



**HAL**  
open science

# Le Parlement européen dans le système décisionnel de l'Union européenne : la puissance au prix de l'illisibilité

Olivier Costa

► **To cite this version:**

Olivier Costa. Le Parlement européen dans le système décisionnel de l'Union européenne : la puissance au prix de l'illisibilité. *Politique européenne*, 2009, Les élections européennes et le Parlement européen : entre influence et indifférence, 28, pp.129-155. 10.3917/poeu.028.0129 . halshs-00487946

**HAL Id: halshs-00487946**

**<https://shs.hal.science/halshs-00487946>**

Submitted on 14 Mar 2024

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

**LE PARLEMENT EUROPÉEN DANS LE SYSTÈME DÉCISIONNEL  
DE L'UNION EUROPÉENNE :  
LA PUISSANCE AU PRIX DE L'ILLISIBILITÉ**

*Cet article propose d'analyser l'influence du Parlement européen dans l'Union. En première instance, il faut prendre acte du processus de « parlementarisation » qui touche ce système politique depuis la fin des années 1970. Au-delà de ce constat, on peut tenter d'analyser la contribution de l'assemblée au policy-making en se focalisant sur le devenir de ses amendements. Cette approche a toutefois perdu de sa pertinence depuis le début des années 2000 en raison de la multiplication des early agreements en procédure de codécision. Il faut donc opter pour une approche quantitative plus globale de l'influence du PE, apte à rendre compte de la pacification progressive des relations interinstitutionnelles. On peut voir dans cette évolution un renforcement de la capacité du PE à négocier directement avec le Conseil et la Commission et à peser ainsi sur la définition et la mise en œuvre des politiques de l'Union, mais elle pose le problème de la lisibilité de l'action de l'assemblée et du caractère démocratique de décisions négociées en coulisses.*

***The European Parliament in the decision making system  
of the European Union: Power at the cost of understandability***

*This article proposes to analyse the influence of the European Parliament (EP) in the European Union. As a first step, the process of 'parliamentarisation' has to be taken into account which has influenced this political system since the end of the 1970s. As a second step, the contribution of the EP on the policy-making can be analysed with a focalisation on the fate of its amendments. This approach, however, has lost relevance since the beginning of the new century as a result of the multiplication of early agreements in the codecision procedure. This is why a broader quantitative approach to the influence of the EP is necessary which is able to take the progressive pacification of the inter-institutional relations into account. This evolution shows a strengthening of the capacities of the EP to negotiate directly with the Council of the European Union and the European Commission and therefore has an impact on the definition and the implementing of EU policies. However, it poses the problem of the understandability of the EP's activities and of the democratic character of the decisions taken behind the scenes.*

Depuis la fin des années 1980, les campagnes d'information sur les élections européennes mettent en avant l'influence croissante du Parlement européen (PE) dans le système décisionnel de l'Union pour appeler les citoyens à prendre part au vote. L'argument est en fait double. En premier lieu, on souligne la spectaculaire évolution des pouvoirs de l'assemblée, passée en l'espace d'une décennie d'assemblée consultative, à la raison d'être toute symbolique, à une assemblée dotée de pouvoirs très larges, mis en œuvre par les députés avec une grande détermination. En second lieu, la référence à l'influence du PE est également un appel aux citoyens pour qu'ils la renforcent par leur participation, la montée continue de l'abstentionnisme aux élections européennes étant considérée comme un danger majeur pour la légitimité et, *in fine*, l'influence de l'institution.

La question de l'impact du PE sur le *policy making* de l'Union a fait l'objet de nombreuses études depuis le milieu des années quatre-vingt. Ces analyses quantitatives se sont toutefois heurtées à la multiplication des accords précoces entre le PE, le Conseil et la Commission, permettant l'adoption de textes en codécision dès la première lecture. Si ces accords précoces ne sauraient être considérés comme un revers pour le PE, dont les membres acceptent délibérément de ne pas amender les propositions de la Commission en échange d'une contribution à leur élaboration en amont, comment évaluer son influence sur le texte de compromis ?

Pour rendre compte du rôle du PE dans le système politique de l'Union, il faut donc opter en premier lieu pour une approche très globale des relations interinstitutionnelles. Au-delà des statistiques, il convient de souligner le renforcement constant des relations entre le PE et le Conseil et la Commission, qui a contribué à accroître d'une manière globale son influence dans la marche de l'Union. Ceci fait, on pourra analyser plus en détail la montée du PE dans le *policy making* de l'Union, en examinant notamment les procédures décisionnelles dans une approche plus systématique.

### ***L'irrésistible « parlementarisation » du régime de l'Union européenne***

Au-delà des travers propres à l'approche quantitative des activités de l'Union, et des éventuels paradoxes que l'on peut y déceler, il faut replacer toute tentative d'analyse de l'influence du PE sur le *policy making* de l'Union dans le contexte plus large d'une « parlementari-

sation » continue et irrésistible de ce système politique. On ne prétend pas que cette évolution était inscrite dans le code génétique des Communautés, ni qu'il ait existé un consensus parmi les représentants des États pour revaloriser systématiquement les pouvoirs du PE ou faire droit à ses revendications. L'évolution vers un système plus parlementaire n'était qu'une option parmi d'autres et seuls les représentants de certains États-membres y étaient favorables. On peut par contre constater que quasiment toutes les difficultés rencontrées par la construction européenne ont, d'une manière ou d'une autre, profité au PE. C'est le cas, tout d'abord, de la crise de légitimité de la Communauté, qui a favorisé la montée en puissance du PE et la prise en compte des aspirations de ses membres à exercer davantage de pouvoirs. En un sens, la « parlementarisation » de la méthode communautaire a été conçue comme une manière de la sauver, face à des alternatives telles que la renationalisation des politiques européennes ou le démantèlement de la Commission européenne. Le renforcement des pouvoirs du PE a en effet donné satisfaction à la fois aux opinions publiques, qui sont très attachées aux principes de la démocratie représentative, et aux représentants des États-membres les plus réticents à l'égard de l'intégration européenne, qui y ont vu un moyen de limiter les pouvoirs et l'autonomie de la Commission européenne. Le PE a également tiré son épingle du jeu de l'aspiration croissante de la « société civile » à participer au *policy making* de l'Union. Les députés, en tant qu'élus du peuple, ont quelques arguments à faire valoir dans la compétition farouche qui oppose les institutions européennes dans leur prétention à dialoguer avec les organisations de la société civile européenne et à en relayer les points de vue. Enfin, le PE est l'institution qui a le mieux résisté à l'impact des élargissements successifs de l'Union européenne. La Commission est devenue une institution pléthorique, dont la collégialité décline et où les conflits de compétences se multiplient. Le Conseil souffre de plus en plus de l'exigence d'unanimité – dont la réduction est liée au destin du traité de Lisbonne – et de la complexité des règles de vote à la majorité définies par le traité de Nice. À l'inverse, l'élargissement de l'Union accroît paradoxalement le degré de cohérence du PE. L'éventail des cultures politiques, des centres d'intérêts, des préférences et des visions de l'Europe s'y est certes accru comme dans les autres institutions, mais l'inflation du nombre d'États-membres tend à gommer de plus en plus le facteur national dans la

délibération de l'assemblée. Les délégations nationales deviennent trop petites pour espérer peser dans la décision et la plupart des 178 partis nationaux représentés au PE ont abandonné toute velléité d'influer sur le fonctionnement de l'assemblée en donnant des instructions à leurs membres. Les groupes parlementaires et les commissions sont, plus que jamais, le lieu privilégié de la socialisation des élus. On ajoutera que les principaux groupes parlementaires ont bien anticipé l'adhésion des pays d'Europe centrale et orientale, de telle sorte que les députés des nouveaux États-membres sont massivement venus siéger dans leurs rangs et n'ont pas grossi ceux des groupes eurosceptiques ou créé de nouvelles formations, comme le craignaient certains responsables de l'Union. Le nombre de groupes parlementaires est ainsi resté stable et s'établit à sept avant les élections de juin 2009.

Même si cela n'a jamais été clairement énoncé, toutes les réflexions menées sur l'avenir des communautés depuis leur création reposent sur deux idées, quelque peu contradictoires. La première est que l'acquis communautaire institutionnel doit être consolidé et rationalisé sans être radicalement remis en cause. Les adaptations du système, proposées depuis cinquante ans par de multiples rapports, commissions et instances de négociation, s'accordent à reconnaître qu'il ne faut pas porter atteinte aux vertus de la « méthode communautaire » et que la recherche de plus d'efficacité ou de démocratie doit donc s'opérer à la marge, en respectant l'architecture institutionnelle existante. Les débats de la Convention sur l'avenir de l'Union n'ont pas dérogé à cette règle et le traité constitutionnel, tout comme le traité de Lisbonne, se contente de dépoussiérer les dispositions institutionnelles préexistantes. La seconde idée commune à toutes les réflexions sur l'avenir institutionnel de l'Union est une référence, le plus souvent implicite, au modèle parlementaire dans ce qu'il a de commun aux États-membres. Sitôt qu'il s'agit de développer la dimension politique du processus d'intégration ou de réduire le déficit démocratique qui est réputé l'affecter, on opte pour des évolutions institutionnelles qui tendent à rapprocher le régime de l'Union d'un régime parlementaire – alors même que d'autres solutions, qui abondent dans la littérature académique, pourraient être envisagées (Dehousse, 1995).

On assiste ainsi, depuis 1957, à un processus de parlementarisation continu du régime de la Communauté européenne – et donc de la méthode communautaire – qui a pris la forme de quatre évolutions principales.

*Une assemblée aux contours flous devenue « Parlement européen »*

La première concerne spécifiquement le PE. L'assemblée européenne s'est parée de tous les attributs caractéristiques des parlements nationaux : appellation, indépendance financière, organisation interne physique et administrative, mode d'élection, immunités et privilèges des membres... (Costa, 2001). Les progrès se sont poursuivis sur ce terrain avec l'élaboration d'un statut des parlementaires européens, la création de partis européens et l'unification partielle de la procédure électorale européenne – que le PE envisage de mener à son terme avant les élections de 2014 (*cf.* le rapport Duff). La structuration partisane du PE est également en voie de « normalisation ». Même si de multiples contraintes expliquent la persistance du recours fréquent à des accords entre les groupes de centre gauche et de centre droit et si la structure institutionnelle de l'Union ne permet pas d'appréhender les relations du PE et de la Commission dans une logique partisane, un clivage entre gauche et droite est en voie d'affirmation (Kreppel, 2002). L'ampleur de ce clivage, et surtout la signification que l'on peut lui donner, font l'objet de controverses scientifiques (Hix, Noury et Roland, 2007) d'autant plus intenses que les auteurs se réfèrent à l'évolution des clivages au PE (appréhendés au travers les seuls votes par appel nominal<sup>1</sup>) pour analyser plus globalement les transformations du système politique de l'Union. Le débat porte notamment sur le point de savoir si le clivage partisan va ou peut devenir structurant dans le fonctionnement de l'Union, ou si cela est impossible.

*De la consultation à la codécision*

La « parlementarisation » des Communautés s'est, en second lieu, traduite par une mutation du système normatif. Le PE a, tout d'abord, accédé dans les années soixante-dix à un pouvoir budgétaire important,

---

<sup>1</sup> L'appel nominal est une modalité de vote prévue par le règlement intérieur du PE, qui consiste en un enregistrement et une publication du sens du vote électronique de chaque élu prenant part au scrutin. Concrètement, le procès verbal de la séance mentionne ces informations nominatives, groupe par groupe. Elles constituent une ressource sans équivalent pour les spécialistes du PE, qui fondent l'essentiel des recherches sur les comportements parlementaires des députés européens. On renverra notamment aux travaux du *European Parliament Research Group* dirigé par Simon Hix, à la *London School of Economics*.

bien que partiel. Cette évolution s'est opérée dans une logique ouvertement parlementaire, en référence au lien traditionnel entre taxation et représentation – l'un des éléments qui avaient poussé Charles de Gaulle à pratiquer la politique de la chaise vide en 1965. Les pouvoirs du PE en matière législative et conventionnelle se sont également accrus, mais de manière plus progressive, au gré de l'évolution des pratiques et de la signature d'accords interinstitutionnels d'abord, puis de l'adoption de nouveaux traités. La capacité des parlementaires à modifier les propositions de la Commission et à établir un rapport de force avec le Conseil a cru à mesure que de nouvelles procédures de décision étaient introduites et que leur champ d'application était élargi. Désormais, la procédure législative de droit commun est la codécision « égalitaire », qui confère au PE et au Conseil des pouvoirs symétriques. Le traité de Lisbonne reprend les principales dispositions du Traité constitutionnel à cet égard ; s'il entre en vigueur, il marquera une nouvelle étape dans le renforcement du rôle du PE. Il accroît en effet ses pouvoirs législatifs et budgétaires et surtout énonce pour la première fois le caractère transversal et général de ses compétences. Alors que l'article 223 du TCE dispose que le PE « exerce les pouvoirs qui lui sont attribués par le présent traité », et renvoie donc à une liste de compétences législatives, budgétaires, de contrôle et de nomination dépourvue de logique d'ensemble, l'article 14.1 du Traité sur l'Union, tel que révisé à Lisbonne, dispose que le PE « exerce, conjointement avec le Conseil, les fonctions législative et budgétaire. Il exerce des fonctions de contrôle politique et consultatives conformément aux conditions prévues par les traités. Il élit le président de la Commission ». Le PE n'est toujours pas reconnu comme une assemblée souveraine, mais le caractère transversal de ses compétences – de même que la référence appuyée du traité de Lisbonne à la démocratie représentative (voir *infra*) – le suggère.

#### *De l'indépendance organique à la collaboration interinstitutionnelle*

Le constat de parlementarisation de l'UE se fonde en troisième lieu sur l'émergence d'une logique de collaboration interinstitutionnelle. Le fonctionnement de la Communauté a longtemps été caractérisé par la grande indépendance des trois principales institutions et, plus particulièrement, par la marginalisation du PE. Les choses ont progressivement évolué au cours des années 1980 et de manière plus radicale après l'entrée en vigueur de la procédure de codécision prévue par le traité de

Maastricht (1<sup>er</sup> novembre 1993). Dans un premier temps, le Conseil a refusé de dialoguer directement avec le PE, que ce soit de manière informelle ou au sein du « comité de conciliation » prévu par la procédure de codécision. Pour sanctionner cette attitude, les parlementaires ont choisi, dès la première application de la nouvelle procédure, de rejeter en troisième lecture un projet de directive. Ce coup de force a contraint le Conseil à s'engager dans un dialogue interinstitutionnel effectif et à faire du « comité de conciliation » le lieu d'une négociation permanente entre les deux branches de l'autorité législative. D'autres initiatives – telles que la « *better regulation strategy* » lancée lors du sommet de Lisbonne (2000) pour simplifier le corpus normatif communautaire et améliorer les conditions d'adoption des normes – ont elles aussi amélioré les relations entre les institutions. Un dialogue constructif existe également en matière budgétaire ; pour éviter les situations de blocage qui ont marqué le début des années 1980, des accords interinstitutionnels (1982, 1988, 1993, 1998, 1999, 2002, 2006) ont précisé les modalités de l'élaboration et de l'exécution du budget et planifié les dépenses sur une base pluriannuelle. L'existence de ce dialogue interinstitutionnel est un élément clé du processus de parlementarisation de l'UE. L'histoire politique de la France et de la Grande-Bretagne révèle que le parlementarisme est né de l'émergence d'un dialogue informel entre l'exécutif et le législatif. Dans l'UE, ce dialogue s'est accentué à la faveur de l'élargissement aux pays d'Europe centrale et orientale et des difficultés rencontrées par le processus constituant. La perspective d'un blocage des institutions européennes du fait du passage de quinze à vingt-cinq membres et plus, a amené les responsables du Conseil à prôner un « trilogue » avec le PE et la Commission en matière législative. Nous y reviendrons.

#### *L'affirmation du caractère gouvernemental de la Commission*

La dernière évolution qui accrédite la thèse de la parlementarisation est l'affirmation du caractère gouvernemental de la Commission. Dès 1951, la Haute Autorité pouvait être rapprochée à certains égards d'un gouvernement : elle était responsable devant l'Assemblée, exerçait des attributions de nature gouvernementale (exécution des normes et du budget, initiative législative) et présentait un mode d'organisation administrative proche de celui d'un gouvernement. La pratique institutionnelle et les révisions successives du traité CE ont renforcé la pertinence

du parallèle en modifiant la nature des rapports entre le PE et la Commission. Il existe aujourd'hui une procédure de « double investiture » de la seconde par le premier, dont la connotation est d'autant plus parlementariste que, depuis 1994, les mandats des deux institutions coïncident. Le traité de Lisbonne pousse la parlementarisation plus loin encore en reprenant les dispositions du Traité constitutionnel qui prévoient que le Conseil européen devra tenir compte des résultats des élections au PE pour choisir un candidat à la fonction de président de la Commission, et que ce candidat sera désormais « élu » par les députés. Formellement, cela ne changera pas grand-chose, mais l'idée même d'élection est susceptible de dramatiser un scrutin habituellement terne en incitant les partis européens à organiser leurs campagnes respectives autour de la personnalité d'un candidat à la présidence de la Commission. Par ailleurs, les capacités de contrôle du PE sur la Commission ont été constamment renforcées, notamment pour ce qui concerne la comitologie. Globalement, si les successeurs de Jacques Delors n'ont pas poursuivi l'affirmation du caractère politique de la Commission et n'ont pas joui de son autorité, ses relations avec le PE ont néanmoins connu une évolution sensible, qui a abouti à un rapprochement constant.

Au-delà de ces éléments factuels, on distingue un processus de parlementarisation plus diffus qui prend la forme de l'affirmation, depuis le traité de Maastricht, du caractère « politique » de l'intégration européenne. Dans un premier temps, on pouvait estimer que le renforcement de la logique parlementaire dans l'Union n'était pas significatif en soi et qu'il ne résultait que de l'application de procédures décisionnelles inspirées des régimes parlementaires en raison de vertus fonctionnelles spécifiques (efficacité, légitimation...). Le caractère systématique de l'évolution institutionnelle de l'Union rend toutefois peu crédible le discours sur la nature durablement *sui generis* de ce système politique. L'accumulation des réformes et évolutions qui, individuellement, peuvent être présentées comme le produit d'une « ingénierie institutionnelle » visant à sélectionner les modes de gouvernance les plus efficaces ou les plus éprouvés, aboutit au fil du temps à développer la dimension normative de l'intégration européenne. On en veut pour indices l'institution d'une citoyenneté européenne et de partis politiques européens, l'élaboration d'une Charte des droits fondamentaux et le processus – certes avorté pour l'heure – de constitutionnalisation de l'Union.

Comme l'ont montré les travaux de la Convention sur l'avenir de l'UE, le modèle parlementaire est, plus que jamais, un élément structurant de la réflexion sur la réforme des traités. On recense depuis le traité de Maastricht un nombre croissant de mécanismes et normes de démocratisation « alternatifs » (médiateur, pétitions, accès aux documents, commissions d'enquête, comités d'experts... ; normes de bonne gouvernance : transparence, subsidiarité, responsabilité, participation... ; développement des contacts avec la société civile et multiplications des expériences de démocratie délibérative), mais ils ne font pas réellement système. Ils relèvent de logiques et d'approches disparates et ne remettent pas en cause le mouvement de fond que l'on a décrit ; ils contribuent en revanche à en obérer la lisibilité et à en souligner le caractère partiel et les limites. La Commission européenne, en rédigeant son Livre blanc sur la gouvernance européenne (juillet 2001) et en finançant de multiples recherches en sciences sociales sur la « gouvernance européenne » dans les années 1990, a essayé d'accréditer l'idée contraire. Il reste que si la notion de gouvernance a rencontré un certain succès dans les milieux académiques et dans le microcosme communautaire, elle est loin de faire sens pour les citoyens et n'a pas contribué à leur rendre l'Union plus intelligible. On notera que le traité de Lisbonne ne fait référence qu'une seule fois à la notion de « gouvernance » et ne cherche pas à théoriser celle de « gouvernance européenne ».

Par contre, le traité propose un début de clarification des logiques de légitimation de l'Union en consacrant un titre aux « principes démocratiques ». Dans l'hypothèse d'une ratification par tous les États-membres, l'article 10 du traité sur l'Union révisé disposerait que « le fonctionnement de l'Union est fondé sur la démocratie représentative » et énoncerait le principe de double représentation des citoyens : « les citoyens sont directement représentés, au niveau de l'Union, au Parlement européen. Les États-membres sont représentés au Conseil européen par leur chef d'État ou de gouvernement et au Conseil par leurs gouvernements, eux-mêmes démocratiquement responsables, soit devant leurs parlements nationaux, soit devant leurs citoyens. » Cette présentation des choses accrédite une lecture parlementariste de l'Union, qui est toutefois tempérée par une réaffirmation de la logique intergouvernementale et par des références à des mécanismes de démocratie participative. La première s'illustre à la fois dans la nature du Conseil et du Conseil européen et dans la réévaluation du rôle des parlements nationaux, qui dessine un parlementarisme à double niveau, impliquant

parallèlement le PE et les parlements nationaux (Costa, 2007). La démocratie participative fait l'objet d'une mention spécifique, l'article 10.3 disposant que « tout citoyen a le droit de participer à la vie démocratique de l'Union. Les décisions sont prises aussi ouvertement et aussi près que possible des citoyens. » Si le traité de Lisbonne ne propose pas de principe précis de légitimation de l'Union, les références au modèle démocratique et à la représentation tendent à écarter les formes alternatives de légitimation qui ont pu être avancées jusqu'ici (gouvernance européenne, logique d'agence, gouvernement des experts, pluralisme, néo-corporatisme...). D'une manière plus générale, le traité de Lisbonne multiplie les évocations de la démocratie qui devient à la fois un principe de fonctionnement de l'Union, une de ses valeurs fondamentales et un objectif dans son action tant intérieure qu'extérieure.

La poursuite du processus de parlementarisation de l'Union peut surprendre, compte tenu des réticences de nombreux responsables politiques nationaux et des opinions publiques à l'égard de l'approfondissement de l'intégration européenne. Pendant longtemps, en effet, les deux objectifs de parlementarisation et d'évolution vers un modèle fédéral ont été liés, notamment dans les initiatives « constitutionnelles » du PE (traité Spinelli de 1984, rapport Herman de 1994, rapport Duhamel de 2000) et les projets des groupes fédéralistes. Leur déconnexion a deux explications. En premier lieu, il faut rappeler que si la parlementarisation de l'Union a suscité des réticences lors de la révision des traités, l'hostilité a été plus marquée encore à l'endroit de l'introduction d'autres logiques de légitimation. Ce refus de sortir du modèle « communautaire parlementarisé » s'est illustré à de multiples reprises, aussi bien au cours des conférences intergouvernementales que des travaux de la Convention sur l'avenir de l'UE. Le parlementarisme n'est pas l'apanage des fédéralistes : il s'impose aussi comme une matrice de référence chez certains adversaires de l'approfondissement de l'intégration européenne – notamment britanniques et danois – qui sont particulièrement attachés au principe de la souveraineté parlementaire. Dans leur optique, la réévaluation des pouvoirs du PE est envisagée non pas comme une affirmation du caractère fédéral de l'intégration européenne, mais comme un instrument de limitation du pouvoir de la Commission.

Il faut, en second lieu, noter que la parlementarisation de l'Union n'implique pas nécessairement une revalorisation des pouvoirs du PE ;

elle prend aussi la forme d'une plus grande implication des parlements nationaux dans le fonctionnement de l'Union. De la première élection directe au début des années 1990, cette option n'a pas été envisagée en raison du manque d'intérêt des parlements nationaux pour l'intégration européenne, de la croyance des parlementaires européens dans la capacité du PE à assurer pleinement la légitimation démocratique de la Communauté et du refus de nombreux leaders nationaux de voir les chambres nationales se mêler de leur action européenne. Depuis le début des années 1990, les choses ont beaucoup évolué. Les parlements nationaux ont été progressivement sensibilisés à l'importance des activités de l'Union et à la nécessité pour eux d'en être au moins informés ; les parlementaires européens ont quant à eux renoncé à leur prétention à exercer un monopole de la représentation politique à l'échelle de l'Union et ne s'opposent plus par principe à une participation des parlements nationaux à la gouvernance européenne. Un consensus a aussi émergé parmi les représentants des États pour accepter le principe de cette participation, face au caractère persistant des dénonciations du déficit démocratique et à la solidarité naissante entre organes parlementaires nationaux et européens. Depuis le traité de Maastricht, les parlements nationaux ont ainsi conquis un rôle croissant – même si encore relativement symbolique – dans le fonctionnement de l'Union. Cette évolution a connu un point d'orgue avec la participation des parlements nationaux à la Convention sur l'avenir de l'Union<sup>2</sup>.

### ***La montée en puissance du Parlement européen dans le policy making***

La revalorisation des pouvoirs du PE se traduit logiquement par une modification de ses relations avec la Commission et le Conseil et par une influence plus sensible dans le processus d'élaboration et de mise en œuvre des politiques de l'Union. L'ampleur de ces évolutions est toutefois délicate à évaluer. S'agissant, par exemple, de l'investiture de la Commission, il est difficile de déterminer pourquoi les membres du Conseil européen ont décidé en 2004 de tenir compte du résultat des élections européennes pour procéder au choix du Président de la Commission ; ont-ils cédé à une pression du PE ou simplement voulu

---

<sup>2</sup> La Convention était composée, entre autres, de deux représentants de chaque parlement des États-membres et des États candidats à l'adhésion.

complaire à l'opinion publique ? Par ailleurs, comment évaluer l'impact de la modification du collège des commissaires sous la pression du PE (« l'affaire » Buttiglione) sur les relations entre les deux institutions ? *A priori*, les choses sont plus simples en matière législative, compte tenu de l'extrême codification des procédures et de l'existence de traces écrites (proposition originale, amendements, procès-verbal du Conseil, position commune, texte définitif de l'acte...). Toutefois, les scientifiques comme les acteurs du PE ont rencontré les plus grandes difficultés dans la quantification de l'influence législative de l'assemblée et l'objectivation de constat juridique ou du discours des praticiens.

Dans cette seconde partie, on se propose de passer tout d'abord en revue la littérature qui a été consacrée ces dernières années à la question de l'influence du PE. Ceci fait, on examinera les évolutions de la décision à une échelle interinstitutionnelle, qui accréditent l'hypothèse d'un renforcement, d'abord quantitatif puis plus global et diffus, de l'influence du PE. Enfin, on se penchera sur les éléments qui expliquent cette montée en puissance, au-delà des phénomènes « constitutionnels » mentionnés dans la première partie.

#### *La difficile évaluation de l'influence législative du Parlement européen*

Le seul point qui fasse réellement consensus dans la littérature scientifique est l'idée selon laquelle le PE est une institution qui joue un rôle clé dans le *policy making* de l'Union ; d'un point de vue comparatif, il est ainsi considéré comme un parlement très puissant (entre autres : Scully, 1998 ; Hix, Noury et Roland, 2007 ; Earnshaw et Judge, 2008). Au-delà de ce jugement d'ensemble, les avis divergent quant à l'influence exacte du PE dans ses divers secteurs de compétence (fonction législative, budgétaire, de contrôle) ; par ailleurs, la littérature n'envisage quasiment pas son impact global sur le fonctionnement de l'Union, à travers notamment le rôle qu'il joue dans l'émergence et l'animation d'un espace public européen (Costa, 2001).

Pendant longtemps, l'essentiel des travaux relatifs aux activités législatives du PE a été fondé sur l'analyse statistique du taux d'amendements retenus par la Commission et le Conseil. Il s'agit de la donnée la plus immédiatement disponible, que les services du PE ont mise en avant pour évaluer l'impact de l'entrée en vigueur de la procédure de « coopération » prévue par l'Acte unique européen (1987). Depuis les années 1950, la nature spécifique des relations entre le PE et la Commission, qui

ne sont pas déterminées par des logiques partisans, a incité les députés à amender largement les propositions de directive et de règlement qui leur étaient soumises. La procédure de consultation des origines ne laissait cependant au PE qu'une influence marginale, entièrement dépendante du bon vouloir de la Commission et du Conseil. Les modalités de la procédure de coopération ont permis au PE de l'accroître très sensiblement ; à la condition de bénéficier du soutien de la Commission et de l'appui d'au moins un État-membre, l'assemblée a pu imposer ses amendements. Dès la fin des années 1980, l'influence statistique du PE sur le *policy making*, telle que mesurée par le ratio d'amendements acceptés, était ainsi très supérieure à celle des parlements nationaux des États-membres. Selon les services du PE, durant la période 1987-1997, 54 % des amendements parlementaires de première lecture ont été acceptés par la Commission et 41 % par le Conseil ; en seconde lecture, ces chiffres s'établissaient respectivement à 43 et 21 %.

L'entrée en vigueur de la procédure de « codécision » prévue par le traité de Maastricht (novembre 1993) était considérée, au sein du PE, comme un progrès sensible pour son influence législative. Cette nouvelle procédure renforçait la capacité du PE à créer un rapport de force avec la Commission et le Conseil, et ouvrait la perspective d'un dialogue direct avec celui-ci. Un certain nombre de chercheurs – partisans d'un paradigme de choix rationnel peu sensible au point de vue des acteurs, aux analyses institutionnalistes et à la prise en compte des dimensions qualitatives des phénomènes politiques – contestaient toutefois cette analyse. Amy Kreppel (2000) et George Tsebelis (Tsebelis, 1999 ; Tsebelis et Garrett, 2001) ont ainsi popularisé l'idée selon laquelle la procédure de codécision aurait abouti à un affaiblissement de l'influence du PE.

Consécutivement à l'entrée en vigueur du traité de Maastricht, le PE s'est doté d'outils de suivi de l'activité législative plus évolués. La base de données de l'Observatoire législatif du PE (« CEIL ») a étudié de manière systématique le devenir des amendements parlementaires, proposant un indice d'impact pour chaque texte ; les rapports annuels de la délégation du PE au Comité de conciliation ont quant à eux établi des bilans précis des activités législatives de l'assemblée et de son influence. La procédure de codécision a également été analysée sous l'angle des modalités d'adoption (en première, seconde ou troisième lecture) ou de rejet des textes.

Globalement, la capacité du PE à imposer ses amendements s'est accrue, malgré les prédictions et premières analyses des tenants du choix rationnel et de la théorie des jeux. Durant la période précédant la réforme de la procédure de codécision par le traité d'Amsterdam (novembre 1993-mai 1999), on constata par ailleurs un accroissement sensible du nombre d'amendements résultant d'un compromis entre le PE et le Conseil. Cette évolution résulta de la volonté commune des représentants des deux institutions de pacifier la procédure de codécision et de privilégier le compromis – comme ils l'avaient fait pour la procédure budgétaire dix ans plus tôt. Le PE veilla par exemple à ne pas représenter en seconde lecture des amendements qui avaient été partiellement pris en compte dans la position commune du Conseil. Celui-ci, plutôt que d'annoncer l'acceptation ou le rejet des amendements du PE, prit l'habitude d'indiquer également les amendements sur lesquels il était prêt à ouvrir une négociation. Durant la période 1993-1999, 40 % des textes adoptés en codécision firent l'objet d'une procédure de conciliation ; à cette occasion, 63 % des amendements retenus reflétaient les positions du PE.

L'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam (mai 1999) s'accompagna d'une extension du champ d'application de la codécision et d'une modification de la procédure mettant le PE et le Conseil sur un pied d'égalité. La codécision révisée permit notamment l'adoption d'actes dès la première lecture sur la base de la proposition du PE. Les services de l'assemblée produisirent un nombre croissant d'analyses d'impact des amendements du PE. La littérature scientifique se fit par contre plus rare en raison des difficultés méthodologiques provoquées par l'adoption de textes à des stades précoces du processus décisionnel. Comme nous le verrons, la période postérieure à l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam a été marquée par une généralisation du trilogue législatif entre PE, Commission et Conseil, permettant l'adoption d'un nombre croissant de textes dès la première lecture. Cette pratique implique une absence d'amendement parlementaire, mais ne signifie pas pour autant une absence d'influence du PE sur les textes adoptés. Par ailleurs, le Conseil a pris l'habitude, dès la fin des années 1990, d'accepter un maximum d'amendements de détail, notamment la quasi-totalité de ceux relatifs à des questions de langue et de formulation, afin de gonfler artificiellement les statistiques du PE, qui ont perdu une grande partie de leur intérêt. Un certain nombre d'auteurs abandonnèrent de ce fait ce terrain de recherche ou furent contraints de reconnaître – enfin – que

les amendements n'étaient pas tous d'égale importance (Kreppel, 1999). Des travaux tentèrent d'incorporer à l'analyse quantitative des éléments plus qualitatifs, relatifs en particulier à la substance des amendements (Tsebelis, Jensen, Kalandrakis et Kreppel 2001). Certains optèrent, bon gré mal gré, pour des approches plus ciblées, basées sur le suivi de quelques textes dans un secteur (Earnshaw et Judge, 2003) ou d'un seul (notamment : Shackleton, 2000 ; Burns, 2005).

Au-delà de ces approches descriptives de l'influence du PE, certains auteurs tentèrent d'identifier les facteurs expliquant ses variations, cas par cas, et notamment de comprendre les conditions dans lesquelles le PE est amené à rejeter les textes. D. Judge et D. Earnshaw (1994) avancèrent ainsi quatre variables : le type de politique ; son degré d'intergouvernementalisme ; la nature des relations interinstitutionnelles qu'elle suscite ; les ressources institutionnelles existantes. Implicitement, ces auteurs soulignèrent aussi l'impact de la variable partisane (cohésion des groupes politiques, logique de formation des coalitions au sein du PE, liens avec les partis nationaux).

#### *Les évolutions interinstitutionnelles de la production normative*

La multiplication des « *early agreements* » et les stratégies du Conseil rendent désormais peu opérationnelles les analyses quantitatives des amendements parlementaires finalement retenus. Il faut, dès lors, s'en remettre soit à des études de cas, soit à une analyse plus globale des équilibres institutionnels dans l'Union, voie que nous privilégierons ici. Depuis le milieu des années 2000, les données de la production normative ont nettement évolué. On constate en premier lieu une montée en puissance de la procédure de codécision qui a pour corollaire la quasi-disparition de la procédure de coopération (éliminée par le traité d'Amsterdam, sauf en matière monétaire) et un certain déclin de la procédure de consultation, toutes deux moins favorables au PE (*cf. tableau 1*). Depuis 2005, les textes adoptés en codécision représentent environ le tiers des activités normatives de l'assemblée.

**TABLEAU 1. Les activités normatives du Parlement européen**

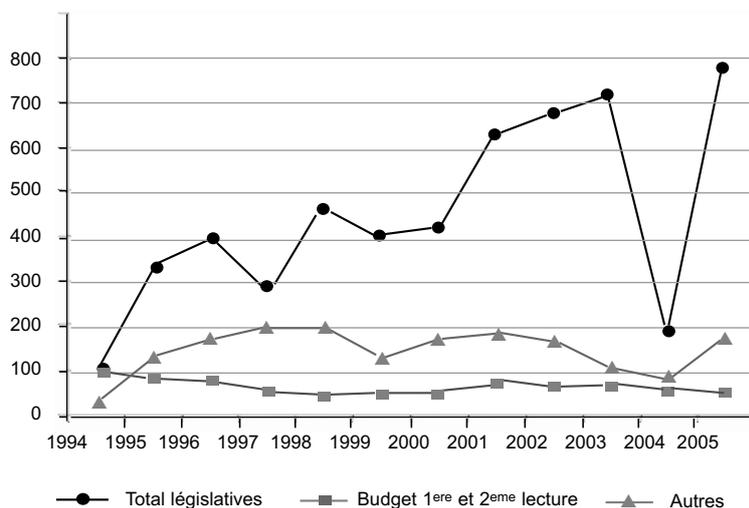
	Codécision	Coopération	Avis conforme	Consultation	Total législatives
1994	23	21	13	181	238
1995	16	10	9	153	188
1996	31	29	3	147	210
1997	32	18	11	139	200
1998	38	24	8	211	281
1999	40	19	11	161	231
2000	62	0	9	102	173
2001	67	0	14	153	234
2002	76	0	12	112	200
2003	93	0	13	124	230
2004	92	0	14	144	250
2005	53	1	24	86	164
2006	95	0	13	158	266
2007	113	0	9	152	274
2008	147	0	10	110	267

Sources : Observatoire des institutions européennes<sup>3</sup> et Rapport général de l'UE 2006 et 2007.

On constate par ailleurs une montée en puissance des activités législatives au PE. À mesure que l'assemblée a acquis de nouveaux pouvoirs législatifs, les modalités d'organisation du travail parlementaire ont été aménagées afin que les commissions et la plénière puissent y consacrer un maximum de temps et d'énergie. La *figure 1*, relative au dépôt et à l'adoption d'amendements par le PE, montre une forte inflation du nombre d'amendements déposés et adoptés depuis le milieu des années 1990 – hormis les années d'élection du PE. L'année 2005 se caractérise par une nouvelle progression en ce sens, tout particulièrement pour la première lecture de codécision.

<sup>3</sup> L'Observatoire des institutions européennes, créé au sein du Centre d'études européennes de Sciences Po, a pour objet la collecte et l'exploitation systématiques de données sur les activités de l'Union. [www.portedeurope.org/spip.php?rubrique526](http://www.portedeurope.org/spip.php?rubrique526)

FIGURE 1. Amendements déposés par le PE (1994-2005)



Sources : données OIE/Parlement européen.

Du point de vue du fonctionnement interne du PE, on note toutefois une grande constance du nombre moyen d'amendements déposés en première lecture par député. L'inflation globale s'explique donc essentiellement par l'accroissement du nombre d'élus à chaque élargissement. De même, la proportion d'amendements adoptés par le PE en assemblée plénière par rapport aux amendements déposés est d'une stabilité absolue : qu'il s'agisse de la 4<sup>ème</sup> législature (1994-1999), de la 5<sup>ème</sup> (1999-2004) ou de l'année 2005, elle ressort très exactement à 69 %. Cette stabilité des ratios et le fort taux d'amendements adoptés sont révélateurs de la rationalisation poussée de l'organisation du travail parlementaire. À la différence de nombreuses autres assemblées, le dépôt d'amendements ne constitue pas une stratégie dilatoire pertinente ; le règlement limite drastiquement cette possibilité, en favorisant les amendements de compromis (déposés conjointement par plusieurs groupes) et en donnant au président de séance les moyens d'adopter ceux-ci en priorité.

La montée en puissance du PE prend une forme plus inattendue : celle d'une intensification du dialogue interinstitutionnel. L'évolution la

plus marquante des activités de l'Union depuis le début des années 2000 est le renforcement du dialogue entre les institutions – notamment le PE et le Conseil – qui se traduit par une adoption de plus en plus précoce des textes, dès la fin de la première lecture de la codécision (Farrell et Héritier, 2004 ; Dehousse, Deloche-Gaudez et Duhamel, 2007). Les *tableaux 2 et 3* illustrent bien ce phénomène : au début de la 5<sup>ème</sup> législature (2000 et 2001) les textes relevant de la codécision étaient principalement adoptés en troisième lecture ou en seconde lecture (2002), mais depuis 2003, la majorité des textes sont adoptés dès la première lecture. En 2006, sur 95 textes relevant de la procédure de codécision, 54 ont été adoptés à ce stade et seulement 10 en troisième lecture. La proportion de textes adoptés en troisième lecture était de 39 % durant la 4<sup>ème</sup> législature (1994-1999) et de 17 % sur la période 1999-2006.

**TABLEAU 2. Procédures de codécision conclues avant le 1<sup>er</sup> mai 1999 (Traité Maastricht)**

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	Total	%
Fin 1 <sup>ère</sup> lecture	0	0	0	0	0	0	0	0 %
Fin 2 <sup>ème</sup> lecture	16	10	23	12	25	6	92	61 %
Fin 3 <sup>ème</sup> lecture	7	6	8	20	13	6	60	39 %
Total	23	16	31	32	38	12	152	100 %

*Note* : Le 1<sup>er</sup> mai correspond à la date d'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam, qui modifie la procédure de codécision et étend son champ d'application.

**TABLEAU 3. Procédures de codécision conclues après le 1<sup>er</sup> mai 1999 (Traité Amsterdam)**

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Total	%
Fin 1 <sup>ère</sup> lecture	5	12	21	16	32	41	34	54	215	38 %
Fin 2 <sup>ème</sup> lecture	19	30	26	45	46	37	19	31	253	61 %
Fin 3 <sup>ème</sup> lecture	5	19	20	15	15	14	0	10	98	39 %
Total	29	61	67	76	93	92	53	95	566	100 %

*Note* : Ces tableaux ne prennent en compte que les procédures ayant abouti à un accord.  
*Sources* : OIE et Rapport général de l'UE 2006.

Il y a donc une évolution fondamentale de la dynamique institutionnelle et un effet paradoxal de l'élargissement de l'Union de 2005. Les commentateurs et praticiens anticipaient un blocage des institutions, compte tenu de l'impact de l'arrivée de dix nouveaux États-membres sur les équilibres institutionnels. Leurs pronostics étaient d'autant plus sombres que la Constitution européenne, dont l'objet était en partie de palier les effets de l'élargissement, avait été rejetée en France et aux Pays-Bas et que les relations entre le PE et la Commission s'étaient fortement détériorées à l'occasion de l'investiture de J.M. Barroso et de son équipe. Pourtant, d'un point de vue statistique, les institutions n'ont jamais été aussi efficaces dans le travail législatif que depuis 2005. Les normes sont adoptées plus rapidement qu'auparavant et de manière plus consensuelle. La qualité du dialogue interinstitutionnel et la mise en place de routines de négociation en marge des traités ont permis d'adopter une majorité des textes en codécision dès la première lecture. Le PE et le Conseil négocient désormais de manière informelle sur les amendements parlementaires afin d'identifier les points possibles de compromis. Ceci permet au PE d'obtenir la prise en compte de ses amendements dès la première lecture, en échange de quoi il renonce à déposer à nouveau en seconde lecture des amendements jugés inacceptables par le Conseil. En cas de troisième lecture, les délais prévus par le traité étant très contraignants, le comité de conciliation a pris l'habitude d'adopter le texte à une date fictive de manière à laisser un maximum de temps aux deux institutions pour valider le texte de compromis négocié par leur délégation respective, et à permettre d'éventuelles modifications.

### ***L'influence croissante du PE dans le système politique de l'Union***

Il faut donc analyser l'influence du PE dans le système politique de l'Union avec précaution. Elle résulte de la conjonction de plusieurs facteurs.

Le premier est, bien évidemment, la montée en puissance des pouvoirs formels du PE et plus particulièrement la manière dont la Commission et le Conseil en ont pris acte. Si l'on se réfère à l'explication institutionnaliste-historique de l'accroissement des pouvoirs du PE [qui insiste sur le rôle joué par le PE lui-même dans la conquête de ses pouvoirs (Corbett, 1998)] on comprend mal pourquoi la Commission et le Conseil auraient choisi de privilégier la coopération avec une assemblée aussi menaçante. L'explication intergouvernementale de la

croissance des pouvoirs du PE rend l'apaisement des relations interinstitutionnelles plus logique (Pollack, 1997) ; si les États-membres consentent à l'accroissement des pouvoirs du PE, il est normal qu'ils en tirent les conséquences et envisagent de collaborer réellement avec lui. Cette vision des choses doit toutefois être considérée avec prudence, dans la mesure où les États-membres n'ont pas d'intérêt direct à accroître les pouvoirs du PE – ce qui tend à réduire ceux du Conseil – et où les États les plus attachés au dogme de la souveraineté parlementaire sont loin d'être majoritaires. Il faut donc adopter un point de vue « cognitiviste » et prendre en compte le rôle joué par le PE dans la diffusion de l'idée selon laquelle la réduction du déficit démocratique et la réconciliation de l'Union avec ses citoyens passent nécessairement par sa « parlementarisation » accrue (Costa et Magnette, 2003). Les responsables politiques nationaux évoluant tous dans des régimes parlementaires, fondés sur le principe de la souveraineté parlementaire, les députés européens ont trouvé un terrain intellectuel fertile. Il faut souligner l'habileté avec laquelle ils ont mis en œuvre cette stratégie dans le cadre de la Convention sur l'avenir de l'Union (Costa, 2008). Les représentants du PE ont en effet systématiquement réinterprété les objectifs de la Convention à la lumière des leurs, en jouant sur les registres de la simplification formelle, du déficit démocratique et des attentes supposées des citoyens. Ils ont, sans relâche, cherché à attacher aux principaux concepts des débats institutionnels autant d'axiomes favorables à l'extension des pouvoirs du PE. Ainsi, au principe de « double légitimité des États et des peuples », ils ont lié dans chacune de leurs prises de position l'objectif de généralisation de la procédure de codécision ; à l'impératif de publicité des négociations sur la réforme des traités, le recours à des solutions institutionnelles alternatives à la CIG ; à la transparence, l'amélioration des capacités de contrôle du PE sur le Conseil ; à l'efficacité, l'extension du vote à la majorité qualifiée au sein du Conseil ; à la simplification des traités, la rédaction d'une Constitution ; à la réduction du déficit démocratique, l'accroissement des pouvoirs du PE. Les responsables des États-membres ont fini par admettre les revendications du PE et les ont validées dans le Traité constitutionnel, puis dans le traité de Lisbonne. Dans un souci de cohérence, ils ont logiquement modifié leur attitude à l'égard du PE en tant que membres du Conseil et accepté d'entamer un dialogue constructif avec ses représentants dans le cadre de la procédure de codécision – ce à quoi ils se refusaient à la fin des années 1990.

Il faut, en second lieu, prendre en compte la capacité d'innovation institutionnelle du PE. On ne souscrit pas à l'idée selon laquelle il serait en mesure de contraindre systématiquement les représentants des États-membres à lui attribuer de nouveaux pouvoirs ; l'existence de quelques cas avérés ne permet pas d'élaborer une théorie de portée générale, comme le propose Simon Hix (2002). Force, par contre, est de reconnaître que les députés sont passés maîtres dans l'art de créer des rapports de force et de rationaliser le fonctionnement de leur propre institution afin d'en maximiser l'influence dans le processus décisionnel courant. Ils jouissent pour cela de nombreuses ressources : une totale indépendance de leur institution, qui ne peut pas être dissoute ; une liberté complète d'organisation de leur délibération et de définition de leur agenda ; une grande autonomie vis-à-vis des partis nationaux ; un cadre institutionnel évolutif, comportant des zones d'ombres propices à l'extension des pouvoirs de l'assemblée. Pour surmonter les contraintes qui affectent leur délibération et accroître leur influence dans le processus décisionnel, les députés ont régulièrement adapté le règlement de leur assemblée dans le sens d'une rationalisation toujours plus grande de son fonctionnement. Il se caractérise aujourd'hui par une organisation minutieuse de toutes les activités de la plénière et des autres organes (commissions, bureau, délégations...). Ce processus s'est traduit par un renforcement constant des organes hiérarchiques de l'assemblée et par une délégation croissante du travail législatif et de contrôle aux commissions parlementaires. Il a également conféré un rôle central aux groupes politiques et à leurs responsables, au détriment des possibilités d'initiative individuelle des députés. La question de l'organisation interne du PE fait ainsi l'objet de discussions fréquentes et conflictuelles, qui opposent les députés en fonction de leurs conceptions du rôle de l'assemblée et de ses membres ou de leur position au sein de l'assemblée – hiérarque ou *backbencher*, membre d'un « grand » ou d'un « petit » groupe.

Malgré les critiques des députés à l'endroit de la Commission, l'objectif de « *better regulation* » que celle-ci avance depuis 2001 trouve un écho croissant au sein du PE. La préoccupation n'est pas nouvelle : elle se situe dans la continuité des efforts menés par les responsables de l'assemblée et par les membres permanents de la délégation du PE au Comité de conciliation. Ces derniers ont, dès l'entrée en vigueur du traité de Maastricht, milité en faveur de la réduction du nombre et de la longueur des rapports et des amendements parlementaires, et de l'amélioration de leur « qualité juridique ». Dans leurs rapports annuels,

les membres permanents de la délégation du PE au comité de conciliation ont appelé de manière répétée à des réformes permettant aux députés de se concentrer sur les dossiers importants et de produire des textes moins susceptibles d'être critiqués par le Conseil et la Commission sur le plan juridique. Ces recommandations ont été suivies d'effet puisque le PE produit de moins en moins de rapports. Ces dernières années, ces efforts se sont poursuivis avec le « *pre-cooking* » des textes dans le cadre d'un trilogue entre PE, Commission et Conseil, en amont de la première lecture. Dans ce contexte, même si le PE reste porteur d'exigences politiques, ses représentants ont fortement intégré la nécessité d'aboutir à des textes juridiquement cohérents, de défendre des points de vue acceptables par leurs interlocuteurs et d'avoir une connaissance technique approfondie des dossiers. D'une manière générale, le PE a peu à peu abandonné la stratégie du rapport de force et du conflit (pour une approche théorique de cette lecture de la codécision, voir Tsebelis, 1994) pour promouvoir une logique d'influence plus diffuse et plus policée – et, par conséquent, plus difficile à évaluer.

L'évolution des rapports entre les institutions est également le produit de changements intervenus au sein du Conseil et de la Commission. La perspective de l'élargissement de 2004, combinée aux difficultés politiques de l'intégration européenne, a fait craindre le pire aux membres du Conseil. Pris de panique, ils ont choisi de se rapprocher des représentants du PE afin de définir de nouvelles modalités de décision et d'éviter, autant que faire se pouvait, les blocages interinstitutionnels. Le PE s'est saisi de cette opportunité et a joué la carte du dialogue (ou du trilogue) dans le domaine législatif, comme il l'avait déjà fait dans le domaine budgétaire dans les années 1980. Les responsables des différentes institutions semblent satisfaits de ce fonctionnement plus apaisé et ont choisi de le pérenniser. Ce processus a été favorisé par la montée en puissance de la présidence du Conseil – qui vient compenser l'émiettement des positions produit par les élargissements successifs – ainsi que par le leadership croissant exercé par le Président de la Commission sur le collège des commissaires.

Il faut mentionner, en dernier lieu, le rôle joué par les administrations dans ce processus de rapprochement. Les secrétariats généraux des trois institutions militent depuis longtemps pour l'établissement d'un dialogue plus constructif et la définition de règles venant préciser les traités en matière législative. Sous la pression de leurs services administratifs

respectifs, les représentants des trois institutions ont accepté de mieux prendre en compte les impératifs de calendrier et de mettre en place des formes de planification chronologique à rebours permettant une réelle programmation législative. Même la Commission semble avoir mis un point d'honneur à accélérer le rythme de transmission au Conseil de ses propositions législatives : on est passé d'un délai moyen de quatre jours il y a quelques années à moins d'un jour. D'autres dossiers ont également fait l'objet d'intenses négociations, qu'il s'agisse de la définition de critères permettant de distinguer les textes et les amendements « importants », nécessitant un examen approfondi, des autres, ou encore de l'opportunité de mieux codifier le droit communautaire, en remplaçant les multiples textes traitant d'une question par un nouveau synthétisant le droit existant.

### ***Conclusion***

Dans la perspective des élections européennes de juin 2009, le PE s'est mobilisé à nouveau pour faire connaître aux citoyens l'ampleur et les vertus de son action. On retrouve ici un des traits les plus singuliers des élections européennes, dont les campagnes ont toujours revêtu une triple dimension. Elles portent en premier lieu – mais de manière souvent accessoire – sur le bilan et le programme des partis et des candidats. Elles s'articulent, en deuxième lieu, autour de considérations de politique intérieure. Comme d'autres élections de second ordre (Reif et Schmitt, 1980), les élections européennes sont un test de popularité pour le gouvernement et une tribune privilégiée pour l'opposition et les formations politiques « anti-establishment ». Enfin, les campagnes pour les européennes consistent aussi largement en une présentation du PE et de ses activités. Cette mission pédagogique n'est pas seulement du ressort des services de l'assemblée et des organes nationaux en charge de la campagne publique ; elle est aussi assurée par les candidats, les partis et les groupes parlementaires au PE, qui consacrent une large partie de leurs ressources à des actions de pédagogie et de mobilisation des électeurs. Tous ces discours « institutionnels » insistent lourdement sur les pouvoirs et sur l'influence du PE sur les activités de l'Union, afin de donner du sens à ce scrutin et de lutter contre l'abstentionnisme croissant qui l'affecte.

Pour les élections de juin 2009, le bureau du PE a décidé que la campagne d'information serait fondée, entre autres, sur les deux principes suivants. Le premier est la fourniture d'une information neutre sur le PE et les élections européennes – totalement distincte de la campagne orchestrée par les groupes politiques, les partis et les candidats. Le second est la focalisation de cette information sur les succès législatifs du PE dans des domaines qui affectent la vie quotidienne des citoyens. L'objectif est de leur prouver qu'il importe qu'ils participent au scrutin, afin que leurs opinions soient représentées dans la prochaine assemblée. La déclaration suivante du président du PE, Hans-Gert Pöttering, illustre bien cette stratégie : « *Les élections de l'année prochaine, qui se tiendront en juin 2009, sont [...] primordiales. Aujourd'hui, le Parlement européen est puissant et les gens doivent savoir combien son rôle est décisif pour le futur de tous les Européens. Il en va de notre responsabilité de montrer tous nos accomplissements et d'expliquer comment le Parlement européen utilise ses pouvoirs législatifs afin de simplifier la vie des citoyens. Nous devons sensibiliser les gens afin d'obtenir un haut taux de participation électorale*<sup>4</sup>. »

Plus de six mois avant le scrutin, les députés et les services de communication du PE émaillaient ainsi leurs discours de références à divers dossiers clés de la législature sortante, tel que le brevetage des logiciels (finalement rejeté par les députés), le règlement REACH d'enregistrement et d'évaluation des produits chimiques, la directive services (dite Bolkestein) et la directive sur les services postaux. Par contre, les acteurs du PE ne mentionnent pas d'indicateurs quantitatifs de l'influence de l'assemblée, comme ce fut le cas par le passé. D'un point de vue statistique, l'adoption de plus en plus fréquente des règlements et directives par le PE dès la première lecture de la procédure de codécision laisserait en effet penser que les députés ne font plus usage de leur droit d'amendement et se contentent désormais d'enregistrer les propositions de la Commission. Les membres du PE sont ainsi confrontés à une contradiction qui a déjà affecté le fonctionnement interne de l'assemblée à la fin des années 1980 : les gains en termes d'efficacité fonctionnelle ont pour prix une moindre transparence (Duprat,

---

<sup>4</sup> « Aujourd'hui, le Parlement européen est puissant et a confiance en lui », site du PE, 24 novembre 2008. [http://www.europarl.europa.eu/news/public/story\\_page/008-42857-301-10-44-901-20081120STO42657-2008-27-10-2008/default\\_fr.htm](http://www.europarl.europa.eu/news/public/story_page/008-42857-301-10-44-901-20081120STO42657-2008-27-10-2008/default_fr.htm)

1996). Afin de tirer le meilleur bénéfice possible de l'Acte unique européen (procédure de coopération), puis des traités de Maastricht (procédure de codécision) et d'Amsterdam (procédure de codécision révisée), les députés ont en effet modifié le règlement intérieur de l'assemblée de manière à favoriser les compromis entre les groupes politiques, et donc la capacité du PE à trouver les majorités nécessaires à l'exercice de ses nouveaux pouvoirs (Delwit, De Waele et Magnette 1999). Cette évolution s'est traduite par un accroissement du pouvoir des commissions parlementaires et une multiplication des négociations discrètes entre groupes politiques, qui se sont opérés au détriment de l'affrontement public des points de vue (Bowler et Farrell, 1995). Elle a permis au PE d'accroître son efficacité dans le processus décisionnel, mais a nui à la lisibilité de ses travaux et a suscité le mécontentement des élus des « petits » groupes – qui n'étaient pas associés aux tractations – et de certains *backbenchers* – qui voyaient leur capacité d'initiative individuelle décliner. Ce phénomène contamine aujourd'hui les relations interinstitutionnelles, qui reposent de plus en plus sur des rencontres discrètes entre les représentants des trois institutions et obligent l'assemblée plénière à s'en remettre à quelques-uns de ses membres (présidents de commissions, rapporteurs, membres du comité de conciliation).

Au-delà des interrogations que peuvent susciter le manque de transparence et l'élitisme de ce mode de fonctionnement, on doit s'interroger sur l'impact d'une communication tout entière fondée sur la « performance » du PE, dans une approche délibérément interinstitutionnelle. Curieusement, celle-ci n'est pas seulement le fait des autorités et services de l'assemblée, mais aussi des candidats aux élections européennes et des partis européens. L'appel à la mobilisation des citoyens au nom et en faveur d'un renforcement des pouvoirs du PE tend en effet à gommer la dimension partisane du scrutin. S'assurer que l'assemblée aura une forte influence dans le *policy making* de l'Union laisse pendant la question de la nature des intérêts, causes ou idées au nom desquels les députés agissent. L'évolution du processus décisionnel vers des formes où prime la négociation d'accords interinstitutionnels à huis clos est favorable à un renforcement de l'influence du PE, mais s'oppose à une lecture partisane du fonctionnement de l'Union. Elle donne le sentiment que le système est surtout propice à des jeux institutionnels dont la finalité échappe aux citoyens et, incidemment, à la défense

discrète d'intérêts particuliers. Le PE qui, au nom de la recherche d'une meilleure légitimation par les « *outputs* », a déjà payé le prix de la recherche du consensus dans ses rangs, pourrait bien payer demain celui de la recherche du consensus à l'échelle du régime de l'Union.

#### RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Bowler S. et Farrell, D. M. (1995), « The Organizing of the European Parliament : Committees, Specialization and Co-Ordination. » *British Journal of Political Science*, vol. 25, n° 2, p. 219-243.
- Burns C. (2005), « Who Pays? Who Gains? How do Costs and Benefits Shape the Policy Influence in the EP? », *Journal of Common Market Studies*, vol. 43, n° 3, p. 485-505.
- Corbett R. (1998), *The European Parliament's Role in Closer European Union Integration*, Basingstoke, Mac Millan Press.
- Costa O. (2001), *Le Parlement européen, assemblée délibérante*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles.
- Costa O. et Magnette P. (2003), « Idéologies et changements institutionnel dans l'Union européenne : pourquoi les gouvernements ont-ils constamment renforcé le Parlement ? » *Politique européenne*, n° 9, p. 49-75.
- Costa O. (2007), « La parlementarisation inachevée de l'Union européenne : le Parlement européen entre puissance institutionnelle et faiblesse politique, » in M. Koopmann et S. Martens (dir.), *L'Europe prochaine. Regards franco-allemands sur l'avenir de l'Union européenne*, Paris, L'Harmattan.
- Costa O. (2008), « Le Parlement européen dans le système institutionnel de l'Union : quand les députés européens jouent avec les idées », in T. Berthet et al. (dir.), *Les Nouveaux espaces de la régulation politique*, Paris, L'Harmattan, coll. Logiques politiques, p. 29-54.
- Dehousse R. (1995), « Constitutional Reform in the European Community : Are there Alternatives to the Majoritarian Avenue? », *West European Politics*, p. 118-36.
- Dehousse R, Deloche-Gaudez F et Duhamel O. (dir.) (2007), *Elargissement : Comment L'Europe s'adapte*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Delwit P, De Waele J. M. et Magnette P. (dir.) (1999), *À quoi sert le Parlement européen ? Stratégies et pouvoirs d'une assemblée transnational*, Bruxelles, Complexe.
- Duprat G. (dir.) 1996, *L'Union européenne, droit, politique, démocratie*, Paris, PUF.
- Earnshaw D. et Judge D. (2003), *The European Parliament*, Basingstoke, Palgrave MacMillan.

- Earnshaw D. et Judge D. (2008), *The European Parliament*, 2<sup>nd</sup> ed., Basingstoke, Palgrave MacMillan.
- Farrell H. et Héritier A. (2004), « Interorganizational Negotiation and Intraorganizational Power in Shared Decision Making. Early Agreements Under Codecision and Their Impact on the European Parliament and Council », *Comparative Political Studies*, vol. 27, p. 1184-1212.
- Hix S. (2002), « Constitutional Agenda-Setting Through Discretion in Rule Interpretation: Why the European Parliament Won at Amsterdam », *British Journal of Political Science*, vol. 32, n° 2, p. 259-280.
- Hix S., Noury A. et Roland G. 2007, *Democratic Politics in the European Parliament*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Judge D. et Earnshaw D. (1994), « Weak EP Influence? A Study of the Environment Committee of the EP », *Government and Opposition*, vol. 29, n° 2, p. 262-276.
- Kreppel A. (1999), « The European Parliament's Influence Over EU Policy Outcomes », *Journal of Common Market Studies*, vol. 37, n° 3, p. 521-538.
- Kreppel A. (2000), « Procedure and Influence: An Empirical Analysis of EP Influence under the Codecision and Cooperation Procedures », contribution au congrès de l'American Political Studies Association, Washington DC.
- Kreppel A. (2002), *The European Parliament and Supranational Party System : A Study in Institutional Development*, Cambridge University Press, New York.
- Pollack M. (1997), « Delegation, agency and agenda setting in the European Community », *International Organization*, vol. 51, n° 1, p. 99-134.
- Reif K. H. et Schmitt H. (1980), « Nine Second-Order Elections: A Conceptual Framework for the Analysis of the European Election Results », *European Journal of Political Research*, vol. 8, 1, p. 3-45.
- Scully R. M. (1998), « MEPs and the Building of a « Parliamentary Europe » », *Journal of Legislative Studies*, vol. 4, n° 1, p. 92-108.
- Shackleton M. (2000), « The Politics of Codecision », *Journal of Common Market Studies*, vol. 36, n° 1, p. 115-130.
- Tsebelis G. (1994), « The Power of the European Parliament as a Conditional Agenda Setters », *American Political Science Review*, vol. 88, p. 128-142.
- Tsebelis G. (1999), « Veto Players and Law Production in Parliamentary Democracies: An Empirical Analysis. » *The American Political Science Review*, vol. 93, n° 3, p. 591-608.
- Tsebelis G. et Garrett G. (2001), « The Institutional Foundations of Intergovernmentalism and Supranationalism in the European Union. » *International Organization*, vol. 55, n° 2, p. 357-390.
- Tsebelis G., Jensen C. B., Kalandrakis A. et Kreppel A. (2001), « Legislative procedures in the EU: an Empirical Analysis », *British Journal of Political Science*, vol. 31, n° 3, p. 573-599.