



HAL
open science

Le travail parlementaire européen et la défense des intérêts locaux. Les députés européens dans la gouvernance multi-niveaux

Olivier Costa

► **To cite this version:**

Olivier Costa. Le travail parlementaire européen et la défense des intérêts locaux. Les députés européens dans la gouvernance multi-niveaux. Olivier Nay, Andy Smith (dir.). Le gouvernement du compromis: courtiers et généralistes dans l'action politique, *Economica*, pp.195-226, 2002, *Etudes politiques*, 2-7178-4529-1. halshs-00003867

HAL Id: halshs-00003867

<https://shs.hal.science/halshs-00003867>

Submitted on 14 Mar 2005

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

LE TRAVAIL PARLEMENTAIRE EUROPEEN ET LA DEFENSE DES INTERETS
LOCAUX. LES DEPUTES EUROPEENS DANS LA GOUVERNANCE MULTI-NIVEAUX

Olivier Costa
CNRS / CERVL
Sciences po Bordeaux
o.costa@sciencespobordeaux.fr

Paru in O. Nay et A. Smith (dir.), *Le gouvernement du compromis : courtiers et généralistes dans l'action politique*, Paris, Economica, coll. « Etudes politiques », 2002, p. 195-226.

Malgré les espoirs placés en 1979 dans l'élection directe du Parlement européen, malgré l'accroissement considérable des pouvoirs de cette institution, malgré l'intensité de la compétition pour l'accès à la candidature européenne dans les partis, les députés européens restent des acteurs politiques « faibles », car peu connus et tenus pour relativement impuissants. Ils rencontrent de nombreuses difficultés dans l'affirmation de leur rôle : caractère secondaire de l'élection européenne, absence de souveraineté de principe de leur institution, contours incertains de leur mandat, faible couverture médiatique de leurs activités, rivalité larvée avec les députés nationaux, problèmes pratiques liés à la localisation du Parlement européen à Strasbourg et Bruxelles... Pourtant, les députés européens jouissent d'un pouvoir bien réel qui suscite, comme pour toute assemblée parlementaire, l'intérêt de multiples acteurs. Cet intérêt se traduit par des interventions de toutes sortes qui pèsent sur le

comportement des députés européens¹. Si la défense d'intérêts nationaux et privés par les élus a fait l'objet de plusieurs études et est toujours mentionnée comme une donnée importante du fonctionnement du Parlement européen², il n'en va pas de même de leurs attaches territoriales infra-étatiques.

On entend montrer ici que le processus de « régionalisation » que connaît l'assemblée européenne depuis une dizaine d'années (montée en puissance des thématiques régionales, élection de candidats autonomistes et régionalistes, appel du Parlement européen à la généralisation des circonscriptions régionales pour les élections européennes...) prouve que le pouvoir des députés européens est évalué à sa juste mesure par les acteurs des collectivités locales et régionales. A notre sens, ce processus constitue également une réponse des députés européens – du moins, d'une partie significative d'entre eux – aux difficultés rencontrées dans l'affirmation de leur rôle. Pour établir ces faits, on se propose de présenter en premier lieu l'histoire et les modalités de la « régionalisation » de la représentation et des activités du Parlement européen. On envisagera ensuite ses conséquences sur le rôle que jouent les députés européens dans le système politique de l'Union et, en particulier, sur la propension d'un nombre croissant d'entre eux à effectuer un travail de médiation entre les espaces politiques infra-étatiques et européen.

1. Les députés européens et la représentation des territoires infra-étatiques

Le schéma institutionnel de l'Union connaît depuis 1957 un processus de « parlementarisation » continu³ qui le fait, de plus en plus, ressembler aux régimes des Etats membres. Il reste cependant spécifique à plus d'un égard, et en premier lieu par le principe qui le fonde. Contrairement aux régimes démocratiques occidentaux, qui reposent sur le principe de distribution des pouvoirs, le système institutionnel de l'Union est davantage construit sur les principes de pluralité et de concurrence des représentations d'intérêts. Au titre

¹ On fera ici l'économie de la présentation des multiples travaux qui ont établi, par diverses approches, que les parlementaires des systèmes démocratiques consacrent une part importante de leurs activités à répondre à des sollicitations et à assurer les conditions de leur réélection. On renverra aux orientations bibliographiques que donne Olivier Nay dans sa contribution au présent ouvrage.

² Voir, entre autres, Tappio Raunio, *The European Perspective : Transnational Party Groups in the 1989-94 European Parliament*, Aldershot, Ashgate, 1997 ; Emil Kirchner, *The European Parliament : performances and prospects*, Aldershot, Gower, 1984 ; Fulvio Attinà, « The voting behaviour of the European Parliament members and the problem of the Europarties », *European Journal of Political Research*, 18 :4, 1990, p. 557-579 ; Karl Magnus Johansson, « Party group dynamics in the European Parliament », in Ernst Kuper and Uwe Jun (ed.), *National interest and integrative politics in transnational assemblies*, Londres, Franck Cass, 1997.

des traités, la Commission est supposée représenter « l'intérêt général de la Communauté », le Conseil les intérêts des Etats membres, le Parlement européen ceux des "peuples réunis dans la Communauté", le Comité économique et social ceux des "différentes catégories de la vie économique et sociale" et le Comité des Régions ceux des "collectivités régionales et locales"⁴. Cette lecture du "régime" de l'Union pêche toutefois par son caractère excessivement abstrait, notamment lorsqu'elle se teinte d'isomorphisme ou de la recherche d'une certaine symétrie institutionnelle. Elle aboutit dans le premier cas à interpréter le fonctionnement de l'Union par référence au régime parlementaire, et dans le second à perdre de vue la complexité des logiques de représentation qui animent chaque institution. Le système est en effet loin d'opérer comme le laissent penser les traités : les institutions s'influencent bien au-delà de ce qui est juridiquement prévu, des procédures et des règles non écrites jouent un rôle primordial dans le processus décisionnel, tandis que des acteurs privés et publics nationaux et infra-nationaux parviennent à s'y immiscer. De plus, les députés européens et les membres du Conseil (voire les commissaires, bien qu'ils ne soient pas élus) sont, comme tout responsable politique, confrontés aux difficultés, exigences et contradictions de la fonction représentative. Aussi, la logique de représentation d'intérêts sectorisée doit-elle être nuancée.

Cette situation est clairement visible au sein du Parlement européen. Il constitue un lieu d'action pour de multiples acteurs extérieurs aux institutions de l'Union, et en particulier pour les porte-parole des entités infra-étatiques. Il est ainsi une institution de représentation des intérêts des "peuples" européens dans toute leur complexité. Les députés ne se contentent pas de défendre les intérêts de cet ensemble abstrait et ne sont pas les représentants désincarnés d'un "peuple européen". Selon les dossiers, les configurations et leurs choix personnels, ils se font tour à tour les représentants des Européens, de leurs compatriotes, de leurs électeurs ou des habitants de leur "fief". Les députés, qui ne peuvent leur donner satisfaction à tous, sont souvent contraints de privilégier certaines de leurs allégeances (nationale, régionale, locale, partisane, idéologique, socioprofessionnelle...). Depuis quelques années, ils expriment par ailleurs le souhait de mieux rendre compte des enjeux régionaux de l'intégration européenne, après avoir longtemps veillé à en estomper les enjeux nationaux. Pour cela, ils ont multiplié les contacts avec les responsables politiques des entités infra-étatiques et ont réclamé la régionalisation des élections européennes. Cette évolution doit être lue à la lumière de l'accroissement continu, depuis 1979, du nombre de citoyens qui boudent les urnes ou votent

³ Voir Paul Magonette, « Entre parlementarisme et déficit démocratique », in Mario Telò et Paul Magonette (dir.), *De Maastricht à Amsterdam : l'Europe et son nouveau traité*, Bruxelles, Complexe, 1998, p. 91 et s.

blanc à l'occasion de la désignation des députés européens. Elle peut être envisagée dans le cadre plus large d'une réflexion sur la représentation à l'échelle de l'Union et sur les relations entre les citoyens et le système politique européen.

Ainsi conçu, le Parlement européen n'est pas seulement le lieu d'une articulation entre deux types de territoires et d'identités (national et européen), mais celui d'un équilibre délicat entre les dimensions nationale, régionale, locale, sectorielle et partisane de l'Union. Cette multiplicité des "rôles" du Parlement européen a trois origines principales. Elle est tout d'abord le produit de la grande variété des fonctions de l'institution et des incertitudes qui les entourent, qui amènent les députés à développer une conception plurale de leur mandat. Elle est en second lieu liée à la coexistence au sein du Parlement européen de cultures politiques diverses qui, bien qu'elles présentent un attachement commun au principe représentatif, en proposent des lectures contrastées. La nationalité des députés a ainsi un impact certain quant à la manière dont ils envisagent leur mandat et leurs relations avec les citoyens et corps intermédiaires. La pluralité des registres de la représentation au Parlement européen est, en dernier lieu, directement liée au souci des parlementaires de donner satisfaction à différents publics dont les besoins et attentes sont contrastés. Les députés multiplient les initiatives en direction de divers acteurs afin d'affirmer la représentativité de leur assemblée, ce qui contribue souvent à brouiller l'image de cette dernière. Un tel activisme a été encouragé par la constatation que la solution au déficit démocratique de l'Union ne résidait pas intégralement dans la réévaluation des pouvoirs du Parlement européen et que les députés se devaient de nouer des liens plus étroits avec les citoyens européens qui, pour l'heure, leur accordent peu de crédit. Cette prise de conscience a coïncidé avec le regain d'intérêt pour la construction européenne d'acteurs que ce dossier mobilisait peu jusqu'au début des années 90 : collectivités locales et régionales, partis politiques, syndicats, associations de citoyens, groupes d'intérêts publics... Pour dire les choses autrement, la "demande sociale" de représentation politique croît et suscite une multiplication des initiatives des députés européens.

Ce phénomène se traduit notamment par l'affirmation d'une dimension régionale au Parlement européen – aussi bien dans son fonctionnement que dans les choix électoraux des citoyens. Ce mouvement est encouragé par les députés qui y voient une solution au déficit démocratique de l'Union et aux apories de la représentation. Aussi, aboutit-il à une recomposition des logiques territoriales et sectorielles de la représentation au Parlement européen. La tonalité régionale de sa délibération provient de la nature même des politiques de l'Union qui sont nombreuses à présenter une dimension territoriale, notamment lorsqu'elles

⁴ Articles 213.2, 203, 189, 257 et 263 de la version consolidée du traité CE (nouvelle numérotation).

ont une dimension redistributive (PAC, fonds structurels). Les activités foisonnantes de la commission des affaires régionales, ainsi que la mobilisation des élus locaux et régionaux en direction du Parlement européen, rendent compte de cette situation. On veut montrer ici que le facteur régional conditionne les activités des élus d'une manière plus générale encore.

A. Le territoire au principe de l'action des députés européens

La recherche par les députés européens d'un ancrage territorial répond aux difficultés auxquelles ils ont toujours été confrontés dans l'affirmation de leur représentativité et la définition de leur rôle. En tirant parti de préoccupations symétriques chez les responsables locaux et régionaux, ils ont veillé à faire admettre leur rôle de médiation entre les espaces politiques infra-étatiques et la sphère de décision communautaire. Ils bénéficient de certains avantages dans l'accès à ce rôle spécifique. En premier lieu, ils sont les seuls acteurs à pouvoir mettre directement en relation les espaces locaux et européen. Les membres du Comité des Régions le font certes, mais ils n'ont pas de pouvoir réel ; les membres du Conseil ou de la Commission peuvent avoir une forte implantation locale, mais ils ne sont pas fondés à la faire valoir. Seuls les députés européens le peuvent, en raison précisément des incertitudes qui pèsent sur leur rôle et sur l'identité de leurs mandats et du caractère évolutif de leurs pouvoirs et des rapports de force dans le « triangle institutionnel » que forment le Parlement européen, la Commission et le Conseil. A l'origine, les rédacteurs des traités n'avaient pas songé à l'articulation des espaces infra-étatiques avec les Communautés : les revendications régionales et la décentralisation n'étaient pas à l'ordre du jour. Surtout, les « Pères fondateurs » étaient encore largement animés par l'idée que l'Europe aboutirait à une forme étatique très intégrée. Aucune disposition des traités n'a toutefois interdit aux députés de se poser en représentants de territoires locaux ou régionaux.

La concordance des besoins de divers acteurs et institutions a encouragé cette évolution. A la base, les députés ont dû résoudre la difficulté majeure d'être des représentants sans territoire, puisque élus pour la plupart à la proportionnelle sur des listes nationales. Ils n'ont pas réussi à s'affirmer comme des représentants nationaux, compte tenu de la nature de la délibération du Parlement européen⁵ et de l'attention que les parlementaires nationaux et les

⁵ Dès juin 1953, les parlementaires européens ont choisi, sans y être contraints, de siéger en fonction de leurs affinités politiques et non de leur nationalité. Le critère national a progressivement été gommé de tous les aspects de la délibération du Parlement européen, si bien que les députés peuvent difficilement se présenter comme les garants ou les défenseurs des intérêts de leur Etat – à l'exception de certains souverainistes qui consacrent effectivement toute leur énergie à cela.

membres du Conseil portaient à ce que cela n'arrive pas. Ils n'ont pas davantage réussi à faire valoir leur représentativité « européenne », en raison de l'absence de circonscription transnationale et de la permanence des Etats dans le système et l'imaginaire politiques européens. Même les députés issus de petites circonscriptions ont dû rapidement prendre acte de la faiblesse du lien qui les unissait à leurs électeurs, par comparaison avec les élus des parlements nationaux. Avant 1979, le problème de la représentativité ne se posait guère, puisque les députés européens étaient issus des chambres nationales et s'investissaient assez peu dans les activités – alors restreintes – du Parlement européen. Depuis la première élection directe, ce problème est devenu crucial, d'autant plus que le nombre de députés européens détenteurs d'un double mandat parlementaire a rapidement décliné.

Jusqu'au milieu des années 80, les choses étaient relativement simples : les députés anti-européens participaient peu aux travaux du Parlement européen. Les élus pro-européens œuvraient quant à eux en faveur d'une construction de type fédéral et exerçaient leur mandat de manière abstraite. Ce faisant, ils se présentaient comme les élus d'un peuple européen « mythique », car faisant à la fois référence à une unité passée de l'Europe et de ses populations (pour le moins discutable) et à son avenir brillant et unifié (pour le moins incertain). Cette conception du mandat était porteuse d'un ambitieux projet de société. Face à l'absence de perspective de carrière à Bruxelles et à la difficulté à « exister » dans l'espace politique national depuis cette ville, face aussi à la mise à jour par les procédures de ratification du traité de Maastricht de la distance qui séparait les positions des citoyens de celles du Parlement européen, les députés européens prirent conscience de la fragilité de leur position. Certains répondirent à ces contraintes en revenant à la vie politique nationale ; d'autres cherchèrent à mieux affirmer leur ancrage territorial et renoncèrent ce faisant à se présenter comme les élus d'un « peuple européen ».

B. La dimension régionale dans l'organisation et la délibération du Parlement européen

Concrètement, l'importance de l'ancrage régional des députés se manifeste dès la constitution des commissions parlementaires. Chaque député est membre d'une ou deux commissions permanentes et suppléant d'une à trois autres. Elles sont le lieu où s'effectue la plus grande partie du travail parlementaire : dans les domaines législatif, budgétaire et conventionnel, l'assemblée ne se prononce (sauf procédure extraordinaire) que sur la base de rapports et de recommandations préparées par les commissions. Leur nombre et leurs effectifs respectifs sont arrêtés après chaque élection et à mi-mandat. Les sièges sont répartis entre les

groupes de façon que la composition partisane de chaque commission reflète au mieux celle de l'assemblée. Il revient aux groupes de distribuer ces sièges à leurs membres. Les aspirations des parlementaires à cet égard sont très variables : certains souhaitent appartenir à plusieurs commissions, d'autres ne désirent faire partie d'aucune. Les dirigeants des groupes répartissent les sièges en fonction des demandes qu'expriment les élus. Lorsque des arbitrages sont inévitables, les députés nouvellement élus et ne pouvant justifier d'une expérience particulière sont nommés d'office dans les commissions les moins sollicitées, mais sont "dédommagés" par l'attribution d'un poste de suppléant dans la commission de leur choix, auquel ils sont libres de consacrer tout leur temps⁶. Le rôle croissant des commissions dans les travaux du Parlement – qui s'explique par le nombre et la technicité des dossiers et par la spécialisation qu'exigent les négociations avec le Conseil et la Commission – fait de la répartition des postes une négociation cruciale. En raison de leurs compétences et de leur mode de fonctionnement, les commissions accueillent souvent des députés qui partagent certaines caractéristiques, qu'il s'agisse de leur expérience, de leur formation ou de leur nationalité. Dans certains domaines, ces données sont étroitement liées à leur origine géographique et, partant, aux intérêts des collectivités infra-étatiques dont ils sont issus. Ainsi, aucun Autrichien ou Luxembourgeois ne siège à la commission de la pêche, tandis que tous les membres français de cette commission exercent des mandats locaux dans des régions où la pêche est une activité économique de première importance⁷.

Le poids du facteur régional est également sensible dans le comportement des députés, à tous les stades et dans tous les secteurs de la délibération. Les parlementaires nouvellement élus, issus de petites circonscriptions ou exerçant un mandat local sont, bien entendu, plus enclins que leurs pairs à instrumentaliser les débats en séance plénière ou en commission pour évoquer des questions locales, avoir accès aux médias ou apporter à leurs électeurs la preuve de leur sensibilité à leurs intérêts ou de leur promptitude à réagir à leurs sollicitations. Il faut souligner ici la situation spécifique des élus des Etats fédéraux qui sont très liés aux espaces politiques infra-étatiques et à leurs acteurs, et consacrent de ce fait une part importante de leurs activités à la défense de leurs intérêts. Il est par exemple fréquent que les députés

⁶ Les membres suppléants peuvent prendre la parole, être nommés rapporteur et ont le droit de vote, à moins que tous les membres de plein droit de leur groupe ne soient présents et ne participent au vote. Ils peuvent également devenir coordinateur de la commission pour leur groupe.

⁷ Hughes Martin (RPR), vice-président de la commission, est premier adjoint au maire de Bordeaux. Bernard Poinant (PS), membre, est député-maire de Quimper et a noué des contacts étroits avec les organisations professionnelles bretonnes dès l'annonce de sa candidature aux élections européennes de 1999. Yves Piétrasanta (Verts), suppléant, est maire de Mèze et Président du Syndicat intercommunal du nord du Bassin de Thau. Dominique Souchet (MPF), suppléant et ancien vice-président de la commission, est maire de Luçon et a défendu durant la précédente législature les intérêts des thoniers vendéens dans le dossier des filets maillants dérivants. Margie Sudre (RPR), suppléante, est quant à elle conseillère régionale de la Réunion.

allemands de la "majorité" d'un Land suivent les consignes du représentant de celui-ci à Bruxelles⁸. Certains élus se font une véritable spécialité de l'évocation d'enjeux locaux lors des délibérations (jusqu'à les entraver lorsqu'il s'agit de questions totalement extérieures au thème du débat en cours ou aux compétences de l'Union) et mettent largement à profit la possibilité de déposer des déclarations écrites et des propositions de résolution. Ces comportements ne sont pas propres aux élus des Etats fédéraux ; certains parlementaires d'Etats unitaires, fortement implantés localement, peuvent se montrer tout aussi entreprenants. C'est notamment le cas des députés français qui, en conséquence d'une législation particulièrement libérale, sont très nombreux à détenir d'autres mandats électifs, locaux, régionaux ou nationaux. Même si ces tentatives de susciter le débat restent le plus souvent sans résultat, elles permettent à leurs auteurs de rendre compte de leur engagement. Ces députés usent également sans modération de leur droit de poser des questions écrites et orales à la Commission et au Conseil pour évoquer des dossiers régionaux, parfois aussi peu "européens" que la réalisation d'une bretelle de contournement routier dans le Dorset⁹.

Une étude plus détaillée des questions permet d'apprécier la part qu'occupent les thématiques régionales dans les activités du Parlement européen. C'est surtout vrai pour les questions écrites, auxquelles les élus ont librement recours, à la différence des questions orales dont l'inscription à l'ordre du jour relève de la compétence de la Conférence des présidents. On se propose de classer les questions écrites et leurs réponses publiées dans quatre éditions du Journal officiel des Communautés européennes¹⁰ en quatre catégories, selon un critère territorial : questions relatives à l'Union européenne dans son ensemble, à un Etat membre spécifié, à une région en particulier ou à des Etats extérieurs à l'Union. Il importe de retenir la plus petite entité territoriale concernée, les députés s'efforçant de rattacher leurs questions à une activité de l'Union pour éviter que l'autorité interrogée ne se déclare incompétente¹¹. La typologie retenue est rudimentaire – d'autant qu'il est souvent difficile de déterminer si une question relative à une politique de l'Union est motivée ou non par des enjeux nationaux ou régionaux – mais l'analyse de la réponse, de la nationalité et du lieu d'élection de l'auteur de la question, ainsi que la prise en compte des problèmes

⁸ Voir Martin Nagelschmitt, "Les relations internationales des *Länder* et l'évolution du système fédéral dans l'Union européenne : le cas du Bade-Wurtemberg", *Études internationales*, Université de Laval (Canada), vol. 30, n° 4, décembre 1999.

⁹ Question écrite à la Commission de M. Cassidy, n° E-0558-98, JOCE C 354 du 18 novembre 1998.

¹⁰ JOCE C 304 du 2 octobre 1998, C 310 du 9 octobre 1998, C 323 du 21 octobre 1998 et C 354 du 18 novembre 1998.

¹¹ On citera par exemple une question écrite à la Commission relative à "la défense des droits des chauffeurs de taxi en Italie et en Europe", qui porte sur un problème strictement italien. Question de M. Rauti, n° E-3622/97, JOCE C 304 du 2 octobre 1998.

spécifiques qui touchent certaines régions de l'Union, permettent de la rendre opérationnelle. L'étude de l'échantillon choisi montre que sur 934 questions, 41% ont trait à l'Union, 27% à un Etat membre, 24% à une région et 8% au reste du monde¹². Si l'on écarte les questions multiples relatives à un même sujet¹³, les résultats sont plus édifiants encore : sur les 738 questions restantes, 46% ont trait à des problèmes européens, 19% à des problèmes nationaux, 29% à des questions régionales et 6% à des dossiers extérieurs à l'Union. Le facteur régional tient donc une place importante dans les questions écrites des députés qui – spontanément ou en réponse à une sollicitation – y ont recours pour clarifier un point de droit, mettre en cause la politique du Conseil, de la Commission ou d'autorités nationales ou locales, ouvrir le débat sur un dossier ou simplement prouver leur zèle à leurs électeurs ou interlocuteurs.

L'étude quantitative des questions écrites est certes entachée d'un biais dans la mesure où cette procédure a la faveur des élus les moins bien intégrés au fonctionnement de l'institution (notamment ceux des partis extrémistes ou marginaux) qui peuvent y recourir sans limite. Le règlement de l'assemblée et le mode de fonctionnement des groupes restreignent en effet les autres possibilités d'intervention individuelle. La défense des intérêts infra-étatiques n'est toutefois pas circonscrite à la rédaction de questions écrites ; les députés profitent de synergies pour accéder, à titre collectif, à d'autres procédures. Quatre éléments contribuent à briser leur isolement. La faiblesse de la logique partisane et de la discipline de groupe permet en premier lieu aux parlementaires de défendre, ponctuellement ou de manière plus systématique, des intérêts locaux ou sectoriels en marge de leur appartenance à un groupe. Ce phénomène se ressent assez peu dans les comportements de vote des élus ; compte tenu du grand nombre de textes sur lesquels ils doivent se prononcer, les députés se fient pour la plupart aux consignes de vote arrêtées par leur groupe, à l'exception éventuelle des textes dont ils ont suivi l'élaboration. Par contre, l'autonomie des députés conditionne nettement la manière dont ils s'impliquent dans le travail parlementaire, en ce sens qu'ils sont relativement

¹² Donnons quelques exemples des quatre catégories de questions tirées du JOCE C 354 du 18 novembre 1998. Questions relatives à l'Union : "Agenda 2000 et accords de l'OMC" (Böge/E-1777-98) ; "Directives européennes sur le travail des enfants" (Darras/P-0852-98). Questions relatives à un ou plusieurs Etats membres en particulier : "Respect des règles communautaires d'hygiène dans des abattoirs allemands et français" (Elchlepp/E-0921-98) ; "Admissibilité des ingénieurs techniciens espagnols aux concours de la fonction publique européenne" (Gutiérrez Díaz/E-0669-98 à E-0679-98). Questions relatives à une "région" spécifiée : "Aide de l'UE en faveur de la recherche dans la région de Bavière-Souabe" (Ferber/E-0053-98) ; "Octroi de fonds communautaires au district de Mettmann (Rhénanie-du-Nord-Westphalie, Allemagne)" (Hänsch/E-2037-98) ; "Accident de téléphérique à Cermis (Italie)" (Angelilli/E-1159-98). Questions relatives à l'extérieur de l'Union : "Projets immobiliers concernant la réserve naturelle de Kabak Koyou (Turquie)" (Bloch von Blottnitz/E-1043-98) ; "Respect des droits de l'homme au Mexique" (Karamanou/E-1768-98).

¹³ Il s'agit par exemple de vingt-sept questions écrites similaires, émanant de trois députés espagnols, portant sur l'inégalité d'accès des ingénieurs techniques espagnols à la fonction publique européenne, ou encore de huit questions, déposées par une parlementaire écologiste allemande, relatives à la mise en service d'une centrale nucléaire à Mochovce, en Slovaquie. JOCE C 354 du 18 novembre 1998.

libres de leurs initiatives et du choix des dossiers auxquels ils entendent porter attention. Les clivages partisans qui, à l'échelle nationale, atténuent les dimensions sectorielle et territoriale de la représentation politique n'ont pas une intensité comparable à l'échelle de l'Union. La faible médiatisation de la délibération du Parlement européen et l'intérêt encore limité qu'elle suscite confèrent, en second lieu, une certaine indépendance de comportement aux députés et leur permet de défendre des positions contraires à celles prônées par leur parti ou leur gouvernement. On notera en troisième lieu que les clivages nationaux qui régissent bon nombre de votes suivent des frontières qui ne sont pas toujours nationales. Ces clivages sont avant tout régionaux, puisque des députés issus de régions dont les caractéristiques sociales, politiques, économiques, agricoles ou financières sont en décalage avec celles de leur Etat peuvent être amenés à s'opposer au reste de leur délégation nationale. En dernier lieu, il faut souligner que les députés jouissent – en conséquence des précédents éléments et des silences des traités – d'une grande liberté pour déterminer leur conception du mandat européen et des priorités qu'ils entendent y attacher. La conjonction de ces quatre éléments permet aux députés de former des alliances ponctuelles pour faire avancer un dossier ou de s'impliquer plus durablement dans des intergroupes régionaux thématiques ou géographiques. Ces structures informelles, qui jouent un rôle aussi important que discret dans la délibération du Parlement européen, sont particulièrement propices à la défense d'intérêts territoriaux. Les députés d'une même aire géographique (intergroupe Arc atlantique) ou de régions liées par des enjeux communs sectoriels (intergroupes Régions minières, Montagne, Maritime, Iles...) peuvent s'y entendre pour coordonner leurs démarches dans une commission ou mettre à profit les possibilités d'initiative que le règlement leur offre à titre collectif¹⁴.

L'introduction dans la délibération du Parlement européen de questions locales et régionales n'est pas uniquement le fait des députés régionalistes ou de ceux qui détiennent des mandats locaux. Le comportement de tous les députés est conditionné par ce substrat local, toute activité politique étant liée à une identité et à des pratiques sociales propres à un territoire¹⁵. Or, au Parlement européen, ce territoire est le plus souvent infra-étatique, ses membres n'étant ni des responsables politiques nationaux de premier plan, ni une élite européenne durablement expatriée à Strasbourg et Bruxelles. Les analystes oublient trop

¹⁴ L'intergroupe « Viticulture, qualité et tradition », qui regroupe près de cent députés, a par exemple joué un rôle important lors de l'examen, début 1999, de la proposition de règlement du Conseil portant organisation commune du marché viti-vinicole. Les députés des régions concernées, qui sont massivement présents au sein de la commission de l'agriculture, ont notamment pu amender les dispositions relatives aux « vins de qualité produits dans des régions déterminées ». Voir le rapport Martin, 27 janvier 1999, doc. PE 228.130. Entretien avec Astrid Lulling, présidente de l'intergroupe, Bruxelles, 29 novembre 2000.

¹⁵ Sur ce point, voir Andy Smith, « L'"espace public européen" : une vue (trop) aérienne », *Critique internationale*, n° 2, hiver 1999, pp. 169-180.

souvent que, même les élus de listes nationales bloquées, présentés un peu rapidement comme de purs produits des partis, ont un passé ou un avenir en politique qui est directement lié à leur implantation dans un « fief ». Les députés européens ne sont donc pas les représentants désincarnés d'un « peuple européen » : en fonction des dossiers, des configurations politiques et de leurs choix et intérêts personnels, ils se font tour à tour les représentants des Européens, de leurs compatriotes, de leurs électeurs ou des habitants de leur région ou commune. En outre, leurs activités sont guidées dans bien des cas par leur expérience locale. Tout député peut ainsi être amené à faire référence à la situation de sa région lors des débats et votes en séance plénière et en commission ou dans une proposition d'amendement ou une question à la Commission et au Conseil. Le suivi des délibérations de l'assemblée plénière montre plus largement que leurs argumentations, quel que soit le dossier évoqué, reposent en grande partie sur des exemples concrets tirés de cette expérience¹⁶.

B. Le facteur régional et les élections européennes

On l'a vu, la tendance des parlementaires européens à prendre en compte la dimension régionale des politiques de l'Union dépend étroitement des lois électorales qui s'appliquent dans leur Etat. Le scrutin est déjà régionalisé dans quatre Etats membres : en Belgique (quatre circonscriptions et trois collèges linguistiques), en Italie (cinq circonscriptions), en Irlande (quatre circonscriptions) et au Royaume-Uni (onze circonscriptions, plus l'Irlande du Nord). La régionalisation est par ailleurs possible en Allemagne, où les partis peuvent choisir de présenter leurs candidats à l'échelle des Länder (ce fut le cas, avec le succès que l'on sait, de la CDU/CSU en 1999), et en Finlande, où les candidats sont libres de se présenter dans quatre circonscriptions plutôt qu'à l'échelle nationale. Dans les Etats membres qui s'en tiennent à la règle de la circonscription unique, les questions régionales pèsent également un certain poids dans la campagne et les particularités régionales ont une influence aussi bien sur les résultats du scrutin que sur le taux de participation. Les variations de ce dernier, qui épousent un axe nord-sud, laissent penser que l'Union – et donc le Parlement européen – jouit d'une légitimité "substantielle" plus forte dans les pays du Sud et en Irlande. Leurs ressortissants auraient une perception plus concrète des bénéfices de l'intégration européenne, à travers les fonds

¹⁶ La lecture du compte rendu *in extenso* des débats du Parlement européen en atteste. On peut citer à titre d'exemple une intervention tirée des débats du 9 juillet 2000 relatif à un rapport sur le développement du transport maritime à courte distance, de la députée britannique libérale Elspeth Attwool : « *Monsieur le Président, j'aimerais revenir sur trois aspects de l'excellent rapport de Mme Peijs et les illustrer par des*

structurels et la politique agricole commune¹⁷. On constate un phénomène similaire au sein des Etats membres, où la participation tend à être supérieure à la moyenne dans les régions éligibles aux différents objectifs des fonds structurels. En outre, si certains candidats du scrutin de liste sont issus de l'appareil des partis ou sont d'anciens élus nationaux en panne de mandat, ils ne sont pas dépourvus d'attaches territoriales. Les premiers entendent se servir de leur mandat européen pour conquérir une position locale, clé de leur avenir en politique, et les seconds ont le plus souvent une implantation très forte dans un fief. Ainsi, la plupart des députés européens ont exercé ou exerceront des mandats locaux ou régionaux et entretiennent donc des liens privilégiés avec certaines collectivités infra-étatiques. Le constat vaut également pour les députés européens issus de la "société civile" qui sont, malgré leur absence d'expérience politique, des interlocuteurs privilégiés des élus de leur région.

Il faut aussi noter la présence dans les rangs du Parlement européen d'un nombre significatif d'élus indépendantistes ou régionalistes qui se consacrent largement à la défense d'enjeux territoriaux. Les élections de juin 1999 ont été marquées, au-delà du succès des démocrates-chrétiens, par les bons résultats des régionalistes dans plusieurs Etats membres¹⁸. L'arrivée à Strasbourg de plus d'une vingtaine de régionalistes a suscité une forte mobilisation des groupes parlementaires, qui aspirent tous à accroître leurs effectifs et espéraient le faire sans contrepartie notable en accueillant ces députés. Les régionalistes peinent en effet à trouver leur place dans le jeu partisan en raison de leur attitude ambiguë à l'égard de l'intégration européenne et de leurs réticences à siéger avec des alliés des gouvernements auxquels ils s'opposent. A l'issue de négociations complexes, des élus régionalistes rassemblés sous la bannière de l'Alliance libre européenne (ALE) (soit les deux députés belges de la *Volkswunie*, quatre Espagnols, deux Ecossais et deux Gallois) ont trouvé un accord avec les écologistes, qui ont accepté de rebaptiser leur formation « groupe des Verts et de l'ALE » afin de tenir compte de sa nouvelle composante régionaliste et autonomiste. L'accord repose sur des objectifs tels que l'approfondissement de la démocratie par « la décentralisation et la participation directe des citoyens au processus décisionnel qui les concerne » et la construction d'une Union européenne fondée « sur le principe de subsidiarité »¹⁹. Le groupe Verts/ALE est à présent la quatrième force dans l'hémicycle. Il a

exemples. Bien que ces exemples soient tirés de ma propre circonscription, je les sais représentatifs de nombreuses régions semblables. » JOCE, Débats du 9 juillet 2000, p. 100.

¹⁷ En 1999, le Portugal a semblé déroger à cette règle, avec un taux d'abstention de près de 60 %, contre 29 % en Italie, 32 % en Grèce, 36 % en Espagne et 49 % en Irlande. Il faut toutefois rappeler que le scrutin avait lieu durant un week-end prolongé.

¹⁸ Voir Olivier Costa, "L'Europe par les régions au Parlement de Strasbourg", *Critique internationale*, n° 5, hiver 1999.

¹⁹ Communiqué de presse, Bruxelles, 15 juillet 1999.

de ce fait obtenu la présidence très convoitée de la commission de l'agriculture et siège entre la gauche et la droite, et non plus au « fond » de l'hémicycle comme par le passé. Grâce à la constitution du groupe Verts/ALE, les députés régionalistes bénéficient de la visibilité et des moyens d'action qui leur faisaient défaut lorsqu'ils étaient non-inscrits ou marginalisés dans de grands groupes. Si l'on fait abstraction du « Groupe de coordination technique et de défense des groupes et parlementaires indépendants » (1979-1984) et du groupe « Arc-en-Ciel » (1984-1994), qui étaient dépourvus de ligne politique, la défense des intérêts de régions spécifiques et, plus largement, de la diversité du territoire de l'Union, est pour la première fois au centre des préoccupations d'un groupe politique. Cette situation accroît sensiblement la capacité de coordination et d'action des députés qui souhaitent défendre les intérêts de régions précises et leur permet de faire valoir ces préoccupations au sein des instances de direction du Parlement (bureau, conférence des présidents, bureaux des commissions...). Les membres du groupe Verts/ALE, forts des possibilités d'initiative très étendues que le règlement intérieur et le fonctionnement général du Parlement réservent aux groupes, peuvent désormais s'afficher comme les interlocuteurs privilégiés des élus locaux et régionaux et faire de leur formation la caisse de résonance des questions régionales au Parlement européen.

En vertu de leur appartenance au groupe des Verts/ALE ou, dans une moindre mesure, aux groupes démocrate-chrétien et libéral, les élus régionalistes se sont mieux insérés dans les structures de travail du Parlement : commissions parlementaires, délégations interparlementaires, structures hiérarchiques. L'attribution des postes est en effet l'objet d'arrangements entre les groupes politiques et entre les délégations nationales en leur sein, qui ne permettent pas aux élus marginalisés ou non-inscrits de voir leurs vœux pris en compte. Aujourd'hui, les commissions qui accueillent le plus grand nombre d'autonomistes et de régionalistes sont également les plus propices à la défense d'intérêts locaux ou régionaux, puisqu'il s'agit des commissions de l'agriculture, de la politique régionale, de l'industrie et de l'environnement. Même si les députés fortement motivés par des enjeux locaux et régionaux y restent très minoritaires, la coordination de leurs actions au sein d'un groupe politique, où ils peuvent compter sur l'appui ponctuel des Verts, accroît leur influence, d'autant que la rupture de l'« accord technique » entre les démocrates-chrétiens et les socialistes a accru nettement la marge de manœuvre des autres parlementaires.

L'émergence d'une dimension régionale dans la délibération du Parlement européen n'est pas seulement le produit des ancrages territoriaux des députés et des bons résultats électoraux des régionalistes. Ce processus est également le résultat d'une stratégie délibérée des députés qui y voient une ressource pour renforcer la position de l'assemblée dans le

triangle institutionnel et surmonter les difficultés qu'ils rencontrent dans l'affirmation de leur représentativité.

2. La dimension régionale, clef des apories de la représentation supranationale ?

A. Les incertitudes propres au mandat européen

Les activités du Parlement européen se singularisent par le flou qui entoure la nature du mandat européen. Cette situation autorise (ou contraint) les députés à avoir des conceptions différenciées et variables de leur mission et à tenir pour mandants des groupes sociaux changeants, en fonction de leurs convictions, de leur mode d'élection ou de leurs intérêts et de configurations ponctuelles. Ce phénomène n'est pas propre à l'assemblée européenne. Il y est toutefois particulièrement aigu en raison de l'absence d'abstraction et de tradition de représentation à cette échelle. Dans les Etats unitaires, la référence à la "nation" ou au "peuple" permet de masquer l'incertitude en affirmant la superposition parfaite des intérêts de chacun avec ceux de tous, en confondant citoyens, électeurs, habitants et peuple. Les choses sont plus faciles encore – en apparence au moins – lorsque les corps intermédiaires n'ont pas le droit de cité, comme c'est le cas en France : même si un député français doit prendre en compte son appartenance à plusieurs groupes, ses allégeances multiples ou encore les intérêts des différents acteurs qu'il est supposé représenter, la rhétorique de la souveraineté nationale lui permet d'affirmer n'agir que pour le seul bien de la nation et lui interdit même de se présenter comme l' élu d'une partie seulement du territoire national²⁰.

A l'origine, la désignation par chaque gouvernement d'une délégation à l'Assemblée des Communautés instaurait un lien manifeste entre les parlementaires européens et leurs concitoyens, qui semblait conditionner une conception « nationale » de la représentation. Toutefois, comme on l'a indiqué, les députés européens ont décidé très tôt de siéger par affinités politiques et non par nationalité. Par la suite, malgré l'absence des fictions qui rendent tenable le principe de la représentation "unitaire" à l'échelle nationale, ils ont rappelé

²⁰ En France, ce principe de « généralité » du mandat valut aux députés alsaciens et lorrains d'être préservés des vicissitudes qui affectèrent leurs circonscriptions en 1871 ; l'annexion de l'Alsace-Lorraine par l'Allemagne ne les priva pas de leur siège. En 1962, le principe fut toutefois occulté par des impératifs politiques : une ordonnance vint mettre fin au mandat des élus d'Algérie.

la proscription du mandat impératif et affirmé le caractère général de ce mandat²¹. Ce faisant, ils se sont engagés à représenter " non pas les États réunis au sein de la Communauté mais l'ensemble de leurs citoyens, c'est-à-dire un seul corps politique et électoral "²², ce que le droit constitutionnel appelle "peuple". Les députés ont donc récusé l'idée d'une société sectorisée ou territorialisée et écarté le modèle de la consociation²³ qui aurait pu apporter une solution simple au problème de la représentation européenne, en confiant aux élus le soin de veiller aux intérêts de leurs "piliers" respectifs, en l'occurrence ceux de leurs compatriotes. A l'inverse, les députés sont censés servir un "intérêt général" – dont nul ne sait comment il faut le concevoir et comment il peut garantir le respect des minorités – et donc adopter une attitude peu compatible avec leurs intérêts électoraux.

Les députés européens sont ainsi, bien plus que les élus nationaux, confrontés aux apories de la représentation politique mises en lumière par Hannah Arendt²⁴ et notamment au caractère également insatisfaisant des alternatives de la représentation "*act for*" ou "*stand for*"²⁵. Dans la mesure où ces difficultés ne sont surmontables et acceptables qu'en raison de l'existence d'une communauté politique ou d'une république, ou encore du choix délibéré d'une représentation segmentée qui valide l'existence de communautés (pluralisme) ou de "piliers" (consociation), il faut s'interroger sur la viabilité du modèle de représentation qui est en vigueur à l'échelle de l'Union. L'élection directe du Parlement était en effet un pari : elle visait à engendrer un processus d'unification sociale et politique par la représentation, faute de pouvoir fonder la légitimité de la représentation sur l'existence d'une communauté politique préalable²⁶.

La représentation politique à l'échelle européenne se heurte à des difficultés plus fondamentales. En premier lieu, elle souffre de la pesanteur des croyances et pratiques des citoyens quant à l'identité des représentants légitimes. Malgré la montée en puissance de

²¹ Le mandat impératif est proscrit par l'article 4 de l'Acte du 20 septembre 1976 portant élection au suffrage universel direct des députés européens, ainsi que par le Règlement du Parlement, qui prévoit une procédure spécifique visant à éviter que des élus ne soient contraints par leur groupe à l'abandon de leur mandat par la signature de lettres de démission en blanc et non datées (article 8.3, treizième édition). Par ailleurs, dans une résolution du 19 janvier 1994, le Parlement européen s'est prononcé en faveur de la participation des députés du Royaume-Uni et du Danemark aux séances portant sur les points du traité de Maastricht que ces États n'avaient pas ratifiés, et ont donc consacré un principe de "généralité" du mandat comparable à celui énoncé par la constitution française du 3 septembre 1791. Procès verbal de la séance du 19 janvier 94, n° 53 II.

²² Résolution du 19 janvier 1994, *op. cit.*, considérant G.

²³ Voir Arendt Lijphart, *Democracy in plural societies : a comparative exploration*, New Haven, Yale University Press, 1977.

²⁴ Hannah Arendt, *Essai sur la révolution*, Paris, Gallimard, 1972, p. 350 et suiv.

²⁵ Sur cette distinction, voir Hannah Pitkin, *The concept of Representation*, Berkeley, University of California Press, 1967.

²⁶ Voir la résolution du 14 janvier 1975, adoptée sur la base du rapport Patijn. JOCE C 32 du 11 février 1975, p. 15-18.

l'échelon politique supranational, les citoyens persistent à considérer l'espace national comme le cadre légitime de la décision politique. On en veut pour preuve la nouvelle baisse de la participation enregistrée aux élections européennes de juin 1999, qui s'établit désormais à moins de cinquante pour-cent²⁷, et la faible connaissance que les citoyens ont des activités du Parlement européen, voire de son existence²⁸. Les députés se heurtent en second lieu à la faiblesse de la logique électorale au sein de l'Union. Le principe représentatif classique y est concurrencé par d'autres éléments, mécanismes, normes et logiques de gouvernement : expertise, diplomatie, contrôle juridictionnel, transparence, subsidiarité, probité, *accountability*, recours aux sondages et aux consultations... De plus, la représentation est elle-même multiple, comme en témoigne la spécialisation fonctionnelle des institutions, leur ouverture à la représentation d'intérêts publics et privés et la multiplication des comités et organes de consultation.

Pour répondre à ces difficultés, longtemps sous-estimées, les députés européens ont été amenés à faire varier leur conception de leur mandat en fonction des situations, de leurs besoins de légitimation, des contraintes du moment et de l'identité de leurs interlocuteurs. Par ailleurs, ils ont encouragé une diversification des vecteurs de représentation et de participation des citoyens au système politique de l'Union, en leur reconnaissant un droit de pétition, en réclamant l'institution d'un médiateur, en soutenant l'organisation par la Commission de sondages d'opinion, en généralisant la publicité des activités du Parlement et en multipliant les auditions publiques.

B. La régionalisation comme stratégie de légitimation

Ces dernières années, les députés européens se sont aussi prononcés en faveur d'une meilleure prise en compte de la dimension régionale de l'intégration européenne. Fin 1996, à l'occasion de la Conférence Parlement européen/collectivités territoriales de l'Union européenne, le Parlement a par exemple demandé aux négociateurs du traité d'Amsterdam un renforcement de la participation et de l'intégration des pouvoirs locaux et régionaux aux activités de l'Union, dans la perspective de la " consolidation de la légitimité démocratique de

²⁷ Voir Gérard Grunberg, Pascal Perrineau, Colette Ysmal, *Le vote des Quinze : les élections européennes du 13 juin 1999*, Paris, Presses de Sciences Po, 2000.

²⁸ « Plus d'un Européen sur deux ignore le Parlement de Strasbourg », *Le Monde*, 28 mai 1999.

l'Union européenne ²⁹. L'engagement des députés aux côtés des autorités locales et régionales n'est pas innocent, puisque la Déclaration finale de la Conférence sollicitait un élargissement des pouvoirs législatifs du Parlement, notamment par l'octroi du pouvoir de codécision pour les Fonds structurels et le Fonds de cohésion. Cette imbrication étroite des intérêts des collectivités territoriales et de ceux du Parlement européen ressort clairement de l'allocation du Président de la commission régionale, Roberto Speciale : "*Si (la conférence intergouvernementale) n'aboutit pas à un renforcement des pouvoirs du Parlement européen et des autorités locales et régionales, elle ne rapprochera pas l'Europe de ses citoyens et s'écartera ainsi de l'ensemble du projet européen*" ³⁰.

Les députés ont également souligné les vertus « légitimantes » de la régionalisation au sujet de certaines politiques communes ³¹. La référence à la région est de même omniprésente dans les débats du Parlement européen sur les moyens d'améliorer les contacts de ses membres avec les citoyens et d'accroître leur "légitimité démocratique". Les réflexions s'articulent autour de deux options. La première consiste à mieux occuper le terrain médiatique et politique à l'échelle nationale ; cette possibilité n'est toutefois ouverte qu'à quelques députés qui sont les interlocuteurs habituels des responsables politiques nationaux et des journalistes. La seconde solution consiste pour les députés à améliorer leurs contacts avec les citoyens à l'échelle locale, en assurant une permanence électorale et en s'investissant dans la vie sociale et politique locale. Cette option « régionale » a été au cœur des réflexions les plus récentes des députés sur l'élaboration – infructueuse depuis 1979 – d'un projet d'uniformisation du mode de scrutin aux élections européennes. Dans leur résolution du 15 juillet 1998, ils se sont ainsi prononcés en faveur de l'instauration de circonscriptions

²⁹ Déclaration finale de la Conférence Parlement européen/collectivités territoriales de l'Union européenne, 3 octobre 1996.

³⁰ *Agence Europe*, 4 octobre 1996. Sur les résultats de la Conférence intergouvernementale à ce sujet, voir Isabelle Smets, "Le Comité des Régions : une réforme en trompe-l'œil ?", in Mario Telò et Paul Magnette (dir.), *De Maastricht à Amsterdam, op. cit.*, p. 115-138.

³¹ Récemment, ils ont par exemple appelé à la régionalisation de la politique commune de la pêche (PCP), en affirmant que, « considérée comme décentralisation, elle ne constitue en aucune façon sa renationalisation » (« *regionalisation, understood as decentralisation, of fisheries policy is not in any way the same as renationalisation of fisheries policy* »). Résolution sur la régionalisation de la politique commune de la pêche, procès verbal du 25 février 1999, doc. A4-0018/1999. La résolution met l'accent sur l'utilité d'une prise en compte la diversité régionale du secteur et sur la nécessité de gérer et contrôler les activités de pêche à l'échelle régionale. Elle appelle également à une meilleure association des pêcheurs, dans toute leur diversité, à la redéfinition de cette politique, et juge que la crise de confiance des acteurs de la pêche dans la PCP et dans les institutions communautaires est directement liée à l'absence de décentralisation de cette politique et à la faible circulation de l'information.

régionales dans tous les Etats de plus de vingt millions d'habitants, au nom d'un principe de "proximité"³².

Ce faisant, ils ont affirmé la nécessité d'une évolution vers une représentation plus territorialisée – mais pas pour autant nationale³³ – jugée indispensable à la réduction du "déficit démocratique" qui affecte le système politique de l'Union. Ce choix "hamiltonien" est en décalage avec les décisions prises précédemment au sujet du mandat, qui étaient bien plus inspirées par Sieyès. Le Parlement se tourne ainsi vers une forme de représentation qui vise davantage à rendre compte de la variété des citoyens qu'à incarner un corps politique et fait primer le respect des minorités sur la participation. Les députés semblent récuser la conception "française" de la représentation politique, qui ne serait pas adaptée aux réalités de l'Union, et reconnaître qu'à cette échelle le but des électeurs n'est pas de participer à la désignation d'une majorité de gouvernement, mais de voir leurs intérêts défendus dans une logique pluraliste. Cette logique, qui sous-tend le fonctionnement de l'Union et s'oppose à ce qu'un Etat membre soit mis en minorité de manière répétée, serait ainsi étendue aux entités infra-étatiques. Au Parlement, le nouveau mode de scrutin éviterait qu'un tel phénomène ne joue à l'encontre de régions précises, notamment lorsqu'elles ne bénéficient pas du soutien de leur gouvernement. En outre, la régionalisation du scrutin permettrait de modérer les difficultés liées à un déphasage entre les résultats généraux des élections européennes et ceux d'un Etat membre en particulier. Dans l'esprit des députés, l'affirmation de la dimension pluraliste de la représentation européenne serait en harmonie avec la nature du Parlement qui a davantage un rôle d'influence et de contrôle que de décision, et qui a vocation à obtenir la prise en compte des intérêts des "peuples européens" dans toute leur complexité partisane, sociale, sectorielle et territoriale. La régionalisation est toutefois susceptible de poser des problèmes, notamment si, conformément au traité de Nice, l'Union s'élargit à douze autres Etats sans que le nombre de députés n'excède 732. Elle risque d'induire un émiettement des partis et d'exclure les plus petits d'entre eux de la représentation européenne en réduisant fortement le nombre de sièges à pourvoir dans chaque circonscription³⁴. Dans ce cas, elle contribuerait à accroître la défiance des citoyens à l'égard du Parlement européen, les gains

³² Résolution du 15 juillet 1998. Ce choix est longuement justifié par le rapporteur dans son exposé des motifs. Rapport Anastassopoulos, 2 juin 1998, doc. A4-0212/98.

³³ On rappellera que les députés ont suggéré dans la même résolution que, d'ici un délai de dix ans, une partie des effectifs du Parlement soit désignée sur la base de listes transnationales.

³⁴ Lionel Jospin a ainsi dû renoncer à son projet de régionalisation du scrutin européen, peu avant les élections de juin 1999, en raison des récriminations de ses partenaires de la coalition gouvernementale qui redoutaient d'en faire les frais.

en terme de « proximité » étant contrebalancés par une aggravation des distorsions de la représentation.

La représentation des territoires régionaux au Parlement européen répond donc, aux yeux des députés, à trois difficultés. Elle est d'abord pour eux un moyen de se rapprocher, au moins symboliquement, des citoyens en formalisant la logique de « poupées russes » que les députés appliquent à leur mandat afin de représenter simultanément une base locale, une région, un État et l'Union tout entière. L'établissement de contacts à l'échelle locale et régionale, notamment avec les responsables politiques des collectivités, permet en second lieu aux députés d'être crédibles lorsqu'ils se targuent de défendre les intérêts concrets des citoyens auprès du Conseil et de la Commission. Enfin, l'application d'une logique régionale aux élections européennes est de nature à éviter l'occultation des enjeux politiques européens par des débats strictement nationaux. Les élus locaux et régionaux ne sont en effet pas aussi soucieux que les responsables nationaux de masquer les clivages atypiques et les recompositions partisans que le débat européen suscite. Les électeurs sont donc susceptibles de mieux appréhender les enjeux européens à travers le prisme du local, notamment dans les régions où les bénéficiaires de l'intégration européenne (du moins des politiques structurelles) sont les plus sensibles. La généralisation des circonscriptions régionales permettrait, selon les députés, de clarifier les enjeux de l'élection européenne et de modifier l'image actuelle du Parlement européen, qui est souvent perçu comme une institution coupée des réalités et défendant les intérêts très abstraits de « l'Europe ».

Prêter attention à la dimension régionale de la délibération au Parlement européen confère une certaine pertinence aux approches de l'Union en terme de *multi-level governance*³⁵. Le mandat représentatif européen opère de plus en plus selon cette logique en raison du développement des politiques régionales et de la multiplication des initiatives des parlementaires européens visant à associer plus étroitement les citoyens au processus décisionnel. Cette situation permet de relativiser le semi-échec qu'a constitué l'élection directe du Parlement européen qui n'a réussi ni à mobiliser les citoyens, ni à les intéresser aux activités de l'assemblée. Les données du problème sont en effet moins alarmantes qu'il n'y paraît pour peu que l'on fasse l'hypothèse d'une évolution vers une forme de représentation hamiltonienne : l'enjeu ne serait pas la légitimation d'une majorité de gouvernement mais la désignation d'une représentation fidèle. Le taux d'abstention aux élections européennes n'est problématique que par référence à celui des élections législatives nationales qui mobilisent

³⁵ Voir par exemple Lisbet Hooghe (ed.), *Cohesion policy and European integration : building multi-level governance*, Oxford, Oxford University Press, 1996, 458 p. ; Gary Marks et al., *Governance in the European Union*, Londres, Sage, 1996.

davantage les électeurs, en raison de leur forte charge symbolique, de leurs enjeux plus manifestes (alternance gouvernementale) et de la persistance des espaces nationaux comme lieu central de la politique et du débat public³⁶. On rappellera que le taux de participation très médiocre que connaissent les élections aux Etats-Unis n'entraîne pas une remise en cause de la légitimité des institutions. Dans cette perspective, le Parlement européen ne doit pas être compris comme une manifestation de l'existence d'un peuple et comme le symbole de sa participation au gouvernement européen. Il doit être appréhendé comme une chambre fédérale « fonctionnelle », dont l'objet est de pourvoir à la médiatisation des intérêts des citoyens sur un mode très concret, dans le respect de leur diversité, et non sous une forme « européenne » abstraite ou sur la base du seul critère national. La reterritorialisation du mandat européen qui s'opère actuellement est de nature à accroître la représentativité d'une institution qui souffre durablement de sa concurrence avec les parlements nationaux dans les espaces politiques nationaux³⁷ et avec les autres institutions à l'échelle de l'Union, et pâtit de l'inconsistance de l'« espace public européen ». Les députés européens mettent à profit la jeunesse de l'institution, la souplesse de ses règles de fonctionnement et les indéterminations de leur mandat pour construire leur leadership politique à l'échelle locale, régionale ou, plus rarement, nationale. Cette hypothèse d'une « reterritorialisation » de la représentation au Parlement européen par l'affirmation de son caractère régional et local trouve sa meilleure confirmation dans les réflexions, relancées entre autres par Joschka Fischer, autour de la création d'une seconde chambre parlementaire des Etats ou des parlements nationaux.

3. Les députés européens, acteurs d'une médiation transversale

L'affirmation d'une dimension locale et régionale dans la délibération du Parlement européen, que rien ne prédestinait à cela, montre que les députés européens ont été progressivement amenés à jouer un rôle de médiation entre les entités infra-étatiques de l'Union et ses institutions. Ce rôle ne consiste pas tant à arbitrer entre des demandes

³⁶ Marc Abelès a montré que l'Europe reste "lointaine" pour la plupart des citoyens, y compris ceux qui sont favorables à l'intégration européenne. *En attente d'Europe*, Paris, Hachette, 1996. L'objectif de régionalisation des élections européennes peut être compris comme une stratégie de remise en cause de cette situation, de contournement et, partant, d'affaiblissement de l'échelon politique national. En effet, tandis que les relations entre les responsables politiques nationaux et européens souffrent de phénomènes de concurrence – particulièrement sensibles s'agissant des parlementaires –, celles qui se développent entre les députés européens et les représentants des entités infra-étatiques sont dénuées de tensions.

³⁷ Olivier Costa et Marta Latek, "Paradoxes et limites de la coopération interparlementaire dans l'Union européenne", *Journal of European Integration/Revue d'Integration Européenne*, vol. 24, n° 1, 2001.

sectorielles ou catégorielles³⁸ mais à mettre en relation des univers faiblement interconnectés. Les élus sont diversement concernés par cette évolution puisque. Comme on l'a indiqué, la normalisation des rôles et des manières de faire au sein du Parlement européen se heurte à la liberté dont les députés jouissent pour déterminer leur conception du mandat européen en fonction de leurs priorités, expériences et intérêts. Les cultures politiques respectives des parlementaires conditionnent étroitement leur degré d'implication dans les échanges qu'ils entretiennent à l'extérieur de l'institution et la posture qu'ils y prennent. Les relations sont ainsi très étroites entre les élus des Etats fédérés allemand ou ceux des collectivités locales britanniques et « leurs » députés européens respectifs. Les choses sont différentes en France, où les députés européens ont longtemps été très éloignés du territoire, à l'exception de ceux qui exerçaient simultanément un ou plusieurs mandats locaux. Même si des contrastes importants persistent, le rapprochement entre les élus locaux et les députés européens tend à se généraliser. L'indépendance des députés implique aussi qu'ils ne sont pas liés par leurs traditions et cultures parlementaires nationales : s'il s'avère qu'un rôle ou une méthode de travail est mis en pratique avec succès par certains élus, ils sont vite imités par leurs pairs. Les députés français sont *a priori* plus réticents que leurs collègues britanniques à nouer des contacts avec des représentants d'intérêts, mais ils ne se l'interdisent pas et se contentent d'être plus discrets que leurs collègues en la matière. Même si certains députés n'entretiennent toujours aucun contact avec les échelons infra-étatiques du politique, la préoccupation territoriale se diffuse donc au sein de l'assemblée. Ce phénomène est même, à notre sens, le trait le plus remarquable de l'évolution du Parlement européen durant la dernière décennie.

Ce constat vaut également pour les élus locaux : ceux qui sont les mieux avertis des choses européennes et disposent des relais les plus efficaces à Bruxelles (notamment d'un bureau de représentation permanente) auront davantage tendance à se tourner vers les députés européens. Néanmoins l'uniformisation est, là encore, de mise. L'association explicite des collectivités infra-étatiques à la gouvernance de l'Union par le traité de Maastricht et la montée en puissance des politiques régionales ont suscité une large mobilisation des acteurs locaux. Il faut par ailleurs prendre en considération les effets à long terme de l'existence du Parlement européen sur les espaces politiques nationaux et leurs acteurs. Si, contrairement à ce qu'espéraient les fédéralistes, la création de cette institution n'a pas contribué à

³⁸ Les députés très implantés dans un espace local jouent toutefois un rôle médiateur à ce niveau aussi, en contribuant à la simplification, à l'agrégation et à la clarification des intérêts. Cette action, qui vise à éviter que des querelles locales n'entravent la défense de ces intérêts, va dans le sens d'un redécoupage des territoires en fonction des données de la négociation européenne.

l'émergence d'une « classe politique européenne », l'expérience acquise au sein du Parlement européen par un grand nombre de responsables politiques a suscité une « européanisation » des classes politiques nationales et infra-nationales. Ce phénomène a été d'autant plus important que le taux de renouvellement de l'assemblée européenne a toujours été fort.

A. Motifs et moteurs du travail de médiation des députés européens

La diffusion des préoccupations territoriales dans la délibération du Parlement européen répond aux besoins et aux attentes de trois types d'acteurs : les députés européens, les acteurs locaux et régionaux et les responsables politiques de l'Union européenne. La « régionalisation » de la représentation et du fonctionnement du Parlement apporte en premier lieu un début de solution aux difficultés que les députés rencontrent dans l'affirmation de leur représentativité politique. La logique de la représentation électorale n'étant pas dominante dans le système institutionnel de l'Union, l'invocation par les élus de leur mandat représentatif est souvent inopérante dans leur dialogue avec la Commission et le Conseil. Leur rapprochement du local permet aux députés d'affirmer qu'ils représentent des citoyens concrets, et non pas un peuple européen imaginaire, et que, partant, leurs propositions sont basées sur la prise en compte ou la découverte de problèmes ignorés et donc propres à légitimer les politiques de l'Union auprès des citoyens. Ce faisant, les députés instrumentalisent les carences du système politique de l'Union : ils jouent notamment de la dénonciation du déficit démocratique et de la trop forte centralisation des politiques communautaires pour mieux faire entendre leur voix. L'attention qu'ils portent aux espaces locaux et régionaux est également liée à des préoccupations de carrière, compte tenu de l'absence de cursus politique « européen » (la Commission n'étant pas majoritairement composée de membres du Parlement), de la volatilité de la composition du Parlement européen et des modalités de constitution des listes de candidats par les partis nationaux.

Comprise ainsi, la régionalisation de la délibération apporte un début de réponse à certaines des difficultés qui limitent structurellement l'influence du Parlement européen dans le système politique de l'Union. Elle lui donne aussi davantage d'autonomie face aux autres institutions et aux Etats membres. Les médiations que les députés opèrent entre les espaces politiques locaux et européen leur permettent de renforcer l'identité de leur institution et d'affirmer sa spécificité face au Conseil (qui, sauf lorsqu'il accueille des représentants d'Etats fédérés, notamment des *Länder* allemands, n'a pas vocation à représenter les intérêts infra-étatiques) et à la Commission (qui défend l'intérêt communautaire sur le mode de l'expertise

et dans une optique centralisatrice). Les députés peuvent ainsi corriger l'image de leur assemblée, qui a souffert du développement de l'expertise de ses membres en réponse à son accession à un pouvoir législatif effectif. En raison de cette spécialisation et de la défense par le Parlement européen d'objectifs proches de ceux de la Commission, les parlementaires européens ont été assimilés par les citoyens à la « technocratie fédéraliste » bruxelloise. En se rapprochant des acteurs locaux, les députés soulignent leur représentativité et la spécificité du Parlement européen face aux autres institutions, et ce au détriment du Comité des régions. Les membres de ce dernier voient cette évolution d'un mauvais œil, mais ils sont d'autant plus incapables de la freiner que le Parlement européen constitue leur allié naturel dans l'Union. Cette alliance est toutefois bancal : elle engage davantage le Comité des régions que le Parlement européen, en ce sens que les députés européens sont très jaloux de leurs prérogatives, chèrement acquises, et peu pressés de les partager avec les assemblées existantes (Comité des régions, Comité économique et social) ou avec celles que certains proposent de créer (Chambre des parlements nationaux).

La montée en force des thématiques territoriales au sein du Parlement a également donné satisfaction aux élus locaux et régionaux, qui cherchent à se faire entendre à Bruxelles afin de profiter du développement des politiques structurelles et d'influer plus largement sur les politiques de l'Union ou, plus modestement, d'attester de la dimension « européenne » de leur action. Dans un environnement européen très concurrentiel, saturé de représentants d'intérêts de toutes sortes, les élus locaux, notamment ceux dont les moyens de représentation sont les plus faibles, ont profité du bon accueil que les députés ont réservé à leurs sollicitations.

L'intérêt que les acteurs portent à participer à ces échanges n'est pas nécessairement immédiat et concret. Il peut être diffus et de long terme. Ceci explique que ce processus concerne des parlementaires dépourvus d'ambition électorale précise et des élus locaux ou régionaux parfaitement conscients des limites qui s'attachent aux interventions isolées des députés européens. La constitution d'un réseau « bruxellois » peut être recherchée par les élus locaux comme une ressource symbolique dans la construction d'un leadership à l'échelle locale. De même, les députés européens sont susceptibles de concevoir ces échanges comme un moyen d'accéder à une position d'autorité au sein de l'institution (en devenant incontournables sur certaines questions) ou en dehors de celle-ci (en s'appropriant un territoire de représentation). Il faut en second lieu raisonner en terme de configuration et prendre en compte les effets à long terme des échanges inter-institutionnels sur la place des responsables locaux dans le système politique de l'Union et sur celle des députés européens

dans l'espace politique national, où les uns et les autres ont du mal à se faire reconnaître et entendre.

Ce constat nous renvoie à notre troisième point : l'affirmation de la dimension régionale au Parlement européen répond aussi à certaines préoccupations des autres acteurs institutionnels de l'Union et des responsables politiques des Etats membres. Ils peuvent en espérer une amélioration des textes relatifs aux collectivités locales, une meilleure légitimation des politiques de l'Union et un correctif à l'absence de représentation de l'Union à l'échelle locale. Le rôle de médiation des députés répond en effet à des besoins fonctionnels de l'Union européenne, qui souffre de la faiblesse de ses relations avec les citoyens et de l'« élitisme » qui caractérise son processus décisionnel. L'affirmation de l'Union en tant que système politique, qui se heurte à ses spécificités et à la permanence des Etats-nations, est également entravée par les défis qui s'imposent à tous les systèmes politiques contemporains (enchevêtrement des sphères d'activités, des groupes et des institutions ; imbrication de l'espace du politique et des espaces sociaux...) et rendent son fonctionnement peu transparent et peu lisible. Malgré le caractère redondant du processus décisionnel communautaire et la multiplicité des acteurs qu'il implique, les citoyens en restent largement écartés. L'Union n'est certes pas une organisation internationale fonctionnant en vase clos : elle constitue un système politique complexe qui repose largement sur des rapports interinstitutionnels associant des acteurs et des groupes très divers, issus de tous les niveaux de gouvernement (local, régional, national, européen) et de la sphère publique (commissaires, ministres, fonctionnaires européens et nationaux, diplomates, élus locaux...), mais aussi de la sphère privée (représentants de divers secteurs d'activité, avocats spécialisés, consultants et lobbyistes employés par des groupes industriels ou des associations, syndicalistes, représentants d'ONG...). Ce fonctionnement reste toutefois très élitiste puisqu'il concerne pour l'essentiel des acteurs disposant de ressources importantes en termes de finances, d'informations ou d'expertise. Cette situation est perçue confusément par les citoyens qui ne se sentent pas associés à l'entreprise européenne et ne manifestent pas un grand désir de l'être selon les modalités prévues. Les élections européennes, qui constituent pourtant le principal vecteur de la participation citoyenne, ne mobilisent guère les électeurs. Il y a de multiples explications à cela : absence d'enjeu perceptible, sentiment que le Parlement est dépourvu de pouvoir, brouillage des logiques partisans nationales, candidats peu connus, faiblesse de l'intérêt des partis et des médias pour l'événement, critiques et opposition des anti-européens... La présence des députés européens dans les collectivités locales et les

interventions qu'ils peuvent faire en leur nom au sein du Parlement européen constituent un correctif très partiel mais visible à cet élitisme.

Le système politique de l'Union européenne souffre plus largement de ne pouvoir s'appuyer sur les représentations et les mythes qui constituent, dans les Etats membres, des grilles de lectures, des filtres simplificateurs du fonctionnement des institutions. Dans les démocraties occidentales, les rôles prépondérants du premier ministre, du Chef de l'Etat et des leaders de l'opposition, l'existence d'élections pouvant déboucher sur un changement de politique, la « traduction » de tous les conflits et débats en termes partisans, masquent la complexité des systèmes, même si les citoyens ne sont pas dupes de la portée de leur participation à leur fonctionnement. Conscients de l'absence de ces éléments à l'échelle de l'Union, les rédacteurs des traités européens ont multiplié les dispositifs institutionnels destinés à faciliter la lecture de son fonctionnement et à donner des gages de la prise en compte des citoyens et du respect de certaines exigences démocratiques. Les acteurs de l'Union accordent quant à eux une importance particulière à ces formes (recours croissant aux procédures d'audition et d'enquête parlementaire, impact grandissant des rapports de la Cour des comptes et des travaux de différents comités, création d'agences spécialisées, multiplication des audits internes aux institutions, développement du recours au droit de pétition, au médiateur et à la Cour de Justice, reconnaissance du rôle des partis européens...) et à ces normes (transparence, probité, subsidiarité, responsabilité individuelle, *accountability*...). Le rôle auquel les députés prétendent auprès des acteurs locaux et régionaux s'inscrit dans le droit fil de cette préoccupation de plus grande proximité et de meilleure légitimation des institutions et politiques de l'Union.

B. Médiation inter-institutionnelle et efficacité du système politique de l'Union

Le rôle spécifique que se sont arrogé les députés auprès des entités territoriales de l'Union illustre bien l'évolution des systèmes politiques contemporains. Celle-ci est marquée par le brouillage des frontières qui fondaient l'Etat classique et séparaient les institutions politiques de la société, l'espace public de la sphère privée, le cadre national de l'intégration internationale et distinguaient les échelons local, régional, national et européen. Ce brouillage s'accompagne de multiples échanges et influences croisés qui appellent les acteurs à s'adapter et à faire preuve d'empathie. Les élus français au Parlement européen ont ainsi été amenés à réviser leurs façons de faire, inspirées par une logique parlementaire jacobine et rousseauiste, pour multiplier, sur le modèle de leurs collègues allemands et britanniques, les contacts avec

les responsables locaux et les corps intermédiaires et groupes d'intérêts. Ils ont dû faire preuve d'une certaine duplicité, disjoindre le discours tenu en France (qui reste conforme à la tradition parlementaire française, notamment quant à la place des groupes d'intérêts et des corps intermédiaires dans le processus décisionnel) de leur pratique au Parlement européen (qui les amène à entretenir des contacts avec des représentants d'intérêts de tout ordre et à pratiquer des « échanges » qui seraient jugés contre-nature en France).

Si les députés européens ont souffert des indéterminations de leur mandat représentatif et des situations de porte-à-faux qui en découlaient, ils ont aussi su en tirer profit. La marge de manœuvre qui s'y attache leur a notamment permis de s'adapter aux impératifs d'un système politique atypique. En privilégiant une conception plurale et variable de leur mandat représentatif, les députés ont facilité leur évolution dans un environnement politique où les arrangements entre élus et représentants des pouvoirs publics sur le territoire sont fragilisés, où les élus perdent de leur influence au profit des technocrates et où de multiples représentants d'intérêts participent à la « gouvernance » du système à divers niveaux et de manière plus ou moins formelle. Afin de stabiliser et d'accroître leur influence dans le processus décisionnel et d'être perçus comme des représentants légitimes par les citoyens, les députés européens ont fait l'apprentissage d'un jeu plus complexe, aux règles moins claires et ont modifié leur lecture du fonctionnement de l'Union. Il ressort clairement de leur discours et de leurs actions qu'ils ne l'analysent plus comme se résumant aux confrontations des trois principales institutions, mais comme un jeu plus subtil qui associe, souvent sur un mode informel, d'autres acteurs (représentants des administrations, des associations de citoyens, des lobbies, des ONG, des collectivités locales). Les députés ont pris acte de cette situation et veillent à ne pas se laisser enfermer dans un rôle formel souvent sans grande portée. Pour ce faire, ils se posent en représentants de groupes et d'intérêts divers, selon les configurations et les arènes. Ils ont également élaboré des stratégies institutionnelles visant à drainer ces acteurs vers le Parlement européen, de manière à en faire le lieu privilégié du débat et de l'expression des intérêts dans l'Union. Cela s'est traduit par l'organisation d'un nombre croissant d'auditions publiques d'experts et de représentants divers, de conférences, de colloques, de rencontres, de commissions d'enquête... En outre, les députés accordent une attention particulière aux pétitions (dont l'existence a été officialisée par le traité de Maastricht) et aux interventions du médiateur, « institution dans l'institution ».

Les députés européens jouent donc un rôle, sinon clé, du moins très spécifique dans la redéfinition des espaces politiques territorialisés en Europe, en favorisant le dialogue entre les acteurs infra-étatiques (maires des grandes villes, chefs d'exécutifs régionaux, « délégués » de

collectivités locales installés à Bruxelles...) et européens. L'intérêt que les élus européens portent aux espaces locaux et régionaux est quelque peu contraint en ce sens qu'il découle en partie de l'attention avec laquelle les membres des gouvernements et des parlements nationaux ont veillé à préserver leur monopole de la représentation nationale. Les députés européens peuvent développer avec les acteurs infra-étatiques des liens d'autant plus solides qu'ils sont fondés sur une logique d'échange volontaire (d'informations, de soutien, de reconnaissance, de pouvoir, mais aussi de légitimité) dépourvu de violence. Ces échanges ne se limitent pas à servir les intérêts des uns et des autres ; ils contribuent aussi à insérer des préoccupations locales dans la délibération du Parlement européen et, inversement, à mieux intégrer le Parlement européen dans les espaces politiques nationaux. Ils suscitent des phénomènes d'apprentissage et de confiance mutuelle qui modifient la perception que les acteurs ont du système et aboutissent à une redéfinition des modes d'action des élus locaux, le Parlement européen pouvant constituer un point d'entrée alternatif à la Commission et au Comité des régions et susciter des stratégies de contournement de l'échelon national. Ils commandent également une évolution du fonctionnement du Parlement européen, la représentativité locale constituant désormais un facteur important pour l'accès à certains postes et commissions, la rédaction de certains rapports ou la prise de parole sur certains sujets. On perçoit ici clairement les relations qui existent entre les comportements individuels des acteurs et le devenir des institutions. L'attention croissante que les députés portent aux espaces locaux, leur volonté – pour une part d'entre eux du moins – d'endosser un rôle de représentant des intérêts locaux, leur appel à la régionalisation du mode de scrutin, sont autant d'éléments qui, à partir de démarches individuelles non concertées et en l'absence de modification du cadre constitutionnel de l'Union, contribuent à modifier les règles de fonctionnement du Parlement, la nature de ce qu'il représente, son rapport aux autres institutions et sa place dans les espaces politiques en Europe.

Les échanges entre les députés européens et les représentants des collectivités infra-étatiques ont, plus largement, des répercussions sur l'ensemble du système politique européen. Ils permettent aux élus locaux, en tant que représentants des citoyens, de faire entendre leurs avis sur son mode de fonctionnement et ses objectifs. Le Parlement tend à devenir un lieu de rencontre où l'interaction entre les institutions et les cultures politiques contribue à créer des modes et des normes de fonctionnement spécifiques. L'analyse des débats politiques suivant les discours des représentants de la Commission, du Conseil et du Conseil européen devant le Parlement révèle une inflation des références aux « citoyens » et une multiplication de l'invocation par les députés de leur expérience de terrain dans leur

circonscription ou fief, sur le mode : « *au marché, les gens me disent que l'Union devrait se préoccuper du chômage plutôt que de régler la manière dont on fait les fromages* »³⁹. Les députés européens réclament, plus que jamais, le développement de politiques répondant aux attentes et aux besoins concrets des citoyens. Même si cette préoccupation a été au cœur des traités de Maastricht et d'Amsterdam, les parlementaires européens persistent à voter, au nom des citoyens, des résolutions qui constituent de véritables catalogues de revendications. Les députés ont toute liberté pour se poser en interprètes des attentes citoyennes, dans la mesure où ils sont nombreux à avoir une véritable expérience de terrain (élus locaux ou candidats à des mandats locaux, députés issus de circonscriptions restreintes, membres de la société civile...) et où, dans l'Union, cette information « ascendante » (ce que les systémistes appellent « *input* ») passe peu par les partis nationaux ou européens, par les manifestations publiques et par les médias.

C. Courtiers et généralistes au Parlement européen

De manière croissante, les députés européens sont appelés à évoluer d'une institution à l'autre, d'un niveau de pouvoir à l'autre et à opérer une médiation entre les représentants d'intérêts divers (dont les responsables des entités infra-étatiques) et les institutions de l'Union. Cet objectif n'est pas incompatible avec les phénomènes de spécialisation qui ont accompagné la montée en puissance du Parlement. Un partage des compétences tend toutefois à s'opérer au sein de l'assemblée. Il faut tout d'abord distinguer les députés qui contribuent au travail de médiation de ceux qui se consacrent à la poursuite d'autres objectifs. Certains élus sont en effet peu mobilisés par leur mandat européen et ne participent que marginalement aux travaux de l'assemblée. Il s'agit notamment d'élus nationaux de premier plan qui trouvent refuge au Parlement européen à l'issue d'un revers électoral et le quittent à la première

³⁹ Ce type de discours, qui ponctue les séances plénières où les députés sont amenés à dialoguer avec les membres du Conseil ou de la Commission, pousse ces derniers à les imiter. Ainsi, en juillet 2000, le commissaire Michel Barnier répondait en ces termes à la question d'un parlementaire sur le « cadre communautaire d'appui destiné à la Grèce » : « *Non seulement j'étudie cette question, mais j'ai l'intention, dans chacun des pays européens, d'aller voir les gens, et les problèmes dans les régions. Donc, je n'ai pas l'intention de rester dans mon bureau ou de me contenter de recevoir des ministres qui sont de passage à Bruxelles, je veux aller voir moi-même. Je l'ai fait la semaine dernière dans une région de Finlande.* » JOCE, Débats du 5 juillet 2000, p. 103. Réponse à la question n° 37 de M. Konstantinos Hatzidakis (H-0544/00). Jacques Chirac fit lui aussi référence à ses attaches locales lors de la présentation du programme d'activité de la Présidence française en juillet 2000. Au sujet de la préservation des services publics, il déclara ainsi : « *J'ai longtemps représenté une circonscription de France extrêmement pauvre et rurale, et je puis vous dire que je considère et que j'ai toujours considéré qu'elle avait, au regard des principaux services publics, de ce qui est la vie dans la nation, les mêmes droits - et d'ailleurs les mêmes devoirs, qu'elle exprime par sa fiscalité - que n'importe quel quartier parisien.* » JOCE, Débats, 4 juillet 2000, p. 37.

occasion⁴⁰ et de députés qui puisent dans le mandat européen diverses ressources, qu'il s'agisse de l'immunité parlementaire, des indemnités ou de l'accès aux médias ; les cas du leader du Front national français Jean-Marie Le Pen – aujourd'hui déchu de son mandat – ou du défunt magnat de la presse française Robert Hersant sont à ce titre exemplaires⁴¹. A l'exception de ces députés, relativement peu nombreux, qui restent en marge des activités du Parlement européen, tous contribuent peu ou prou à la médiation des intérêts infra-nationaux. On peut distinguer parmi eux les « courtiers » des « généralistes », en fonction de leur degré d'intégration dans l'institution et de leur comportement.

Les « courtiers » sont des députés très implantés à l'échelle locale ou désireux de l'être qui consacrent une large partie de leurs activités à promouvoir et défendre les intérêts de leurs électeurs ou concitoyens. Il s'agit principalement de parlementaires qui n'aspirent pas ou ne peuvent prétendre à de hautes fonctions au sein du Parlement européen et dont le centre des principales préoccupations reste extérieur à l'assemblée. Pour le dire autrement, ce sont les élus qui privilégient leurs allégeances extérieures (à un parti, une région, un gouvernement...) à leur appartenance à l'institution ou, du moins, qui ne parviennent pas à concilier les deux. Le rôle de médiation de ces élus se limite bien souvent à l'expression des attentes ou des problèmes des groupes qu'ils entendent représenter et à la défense de leurs intérêts dans le cadre du fonctionnement courant de l'assemblée. Les députés britanniques s'illustrent particulièrement bien dans cet exercice, en ce sens qu'ils défendent avec une grande constance les intérêts de leurs « *constituents* ». Ce faisant, ils contribuent à nourrir la délibération du Parlement européen, mais l'efficacité de leurs interventions est très aléatoire, l'assemblée étant rarement compétente pour traiter de ces propos. Quand tel est le cas, encore faut-il que ces élus parviennent à convaincre leurs pairs du bien-fondé de leurs propositions. Les « courtiers » s'investissent de plus en plus à l'échelle locale, en ouvrant des permanences, en contribuant à l'information des citoyens sur les questions européennes et sur leurs propres activités lors de réunions publiques, en participant au fonctionnement de structures *ad hoc*

⁴⁰ Ce fut le cas pour un certain nombre d'anciens ministres et députés socialistes français qui perdirent leur mandat à l'occasion des élections législatives de 1993 et se firent élire au Parlement européen un an plus tard. Sur les vingt-cinq premiers de la liste du PS aux élections européennes, douze candidats appartenaient au bureau politique du parti. À la suite des élections législatives de 1997, six de ces députés quittèrent le Parlement européen en raison de leur élection à l'assemblée nationale ou de leur nomination au gouvernement.

⁴¹ Robert Hersant avait le taux de présence le plus bas pour la législature 1984-1989 – 3% – (« Les Français inscrits aux députés absents du Parlement de Strasbourg », *Libération*, 18 juin 1989), ainsi que pour la législature 1989-1994 – 3,5% (« Députés européens : le hit-parade de l'assiduité », *Libération*, 24 mai 1994). Jean-Marie Le Pen était davantage présent lors des sessions, pour des raisons souvent étrangères aux travaux du Parlement européen, mais totalement absent des réunions des commissions à Bruxelles.

relatives à l'intégration européenne⁴² ou en devenant des analystes des événements européens pour les médias locaux.

Les « généralistes » sont des députés mieux intégrés à l'institution, qui y occupent des positions de pouvoir ou des fonctions clés. A la différence des courtiers, qui se contentent le plus souvent d'un rôle relativement marginal dans la délibération, les généralistes sont les députés qui ont la capacité de faire monter les thématiques en généralité. Ils peuvent ainsi traduire des propositions nées de situations spécifiques en langage commun, notamment à l'occasion de l'élaboration des normes européennes. Pour cela, il importe qu'ils bénéficient d'une certaine autorité auprès de leurs pairs et qu'ils sachent formuler des revendications sectorielles ou locales en des termes suffisamment « européens » pour occulter les clivages nationaux et partisans et permettre le dialogue avec la Commission et le Conseil. Les « généralistes » sont souvent identifiés comme des hommes et femmes « de l'institution » et jouissent de ce fait d'un accès privilégié aux médias. Ce statut spécifique leur permet également de prendre davantage de distance vis-à-vis de leurs électeurs, tout en préservant leurs ancrages locaux grâce à l'efficacité de leurs interventions ou à leur notoriété. Ce talent de « généraliste » ne s'oppose pas à une certaine spécialisation. Ces deux notions sont même étroitement liées, la complexité de la délibération au Parlement européen étant telle qu'un élu ne peut guère prétendre faire autorité sur plus de deux ou trois sujets. La spécialisation des députés ne les dispense pas de s'adresser à différents publics et de savoir leur tenir un langage approprié. Pour affirmer son leadership dans une commission ou un groupe politique et accéder ainsi à la présidence ou vice-présidence d'une commission ou d'un groupe, au rôle de représentant d'un groupe dans une commission (« coordinateur ») ou se voir attribuer un rapport important, les compétences techniques et l'expertise ne suffisent pas. La capacité à s'adapter et à faire varier le discours selon les situations et les interlocuteurs – voire à maîtriser plusieurs langues – est fortement valorisée dans une institution où le « bricolage » et le compromis de dernière minute prédominent et où les positions sont très mobiles. Les députés généralistes sont ceux qui comprennent les vocabulaires, les représentations et les préoccupations de leurs interlocuteurs et parviennent à traduire le discours savant et technocratique des institutions européennes en langage intelligible par les destinataires des politiques, et inversement.

⁴² Au sujet de l'inauguration à Liévin d'une « Maison de l'Europe » destinée à rapprocher les citoyens de la construction européenne, la députée Danielle Daras déclara : « *Le mandat* [du député européen] *est perçu positivement si le député rend compte régulièrement à ses électeurs de son action à Bruxelles et Strasbourg, notamment pour les financements obtenus (FEDER et FSE).* » Interview in *Le Carnet*, publication du service de presse du Groupe socialiste européen, Bruxelles, novembre 1996.

Les catégories de « courtier » et « généraliste » sont, bien entendu, idéales-typiques. Les députés ne sont jamais totalement l'un ou l'autre : ils composent, jouent en partie ces deux rôles et d'autres encore. Certains députés peuvent être perçus comme des courtiers efficaces par les électeurs ou les médias, mais reconnus comme des généralistes par certains de leurs pairs, ce qui ne va pas sans malentendu. Le cas du conservateur britannique Peter Beazley est intéressant à ce titre. Ce député était considéré par ses électeurs et par les médias comme un ardent défenseur des intérêts du constructeur britannique de motocyclettes Triumph, ce qui semblait s'expliquer par la présence d'une usine mécanique dans sa circonscription⁴³. Toutefois, en tant que spécialiste reconnu de la moto, il était considéré par les membres de la commission économique comme le plus capable de concilier les différents enjeux et intérêts relatifs à la libre circulation des véhicules à moteur dans l'Union (protection des consommateurs, défense de l'industrie européenne, respect de l'environnement...) et de dialoguer avec les experts de la Commission. Il fut ainsi chargé de rédiger la totalité des vingt-six rapports et recommandations que la commission économique consacra à ce sujet durant la quatrième législature. De même, si la députée luxembourgeoise Astrid Lulling est considérée par les viticulteurs de son pays comme la plus ardente avocate de leurs intérêts, son rôle est bien plus large. En tant que présidente de l'intergroupe « viticulture, tradition, qualité », elle a joué un rôle essentiel dans l'agrégation des intérêts de l'ensemble de la filière viticole, qui étaient *a priori* très disparates. Après avoir obtenu des viticulteurs du Nord et du Sud qu'ils cessent de s'opposer sur des dossiers tels que la chaptalisation, elle a largement contribué à constituer un front commun avec les fabricants de bière et d'alcools forts face à la Commission sur des dossiers tels que l'étiquetage des produits ou le développement d'une politique de promotion de la qualité.

Si la typologie courtiers/généralistes manque de nuance, elle n'en est pas pour autant abstraite. Les membres et les fonctionnaires du Parlement européen soulignent eux aussi la diversité des profils, expériences, intérêts et ambitions des députés européens et la dimension « fonctionnelle » de la pluralité des conceptions du mandat européen⁴⁴. Le recours aux catégories de « courtiers » et « généralistes » permet de saisir la variété des rôles et stratégies des élus, au sein du Parlement et à l'extérieur de celui-ci, et d'appréhender la manière dont l'institution s'insère dans l'espace politique européen et contribue à l'articulation des différents niveaux de représentation et de gouvernement. Elle est également utile pour cerner

⁴³ Dans un ouvrage consacré aux institutions européennes, le journaliste du *Monde* Marcel Scotto cita ainsi le cas de Peter Beazley pour illustrer le poids néfaste des groupes de pression sur le fonctionnement du Parlement européen. *Les institutions européennes*, Paris, Le Monde Poche, Marabout, 1995, p. 112.

les difficultés que les députés européens rencontrent dans leurs exercices de médiation entre ces niveaux, exercices qui les mettent fréquemment en porte-à-faux et les obligent à jouer un double jeu. A trop s'impliquer à l'échelle locale, les « courtiers » apparaissent aux yeux de leurs pairs comme des défenseurs systématiques d'intérêts particuliers, qu'il s'agisse de ceux d'un groupe ou d'un territoire. Les députés britanniques, qui étaient élus jusqu'en 1999 dans des circonscriptions uninominales, se sont ainsi souvent heurtés à l'opposition de principe des autres élus lorsqu'ils entendaient défendre les intérêts de leurs électeurs ou d'un acteur privé de leur circonscription d'une manière jugée trop manifeste. Au contraire, les « généralistes » sont souvent perçus au niveau local comme des membres d'une assemblée supranationale, coupée des réalités et mobilisée par la défense de ses seuls intérêts, à savoir l'objectif d'une intégration plus étroite et celui d'un accroissement de ses pouvoirs⁴⁵. Aussi, ces députés se mettent-ils volontiers en scène comme des observateurs extérieurs et objectifs de l'intégration européenne, du système politique de l'Union et du Parlement européen. Pour les députés les plus favorables à l'intégration européenne, les campagnes pour les élections au Parlement européen consistent de ce fait moins en la défense d'un programme électoral, qu'en la présentation de l'action de l'institution sous son jour le plus favorable.

Il faut se garder ici des généralisations abusives : tous les députés européens ne jouent pas ce jeu « multi-niveaux » et ce jeu n'a pas une influence prépondérante sur tous les aspects du fonctionnement du Parlement et du processus décisionnel de l'Union. La perception de ce phénomène, même limité, a néanmoins des effets sur les acteurs locaux, qui sont conduits à modifier leurs représentations de l'intégration européenne et des moyens d'y répondre, et plus particulièrement des fonctions du Parlement européen et de la nature du mandat européen. L'attitude des députés européens tend à diffuser une grille de lecture de l'Union européenne comme système de « *multi-level governance* ». Il faut toutefois se garder de considérer l'Union comme un système fédéral démultiplié, où le nombre de niveaux serait de quatre (local, régional, national, européen) et non de deux. La *multi-level governance* est, à notre sens, le résultat d'un arrangement beaucoup plus complexe, qui ne suppose pas une égalité de moyens ou d'influence des acteurs d'une même catégorie, mais présente au contraire des

⁴⁴ Voir Olivier Costa, *Le Parlement européen, assemblée délibérante*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 2001.

⁴⁵ La faiblesse relative des députés européens conduit nombre d'observateurs, et notamment les journalistes, à interpréter tous leurs faits et gestes comme des tentatives d'accroître l'influence de leur institution et l'importance de leur rôle. Ce soupçon est particulièrement prononcé chez les euroceptiques, qui craignent en outre que les députés européens ne soient amenés, pour les mêmes raisons « fonctionnelles », à se rallier à l'objectif d'intégration européenne. Lors des premières élections directes en 1979, les élus du RPR et des partis écologistes furent ainsi appelés à démissionner de manière systématique après un an de mandat afin de laisser la place aux suivants sur la liste et, surtout, de ne pas se laisser gagner par la logique de l'institution.

asymétries très prononcées entre eux et variables selon les politiques concernées. En outre, elle permet des échanges et contacts entre des représentants de niveaux non contigus : les interventions directes d'élus locaux à l'échelle supranationale se multiplient. Pour user d'une métaphore pâtissière, l'Union est à la fédération ce que le cake marbré est au mille-feuille : elle se caractérise par l'absence d'uniformité et de régularité dans la stratification du gouvernement. Les députés européens sont amenés de manière croissante à créer les conditions de cette gouvernance à niveaux multiples, faite de distorsions et d'échanges, en assurant le contact entre les différents niveaux de gouvernement.

Conclusion

Les députés européens, qu'ils soient « courtiers » ou « généralistes », se distinguent aujourd'hui par leur capacité à intervenir simultanément dans différentes institutions de la vie publique : Parlement européen bien sûr, mais aussi partis nationaux, parlements nationaux, institutions locales et régionales... Ce faisant, ils mettent en relation avec le système politique de l'Union des acteurs infra-étatiques qui n'y ont pas toujours accès, assurent l'interprétation de normes, de représentations et de connaissances entre les espaces infra-étatiques et européen, et participent à la définition d'un intérêt commun en arbitrant entre ceux, parfois contradictoires, des espaces locaux/régionaux et ceux de l'Union européenne. Les députés européens disposent de nombreux atouts pour mener à bien ces tâches. Ils jouissent, en premier lieu, d'une certaine capacité d'interprétation des règles régissant les situations auxquelles ils prennent part : les députés qui ont une expérience du local et de la délibération au Parlement européen connaissent à la fois les mœurs politiques des élus locaux et les règles formelles et informelles du processus décisionnel de l'Union. Leur familiarité avec les règles des différents institutions ou espaces dans lesquels ils interviennent, leur notion des rôles, du langage et des représentations appropriés, de ce qui est conçu comme légitime ou non dans ces différents groupes, leur permet, en variant les registres et les arguments, de ne pas être perçus comme étrangers à l'institution, au groupe ou au territoire concerné. En tant qu'élus au suffrage universel, les députés européens jouent aussi de manière subtile de la notion d'intérêt général et de ses ambiguïtés lorsqu'elle est portée à l'échelle de l'Union, et l'érigent en principe explicatif et unificateur de leurs différentes actions et positions. Il en va même des notions polysémiques de « citoyens » ou « Européens », qui reviennent sans cesse dans le discours qu'ils tiennent à l'égard de leur mandat. Ils font aussi un usage soutenu des concepts

fédérateurs de subsidiarité, de transparence et de démocratie, que chacun est libre d'interpréter à sa guise et qui sont appelés à justifier leurs interventions à divers niveaux. Enfin, les députés jouissent d'un dernier atout dans l'affirmation de leur position de médiateurs, en ce sens qu'ils peuvent s'affranchir aisément des dépendances que leur statut leur impose. A la différence des élus nationaux, qui sont soumis au contrôle étroit de leur parti, d'un gouvernement, de leurs électeurs, des médias, etc., le faible intérêt de ces acteurs pour les activités du Parlement européen autorise ses membres à agir avec une certaine liberté, sauf cas exceptionnel. La complexité et le caractère lointain de la délibération de l'assemblée européenne leur permettent en outre de tenir un discours double ou triple à destination des différents acteurs ou groupes susceptibles de leur réclamer des comptes, sans trop de risque d'être mis en face de leurs contradictions.

Les députés européens qui, il y a vingt ans encore, ne disposaient que de faibles pouvoirs formels⁴⁶ et, pour cette raison, persistent à agir dans une certaine indifférence des médias et des responsables politiques nationaux, disposent désormais d'une influence certaine dans le processus décisionnel de l'Union et la définition de ses priorités politiques. Ils la doivent certes à la révision répétée des traités, à leurs stratégies collectives en faveur d'un accroissement des pouvoirs de leur institution et à l'acquisition d'une expertise nécessaire à la lecture critique des propositions de la Commission. Toutefois, cette évolution est également en rapport avec leurs capacités à concilier leurs diverses allégeances, à intervenir simultanément dans plusieurs lieux et à assurer une médiation entre différents acteurs et destinataires des décisions. Le cas des députés européens montre que le suffrage universel direct ne suffit pas à assurer la représentativité et la légitimité d'un élu : celles-ci se nourrissent aussi de son inscription dans un territoire et de son aptitude à assurer une médiation entre ce territoire et le système politique auquel il appartient.

⁴⁶ Richard Corbett, « Des pouvoirs construits par voie coutumière », in Pascal Delwit, Jean-Michel De Waele & Paul Magonette (éd.), *A quoi sert le Parlement européen ? Stratégies et pouvoirs d'une assemblée transnationale*, Bruxelles, Complexe, 1999, p. 63-75.