'Italie son record de dispersion des eurodéputés entre la quasi-totalité (tous sauf un) des groupes politiques du Parlement européen. Il convient de relever une nouvelle concentration des eurodéputés français dans les partis numériquement importants : plus de la majorité des élus français (62,82%) 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 88,89 % et 72,73 % des élus sont respectivement rassemblés dans les 2 partis. En revanche, on note toujours une forte présence française parmi les non-inscrits, puisque la délégation française y représente 22,58 % de l'ensemble, à égalité avec la délégation britannique. Autre cause de la dispersion des élus britanniques, leur influence s'est trouvée menacée par le succès du parti eurosceptique UKIP (United Kingdom Independence Party), dont les 8 élus siègent dans le groupe peu puissant baptisé Indépendance et Démocratie.

⁴ Il est par exemple notable que les échéances politiques nationales de 2007 en France ont relégué au second plan les préoccupations européennes, plusieurs eurodéputés français s'étant présentés aux élections législatives en France.

⁵ C'est le système d'Hondt qui est en vigueur au Parlement européen.

⁶ Ces 5 pays représentent les 5 Etats membres les plus peuplés de l'Union européenne dont la démographie dépasse les 40 millions d'habitants.

Ce mouvement favorable de concentration des élus français résulte en partie de la réforme du mode de scrutin en France pour les élections européennes introduite par la loi du 11 avril 2003 : la France est désormais divisée en 8 circonscriptions inter-régionales (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 répartis entre ces 8 circonscriptions proportionnellement à la taille de leur population. Par conséquent, alors que la circonscription peu peuplée de l'Outre mer ne bénéficie que de 3 sièges, celle de l'Ile de France en dispose de 14. 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 entre diverses listes et divers groupes⁷, malgré la décision en 2004 des députés de l'Union pour la démocratie française (UDF) de quitter le groupe PPE-DE pour rejoindre le groupe de l'Alliance des Démocrates et des Libéraux pour l'Europe (ADLE).

Représentations allemande, française et britannique au PE durant les 5^e (1999-2004) et 6^e législatures (2004-2009)⁸

Groupes politiques	Parlement européen		délégation allemande		délégation française		délégation britannique	
	% de députés dans le groupe		% de députés dans le groupe		% de députés dans le groupe		% de députés dans le groupe	
	1999-2004	Oct. 2008						
PPE-DE	37,28	36,69	53,54	49,49	24,14	23,09	42,53	34,62
PSE	28	27,64	35,35	23,23	20,69	39,74	33,33	24,36
ELDR* (1999-2004) puis ADLE	8,48	12,74	0	7,07	1,15	12,82	12,64	14,10
GUE/NGL*	7,84	5,22	7,07	7,07	17,24	3,85	0	1,28
Verts/ALE*	7,04	5,48	4,04	13,13	10,34	7,69	6,90	6,41
UEN*	3,68	5,48	0	0	4,60	0	0	0
EDD* (1999-2004) puis IND/DEM*	2,88	2,80	0	0	10,34	3,85	3,45	10,26
Non inscrits	4,80	3,95	0	0	11,49	8,97	1,15	8,97

Source : Parlement européen

* ELDR : 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

IND/DEM : Indépendance/Démocratie

2 – Les présidences de groupes politiques

Le mouvement de concentration des élus français a eu des répercussions sur l'acquisition des présidences de groupe. Jusqu'au changement de présidence du Parlement européen, qui a vu Hans-Gert Pötering (PPE-DE) succéder à Josep Borrell (PSE) début janvier 2007,

⁷ 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.

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

la France n'avait pas réussi, malgré cette concentration accrue, à conquérir de nouvelles présidences de groupe : seul le groupe GUE/NGL était présidé par un élu français, Francis Wurtz.

Néanmoins, à la faveur du remaniement des postes de responsabilité opéré à mi-parcours de la législature, Joseph Daul a été élu à la présidence du groupe PPE-DE succédant à Hans-Gert Pöttering devenu Président du Parlement européen. L'élection d'un élu français à ce poste, instance de direction de première importance, représente un élément important du point de vue de l'influence française au Parlement européen. En termes de présidence de groupes, la France se trouve ainsi à égalité avec l'Allemagne, le Royaume-Uni et l'Italie, qui président 2 groupes politiques⁹. La France dispose, en outre, de 3 vice-présidences de groupe (PSE, ALDE et Verts), contre 4 pour les Allemands (PPE-DE, ALDE, Verts et GUE) et 3 pour les Britanniques (PPE-DE, PSE et Verts).

Par ailleurs, la France a maintenu son niveau de représentation par rapport à la 5^e législature au sein du bureau du Parlement européen, et ce en dépit de l'arrivée d'élus des nouveaux Etats membres. Les résultats hexagonaux au sein de cette instance sont comparables à ceux de l'Allemagne et du Royaume-Uni. La France bénéficie de 2 vice-présidences – Martine Roure (PSE) et Gérard Onesta (Verts/ALE)- au même titre que le Royaume-Uni. L'Allemagne n'en dispose que d'une, ce qui est toutefois fortement compensé par la présence d'Hans-Gert Pöttering au poste de Président du Parlement européen.

B – Les commissions parlementaires : une répartition plus favorable

1- La présence des eurodéputés français dans les commissions

Durant la mandature précédente, les eurodéputés français étaient fortement attirés par les commissions en charge de secteurs sur lesquels l'impact du travail législatif du Parlement européen était limité (en particulier les commissions chargées du suivi de la coopération intergouvernementale, comme la commission des Affaires étrangères, des droits de l'Homme, de la sécurité commune et de la politique de défense). En revanche, les 6 commissions dites « législatives », en particulier les commissions à vocation économique, dans lesquelles le Parlement européen a progressivement acquis un pouvoir de codécision avec le Conseil des ministres, étaient relativement délaissées par les Français. Or, c'est la présence des élus français dans ces commissions qui prend toute son importance en termes d'influence des Français dans le processus législatif, puisque la codécision place le Parlement européen sur un pied d'égalité avec le Conseil des ministres.

Sous la 6^e législature, l'organisation sectorielle des commissions a été revue et leur nombre a été légèrement accru (22 commissions permanentes¹⁰ contre 17, le nombre des commissions à vocation législative et économique passant de 6 à 9). La représentation française au sein des commissions économiques et législatives durant la 6^e législature s'est équilibrée avec la représentation britannique qui a fortement diminué alors que les élus britanniques étaient réputés être très attachés à leur présence au sein de ces commissions. En revanche, force est de constater que la représentation allemande reste prédominante.

⁹ Du côté allemand, Martin Schulz préside le PSE et Daniel Cohn-Bendit copréside le groupe des Verts avec l'Italienne Monica Frassoni. Une autre co-présidence de groupe revient à l'Italienne Cristiana Muscardini au sein du groupe UEN. Quant aux Britanniques, ils disposent à la fois de la présidence des Libéraux avec Graham Watson et d'une co-présidence chez les Indépendants et Démocrates, avec Nigel Farage.

¹⁰ Au sein des 22 commissions permanentes, il faut compter deux sous-commissions : Droits de l'homme et Sécurité et Défense. Une commission temporaire traitant du changement climatique a été créée en avril 2007.

Représentations allemande, française et britannique au sein des commissions à vocation législative et économique durant les 5^{ème} (1999-2004) et 6^{ème} législature (2004-2009)

	Poids des députés allemands (%)		Poids des députés français (%)		Poids des députés britanniques (%)	
	1999-2004	octobre 2008	1999-2004	octobre 2008	1999-2004	octobre 2008
PARLEMENT EUROPEEN	12,56	12,61	11,04	9,94	11,04	9,94
Politique régionale, Transports, Tourisme (1999-2004) puis Transports et tourisme	16,81	12	15,90	12	14,16	10
Affaires économiques et monétaires	19,27	20	10,84	8	14,46	10
Environnement, Santé publique et Sécurité des consommateurs (1999-2004) puis Environnement, santé publique et sécurité alimentaire	14,65	14,71	10,34	5,88	15,52	10,29
Emploi et affaires sociales	14,43	19,23	12,37	11,54	16,49	13,46
Industrie, Commerce extérieur, Recherche et Énergie (1999-2004) puis Industrie, recherche et énergie	18,35	12,96	11,92	11,11	15,60	9,26
Affaires juridiques et Marché intérieur (1999-2004) puis Affaires juridiques	16,18	14,29	13,23	3,57	14,70	7,14
Marché intérieur et protection des consommateurs	-	13,64	-	9,09	-	11,36
Commerce international	-	15,15	-	18,18	-	21,21
Budgets	-	14,00	-	10	-	6

Source : Parlement européen

N.B. : figurent en gras les chiffres indiquant une surreprésentation des eurodéputés d'un pays par rapport à leur poids au sein du Parlement européen dans son ensemble.

2 - Les présidences de commission

Si les pouvoirs inhérents à cette fonction sont limités, un président de commission ne pouvant décider en lieu et place des membres de celle-ci, la portée symbolique d'un tel poste ne saurait être sous-estimée s'agissant de l'influence que peut exercer un Etat membre.

Durant la 5^e législature, la France n'avait obtenu que 2 présidences sur les 17 commissions parlementaires (contre 3 pour l'Allemagne et 3 pour le Royaume-Uni). Ce maigre bilan quantitatif n'était pas compensé d'un point de vue qualitatif puisque les

commissions présidées par des eurodéputés français (Culture et Agriculture) ne figuraient pas parmi les commissions les plus influentes.

Sous la 6^e législature, la France, qui comptait 5 présidences de commission jusqu'en janvier 2007, en compte actuellement 3 : Affaires économiques et monétaires présidée par Pervenche Berès, Droits de l'Homme par Hélène Flautre et Pêche par Philippe Morillon. L'élection de Joseph Daul à la tête du groupe PPE-DE a eu pour effet mécanique la perte de la présidence qu'il détenait à la commission de l'Agriculture. L'Allemagne dispose de 5 présidences, l'Italie de 3, le Royaume-Uni et l'Espagne de 2, sur les 22 que comprend l'organigramme du Parlement européen. Malgré cette perte quantitative, il faut souligner que la présidence de la commission des Affaires économiques et monétaires représente un gain conséquent en raison de l'importance du travail qui y est mené.

3 - Les coordinateurs

Le travail des coordinateurs au sein des commissions parlementaires est peu connu, mais son importance n'en est pas moins importante. Chargés de suivre et d'orienter les décisions dans les commissions parlementaires au nom des groupes qui les ont désignés, les coordinateurs exercent une influence importante sur les travaux du Parlement européen.

Le bilan français sur la législature actuelle indique une légère progression dans ce domaine en comparaison de la période précédente, mais le nombre des coordinateurs français reste encore sensiblement inférieur à celui des Allemands et des Britanniques.

Durant la 5^e mandature, la France disposait d'un demi-poste (partagé avec un député néerlandais) pour le groupe principal, le PPE-DE, de deux postes au sein du PSE et d'aucun chez les Libéraux. Désormais, la France compte 8 coordinateurs et de réels progrès ont été accomplis chez les Libéraux puisque 4 coordinateurs français y sont présents. Cependant la France se retrouve dans ce domaine encore loin derrière l'Allemagne, le Royaume-Uni et l'Italie qui disposent respectivement de 27, 23 et 13 coordinateurs. Il est également surprenant de constater que la France ne bénéficie que d'un seul coordinateur (d'ailleurs nommé très récemment) au sein du PPE-DE et d'un seul également au PSE, les 2 groupes politiques majoritaires.

Toutefois, d'un point de vue institutionnel, en termes de présence aux postes stratégiques, la 6^e législature présente globalement des progrès encourageants pour l'influence française au Parlement européen, qui ne demandent qu'à être consolidés.

Les leçons énoncées lors de la campagne des élections européennes de juin 2004 (nécessaire concentration dans les groupes politiques majoritaires et meilleure représentation au sein des commissions parlementaires puissantes notamment) ont en partie été tirées.

C – L'activité des eurodéputés français : une implication accrue

La précédente législature du Parlement européen avait été caractérisée par la relative faiblesse de l'activité des eurodéputés français. Si, depuis le début de la 6^e législature, des signes d'absentéisme persistent chez certains élus français, qui cumulent souvent leur mandat de parlementaire européen avec un autre mandat électif (46 sur 78¹¹, soit près des 2/3 d'entre eux), le bilan en termes de « productivité » est plus positif, ce qui s'explique par leur présence accrue, depuis 2004, dans les groupes politiques qui comptent.

¹¹ Contre 48 sur 78 en 2007 avant les élections municipales et cantonales en France de mars 2008.

1 – Une réelle amélioration de l’assiduité des eurodéputés français malgré une insuffisante présence de certains parlementaires en séance plénière

Si une réelle amélioration de l’assiduité des eurodéputés français semble être intervenue depuis le début de l’actuelle législature, l’absentéisme de certains reste préoccupant.

Selon le recensement du site europarlament.net en 2004-2005, le taux de présence en séance plénière des élus français atteignait 83,17 %, contre 79,22 % au cours de la mandature précédente. La France se situait cependant toujours en deçà de la moyenne européenne (87,36%), au 23^e rang sur les 25 Etats membres d’alors, loin derrière les délégations les plus assidues, comme Chypre (97,16%) et l’Autriche (95,04%). Au niveau individuel, 2 Français figuraient parmi les 5 élus les plus fréquemment absents.

En juillet 2008, une nouvelle étude réalisée par l’Express¹² a classé les eurodéputés français selon leur assiduité en séance plénière depuis le début de la mandature. Sur un total de 78, 22 bénéficient d’un taux de présence supérieur à 90%, dont 5 de 100 % : Mmes Martine Roure (PSE), Margie Sudre (PPE-DE), Christine de Veyrac (PPE-DE) et MM. Gérard Onesta (Verts/ALE) et Yannick Vaugrenard (PSE). Marine Le Pen (NI) et Philippe de Villiers (IND/DEM) se trouvent en bas du classement avec un taux d’absentéisme avoisinant les 50%.

L’essentiel de l’activité parlementaire se déroulant au sein des commissions et la présence en séance plénière se réduisant fréquemment aux moments des votes, ce critère d’assiduité doit néanmoins être relativisé et complété par d’autres indicateurs, mesurant la « productivité » des eurodéputés.

2 – Un net progrès concernant la productivité des eurodéputés français

- Les questions parlementaires et les interventions en séances plénières

L’implication des élus français lors des questions parlementaires (instruments de contrôle parlementaire) et des interventions en séance plénière peut être un indicateur de leur engagement et de leur productivité.

Confirant une tendance identifiée sous les précédentes législatures, l’étude des travaux parlementaires depuis juin 2004 révèle que les eurodéputés français posent moins de questions à la Commission et au Conseil que leurs homologues allemands et britanniques ; ils interviennent également moins souvent en séance plénière. Ce constat est confirmé par le recensement récent (fin septembre 2008) effectué depuis le début de la 6^e mandature à partir des données publiées sur le site du Parlement européen¹³ : la moyenne étant de 12,53 questions pour un élu français, contre 20,66 pour son homologue allemand et 94,96 pour le député britannique.

A la même date, le décompte des interventions en séance plénière aboutit, malgré un fossé moins frappant, au même constat. Les Français ne sont intervenus en moyenne que 50 fois par député, contre 83,34 pour les Britanniques.

Les différences d’implication entre eurodéputés de différentes nationalités peuvent refléter la diversité des cultures politiques nationales, la tradition du contrôle parlementaire étant plus ancrée, par exemple, au Royaume-Uni qu’en France.

Ces différences expriment aussi des nuances qualitatives plus subtiles : ainsi les élus du parti eurosceptique britannique UKIP interviennent fréquemment en séance plénière (63,4 interventions par député en moyenne depuis 2004), mais cet activisme est davantage le signe d’une attitude protestataire que d’une réelle influence au sein du Parlement européen.

¹² http://www.lexpress.fr/actualite/politique/le-classement-des-100-eurodeputes-francais_531130.html La source utilisée, la signature des feuilles de présence, a cependant été critiquée par la députée Hélène Flautre et l’Express admet les inexactitudes possibles du document.

¹³ www.europarl.europa.eu/members.do?language=FR

Au regard de ces éléments, il est possible de relativiser cet indicateur. En revanche, il est regrettable que les eurodéputés français ne soient pas davantage porteurs d'un plus grand nombre de « résolutions » pour leur groupe.

- Les rapports parlementaires

Au cœur de l'activité parlementaire, les rapports constituent une mesure plus appropriée de la productivité des eurodéputés. En effet, plus encore que lors des votes en séance plénière, c'est lors des travaux conduits en amont au sein des commissions parlementaires que peut se mesurer l'influence des groupes politiques et des délégations nationales. Le nombre des rapports rédigés constitue ainsi une variable clé, dans la mesure où le contenu de ces rapports, fut-il amendé à la marge, détermine en grande partie la nature des votes en commissions et en séance plénière¹⁴.

Sur la base de ce critère, le constat global est très encourageant.

Une étude du Mouvement des Entreprises de France (MEDEF)¹⁵, publiée en 2004, révélait que, de 1999 à fin 2003, les 31 députés néerlandais avaient rédigé 107 rapports, les 99 députés allemands 299, les 87 députés français 119. Le taux d'activité était donc, au terme de la 5^e législature, de 3,45 rapports pour un député néerlandais, 3,02 rapports pour un député allemand, 2,73 rapports pour un député britannique, contre seulement 1,37 pour un député français.

La tendance est désormais plus favorable aux Français puisqu'ils obtiennent, avec une moyenne de 2,81 rapports par député, la 7^e position parmi les 27 Etats membres après les Autrichiens (3,89), les Finlandais (3,64), les Allemands (3,09), les Hongrois (3), les Portugais (2,97) et les Italiens (2,94).

Productivité des eurodéputés allemands, français et britanniques durant la 6^{ème} législature (Septembre 2008)

	Par député allemand	Par député français	Par député britannique
Rapports	3,09	2,81	2,52
Questions	20,66	12,53	94,96
Interventions en séance plénière	53,35	50,03	83, 84

Source : Parlement européen

Il est cependant important de souligner que tous les rapports n'ont pas le même degré d'importance. Celui-ci dépend en effet de la procédure législative et des pouvoirs octroyés au Parlement européen dans le domaine concerné par le rapport (procédure de codécision, d'avis conforme, de consultation ou de coopération). Les chiffres dont nous disposons actuellement ne nous permettent pas de tirer de conclusions sur le degré d'importance des rapports écrits par les députés français. En revanche, nous savons que les Français se trouvent en 2^e place pour les rapports de procédures législatives avec une moyenne de 1,99 rapport par député, derrière les Portugais, mais devant les Allemands. On remarque également que les 5 premiers rapports de la législature ont été rédigés par des Français, ce qui laisse supposer une réelle volonté d'agir et une prise de conscience à cet égard.

En revanche, les députés français sont totalement absents des rapports de procédure budgétaire alors qu'ils sont relativement bien représentés dans la commission des Budgets -- (9 membres) et dans celle du Contrôle Budgétaire « COCOBU » (3 membres).

Il est important de souligner que la rédaction des rapports revient souvent aux mêmes députés. A titre d'exemple, Joseph Daul en a rédigé 23 et Philippe Morillon ainsi que Pervenche Berès sont tous deux auteurs de 19 rapports. L'écart de ces chiffres avec la

¹⁴ Notons qu'une différenciation complexe devrait être opérée en fonction de l'importance qualitative des thèmes traités et du poids institutionnel du Parlement européen dans la procédure de décision (consultation, coopération, avis conforme, codécision).

¹⁵ Mémoire MEDEF Europe 2004, mars 2004.

moyenne des rapports écrits par les eurodéputés Français (2,81) doit être noté. Cependant, ce phénomène n'est pas propre aux Français. De manière générale, ce bon résultat semble s'expliquer en large partie par le poids accru des élus français au sein des groupes politiques les plus influents.

II - Quelle stratégie pour consolider l'influence française dans la perspective des élections européennes de juin 2009 ?

A l'issue des évaluations de l'influence française au Parlement européen réalisées depuis 2004, une amélioration doit être notée, comme en témoignent les éléments suivants : regroupement des eurodéputés français au sein des groupes politiques les plus puissants ; présence rééquilibrée au sein des commissions parlementaires qui « comptent » ; implication accrue dans le travail parlementaire.

Néanmoins, les progrès enregistrés restent fragiles et les enjeux européens sont encore trop souvent relégués au second plan. Les élections législatives françaises de juin 2007 ont montré qu'un nombre non négligeable d'eurodéputés français préféraient briguer un mandat national : 23 eurodéputés sur les 78 que compte la délégation française avaient déposé leur candidature pour rejoindre l'Assemblée nationale ; 4 ont été élus et ont donc quitté Strasbourg pour le Palais Bourbon¹⁶ ; plus récemment, 2 eurodéputés français ont également quitté Strasbourg pour rejoindre le Palais du Luxembourg à l'occasion des élections sénatoriales de septembre 2008. Elus et partis français ont ainsi envoyé à l'Union européenne un message de désintérêt, nuisible à l'influence hexagonale.

Pour consolider et renforcer celle-ci, une approche prospective doit être adoptée, afin d'envisager les pistes d'actions possibles dans la perspective des prochaines élections européennes, qui seront caractérisées par un contexte juridico-politique renouvelé dont il faudra tenir compte.

A - Un nouveau contexte juridique et politique européen en 2009 ?

1- Des évolutions juridiques incertaines

A l'horizon du scrutin européen de juin 2009, le contexte juridique est susceptible de changer. Afin de préserver et renforcer l'influence française au sein du Parlement européen, ces évolutions devront être, sinon bien connues, du moins anticipées. Suite au « non » irlandais au Traité de Lisbonne le 12 juin dernier, le contexte juridique et politique de l'Union européenne est incertain. De nombreux scénarios quant à l'avenir du traité sont évoqués dans les cercles européens mais nous ignorons toujours quel sera le cadre juridique en vigueur lors du scrutin (Traité de Nice ou Traité de Lisbonne, même si le premier scénario semble le plus probable). Le contexte actuel nous impose donc de prendre en considération les deux possibilités. Sur le plan juridique, deux changements possibles doivent faire l'objet d'une attention soutenue. L'un de ces changements est déjà acquis : la diminution, à l'issue de la législature actuelle, du nombre d'eurodéputés français. L'autre n'est pas acté, mais semble probable à terme : l'augmentation des pouvoirs du Parlement européen.

¹⁶ Depuis 2004, l'acte régissant les élections du Parlement prévoit en effet une incompatibilité entre le mandat de député national et le mandat de député européen.

Répartition des sièges par Etat membre au sein du Parlement européen			
Etats membres	Nombre de députés depuis l'adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie, le 1/1/2007	Nombre de députés selon 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.touteurope.fr/fr/organisation/institutions/parlement-europeen-et-deputes/presentation/le-parlement-europeen.html>

Sénat : <http://89.202.136.71/rap/I05-489/I05-4891.html>

Une Union composée de 27 pays conduit à un affaiblissement mécanique de l'influence exercée par les Etats membres. A compter de juin 2009, conformément au traité d'adhésion à l'Union de la Bulgarie et de la Roumanie, l'hémicycle européen sera composé de 736 sièges dont 72 seront réservés aux élus français contre 78 actuellement. Avec le Traité de Lisbonne, la diminution du nombre d'eurodéputés français, à l'issue de la législature actuelle, aura lieu mais dans une moindre mesure que la répartition prévue par le Traité de Nice. Le Traité de Lisbonne prévoit, en effet, de diminuer le nombre de sièges au Parlement européen qui ne comptera plus que 750 membres (plus son Président). Cette diminution entraînera de façon automatique une réduction de la délégation française, qui sera alors composée de 74 députés, contre 78 actuellement et 72 à partir de juin 2009 si le Traité de Nice continue de s'appliquer.

Par ailleurs, avec l'entrée en vigueur 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 politique. Le nouveau traité prévoit d'étendre la procédure de codécision à 40 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'immigration¹⁷. 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'Union¹⁸. 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. Par conséquent, la diminution quantitative de la délégation française pourra être compensée par une amélioration qualitative, l'un des défis institutionnels majeurs que la France devra relever.

Mais quoi qu'il adienne du Traité de Lisbonne, on peut constater une tendance historique au renforcement progressif des pouvoirs du Parlement européen ce qui doit conduire à renforcer l'attention de notre pays sur l'institution dont le poids est le plus amené à augmenter¹⁹.

2 – Quels changements politiques ?

D'un point de vue politique, le contexte européen pourrait aussi significativement évoluer d'ici juin 2009. Deux éléments pourraient, en effet, transformer le jeu parlementaire dans un sens et une mesure encore difficiles à déterminer.

Groupe politique le plus puissant depuis 1999 au sein du Parlement, le PPE-DE voit sa cohérence de plus en plus mise en cause. Les conservateurs britanniques siégeant à Strasbourg ont posé la question de leur adhésion au groupe. Avant son arrivée à la tête du parti conservateur britannique en 2006, David Cameron avait promis que son parti quitterait le PPE-DE, jugé trop fédéraliste. Cependant, faute d'avoir pu trouver suffisamment d'adhérents, il s'est contenté de reporter le retrait de son parti. Si elle intervenait, la scission des Tories affaiblirait sans doute la position britannique au sein de l'assemblée parlementaire européenne : en effet, les élus conservateurs rejoindraient ou créeraient alors un groupe moins puissant que le PPE-DE. La France ne saurait toutefois compter sur cette hypothèse incertaine aux conséquences inconnues pour accroître sa propre influence au sein du Parlement.

L'autre évolution possible, aux effets tout aussi imprévisibles sur l'influence hexagonale, est liée aux conséquences politiques possibles de la crise financière actuelle. Celle-ci est de nature à développer des conséquences économiques et sociales (récession, ré-augmentation du chômage notamment) qui risquent d'encourager des réactions électorales susceptibles de favoriser les partis situés aux extrêmes de l'échiquier politique. Le cas

¹⁷ Ces 40 articles s'ajoutent aux 33 articles relevant déjà de la codécision, d'où un total de 73 articles qui seraient désormais concernés par la procédure de codécision, dorénavant appelée « procédure législative ordinaire », si le Traité de Lisbonne entre en vigueur. Sur ce point, voir T. Chopin, « Comprendre le Traité de Lisbonne », Fondation Robert Schuman.- <http://www.robert-schuman.org/doc/divers/lisbonne/fr/annexe4.pdf>

¹⁸ Le Traité de Lisbonne prévoit en effet la suppression de la distinction entre dépenses obligatoires et les 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).

¹⁹ Il convient d'ajouter que la modification de la taille de la Commission prévue à partir de 2009 doit également conduire à renforcer l'importance accordée à l'influence nationale au sein du Parlement européen. En effet, jusqu'au traité de Nice, le principe (non écrit) était que chaque Etat membre pouvait nommer un commissaire, les principaux pays (Allemagne, France, Italie, Royaume-Uni, Espagne) en nommant deux. A Nice, il a été décidé deux choses : pendant la période 2004-2009, la Commission compterait un national de chaque Etat membre, les « grands » pays renonçant à leur second commissaire (en contrepartie d'une repondération des voix au Conseil) ; après 2009, la Commission serait plafonnée et les postes de commissaires seraient répartis entre les Etats membres selon un principe de rotation strictement égalitaire, la conséquence étant que tous les Etats membres n'auront plus la garantie d'être « représentés » au sein du collège bruxellois.

échéant, ces évolutions auraient pour conséquence d'accroître le morcellement politique au Parlement européen, et ce d'autant plus que la surreprésentation de ces partis est d'autant plus forte que c'est le scrutin proportionnel qui est en vigueur pour les élections européennes. Dans ce contexte, la coopération entre les groupes numériquement dominants, en particulier le PPE-DE et le PSE, s'avérera encore plus nécessaire à l'avancement des travaux législatifs et le regroupement des élus français au sein de ces partis encore plus indispensable.

Ces éléments tendent à montrer que les évolutions juridiques et politiques dans l'Union sont potentiellement importantes, et susceptibles de peser sur l'influence française au sein du Parlement européen : elles doivent, à ce titre, faire l'objet d'un suivi attentif de la part des pouvoirs publics, des partis politiques nationaux et des électeurs eux-mêmes.

B - Pistes d'action dans la perspective des élections européennes de 2009

Lors des élections européennes de 2004, plusieurs études avaient souligné les faiblesses françaises au Parlement européen et attiré l'attention des responsables politiques sur ce déficit d'influence nationale au sein d'une institution de plus en plus puissante²⁰. Une certaine prise de conscience semble avoir eu lieu. Pour conforter les progrès réalisés, l'effort doit être généralisé, impliquant au moins trois niveaux d'action : les pouvoirs publics, les partis politiques et les électeurs eux-mêmes.

1 - Les pouvoirs publics

La mobilisation pour le renforcement de l'influence française, en particulier au Parlement européen, s'est d'abord manifestée au plus haut niveau politique, en amont et en aval du scrutin de juin 2004.

Le président de la République lui-même, Jacques Chirac à l'époque, avait souligné l'importance du regroupement des eurodéputés français au sein des groupes dominants dans une conférence de presse spéciale sur le thème de l'Europe, au printemps 2004²¹. Dans le même mouvement, sous l'égide de Michel Barnier, alors ministre des Affaires étrangères, la XII^e conférence des ambassadeurs, en août 2004, avait été consacrée aux stratégies d'influence, notamment au niveau européen²². Le discours prononcé par l'actuel Président de la République, Nicolas Sarkozy, au Parlement européen à Strasbourg le 10 juillet 2008 visant à présenter le programme de la présidence française de l'Union européenne semble également confirmer l'attention portée au plus haut sommet de l'Etat au Parlement européen²³.

Au-delà des seules déclarations de principe, des actions concrètes ont été engagées ces dernières années. Un plan d'action destiné à « consolider et accroître [l']influence [de la France] en Europe » a été lancé. Annoncé à la Conférence des ambassadeurs d'août 2004, ce plan a été adopté au début de l'année 2005 : il fixe pour objectifs de « travailler davantage avec le Parlement européen » et d'« influencer les décisions de la Commission avant qu'elle ne fasse des propositions », notamment « par l'implantation à Bruxelles de think tanks plus tournés vers les questions internationales que françaises »²⁴. La création du Centre d'analyse stratégique par le décret du 6 mars 2006, avec une mission de réflexion explicite sur les questions européennes (article 1^{er}), ainsi que l'institution d'un Cycle des Hautes Etudes Européennes, dont les premières promotions rassemblent environ 40 auditeurs, exerçant d'importantes responsabilités professionnelles, pour 35 jours de formation, témoignent de cette mobilisation accrue des autorités nationales.

²⁰ Voir notamment le rapport de l'Assemblée nationale, « Présence et influence de la France dans les institutions européennes », de Jacques Floch, mai 2004 ; le Mémoire MEDEF Europe 2004, « Les voies et moyens d'améliorer la compétitivité française », mars 2004 ; et aussi Y. Bertoncini et T. Chopin, « Le Parlement européen : un défi pour l'influence française », op.cit.

²¹ Jacques Chirac, Conférence de presse sur l'Europe, Palais de l'Élysée, Paris, 29 avril 2004 - http://www.elysee.fr/elysee/francais/interventions/conferences_et_points_de_presse/2004/avril/conference_de_presse_de_m_jacques_chirac_president_de_la_republique_sur_l_europe.2136.html

²² Michel Barnier, Discours d'ouverture, XII^e Conférence des ambassadeurs, Paris, 26 août 2004 - <http://www.diplomatie.gouv.fr/actu/bulletin.asp?liste=20040826.html&submit.x=12&submit.y=7>

²³ http://www.elysee.fr/documents/index.php?mode=cview&cat_id=7&press_id=1588&lang=fr

²⁴ « Un plan pour renforcer l'influence tricolore », *Les Echos*, 4 janvier 2005

Des changements supplémentaires apparaissent toutefois nécessaires. Quelques réformes spécifiques seraient de nature à renforcer l'influence française dans l'Union, tout particulièrement au Parlement européen. En particulier, une nouvelle modification du mode de scrutin aux élections européennes pourrait être envisagée en France, dans le prolongement de la réforme de 2003. L'esprit du changement alors opéré était, en effet, de favoriser la participation des électeurs et de limiter l'éparpillement des élus français entre différentes listes et différents groupes. La réforme semble avoir échoué sur le premier point : le taux d'abstention en juin 2004 étant de 57% des inscrits, soit le plus élevé depuis le scrutin de 1979²⁵. Les élections de 2004 ont, en revanche, permis une première avancée en matière de rapprochement des électeurs et de leurs eurodéputés, en substituant à l'unique circonscription hexagonale, 8 circonscriptions interrégionales. Il convient de poursuivre cet effort de rapprochement tant les effets d'échelle gênent encore l'identification des électeurs à leurs représentants au Parlement européen : à titre d'exemple, un eurodéputé français au Parlement européen représente 768.000 électeurs ; un député à l'Assemblée nationale 100 000²⁶.

Un autre changement paraît indispensable : la limitation du cumul des mandats pour les eurodéputés français. Sur ce point, la réforme de 2003 a marqué un recul qu'il convient de corriger : alors qu'elle avait été supprimée en 2000, la possibilité de cumuler un mandat au Parlement européen avec la direction d'un exécutif local a été réintroduite 3 ans plus tard²⁷. Interdit dans 9 Etats membres²⁸, le cumul est fréquent dans la délégation française au sein de laquelle bon nombre d'élus français cumulent souvent le mandat de parlementaire européen avec un autre mandat électoral (46 sur 78, soit près des 2/3 d'entre eux). Dans le cadre d'une réforme du mode de scrutin qui consoliderait l'ancrage local des eurodéputés, le retour à une limitation plus stricte du cumul pourrait contribuer au renforcement de l'influence des élus français au Parlement européen.

Les transformations nécessaires renvoient également à des difficultés plus profondes, en particulier le choix traditionnel d'une logique de puissance au détriment d'une véritable politique d'influence. Peu habitué à user de son *soft power*, notre pays gagnerait sans doute à faire primer le pouvoir réel sur les enjeux symboliques. C'est dans cette direction qu'il faut orienter les efforts des pouvoirs publics dans la perspective de 2009 et au-delà ; il ne s'agit pas seulement d'entreprendre de nouvelles actions, mais aussi de remettre en question certaines positions traditionnelles, comme la défense de Strasbourg comme siège du Parlement européen. De plus en plus contesté²⁹, entraînant un surcoût estimé à 200 millions €/an³⁰, le maintien du Parlement à Strasbourg ne constitue pas nécessairement un avantage pour la France vis-à-vis de ses partenaires. S'il est inenvisageable de renoncer sans condition à cette implantation essentielle pour la métropole alsacienne, accepter, dans le respect des intérêts nationaux, d'ouvrir le débat sur ce point constituerait un signe positif de la part des autorités françaises. Certaines personnalités de premier plan ont proposé, à l'initiative du regretté Bronislaw Geremek, que Strasbourg accueille en échange du siège du Parlement européen une Université de l'Europe. Ce serait là un symbole fort permettant à la France de contribuer à la création d'une véritable Université européenne

²⁵ Contre 39 % en 1979 et 44 % en 1999. INSEE, *Etat de la France 2007-2008*, Paris, La découverte, 2008.

²⁶ A titre de comparaison, un parlementaire européen représente en moyenne 621 000 habitants. Les Européens vivant dans les « petits » pays sont cependant surreprésentés. Ainsi, on compte un député pour 80 000 habitants à Malte, un élu pour 75 000 habitants au Luxembourg, contre un député pour 834 000 habitants en Allemagne ou un député pour 763 000 habitants au Royaume-Uni.

²⁷ En France, depuis 2003, le régime des incompatibilités applicables aux parlementaires européens a été aligné sur celui des parlementaires nationaux ce qui explique l'incompatibilité entre mandat de représentant au Parlement européen et exercice de 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. Cependant, depuis 2003, le cumul entre mandats de représentant au Parlement européen et fonction exécutive locale n'est 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).

²⁸ Allemagne, Bulgarie, Chypre, Estonie, Lettonie, Lituanie, Malte, Pologne, Slovaquie.

²⁹ Une pétition en ligne lancée par l'eurodéputée suédoise Cecilia Malmström (ADLE), désormais ministre des Affaires européennes dans son pays, a recueilli plus d'un million deux cent mille soutiens (<http://www.oneseat.eu>)

³⁰ « Le Parlement européen invité à rallier Bruxelles », *Le Figaro*, 3 avril 2006

qui non seulement ferait droit à l'histoire des Européens (de Bologne à Oxford et Cambridge en passant par la Sorbonne et l'Université Charles à Prague) tout en ancrant l'Europe dans l'économie de la connaissance. Ce geste inattendu concrétiserait aussi auprès de nos partenaires la volonté de Paris de modérer sa rhétorique de grandeur, parfois perçue comme de l'arrogance.

2 -Les partis politiques

Le deuxième niveau d'action qu'il importe de prendre en compte à l'horizon 2009 est constitué par les partis politiques nationaux. Ceux-ci paraissent encore trop peu préoccupés par les questions européennes et tendent à considérer la conquête de mandats nationaux comme la cible essentielle de leur action et l'étalon quasi-exclusif de leur succès.

Les progrès enregistrés dans la mesure de l'influence française au Parlement européen depuis le début de l'actuelle législature semblent, à cet égard, fragiles. L'implication accrue de nos élus semble difficilement résister quand se présentent des enjeux nationaux. Ainsi, 9 élus français au Parlement européen, dont certains occupaient dans cette institution des fonctions de haute responsabilité, avaient été investis par leur parti pour les élections législatives de juin 2007 et 4 eurodéputés français ont été élus à l'Assemblée nationale (Marie-Line Reynaud, Jean-Claude Fruteau, Pierre Moscovici et Roselyne Bachelot, devenue ministre) alors que 23 avaient annoncé vouloir déserteur Strasbourg. Par ailleurs, Bernadette Bourzai et Robert Navarro ont rejoint le Palais du Luxembourg lors des élections sénatoriales de septembre 2008. Le choix de délaissier Strasbourg pour Paris ne soulèverait, peut-être, pas de difficulté majeure si les partis politiques nationaux préparaient activement les suivants de liste, amenés à combler ces éventuels départs, à leurs futures responsabilités européennes. Sous la forme d'un engagement plus constant et d'une formation européenne plus approfondie, un effort notable doit être consenti au sein des partis français. L'attention accrue des partis politiques aux réalités européennes doit dorénavant porter sur trois points principaux.

En premier lieu, il faut souligner la responsabilité particulière des partis politiques français, à qui il appartient de désigner des candidats aptes à s'engager effectivement dans l'exercice de leur nouveau mandat. Il ne s'agit pas de désigner ces candidats seulement sur la base des équilibres internes d'un parti auquel ils continueront de consacrer l'essentiel de leur temps. Accorder un poste à un cadre méritant peut être tentant pour les partis politiques, mais ce genre de décision peut nuire à l'influence de la France au sein du Parlement européen. Le choix des candidats doit être plus strict, en fonction de critères spécifiquement européens : il ne s'agit pas de privilégier un recrutement d'essence technocratique, ne filtrant que des spécialistes des institutions de l'Union, mais de sélectionner des candidats véritablement intéressés par un engagement européen. Le rapprochement entre élus et citoyens y contribuerait probablement, en limitant la possibilité, pour les états-majors parisiens, de placer des personnalités en quête de mandat sur de vastes listes à la composition mal connue, et en poussant à rendre plus rigoureux le choix des candidats.

C'est là un élément crucial de l'influence au sein du Parlement européen. Au-delà du seul aspect « statistique », une influence politique efficace passe aussi par le fait de désigner des personnalités susceptibles d'être des interlocuteurs de référence. En d'autres termes, le talent individuel de tel ou tel élu compte et les compétences comme les qualités personnelles doivent être un critère de choix essentiel pour placer tel ou tel candidat en position éligible sur telle ou telle liste. Ce sont ces derniers, une fois élus, qui constitueront l'armature des délégations nationales dans les « grands » groupes politiques. On mesure ici l'importance du jeu des investitures des partis politiques au moment même où ces lignes sont écrites et l'intérêt pour ces partis de désigner des futurs élus avisés, expérimentés et actifs³¹.

³¹ Pour une bonne illustration récente des enjeux sous-jacents aux investitures des candidats aux élections européennes de juin 2009, on lira avec profit Jean Quatremer, « Comment les partis français casent leurs copains à Strasbourg », in *Les Coulisses de Bruxelles* - <http://bruxelles.blogs.liberation.fr/coulisses/2008/11/comment-les-par.html> - 24 novembre 2008

En deuxième lieu, il est essentiel de mettre l'accent sur la formation des candidats et des élus, au-delà même des seuls eurodéputés, aux mécanismes décisionnels et aux stratégies d'influence au niveau européen. De surcroît, le renforcement des actions de formation interne est une piste que les partis politiques auraient tout intérêt à creuser.

Enfin, les partis politiques nationaux, intégrant l'idée qu'une partie importante des décisions affectant leurs électeurs est prise à Bruxelles et Strasbourg, doivent mieux suivre les textes sensibles qui sont discutés au Parlement européen, y préparer leurs élus et les mobiliser tout au long de la procédure parlementaire. Les enjeux de la directive relative aux services dans le cadre du marché intérieur ont ainsi été perçus tardivement par la délégation française, créant une impression de décalage entre l'engagement des eurodéputés et les préoccupations de leurs électeurs.

Il appartient aux partis politiques qui, selon la Constitution de 1958, « concourent à l'expression du suffrage », de conduire les électeurs français à mieux prendre conscience de la nécessité d'être efficacement représentés au Parlement européen, ainsi qu'à toutes les parties prenantes conscientes de cet enjeu : les pouvoirs publics et l'ensemble des composantes constituant le dispositif d'information sur l'Europe en France.

3 - Les électeurs

Le troisième volet de l'effort français d'influence dans l'Union concerne directement les électeurs. L'attention renforcée des partis, les changements institutionnels décidés par les pouvoirs publics seront d'un maigre secours en l'absence de mobilisation générale sur les enjeux européens.

- Agir en faveur d'une participation accrue

En France, les élections européennes ont jusqu'ici été marquées par un taux de participation plutôt faible, tournant autour de 50%. Cette faible mobilisation, constatée également dans d'autres pays européens (aux Pays-Bas et au Royaume-Uni par exemple), traduit sans doute un certain désintérêt pour les affaires communautaires, mais révèle également une sous-estimation de l'importance du rôle et des prérogatives du Parlement européen. Cette faible participation produit des effets négatifs du point de vue de l'influence française à Strasbourg et à Bruxelles : elle favorise 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. La surreprésentation de ces partis est d'autant plus forte que c'est le scrutin proportionnel qui est en vigueur pour les élections européennes.

Or, l'étude du sondage Eurobaromètre de septembre 2008, révélant que les élections européennes semblent encore très lointaines pour l'opinion publique, confirme le désintérêt ou bien le manque d'information des Français à l'égard de cet événement politique important. En effet, 74% des Français interrogés entre le 25 mars et le 4 mai 2008 ne savaient pas quand auraient lieu les prochaines élections européennes. De plus, 52% des Français se disaient n'être pas intéressés par ces élections³². De tels chiffres montrent la nécessité d'une campagne d'information accrue incitant les Français au vote.

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. Il convient donc d'agir afin de faire prendre conscience du caractère de moins en moins périphérique et subalterne des élections européennes et amener les électeurs français à mieux peser les conséquences de leur choix.

³² Eurobaromètre Spécial 299, http://www.europaforum.public.lu/fr/actualites/2008/09/eurobarometre-pe-0809/eurobarom_tre-pe-texte.pdf

- Favoriser un vote efficace

Les responsables politiques comme l'ensemble des électeurs doivent prendre conscience que des décisions essentielles sont également adoptées à Bruxelles et Strasbourg. Les dangers d'un éparpillement des voix, le caractère souvent contre-productif du vote protestataire se retrouvent aux élections européennes, qui ne sauraient être perçues comme une occasion unique de sanctionner le pouvoir en place et les partis traditionnels sans conséquence dommageable. L'importance d'un vote responsable et efficace est d'autant plus grande que le mode de scrutin européen, proportionnel, ne sélectionne pas, par lui-même, les partis dominants. Ce changement d'attitude vis-à-vis des élections européennes contribuerait fortement au renforcement de l'influence française au Parlement.

Cependant, l'engagement des citoyens ne se décrète pas. Il convient d'être persuadé et convaincu de l'importance de cette implication, pour ne pas surestimer le poids des facteurs strictement institutionnels (réforme électorale, limitation du cumul) ou politiques (attention accrue des partis), sans rester dans l'incantation. L'information et la communication sur l'Europe, encore très faibles dans notre pays (qui compte moitié moins de journalistes accrédités à Bruxelles que l'Allemagne), dans les médias comme dans les campagnes électorales, y compris lors du choix des eurodéputés, doivent être inscrites dans cette démarche de mobilisation nationale³³. Pour contribuer à cette mobilisation, il conviendra d'informer les électeurs sur la base d'un double registre : l'un relatif aux enjeux institutionnels de l'élection et à l'importance croissante des pouvoirs du Parlement européen ; l'autre concernant les enjeux politiques de l'élection, que ce soit en termes idéologiques et partisans comme en termes d'influence nationale, la mise en évidence de ces enjeux politiques permettant aux électeurs d'encore mieux saisir la portée de leur choix³⁴.

³³ Voir sur ce point le rapport de l'Assemblée nationale de Michel Herbillon, « La Fracture européenne », 2005.

³⁴ Cf. Y. Bertoncini et T. Chopin, « La présidence française de l'UE et les élections européennes : de la communication institutionnelle à l'information politique ? », in *Horizons stratégiques*, livraison consacrée à « Informer sur l'Europe en France » (Centre d'analyse stratégique / Fondation Robert Schuman), La documentation française, n°6, 2007.

Conclusion - L'influence française au Parlement européen : un enjeu politique pour les élections de juin 2009

Sous l'actuelle législature, le poids de la France au Parlement européen a eu tendance à se renforcer par rapport aux mandatures précédentes. Les signes de cette amélioration demeurent néanmoins encore fragiles. L'effort européen doit ainsi être non seulement poursuivi mais aussi amplifié, y compris par la remise en cause de certaines positions bien ancrées.

De façon générale, il s'agit pour la France de développer une véritable stratégie d'influence, relativisant sa politique de puissance traditionnelle. De manière révélatrice, les journalistes et diplomates français, lorsqu'ils évoquent l'influence française, établissent presque systématiquement une comparaison avec le Royaume-Uni, référence obligée en matière de lobbying et de maîtrise du processus décisionnel européen. Toutefois, il n'est sans doute ni possible ni souhaitable de calquer l'action européenne de la France sur le modèle britannique. Il s'agit bien plutôt de s'inspirer des deux points forts de la stratégie poursuivie par Londres : identifier clairement les objectifs européens du pays et faire primer l'influence effective sur les enjeux symboliques.

Les élections européennes de juin 2009 ouvriront une fenêtre essentielle pour notre pays. La nouvelle génération au pouvoir devra s'attacher rapidement à montrer la continuité de l'engagement européen de la France et l'inflexion de ses modalités d'action. Dans ce cadre renouvelé, le Parlement européen et la politique d'influence feront utilement l'objet d'une attention qui, désormais, doit être continue et soutenue. Une telle attention permettra de mettre en évidence l'importance de cette institution trop méconnue aux yeux de beaucoup de Français et de contribuer *in fine* à accroître la participation des électeurs lors des prochaines élections européennes, moment essentiel de la vie politique de l'Union.

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.