



EUROPE ANALYSE

Européennes : un vote pour quoi faire ?

De nombreux textes à l'agenda du Parlement européen, souvent les plus progressistes, ont été détricotés ces derniers mois sous la pression d'États, France et Allemagne en tête. Faut-il désespérer face à la faiblesse politique de l'Hémicycle ? Des eurodéputés veulent croire que l'institution a gagné en autorité.

Ludovic Lamant - 9 mai 2024 à 11h07

Une conférence de presse entre les murs du Parlement européen, à Bruxelles, le 9 avril 2024. À la veille de voter l'un des textes les plus importants du mandat, Birgit Sippel, l'une des rapporteuses du « pacte migratoire », s'agace au micro : « *Les négociations ont été très difficiles. Si vous cherchez à négocier avec le Conseil, dans les faits, cela s'avère impossible.* » Cette sociale-démocrate allemande poursuit : « *Vous leur demandez pourquoi ils défendent tel point. Mais vous n'obtenez pas de réponse. Ils n'ont jamais de réponses.* » En quelques secondes, Sippel vient de dévoiler la faible autorité du Parlement sur ce sujet clé.

À Bruxelles, le jeu européen ne se résume pas à un affrontement entre droites et gauches, ou proeuropéens et adversaires de l'UE. Il prend souvent la forme d'une concurrence entre les trois principales institutions : la Commission – l'exécutif censé défendre l'intérêt général européen –, le Conseil – qui porte la voix des capitales – et le Parlement – imaginé comme le poumon démocratique, avec ses 705 député·es. Et toutes trois cherchent à imposer leur point de vue.

D'après le récit officiel, le Parlement européen ne cesse de gagner en compétences et autorité au fil des mandats, depuis les premières élections de 1979. Et depuis le traité de Lisbonne, il vote en « codécision », c'est-à-dire d'égal à égal, avec le Conseil, dans tout une batterie de dossiers, y compris le libre-échange.

L'époque où les chefs d'État et de gouvernement et leurs ministres réignaient en maîtres, au moment de la crise financière de 2007 et après – l'ère du couple « Merkozy » qui faisait dire à l'ex-eurodéputée Sylvie Goulard que le Parlement n'était que le « *paillasson* » des États – est révolue. La progression de la participation aux élections européennes de 2019, au niveau des Vingt-Huit (51 %, + 8 points) comme de la France, a conforté l'image d'un Parlement plus légitime et plus audible – l'institution assurait alors que la politique européenne était entrée dans une « *nouvelle dimension* ».

Mais la sortie de Birgit Sippel, début avril, laisse entendre une autre musique. Les tensions restent vives entre les deux institutions, et le Parlement n'en sort pas souvent vainqueur. Pour le comprendre, il faut entrer dans les méandres de la prise de décisions bruxelloise. Ces derniers mois, beaucoup d'accords sur des textes emblématiques du mandat ont été défaits *in extremis*, sous la pression de certaines capitales. Ce qui est nouveau, c'est que ce détricotage est intervenu après la phase de « trilogues » – ces réunions opaques entre représentant·es de la Commission, du Conseil et du Parlement –, qui, d'ordinaire, bouclait définitivement l'écriture des directives.

Un exemple avec ce qui devait être l'un des grands textes du mandat : la directive pour un devoir de vigilance des multinationales, qui oblige les plus grandes entreprises à corriger leur impact négatif sur l'environnement ou les droits humains. Elle avait fait l'objet d'un accord en trilogue en décembre 2023. Mais Paris et Berlin sont encore intervenus par la suite, dans le dos du Parlement, pour modifier des seuils et rétrécir un peu plus son ambition. Le Parlement l'a finalement adoptée, dans une version *a minima*, fin avril.

« *La place du Parlement est subordonnée dans le champ politique européen* »

Francisco Roa Bastos, Paris-1

Autre exemple : le règlement sur la restauration de la

nature, considéré comme l'un des piliers du Pacte vert, voulu par Ursula von der Leyen en début de mandat. Le texte, qui oblige les États à restaurer 20 % de leurs écosystèmes d'ici à 2030, avait fait l'objet d'un compromis final l'an dernier, jugé déjà très au rabais par les ONG. Mais il est désormais bloqué par plusieurs pays, dont la Hongrie, la Slovaquie et les Pays-Bas – alors même que le Conseil l'avait validé dans un premier temps. L'avenir du texte, reporté au prochain mandat, est plus qu'incertain.

D'autres textes ont connu des dynamiques similaires. Les libéraux allemands, qui gouvernent à Berlin, ont obtenu de rouvrir les négociations sur le règlement qui interdit la mise sur le marché de voitures neuves émettrices de CO₂. Paris, de son côté, a décroché des concessions de dernière minute, faisant fi, là encore, de mois de travail parlementaire, sur la directive « énergies renouvelables ». Ce n'est pas un détail : les textes concernés ici sont les plus progressistes à l'agenda.

Un Parlement contourné durant la pandémie

D'après la ministre allemande de l'environnement, Steffi Lemke, interrogée par le journal en ligne Contexte, ces coups de pression de dernière minute des capitales s'expliquent par « *une situation politique beaucoup, beaucoup plus difficile d'un point de vue géopolitique* ». Et d'insister : « *Nous avons eu la pandémie de Covid-19, nous avons eu une inflation mondiale. Cela a rendu la politique et la gouvernance démocratique clairement plus difficiles dans les États membres.* »

Un édito récent de « La Matinale européenne », une newsletter spécialisée, résume ainsi la donne : « *Le Parlement a de plus en plus de pouvoirs et en revendique de plus en plus. Mais dans la pratique, ce corps législatif a vu son influence se réduire. Lénine disait "tout le pouvoir aux soviets". Aujourd'hui, dans l'UE, c'est "tout le pouvoir au Coreper", le cénacle des ambassadeurs des États membres.* »

« **Le Parlement européen n'est pas plus humilié que ne l'est l'Assemblée nationale en France par le gouvernement !** »

David Cormand, eurodéputé écologiste

D'après une étude publiée par les services du Parlement, le recours à l'article 122 des traités – qui permet, au nom de l'urgence, de contourner les voix du Parlement – s'est intensifié au cours du mandat. Il a été utilisé plus d'une dizaine de fois – contre deux fois seulement sur la période 2014-2019. Sous la pression conjuguée de la gestion de la pandémie et de celle de la flambée des prix de l'énergie après la guerre en Ukraine.

« *La place du Parlement est subordonnée dans le champ politique européen*, intervient Francisco Roa Bastos, maître de conférences en science politique à Paris-1. *Même s'il est colégislateur, même s'il arrive à créer des majorités sur des textes importants, il reste soumis au final aux accords et désaccords entre chefs d'État et de gouvernement, mais aussi à ce que fait la Commission.* »

Cela n'empêche pas, pour l'universitaire, « *une affirmation du Parlement en tant qu'arène de débat politique* » : « *Je vois des débats plus poussés, des conflits plus lisibles, des constructions de majorité qui se font et se défont, bref, il y a une vie politique qui existe de plus en plus, d'autant que les eurosceptiques ou eurocritiques ont décidé d'y être de plus en plus présents aussi.* »

« **Le Parlement européen a souvent l'impression d'être là pour faire joli** »

Leïla Chaïbi, eurodéputée LFI

Quand on lui parle d'une perte d'influence du Parlement face au Conseil, l'eurodéputé écologiste sortant David Cormand s'agace : « *Le Parlement européen n'est pas plus humilié que ne l'est l'Assemblée nationale en France par le gouvernement ! Oui, l'UE est une démocratie inachevée, qui n'a que soixante-dix ans. Mais souvenez-vous à quoi ressemblait la démocratie française soixante-dix ans après la Révolution... C'est ça qu'il faut avoir en tête.* »

« **Ce coup-ci, ce n'est pas vrai de dire que le Parlement a joué aux billes et que le Conseil décide de tout**, insiste Cormand. *Les États n'étaient pas chauds sur le plan de relance après la pandémie, mais ils ont dû se laisser convaincre quand ils ont vu une coalition large pour une relance chiffrée à 2 000 milliards d'euros au départ [ce furent finalement un peu plus de 800 milliards d'euros – ndlr]. On pourrait dire la*

même chose de textes décisifs sur l'intelligence artificielle ou la liberté des médias, qui ont abouti malgré les réticences de certains États. »

L'eurodéputée Leïla Chaibi (LFI) fait une autre lecture : « *Je n'imaginais pas, quand je suis arrivée en 2019, que le Conseil avait autant de poids. Le nombre de fois où il a fallu taper du poing sur la table, pendant les réunions de "trilogues", pour se faire respecter, pour dire aux gens du Conseil qu'on n'est pas leur toutou... Le Parlement a souvent eu l'impression d'être piétiné, d'être là pour faire joli. »*

Mais à quoi bon, dès lors, se présenter pour un nouveau mandat ? « *On est contre la Cinquième République, mais on envoie quand même des députés à l'Assemblée nationale : c'est la même démarche pour les européennes*, poursuit Leïla Chaibi. *Malgré le poids du Conseil, malgré le fait que ce Parlement n'a même pas de droit d'initiative, et même quand vous appartenez au plus petit groupe politique de l'hémicycle comme c'est mon cas, il y a des marges de manœuvre !* » Et l'eurodéputée de conclure, en référence à la directive sur les travailleurs ubérisés, qui a fait l'objet d'une vive opposition de plusieurs capitales, dont Paris : « *Vous sortez quand même à la fin avec une directive qui va empêcher la casse du salariat. »*

Poil à gratter

Sur le front législatif, chacun·e se fera son opinion, et retiendra le verre à moitié plein ou à moitié vide. Mais l'institution, malgré le scandale du QatarGate qui l'a fragilisée à partir de décembre 2022, est tout de même parvenue à s'imposer, au cours du dernier mandat, comme un poil à gratter salutaire dans le jeu politique bruxellois, montant au créneau en cas de conflit d'intérêts ou de manque de transparence avéré au sein de l'UE.

L'Hémicycle n'avait validé la nomination d'Ursula von der Leyen, une candidature surprise proposée par le Conseil, qu'à neuf voix près, en juillet 2019, après lui avoir imposé de négocier un programme de travail sur les cinq ans à venir. Le même Parlement n'a pas hésité à humilier Emmanuel Macron dès octobre 2019, en rejetant sa candidate Sylvie Goulard au poste de commissaire européenne, fragilisée notamment à cause de l'affaire des assistants parlementaires présumés fictifs du MoDem.

Après avoir hésité sur la stratégie à suivre, le Parlement a plutôt ménagé, début 2023, le PDG de Pfizer comme Ursula von der Leyen, au sujet des SMS que les deux ont échangés pour négocier les livraisons de vaccins Covid aux pays de l'UE, dans le dos des autres institutions. Mais il a obtenu de la patronne de la Commission, le mois dernier, qu'elle annule la nomination d'un conservateur allemand – membre de sa propre famille politique, la CDU – à un poste prestigieux d'émissaire au sein de la Commission.

Autre exemple saillant, sur la défense de l'État de droit au sein de l'UE – et en Hongrie en particulier : lorsque la Commission a débloqué en décembre 2023 le versement de 10 milliards d'euros de fonds à Budapest, au cours du même sommet européen où Viktor Orbán a fini par accepter d'ouvrir des négociations pour l'adhésion de l'Ukraine à l'UE, le Parlement n'a cessé de dénoncer un « *chantage* ».

Au point, en mars dernier, de décider de saisir la Cour de justice de l'UE, pour faire annuler la décision de la Commission. C'est une première qui entretiendra le récit, auquel le Parlement européen est si attaché, d'un Hémicycle qui montre toujours plus ses muscles face aux institutions qui l'entourent.

Ludovic Lamant