

Question d'Europe

n°224

9 janvier 2012

Bilan à mi-mandat de la 7ème législature du Parlement européen

Le Parlement européen se mobilise face aux crises

Charles de Marcilly

Responsable de la Fondation à Bruxelles,

Pierre ThibaudatChargé de mission à la Fondation à
Bruxelles,**Jan Wilker**

Ancien Etudiant au Collège d'Europe,

Etudiant à l'Ecole Nationale
d'Administration (ENA)**RÉSUMÉ**

A mi-mandat, la 7ème législature du Parlement européen est caractérisée par une volonté significative de répondre aux crises et d'être toujours plus pro-européen et proactif. L'actualité a poussé les députés à concentrer leur activité. Elle apparaît moins éparpillée que sous la législature précédente et a gagné en efficacité ainsi qu'en temps de traitement des propositions. A cette fin, le travail en commissions parlementaires a été essentiel pour définir des compromis, ce qui permet par ailleurs de montrer un visage d'unité et de cohésion face aux autres institutions lors des sessions plénières et des négociations inter-institutionnelles. C'est également une des conséquences du Traité de Lisbonne et de l'accroissement du pouvoir et des compétences des députés européens démontrées par exemple à l'occasion des débats sur le futur budget européen ou le renforcement de la gouvernance économique. Si la bipolarisation politique de l'institution s'est accentuée, le centre reste un véritable arbitre et un équilibre entre les délégations est à noter. D'un point de vue qualitatif, l'activité s'est concentrée sur les réponses à apporter aux crises ainsi qu'aux abus de certains secteurs, financier notamment, mais également pour faire progresser le marché intérieur en renforçant la protection des citoyens.

INTRODUCTION

Souvent tancés, jamais égalés... depuis juillet 2009, les députés européens ont déposé 11446 amendements en plénières (sans compter ceux déposés en commission parlementaire), voté 7940 fois, validé 322 procédures législatives, 705 procédures non législatives, et interrogé directement 1092 fois les commissaires européens et les représentants du Conseil venus à leur rencontre ![1]

Les 736 députés, rejoints début décembre 2011 par 18 nouveaux députés européens prévus par la première révision du traité de Lisbonne[2], en sont désormais à la moitié de leur mandat. Tout d'abord, au cours de ces 30 premiers mois, les députés européens ont pris conscience des nouvelles prérogatives du Parlement européen, et de sa capacité à se positionner comme un acteur uni et fort face aux autres institutions. La seconde partie de l'étude observe qu'au regard du nombre de décisions, de votes et de législations, l'activité

est soutenue mais plus concentrée que sous la législature précédente. De plus, la bipolarisation politique de l'institution s'est renforcée en raison de la pression du temps, et le centre s'est positionné comme un véritable arbitre. Par ailleurs, on observe que les Etats de taille moyenne mais bien intégrés dans l'Union européenne ont une activité globale significative par rapport aux fondateurs ou aux Etats venus des derniers élargissements. La dernière partie de l'étude cherche à illustrer les grandes tendances de la 7ème législature. Son activité s'est concentrée sur les crises, financières en particulier, et la mise en œuvre du marché unique avec le renfort des droits du citoyen tour à tour consommateur, voyageur ou patient.

Ce nouveau cadre institutionnel, ainsi que le besoin de réactivité, ont contribué à atténuer la résonance des eurosceptiques dans le cadre des procédures législatives et ont orienté la majeure partie de l'action des députés européens.

1. Chiffres arrêtés au 10/10/2011, source <http://www.europarl.europa.eu/sed/statistics.do>

2. <http://www.europarl.europa.eu/news/fr/pressroom/content/20100223BK69359/html/Parlement-le-processus-de-ratification-de-18-d%C3%A9put%C3%A9s-suppl%C3%A9mentaires-prend-fin>
Voir en annexe le tableau avec les nouveaux venus par pays

I. UN PARLEMENT REMODELÉ, POLITIQUEMENT ET INSTITUTIONNELLEMENT

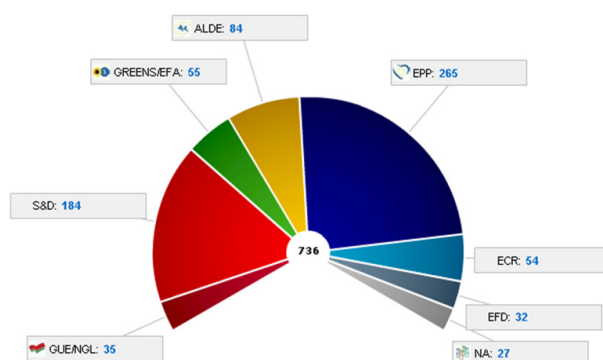
a. Au lendemain des élections de juin 2009

Les élections du Parlement européen, qui ont eu lieu du 4 au 7 juin 2009, se sont conclues par une nette victoire du centre-droit. Pourtant, les trois plus grands groupes politiques ont perdu des voix, les Sociaux-Démocrates (S&D) en premier lieu, mais également les Libéraux (ALDE) et le Parti Populaire Européen (PPE), ce dernier en raison notamment du départ des conservateurs britanniques et tchèques, qui ont créé le Groupe des Conservateurs et Réformateurs européens (ECR) [3]. Cette sortie a, en fin de compte, affaibli la voix des eurosceptiques en termes d'influence.

Malgré la victoire de la droite, le PPE n'a pas obtenu une majorité suffisante, même avec les Libéraux (349 voix sur 736). Ainsi, une coopération avec le S&D a été nécessaire pour élire le Président du Parlement et confirmer la nomination de celui de la Commission, accordant en contrepartie la présidence de plusieurs commissions parlementaires importantes aux socialistes. Ceci permet d'évoquer une « grande coalition »[4]. Au mois de janvier 2012 débutera la seconde partie de la législature et, dans le cadre de ce jeu de négociations, une nouvelle répartition des postes dits « clefs » se profile et devrait être illustrée par la probable élection de Martin Schulz (S&D, DE) en tant que Président du Parlement européen, en remplacement de Jerzy Buzek (PPE, PL), en poste depuis le 14 juillet 2009.

Résultats aux élections européennes en 2009

Groupe politique	Nombre de sièges	Score en %
PPE	265	36
S&D	184	25
ALDE	84	11.4
VERTS/EFA	55	7.5
ECR	54	7.3
GUE/NGL	35	4.8
ELD	32	4.3
NA	27	3.7



Source : Parlement européen

- PPE : Groupe du Parti populaire européen (Démocrates-chrétiens)
- S&D : Groupe de l'Alliance Progressiste des Socialistes et Démocrates au Parlement européen
- ALDE : Groupe Alliance des démocrates et des libéraux pour l'Europe
- VERTS/ EFA : Groupe des Verts/Alliance libre européenne
- ECR : Conservateurs et Réformistes européens
- GUE/ NGL : Groupe confédéral de la Gauche unitaire européenne/Gauche verte nordique
- ELD : Groupe Europe de la liberté et de la démocratie
- NA : Non-inscrits (ci-après « NI »)

Taux de participation : 43% (45,5 en 2004)

Taux de députées femmes : 35% (31% en 2004)

3. <http://www.ecrgroup.eu/ecrg-and-eu3.asp>

4. HIX, Simon, http://www.sieps.se/sites/default/files/561-2009_8epa.pdf;
<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?language=en&type=IM-PRESS&reference=20090911STO60546>

b. Des pouvoirs accrus par le Traité de Lisbonne

Tout d'abord, le Traité de Lisbonne a renforcé le Parlement comme législateur incontournable dans le processus décisionnel européen. Il a confirmé une tendance qui trouve ses origines en 1979 avec l'élection au suffrage universel du Parlement européen[5]. Cette tendance consiste en un renforcement du poids du Parlement européen dans le processus décisionnel, allant de pair avec une légitimité politique accrue, l'une entraînant l'autre et réciproquement. L'article 289 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) consacre cette évolution, en stipulant que « la procédure législative ordinaire [ancienne procédure de codécision] consiste en l'adoption d'un règlement, d'une directive ou d'une décision conjointement par le Parlement européen et le Conseil »[6]. Le Parlement est donc reconnu comme un co-législateur à part entière avec le Conseil, en tout cas pour tous les sujets non soumis à une règle d'exception.

Par ailleurs, le Traité de Lisbonne a élargi les compétences du Parlement. Le nombre de domaines où les actes législatifs sont soumis à la codécision a quasiment doublé, passant de 45 à 89[7], sur les 120 domaines définis dans le Traité. Les compétences en matière de marché intérieur et de protection des consommateurs, par exemple, ont été complétées par celles en matière d'asile et d'immigration, de politique agricole commune (PAC) et de politique commerciale commune[8], parmi de nombreuses autres. En matière budgétaire notamment, les progrès sont remarquables du fait de la suppression de la distinction entre dépenses obligatoires et dépenses non obligatoires[9], donnant ainsi au Parlement européen un pouvoir égal à celui du Conseil pour les principaux postes budgétaires de l'Union européenne qui lui échappaient partiellement auparavant : la PAC et les fonds de cohésion[10]. Par ailleurs, en cas de désaccord avec le Conseil, le Parlement européen a le dernier mot : si le Parlement rejette le budget, celui-ci doit être revu, mais si c'est le Conseil qui le rejette, le Parlement peut tout de même l'adopter (sous certaines conditions de majorité supposant une forte cohésion interne du Parlement européen)[11]. Néanmoins, un comité de conciliation réunissant des représentants des deux institutions est préalablement réuni en cas de désaccord et doit permettre de dégager un compromis, assurant ainsi un certain équilibre entre le Parlement et le Conseil[12]. Il est enfin à noter que le Parlement européen voit aussi ses pouvoirs étendus du simple fait que l'Union européenne elle-même possède, avec le Traité, des compétences plus étendues et peut légiférer sur davantage de domaines.

II. L'ACTIVITÉ DU PARLEMENT

a. Une activité soutenue mais moins éparpillée que sous la législature précédente

L'étude de l'activité des députés européens lors des sessions plénières souligne une action variée, tant d'un point de vue qualitatif que quantitatif, et qui diffère de la législature précédente.

A titre illustratif, on observe le vote de 322 actes législatifs depuis juillet 2009, alors que pour la même période de première moitié de mandat, 661 actes ont été enregistrés sous la 6ème législature, et une moyenne de 323 rapports a été enregistrée pour les années 2006, 2007 et 2008. En revanche, ceci est compensé dans la législature actuelle par le nombre de procédures non législatives votées en plénière qui a augmenté de 18,47% par rapport à la législature précédente (699 contre 590).

L'étude du nombre d'amendements montre également qu'une plus grande cohésion s'effectue en amont, au sein des commissions parlementaires, ce qui diminue les possibilités et les tentations de déposer des amendements supplémentaires en plénière. Sur la première moitié de la législature, 10798 amendements ont été déposés, contre 23044 sur la même période sous la législature précédente. Les commissions parlementaires voient 52,8% de leurs amendements acceptés en plénière, contre 34,1% pour ceux déposés par les groupes politiques depuis juillet 2009 (47,1% de l'ensemble des amendements déposés sont acceptés). Ceci démontre que les clivages politiques au sein des commissions parlementaires se maintiennent dans l'hémicycle lors du vote final. Il est en effet plus facile de se mettre d'accord en commission, avec un nombre réduit de députés, qui d'autant plus se connaissent et se côtoient régulièrement, que lors des sessions plénières, où les députés se réunissent avant tout selon leur groupe politique. Une plus grande cohésion de la commission parlementaire permet également de rassembler les partis politiques derrière des compromis élaborés entre les commissions et qui sont plus facilement soutenus par l'ensemble du Parlement. De la même manière, un travail mieux coordonné et encadré au sein des commissions a également permis d'accroître le nombre de textes approuvés en première lecture après des négociations directes avec le Conseil et la Commission quand ces institutions ont décidé d'accélérer la décision[13]. En revanche, le nombre d'amendements déposés par 40 députés ou plus demeure marginal avec 140 dépôts et un vote positif de seulement 26,1%.

5. BERTONCINI, Yves & CHOPIN, Thierry, *Politique européenne. Etats, pouvoirs et citoyens de l'Union européenne*, Paris, Presses de Sciences Po/Dalloz, 2010, p. 192

6. TFUE, article 289 § 1, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0047:0200:FR:PDF>

7. BERTONCINI Y. & CHOPIN T., *op.cit.*, tableau 14

8. TIILIKAINEN, Teija, "The empowered European Parliament", *FIIA Briefing Paper*, n°91, 11.2011, p. 3 <http://www.fiaa.fi/en/publication/224/>

9. BERTONCINI Y. & CHOPIN T., *op.cit.*, p. 198

10. BERTONCINI Y. & CHOPIN T., *op.cit.*, p. 196

11. BERTONCINI Y. & CHOPIN T., *op.cit.*, p. 199

12. TFUE, article 314 § 4 et suivants, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:115:0047:0199:FR:PD#page=135>

13. COSTA, Olivier, DEHOUSSE, Renaud & TRAKALOVA, Aneta, *La codécision et les « accords précoces ». Progrès ou détournement de la procédure législative ?*, Notre Europe, *Etudes & Recherches*, n°84, 03.2011, p. 16, http://www.notre-europe.eu/uploads/tx_publication/Etud84-Codécision-fr.pdf

Comparaison de l'activité des 6ème et 7ème législatures

	2009 (juillet à décembre)	2010	2011 (jusqu'à octobre)	total 7ème législature	total 6ème législature
Nombre de propositions de résolutions déposées en séance	219	564	451	1234	2628
Nombre de procédures législatives votées en plénière	70	155	97	322	1469
Nombre de procédures non législatives votées en plénière*	61	342	296	699	1449
Nombre de votes en plénière	995	3836	3109	7940	25467
Nombre d'amendements posés en séance	1658	6914	2226	10798	51761

Source : Parlement européen, mise en forme de la Fondation Robert Schuman

* initiative, résolution, immunité

i. Analyse des groupes politiques : une bipolarisation avec un arbitre centriste [14]

On peut distinguer trois grandes familles de groupes politiques, selon l'activité de leurs membres : ceux qui travaillent sur le fond des dossiers et donnent ainsi au Parlement européen ses grandes orientations ; ceux qui compensent leur taille restreinte par une activité soutenue afin de pouvoir malgré tout influencer sur le processus décisionnel ; et les eurosceptiques, peu enclins à travailler à l'intégration européenne, mais toujours prompts à se montrer véhéments.

Le PPE et le S&D constituent une première famille, de loin majoritaire au sein du Parlement (61% des sièges à eux deux). Leurs membres sont ceux qui écrivent le plus de rapports (en moyenne, 1,6 rapport par député). Ils interviennent également souvent en séance plénière (71,2 et 69,1 interventions en moyenne), mais sont les groupes ayant le moins recours aux propositions de résolution, eurosceptiques mis à part. Le nombre de questions qu'ils posent et d'avis qu'ils émettent est similaire à celui de la deuxième famille.

Cette deuxième famille regroupe les partis qui, sous certaines conditions, peuvent s'allier avec les deux poids lourds du Parlement européen. Ayant moins d'opportunités de rédiger un rapport, ils témoignent cependant d'une activité soutenue dans tous les domaines. Ainsi, les Verts arrivent en 3e position pour le nombre de rapports (1 par député en moyenne), suivis par

ALDE, ECR et GUE (0,8). Ils proposent également beaucoup de résolutions, comparés à leurs collègues : plus de 23 par députés en moyenne. A l'exception notable du groupe GUE (73,6), ce sont aussi eux qui interviennent le moins en plénière, entre 32,8 et 44,2 interventions (alors que la moyenne générale s'établit à 66,9).

Les Libéraux disposent également d'un rôle important car, au centre du spectre politique, ils peuvent être un allié à la fois de la gauche et de la droite. Ainsi, lors de cette législature, les Libéraux sont devenus le groupe politique qui est le plus rarement mis en minorité, avant même le PPE (89,09% de votes gagnants contre 88,49% sur l'ensemble des votes, toutes commissions du Parlement confondues)[15]. La cohésion au sein des Libéraux est pourtant plus faible, avec des clivages internes entre les Allemands, qui défendent le libéralisme économique, et les Français, davantage en faveur d'un libéralisme qui comporte tout de même une certaine dose de régulation[16]. Le groupe des Verts a la plus grande cohésion (0,95 comme taux de cohésion), juste avant le PPE (0,93) et le S&D (0,93)[17], et il constitue de moins en moins un groupe d'opposition, votant avec la majorité dans 68,16% des cas, au lieu de 60,2% lors de la législature précédente[18]. Cette tendance s'est renforcée lors de l'été 2011, où les Verts ont rejoint le vote de la majorité dans environ 75% des cas[19].

Enfin, ELD et les non-inscrits (8% des sièges réunis) se retrouvent dans la dernière famille, celle des eurosceptiques. Leur travail de fond est limité (respectivement 0,3 et 0,5 rapport par député en moyenne).

14. Cette étude repose sur l'observation du travail parlementaire et législatif de 7 commissions parlementaires stratégiques. Elle est par nature exhaustive et se concentre sur les commissions parlementaires les plus significatives au cours de la première moitié du mandat.

Il convient ici de rappeler que l'activité la plus significative, la plus forte, est de loin l'obtention et la rédaction d'un rapport.

15. http://www.votewatch.eu/cx_epg_coalitions.php?vers=2

16. VoteWatch, « Voting in the 2009-2014 European Parliament : who holds the power ? », 07.2011, http://www.votewatch.eu/blog/wp-content/uploads/2011/07/votewatch_report-july-2011-who-holds-the-power.pdf

17. http://www.votewatch.eu/cx_european_party_groups.php

18. http://www.votewatch.eu/cx_epg_coalitions.php

19. Votewatch Report Juillet 2011, p. 4

Ils émettent moins d'avis que leurs collègues, 0,5 pour ELD en moyenne et 0,2 pour les non-inscrits. En revanche, ceux sont les orateurs les plus actifs en session plénière (respectivement, 138,5 et 128,5 interventions par député en moyenne), loin devant tous les autres groupes. De la même manière, ELD et non-inscrits arrivent en tête pour les questions adressées à la Com-

mission ou au Conseil, le groupe ELD culminant à 168,8 questions posées en moyenne, et les non-inscrits à 70,1. En effet, leur manque de connections politiques et donc leur difficulté à construire des alliances fait que ces partis recourent davantage aux questions orales et écrites, plus faciles à mettre en œuvre et à obtenir que des rapports.

Moyennes de l'activité parlementaire d'un député selon son groupe politique

Groupe politique	Questions posées	Proposition de résolution	Rapports	Avis	Interventions en plénière	Déclarations écrites
Groupe Alliance des démocrates et des libéraux pour l'Europe	47,7	26,6	0,8	1,1	44,2	1,2
Groupe confédéral de la Gauche unitaire européenne/Gauche verte nordique	66,8	24,4	0,8	0,6	73,6	0,5
Groupe de l'Alliance Progressiste des Socialistes et Démocrates au Parlement européen	29,2	10,1	1,6	1,1	66,9	1,1
Groupe des Conservateurs et Réformistes européens	43,9	29,1	0,8	0,7	40,8	0,5
Groupe des Verts/Alliance libre européenne	26,8	23,2	1,0	1,0	32,8	0,9
Groupe du Parti Populaire Européen (Démocrates-Chrétiens)	37,9	16,4	1,6	0,9	71,3	0,7
Groupe Europe libertés démocratie	168,8	16,9	0,3	0,5	138,5	0,7
Non-inscrits	70,1	5,6	0,5	0,2	128,5	1,4

Calculs de la Fondation Robert Schuman des « activités parlementaires »* des députés européens au sein des commissions parlementaires Affaires étrangères (AFET), Budgets (BUDG), Affaires économiques et monétaires (ECON), Environnement, santé publique et sécurité alimentaire (ENVI), Commerce international (INTA), Transports et tourisme (TRAN) et Industrie, recherche et énergie (ITRE), selon les données du Parlement européen, <http://www.europarl.europa.eu>, du 15 novembre 2011.

* Le Parlement européen distingue entre "questions posées" au Conseil ou à la Commission, "propositions de résolution", "rapports", "avis", "interventions en séance plénière" et "déclarations écrites". Les questions et propositions peuvent être individuelles ou communes, au nom d'une commission parlementaire ou d'un groupe politique. Les interventions en plénières peuvent être orales, écrites, représentant un groupe politique ou à titre individuel. Les déclarations peuvent être communes ou individuelles. Les rapports et avis sont attribués à un seul député.

ii. Analyse des délégations nationales : aucune suprématie flagrante [20]

L'analyse par délégation, contrairement à l'analyse par groupe, ne permet pas aisément de dégager de grandes familles de pays selon l'activité de leurs députés ; il semblerait plutôt que chaque type d'activité entraîne une reconfiguration de la répartition des pays, ce qui montre qu'il n'y a pas réellement de blocs de pays travaillant en étroite collaboration.

En ce qui concerne les rapports, les députés des « petits » pays en ont peu en moyenne. Les députés de Chypre, d'Estonie, d'Irlande, et de Lettonie n'en ont aucun dans les commissions étudiées, et ceux du Luxembourg 0,25, en moyenne. Malte, avec deux rapports en moyenne, est une exception. Le leader est le Portugal (3,2), devant l'Italie (2,44). Plus généralement, on constate que les délégations des pays les plus grands et des pays les plus soumis à la crise se situent dans le haut de la moyenne. Pour les interventions en plénière, les Allemands sont en dernière position avec 28,34 interventions par député. Les députés portugais sont très actifs avec 306,3 interventions. Comme pour les rapports, les députés des petits pays ont émis peu d'avis. Aucun avis n'est enregistré pour Chypre, l'Irlande, et l'Estonie et la moyenne de la Lituanie est de 0,29, à l'opposé des Danois qui sont particulièrement actifs, avec 2,17 avis en moyenne. Les députés des nouveaux

Etats membres ont posé le moins de questions : Lettonie (6), Slovaquie (8,9), République tchèque (9,5), Estonie (9,5) et Hongrie (9,5). Les plus actifs étaient les députés des pays les plus durement touchés par la crise, à savoir l'Irlande (168,3), la Grèce (161,7), l'Italie (89,8), le Portugal (63,5) et l'Espagne (57,4), ainsi que ceux de deux pays traditionnellement eurosceptiques et ayant une forte tradition parlementaire, le Royaume-Uni (62,6) et le Danemark (61,5). France et Allemagne se situent dans la moitié inférieure. Pour finir, au niveau des déclarations écrites, certains Danois sont très actifs, loin devant les autres, avec plus de 6 déclarations en moyenne, alors que la moyenne est de 0,9.

Les quelques tendances générales qui s'en dégagent sont les suivantes : les grands pays n'exercent a priori pas de mainmise notable sur les activités législatives, mais sont dans la moyenne haute en nombre de rapports ; les députés des pays les plus touchés par la crise, ainsi que le Danemark, se montrent relativement actifs, alors que les représentants des petits Etats et des nouveaux Etats de l'Union européenne se montrent relativement discrets, n'étant pas encore tout à fait habitués aux us et coutumes du Parlement. On peut en déduire, en creux, que ce sont les Etats de taille moyenne et plutôt anciens qui jouent le rôle le plus important, proportionnellement à la dimension de leur délégation.

Moyennes de l'activité parlementaire d'un député selon sa délégation nationale

Pays	Questions posées	Proposition de résolution	Rapports	Avis	Interventions en plénière	Déclarations écrites
Allemagne	20,6	15	1,9	1,4	28,3	0,5
Autriche	66,3	18,9	1	0,8	137,9	1,8
Belgique	39,9	16,2	0,6	0,5	50,3	0,6
Bulgarie	19	13,1	0,7	1,4	30,8	0,7
Chypre	36,3	27,3	0	0	30	0,3
Danemark	61,5	3,2	1	2,2	37,3	6,2
Espagne	57,4	23,6	1,6	0,7	45,7	0,5
Estonie	9,5	66,8	0	0	69,5	0,5

20. Cette étude repose sur l'observation du travail parlementaire et législatif de sept commissions parlementaires stratégiques. Elle est par nature exhaustive et se concentre sur les commissions parlementaires les plus significatives au cours de la première moitié du mandat. Il convient ici de rappeler que l'activité la plus significative, la plus forte, est de loin l'obtention et la rédaction d'un rapport.

Moyennes de l'activité parlementaire d'un député selon sa délégation nationale (suite)

Pays	Questions posées	Proposition de résolution	Rapports	Avis	Interventions en plénière	Déclarations écrites
Finlande	28,6	10,2	1	1,8	53,4	1,6
France	20,6	19	0,9	1,1	61,7	0,5
Grèce	161,7	12,3	0,9	0,7	66,3	0,7
Hongrie	9,5	3,5	2,2	0,7	34,3	1
Irlande	168,3	1	0	0	62,5	0,3
Italie	89,8	18,1	2,4	1	74,5	1,2
Lettonie	6	9,6	0	1,2	92,8	1
Lituanie	38,7	24,3	0,4	0,3	228,9	1,4
Luxembourg	15,5	3,3	0,3	0,8	36,3	0,5
Malte	12	0	2	2	39	0
Pays-Bas	38,4	18	0,7	0,3	45,8	0,5
Pologne	21,8	35	1	0,8	46,4	1
Portugal	63,5	20,3	3,2	0,9	306,3	1,3
Rép. tchèque	9,5	4,6	0,7	0,9	52,5	0,3
Roumanie	28,4	24,1	1,3	0,9	97,2	1,7
Royaume-Uni	62,6	19,3	1,1	0,6	57,5	0,7
Slovaquie	8,9	10,7	1	0,6	59,7	0,3
Suède	15	6,1	0,7	0,7	55,6	0,4

Calculs de la Fondation Robert Schuman des « activités parlementaires »* des députés européens au sein des commissions parlementaires Affaires étrangères (AFET), Budgets (BUDG), Affaires économiques et monétaires (ECON), Environnement, santé publique et sécurité alimentaire (ENVI), Commerce international (INTA), Transports et tourisme (TRAN) et Industrie, recherche et énergie (ITRE), selon les données du Parlement européen, <http://www.europarl.europa.eu>, du 15 novembre 2011.

* Le Parlement européen distingue entre "questions posées" au Conseil ou à la Commission, "propositions de résolution", "rapports", "avis", "interventions en séance plénière" et "déclarations écrites". Les questions et propositions peuvent être individuelles ou communes, au nom d'une commission parlementaire ou d'un groupe politique. Les interventions en plénières peuvent être orales écrites, représentant un groupe politique ou étant à titre individuel. Les déclarations peuvent être communes ou individuelles. Les rapports et avis sont attribués à un seul député.

b. Des députés conscients de leur rôle, actifs et responsables

Le taux de présence des députés a augmenté lors de cette législature, ce qui est une tendance constante depuis l'élection au suffrage universel des membres du Parlement européen en 1979. Sans surprise, cette présence reste la plus faible pour les partis euroscep-

tiques et les non-inscrits[21]. Cela confirme la thèse de la responsabilisation de la majorité des membres du Parlement qui, lors de chaque révision des traités, a vu accroître ses compétences dans un souci de légitimité démocratique directe.

Malheureusement, le scandale de corruption touchant quelques députés qui a éclaté en mars 2011[22] a par-

21. http://www.votewatch.eu/cx_epg_attendance.php

22. <http://www.lefigaro.fr/international/2011/03/22/01003-20110322ARTFIG00778-le-parlement-europeen-terni-par-une-affaire-de-corruption.php>

tiellement décrédibilisé la responsabilité et la légitimité de cette institution aux yeux de beaucoup de citoyens européens. Les députés y ont réagi fin 2011 par un nouveau code de conduite encadrant leurs droits et obligations, qui fait suite à un groupe de travail ad hoc placé sous l'autorité directe du Président du Parlement européen[23].

c. La promotion du Parlement dans ses relations avec les autres institutions

Dans le triangle institutionnel, le Traité de Lisbonne a permis un renforcement du Parlement face au Conseil. En effet, il peut désormais négocier directement avec le Conseil, par exemple à propos du Service européen d'action extérieure. Il n'hésite pas à utiliser ses compétences budgétaires comme levier pour avoir son mot à dire sur le contenu des politiques. Le Parlement est une institution consciente de sa légitimité et de ses pouvoirs, et donc capable de faire valoir son point de vue. Par exemple, son opposition répétée à l'accord Swift[24], qui prévoit de donner aux autorités américaines un accès aux données bancaires des citoyens européens dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, mais qui soulève des réserves quant au respect de la confidentialité, a contraint à une renégociation de celui-ci ; dans le même ordre d'idées, l'augmentation des engagements pour le budget européen pour 2012[25] est le résultat d'un difficile travail de conciliation avec le Conseil, au cours duquel le Parlement a défendu sa vision.

Par ailleurs, ce renforcement du Parlement s'est également fait au détriment de la Commission. En effet, le Parlement assure désormais lui aussi le rôle de moteur d'intégration et de défenseur de la méthode communautaire, invitant de plus en plus la Commission à agir et à se montrer plus ambitieuse. Pour autant, Parlement et Commission n'en partagent pas moins des intérêts communs, notamment face au Conseil. Ils cherchent tous deux à combattre l'intergouvernementalisme, accru en temps de crise, une période certainement plus favorable à l'action (inter)gouvernementale qu'à l'action parlementaire et communautaire. Les membres du Parlement européen se plaignent ainsi régulièrement du manque de leadership de la Commission et l'encouragent à se positionner plus clairement.

III. UNE PRIORITÉ : RÉPONDRE AUX CRISES ET AUX ABUS

L'année électorale 2009 a été marquée par les suites de la crise des *subprimes* américaines de 2007 et sa propagation à l'Union européenne avec une concentration sur la situation irlandaise, puis sa contagion à la Grèce et au Portugal avant de déstabiliser l'ensemble de la zone euro à partir de 2010.

Dans ce contexte, les réponses européennes apportées aux crises financières et budgétaires ont mobilisé l'attention des députés et de la Commission européenne dans son rôle de force de proposition. La consolidation de l'espace unique a permis l'éclosion de réflexions puis de législations concernant le citoyen telles que l'espace Schengen, le droit des passagers aériens ou le droit des consommateurs.

Par ailleurs, la législature précédente avait été marquée par des débats importants sur la continuation de la libéralisation des marchés (aériens, postaux, ferroviaires, télécommunications, etc.) et qui n'ont pas demandé le même apport législatif sur les deux dernières années. Ces deux paramètres associés ont amené les députés à traiter des dossiers plus techniques et structurels, tels que le « six pack » concernant la gouvernance économique. Les actes non législatifs, non étudiés ici, ont également été influencés par l'actualité, comme par exemple les révoltes dans les pays arabes, le climat ou la situation des droits de l'Homme dans de nombreux pays, qui ont fait l'objet d'une attention particulière.

a. Réguler le secteur financier

L'Union européenne a cherché à prévenir les crises futures en instaurant de nouvelles autorités ainsi que des mesures destinées à résoudre les déséquilibres macroéconomiques dans le but de surveiller les marchés et les États[26]. Dans ce cadre, certaines commissions parlementaires, et notamment celle en charge des affaires économiques et monétaires, se sont concentrées sur les mesures à adopter. Les votes les plus significatifs se sont tenus en septembre 2010 avec les dispositions approuvées par les parlementaires qui ont

23. <http://www.europarl.europa.eu/fr/pressroom/content/20111114IPR31468/html/L%27adoption-du-nouveau-code-de-conduite-pour-les-eurod%C3%A9put%C3%A9s>

24. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+IM-PRESS+20100209IPR68674+0+DOC+XML+V0//FR>

25. <http://www.europarl.europa.eu/news/fr/headlines/content/20110429FCS18370/html/La-bataille-du-budget-de-long-terme-de-l'UE>

26. PAOLO, Sebastian, « L'Europe et la crise économique mondiale expliquée en 10 fiches », Fondation Robert Schuman, avril 2011

instauré trois autorités européennes de surveillance (AES) et un Comité européen du risque systémique (CERS). On peut également citer les travaux de la commission spéciale sur la crise financière, économique et sociale (CRIS)[27] et, en particulier, la résolution présentée par Anni Podimata (S&D, Grèce)[28] sur les instruments financiers innovants et le rapport de la commission spéciale concernant les défis futurs et les besoins budgétaires.

De même, le paquet législatif communément appelé « six pack », rassemble 6 textes législatifs entrés en vigueur en décembre 2011[29]. Son objectif est de renforcer la gouvernance économique via le Pacte de Stabilité et de Croissance. Ceci est complété par des indicateurs d'alerte destinés à mieux anticiper les crises. Si la volonté de légiférer était forte au sein du Parlement, l'étendue des mesures proposées a été âprement discutée. Le 21 juin dernier, veille du débat en plénière, les députés de la commission ECON estimaient que les propositions de compromis faites par le Conseil étaient "insuffisantes". Sur ce dossier, emblématique de l'activité du Parlement sous cette première partie de législature, le rapport de force entre institutions a été significatif. Les parlementaires ont obtenu du Conseil qu'il soit associé au Semestre européen sur la gouvernance économique (un mécanisme de coordination qui évalue les politiques économiques et notamment budgétaires nationales avant leur adoption et leur impact à l'échelle européenne) et l'institutionnalisation du "dialogue économique" entre les institutions. Il en va de même sur les clivages politiques qui ont été constants. Le « six pack » a été adopté d'une courte majorité puisque les groupes Verts, S&D et GUE se sont abstenus ou ont voté contre certains points. En outre, le rapport sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques d'Elisa Ferreira (S&D, Portugal)[30], seule socialiste parmi les six rapporteurs, a été largement soutenu alors que le rapport Haglund (ALDE, Finlande)[31] qui représente une partie de la mise en œuvre du rapport Ferreira, n'a pas été poussé par la délégation S&D. Ce dossier souligne le travail soutenu des parlementaires puisque la proposition de la Commission européenne a été présentée en septembre 2010, et que l'accord définitif a eu lieu le 28 septembre 2011 après une âpre bataille politique significative avec le Conseil entre mars et septembre. Le temps législatif est souvent bien plus lent.

Les députés ont également apporté des réponses aux situations mises en lumière par la crise financière et le comportement des institutions bancaires. A ce titre, le Parlement européen s'est positionné sur le plafond des bonus accordés aux traders lors du vote sur la

proposition de la Commission européenne relative aux exigences de fonds propres pour le portefeuille de négociation, les revalorisations, et la surveillance prudentielle des rémunérations[32].

b. Protéger le citoyen, qui est...

... un consommateur averti

Lors de la 6^{ème} législature, différentes directives sectorielles avaient été adoptées, qui légiferaient sur le contenu de produits ou les normes (environnementales notamment). Cette tendance s'est poursuivie ces derniers mois avec la volonté du législateur de renforcer la connaissance sur les produits et d'apporter toute donnée susceptible d'améliorer la connaissance des acheteurs ex ante. Dans cette perspective, les règles d'étiquetage (produits alimentaires ou labels sur les pneumatiques) ont montré la dimension prescriptive du travail européen. Sur ces dossiers, la proposition de la Commission a pu être aménagée de façon plus souple que ce que cette dernière proposait, ce qui a causé des « regrets » de la part de la Commission européenne sur les produits alimentaires notamment. Ceci rappelle la présence des représentants de l'industrie et des entreprises qui ont pu amoindrir la proposition initiale.

La première partie de la législature actuelle a été marquée par des dossiers plus transversaux, qui concernent plusieurs secteurs. La volonté affichée européenne était de renforcer le droit des consommateurs, leur possibilité de recours, ainsi que les informations apportées à l'acheteur. En ce sens, le Parlement européen a montré qu'il prenait en compte son rôle de représentant des citoyens. Cette approche est liée au développement du marché unique, clé de voûte de la construction communautaire, qui n'est pas encore achevé mais qui a connu de belles avancées au cours de cette législature avec notamment le rapport d'Andreas Schwab (PPE, Allemagne) sur les droits des consommateurs en général et les achats en ligne en particulier.

Par ailleurs, indépendamment de son contenu, la gestion de ce thème par les députés illustre l'importance de la personnalisation du dossier par des députés européens ayant une connaissance structurelle du Parlement (plusieurs mandats de député européen), une connaissance des langues étrangères qui permet une certaine souplesse dans les négociations, ainsi qu'un sens politique affirmé sur un dossier qui mettait en

27. Selon le site du Parlement européen, « La commission CRIS a été créée en 2009 afin d'analyser et d'évaluer l'ampleur de la crise financière, l'impact économique et social sur l'Union européenne et ses États membres, ainsi que pour proposer des mesures appropriées pour rétablir à long terme la santé et la stabilité des marchés financiers en vue de soutenir la croissance durable et l'emploi. La commission évaluera également la mise en œuvre, à ce stade, de la législation dans tous les domaines concernés par la coordination des actions menées par les États membres. »

28. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2011-0080&language=FR&ring=A7-2011-0036>

29. Les six rapporteurs sont : Diogo Feio (PPE, Portugal), Elisa Ferreira (S&D, Portugal), Vicky Ford (ECR, Royaume-Uni), Sylvie Goulard (ALDE, France), Carl Haglund (ALDE, Finlande) et Corien Wortmann-Kool (PPE, Pays-Bas)

30. 2010/0281 (COD)

31. 2010/0279 (COD) www.europarl.europa.eu/news/fr/headlines/content/20110429FCS18371/2/html/Le-Parlement-prend-position-avant-le-Conseil-europeen

32. 2009/0099 (COD)

lumière les différences de bases juridiques nationales (*common law* au Royaume-Uni par exemple) et dont la proposition initiale de la Commission a été fortement remaniée par le rapporteur. En d'autres termes, certains députés européens sont désormais reconnus comme de véritables spécialistes de certains sujets et sont désormais incontournables quand des propositions d'actes législatifs concernent leurs domaines de prédilection. De plus, les commissions parlementaires se sont montrées unies et ont souvent soutenu leur rapporteur lors des votes d'importance ou des négociations avec la Commission ou le Conseil. Cet exemple illustre également la mise en œuvre des opportunités apportées par le Traité de Lisbonne puisque le 26 janvier 2010 s'est tenue une réunion en visioconférence entre la commission Marché intérieur et protection des consommateurs (IMCO) et la commission compétente de l'Assemblée nationale française, ce qui a été la première réunion conjointe d'une commission du Parlement européen et d'une commission d'une assemblée parlementaire d'un Etat membre[33].

Les consommateurs ont également vu leurs droits renforcés avec la proposition sur l'étiquetage sur les produits alimentaires votée en juillet 2011[34] (qui doit encore être votée par le Conseil), ou l'étiquetage des textiles adopté en mai 2011.

... un patient soutenu

La santé a également fait l'objet de nouvelles réglementations avec la mise en place d'une directive de mai 2010, qui diminuera le délai d'attente pour les greffes d'organes. La surveillance du marché des médicaments a été renforcée par la directive sur la pharmacovigilance approuvée le 22 septembre 2010[34].

Une nouvelle législation sur les médicaments falsifiés a été promue en février 2011, et la consolidation du marché intérieur et la libre circulation sont renforcées avec la possibilité de se faire rembourser les frais médicaux engagés dans un autre Etat membre.

... un voyageur protégé

La libre circulation des personnes et la concrétisation du marché intérieur passe par un renforcement des règles sur les transports terrestre, maritime et aérien. Pour les passagers voyageant en bus, en bateau ou en avion, leurs droits ont été améliorés en cas d'annulation ou de retard significatifs. Les nombreuses catastrophes aériennes ont également alerté les autorités

européennes et les députés ont voté en septembre 2010 le rapport renforçant les enquêtes sur ces accidents et les moyens de prévention.

Enfin, le Parlement a approuvé des mesures de taxation supplémentaires pour les transporteurs routiers en imposant davantage la pollution atmosphérique et sonore (principe plus connue sous le nom de pollueur payeur). Les camions de plus de 3,5 tonnes notamment ont été ciblés par les députés lors de leurs trajets sur les réseaux transeuropéens et les autoroutes. Si le consommateur européen se voit davantage protégé au cours de cette législature, il est également responsabilisé puisque, à partir de 2013, les infractions routières seront transmises entre Etat membres transfrontaliers, selon la proposition du rapporteur approuvée le 25 octobre 2011[36].

CONCLUSION : UN PARLEMENT DE CENTRE-DROIT, PRO-EUROPEEN, PROACTIF

A mi-mandat, on constate que le vote des citoyens aux élections européennes de 2009 a porté au pouvoir des députés votant en faveur de politiques qui peuvent être considérées de centre-droit. On peut suggérer que le centre-droit domine, car les Libéraux, les Socialistes & Démocrates ainsi que les Verts rejoignent souvent la majorité. Toutefois, si le consensus est la règle d'or au Parlement européen, les clivages politiques ressurgissent parfois avec force, à l'image du rapport de Anni Podimata (S&D, Grèce) concernant la taxe sur les transactions financières, qui a su regrouper une majorité de centre-gauche, mettant en minorité la droite[37]. Plus généralement, on constate que les travaux en commission sont davantage consensuels, sans doute du fait des liens personnels qui peuvent se tisser entre les députés dans cet espace restreint, alors que lors des sessions plénières, c'est la logique de groupes – et de l'opposition entre eux – qui prévaut. Les voix eurosceptiques en revanche se font peu entendre dans l'hémicycle. Ces députés sont en minorité, et la sortie des députés britanniques et tchèques du groupe PPE a même affaibli leur position, en renforçant la tendance europhile du PPE.

Cette volonté de consensus général, également liée à l'importance croissante des accords de première lecture, est beaucoup plus répandue pour cette législature que pour la précédente. On peut constater une solidarité institutionnelle au sein du Parlement européen, afin de porter une position forte, unie et pro-européenne face au Conseil, notamment dans le cadre de la procédure législative ordinaire. Cela ne signifie pas pour autant qu'il n'y a pas de débats ni de clivages

33. <http://www.assemblee-nationale.fr/13/europe/rap-info/i3151.asp>

34. Règlement (UE) n° 1169/2011

35. 2010/84/UE <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2010-0332+0+DOC+XML+V0//FR>

36. 2011/82/UE

37. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+IM-PRESS+20110131STO12855+0+DOC+XML+V0//FR&language=FR>

politiques. Au contraire, car le vote suit le plus souvent une ligne plus partisane que nationale, et cette tendance s'est renforcée lors de cette législature[38]. Cela confirme la thèse d'une politisation graduelle du Parlement soutenue, entre autres, par Simon Hix et Thierry Chopin[39]. Néanmoins, en fin de compte, le Parlement doit s'assurer d'une large majorité pour peser dans les négociations qui l'opposent au Conseil, notamment dans le cadre de la codécision. Il apparaît clairement qu'une conséquence directe en est la volonté de se positionner comme un acteur stable et uni au sein du triangle institutionnel que forment le Conseil, la Commission et le Parlement. Du fait de ses compétences accrues, le Parlement doit aussi prendre des positions plus réalistes, qui permettent des compromis interinstitutionnels et une mise en œuvre adéquate de la législation, notamment lorsque qu'une réponse institutionnelle urgente est souhaitée.

En effet, les parlementaires ont fait face à une actualité mouvementée ; la crise économique, financière et monétaire mondiale a eu de fortes répercussions en Europe ; le voisinage méditerranéen a été bouleversé par le Printemps arabe ; les préoccupations environnementales et climatiques se font de plus en plus pressantes. Les membres du Parlement ont abordé tous ces thèmes, à la mesure de leurs moyens, adoptant quand ils le pouvaient des actes législatifs, contraignants, et multipliant les déclarations quand ils n'avaient d'autre moyen juridique d'intervenir.

Pour la seconde moitié de leur mandat, les membres du Parlement européen devront aborder des dossiers épineux et hautement politisés. Entre autres, la réforme de la Politique agricole commune, de la politique de cohésion et de la Politique commune de pêche ; et les négociations sur les perspectives financières pour les années à venir promettent d'être difficiles. Le Parlement pourrait également se pencher sur le cadre régissant les accords pré-coces avec le Conseil qui, malgré différentes mesures, semblent encore manquer de transparence en laissant de côté certains députés, ou ne permettant pas aux Commissions concernées de bien utiliser cet outil par faute de moyens[40]. Il sera enfin intéressant d'étudier quels seront les rapports de force si Martin Schulz (S&D, Allemagne) est élu président, et quels seront ses rapports avec un Conseil où siègent, pour l'instant en tout cas, une majorité de gouvernements de centre-droit.

Auteurs : Charles de Marcilly

Responsable de la Fondation Robert Schuman à Bruxelles

Pierre Thibaudat

Chargé de mission à la Fondation Robert Schuman à Bruxelles

Jan Wilker

Ancien Etudiant au Collège d'Europe, Etudiant à l'Ecole Nationale d'Administration

38. Calculs de la Fondation Robert Schuman sur base de données de VoteWatch.eu

39. http://www.sieps.se/sites/default/files/561-2009_8epa.pdf ; http://www.robert-schuman.eu/question_europe.php?num=qe-189

40. COSTA O., DEHOUSSE R. & TRAKALOVA A., *op. cit.*, pp. 33-39

DERNIÈRES PUBLICATIONS DE LA FONDATION

Où va l'Espagne ? Réflexions sur la victoire électorale du Parti Populaire.

Question d'Europe n°223 – 19/12/2011 – Angel J. Sánchez Navarro

La Croatie à l'heure du choix

Observatoire des Élections en Europe – 22/01/2012 – Corinne Deloy

Retrouvez l'ensemble de nos publications sur notre site :

www.robert-schuman.eu

Directeur de la publication : Pascale JOANNIN

LA FONDATION ROBERT SCHUMAN, créée en 1991 et reconnue d'utilité publique, est le principal centre de recherches français sur l'Europe. Elle développe des études sur l'Union européenne et ses politiques et en promeut le contenu en France, en Europe et à l'étranger. Elle provoque, enrichit et stimule le débat européen par ses recherches, ses publications et l'organisation de conférences. La Fondation est présidée par M. Jean-Dominique GIULIANI.

ANNEXE

Nouveaux membres du Parlement européen [41]

Modification du protocole 36 du TFUE.

Le processus de ratification s'est terminé lorsque la Belgique l'a appliqué fin novembre 2011. Un article du protocole prévoit qu'à la suite de la ratification par le dernier Etat Membre (la Belgique), le protocole entre en vigueur le premier jour du mois suivant, le 1er décembre 2011 en l'occurrence.

Député(e)	Pays	Parti	Circonscription d'élection	Groupe
Amelia Andersdotter	Suède	Piratpartiet	Suède	Verts
Jens Nilsson	Suède	SAP (sociaux-démocrates)	Suède	S&D
Anthea McIntyre	Royaume-Uni	Conservative Parti	West-Midlands	ECR
Ewald Stadler	Autriche	BZÖ (nationalistes)	Autriche	NI
Josef Weidenholzer	Autriche	SPö	Autriche	S&D
Gino Trematerra	Italie	UDC (chrétiens-démocrates)	Sud	PPE
Karlis Sadurskis	Lettonie	Unity (ex: New Era, centre-droit)	Lettonie	PPE
Joseph Cuschieri	Malte	Labour	Malte	S&D
Arkadiusz Bratkowski (?)	Pologne	PSL (conservateurs)	Pologne	PPE
Swetosław Malinow	Bulgarie	Blue Coalition	Bulgarie	PPE
Zofija Mazej-Kukovic	Slovénie	SDS (centre-droit)	Slovénie	PPE
Yves Cochet	France	EELV	Assemblée nationale	Verts
Jean Roatta	France	UMP	Assemblée nationale	PPE
Dolores García-Hierro	Espagne	PSOE	Espagne	S&D
Vicente Garcés	Espagne	PSOE	Espagne	S&D
Eva Ortiz	Espagne	PP	Espagne	PPE
Salvador Sedo	Espagne	UDC (nationalistes catalans chrétiens-démocrates)	Espagne	PPE
Daniël van der Stoep	Pays-Bas	PVV	Pays-Bas	NI

41. <http://www.europarl.europa.eu/news/fr/pressroom/content/20100223BKG69359/html/Parlement-le-processus-de-ratification-de-18-d%C3%A9put%C3%A9s-suppl%C3%A9mentaires-prend-fin>