

Le Parlement européen de 1979 à 1984

La perte en potentiel de pouvoir d'une institution faible

par Mieke VERMINCK,

Chercheur à la Section de Politologie
de la Katholieke Universiteit te Leuven.

★

1. L'étude de W. Dewachter et de L. De Winter.

Il y a cinq ans, W. Dewachter et L. De Winter ont formulé la loi des parlements faibles qu'ils ont testée à partir du Parlement européen, pour la période 1952-1979 (1). Cette loi pose que les parlements faibles rejettent les candidatures valables et qu'ils s'affaiblissent précisément à cause de ce recrutement débile.

Pour les auteurs, le Parlement européen est bel et bien un tel parlement, étant donné sa compétence restreinte en matière de législation, de contrôle, de budget et de formation gouvernementale. Sa compétence législative est limitée puisqu'il ne peut qu'*aviser* le Conseil à propos de la législation communautaire. Le contrôle exercé par le Parlement européen vise essentiellement la Commission. Il ne peut guère contrôler le Conseil des ministres. Pour ce qui est de sa compétence budgétaire, on a pu assister ces dernières années à des changements remarquables. Depuis le communiqué commun du Conseil, de la Commission et du Parlement européen du 30 juin 1982, le nombre de postes budgétaires considérés comme non contraignants a été sensiblement augmenté. A première vue, il s'agit d'une évolution substantielle, puisque les décisions définitives quant aux dépenses facultatives incombent désormais au Parlement européen. Toutefois, ces dépenses ne constituent qu'un quart approximativement du budget total de la CEE. Le Parlement s'est servi à trois reprises de la possibilité de rejeter le budget dans sa totalité (le budget proposé pour l'année 1980, la proposition de complément et

(1) W. DEWACHTER et L. DE WINTER, « Het verlies van het machtpotentieel van een zwak parlement. Onderzoek aan de hand van de Belgische afgevaardigden in het Europees Parlement (1952-1979) », in *Res Publica*, 1979, 1, 115-125.

de modification du budget 1982 et la proposition du budget 1985). L'effet ultime de cet instrument de pouvoir est cependant tout relatif puisque, à chaque fois, les pourparlers avec la Commission mènent à un compromis (2).

Les recherches sur la qualité politique de la délégation belge au Parlement européen montrent qu'à ses débuts, celui-ci a été peuplé de candidats politiquement forts, mais que la puissance politique des parlementaires s'est affaiblie d'année en année. Seuls les « points culminants » de l'intégration (3) ont pu faire exception (cf le graphique I, portant sur les années 1952-1979).

En 1984, cinq ans plus tard donc, les compétences du Parlement européen paraissent toujours à peu près inchangées. Plutôt que le Parlement européen, ce sont la Commission, le Conseil des ministres, le Conseil européen et les instances nationales qui dirigent fondamentalement la politique européenne et qui constituent par conséquent les centres de gravité des affaires européennes. Ce qui a changé cependant, c'est que depuis 1979, le Parlement est élu directement. Il y avait donc lieu de se demander si cette évolution non négligeable serait à même d'améliorer le potentiel de pouvoir des parlementaires européens et combien de temps cette amélioration éventuelle persisterait.

Il convient cependant de souligner que par la « qualité politique » des parlementaires européens, on ne se réfère pas au degré d'activité de ces membres au sein du Parlement européen (4), mais bien au pouvoir positionnel dans l'ensemble du système politique, ce qui signifie, dans ce contexte, la présence — ou l'absence ! — des parlementaires européens dans ces centres politiques où sont prises les décisions véritables en matière européenne.

2. L'opérationnalisation.

Les recherches sur le potentiel de pouvoir des parlementaires européens (1979-1984) se déroulent de façon analogue aux recherches sur la période 1952-1979.

(2) *Bulletin des Communautés européennes* - Commission, 1979, 12 ; 1982, 12 ; 1984, 12 ; F. GOOSSENS, « De budgettaire strijd van het Europees Parlement », in *Internationale Spectator*, 1984, 5, pp. 259-263.

(3) La fase initiale de la CECA, les traités de Rome et l'entrée en vigueur de la CEE et de l'Euratom, l'adhésion du Royaume-Uni, du Danemark et de l'Irlande au Marché commun.

(4) Y. PEETERS, *Rapport over de activiteit van de Belgische leden van de eerste legislatuur van het rechtstreeks verkozen Europees Parlement*. (Rapport sur l'activité des membres belges de la première législature du Parlement européen directement élu.) Etabli sur demande de l'Union européenne des Fédéralistes, Bruxelles, 1984.

La qualité politique des représentants belges au Parlement européen a été examinée par le biais de leur pouvoir dans le système politique global. Ceci a été mesuré positionnellement à partir de la hiérarchie des positions de pouvoir en Belgique (5).

Cela veut dire concrètement que, pour chaque parlementaire, il a été examiné quelles positions il ou elle occupait *pendant* ainsi qu'*avant* son mandat européen (6). Les positions occupées simultanément au mandat européen reçoivent le poids tel qu'il a été déterminé dans la hiérarchie du pouvoir. Il n'a été tenu compte de fonctions exercées antérieurement que pour une période égale à la moitié de la durée du mandat. En outre, le poids de la cote diminue en fonction du temps écoulé. Ce qui implique une influence décroissante de la part des fonctions antérieures (7). Par après, les scores du parlementaire sont additionnés. S'il a été remplacé par un autre, on prendra la moyenne des scores cumulés des deux mandataires, compte tenu de la durée de leur mandat pendant l'année parlementaire. Finalement, les scores cumulés des parlementaires sont additionnés par année parlementaire et divisés par le nombre total des représentants belges. Les chiffres ainsi obtenus rendent l'évolution que l'on pourrait observer au fil des années dans le potentiel de pouvoir globale de la délégation belge au Parlement européen.

3. La loi des parlements faibles.

L'élection directe du Parlement européen en 1979 a constitué indubitablement un des points culminants de l'intégration politique de l'Europe. Désormais, les citoyens européens seraient impliqués directement et activement dans l'intégration. Mesurée aux parlementaires belges, le potentiel de pouvoir du Parlement européen s'accroît très sensiblement (de 4,32 à 7,94) (cf le tableau I et le graphique I). Les élections de 1979 ont réussi à attirer bon nombre de personnalités importantes vers le parlement ; cependant, au cours de la période 1979-1984, le potentiel de pouvoir moyen des parlementaires européens n'a

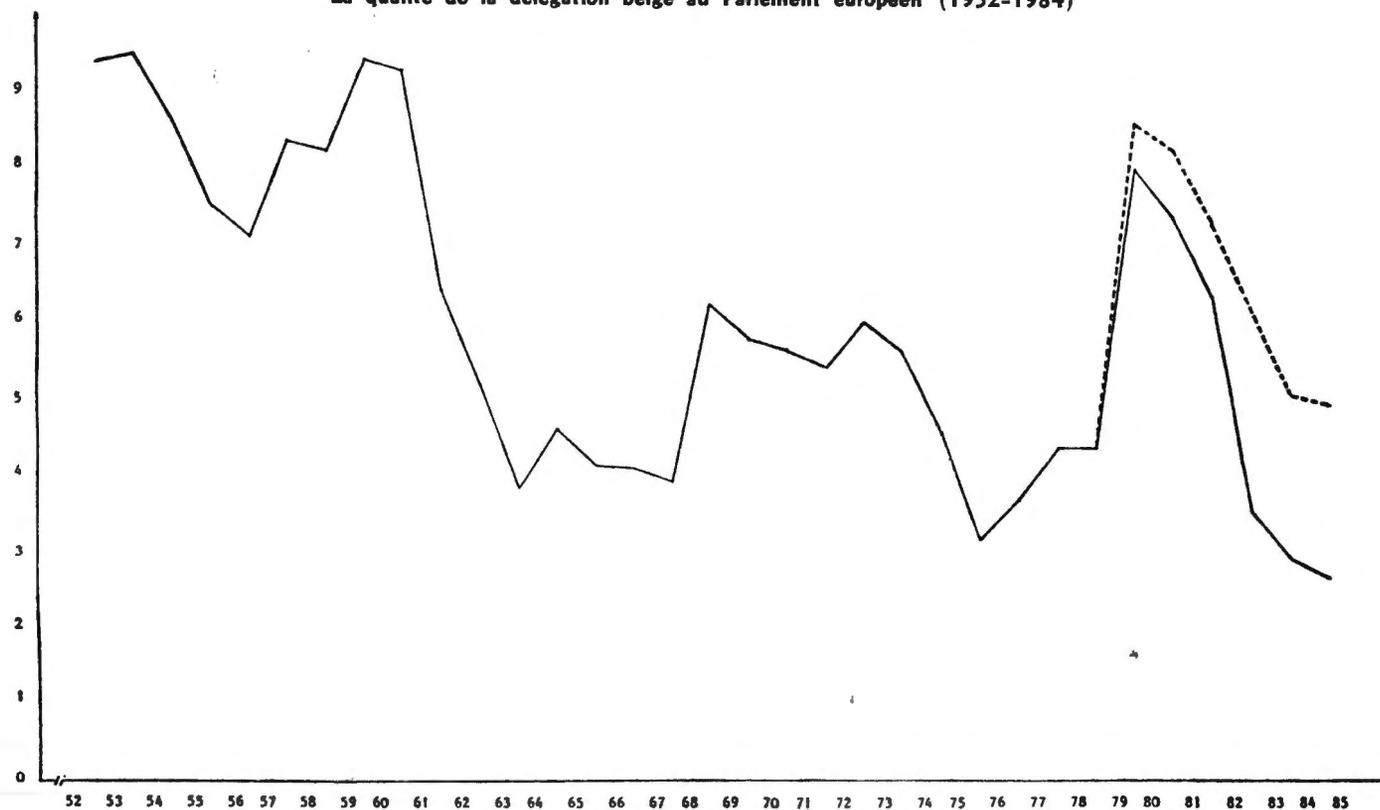
(5) W. DEWACHTER, « La hiérarchie du pouvoir dans la politique belge », in *Res Publica*, 1973, 2, pp. 279-290.

(6) Sources : *Le Manuel biographique du Sénat - Les Notices biographiques de la Chambre - L'Annuaire juridique et administratif - Le Times : Guide to the European Parliament 1979*. (Londres, Times Books Limited, 1979) - *Eurinfo*.

(7) Un exemple : si, avant son mandat européen, l'on a été ministre pendant dix ans d'affilée, cette fonction aura encore de l'influence pendant cinq ans ; les cotes seront alors calculées comme suit : 5/6 du score d'un ministre pendant la première année, 4/6 pendant la seconde année, et ainsi de suite.

GRAPHIQUE I

La qualité de la délégation belge au Parlement européen (1952-1984)



— : qualité de la délégation belge

- - - : qualité de la délégation belge (telle qu'elle avait été sous l'obligation du double mandat).

fait que décroître (8, 9). Après les premières élections directes, un certain nombre de parlementaires ont été remplacés relativement tôt. Sur-tout l'année parlementaire 1981-1982 montre une modification fondamentale. Pas moins de sept des treize parlementaires flamands ont été remplacés au cours de l'année. La perte de pouvoir qui en découle se manifeste clairement dans les chiffres (de 6,28 à 3,50) (10).

Il est remarquable que le potentiel de pouvoir diminué de la représentation belge au Parlement européen est une évolution qui se poursuit également après les élections du 17 juin 1984. Qui plus est, le score de 1984 apparaît comme le plus faible jamais observé depuis 1952.

Si l'évolution du potentiel de pouvoir est chiffrée selon les familles politiques, il apparaît que, face aux démocrates-chrétiens, aux libéraux et aux partis régionaux, c'est la délégation socialiste qui est la moins affectée (11).

4. Du mandat obligatoirement double à l'incompatibilité.

Si l'on veut interpréter les résultats, on doit tenir compte de deux faits importants. A l'origine, c'est-à-dire pendant la période 1952-1979, les parlementaires européens étaient élus parmi les membres de la Chambre et du Sénat, de sorte que le score minimal d'un parlementaire était de 3,06 (soit le score assigné à la position d'un parlementaire belge). Les élections directes ont eu pour conséquence que ce score minimal a été réduit à zéro, ce qui a donné lieu à une baisse globale du score. En second lieu, on doit tenir compte des incompatibilités telles qu'elles ont été formulées par les législations belge et européenne.

Le 20 septembre 1976, le Conseil a adopté une résolution à laquelle il a joint un acte stipulant qu'un mandat parlementaire européen est incompatible avec l'exercice d'un certain nombre de mandats, nommé-

(8) Pour les années 1979-1984, le coefficient de régression s'élève à $-1,22$, alors que pour les années 1952-1978 il n'avait été que de $-0,21$!

(9) Une étude récemment parue de Emil J. KIRCHNER démontre que, comparée à celle des représentants d'autres pays membres, l'expérience ministérielle et parlementaire (nationale) tout comme l'expérience européenne et internationale de la représentation belge a baissé très sensiblement entre 1979 et le milieu de 1982. A quoi s'oppose par ailleurs qu'en 1979, la délégation belge remporte un score d'expérience relativement élevé. Un pays comme la Grande-Bretagne ne connaît pas de baisse forte, mais en 1979, il envoie aussi des personnes dotées d'une expérience relativement faible dans les domaines cités. E.J. KIRCHNER, *The European Parliament : Performance and Prospects*, Aldershot (G.B.), 1984, 170 pages.

(10) Bien entendu, ceci est partiellement imputable aux élections parlementaires du 8 novembre 1981 et à la formation gouvernementale consécutive.

(11) Les coefficients de régression sont les suivants : $-0,82$ pour les socialistes, $-1,66$ pour les démocrates-chrétiens, $-1,66$ pour les libéraux et $-1,59$ pour les partis régionaux.

ment énumérés, dans des institutions et organes communautaires ainsi que dans les gouvernements nationaux. En outre, à chaque pays membre, il a été attribué la compétence de déterminer les incompatibilités qui seraient en vigueur sur le plan national. Fin 1978, le Parlement belge a adopté le projet de loi relatif aux élections du Parlement européen. Non seulement, cette loi ratifiait les dispositions du Conseil, mais elle y ajoutait que les incompatibilités qui, selon la législation belge, sont applicables aux parlementaires belges, le seraient également aux mandataires belges dans le Parlement européen. Cette législation existante décrétait essentiellement l'incompatibilité du mandat parlementaire avec le statut de fonctionnaire. En tant que telle, la nouvelle législation n'apportait pour ainsi dire rien de neuf, en dehors des incompatibilités définies à l'échelle européenne, surtout pour ce qui est des fonctions ministérielles nationales. Le double mandat (national et européen) était toujours possible, mais il n'était plus obligatoire. En 1979, 19 des 24 élus exerçaient également un mandat national.

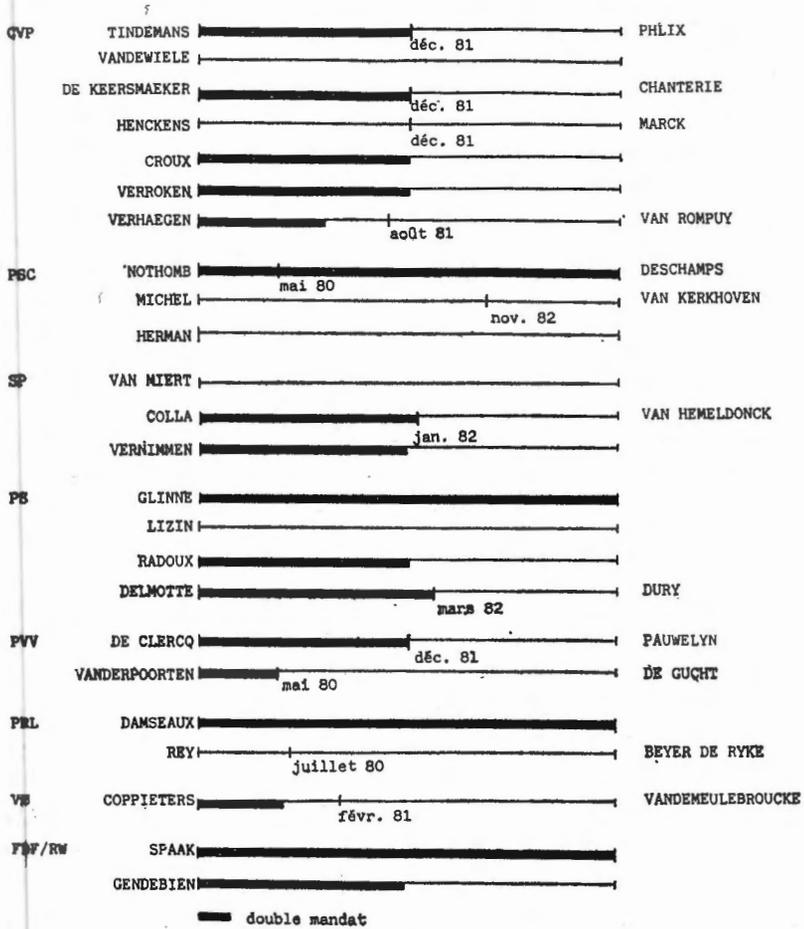
Ces critères sont devenus plus sévères lors des deuxièmes élections directes. Ainsi, la loi du 27 février 1984 stipule que « la qualité de parlementaire européen est incompatible avec celles de membre de la Chambre des députés ou du Sénat, de membre du Conseil flamand ou du Conseil exécutif français, de membre d'un conseil régional, de membre d'une députation permanente, de membre d'un collège d'agglomération et de celles de bourgmestre, d'échevin ou de président d'un centre public d'assistance sociale d'une commune de plus de 50.000 habitants ». Cette disposition ne s'appliquait pas à la plupart des parlementaires européens sortants. En effet, 3 des 24 Euro-parlementaires belges sortants seulement exerçaient également un mandat parlementaire belge.

Sur les listes constituées pour le nouveau Parlement européen figuraient bien quelques parlementaires de la Chambre et du Sénat belges qui, au cas où ils seraient élus, devraient choisir entre l'un ou l'autre mandat en vertu de la législation belge. Sept élus ont dû faire ce choix. En 1984, la législation sur les incompatibilités a fait baisser le score jusqu'à 2,64, alors que, sans cette législation, celui-ci serait resté de l'ordre de 2,764. Ceci n'aurait probablement occasionné qu'un léger ralentissement de la baisse, vu que, au cours de cette période de 1979 à 1984, le cumul parlementaire effectif a baissé de 79 à 29 % parmi les parlementaires européens belges.

Finalement, la comparabilité des résultats de 1952 à 1984 est accrue si l'on essaye de neutraliser l'influence de l'abolition du mandat obligatoirement double en 1979 et de l'instauration de l'incompatibilité depuis 1984. On peut faire cela en augmentant, de 3,06 chaque année, les

FIGURE I

Durée du mandat des parlementaires européens, élus en 1979



scores des représentants belges au Parlement européen qui n'ont jamais siégé dans la Chambre ou dans le Sénat. Les parlementaires ex-membres du Parlement belge reçoivent une cote supplémentaire égale à 3,06 moins le score qu'ils avaient obtenu à ce moment-là en raison de leur mandat parlementaire antérieur. Si, au cours de l'année parlementaire, un représentant est remplacé par un autre, le score excédentaire éventuel des deux mandataires est là aussi relié aux nombres de mois de cette année parlementaire qu'ils ont siégé effectivement. Les scores totaux deviennent respectivement : 8,51, 8,19, 7,27, 5,36, 5,01 et 4,88 pour les années 1979-1980 à 1984-1985.

Conclusions.

Les recherches sur le potentiel de pouvoir de la délégation belge au Parlement européen, portant sur la période 1979-1984, confirment la « loi des parlements faibles ». Le Parlement européen est assez faible ; ce sont en effet surtout la Commission, le Conseil des ministres, le Conseil européen et les parlements nationaux qui sous-tendent la politique européenne. En dehors des points culminants de l'intégration, ce parlement attire des candidats politiquement faibles. Cette « faiblesse » — rappelons-le — ne se mesure pas à leur activité parlementaire, mais à leur absence de ces organes où sont prises les décisions importantes concernant l'Europe.

La transition du cumul obligatoire (1952-1979), passant par la combinaison libre d'un mandat national et d'un mandat européen (1979-1984), vers l'incompatibilité de ces deux mandats (depuis 1984), est responsable d'une diminution progressive des scores totaux remportés par les mandataires belges au Parlement européen depuis 1979 ; la permanence du cumul obligatoire aurait maintenu ce score à un niveau un peu plus élevé. La direction de l'évolution reste cependant la même : elle accuse une nette montée lors des premières élections directes, suivie d'une forte chute au cours des années suivantes.

Les élections de 1984 n'ont apparemment pas insufflé un nouvel élan aux efforts d'intégration. Il y a donc tout lieu de se demander si le Parlement européen, en tant qu'institution démocratiquement élue, pourra jamais prendre des initiatives qui stimulent le mouvement d'intégration, sans une réforme foncière de ses compétences.

Summary : The European Parliament from 1979 to 1984 : The « law of weak parliaments » confirmed.

Research concerning the Belgian delegates to the European Parliament from 1979 tot 1984, confirms the « law of weak parliaments » earlier put foward in a study by W. Dewachter and L. De Winter concerning the European Parliament from 1952 to 1979. Besides the importance as an institutional platform for the European integration, this parliament attracts weak candidates. The elections of 1984 have apparently not stimulated the efforts towards the European integration.

ANNEXE

TABLEAU I

La qualité de la délégation belge au Parlement européen (1979-1984)

	S.P.			P.S.			C.V.P.			P.S.C.			P.V.V.			P.R.L.		
	n	TOT.	\bar{x}	n	TOT.	\bar{x}	n	TOT.	\bar{x}	n	TOT.	\bar{x}	n	TOT.	\bar{x}	n	TOT.	\bar{x}
1979-1980	3	20,82	6,94	4	20,96	5,24	7	52,28	7,47	3	33,97	11,32	2	23,77	11,89	2	11,88	5,94
1980-1981	3	17,88	5,96	4	20,96	5,24	7	50,15	7,16	3	20,51	6,84	2	27,36	13,68	2	8,94	4,47
1981-1982	3	17,62	5,87	4	29,96	5,24	7	42,75	6,11	3	17,85	5,95	2	22,16	11,08	2	6	3
1982-1983	3	14,21	4,74	4	12,38	3,09	7	21,81	3,12	3	15,11	5,04	2			2	3,06	1,53
1983-1984	3	13,6	4,53	4	11,25	2,81	7	19,34	2,76	3	7,93	2,64	2			2	3,06	1,53
1984-1985	4	12,98	3,25	5	5,5	1,1	4	13,26	3,32	2	17,65	8,82	2	6,375	3,19	3	4,82	2,41

	V.U.			F.D.F.-R.W.			AGALEV			ECOLO			TOTAL POUR LA DELEGATION BELGE		
	n	TOT.	\bar{x}	n	TOT.	\bar{x}	n	TOT.	\bar{x}	n	TOT.	\bar{x}	n	TOT.	\bar{x}
1979-1980	1	3,06	3,06	2	23,76	11,88							24	190,5	7,94
1980-1981	1	3,06	3,06	2	26,7	13,35							24	175,56	7,31
1981-1982	1	2,49	2,49	2	20,82	10,41							24	150,65	6,28
1982-1983	1			2	17,37	8,68							24	83,94	3,50
1983-1984	1			2	13,92	6,96							24	69,1	2,88
1984-1985	2	2,68	1,34				1			1			24	63,26	2,64