



Le Parlement européen

Le Parlement européen et les attentes des citoyens

par **Amandine CRESPI**

*Associate Professor in Political Science
CEVIPOL/Institut d'Etudes Européennes
Université libre de Bruxelles*

et **Lara QUERTON**

Assistante et Doctorante (Département de Science Politique, ULB)

S'il a traditionnellement joué un rôle de médiateur entre les citoyens et le système institutionnel européen, le Parlement européen jouit d'une image plus positive que jamais auprès des citoyens, comme le montre les données de sondage. Surtout, ceux-ci souhaitent le voir jouer un rôle décisionnel plus important dans un contexte de crises multiples. L'examen de l'activité du PE dans les grands domaines concernés, à savoir les politiques sociales, l'environnement et les migrations, montre que le Parlement européen est pris en tenaille entre une volonté de démontrer sa capacité à peser sur les décisions, d'une part, et son devoir de représenter une frange croissante de citoyens hostiles envers l'UE et ses politiques, de l'autre.

Cherchant à élucider dans quelle mesure le Parlement européen peut être considéré comme un parlement « normal », les politistes ont souvent mis en exergue la faiblesse du lien entre eurodéputés et citoyens. De fait, la manière dont ceux-ci exercent leur mandat de représentant ne peut se comprendre qu'au prisme des diverses cultures politiques nationales, mais aussi des positionnements stratégiques d'élus qui tentent souvent de s'affirmer comme des spécialistes des questions européennes¹. Les écueils du scrutin européen, qui se présente sous les traits de 28 scrutins nationaux distincts, seraient à la fois la cause fondamentale et la nécessaire conséquence de ce déficit de lien représentatif. Dans ces conditions, comment le Parlement européen cherche-t-il à s'affirmer comme un acteur pertinent pour répondre aux attentes des citoyens européens ? Cette question revêt deux aspects. Du point de vue de la représentation, le Parlement européen doit être identifié par les citoyens comme un acteur institutionnel et démocratique pertinent et légitime pour les représenter à l'échelle européenne. Du point de vue de la prise de décision, les citoyens attendent que le Parlement européen agisse dans les domaines de politiques publiques qui appellent, selon eux, des réponses européennes.

La présente contribution avance l'hypothèse d'un Parlement européen pris en tenaille entre ses fonctions décisionnelle et représentative. D'un côté, le Parlement européen s'est le plus souvent vu pris de vitesse et marginalisé dans la gestion des « crises » récentes. Alors que la Banque centrale européenne et l'Eurogroupe ont piloté les réponses à la crise financière

(1) Pour une vue d'ensemble sur ces recherches, v. N. Brack et O. Costa, *Parliamentary Questions and Representation of Territorial Interests in the EP*, in O. Costa (dir.), *The European Parliament in times of EU Crisis*, Basingstoke, Palgrave, 2019. 225-255.

muée en crise des dettes souveraines, une véritable démocratisation de l'Union économique et monétaire (qui reposerait notamment sur un contrôle parlementaire effectif) se fait toujours attendre. Et ses appels à une gestion collective de la question migratoire ont eu peu d'effet face aux divisions sévères entre États membres. L'enjeu pour les grands groupes politiques qui occupent le cœur décisionnel de l'assemblée est donc de démontrer que le Parlement européen est un acteur institutionnel capable de peser sur les décisions sur les sujets les plus brûlants qui préoccupent les citoyens et cristallisent souvent les peurs économiques et culturelles liées à l'intégration européenne. Dans le même temps, les spécificités du scrutin européen placent le Parlement européen aux avant-postes des mouvements tectoniques qui ont transformé les systèmes de partis européens. Dans un contexte marqué par une impuissance de l'Union européenne (UE) face aux multiples « crises » qui l'affectent (crise de la zone euro, crise migratoire, Brexit, crise de l'État de droit), la politisation des enjeux européens a joué un rôle-clé. On a vu une confrontation croissante entre *mainstream* libéral pro-UE, d'une part, et des partis réclamant la réhabilitation de la souveraineté nationale et populaire face aux élites, de l'autre. Ainsi, les évolutions des groupes politiques au Parlement européen à l'issue des élections européennes depuis 2009 (7^e et 8^e législatures) reflètent clairement le déclin de la social-démocratie et de la démocratie chrétienne. Or les forces eurosceptiques émergentes appellent à un retour à la démocratie nationale, bien que la situation des partis de gauche soit plus ambiguë. Avec une importance numérique plus forte que jamais dans la neuvième législature élue en mai 2019, ces partis contribuent à faire porter la voix des citoyens hostiles envers l'UE, mais on peut s'interroger sur leur capacité à s'affirmer comme des forces de transformation de l'UE, plutôt que comme forces de blocage ou d'opposition bénignes.

Au final, ce dilemme qui affecte le Parlement européen reflète les tensions plus globales que l'on peut exprimer, en termes théoriques, comme une contradiction entre, d'une part, les dynamiques néo-fonctionnelles dans l'UE, nécessitant une plus grande capacité d'action collective et de nouveaux instruments européens pour résoudre les problèmes (donc plus d'intégration)² et, d'autre part, une logique post-fonctionnaliste selon laquelle la défiance croissante des citoyens envers l'UE alimente les forces politiques qui appellent au retour à la souveraineté nationale (et donc à la désintégration de l'UE telle qu'on la connaît)³.

Afin d'étayer ces arguments, nous présenterons de manière synthétique le rôle de médiateur que joue le Parlement européen entre citoyens et système institutionnel européen (I), puis la manière dont les données de sondages traduisent les attentes des citoyens depuis 2009 (II) et, enfin, des exemples illustratifs de l'action du Parlement européen dans les domaines des politiques socio-économiques, environnementales et migratoires (3).

I. – LE PARLEMENT EUROPÉEN ET LES CITOYENS : UN LIEN MULTIFORME

Si les parlementaires européens entretiennent un lien fragile avec les citoyens (au sens d'électeurs administrés peuplant une circonscription), le Parlement européen dans son ensemble s'est toujours montré désireux de se distinguer de la Commission et du Conseil en se profilant comme l'institution européenne la plus ouverte et la plus à l'écoute des citoyens. Cela passe à la fois par des mécanismes institutionnalisés et par un éventuel soutien politique *ad hoc* aux campagnes de mobilisation de la société civile organisée.

A – Le soutien à la démocratie participative

Au-delà du principe de représentation commandé par l'élection directe des parlementaires européens, le Parlement européen a cherché à jouer pleinement un rôle dans l'affirmation d'une démocratie européenne de nature plus participative et délibérative, un terrain surtout occupé par la Commission européenne depuis la publication de son livre blanc sur la gouvernance en 2001. Dans cette perspective, le Parlement européen dispose d'un certain nombre d'outils s'adressant directement aux citoyens individuels. En son sein, une commission des pétitions (composée de 34 membres) examine plus de 1 000 pétitions déposées chaque année par les citoyens, individuellement ou collectivement (art. 20 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne – TFUE). Le Parlement européen est également impliqué dans l'organisation de multiples forums et événements participatifs. Les mécanismes s'adressant aux citoyens individuels sont cependant plutôt l'exception. Depuis 2006, le Parlement européen organise en outre des « forums citoyens » dans les États membres, via ses bureaux de représentation.

La dimension participative de la démocratie à l'échelle de l'UE a gagné une reconnaissance constitutionnelle avec l'article 11 du traité de Lisbonne (adopté en 2007) qui stipule que « les institutions donnent, par les voies appropriées, aux citoyens et aux associations représentatives la possibilité de faire connaître et d'échanger publiquement leurs opinions dans tous les domaines d'action de l'Union ». Ce même article 11 a introduit l'initiative citoyenne européenne (ICE), qui oblige la Commission à

(2) S. Saurugger, *Politicisation and integration through law : whither integration theory ?*, *West European Politics*, vol. 39, n° 5, 2016. 933-952.

(3) Il y a une dizaine d'années, L. Hooghe et G. Marks ont avancé l'idée que, dans l'ère post-Maastricht, la politisation des questions européennes, et plus particulièrement une hostilité accrue de l'opinion et de nombreux partis politiques envers l'UE, contraint largement les décisions des élites nationales. Malgré les pressions fonctionnelles pour plus d'intégration, celles-ci se voient ainsi limitées dans leur capacité à transférer de nouvelles compétences à l'UE. V. A. *Postfunctionalist Theory of European Integration : From Permissive Consensus to Constraining Dissensus*, *British Journal of Political Science*, vol. 39, n° 1, 2009. 1-24.

examiner une requête si celle-ci recueille un million de signatures dans au moins 7 États-membres de l'Union⁴. L'ICE doit répondre à un certain nombre de critères de forme et de fond (notamment porter sur les domaines de compétence de l'UE) pour être enregistrée ou validée par la Commission. Depuis l'entrée en vigueur du mécanisme en 2012, 43 ICE ont été lancées, mais 14 ont dû être retirées, faute de rencontrer ces critères. Seules 3 ICE ont réussi à rassembler un million de signatures et aucune n'a donné lieu à une action législative concrète de la part de la Commission. Si l'ICE s'adresse donc principalement à cette dernière, le Parlement européen a systématiquement soutenu ce nouvel instrument participatif avec enthousiasme. Dès 2009, la commission pour les affaires constitutionnelles du Parlement européen prône l'adoption de l'ICE. Puis, lors des discussions sur la révision du règlement ICE en 2014-2015, le Parlement européen a commissionné des recherches visant à l'améliorer et il a également adopté une résolution⁵ appelant au desserrement des contraintes formelles afin de rendre l'ICE plus accessible et effective.

En outre, le Parlement européen a choisi de se faire le porteur des ICE en inscrivant dans son règlement intérieur l'obligation pour les commissions parlementaires compétentes d'inviter lors d'une audition publique les représentants des campagnes ayant obtenu le million de signatures requis. Des controverses ont éclaté sur la nature de ces auditions : doivent-elles être des événements permettant aux animateurs des ICE d'exprimer leurs arguments ou le Parlement européen a-t-il l'obligation d'organiser des débats contradictoires ? Les représentants de l'ICE *One of us*⁶, par exemple, ont refusé de donner aux opposants voix au chapitre lors de l'audition publique au Parlement européen. Or un affrontement avait opposé la députée polonaise du Parti populaire européen (PPE) Anna Zaborska, soutenant la campagne, à la socialiste portugaise Édite Estrela, qui y était vivement opposée. Bien que l'ICE sur le Partenariat transatlantique de commerce et d'investissement (TTIP) ne soit pas validée par la Commission, le Parlement européen a organisé plusieurs auditions sur le sujet, en raison de sa compétence à approuver les traités de commerce internationaux. Au final, le Parlement européen dispose donc de plusieurs outils et procédures visant à affirmer son rôle de médiateur entre les citoyens et l'UE. Ceci étant, la participation des citoyens individuels reste nécessairement marginale, tandis que ce sont les acteurs organisés au sein de la société civile qui sont le plus souvent en contact avec les parlementaires. Au-delà du lien électif, le Parlement européen contribue donc, tout comme la Commission, à nourrir la « démocratie de *stakeholders* » européenne⁷. Cela pose la question insoluble de la représentativité de ceux qui ont accès au Parlement européen. Si la diversité des orientations politiques implique la diversité des groupes d'intérêt consultés (et à compenser un déséquilibre de moyens entre *lobbies* privés et publics), le Parlement européen s'est généralement montré prudent face aux minorités actives, et soucieux de raffermir la réglementation sur les relations entre le Parlement européen et les groupes d'intérêt.

B – La caisse de résonance des oppositions

La dernière facette du lien entre Parlement européen et citoyens touche à son rôle de législateur et à la nature des majorités se formant de manière *ad hoc* sur les textes soumis. À cet égard, le glissement progressif du centre de gravité politique de l'assemblée vers la droite⁸ commence à montrer des effets, tant sur les questions liées au clivage gauche-droite que sur celles liées aux clivages national-transnational. Après que la codécision a été introduite dans le traité de Maastricht, le Parlement européen s'était montré quasi systématiquement plus favorable à la réglementation du marché que le Conseil. Dès les discussions sur la directive « temps de travail » en 1993, par exemple, le Parlement européen s'était prononcé en faveur d'une réglementation suivant le droit du pays d'accueil (souvent plus généreux) et non du pays d'origine des travailleurs. Dans le retentissant conflit sur la directive services (aussi connue comme la « directive Bolkestein ») entre 2004 et 2006, le Parlement européen s'était opposé à la vision radicale de la libéralisation des services prônée par la Commission et avait, pour la première fois dans l'histoire de l'UE, réécrit en grande partie le texte proposé par celle-ci. Les deux co-rapporteurs du texte, les sociaux-démocrates allemande Evelyne Gebhardt et belge Anne Van Lancker, avaient clairement profilé le Parlement européen comme le défenseur de l'Europe sociale face aux attaques néolibérales de la commission Barroso⁹. En 2009, c'est le Parlement européen qui a fait échouer, pour la première fois de l'histoire de la codécision, la procédure de conciliation sur la directive sur le temps de travail. Les eurodéputés avaient alors refusé de céder et d'approuver le maintien de la possibilité pour les gouvernements nationaux de recourir à un *opt-out* afin de ne pas mettre en œuvre la limite de 48 heures du temps de travail hebdomadaire moyen. En 2012, le Parlement européen a fait pour la première fois usage de la compétence qui lui avait été accordée par le traité de Lisbonne de ratifier les accords internationaux en rejetant l'accord commercial anti-contrefaçon (ACTA), principalement au motif que celui-ci menacerait les libertés civiles sur Internet et serait un frein au

(4) Pour assurer la représentativité des ICE, des seuils minimaux de signatures par État membre ont également été fixés. Pour la France, il est de 55 500 (contre 4 500 pour le Luxembourg et 72 000 pour l'Allemagne).

(5) Résolution du Parlement européen sur l'initiative citoyenne européenne, 2014/2257(INI), 28 oct. 2015.

(6) « One of us » (un de nous), animée essentiellement par des « pro-life », visait l'interdiction et la fin du financement des activités qui conduisent à la destruction d'embryons humains dans les domaines de la recherche, de l'aide au développement et de la santé publique.

(7) P. Aldrin et N. Hubé, L'Union européenne, une démocratie de *stakeholders*. Des laboratoires du participationnisme à l'expérimentation démocratique, Gouvernement et action publique, 2016/2, p. 125-152.

(8) Entre 1999 et 2018 (entre la 5^e et la 8^e législature du Parlement européen), la famille nationaliste de droite vit sa représentation en nombre de sièges passer de 7,4 à 20,6 %, et ce aux dépens des sociaux-démocrates et, dans une moindre mesure, de la gauche radicale, des libéraux et des conservateurs.

(9) A. Crespy, Qui a peur de Bolkestein ? Conflit, résistances et démocratie dans l'Union européenne, *Economica*, 2012.

commerce des médicaments génériques. Sur toutes ces questions politiquement saillantes, le Parlement européen a choisi d'affirmer ses prérogatives de colégislateur. Dans le cas de la directive services comme dans celui d'ACTA, le Parlement européen s'est fait la chambre de résonance de griefs portés dans la rue par d'importants mouvements de mobilisation citoyenne à la fois « dans les couloirs du Parlement européen et dans la rue »¹⁰, que ce soit à Bruxelles ou Strasbourg lors des étapes décisives du processus décisionnel, ou de manière décentralisée avec des manifestations et mobilisations dans plusieurs États membres, de manière coordonnée ou non. Les députés européens étaient devenus la cible d'un intense *lobbying* via des actions de contact systématique par *e-mail* ou de contact direct avec des organisations influentes comme les syndicats ou les grandes organisations non gouvernementales (ONG). Certains se sont également faits le relais de la contestation sur le terrain dans leur circonscription ou, plus généralement, leur État membre d'origine, créant ainsi un front d'opposition parlementaire et extra-parlementaire¹¹ à des initiatives jugées contraires aux intérêts des citoyens.

Ce rôle d'allié de la société civile progressiste n'est pourtant pas gravé dans le marbre. Lors d'une campagne publique menée par une alliance d'organisations de la société civile entre 2003 et 2007, le Parlement européen s'était rangé aux côtés des détracteurs de l'accord général sur le commerce et les services de l'Organisation mondiale du commerce. En revanche, il n'était pas au rendez-vous de la contestation récente contre l'accord économique et commercial global (CETA) entre le Canada et l'UE et le TTIP entre l'UE et les États-Unis. Le 8 juillet 2015, alors que la contestation faisait rage, une majorité d'eurodéputés ont adopté une résolution¹² soutenant le TTIP, tout en appelant la Commission à veiller au respect de la réglementation européenne et à plus de transparence. Sur fond de débats houleux et de rébellion wallonne contre l'accord, le Parlement européen a voté de la même manière (par 408 votes contre 253 et 33 abstentions) en faveur du CETA. Cela montre que, dans sa composition politique actuelle, l'assemblée européenne n'est pas à l'unisson d'une société civile critique envers les implications sociales et environnementales des traités de libre-échange.

Cette vue d'ensemble des liens entre le Parlement européen et les citoyens montre en somme que si l'assemblée entretient un lien représentatif fragile avec ses électeurs, elle s'est également efforcée de favoriser l'accès des citoyens, souvent les mieux informés et organisés, au système décisionnel de l'UE et de se profiler comme la caisse de résonance de leurs préoccupations sur des questions particulièrement politisées ou emblématiques. Ces dix dernières années, le Parlement européen a en outre été un tremplin politique important pour des partis contestant la légitimité de l'UE et de son action, comme l'UK Independence Party, le Rassemblement national ou le Movimento Cinque Stelle. De ce fait, le Parlement européen se trouve placé face à des attentes contradictoires de différents groupes de citoyens qui soit appellent l'UE à plus d'action, soit contestent, au contraire, sa capacité et sa légitimité à agir.

II. – LES ATTENTES DES CITOYENS EN CONTEXTE DE CRISE

Dans un contexte de crise presque continu depuis 2009, certaines tendances de fond tirées des données de sondages de l'opinion publique relatives à la perception citoyenne du Parlement européen et aux thèmes de préoccupation des citoyens se sont affirmées tandis que d'autres ont connu des évolutions. L'objectif de cette section est de montrer de manière synthétique comment l'image que se font les citoyens du Parlement européen et le rôle qu'ils souhaitent le voir jouer ont évolué et dans quelle mesure les préoccupations (domaines d'action prioritaires et thèmes de campagne) ont connu des changements au cours de la dernière décennie¹³.

A – Perception et rôle attendu du Parlement européen

Ce que pensent les citoyens du Parlement européen est généralement mesuré à l'aide de deux indicateurs : l'image qu'ils en ont et le rôle qu'ils souhaitent le voir endosser à l'avenir.

Comme le montre le graphique 1 (p. suivante), la perception qu'ont les citoyens européens du Parlement européen est particulièrement contrastée et majoritairement neutre (EB/PE 92.2). La principale tendance ressortant des données est que, depuis la deuxième moitié de l'année 2017, d'une part, davantage de citoyens portent un regard positif sur le Parlement européen et que, d'autre part, de moins en moins de citoyens en ont une image négative. Cette tendance se révèle durable dans le temps puisque la distance entre les deux courbes (image positive et image négative) est de plus en plus prononcée. En 2019, tandis que moins d'un répondant sur cinq perçoit négativement l'institution, plus d'un sur trois en a une image positive.

En ce qui concerne le rôle que devrait jouer le Parlement européen, la tendance la plus marquante est une augmentation graduelle du nombre de citoyens souhaitant qu'il joue un rôle plus important à l'avenir. Depuis le début des contextes de crise en

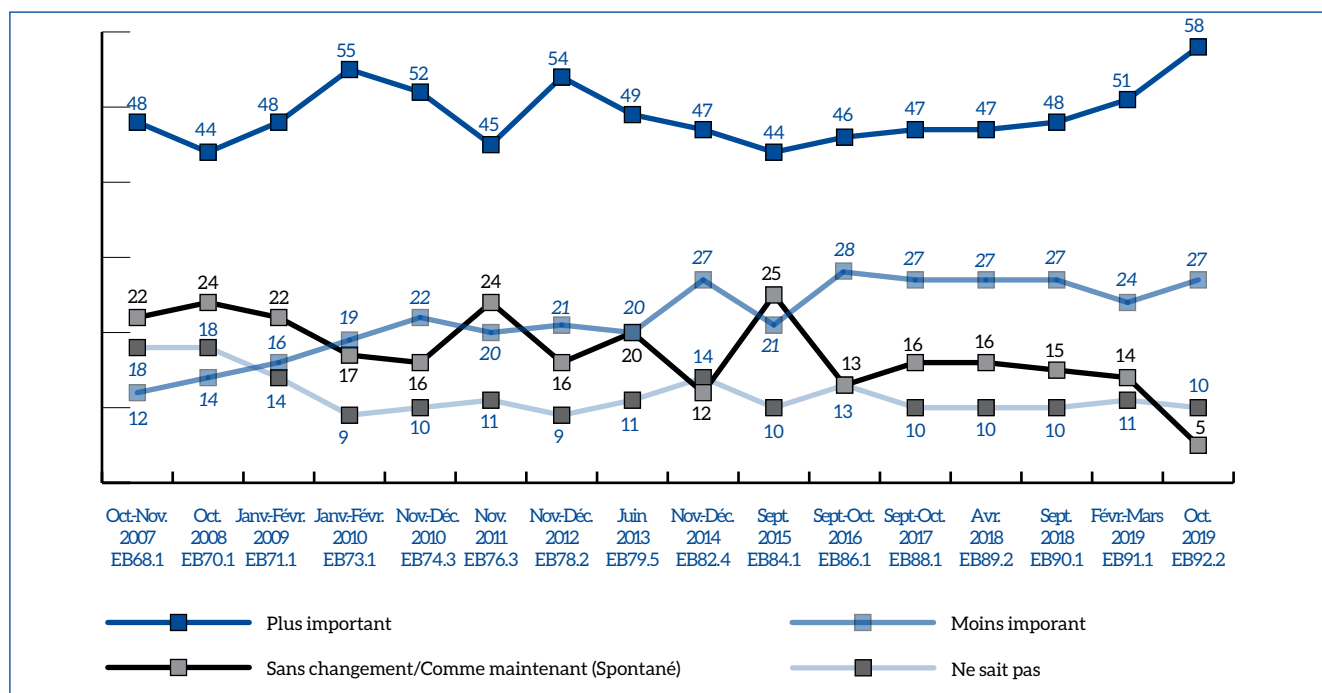
(10) L. Parks, *Social movement campaigns on EU policy : in the corridors and in the streets*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2015.

(11) A. Crespy et L. Parks, *The connection between parliamentary and extra-parliamentary opposition in the EU. From ACTA to the financial crisis*, *Journal of European Integration*, vol. 39, n° 4, 2017. 453-467.

(12) Résolution du Parlement européen contenant les recommandations du Parlement européen à la Commission européenne concernant les négociations du partenariat transatlantique de commerce et d'investissement (PTCI), 2014/2228(INI), 8 juill. 2015.

(13) Les données mobilisées dans cette section sont principalement issues des rapports des Parlemètres et des Eurobaromètres spéciaux pilotés par le Parlement européen ainsi que des Eurobaromètres standards de la Commission européenne entre 2009 et 2019. Dans cette optique longitudinale, une attention particulière a été portée aux données collectées au début et à la fin de chaque législature (en fonction des données disponibles et des questions posées), soit cinq points dans le temps entre 2009 et 2019.

Graphique 1 Évolution de l'image du PE
(% UE)



Source : Parlemètre 2019 (92.2), QB4.

2008, le pourcentage actuel (58%) est le plus haut jamais relevé, ce qui laisse transparaître une attente et un appel citoyens réels en faveur du renforcement de l'institution qu'ils connaissent le plus et à laquelle ils accordent le plus leur confiance (EB Standard 91).

Cette tendance s'affirme dans la grande majorité des États membres puisqu'en 2019, seuls les citoyens britanniques, tchèques et slovaques souhaitent majoritairement voir le Parlement européen jouer un rôle moins important à l'avenir (EB/PE 92.2).

B – Principales préoccupations citoyennes

Bien que certaines tendances se soient confirmées, les thèmes et domaines politiques qui font l'objet des principales préoccupations des citoyens européens ont également connu des évolutions au cours des dix dernières années.

Dans le contexte de crise, les domaines politiques liés aux mesures de crise (socio-économiques, migratoires, environnementales) ont été spécifiquement ciblés par les citoyens comme étant prioritaires. Tout particulièrement, la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale est restée jusqu'à récemment le premier domaine politique que les citoyens européens souhaitent voir développé et défendu par le Parlement européen. Outre ce domaine d'action, les principales préoccupations des citoyens durant la septième législature portaient sur la protection du consommateur et de la santé publique, sur la coordination des

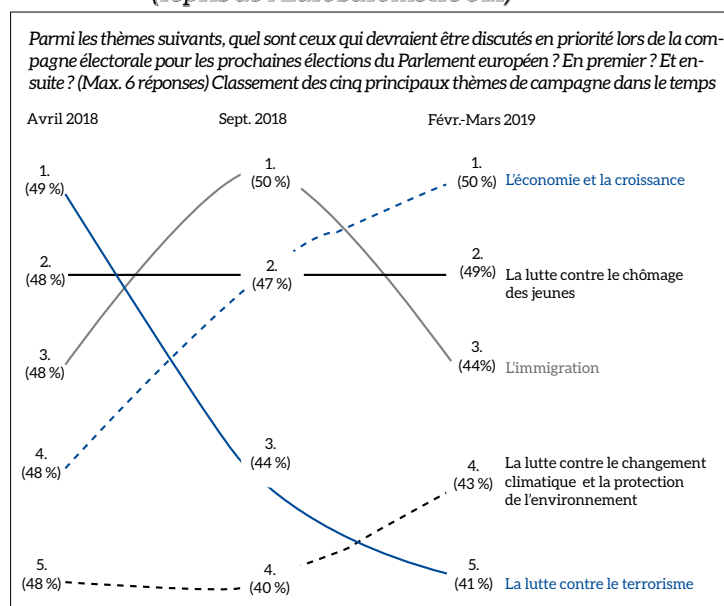
politiques économiques, budgétaires et fiscales, sur la lutte contre le terrorisme et, enfin, sur le développement d'une politique de sécurité et de défense permettant à l'UE de faire face aux crises internationales. Tandis que les mêmes domaines politiques prédominent toujours au début de la huitième législature, les questions migratoires se manifestent de manière prononcée à partir de la deuxième moitié de l'année 2015 : en septembre 2015, 38% des répondants classent l'immigration comme une politique prioritaire, derrière la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (51%) (EB/PE 84.1). À la fin de la huitième législature (sept. 2018), la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale demeure le domaine politique le plus mentionné par les répondants (41%) et d'autres items ont fait leur apparition dans les questionnaires tels que la lutte contre le chômage des jeunes (33%) et les solutions pour stimuler la croissance (24%) (EB/PE 90.1).

Depuis l'installation du dernier Parlement européen, ce classement des priorités politiques a connu de nouvelles évolutions (notamment par l'inclusion de nouveaux domaines d'action dans les propositions de réponses) : la lutte contre le changement climatique et pour la préservation de l'environnement a pris la première place pour la première fois depuis 2007 et, *a contrario*, la question migratoire ne se classe plus parmi les cinq premiers domaines d'action. Parmi ces préoccupations environnementales croissantes, le changement climatique est de loin le (sous-) domaine d'action qui est le plus mentionné par les citoyens européens comme une priorité pour le Parlement européen (52%). La pollution de l'air (35%), la pollution marine (31%), la défore-

tation (28%) et le volume croissant des déchets (28%) complètent la liste des champs d'action concrets que le Parlement européen doit aborder de manière prioritaire (EB92.2).

À la veille des élections de mai 2019, l'économie et la croissance (50%), la lutte contre le chômage des jeunes (49%) et l'immigration (44%) sont les trois premiers thèmes que les citoyens veulent voir être discutés en priorité lors de la campagne électorale. La lutte contre le changement climatique et la protection de l'environnement (43%) et la lutte contre le terrorisme (41%) arrivent en quatrième et cinquième positions du classement (EB/PE 91.1).

Graphique 2 Évolution du classement des thèmes de campagne (repris de l'Eurobaromètre 91.1)



Source : Parlemètre 2019 (91.1), QA8T.

En conclusion, l'image que les citoyens ont de l'institution ne se dégrade pas et tend à se stabiliser depuis 2018. Ils n'ont d'ailleurs jamais été aussi nombreux à souhaiter la voir jouer un rôle plus important à l'avenir. Sans surprise, les préoccupations des citoyens sont en ligne avec les crises qui les touchent : tout au long de la décennie, la pauvreté, l'exclusion sociale et le chômage demeurent les inquiétudes premières des citoyens. La question migratoire s'impose dès 2015, année qui voit une intensification des arrivées de migrants en provenance du Moyen-Orient et d'Afrique et enregistre une explosion du nombre de demandes d'asile¹⁴. Les préoccupations environnementales s'imposent depuis 2019 en réponse notamment à une médiatisation de plus en plus forte de la question climatique, à la multiplication des catastrophes environnementales ou encore à la naissance du mouvement mondial de protestation Schools for Climate Action.

III. – LA CAPACITÉ D'ACTION DU PARLEMENT EUROPÉEN

Cette dernière section vise à donner une vue d'ensemble de la manière dont le Parlement européen tente d'agir pour répondre aux attentes des citoyens. Pour ce faire, nous nous concentrons sur les trois grands domaines qui figurent systématiquement dans les préoccupations principales des citoyens au cours des dix dernières années, à savoir les questions sociales, migratoires et environnementales. Ainsi, nous nous concentrons sur le travail des commissions parlementaires de l'emploi et des affaires sociales (EMPL), libertés civiles, justice et affaires intérieures (LIBE) et environnement (ENVI) lors des deux dernières législatures (2009-2014 et 2014-2019) ainsi que de la législature en cours.

Il est important de souligner que le Parlement européen n'est pas maître de son agenda législatif, puisqu'il ne dispose pas de pouvoir d'initiative législative. En ce qui concerne les textes soumis à décision dans le cadre de la procédure législative ordinaire, l'assemblée est donc nécessairement réactive face aux initiatives de la Commission, qu'elles soient insufflées directement par elle, ou qu'elles lui soient commandées par les États membres. Nous verrons que, lorsqu'il opère dans ce cadre, le Parlement européen adopte un comportement davantage pragmatique et réaliste, faisant des propositions plus modérées dans l'optique d'aboutir à des points de rencontre avec le co-législateur qu'est le Conseil.

En revanche, le Parlement européen peut, conformément à l'article 225 du TFUE, « demander à la Commission de lui soumettre toute proposition appropriée en vue de l'adoption d'un acte nouveau ou de la modification d'un acte existant » (art. 47 du règlement intérieur du Parlement européen). Le Parlement produit alors ses propres rapports d'initiative à la demande de membres individuels ou d'une commission parlementaire. Les rapports d'initiative et les résolutions d'actualité constituent des instruments privilégiés des députés et des groupes politiques pour d'une part rendre manifestes l'intérêt et l'attention qu'ils portent à une question particulière et d'autre part tenter d'influer sur la mise à l'agenda politique de manière informelle et indirecte¹⁵. Le tableau 1 (p. suivante) montre en effet que les rapports et résolutions non législatives constituent une part importante du travail de l'assemblée. En outre, l'influence de ces rapports – au sens de leur intégration dans un acte législatif – s'est accrue, et ce particulièrement à la suite du traité de Lisbonne. Cette influence est néanmoins plus forte lorsque les rapports d'initiative sont proposés en réaction à des initiatives exogènes au Parlement européen (« agenda-shaping ») que lors-

(14) C'est aussi en mai 2015 que la Commission européenne a proposé son agenda européen en matière de migration et en sept. 2015 que le Conseil justice et affaires intérieures a adopté le plan de relocalisation des demandeurs d'asile, mesure phare de la crise des réfugiés.

(15) A. Maurer, *The Legislative Powers and Impact of the European Parliament*, Journal of Common Market Studies, vol. 41, n° 2, 2003. 227-247 ; A. Kreppel et M. Webb, *European Parliament resolutions-effective agenda setting or whistling into the wind ?*, Journal of European Integration, vol. 41, n° 3, 2019. 383-404.

Tableau 1 Nombre de résolutions non-législatives (INI) et législatives (COD) adoptées par la commission et par législature du PPE

	EMPL		ENVI		LIBE	
	INI	COD	INI	COD	INI	COD
PE7	34	23	27	73	3	31
PE8	32	15	27	41	4	39
PE9	11	2	22	1	4	0

qu'ils ont pour objectif d'agir face à l'inaction des autres institutions (« agenda-setting »)¹⁶.

Il nous semble donc important d'examiner le travail des commissions parlementaires du Parlement européen sous deux angles. Pour commencer, nous recensons les résolutions et initiatives non législatives pour chaque législature et les classons par sous-thèmes afin de discerner dans quelle mesure et comment le Parlement européen s'est positionné face aux attentes des citoyens (v. tableau 1). Ensuite, nous examinons un grand dossier législatif emblématique par législature afin d'analyser dans quelle mesure le Parlement européen a cherché à accroître les prérogatives de l'UE, comment les différents groupes politiques ont cherché à traduire les demandes citoyennes et quelles majorités se sont dégagées de ces débats.

A – Chômage, protection et exclusion sociale

Si le Parlement européen a traditionnellement cherché à se profiler comme une institution volontariste en matière de politique sociale, sa capacité d'action est *de facto* limitée par le périmètre relativement restreint des compétences réglementaires conférées à l'UE par les traités. Comme le montre le tableau 1, le nombre de textes législatifs adoptés par la commission EMPL est significativement inférieur à celui de la commission ENVI. On constate en revanche que les eurodéputés compensent cette limite par un activisme important puisque, tant au cours de la septième que de la huitième législature, EMPL a traité 40 à 50 % plus de rapports d'initiative non législatifs que de textes contraignants (alors que le ratio est inversé pour ENVI). À cet égard, le tableau 2 montre que les parlementaires utilisent ces

Tableau 2 Nombre de rapports d'initiatives adoptés par la commission de l'emploi et des affaires sociales par sous-catégorie thématique

	PE7	PE8	PE9
Mobilité des travailleurs	2	0	0
Droit du travail	8	7	4
Emploi et chômage	8	11	0
Discriminations	3	2	0
Coordination des politiques nationales	4	4	2
Protection sociale et lutte contre l'exclusion	9	8	4
Total	34	32	11

rapports d'initiative pour mettre en avant des sujets qui sont ceux plébiscités par une majorité d'Européens.

Lors des deux dernières législatures, fortement marquées par la récession et les conséquences sociales de la crise financière, ce sont les domaines de l'emploi et du chômage, d'une part, et de la protection sociale et de la lutte contre l'exclusion, de l'autre, qui ont suscité le plus grand nombre de rapports (respectivement 8 et 11 pour PE7 et 9 et 8 pour PE8). Au 15 janvier 2020, 4 rapports d'initiative portant sur ce dernier thème ont été adoptés par la législature élue en mai 2019. Au cours des dix dernières années, ces rapports ont promu un meilleur accès à la santé ou au logement pour tous, les droits des travailleurs pauvres, l'introduction d'un revenu minimum obligatoire pour combattre la pauvreté, ou encore une meilleure protection sociale pour les travailleurs indépendants. La résolution du Parlement européen sur le Socle européen des droits sociaux, portée par la sociale-démocrate Maria Joao Rodrigues, est un bon exemple d'un positionnement ambitieux en faveur d'une protection sociale renforcée pour les Européens. Ces rapports d'initiative sont presque toujours adoptés par de très larges majorités.

En ce qui concerne l'adoption de textes contraignants dans le cadre de la procédure législative ordinaire, la septième législature (2009-2014) n'a pas connu de dossier particulièrement politisé en matière sociale. La huitième législature a en revanche été marquée par les controverses intenses qui ont entouré la révision de la directive sur les travailleurs détachés¹⁷. En mars 2016, la Commission avait proposé une directive révisée prévoyant que les travailleurs détachés (y compris en situation de sous-traitance) devraient être rémunérés au même niveau que les travailleurs locaux, que le travail intérimaire serait régi par les règles du pays d'accueil et que la durée du détachement ne dépasserait pas vingt-quatre mois. Comme souvent en matière sociale, les groupes politiques du Parlement européen se sont trouvés divisés le long de lignes nationales reflétant les différents modèles socio-économiques des États membres. Les deux co-rapporteuses Elisabeth Morin-Chartier (Parti populaire européen – PPE) et Agnes Jongerius (Alliance progressiste des socialistes et démocrates – S & D) ont été confrontées à une tâche difficile. En mai 2016, les parlements de dix pays d'Europe centrale et orientale (plus le Danemark), hostiles à un durcissement de la réglementation du détachement, ont émis un « carton jaune » pour violation de subsidiarité de la part de la Commission, objection écartée par cette dernière. Les rapports de force se sont globalement cristallisés sur une opposition entre les pays d'accueil de « l'Ouest » (Allemagne, France, Belgique, Pays-Bas) et les pays d'origine des travailleurs (Pologne en tête, Hongrie, Lettonie, Lituanie, etc.). Tandis que les négociations étaient laborieuses au Conseil comme au Parlement, l'élection d'Emmanuel Macron a contribué à accentuer la poli-

(16) A. Kreppel et M. Webb, préc.

(17) Proposition de directive du Parlement européen et de Conseil modifiant la directive 96/71/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 déc. 1996 concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services, COM/2016/0128 final – 2016/070 (COD).

tisation du dossier. Cherchant à honorer ses promesses de campagne, celui-ci a perturbé le processus législatif en formulant de nouvelles demandes (concernant la rémunération, la durée du détachement, et la lutte contre les sociétés « boîtes aux lettres ») et s'est rendu dans plusieurs pays d'Europe centrale et orientale pour arracher des concessions aux *leaders* politiques réticents envers une réglementation accrue. Conseil et Parlement européen se sont finalement accordés, en juin 2018, sur un texte qui garantit l'application du droit du pays d'accueil, selon le principe de traitement égal entre travailleurs détachés et locaux, et ce sur tous les aspects relevant de la rémunération et des conditions de travail (y compris le logement). La durée du détachement est désormais limitée à douze mois (avec une possible extension de six mois sur justification) et la coopération administrative pour lutter contre la fraude s'est vue renforcée.

Les débats sur le détachement des travailleurs illustrent¹⁸ les limites du Parlement européen en tant qu'assemblée transnationale. Face à des textes clivants en matière sociale, le Parlement européen peine à imposer une ligne politique¹⁹ tandis que ce sont les acteurs nationaux (et le Conseil) qui jouent un rôle de premier plan. Une fois le compromis interinstitutionnel avec le Conseil trouvé, le Parlement européen adopte les textes le plus souvent à de larges majorités (456 contre 147 et 49 abstentions pour la directive travailleurs détachés). Pour des raisons de dissensions nationales, le Parlement européen n'est pas parvenu à adopter, lors de sa toute dernière session de la législature en avril 2019, le règlement révisé de la coordination des systèmes de sécurité sociale²⁰. Or le texte prévoyait une meilleure coordination via notamment la possibilité d'exporter les allocations chômage ou familiales. Ce règlement n'a pas encore été remis sur l'ouvrage du Parlement européen. En revanche, lors de cette nouvelle législature, le Parlement européen a déjà voté, à une très large majorité, un texte adaptant le règlement sur le Fonds européen d'ajustement à la globalisation afin de soutenir les travailleurs éventuellement affectés par le Brexit. Cette réponse à une préoccupation actuelle et directe fut ici consensuelle.

Pour conclure, on peut dire que les parlementaires utilisent activement les rapports d'initiative pour tenter d'apporter une réponse aux questions pressantes sur l'agenda européen. À cet égard, le Parlement européen s'avère peu freiné par la mon-

tée des groupes eurosceptiques qui ne souhaitent pas voir l'UE jouer un plus grand rôle en matière sociale. En ce qui concerne son rôle dans l'adoption de textes législatifs particulièrement clivants, il peine en revanche à s'affirmer comme acteur politique autonome vis-à-vis des préférences nationales.

B – Environnement et climat

Au début des années 2000, le Parlement européen était décrit comme « le champion de l'environnement » et l'allié naturel des ONG environnementales²¹. Comme le montre le tableau 1, il s'appuie pour cela sur des compétences européennes étendues comme en atteste le nombre de propositions de textes législatifs sur lesquelles il doit se prononcer. Cependant, ce rôle d'aiguillon vert endossé par le Parlement européen s'est affaibli à mesure que ses pouvoirs législatifs ont été renforcés dans ce domaine. Face à un Conseil souvent réticent, les eurodéputés ont dû modérer leurs ambitions environnementales et adopter des positions « constructives » propices au compromis²².

Étant donné l'amplification des préoccupations citoyennes portant sur la préservation de l'environnement, le Parlement européen semble être ici face à un dilemme politique qui se traduit par une polarisation plus marquée entre certains groupes politiques, de même qu'en leur sein. Le tableau 4 montre une intensification de l'activisme du Parlement européen via les résolutions et rapports d'initiative. Sur une série de sujets (au premier rang desquels la pollution et les nuisances), les députés de l'actuelle législature ont déjà proposé en quatre mois un nombre de résolutions et d'initiatives comparable au nombre total d'initiatives lors des deux précédentes législatures.

La septième législature reflète bien les hésitations du Parlement européen entre partisans d'une politique environnementale ambitieuse et les partisans de la croissance avant tout. L'une des questions ayant le plus suscité la controverse concerne l'utilisation des sources d'énergie et, en particulier, l'exploitation du gaz de schiste par fracturation hydraulique, une méthode très critiquée car ayant de potentiels impacts environnementaux. Les débats se sont déroulés en deux temps. En 2012, le Parlement

Tableau 3 Nombre de résolutions et d'initiatives adoptées par la commission environnement, santé publique et sécurité alimentaire (ENVI)

	PE7	PE8	PE9
Dispositions générales et programmes	2	2	0
Pollution et nuisances	5	1	7
Espace, environnement et ressources naturelles	9	13	2
Coopération internationale	0	4	2
Consommateurs : protection de la santé et des animaux	11	7	11
Total	27	27	22

(18) On peut relever une dynamique similaire pour deux autres textes de la législature : la directive sur l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée des parents et des aidants COM/2017/0253 final – 2017/085 (COD), et sur la proposition de règlement du 13 déc. 2016 modifiant le règlement (CE) n° 883/2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale.

(19) On note par exemple que c'est la France, et non le Parlement européen, qui a imposé une durée maximale du détachement plus courte que celle proposée initialement par la Commission (12 mois contre 24 mois).

(20) Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 883/2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale et le règlement (CE) n° 987/2009 fixant les modalités d'application du règlement (CE) n° 883/2004, COM/2016/0815 final – 2016/0397 (COD).

(21) J. Greenwood, *Interest Representation in the European Union*, 3^e éd., Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2011.

(22) M. K. Rasmussen, *Is the European Parliament still a policy champion for environmental interests ?*, Interest Groups & Advocacy, 2012, vol. 1, n° 2, 2012. 239-259.

européen s'est prononcé sur un rapport déposé par Boguslaw Sonik; ce député du PPE favorable à l'extraction du gaz de schiste cherchait avec cette initiative à garantir la liberté des États à recourir ou non à cette source d'énergie²³. Puis, en 2013, l'assemblée a délibéré sur une proposition de directive relative aux études d'impact environnemental²⁴, texte susceptible d'engendrer un frein pour l'extraction du gaz de schiste. Les débats ont alors opposé partisans et détracteurs dans un contexte où plusieurs États européens s'étaient déjà positionnés de manière différente lorsque la fracturation hydraulique avait été introduite aux États-Unis, où elle constitue un apport important dans le mix énergétique. La Pologne s'est montrée particulièrement enthousiaste, des forages ont déjà été entrepris au Royaume-Uni et d'autres pays (comme les Pays-Bas, le Danemark, ou l'Allemagne) envisagent de s'engager dans cette voie ; en revanche, d'autres États (la Bulgarie et France) ont déjà interdit l'utilisation de cette technique. Les Verts se sont montrés particulièrement combatsifs sur la question, forts de la mobilisation d'une quarantaine d'ONG environnementales ayant appelé le Parlement européen à se prononcer contre l'extraction du gaz de schiste. Mais dans les rangs des groupes du centre, conservateurs en tête, beaucoup voient dans cette nouvelle source d'énergie un potentiel économique important. Preuve de la division de l'assemblée, un amendement proposé par des députés issus de différents groupes visant à la mise en place d'un moratoire sur le gaz de schiste a été rejeté par 391 voix contre 262 et 37 abstentions. Au final, sur les deux textes en question, la majorité du Parlement européen s'est prononcée en faveur d'une exploitation assortie de règles permettant de contrôler et limiter l'impact environnemental de la facturation hydraulique.

En revanche, lors de la huitième législature, les débats sur la très médiatisée directive sur les produits plastiques à usage unique (n° 2019/904/UE) ont été plus consensuels. Adoptée en mai 2019, la directive avait été proposée à peine un an plus tôt par la Commission européenne, dont l'objectif était clairement de faire adopter ce texte avant les élections européennes. Si l'initiative législative (assez ambitieuse, puisqu'elle implique l'interdiction de certains produits, ce qui est assez rare) répondait à la volonté de l'UE de jouer son traditionnel rôle de *leader* mondial en matière environnementale, une réponse (rapide) à la décision chinoise d'interdire l'importation de déchets européens sur son territoire était également indispensable. Dans ce contexte, le Parlement européen se devait de donner un signal clair à ses électeurs en montrant que l'UE est capable d'agir sur un sujet particulièrement médiatisé et qui vise le changement des pratiques quotidiennes. Dans le cadre de la procédure législative ordinaire, les négociations sont rapidement conclues : tandis que le rapport du PE est mis au vote en octobre 2018, l'accord final avec le Conseil est conclu en décembre 2018 et voté en mars 2019. Ce dernier est adopté par une écrasante majorité des députés (560 pour, 35 contre et 28 abstentions).

Les opposants au texte, qui se positionnaient tous à la droite du spectre politique²⁵, ont avancé deux types d'arguments : d'une part, les effets perçus de l'interdiction de ces produits sur l'industrie et les fabricants de plastique et, d'autre part, le caractère insignifiant d'une mesure européenne alors que le

continent asiatique est le principal responsable de cette pollution plastique²⁶. Globalement, les élus issus des grands groupes du centre (S&D, PPE et Alliance des démocrates et des libéraux pour l'Europe – ADLE) se sont félicités du résultat des négociations tandis que les Verts et la gauche radicale ont rappelé que la directive ne doit être qu'une étape vers un changement de nature systémique. Pour sa part, le Conseil a tout au long des négociations tenté d'empêcher l'extension des interdictions là où des alternatives durables existaient²⁷. Au final, les négociations au Parlement européen et le texte final ont illustré un Parlement européen majoritairement volontaire et uni derrière la cause environnementale, les forces périphériques de droite n'ayant eu que peu d'impact sur la mouture finale de l'acte législatif.

Plus généralement, on observe, depuis le début de la neuvième législature à l'automne 2019, un regain d'activisme écologique au Parlement européen. Le 26 novembre 2019, l'assemblée a adopté une très médiatisée résolution déclarant l'état d'urgence climatique²⁸ et ce deux semaines avant l'ouverture de la Conférence de l'Organisation des Nations unies (ONU) sur le changement climatique (COP25) à Madrid. Portée par les groupes Renew²⁹, S & D et Gauche unitaire européenne/Gauche verte nordique (GUE/NGL), cette motion ambitieuse appelle notamment à la neutralité carbone de l'Europe en 2050. Adoptée avec une large majorité de 429 voix (225 contre, 19 abstentions), la résolution témoigne d'un net clivage gauche-droite puisque seuls les groupes de la droite et extrême droite de l'hémicycle l'ont majoritairement rejetée. Si une quinzaine de libéraux de Renew (sur 108) s'y sont également opposés, c'est surtout le PPE qui s'est montré divisé avec 70 membres votant en sa faveur, 81 contre et 14 abstentions. Dans un contexte de saillance accrue des enjeux climatiques, le PPE et, dans une moindre mesure Renew, sont les groupes-clés qui peuvent faire basculer la majorité du Parlement européen entre une gauche écologiste et une droite climatosceptique.

(23) Incidences sur l'environnement des activités d'extraction de gaz et d'huile de schiste, 2011/2308(INI).

(24) Évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement : dispositions concernant la qualité de l'EIE, 2012/0297 (COD).

(25) Une poignée de députés issus des groupes PPE, CRE, ENL, EFDD et du groupe des non-inscrits (NI).

(26) De manière plus anecdotique, certains élus aussi ont relayé des arguments, pour le moins douteux, portant sur l'impact imaginé de la réduction des plastiques à usage unique sur la propagation de microbes, entraînant davantage de maladies et de décès (échange écrit avec l'assistante parlementaire de la rapporteure, F. Ries).

(27) À titre d'exemples, l'interdiction du polystyrène expansé (majoritairement utilisé dans les emballages de boissons et plats à emporter) a été acceptée par une majorité d'États, ce qui n'a pas été le cas des filtres en plastique des cigarettes.

(28) Résolution du Parlement européen sur l'urgence climatique et environnementale, 2019/2930(RSP), 28 nov. 2019.

(29) Notamment par l'écologiste libéral français et président de la commission ENVI Pascal Canfin.

C – Migrations

Le Parlement européen a le plus souvent mis l'accent sur l'importance d'une intégration plus avancée dans le domaine de la justice et des affaires intérieures et il s'est souvent profilé en faveur du libéralisme culturel, en mettant l'accent sur les droits fondamentaux des migrants. Pourtant, l'institution éprouve depuis plusieurs années certaines difficultés à maintenir cette image progressiste³⁰. On peut donc s'interroger sur la capacité d'influence des forces périphériques de droite promouvant majoritairement une vision nationale et restrictive des politiques migratoires, influence particulièrement accrue depuis 2009.

Le tableau 1 montre que le nombre de rapports d'initiative relatifs aux questions migratoires traités par la commission LIBE est insignifiant³¹ et que l'essentiel du travail parlementaire concerne les textes soumis dans le cadre de la procédure législative ordinaire³².

La septième législature est marquée par la refonte de la « directive « accueil »³³ négociée et adoptée en pleine crise économique et financière. Proposée en décembre 2008, cette refonte visait à harmoniser les standards relatifs aux conditions minimales d'accueil offertes par les États membres aux demandeurs d'asile arrivant sur leur territoire. Plutôt libéral et favorable à ces derniers, le rapport initial du Parlement européen (de mai 2009) a reçu un large soutien de la plupart des groupes politiques ainsi que de la Commission européenne. La version finale de l'acte est toutefois très empreinte des préférences du Conseil et de celles des groupes conservateurs au Parlement européen. Qui plus est, les députés (majorité PPE, S & D et ADLE) ont finalement adopté la position commune du Conseil sans amendement alors que, jouissant des mêmes pouvoirs formels que l'autre législateur, ils auraient pu remettre sur la table des négociations les points les plus contestés. Plusieurs facteurs peuvent expliquer ce changement de position. A. Ripoll Servent pointe notamment la redistribution des sièges à la suite des élections de 2009 qui a vu le renforcement des forces conservatrices, ainsi que le climat de crise économique qui a marqué les débats. Insufflé par le Conseil, et repris à leur compte par les groupes conservateurs, ce cadrage du débat autour des effets de la récession est parvenu à légitimer deux idées : d'une part, une nouvelle conception de la « protection » qui se devait d'avoir pour objet prioritaire, non pas les demandeurs d'asile, mais les citoyens européens durement affectés par les politiques d'austérité et, d'autre part, l'idée qu'une directive doit se limiter à fixer des standards minimums (sans imposer d'obligations précises aux États). Au final, les délibérations relatives à la « directive accueil » offrent un exemple marquant de glissement politique du Parlement européen depuis une vision libérale mettant en avant le devoir moral de protéger les demandeurs d'asile à une vision selon laquelle il convient de limiter les coûts de mise en œuvre des politiques migratoires pesant sur les dépenses publiques et donc sur les contribuables européens³⁴.

Alors que les négociations sur la « directive accueil » se sont étendues sur quatre années, la huitième législature a adopté le règlement relatif à la création du corps européen de garde-frontières et de garde-côtes (qui succède à Frontex)³⁵ de manière expédi-

tive. Proposé par la Commission en réponse à la crise migratoire en décembre 2015, le texte fit l'objet d'un accord en un peu plus de six mois (sept. 2016). Les trois grands groupes politiques (PPE, S & D et ADLE), de même que les eurosceptiques modérés du groupe Conservateurs et réformistes européens (CRE), ont d'ailleurs souligné la réactivité des institutions européennes pour arriver à un compromis sur « l'un des rares dossiers dont les citoyens ont entendu parler » (rapporteur fictif ALDE) et ce afin de « répondre à leur besoin de sécurité » (rapporteur PPE). Les groupes périphériques, en revanche, se sont indignés de la nature hâtive et bâclée des négociations. La protection insuffisante des droits fondamentaux et la militarisation des frontières ont été pointées du doigt par les eurodéputés des groupes de gauche, tandis que ceux des groupes de droite ont réclamé le recouvrement des prérogatives nationales en la matière ; des deux côtés, les lacunes en matière de contrôle démocratique de la nouvelle agence ont été pointées. 188 députés issus des groupes radicaux de gauche et de droite (sauf les CRE) ont ainsi déposé, sans succès, un amendement de rejet du texte. Dans les dernières semaines de la huitième législature, la proposition de la Commission visant le renforcement du mandat de l'agence a connu un sort comparable : négociations rapides (entre sept. 2018 et nov. 2019) et mêmes rapports de force au Parlement européen.

En somme, ces deux textes sont illustratifs de deux tendances : d'une part, les contextes de crise semblent pousser les députés des grands groupes à agir de manière consensuelle afin de parvenir à ces compromis, éviter les blocages avec le Conseil et affirmer leur capacité d'action dans le jeu politique européen. Cette dynamique cherche à apporter une réponse à la part croissante de citoyens qui souhaitent voir le Parlement européen jouer un rôle plus important. En effet, les rapports de force lors des votes finaux montrent clairement que les grands groupes ont plus que jamais intérêt à coordonner leurs positions plutôt qu'à mettre en évidence leurs différences idéologiques. D'autre part, alors que les sondages d'opinion montrent que, depuis 2009, la protection des droits fondamentaux est, et de loin, la première valeur devant être défendue par le Parlement européen selon les citoyens, les équilibres politiques issus des élections poussent l'assemblée à une logique moins libérale, davantage focalisée sur une logique de sécurisation économique et culturelle des Européens.

(30) A. Ripoll Servent et F. Trauner (dir.), *The Routledge Handbook of Justice and Home Affairs Research*, Oxon, Routledge, 2018 ; A. Ripoll Servent, *Institutional and Policy Change in the European Parliament : Deciding on Freedom, Security and Justice*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2015 ; E. Lopatin, *The changing position of the European Parliament on Irregular Migration and Asylum under Co-decision*, *Journal of Common Market Studies*, vol. 51, n° 4, 2013. 740-755.

(31) La majorité de ces rapports concernent en fait la coopération judiciaire et policière en matière civile, commerciale et pénale qui n'est pas traitée dans cette étude.

(32) A. Ripoll Servent, *op. cit.*

(33) Dir. n° 2013/33/UE du Parlement européen et du Conseil, 26 juin 2013, établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale (refonte).


(34) A. Ripoll Servent, *op. cit.*

(35) Règl. UE n° 2016/1624 du Parlement européen et du Conseil, 14 sept. 2016, relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes.

CONCLUSION

La présente contribution avait pour intention d'évaluer comment le Parlement européen cherche à s'affirmer comme un acteur pertinent pour répondre aux attentes des citoyens. Dans un contexte de crise continue depuis 2008, nous posons l'hypothèse d'une institution tiraillée entre des exigences – inhérentes à ses fonctions décisionnelles et représentatives – devenues concurrentes. En effet, si les Européens n'ont jamais été aussi nombreux à souhaiter voir le Parlement européen jouer un rôle plus important, le renforcement des forces politiques portant la voix de citoyens hostiles envers l'UE pose la question de leur capacité à s'imposer comme des forces motrices d'une transformation de l'Union. Sur la base des données de sondage relatives aux attentes et priorités citoyennes ainsi que par l'analyse de l'expression des rapports de force sur une série de dossiers législatifs particulièrement politisés, deux grandes tendances se dégagent. D'un côté, les changements dans les équilibres politiques qui ont caractérisé les trois dernières législatures s'expriment différemment en fonction des domaines politiques débattus. De l'autre, les grands groupes (sociaux-démocrates, conservateurs, libéraux) restent fidèles aux mécanismes intra et inter-institutionnels permettant d'aboutir à des compromis dans le cadre de la procédure législative ordinaire, les forces périphériques et critiques du projet européen ne s'affirmant pas concrètement

comme moteurs du changement. On peut faire l'hypothèse que c'est seulement en démontrant une capacité d'action collective sur les grands problèmes qui préoccupent les citoyens que l'UE pourra regagner ses lettres de noblesse et atténuer la crise de légitimité qui pourrait bien, un jour, menacer son existence.

À cet égard, le Parlement européen n'échappe pas au hiatus permanent entre les exigences de la démocratie représentative (et la fragmentation politique induite par le scrutin proportionnel) et la nécessité d'efficacité dans la prise de décision et la conduite de l'action publique. On peut toutefois se demander si la fabrique du consensus centriste, qui constitue l'ADN même du système politique européen depuis ses origines, n'a pas fait long feu. Avec des procédures comme l'élection de *Spitzenkandidaten* ou encore l'octroi d'un droit d'initiative plus tangible au Parlement européen, on voit lentement s'affirmer une volonté de politiser davantage le fonctionnement de l'UE afin d'offrir aux citoyens un débat démocratique plus substantiel entre des voies politiques alternatives. En suivant cette logique, on pourrait imaginer une parlementarisation plus poussée de l'UE qui reposerait sur une dynamique plus marquée entre majorité et opposition. Car, dans un contexte global où les sociétés sont de plus en plus polarisées autour des questions tant socio-économiques que culturelles, le plus grand danger pour les institutions européennes serait de s'engluer dans des réformes à la marge qui ne répondraient ni aux attentes des uns, ni à celles des autres. 

Bibliographie

- P. Aldrin et N. Hubbé, L'Union européenne, une démocratie de *stakeholders*. Des laboratoires du participationnisme à l'expérimentation démocratique, *Gouvernement et action publique*, 2016/2, 125-152.
- N. Brack et O. Costa, *Parliamentary Questions and Representation of Territorial Interests in the EP*, in O. Costa (dir.) *The European Parliament in times of EU Crisis*, Basingstoke, Palgrave, 2019, 225-255.
- A. Crespy, Qui a peur de Bolkestein ? Conflit, résistances et démocratie dans l'Union européenne, *Economica*, 2012.
- A. Crespy et L. Parks, *The Connection Between Parliamentary and Extra Parliamentary Opposition in the EU. From ACTA to the Financial Crisis*, *Journal of European Integration*, vol. 39, n° 4, 2017. 453-467.
- J. Greenwood, *Interest Representation in the European Union*, 3^e éd., Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2011.
- L. Hooghe et G. Marks, *A Postfunctionalist Theory of European Integration : From Permissive Consensus to Constraining Dissensus*, *British Journal of Political Science*, vol. 39, n° 1, 2009. 1-24.
- A. Kreppel et M. Webb, *European Parliament resolutions-effective agenda setting or whistling into the wind ?*, *Journal of European Integration*, vol. 41, n° 3, 2019. 383-404.
- E. Lopatin, *The Changing Position of the European Parliament on Irregular Migration and Asylum under Co-decision*, *Journal of Common Market Studies*, vol. 51, n° 4, 2013. 740-755.
- A. Maurer, *The Legislative Powers and Impact of the European Parliament*, *Journal of Common Market Studies*, vol. 41, n° 2, 2003. 227-247.
- L. Parks, *Social movement campaigns on EU policy : in the corridors and in the streets*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2015.
- M. Rasmussen, *Is the European Parliament still a policy champion for environmental interests ?*, *Interest Groups & Advocacy*, vol. 1, n° 2, 2012. 239-259.
- A. Ripoll Servent, *Institutional and Policy Change in the European Parliament : Deciding on Freedom, Security and Justice*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2015.
- A. Ripoll Servent et F. Trauner (dir.), *The Routledge Handbook of Justice and Home Affairs Research*, Oxon, Routledge, 2018.
- S. Saurugger, *Politicisation and Integration Through Law : Whither Integration Theory ?*, *West European Politics*, vol. 39, n° 5, 2016. 933-952.