

Conférence sur le Parlement européen

La place du PE dans les objectifs de l'UE

(Philippe Icard, CREDESPO)

Introduction

Il ne s'agit pas ici de parler du PE en tant que structure, mais plutôt d'examiner de façon critique sa place dans la construction de l'UE et surtout comment il s'inscrit dans les objectifs de cette Union et s'il est un organe majeur armé pour faire face aux enjeux qui traversent l'UE.

Le but est de s'interroger sur sa participation à la définition de ces objectifs et s'il est doté des instruments juridiques suffisants pour véritablement peser dans le débat. Quels sont les objectifs de l'UE ? C'est sans aucun doute la question cruciale, cette Union d'Etats a construit un vaste marché, mais elle devait également devenir une force politique capable de peser dans les relations internationales. Le débat porte depuis plusieurs années sur la démocratisation de l'UE.

Les critiques à l'égard de l'UE sont formulées en terme de démocratie quelque soit les formes qu'elle prend (représentative, participative, populaire) et de sa capacité à améliorer collectivement la situation des personnes. Cette Europe est qualifiée de technocratique et son Parlement jouerait un rôle résiduel, les débats en son sein sont peu audibles, et ces actions mal connues.

En d'autres termes, le PE, est-il suffisamment armé pour jouer un rôle efficace dans les débats qui animent les membres de l'Union européenne ? Participe-t-il réellement à la démocratisation de l'UE ? (I) et dispose-t-il des instruments juridiques pour assurer un équilibre entre les diverses pouvoirs de l'UE (Conseil, Commission, cour de justice) II ?

I) Le parlement européen dans la démocratisation de l'UE

Le Parlement européen est présenté à juste titre comme l'organe de la démocratie européenne, mais au delà de cette affirmation qu'en est-il réellement. Afin de répondre à cette question, il faut examiner comment s'organisent les élections (A) et comment il peut contester la position des autres institutions (B).

A) Les avatars du mécanisme électif

Cette élection à laquelle nous sommes conviée montre, on vient de le voir, que le parlement est le lieu de la démocratie représentative de l'Union. Election au SUD, au scrutin de liste régionale à la proportionnelle. Ainsi abordé, on a l'impression qu'il s'agit d'une élection nationale.

En principe, le parlement européen est censé représenter la volonté souveraine des citoyens européens. Les élections doivent se dérouler sur la base d'une campagne électorale où les partis défendent chacun leur vision futur de l'UE, sur la base d'un programme construit. Or, la façon dont les mécanismes de désignation des parlementaires européens sont posés, pervertit une telle démarche.

En effet, on le constate le fait sauf exception de créer des listes nationales brisent cette caractéristique. En effet, afin de donner une dimension européenne, il est nécessaire de construire des listes transnationales, ayant selon leur obédience politique un programme européen. Les partis des Etats membres de l'Europe selon bien sûr leurs projets politiques devraient se rapprocher et formuler aux électeurs des propositions alternatives pour l'UE. Or, On assiste en ce moment pour l'élection du Parlement européen à un débat franco français. Il ne s'agit pas de sanctionner la politique mener sur le plan interne par telle ou telle coalition politique mais de se prononcer sur un projet européen.

Par ailleurs, les députés français qui siègent au Parlement européen ne sont pas les représentants des français mais des citoyens européens. La norme rédigée touche 500 millions de personnes. Or, ils sont conditionnés par le mode d'élection nationale, par l'organisation nationale des partis.

Un autre aspect est ici à aborder, concernant les membres de l'institution qui à mon sens fait défaut. La mise des élus à l'abri des pressions. Or, des lobbies de tous poils, des catégories et intérêt organisés interviennent afin de peser sur les parlementaires européens et de bloquer l'action publique. Certains auteurs parlent de « vetocratie ». Or, Ce n'est pas ainsi que l'intérêt général européen peut véritablement s'exprimer. Dans ce cadre les partis politiques et notamment français ont une lourde responsabilité. Pour éviter ce risque, il convient d'envoyer au Parlement européen des femmes et des hommes politiques d'envergure et non pas des politiques de seconde zone au motif que le Parlement européen n'est pas un lieu où l'on peut faire carrière.

Le Parlement doit-il participer de cette idée d'une Europe proche des citoyens européens ? Au de-là de la démagogie de la formule, il est certain que les élus doivent rendre des comptes aux électeurs. Mais, cette responsabilité là s'établit sur un programme sur 5 ans, qui le moment venu sera jugé lors de la prochaine élection. Il ne s'agit pas de les transformer en commis voyageur de quelques intérêts locaux. D'autres canaux sont prévus.

Une fois élu, ce parlement européen, les critiques qu'il peut formuler à l'égard du Conseil voire de la Commission ne sont pas audibles et surtout n'emportent pas de conséquences juridiques.

B) Un débat démocratique tronqué

Les parlementaires peuvent émettre des critiques dans le cadre de rapports, mais malheureusement, ces derniers n'emportent pas de grandes conséquences, pour le moins sur le plan juridique. Ils sont en outre peu audibles dans les médias.

Ce fut récemment le cas à la suite de l'Analyse annuelle de la croissance publiée par la

Commission. Les membres du Parlement européen (MPE) ont vivement critiqué l'Analyse annuelle de la croissance publiée par la Commission européenne, qui ne cesse de faire des prévisions excessivement optimistes.

Selon les députés européens, la Commission européenne ne prend pas suffisamment en considération ces erreurs et n'adapte pas ses recommandations de réforme économique pour lutter contre les conséquences sociales qui en découlent. Les eurodéputés soulignent plutôt que l'Analyse annuelle de la croissance est un exemple de plus de « la même rengaine, année après année ».

Monsieur Rehn, Commissaire chargé des affaires économiques et monétaires et de l'Euro, a ouvert la réunion avec les MPE sur une note très positive, avançant que l'Europe était à l'orée d'un redressement et d'un retour de la croissance. Toutefois, après avoir été assailli de remarques par des députés européens concernant son discours d'ouverture, il a ajouté : « Je n'ai en aucun cas affirmé que j'étais satisfait de l'économie telle qu'elle est à l'heure actuelle. Il n'y a pas lieu de se reposer sur ses lauriers ». À l'inverse, Monsieur Andor, Commissaire en charge de l'emploi, des affaires sociales et de l'inclusion, a brossé un tableau bien plus sombre du front de l'emploi dans ses observations préliminaires, mettant en garde sur le fait que le chômage devenait structurel et que le fossé entre le cœur de l'Europe et sa périphérie se creusait de plus en plus, au même titre que le décalage entre l'offre et la demande de compétences. Il a par ailleurs souligné que le taux de décrochage dans l'enseignement et dans la formation était tout aussi inquiétant.

De même, concernant la mission de la troïka sur la Grèce, l'Irlande, le Portugal et Chypre, les MPE ont une vision très critique. Les députés se sont penchés sur le travail des inspecteurs de la BCE, du FMI et de l'Union européenne en effectuant plusieurs missions dans les pays concernés: Chypre, Grèce, Irlande et Portugal. Leur rapport très critique, à la fois sur le fond et la forme, a été adopté ce jeudi par le Parlement de Strasbourg, à une nette majorité (448 voix contre 140 et 27 abstentions). Il souligne le manque de transparence et de légitimité démocratique de la troïka. «La plupart des décisions furent prises sans contrôle parlementaire, à l'Eurogroupe (réunion mensuelle des ministres des Finances de la zone euro, NDLR), instance formelle où la voix de l'Allemagne prime», a commenté, lors du vote, l'un des deux rapporteurs, le député socialiste Liêm Hoang-Ngoc. En même temps, l'Europe n'avait guère de solution face à une situation d'urgence et à la nécessité d'intervenir afin d'éviter la faillite des États.

«C'était la crise économique et sociale la plus profonde depuis la Seconde Guerre mondiale. Sur le plan juridique, institutionnel, politique, et financier, l'Union européenne n'était guère préparée», reconnaît le deuxième rapporteur, le démocrate chrétien autrichien Othmar Karas. Sur le fond, la troïka est critiquée pour son approche à sens unique dont elle a refusé de se détacher. En clair, d'avoir imposé les mêmes remèdes chocs sans tenir suffisamment compte des situations de chaque pays. Le FMI a fait son mea culpa, reconnaissant avoir sous-évalué les effets récessifs des coupes budgétaires en Grèce. Si les hypothèses de départ se révèlent fausses, suggère le rapport, les programmes d'ajustement macroéconomique doivent être accompagnés d'un «plan B» et assortis «de clauses sociales en faveur de l'emploi et de lutte contre l'exclusion».

Pour éviter les conflits d'intérêts, les députés proposent que la BCE n'ait plus qu'un rôle consultatif au sein de la troïka, qu'elle ne soit plus juge et partie dans les plans de sauvetage. À plus long terme, ils prônent la création d'un Fonds monétaire européen.

En définitive, cette recherche de démocratie suppose que se construise lors de l'élection du PE un débat sur les véritables enjeux européens et que les critiques formulées par les membres du PE soient d'avantages pris en compte. D'où un second constat, il est nécessaire qu'une fois élu, le Parlement européen puisse véritablement compter dans l'équilibre des pouvoirs.

II- Le Parlement européen participe-t-il à l'équilibre des pouvoirs au sein de l'UE ?

De quel équilibre s'agit-il ? Comme toujours dans l'UE, c'est spécifique. Puisqu'intervient la Commission de l'UE, le Conseil de l'Union et le Parlement.

Sur le plan législatif, le Parlement a obtenu au fur et à mesure des révisions des traités des compétences supplémentaires. Pour autant, il n'est pas encore à égalité avec le Conseil même si dans de nombreux domaines il est un colégislateur. Mais, dans la réalité, certaines compétences reconnues à un parlement étatiques lui sont refusées. Cette ignorance se retrouve à la fois dans le pouvoir normatif (A) et dans le pouvoir budgétaire (B).

A) Un pouvoir normatif insuffisant

Les députés ne disposent pas de l'initiative des lois. Elle est laissée pour des raisons historiques à la Commission. Il apparaît pourtant logique que cette compétence revienne au représentant des citoyens européens. Les amendements que les députés peuvent déposer, lors des débats, sont très souvent refusés en raison d'une volonté des Etats membres d'imposer les difficiles compromis qu'ils ont trouvés. En d'autres termes, ces députés sont très souvent dans l'incapacité de contrer des positions voulues par la l'Allemagne, la France ou le Royaume-Uni en temps qu'Etat via le Conseil de l'Union. Ainsi, même si ces députés le veulent, ils ne peuvent que très modestement contrer les positions défendues par la Commission et le Conseil de l'Union. En effet, par un jeu compliqué de pressions, même lorsque le Parlement s'oppose à un texte il n'arrive guère à ses fins. Citons, par exemple,

Le projet législatif indiquait que le droit de grève n'était "pas absolu" et que son exercice "pourrait être sujet à certaines conditions et restrictions". Aussi, le droit à l'action collective pouvait-il se retrouver soumis aux règles de libre installation des employeurs. Soulignant le caractère éminemment national de la réglementation du droit de grève, les gouvernements ont jugé que la Commission violait le principe de subsidiarité. Celui-ci empêche l'UE d'avoir son mot dire, si l'action est jugée plus efficace au niveau national (hormis dans les domaines où sa compétence est exclusive). Les États utilisent pour la première fois la procédure du "carton jaune". Introduite par le traité de Lisbonne, elle permet de demander le réexamen d'un projet législatif à la Commission, à condition qu'au moins un tiers des parlements nationaux le demandent. On le voit, ici, le Parlement européen est totalement exclu des débats, alors qu'il représente les citoyens européens. En revanche, l'Union a clairement montré ses objectifs, le danger pourrait encore venir de, ce qu'à défaut de directive ou règlement, la Commission rédige un accord collectif européen, reprenant les mêmes positions.

Le pouvoir budgétaire lui-même accordée aux membres de Parlement européen, demeure encore très fragile.

B) Un pouvoir budgétaire fragile

Certes, le traité de Lisbonne précise clairement que le Parlement européen approuve le cadre financier (Art. 312), mais derrière cette reconnaissance se cache de réelles faiblesses. Aussi, même si le Parlement voit ses compétences accrues concernant le budget annuel, il sera toujours limité par le CFP, qui souffre d'une certaine rigidité. C'est pourquoi, il cherche à lutter contre ce carcan en défendant notamment le maintien d'instruments permettant d'accroître la flexibilité tels que le Fonds de solidarité, le Fonds européen d'ajustement à la mondialisation, la réserve pour aides d'urgence ou encore l'instrument de flexibilité. Mais, en volume les sommes affectées à ces dispositifs s'avèrent relativement réduites par rapport au budget communautaire proprement dit. Aussi, le véritable enjeu se situe sur le plan de la réaffectation annuel des crédits définis par le CFP. Dans sa résolution du 8 juin 2011, le Parlement a estimé que le projet présenté par le Commission européenne ne permettait pas une réelle flexibilité tous les ans par rapport au cadre financier. Il souhaitait la création de plafonds élevés de « réserves » au sein de chaque rubrique lui permettant d'utiliser librement ces sommes lors du vote annuel du budget (point 146). Surtout, il estime important au point 148 de sa résolution, « *de préserver la faculté d'avancer ou de repousser des dépenses dans le cadre de l'enveloppe pluriannuelle d'une rubrique, afin de pouvoir agir de manière contracyclique et de réagir efficacement aux grandes crises* »¹. Le Parlement européen est même allé plus loin en refusant le 6 juillet 2011 de voter la proposition du Conseil en matière de règlement financier car la flexibilité n'était pas suffisamment protégée².

L'autre difficulté pour le Parlement vise la durée de sept ans. Cette caractéristique ne facilite pas une réelle existence démocratique pour le Parlement européen qui est élu tous les 5 ans. Aussi, il revendique régulièrement un alignement de la durée du CFP sur la durée des cycles politiques des institutions. Dès lors, le Parlement européen s'oppose à la proposition de la Commission de créer un cadre financier pour une période de 10 ans. Il est même d'avis que la solution transitoire à retenir pour le prochain CFP devrait être celle d'un cycle de 7 ans, fixé jusqu'en 2020 et à l'issue de cette nouvelle période un alignement du CFP sur la durée du mandat parlementaire devrait être instaurée. Toutefois, sur ce point, il y a peu de chances que le Parlement obtienne gain de cause.

La dernière difficulté à laquelle le Parlement européen est confrontée réside dans son exclusion de la procédure de définition de la nature et du montant des ressources propres.

La fixation du montant des ressources propres constitue l'élément central pour définir le montant du budget communautaire et du CFP. Comme le rappelle l'article 312 du TFUE, le CFP vise à assurer « *l'évolution ordonnée des dépenses de l'Union dans la limite de ses ressources propres* ». Dès lors, ce sont bien le montant des ressources qui détermine le volume des dépenses et non l'inverse.

Or, la définition de ces ressources propres est totalement dissociée de l'adoption du cadre financier car elle relève d'une autre procédure prévue par l'article 311 du TFUE selon lequel

¹ Ibid.

² Parlement européen, Fiche technique, Cadre financier pluriannuel.

« le Conseil, statuant conformément à une procédure législative spéciale, à l'unanimité et après consultation du Parlement européen, adopte une décision fixant les dispositions applicables au système des ressources propres de l'Union ». Le Parlement européen n'est dans cette procédure que consulté, il ne possède aucun pouvoir de blocage.

Le maintien à l'écart du Parlement européen n'est par ailleurs pas sans lien avec la nature des ressources propres. Celles-ci se caractérisent par une profonde évolution, à savoir la diminution des ressources propres traditionnelles se composant d'impôts avec une assiette communautaire au détriment de nouvelles ressources propres fondées sur la TVA et le PNB s'assimilant davantage à des contributions étatiques.

Aussi, le Parlement européen cherche à lier l'adoption du cadre financier à celle des ressources. Dans sa résolution du 13 juin 2012, il indique que « *les objectifs et les politiques du cadre financier pluriannuel devraient être approuvés avant que des montants leur soient alloués, et que le Parlement et le Conseil devraient mener de véritables négociations sur tous les aspects liés au cadre financier pluriannuel avant de fixer le montant des enveloppes et de procéder aux derniers ajustements de l'ensemble du cadre financier pluriannuel* »³.

Cette stratégie est légitime et permet au Parlement de bloquer l'adoption du CFP à partir du moment où il n'est satisfait ni du niveau budgétaire, ni de la nature des ressources propres. Toutefois, il existe à notre sens une seule limite, c'est l'article 312 § 5 du TFUE selon lequel, « *tout au long de la procédure conduisant à l'adoption du cadre financier, le Parlement européen, le Conseil et la Commission prennent toute mesure nécessaire pour faciliter cette adoption* ». Dès lors, que se passe-t-il si une institution fait cavalier seul ? L'absence de réponse à cette interrogation explique donc que le Parlement ne puisse pas s'opposer frontalement aux autres institutions sauf s'il justifie sa position par une vision ambitieuse du cadre financier. C'est d'ailleurs l'argumentaire qu'il a retenu dans sa résolution de mars 2013 dans laquelle il a indiqué qu'il refusait la position arrêtée par les Etats membres⁴.

Conclusion

Le Parlement européen est incontestablement, un organe qui doit compter d'avantage dans la détermination des objectifs de l'UE. Pour autant, il reste encore peu audible politiquement, et insuffisamment armé juridiquement. Il faut donc lui donner une plus grande légitimité. La solution est de participer à l'élection des ses membres afin qu'il puisse conquérir de nouveaux pouvoirs. L'abstention n'est pas un choix réel c'est un non choix. Il est préférable de voter sans forcément opter pour l'une des listes car, me semble-t-il, c'est le moyen de dire que l'on est pour la construction européenne, mais pas forcément celle proposée aujourd'hui.

³ Résolution du Parlement européen du 13 juin 2012 *sur le cadre financier pluriannuel et les ressources propres* (2012/2678(RSP)).

⁴ Résolution du 13 mars 2013 *sur les conclusions du Conseil européen des 7 et 8 février concernant le cadre financier pluriannuel* (2012/2803(RSP)).