



Contre-jour

L'Europe par les régions au Parlement de Strasbourg

par Olivier Costa

Le succès éclatant des démocrates-chrétiens et des conservateurs aux élections européennes de juin 1999 a quelque peu occulté celui des candidats régionalistes et autonomistes. Grâce à la constitution d'un groupe commun avec les écologistes, ces députés bénéficient aujourd'hui de la visibilité et des moyens d'action qui leur faisaient défaut lorsqu'ils étaient non-inscrits ou marginalisés dans de grands groupes. Cette irruption du facteur régional au Parlement européen ne doit pas surprendre : elle n'est que la partie la plus visible d'un large processus de prise en compte des intérêts locaux et régionaux par les députés, et d'une évolution de leur conception du mandat européen. La représentation d'intérêts locaux ou régionaux, jugée jadis accessoire sinon honteuse, est désormais comprise par les parlementaires comme le meilleur moyen de réduire la distance qui les sépare des citoyens et de légitimer leur travail.

La dimension régionale des élections européennes

Les bons résultats des régionalistes ont deux explications apparemment contradictoires : la décision de la majorité britannique de créer des circonscriptions régionales et le refus des partis de gouvernement espagnols d'en faire autant. Dès son arrivée aux affaires, Tony Blair a réactivé le projet, déjà ancien, d'abandonner le scrutin uninominal à un tour pour les élections européennes en Grande-Bretagne, l'Irlande du Nord conservant un système spécifique. L'ambition de la réforme était double. À l'échelle européenne, elle devait attester la bonne volonté du nouveau gouvernement, en levant le principal obstacle à l'uniformisation du mode de scrutin européen. Sur le plan interne, Tony Blair voulait se rapprocher des libéraux, des écologistes et des régionalistes, qui revendiquaient un mode de scrutin plus équitable. La décision fut contestée au sein du parti travailliste, car elle devait entraîner – à résultats constants – une perte « technique » d'environ vingt sièges. Mais les principaux bénéficiaires de la régionalisation, le Scottish National Party

et le Plaid Cymru (parti nationaliste gallois), en avaient fait un préalable à l'ouverture d'un dialogue constructif avec le gouvernement. Le Plaid Cymru, encore marginal il y a peu, a ainsi créé la surprise en s'appropriant deux des cinq sièges à pourvoir au pays de Galles, tandis que le parti nationaliste écossais parvenait à conserver ses deux élus malgré un tassement de ses résultats en voix. Les trois députés d'Irlande du Nord peuvent, eux aussi, être considérés comme des régionalistes, si l'on se réfère au mode de scrutin spécifique qui s'applique à cette partie du Royaume et aux enjeux strictement régionaux qui gouvernent la campagne, mais il faut noter que deux d'entre eux sont unionistes.

En Espagne, les partis nationalistes des différentes autonomies n'ont pas obtenu l'abandon du principe de la circonscription nationale unique, dont ils contestaient à la fois les implications symboliques et les effets pratiques. Les états-majors madrilènes des partis de gouvernement se sont en effet fermement opposés à cette réforme, par crainte d'un succès d'envergure de ses promoteurs. Afin de surmonter le handicap lié à la concentration géographique de leur électorat, les partis régionalistes ont choisi de constituer de vastes coalitions « techniques ». Pas moins de vingt-trois listes de candidats régionalistes et autonomistes, coalisés à l'échelle nationale ou issus d'une seule région, ont ainsi participé à l'élection. Cinq d'entre elles ont obtenu un total de neuf élus. Comme en 1994, la liste *Coalición Europea*, composée de candidats des Canaries, d'Andalousie et de la Communauté de Valence, a emporté deux sièges, tandis que la liste *Convergencia i Unió*, réunissant des candidats catalans modérés, en décrochait trois. Trois autres listes nationalistes ont obtenu pour la première fois des élus : il s'agit de la *Coalición Nacionalista Europa de los Pueblos*, composée de candidats basques et catalans, d'une liste galicienne et d'une liste basque.

Dans les autres États membres, les élus régionalistes et autonomistes ont rencontré moins de succès, à l'exception du *Partito Popolare Sudtirolese* et de la *Lega Nord*, qui ont obtenu respectivement un et quatre sièges en Italie. D'autres députés sont issus de circonscriptions régionales, que ce soit en Belgique, en Irlande ou en Allemagne¹. Mais tous n'ont pas pour unique objectif la promotion des intérêts de leur région ou la défense de son aspiration à l'autonomie ou à l'indépendance ; n'entrent dans cette catégorie que les élus flamands des listes *Volksumie-ID 21* et *Vlaams Blok*. En France, il faut aussi évoquer le cas de *Chasse, pêche, nature et traditions* qui, contre toute attente, a emporté six sièges. Même s'il ne s'agit pas d'un parti régionaliste, ses élus entendent défendre « la ruralité et les différences » et seront, de ce fait, sensibles aux actions menées par les régionalistes pour le respect des spécificités régionales ou pour des mesures de soutien aux systèmes traditionnels de production agricole, aux infrastructures de transport ou aux services publics ruraux. Par ailleurs, ils seront sans doute particulièrement mobilisés par le sort du Sud-Ouest français, où se concentre l'essentiel de leur électorat.

L'arrivée à Strasbourg de plus d'une vingtaine de régionalistes a suscité une forte mobilisation des groupes parlementaires. Ces députés 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. Les groupes, dont l'influence et les moyens sont fonction des effectifs, courtisent donc ces élus qui cherchent surtout à éviter le statut peu enviable de non-inscrits et ne sont pas en position d'exiger de leurs collègues la prise en compte de leurs conceptions politiques. Dès le lendemain de l'élection, des régionalistes rassemblés sous la bannière de l'Alliance libre européenne (ALE) – soit les deux députés de la Volksunie, quatre Espagnols, deux Écossais et deux Gallois – ont pris des contacts dans trois directions : avec les radicaux italiens, en vue de la reconduction du groupe radical qui accueillait des régionalistes flamands, écossais et espagnols dans l'assemblée sortante ; avec des élus danois et néerlandais, dans la perspective de la création d'un groupe « Arc-en-ciel », inspiré de celui qui associait jusqu'en 1989 les écologistes, les anti-européens et d'autres élus marginalisés ; et avec les écologistes. Les négociations ont abouti avec ces derniers, qui ont accepté de rebaptiser leur formation « groupe des Verts et de l'ALE » afin de tenir compte de la composante régionaliste et autonomiste. L'accord repose sur des objectifs communs tels que le respect des droits fondamentaux (parmi lesquels le droit à l'autodétermination), 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 »². Le groupe s'est aussi engagé à œuvrer en faveur « de l'implication des autorités compétentes élues [...] dans les décisions du Conseil sur les questions relevant de leurs compétences et de la reconnaissance des spécificités des régions ultrapériphériques ». Le groupe V/ALE, qui compte 48 membres (dont 10 régionalistes) contre 27 dans le Parlement sortant, est à présent la quatrième force de l'assemblée. Il a de ce fait obtenu la présidence très convoitée de la commission de l'agriculture, et siège désormais entre la gauche et la droite et non plus au fond de l'hémicycle. Il est trop tôt pour évaluer le degré de cohésion de cette formation, mais on notera que la candidate écologiste à la Présidence du Parlement a bénéficié de son soutien sans faille.

Les élus régionalistes, forts de leur appartenance aux groupes V/ALE, démocrate-chrétien et libéral, 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 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 s'ils y restent minoritaires, la coordination de leurs actions au sein d'un groupe politique, où ils peuvent compter sur l'appui ponctuel des Verts, accroîtra leur influence. En outre, la rupture de l'« accord technique » entre les démocrates-chrétiens et les socialistes et la perspective de coalitions changeantes sont de nature à leur laisser une plus grande marge de manœuvre.

La région au cœur de la délibération européenne

La dimension régionale de la délibération du Parlement est loin de se limiter à l'action des députés régionalistes et autonomistes. La revendication autonomiste n'ayant pas grand sens dans l'assemblée européenne, ces derniers se consacrent pour l'essentiel à la défense d'intérêts locaux et régionaux ; or la plupart des députés européens partagent cette préoccupation. Toute activité politique est en effet liée à une identité et à des pratiques sociales propres à un territoire³, territoire qui est infra-étatique pour la grande majorité des parlementaires européens, puisqu'ils ne sont ni des responsables politiques nationaux de premier plan, ni une élite européenne durablement expatriée à Strasbourg et Bruxelles. Même les élus de listes nationales bloquées, que l'on présente 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, comme en témoigne le choix des exemples concrets qui étayaient leurs argumentations.

Par ailleurs, les délibérations du Parlement qui, à l'origine, aboutissaient pour l'essentiel à des résolutions déclaratoires sans portée pratique, sont désormais pour la plupart de nature législative et commandent des politiques qui concernent directement les collectivités locales et régionales. Les députés sont donc amenés à former leur jugement en fonction d'une évaluation de l'impact de ces décisions sur les différents niveaux de gouvernement et à développer une conception plus pragmatique de leur mandat. Sur la base du même constat, les élus locaux et régionaux accordent un intérêt croissant aux travaux du Parlement européen et n'hésitent pas à solliciter « leurs » députés afin qu'ils défendent des intérêts spécifiques. La réceptivité des élus à ces démarches varie certes selon leurs convictions politiques, leur expérience de la délibération au Parlement européen, le mode de scrutin qui a régi leur élection ou encore l'intensité de leur implantation locale, mais rares sont ceux qui font abstraction des enjeux locaux et régionaux dans l'exercice de leur mandat.

La prise en compte des origines géographiques des députés lors de la constitution des commissions n'est ainsi pas spécifique aux régionalistes. 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 discussions avec le Conseil et la Commission – fait de la répartition des postes une négociation cruciale, où les expériences et les compétences des élus jouent un rôle déterminant. 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 ses membres français exercent des mandats locaux dans des régions où la pêche est une activité économique de première importance. Hughes Martin (RPR), vice-président de la commission, est premier adjoint au maire de Bordeaux. Bernard Poignant (PS), membre, est député-maire de Quimper et a noué des contacts étroits avec les organisations professionnelles bretonnes dès l'annonce de sa candidature. Yves Piétrasanta (Verts), suppléant, est maire de Mèze et Président du Syndicat intercommunal du nord du Bassin de Thau. Dominique Souchet (liste de Villiers), 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. Enfin, Margie Sudre (RPR), suppléante, est conseillère régionale de la Réunion⁴.

La capacité des députés à défendre des intérêts territoriaux spécifiques ne se limite pas à leurs interventions lors de l'examen des textes en commission (rédaction de rapports, participation aux débats et aux votes, dépôt d'amendements...). Le règlement restreint certes fortement leurs possibilités d'action individuelle, mais ils peuvent évoquer – dans une certaine mesure – des questions locales lors des délibérations en séance plénière, déposer des déclarations écrites et des propositions de résolution et adresser des questions écrites et orales à la Commission et au Conseil. Toutefois ces démarches n'ont qu'une faible portée si les députés agissent de manière isolée : ils ne peuvent espérer influencer efficacement sur les travaux du Parlement qu'en activant des synergies, notamment au sein d'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 ou de régions liées par des enjeux communs 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 collectif. L'intergroupe « Viticulture, qualité et tradition » 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 ont notamment pu amender les dispositions relatives aux « vins de qualité

produits dans des régions déterminées »⁵. D'autres intergroupes réunissant des élus de régions sur une base géographique (Arc atlantique) ou thématique (Régions minières, Montagne, Maritime, Îles) suivent de la même manière les dossiers qui touchent à leurs intérêts.

L'existence d'un groupe politique contrôlé pour partie par des élus régionalistes est de nature à accroître sensiblement la capacité de coordination et d'action des députés qui souhaitent défendre des intérêts territoriaux. Les membres de V/ALE, forts des possibilités d'initiative très étendues que le règlement intérieur et le fonctionnement général du Parlement réservent aux groupes, pourraient devenir des interlocuteurs privilégiés de ces élus et faire de leur formation la caisse de résonance des questions régionales au Parlement européen.

La régionalisation du Parlement européen, clé de sa légitimation ?

La prise en compte des implications régionales des politiques de l'Union bénéficie d'un contexte favorable au Parlement européen, où les notions de « proximité » et de « régionalisation » sont au centre des réflexions des élus sur les moyens de réduire le déficit de représentativité de l'institution. Celui-ci se manifeste par la faible connaissance que les citoyens ont des activités, voire de l'existence, de l'assemblée⁶, et par le taux d'abstention croissant qui affecte les élections européennes. Après avoir longtemps veillé à occulter les enjeux nationaux de l'intégration européenne, les députés se sont clairement prononcés en faveur d'une meilleure prise en compte de sa dimension régionale. Pour cela, ils ont noué avec les élus locaux et régionaux des rapports particulièrement constructifs, car préservés des phénomènes de concurrence qui affectent leurs relations avec les parlementaires nationaux. Par ailleurs, lors des dernières conférences intergouvernementales, ils ont défendu l'objectif d'une association plus étroite des collectivités locales et régionales au processus décisionnel communautaire. Fin 1996, à l'occasion d'une conférence réunissant des représentants du Parlement européen et des collectivités territoriales de l'Union, les députés ont ainsi demandé aux négociateurs du traité d'Amsterdam une participation accrue des pouvoirs locaux et régionaux aux activités de l'Union, afin de consolider « la légitimité démocratique de l'Union européenne »⁷. Ce soutien n'était bien sûr pas dépourvu d'arrière-pensées, puisqu'ils ont réclamé par la même occasion l'octroi au Parlement européen du pouvoir de codécision pour les fonds structurels et le fonds de cohésion.

La volonté de légitimer le Parlement européen par la prise en considération du facteur régional se lit aussi dans le projet d'uniformisation du mode de scrutin pour les élections européennes, adopté par les députés le 15 juillet 1998. Au nom d'un principe de « proximité » entre électeurs et élus, ils s'y prononcent en faveur de l'instauration de circonscriptions régionales dans tous les États de plus de vingt

millions d'habitants⁸. Ce faisant, ils optent pour une forme de représentation plus territorialisée, 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. Cette solution – qui devrait entrer en application lors des élections de 2004 – ne manquera pas d'accroître le nombre d'élus régionalistes. Elle marquera une rupture avec la conception « française » de la représentation politique selon laquelle les élus doivent défendre les intérêts des « peuples européens » conçus comme un tout indivisible, en faisant abstraction des territoires. Une majorité de députés jugent cette conception désormais inadaptée aux réalités de l'Union et estiment que le but des électeurs n'est pas de participer à la désignation d'une majorité de gouvernement, mais de veiller à ce que le Parlement défende leurs intérêts dans une logique pluraliste, en exprimant toute leur complexité partisane, sociale, sectorielle et territoriale⁹.

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. Elle vient en effet formaliser la logique de « poupées russes » qu'ils appliquent à leur mandat en cherchant à 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 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 plus à même d'appréhender les enjeux européens à travers le prisme du local, notamment dans les régions où les bénéfices de l'intégration européenne – du moins des politiques structurelles – sont les plus sensibles¹⁰. La généralisation des circonscriptions régionales permettrait donc, selon les députés, de clarifier les enjeux de l'élection européenne et de modifier l'image actuelle du Parlement européen, qui est souvent considéré comme coupé des réalités et défendant les intérêts très abstraits de l'Europe.

On peut donc gager que la représentation des territoires régionaux continuera à se développer au Parlement européen. En ce cas, il conviendra toutefois de s'interroger sur la raison d'être du Comité des régions, auquel l'article 263 du traité CE confie la représentation des intérêts des « collectivités régionales et locales ».

-
1. Lors des dernières élections, seule la CDU/CSU a choisi de présenter des listes dans les Länder plutôt qu'à l'échelle nationale – et avec succès.
 2. Communiqué de presse, Bruxelles, 15 juillet 1999.
 3. Sur ce point, voir Andy Smith, « L'«espace public européen» : une vue (trop) aérienne », *Critique internationale*, n° 2, hiver 1999, pp. 169-180.
 4. Je remercie Christian Lequesne d'avoir attiré mon attention sur les cas de B. Poignant et de D. Souchet.
 5. Voir rapport Martin, 27 janvier 1999, doc. PE228.130.
 6. « Plus d'un Européen sur deux ignore le Parlement de Strasbourg », *Le Monde*, 28 mai 1999.
 7. Déclaration finale de la Conférence Parlement européen/collectivités territoriales de l'Union européenne, 3 octobre 1996.
 8. Voir rapport Anastassopoulos, 2 juin 1998, doc. A4-0212/98.
 9. C'est ce raisonnement – et non la volonté de favoriser la représentation d'éventuels partis régionalistes – qui avait amené Lionel Jospin à soutenir un projet de régionalisation du scrutin européen. Il dut toutefois y renoncer 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. Face au déclin de la participation électorale, la section française du Mouvement européen a néanmoins réitéré, dès le lendemain de l'élection, son appel à opérer cette réforme.
 10. Le taux de participation aux dernières élections, qui est meilleur dans les régions « en retard de développement », laisse penser que l'Union y jouit d'une légitimité « substantielle » liée à la répartition géographique des fonds structurels. Le Portugal déroge à ce constat, avec un taux d'abstention de près de 60 %, contre 29 % en Italie, 32 % en Grèce, 36 % en Espagne et 49 % en Irlande, mais il faut rappeler que le scrutin y coïncidait avec un week-end prolongé.