

Question d'Europe
n°308
07 avril 2014

Bilan et enseignements de la 7e législature du Parlement européen, 2009-2014

Charles DE MARCILLY

Résumé :

Comptant parmi les plus importantes assemblées démocratiques du monde, le Parlement européen est actuellement composé de 766 [1] députés représentant plus de 505 millions [2] de personnes réparties au sein de 28 Etats membres. Depuis 1979, le Parlement européen est le seul organe de l'Union européenne à être élu directement par les citoyens. Il est également la seule institution dont les pouvoirs se sont étendus de manière continue au fil des traités, notamment depuis le Traité de Lisbonne. Du 22 au 25 mai 2014, les citoyens sont appelés à désigner 751 députés qui les représenteront jusqu'en 2019.

1. Les députés seront au nombre de 751 en application des dispositions du Traité de Lisbonne

2. Eurostat, 2013 <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&language=fr&pcode=tps00001&tableSelection=1&footnotes=yes&labeling=labels&plugin=1>

3. Question d'Europe n° 224, Bilan à mi-mandat de la 7ème législature du Parlement européen, Charles de Marcilly, Pierre Thibaudat, Jan Wilker

4. Sur ce sujet, le lecteur peut se référer à la Question d'Europe n° 224 du 9 janvier 2012, et aux dix fiches explicatives « Comprendre le Traité de Lisbonne » publiées par la Fondation Robert Schuman

5. L'accord commercial anti-contrefaçon (Acta) est un traité négocié par l'Union européenne et dix États tiers qui a été rejeté par le Parlement européen le 4 juillet 2012

6. Lors des "trilogues", le Parlement donne souvent au député, dénommé "rapporteur", le rôle de négociateur avec les Etats. Il est épaulé par les députés des autres groupes politiques qui ont aussi travaillé à l'élaboration de la position de l'institution (les rapporteurs fictifs). Ils sont souvent accompagnés de leurs assistants. Source : Contexte, Jean-Sébastien Lefebvre, 10 février 2014

7. Résolution du Parlement européen du 13 mars 2014 sur la mise en œuvre du traité de Lisbonne en ce qui concerne le Parlement européen (2013/2130(INI))

8. Article 30 du règlement du Parlement européen

Cette question d'Europe met à jour les données publiées dans le bilan à mi-mandat de la 7e législature du Parlement européen [3]. Les rapports de force entre groupes politiques, l'analyse quantitative de l'action parlementaire et l'activité par délégations nationales sont étudiées dans une première partie avant de rappeler dans une seconde les dossiers importants qui ont marqué cette mandature.

I/ UNE INSTITUTION DEVENUE MAJEURE

« Cette fois-ci, c'est différent » annonce le slogan du Parlement européen pour les élections de mai 2014. La législature 2009-2014 a pourtant déjà apporté de nombreux changements. Cette législature est la première « post-Lisbonne » avec l'extension des pouvoirs attribués aux députés en matière normative, budgétaire et de contrôle [4].

Politiquement, les députés européens ont fait entendre leur voix, y compris sur des sujets où leurs prérogatives sont limitées comme l'accord commercial anti-contrefaçon Acta [5], les écoutes de la NSA, ou le traité transatlantique de libre échange. Sur ces dossiers, les députés ont pleinement assumé leur rôle de représentants directement élus par les citoyens.

Les procédures de décision communautaire ont évolué. Ces dernières années le rôle des députés s'est renforcé dans l'élaboration des lois européennes et notamment dans la recherche de compromis avec la Commission et le Conseil. Que ce soit lors des négociations en trilogues [6] ou avec des accords dès la première lecture,

le rôle des députés européens est prépondérant dans la recherche d'un compromis final.

La présence de députés européens parmi les candidats à la succession de José Manuel Barroso à la tête de la Commission européenne est également un signe de sa montée en puissance. 4 candidats parmi les 6 personnalités présentées par les partis politiques européens à la tête de la Commission européenne sont députés européens. L'appel [7] des eurodéputés pour que le plus grand nombre possible de futurs commissaires soit choisi parmi les députés européens élus en mai 2014 renforce l'impression que « cette fois-ci c'est différent », du moins sous l'angle de la pression politique.

A/ L'importance des groupes politiques et des délégations

a. Les groupes politiques : moteurs du travail parlementaire

Les députés européens sont répartis par groupes politiques au sein de l'institution : en 2009, 7 groupes politiques et les non-inscrits. Le Parti Populaire Européen (PPE) regroupe 275 députés, l'alliance progressiste des socialistes et des démocrates (S&D) 194, l'alliance des démocrates et des libéraux pour l'Europe (ADLE) 85, les conservateurs et réformateurs européens (CRE) 58, les verts/alliance libre européenne (Verts/ALE) 56, la Gauche unitaire européenne/Gauche verte nordique (GUE/NGL) 35, le groupe Europe de la Liberté et de la Démocratie (ELD) 32. Il y a 31 non-inscrits (NI). Pour composer un groupe politique, il faut 25 députés, élus dans au moins un quart des Etats membres de l'Union [8]. Il n'est pas possible d'adhérer à plusieurs groupes politiques. Avoir

02

9. *Votewatch.eu : European political groups cohesion rates on all policy areas (14.07.2009-13.03.2014)*

10. *Idem*

un groupe assure l'obtention d'un budget dédié, d'un secrétariat, de pouvoir faire appel aux services du Parlement européen comme la traduction, de peser pour l'obtention des rapports et lors de la conférence des présidents qui détermine, entre autres, l'agenda. La création de nouveaux groupes sera l'un des enjeux du scrutin de mai 2014 et notamment des partis populistes s'ils devaient obtenir un nombre de sièges suffisant.

La cohésion au sein des groupes politiques est un vecteur important d'influence lors des négociations entre groupes. Les députés de certains partis suivent de façon

quasi unanime les positions prises par leurs groupes. C'est le cas des verts (94.61%), du S&D (91.56%), et du PPE (92.50%) sur l'ensemble des votes de la législature toutes commissions parlementaires confondues [9]. En revanche, cette cohésion est plus faible chez les conservateurs (86.73%) et les libéraux (88.25%). Pour ces derniers, cela reflète les clivages internes entre Français et Allemands notamment. Enfin, d'autres partis tel que les groupes GUE (69.62%) et ELD (46.16%) ont de réelles difficultés à adopter cette discipline ce qui les exclut en partie des négociations de compromis [10].

Moyenne de l'activité parlementaire d'un député selon son groupe politique (moyennes calculées sur un nombre de commissions sélectionnées)

Groupe politique	Questions posées	Propositions de résolution	Rapports réels	Rapports fictifs	Avis réels	Avis fictifs	Intervention	Déclaration
Groupe Alliance des démocrates et des libéraux pour l'Europe (ALDE)	119	80	3.8	11.8	3.5	10.02	122	3.16
Groupe Gauche unitaire euro-péenne/ Gauche verte nordique (GUE)	137.7	51.5	2.7	16.6	2.5	11.3	193,9	6.3
Groupe de l'Alliance Progressiste des Socialistes et Démocrates (S&D)	45.8	8.6	4.3	5.3	4	4.7	202.8	2.28
Groupe des Conservateurs et Réformistes européens (CRE)	90.2	43.4	1.7	15.5	2.5	9.7	102.8	2.2
Groupe des Verts/Alliance libre européenne	45	35.3	2.9	14.9	3.2	12.7	83.6	2.8
Groupe du Parti Populaire Européen (Démocrates- Chrétiens) (PPE)	72.1	35.9	3.4	3.6	2.8	3.4	186,3	2
Groupe Europe libertés démocratie (ELD)	192.4	29.7	2.8	5.8	3.1	3.1	320.8	2
NI	164	7.6	2.6	9.3	2.65	4.	188.3	3.4

Mise à jour de Victoria de Posson pour 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 1er février 2014.

*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.

Considérations sur l'activité du député en fonction de son groupe parlementaire

Comme lors de l'analyse de la première partie de mandat [11], les députés ont des attitudes individuelles liées à leur appartenance politique. L'étude de notre échantillon confirme que les députés libéraux, socialistes et démocrates-chrétiens rédigent davantage de rapports que les autres groupes (3.8, 4.3 et 3.4 en moyenne sur le panel étudié contre par exemple 2.8 pour ELD). Cependant, il faudrait pouvoir distinguer les rapports en fonction de leur poids législatif contraignant. En effet, un rapport d'initiative n'a pas la même portée juridique qu'un rapport au fond sur une proposition de règlement de la Commission. Cet exercice permettrait d'affiner l'analyse et de voir que les rapports juridiquement importants sont attribués le plus souvent au PPE, au S&D et aux libéraux grâce au poids des délégations respectives dans l'assemblée mais aussi à leur capacité à créer des coalitions « gagnantes » [12].

Par ailleurs, les données recueillies indiquent que les députés des deux plus grands partis ont nettement moins de rapports "fictifs" (5.3 pour le S&D et 3.6 pour le PPE) contre 16.6 pour GUE ou 14.9 pour les verts). Les rapports "fictifs" sont attribués par partis pour équilibrer le poids du rapporteur au fond. Ainsi, les groupes les moins représentés au sein des commissions sont arithmétique-

ment "contraints" d'obtenir davantage de ces rapports. L'art oratoire est un élément à prendre en considération. Les temps de parole lors des sessions plénières sont stricts et attribués en fonction d'un ordre précis. On ne retrouve pas au Parlement européen les invectives qui peuvent apparaître dans certains parlements nationaux. De même, l'effet d'annonce est très limité et le travail concentré sur les domaines législatifs. Cependant, la possibilité d'intervenir en plénière est comptabilisée ainsi que la possibilité de poser des questions aux représentants de la Commission européenne. A cet exercice, qui n'a pas de poids législatif, les députés ELD emmenés par le Britannique Nigel Farage arrivent en tête avec 192.4 questions posées et 320 interventions en plénière contre 83.6 en moyenne pour les verts par exemple. Les non inscrits y trouvent un moyen d'expression avec 164 questions posées et 188.3 interventions qui compensent une activité législative bien plus modeste.

Enfin, à titre anecdotique, certaines astuces permettent « d'améliorer » ses statistiques de présence. On notera que les explications de vote sont reprises en tant qu'intervention par le Parlement alors que dans de nombreux cas il s'agit d'un courrier électronique justifiant une position sans aucune prise de parole réelle en plénière...

b. Les eurodéputés ont des caractéristiques nationales

11. Op cit, Bilan à mi-mandat de la 7ème législature du Parlement européen, p.5

12. Op cit Vote watch, European political groups cohesion rates on all policy areas (14.07.2009-13.03.2014)

Moyenne par partis de l'activité de l'ensemble des députés européens français, britanniques, allemands et italiens

Moyennes par pays	Participation aux votes en plénière	Questions Parlementaires	Discours en plénière	Rapports réalisés	Rapports en tant que rapporteur « fictif »	Avis en tant que rapporteur	Avis en tant que rapporteur « fictif »	Propositions de résolution	Déclarations écrites
France									
PPE	86,73	44,17	249,30	3,00	2,27	2,40	3,03	21,20	1,23
S&D	84,66	33,92	86,31	1,85	2,92	3,08	3,77	9,38	0,62
ALDE	85,25	73,83	242,50	1,83	7,67	1,83	4,67	107,67	1,83
GV/ALE	83,96	32,31	47,00	1,56	7,88	4,31	9,06	46,25	1,38
GUE/GVN	78,30	66,20	363,00	0,00	10,80	1,40	11,00	122,00	1,40
ELD	48,08	29,00	41,00	0,00	0,00	0,00	0,00	4,00	1,00
NI	70,00	2,67	143,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,67	0,00
Total	83,88	41,81	176,93	2,03	4,49	2,69	4,97	37,30	1,16

04

Moyenne par partis de l'activité de l'ensemble des députés européens français, britanniques, allemands et italiens

Moyennes par pays	Participation aux votes en plénière	Questions Parlementaires	Discours en plénière	Rapports réalisés	Rapports en tant que rapporteur « fictif »	Avis en tant que rapporteur	Avis en tant que rapporteur « fictif »	Propositions de résolution	Déclarations écrites
Royaume-Uni									
S&D	84,63	88,00	240,92	4,85	2,54	1,92	2,77	26,00	2,00
ALDE	88,25	115,58	100,58	2,58	7,92	2,75	5,42	52,67	2,92
GV/ALE	83,43	101,00	182,80	1,60	8,60	1,00	8,00	35,00	3,00
ECR	81,27	96,52	133,30	2,11	19,37	2,42	12,41	30,00	0,67
GUE/GVN	88,37	32,00	96,00	0,00	5,00	1,00	3,00	11,00	1,00
ELD	68,39	135,25	170,50	0,13	1,38	0,38	1,38	1,00	0,13
NI	69,67	93,14	130,14	0,29	0,86	0,00	1,00	0,29	0,71
Total	80,74	101,48	153,74	2,22	9,81	1,81	6,81	27,07	1,38
Allemagne									
PPE	89,34	30,71	71,74	3,10	2,36	2,21	2,14	26,98	0,71
S&D	85,88	23,61	57,13	3,04	3,17	4,61	3,43	8,48	0,39
ALDE	83,02	41,83	73,50	2,92	11,42	3,92	13,25	24,08	1,42
GV/ALE	88,33	44,29	59,07	2,36	14,43	2,43	14,71	51,43	1,29
GUE/GVN	87,73	38,38	53,88	1,50	21,00	2,25	14,88	42,13	1,50
Total	87,50	32,95	65,32	2,83	6,86	3,01	6,60	27,01	0,87
Italie									
PPE	79,80	169,21	265,32	3,97	1,47	2,62	1,79	27,44	1,68
S&D	79,82	50,14	72,23	2,64	2,32	2,18	3,64	14,59	1,23
ALDE	79,54	185,80	67,60	1,20	7,80	2,00	4,60	77,00	4,40
ECR	75,23	295,50	70,00	0,50	2,00	1,50	2,50	39,50	4,00
ELD	86,86	343,63	246,50	1,25	14,63	0,38	15,50	35,00	2,38
NI	91,36	198,00	62,00	0,00	0,50	0,50	0,00	6,50	3,00
Total	80,75	157,82	180,60	2,88	3,59	2,11	4,01	27,55	1,90

Sources : Parlement européen et votewatch .eu, données collectées et mis en forme par Claire Taglione-Darmé pour la Fondation Robert Schuman, février 2014

Le comportement parlementaire européen suit également des habitudes nationales. En observant le travail des députés européens de 4 des principaux pays tous partis confondus et sur l'ensemble de la législature, on observe

des similitudes quelle que soit l'appartenance politique. La présence aux sessions plénières et lors des votes est assez homogène. Si les Autrichiens dominent le classement avec un taux de participation de 91.18% et que les Maltais fer-

ment la marche avec 75.51% [13], la moyenne est stable, autour de 80% de présence. Dans le tableau ci-dessus, les variations dans le taux de présence s'expliquent notamment par le plus faible nombre de députés dans certains partis, ce qui impacte les statistiques.

Les délégations italiennes et britanniques posent de nombreuses questions (157.2 et 101,48 en moyenne) en comparaison des Français ou des Allemands (respectivement 41.48 et 32.95). Certes, ces deux pays ont davantage d'élus au sein des partis politiques utilisant ce procédé. Toutefois, les députés allemands se démarquent par leur plus faible appétence pour les discours en plénière que leur collègues britanniques, français ou italiens tous groupes confondus. Ils ont moins recours aux déclarations écrites (0.87 en moyenne) et sont juste devancés par les Italiens au nombre de rapports réalisés (2.83 contre 2.88), ces derniers étant portés par les membres du PPE avec 3.97 rapports réalisés en moyenne depuis juillet 2009. Toutefois, il faut distinguer les rapports au contenu juridique contraignant et ceux de moindre portée législative.

Enfin, le tableau révèle que les non inscrits ont une activité parlementaire similaire quel que soit le pays. Les Français ne rédigent presque aucun rapport et se concentrent sur les discours en plénière de même que leurs homologues italiens ou britanniques (aucun Allemand n'y siège). Seul le taux de présence diffère significativement, les non inscrits italiens assistant à 91% des sessions plénières contre 70% des Français!

L'éparpillement des députés au sein des délégations modifie les rapports de force au Parlement. Les députés français sont présents au sein de l'ensemble des groupes (sauf ECR) ce qui limite leur nombre dans les partis importants. Ainsi 30 députés français sont au PPE contre 42 Allemands et 34 Italiens (13, 23 et 23 au S&D). Ceci conduit logiquement à une influence moindre au sein de ces groupes majeurs. Cet aspect a de fortes chances de s'accroître lors des prochaines élections et la création de groupes de taille modeste qui auront des difficultés à s'organiser face aux principaux groupes politiques.

c. Analyse des délégations nationales

Le poids des fonctions pour peser sur l'institution Traditionnellement, l'activité du premier mois d'un nouveau

Parlement est concentrée sur la répartition des postes et des fonctions au sein de l'institution. L'obtention de certains postes dépend de l'audience individuelle et collective des représentants élus dans chaque pays, de leur appartenance politique dans les groupes les plus importants, de leur expérience. L'observation de critères tels que le cumul des mandats, la longévité au sein du Parlement, les responsabilités exercées et d'autres critères, moins connus, comme la maîtrise des langues étrangères, montrent des tendances par Etat membre [14].

En observant les mandats et les responsabilités par pays au sein du Parlement européen en 2014, trois catégories peuvent être identifiées.

La première est composée de l'Allemagne, de la France, du Royaume-Uni et de l'Italie qui occupent respectivement 14.8%, 11%, 10.8% et 7.5% de l'ensemble des postes « à responsabilité » [15]. Naturellement ces Etats figurent parmi les plus représentés au sein de l'institution mais conduisent des stratégies d'influence différentes : 21 Britanniques et 25 Allemands sont coordinateurs contre 9 Français et 4 Italiens. Cette fonction, peu connue, est un rouage essentiel dans le travail des commissions et permet d'être un acteur majeur de la négociation entre groupes politiques.

Cette distinction dans le choix des postes à responsabilité se retrouve au sein du second groupe composé des Pays-Bas, de l'Espagne et de la Pologne. Si les Néerlandais suivent la stratégie britannique avec 8 coordinateurs, les Polonais se sont montrés attachés aux fonctions de prestige avec 8 vice-présidents de commissions et l'obtention de la présidence du Parlement lors de la première moitié de la législature. Ceci reflète leur place de plus « grand » pays des derniers élargissements. Les Italiens sont également représentés à ces postes avec 4 présidents et 11 vice-présidents de commissions, ce qui en fait le second Etat détenteur de ces portefeuilles après l'Allemagne.

Le troisième groupe en termes de mandats et de responsabilités est composé des pays représentés par un nombre plus réduit de députés mais qui ont une activité parlementaire soutenue. C'est le cas des délégations portugaises (avec notamment 8 coordinateurs), suédoises, danoises, belges ou tchèques.

13. *Votewatch.eu, Ranking of Member States by average scores of participation in (roll call) vote (14.07.2009-13.03.2014)*

14. Cf. Thierry Chopin et Anouk Richard « L'influence de la France au Parlement européen, l'enjeu du choix des candidats », *Fondation Robert Schuman*, 13 janvier 2014

15. Certes, l'ensemble des postes ne se valent pas qualitativement. Néanmoins, ces données permettent de définir les stratégies globales par Etat membre et l'approche nationale du travail parlementaire.

Enfin, la présence au sein des intergroupes révèle l'intérêt de certains pour une réflexion commune sur des sujets d'intérêt général en associant des députés de partis politiques variés et membres de commissions différentes.

06

Moyenne par partis de l'activité de l'ensemble des députés européens français, britanniques, allemands et italiens

Pays	Présidence PE	VP PE	Présidence Commission	VP Commission	Présidence groupe	VP groupe	Coordinateur	Vice coordinateurs	Intergroupe	Total
Allemagne	1	2	6	9	2	3	25	5	2	55
Autriche		1		1	1		3	1	4	11
Belgique		1		2	1	4	4		1	13
Bulgarie				3		2	3			8
Chypre				1		1	1			3
Croatie										
Danemark				3		1	6		1	11
Espagne		2	2	5		3	6		4	20
Estonie								1	1	2
Finlande				2		2	3	1		8
France			4	10	2	5	9	5	6	41
Grèce		2		4		1	3			10
Hongrie		1		5		1	1		2	10
Irlande						1	1	1		3
Italie		2	4	11	1	4	4	1	1	28
Lettonie							4			4
Lituanie				1		1	1			3
Luxembourg						1	2		1	4
Malte				1						1
Pays-Bas				3		5	8		4	20
Pologne		1	1	8		3	6	2	2	23
Portugal			1	2		2	8			13
Rep.tch		1		1		3	4		2	11
Roumanie				7		3	3	2		13
Royaume Uni		1	3	6	2	3	21		4	40
Slovaquie						1		1	1	3
Slovénie							1	1		2
Suède			1	2		3	3	1		10
Total	1	14	22	84	9	53	130	22	36	370
			<i>Y compris sous commission</i>				<i>* ELD non repris</i>	<i>*identifié que pour le PPE et ALDE</i>		

Source Parlement européen, données collectées et mises en forme par Claire Taglione-Darmé pour la Fondation Robert Schuman. Pour les coordinateurs les ELD ne sont pas repris. Pour les vice-coordinateurs, identification uniquement pour PPE et PSE

B/ Une activité globale soutenue

Quantitativement, l'étude de l'activité des députés européens lors des sessions plénières souligne des différences avec la législature précédente dans les méthodes utilisées.

a. Comparaison de l'activité des 6e et 7e législatures

	2009 (juillet à décembre)	2010	2011	2012	2013	2014 (jan- vier et février)	Total 7e législature 2009/2014	Total 6e législature
Nombre de propositions de résolutions déposées en séance	219	564	565	458	481	69	2356	2628
Nombre de procédures législatives votées en plénière*	70	155	152	134	188	33	749	1469
Nombre de procédures non législatives votées en plénière	61	342	401	350	390	72	1616	1449
Nombre de votes en plénière	995	3838	4259	3945	6639	1089	20696	25467
Nombre d'amendements déposés en séance	1658	6914	4565	6609	13272	1370	35295	51761

*Initiative, résolution, immunité

Source : Parlement européen, mis en forme par la Fondation Robert Schuman

On observe le vote de 749 actes législatifs depuis juillet 2009, alors que 1469 actes ont été enregistrés sous la 6e législature. Cette diminution de près de 50% s'explique par un nombre moins important de textes soumis par la Commission européenne mais surtout par la volonté de simplification administrative et législative selon la théorie de « réglementation intelligente » promue par la seconde Commission Barroso. De plus, il est devenu courant qu'une directive ou un règlement « remplace » plusieurs textes juridiques existants tels que les « paquets législatifs » ou un ensemble de textes. Par exemple, même si cela a été rejeté lors de la session plénière de mars 2014 en première lecture, la proposition de la Commission prévoyait la fusion de 12 directives en un seul règlement directement applicable sur les semences [16]. En conséquence, moins de lois sont votées mais leur contenu demeure tout aussi important.

Par ailleurs, une des conséquences de la diminution

du nombre de rapports au fond [17] est que la « bataille » pour leur obtention demande des qualités d'influence et de visibilité importantes. En effet, cette rareté rend l'attribution des rapports stratégique et demande une forte capacité de mobilisation des délégations pour les obtenir. Certes, ce chiffre ne reflète pas les rapports pour avis attribués au sein des commissions parlementaires. Néanmoins, le nombre limité de rapports au fond, la volonté de trouver un accord interinstitutionnel rapidement et le souhait des députés d'être nommés rapporteurs soulignent plus que jamais l'importance de l'obtention de rapports dans l'influence du travail parlementaire. Par ailleurs, si les procédures législatives diminuent, celles non législatives augmentent de 11.52% par rapport à la législature précédente (1616 contre 1449) et permettent une -légère- compensation statistique.

L'étude du nombre d'amendements en plénière lors de la 7e législature rappelle qu'une plus grande cohésion

16. 2013/0137(COD)

17. La saisine d'une commission pour que celle-ci rende un avis sur un texte législatif ou autre a généralement lieu au début de la procédure qui se déroule au Parlement européen. Pour les textes législatifs, les avis revêtent la forme d'amendements qu'il est proposé d'apporter au rapport élaboré par la commission compétente au fond. Pour cette dernière on parle alors de rapport « au fond ».

s'effectue en amont, au sein des commissions parlementaires et diminue d'autant le besoin de déposer des amendements supplémentaires en plénière. Depuis juillet 2009, 35295 amendements ont été déposés, contre 51761 sur la même période lors de la législature précédente. Les commissions parlementaires voient 46,6% de leurs amendements acceptés en session plénière, contre 30,2% pour ceux déposés par les groupes politiques (46,4% de l'ensemble des amendements déposés sont acceptés et ce chiffre est stable tout au long de la législature). Ces chiffres peuvent s'expliquer de deux manières. Premièrement, les partis minoritaires en nombre dans certaines commissions parlementaires essayent d'influencer de nouveau le rapporteur lors du vote en plénière. Toutefois, ces amendements sont traditionnellement rejetés. Deuxièmement, ceci démontre que les clivages politiques au sein des commissions parlementaires se maintiennent dans l'hémicycle lors du vote final. 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. Néanmoins, il apparaît sous cette législature de réels clivages entre partis qui sont manifestes lors des débats en commission et qui perdurent lors de la plénière [18]. Le nombre d'amendements déposés par 40 députés ou plus demeure marginal avec 459 dépôts et un vote positif de seulement 20,6% qui marque le caractère politique et clivant de l'institution au détriment des initiatives personnelles.

b. L'accord en 1ère lecture, la norme ?

Grâce au Traité de Lisbonne, le Parlement européen a vu ses prérogatives législatives renforcées. Plus de 40 domaines sont tombés dans le champ de la procédure dite de «codécision», selon laquelle le Parlement est sur un

pied d'égalité avec le Conseil. Désormais intitulée "procédure législative ordinaire", cette procédure couvre 85 domaines d'activités. Lors de la législature 2009-2014, les dossiers sur l'agriculture, la sécurité énergétique, l'immigration, la justice et l'intérieur, la santé, les fonds structurels, surtout lors d'après négociations en matière de budget [19], ont montré l'importance de cette nouvelle donne. Néanmoins, le nombre total de procédures législatives ordinaires est relativement stable en comparaison de la législature précédente (410 contre 417). En revanche, on observe sous le mandat actuel une nette décade de dossiers allant jusqu'à la conciliation voire la 2e lecture : 90% des procédures de conciliation font l'objet d'un accord entre le Parlement et le Conseil avant la 2e lecture formelle ce qui (concernant le nombre élevé d'accords rapides) « révèle la volonté des institutions de coopérer, d'obtenir des résultats et d'être efficaces. Il démontre la flexibilité de la procédure et la dynamique politique de la recherche active de résultats. [20]»

Le poids déterminant de la 1ère lecture met en lumière deux aspects. Le premier est l'importance croissante du travail en commission et l'élaboration du travail de compromis entre les groupes politiques qui se retrouvera lors de la séance plénière pour entériner le vote. Le second est la qualité des négociateurs -le rapporteur et une délégation- et du mandat qui est donné. Ces accords réduisent d'autant le temps de négociation de la 2e lecture et mobilisent davantage l'ensemble des acteurs institutionnels à un stade plus précoce. Le travail en commission parlementaire et le poids des coordinateurs n'en deviennent que plus importants même si l'expérience montre que les « commissions n'ont pas une stratégie uniforme dans cette pratique et qu'elles adoptent des cultures et des pratiques différentes en ce qui concerne le stade de conclusion des négociations » [21].

7e Législature – Données disponibles du 14 juillet 2009 au 11 mars 2014

1ère lecture	'early' 2e lecture	2e lecture	3e lecture (conciliation)	Total des dossiers COD
344	32	26	8	410
84%	8 %	6 %	2 %	100 %
18	28	35	30	Durée moyenne des procédures (en mois)

Source : Parlement européen

18. Voir à ce sujet le rapport annuel 2013 de Vote watch : 10 votes that shaped the 7th European Parliament

19. Le Parlement n'étant plus cantonné aux « dépenses non obligatoires » mais décidant de l'ensemble du budget annuel de l'UE avec le Conseil, les négociations ont duré plusieurs mois.

20. http://www.europarl.europa.eu/code/information/activity_reports/activity_report_2009_2011_fr.pdf
Rapport d'activité des délégations au comité de conciliation, 14 juillet 2009 - 31 décembre 2011

21. Op.cit p.5

6e Législature - 1er mai 2004 - 13 juillet 2009

1ère lecture	'early' 2e lecture	2e lecture	3e lecture (conciliation)	Total des dossiers COD
321	42	61	23	447
72 %	9 %	14 %	5 %	100 %
17	27	34	45	Durée moyenne des procédures (en mois)

Source : Parlement européen [22]

II/ UNE ACTIVITÉ CONCENTRÉE SUR LA GESTION DE LA CRISE ET LA PROTECTION DES CITOYENS

Les trente premiers mois de la 7e législature ont été consacrés aux réponses européennes apportées à la résolution des crises financière et budgétaire. L'achèvement du marché unique a fait l'objet d'une attention particulière, notamment dans le cadre du renforcement de la protection des droits des consommateurs, des passagers, des patients ou de l'utilisateur des nouvelles technologies. La protection du citoyen au sens large, y compris en ce qui concerne ses droits fondamentaux, a été au cœur des préoccupations. Dans la forme, les débats ont été constructifs avec la Commission et le Conseil mais certains dossiers ont révélé des lignes de fracture importantes. Les nouvelles prérogatives en matière budgétaire ont été l'occasion d'un marathon de négociations éprouvant. Si le compromis final ne reprend pas l'ensemble des souhaits des députés, de nombreuses considérations ont été retenues. La conclusion de ces 5 années est que le travail parlementaire, davantage que lors des mandats précédents, n'a jamais été aussi technique, politique et pragmatique !

a/ Les réactions face aux crises, cœur du travail parlementaire

Les réactions aux crises économique et financière [23] ont marqué l'exercice de ce mandat: création de trois autorités de surveillance (AES), du Comité européen du risque systémique (CERS), du « six pack », du « two pack ».

La fin de la législature a rappelé que les parlementaires

ont défendu des positions soulignant leur rôle de représentants des citoyens frappés par les mesures d'austérité. Ainsi, les députés se sont attachés à promouvoir de nouvelles règles pour les agences de notation, demander de limiter les bonus des banquiers ou solliciter l'augmentation des exigences de fonds propres tout en soutenant l'économie en simplifiant, par exemple, l'octroi des prêts aux petites entreprises. La lutte contre la fraude, l'évasion fiscale, le blanchiment ou le secret bancaire ont eu une résonance importante auprès des citoyens et placé le Parlement au cœur du triangle institutionnel face aux positions des Etats.

Cette distinction entre la méthode communautaire et la dimension intergouvernementale de l'Union économique et monétaire puis bancaire a été constante. Les députés ont toujours cherché à renforcer la méthode communautaire. Les négociations sur la mise en place d'un Mécanisme de Résolution Unique (MRU) illustrent les positions opposées entre institutions. Le MRU est censé mettre en œuvre à l'avenir le démantèlement de grandes banques en déroute. Cet instrument finalise l'union bancaire, après la création d'une supervision unique sous l'égide de la Banque centrale européenne et l'adoption d'un corpus de règles communes [24]. A la suite de plusieurs semaines de négociations, le Conseil et le Parlement sont parvenus à un accord sur l'union bancaire le 20 mars dernier. Cet accord politique porte sur la liquidation ordonnée des banques de la zone euro et vise à en faire porter le poids financier sur le secteur bancaire et non sur les contribuables. Les positions étaient si figées qu'elles ne présageaient pas l'atteinte d'un compromis [25] : une « victoire » du Parlement ! Dans ce cas, l'unité et la cohésion interne des groupes a permis de faire face au Conseil et de défendre "une réelle protection contre les faillites bancaires". [26]

22. http://www.europarl.europa.eu/code/about/statistics_fr.htm

23. Voir le texte sur la première partie de la 7ème législature et les rapports soutenus par le Parlement européen Pour une compréhension générale et des informations spécifiques, nous conseillons le dossier pédagogique de la Fondation Robert Schuman <http://www.robert-schuman.eu/fr/comprendre-la-crise-economique-et-financiere>

24. <http://trends.levif.be/economie/actualite/politique-economique/l-union-bancaire-coince-au-parlement-europeen/article-4000499760168.htm>

25. http://www.lemonde.fr/idees/article/2014/01/16/union-bancaire-ll-faut-une-autorite-de-resolution-unique-par-martin-schultz_4348774_3232.html

26. http://www.lepoint.fr/economie/le-parlement-europeen-adopte-un-accord-commun-sur-l-union-bancaire-20-03-2014-1803345_28.php

Budget

Le cadre financier pluriannuel (CFP) [27] établit les perspectives financières de l'Union à moyen terme (2014-2020) en fixant des priorités stratégiques et en définissant les montants maximaux disponibles pour chaque secteur de dépense. Il s'agit d'assurer que les dépenses européennes soient prévisibles et soumises à une discipline budgétaire stricte. Le CFP définit globalement les dépenses du budget annuel de l'Union européenne.

Selon le traité de Lisbonne, le CFP est adopté par une décision unanime du Conseil, après que le Parlement européen a donné son accord. Le CFP prend la forme juridique d'un règlement et non plus d'une simple annexe à l'accord interinstitutionnel, comme c'était le cas avant l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne. Après d'intenses négociations de plus d'une année, un accord tenant compte de nombreuses revendications parlementaires est finalement conclu et le CFP est approuvé par le Parlement en novembre 2013. Néanmoins, si le Parlement a utilisé ses nouvelles prérogatives et poussé politiquement vers un accord ambitieux, le résultat final est loin de satisfaire les parties prenantes. [28]

Pour l'ensemble de ces dossiers, l'expertise technique, financière ou boursière nécessaire à une bonne compréhension est considérable. On notera à ce propos la création en 2010 d'un observatoire, finance-watch, soutenu par plusieurs députés afin de bénéficier d'une expertise de la société civile en complément de celle apportée par le secteur bancaire [29]. Le Parlement s'est également doté d'un « think tank » interne [30]. En effet, si les Etats membres ou la Commission disposent d'une large expertise au sein de leurs administrations respectives, ce n'est pas le cas pour les députés européens entourés de deux ou trois assistants, des conseillers politiques des groupes ou des commissions. Ces équipes sont assez peu étoffées quantitativement au regard du nombre de textes traités.

b/ Protéger les citoyens

Lors de ce mandat, le citoyen européen a reçu davantage de protection face à des menaces, des abus ou des dangers de sources diverses.

Le droit à la suppression des données privées et à une meilleure protection lors d'un transfert de données à des pays tiers font partie de la réforme des règles sur la protection des données personnelles [31]. Les députés ont parfois été plus fermes que les Etats lorsque, par exemple, ils avertissent que l'accord de libre échange entre l'Union européenne et les États-Unis (TTIP) pourrait être compromis si la surveillance des communications de la NSA est prolongée. Le souhait d'auditionner Edward Snowden illustre cette tendance [32]. D'autres sujets sont plus consensuels tels que la promotion d'une meilleure protection pour les enfants sur internet.

Rejet d'Acta, une victoire emblématique

L'accord commercial anti-contrefaçon (Acta) est un traité négocié par l'Union européenne et dix États tiers qui a été rejeté par le Parlement européen le 4 juillet 2012 à la suite de plusieurs mois de débats : 5 commissions du Parlement européen ont voté contre sa ratification. Ce traité avait pour objectif affiché de renforcer les outils juridiques des États signataires décidés à lutter contre la contrefaçon numérique ou matérielle. Néanmoins, les doutes exprimés tant sur la procédure qualifiée d'opaque par les opposants au texte que par l'incertitude juridique de la portée des dispositions signées ont incité les députés à se mobiliser contre la position de la Commission. Cette prise de position marque la législature puisque c'est la première fois que le Parlement exerçait son pouvoir, conféré par le traité de Lisbonne, de rejeter un accord international sur le commerce. [33]

Renforcer la santé publique

Le Parlement européen, dans la continuité de ses précédents mandats, s'est attaché à renforcer le droit des patients. En réaction à certains abus ayant marqué l'actualité, les normes sur les implants mammaires, les réglementations sur les médicaments génériques ou la promotion de règles contraignantes pour assurer l'accès aux livres des malvoyants ont été approuvées. Le bien-être a également été un angle de débat entre commissions parlementaires pour la défense de la chaîne alimentaire ou l'autorisation du développement de certaines cultures OGM.

27. <http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/thematicnote.do?id=2054000&l=fr>

28. <http://www.alainlamassoure.eu/2013/11/budget-le-pe-a-approuve-enfin-le-cadre-financier-pluriannuel-de-lue-2014-2020-article-publie-dans-lagence-europe-le-20-novembre-2013/>

29. En juin 2010, un groupe de députés s'inquiète du fait qu'ils sont inondés de demandes de rendez-vous de la part de représentants de l'industrie financière. A cette même période, ces mêmes parlementaires sont confrontés à la technicité croissante des réglementations émanant de la Commission européenne en réponse à la crise financière. Constitué de 22 parlementaires de tous bords politiques, ce groupe est préoccupé par le déséquilibre entre la représentation des intérêts de l'industrie financière et de ceux du reste de la société, soulignant que ceci constitue un risque pour le processus démocratique. www.finance-watch.org

30. <http://www.europarl.europa.eu/thinktank/fr/documents.html>

31. <http://www.europarl.europa.eu/news/fr/top-stories/content/20130901TST18405/html/Protection-des-donn%C3%A9es>

32. http://www.lepoint.fr/monde/l-audition-de-snowden-par-le-parlement-europeen-ne-plait-pas-aux-etats-unis-17-12-2013-1770842_24.php

33. <http://www.europarl.europa.eu/news/fr/news-room/content/20120703IPR48247/html/Le-Parlement-europ%C3%A9en-rejette-l%27ACTA>

478 députés ont voté contre l'ACTA, 39 pour, et 165 se sont abstenus.

Enfin, "en tant que députés co-législateurs avec le Conseil, nous voulons prendre pleinement nos responsabilités dans le cadre de cette législation. C'est pour cette raison que nous ne pouvons pas nous prononcer de manière précipitée sur cette proposition, qui est cruciale pour de nombreuses associations de producteurs, pour les entreprises et pour les citoyens. Le nombre élevé d'"actes délégués" donnerait à la Commission des pouvoirs excessivement importants sur certaines questions relatives à des domaines qui, en raison de leur caractère sensible, devraient être définis dans le texte législatif" [34], a expliqué le rapporteur Paolo Francesco Silvestris (PPE, IT) au sujet de la proposition sur les semences rejetée par les députés. La multiplication des procédures -anciennement dites de comitologies ou actes délégués- complique le travail des députés qui semblent s'interroger sur l'application des mesures votées alors qu'une partie de la législation leur échappe. Les nouvelles procédures, parfois complexes, appellent à une vigilance accrue.

c/ Protéger l'environnement, développer de nouvelles énergies

La réduction des émissions de CO2 était à l'agenda cette législature comme lors des précédentes. Les quotas de CO2 et les normes restrictives ont été renforcées pour les véhicules, les camionnettes ou les bateaux. Des compromis entre l'industrie et le souhait de protéger l'environnement ont été atteints sur la gestion des déchets (plastique, électrique, électronique, etc.) ou l'action pour lutter contre le changement climatique.

Les débats, fortement polémiques, sur la diversification de l'énergie ont abouti au renforcement des règles sur la fracturation hydraulique. Dans la continuité de la législature précédente et du virage pris dans les années 2000, le Parlement a continué de soutenir les énergies renouvelables.

La lutte contre la surpêche était une des priorités dans le compromis trouvé avec les Etats alors que la révision de la Politique Agricole Commune, si elle sera plus verte et plus équitable, a en revanche montré que ce domaine était encore fortement réservé aux Etats et à la Commission européenne dans le cadre de son pouvoir d'initiative. Le processus de réforme de la PAC,

lancé en 2010 au Parlement, a atteint sa phase finale en juin 2013, lorsque les négociateurs du Parlement, du Conseil et de la Commission ont conclu un accord politique sur les thèmes principaux. Première source de dépenses du budget communautaire, la commission parlementaire de l'agriculture a reçu un record de 7 400 amendements au projet de réforme [35] !

d/ Des actions non législatives mais symboliques

Le pouvoir législatif du Parlement européen est assez restreint sur les questions diplomatiques. Cependant, grâce à ses délégations, il s'est attaché à rappeler le respect des droits de l'Homme et le soutien à la démocratie. De nombreuses résolutions, sans pouvoir juridique contraignant mais avec un poids politique certain, ont interpellé sur la situation dans de nombreux pays tiers.

Le Parlement européen a également joué son rôle dans le cadre des relations avec la Russie, mais aussi avec les pays du Partenariat Oriental (Ukraine, Moldavie, Géorgie, Arménie, Azerbaïdjan) marqué par une prise de position ferme. Les demandes répétées de libération de Ioula Timochenko avant une éventuelle signature d'accord de partenariat ont participé à mettre la pression sur le gouvernement ukrainien.

Enfin, la remise annuelle du prix Sakharov [36] illustre la volonté européenne de manifester son soutien à la défense des droits de l'Homme et à la liberté d'expression en l'attribuant à Malala Yousafzai (2013), Nasrin Sotoudeh et Jafar Panahi (2012) ou à 5 militants du printemps arabe en 2011. Le 22 octobre 2013, l'intervention en session plénière d'Aung San Suu Kyi venue chercher le prix 23 ans plus tard reste une image forte de la législature.

CONCLUSION

Si aucune révolution n'a eu lieu à Strasbourg en session plénière ou à Bruxelles lors des réunions de commission au cours des 5 dernières années, le travail parlementaire a connu des évolutions durables. Les nouvelles compétences promues par les réformes suc-

34. <http://www.europarl.europa.eu/news/fr/news-room/content/20140307IPR38202/html/Les-d%C3%A9put%C3%A9s-rejettent-le-projet-de-r%C3%A8glement-sur-les-semences>

35. <http://www.europarl.europa.eu/news/fr/news-room/content/20110526FCS20313/5/html/7-400-amendements-d%C3%A9pos%C3%A9s-au-Parlement-europ%C3%A9en>

36. Le Prix Sakharov récompense des personnalités exceptionnelles qui luttent contre l'intolérance, le fanatisme et l'oppression. À l'instar d'Andrei Sakharov, les lauréats du Prix Sakharov témoignent combien il faut de courage pour défendre les droits de l'homme et la liberté d'expression. <http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/fr/00f3dd2249/Prix-Sakharov-pour-la-libert%C3%A9-de-l%E2%80%99esprit.html>

cessives de traités ont été régulièrement appliquées. Cependant, les avancées ne sauraient être que la conséquence d'un système juridique. Le besoin de réactivité, la nécessaire mobilisation face aux crises économique ou politique, parfois inattendues comme celle qui touche l'Ukraine, nécessite une prise de décision plus rapide comme le souligne le recours grandissant à l'accord en 1ere lecture. La technicité des dossiers, le manque de transparence de certaines procédures, le poids des représentants d'intérêts compensant un manque de moyens sont des paramètres à garder à l'esprit lorsque l'on observe la 7e législature.

Par ailleurs, l'étude de l'activité des députés montre des clivages entre groupes politiques, mais aussi entre Etats. Toutefois, c'est la volonté et les qualités personnelles de l'élu qui lui permettent de s'impliquer et de gagner la reconnaissance de ses pairs pour obtenir des postes d'influence. En revanche, le cumul des mandats, l'éparpillement des délégations au sein de plusieurs

groupes, l'absence de rédaction de rapports réduisent la possibilité de contribuer aux négociations des compromis, pierre angulaire du travail parlementaire européen. Ce sont ces enseignements que devront tirer les 751 élus appelés à siéger en juillet 2014.



M. Charles DE MARCILLY

Responsable du bureau de Bruxelles de la Fondation Robert Schuman

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.