

EUROPE

LA MONTAGNE EN QUÊTE DE REPRÉSENTATION

Les élections pour le renouvellement du Parlement européen se tiendront, selon les Etats membres de l'Union, entre le 4 et le 7 juin prochain. Bien qu'unique en son genre, puisque cette assemblée parlementaire internationale est la seule élue au suffrage universel direct, ce rendez-vous électoral quinquennal mobilise difficilement les électeurs, principalement en raison de l'éloignement qu'ils ressentent par rapport aux institutions européennes.

Pourtant, l'enjeu est loin d'être anodin puisqu'aujourd'hui plus des trois quarts de la production juridique se décident au niveau communautaire. La montagne n'y fait pas exception, même si sa spécificité a longtemps pâti d'une absence de reconnaissance dans les traités européens. De ce point de vue, le bilan de la mandature qui s'achève illustre bien le type d'avancées que la montagne peut espérer de l'Europe, mais aussi les limites qu'elle rencontre.

Les progrès de la question montagnarde au niveau européen dépendront en bonne partie du nombre de députés européens qui revendiqueront la représentation de ses intérêts. Un résultat que le mode de scrutin est loin de garantir, au point de rendre très hypothétique la création d'un groupe montagne au sein du futur Parlement européen.



PARLEMENT EUROPÉEN

Savoir si le nouveau Parlement pourra fonctionner selon les règles du traité de Lisbonne est une des grandes interrogations des prochaines élections.

UNE SIXIÈME LÉGISLATURE QUI A FAIT AVANCER LA CAUSE MONTAGNARDE

L'élargissement de l'Union aux dix pays d'Europe centrale et orientale, d'une part, et la signature du traité de Lisbonne, d'autre part, resteront manifestement les deux temps forts de la législature européenne qui s'achève. Ces évolutions majeures pour le projet d'intégration progressive de l'Europe modifient substantiellement le poids relatif de la montagne dans le champ communautaire.

Sur les dix nouveaux Etats membres qui ont rejoint l'Union en 2006 et 2007, six d'entre eux, parmi les plus importants en population et territoire, sont des pays à forte identité montagnarde : Bulgarie, Pologne, Roumanie, République tchèque, Slovaquie, Slovaquie.

Ce renforcement substantiel de la contribution montagnarde à l'Union européenne constitue un facteur non négligeable d'accroissement de la nécessité de prendre en compte des spécificités montagne, cela d'autant plus que ces nouveaux Etats membres ont une culture et une tradition montagnardes fortes, qui soulèvent aujourd'hui de gros problèmes

d'aménagement du territoire, et présentent d'importants besoins en matière de développement local.

La signature du traité de Lisbonne, à la suite de l'échec du projet de traité constitutionnel, constitue le second temps marquant de cette législature.

L'inconnue du traité de Lisbonne

Ce traité comprend entre autres pour la première fois une reconnaissance explicite de la spécificité des territoires de montagne. Sa mise en application n'est toujours pas acquise puisque les dernières ratifications sont encore attendues, voire incertaines, et qu'une solution reste à

négocier avec l'Irlande qui l'a rejeté par référendum en juin dernier.

L'accroissement des pouvoirs du Parlement et la simplification des procédures décisionnelles communautaires apportés par le traité de Lisbonne (voir « PLM » n° 190 de janvier 2009), paraissent indispensables pour éviter le blocage institutionnel d'une Union à vingt-sept qui continuerait à fonctionner sur la base du traité de Nice. On peut émettre des réserves sur le fait que le Parlement européen soit le promoteur principal de cette progression de la problématique montagne au cours de la législature 2004. De ce point de vue, l'initiative prise en décembre 2006 par le Comité des régions en soumettant au président de la Commission l'idée d'un Livre vert sur la montagne peut sembler plus déterminante.

La constance de l'Association européenne des élus de montagne pour

soutenir cet objectif, et l'avis d'initiative adopté en juin 2008 par le Comité des régions pour en proposer un premier contenu, semblent être le plus à la pointe de ce débat, à ce jour.

La cohésion territoriale comme tremplin

Plus encore, la publication par la Commission en octobre 2008 d'un Livre vert sur la cohésion territoriale, dont la phase de mise en débat public vient de se clore fin février, constitue le support le plus en vue pour faire progresser la reconnaissance de la spécificité montagne par l'Union européenne. Il ne faut pas pour autant occulter le rapport porté par le député italien Michl Ebner, au nom de la commission de l'agriculture du Parlement européen, sur les perspectives de l'agriculture de montagne, qui vient s'inscrire dans le prolongement de la même demande.

LE PARLEMENT EUROPÉEN SANS GROUPE MONTAGNE ?

Les règles d'élection des députés au Parlement européen sont en général peu propices à l'expression des spécificités territoriales. Dans ces conditions, les chances de disposer d'un groupe de députés européens de montagne sont plus qu'alaéatoires.

Dans tous les Etats membres, le mode de scrutin pour l'élection des députés européens est un scrutin de liste à la proportionnelle. Sur cette base générale, la prise en compte de la représentation proportionnelle est plus ou moins intégrale selon la méthode de décompte des suffrages.

Certains pays, tels que le Danemark, l'Irlande, la Lituanie ou Malte, pratiquent une méthode de double vote qui permet à l'électeur de désigner sur la liste de son choix l' élu qu'il souhaite voir arriver en tête. Une méthode qui peut permettre, le cas échéant, de faire avancer en place éligible des candidats montagnards figurant en bas de liste, s'il s'en trouve. Le système allemand autorise chaque parti à présenter soit une seule liste nationale, soit une liste régionale dans chacun des seize Länder.

Mais la meilleure modalité électorale pour garantir une représentativité des territoires de montagne au sein du Parlement européen repose sur le

découpage de circonscriptions au niveau infranational. Plus elles seront nombreuses et plus la montagne aura des chances d'y trouver une opportunité de représentation propre.

Cependant, une majorité écrasante d'Etats membres (une vingtaine) pratiquent la circonscription unique de niveau national. Paradoxalement, ce sont des pays de taille modeste, tels que l'Irlande ou la Belgique (divisés en quatre circonscriptions chacun), qui assurent la meilleure proximité entre les candidats à la députation européenne et leurs électeurs.

Un découpage insuffisant des circonscriptions

L'Italie et la France, avec respectivement cinq et huit circonscriptions, ont un niveau d'approche encore trop ample pour que les électeurs se sentent un lien fort avec leurs députés. Les grands pays devraient de ce point de vue suivre l'exemple de la Pologne (treize circonscriptions) pour atteindre les niveaux de proximité belges ou irlandais.

On comprend, au terme de cette rapide présentation, que la possibilité de constituer un intergroupe montagne au sein du Parlement européen relève certainement du miracle.

Modalités électorales européennes

Pays	Nombre de députés ⁽¹⁾	Nombre de circonscriptions	Taille moyenne de la circonscription (km ²)
Allemagne	99	96	1 ou (16)*
Autriche	18	19	1
Belgique	24	22	4
Bulgarie	18	18	1
Chypre	6	6	1
Danemark	14	13	1 (VUT)**
Espagne	54	54	1
Estonie	6	6	1
Finlande	14	13	1
France	78	74	8
Grèce	24	22	1
Hongrie	24	22	1
Irlande	13	12	4 (VUT)**
Italie	78	73	5
Lettonie	9	9	1
Lituanie	13	12	1 (VUT)**
Luxembourg	6	6	1
Malte	5	6	1 (VUT)**
Pays-Bas	27	26	1***
Pologne	54	51	13
Portugal	24	22	1
Rép. tchèque	24	22	1
Roumanie	35	33	1
Royaume-Uni	78	73	11
Slovaquie	14	13	1
Slovénie	7	8	1 (VUT)**
Suède	19	19	1 (VUT)**
TOTAL	785	750+1	

(1) Le premier chiffre indique le nombre de parlementaires accordé par le traité de Nice actuellement applicable, le second celui accordé par le traité de Lisbonne en cours de ratification.

* Chaque parti peut choisir entre présenter une seule liste nationale et présenter une liste dans chaque Land.

** VUT : Vote unique transférable. Ce type de scrutin permet de désigner sur une liste donnée son candidat préféré.

*** Sans seuil de représentativité généralement pratiqué pour les scrutins de liste à la proportionnelle.

• Les modes de scrutin des Etats membres laissent peu de place aux territoires de montagne.

• L'identité montagnarde et sa représentation restent liées à l'existence de politiques et de collectivités spécifiquement montagne au sein des Etats membres.

• D'importants enjeux pour la montagne se cristallisent au niveau communautaire malgré le déficit de représentation.

ENTRETIEN AVEC CATHERINE GUY-QUINT « LA CONSTITUTION D'UN INTERGROUPE MONTAGNE TIENT DE LA COURSE D'OBSTACLES »

La députée européenne Catherine Guy-Quint éclaire pour PLM les nombreuses difficultés rencontrées pour installer un intergroupe montagne au sein du Parlement européen.

PLM : La difficulté à constituer un intergroupe montagne au Parlement européen tient-elle au manque de députés européens de montagne ?

Catherine Guy-Quint : C'est en effet un handicap sérieux qui résulte des modalités de scrutin propres aux Etats membres. Mais ce n'est pas le seul, loin s'en faut. Il faut, par exemple, pouvoir rallier des députés issus d'au moins la moitié des groupes parlementaires (quatre sur sept dans la législature qui s'achève). Surtout, le nombre d'intergroupes est limité à une dizaine, et la montagne n'est pas la seule thématique intéressant les députés. Aussi la concurrence est-elle féroce.

PLM : Pourquoi le nombre d'intergroupes est-il si fortement limité ?

C. G.-Q. : C'est un principe fixé par le règlement intérieur. Cela peut s'expliquer par la volonté de ne pas se disperser et de ne pas s'organiser en fonction de l'activisme des lobbies extérieurs. Mais il est en fait lié à la

disponibilité des salles de réunion et des services d'interpréariat. Ce qui explique que, durant la législature qui s'achève, nous ayons dû nous contenter d'un « groupe informel », possibilité qui reste largement ouverte, dès lors qu'on parvient à trouver une salle libre pour se réunir et qu'on finance l'interpréariat...

PLM : On comprend ainsi pourquoi les intergroupes ont un intitulé très composite. La montagne devrait-elle alors s'allier à d'autres thématiques ?

C. G.-Q. : C'est fortement souhaitable, et le contexte s'y prête assez bien grâce à la montée en puissance de la prise en compte des spécificités territoriales par la politique de cohésion. De surcroît, avec l'élargissement, de nombreux territoires de montagne ont rejoint l'Union européenne. Nous sommes donc de plus en plus nombreux au Parlement à connaître les caractéristiques, les problèmes mais aussi les enjeux des territoires de montagne. Les pays du froid et à handicaps structurels seront donc nos alliés naturels pour la constitution d'un intergroupe montagne.



PARLEMENT EUROPÉEN

BIBLIO Pour rechercher la spécificité montagne des collectivités territoriales en Europe



La spécificité montagne trouve d'autant mieux à s'exprimer qu'elle correspond dans chaque Etat membre à une réalité vécue du paysage institutionnel local. Une

monographie réalisée par Dexia en montre l'extrême diversité, notamment sous les aspects financiers (fiscalité locale et capacité budgétaire). La France y apparaît sans surprise en tête de classement avec le plus grand nombre de collectivités territoriales de premier niveau (36 700 communes), loin devant l'Allemagne qui en compte plus de 12 000, puis l'Espagne ou l'Italie qui en totalisent un peu plus de 8 000 chacune. Mais si elle se classe par ailleurs dans le bas

de l'échelle pour ce qui est de la taille moyenne, elle n'apparaît en rien un cas isolé pour ce qui est de l'empilage des strates de collectivités. Pas moins de sept pays européens pratiquent trois niveaux de collectivités territoriales infranationales : Allemagne, Belgique, Espagne, France, Italie, Pologne, Royaume-Uni. « Les Collectivités territoriales dans l'Union européenne : organisation, compétences et finances », 685 pages, 29 euros.