

UNIVERSITÉ MONTESQUIEU BORDEAUX IV



École Doctorale SP2 : Sociétés, Politique, Santé Publique

SCIENCES PO BORDEAUX

Laboratoire d'accueil : Centre Emile Durkheim (UMR 5116 du CNRS)

La parlementarisation de l'Union : pour une approche dynamique du régime politique européen

Mémoire pour l'Habilitation à Diriger les Recherches en Science politique

Sous la direction de M. Yves DELOYE

présentée et soutenue publiquement
le 21 mars 2013 par

Olivier COSTA

TOME III : SELECTION DE PUBLICATIONS EN RAPPORT AVEC LE MEMOIRE D'H.D.R.

Composition du jury :

M. Yves DELOYE, Professeur, Sciences Po Bordeaux ; *Directeur de H.D.R.*

M. Nicola LUPO, Professeur Ordinaire, Université LUISS, Rome ; *rapporteur*

M. Pierre SADRAN, Professeur émérite, Sciences Po Bordeaux

Mme Sabine SAURUGGER, Professeur, Sciences Po Grenoble ; *rapporteur*

M. Yves SUREL, Professeur, Université Panthéon-Assas Paris II ; *rapporteur*

SOMMAIRE

- I. Liste des publications de l'auteur se rapportant à la thématique
- II. Olivier Costa et Paul Magnette, « Les transformations de la responsabilité politique dans l'Union européenne », *Politiques et Management Public*, vol. 19, n° 1, mars 2001, p. 103-120.
- III. Olivier Costa, « Le travail parlementaire européen et la défense des intérêts locaux. Les députés européens dans la gouvernance multi-niveaux », in O. Nay et A. Smith (dir.), *Le gouvernement du compromis : courtiers et généralistes dans l'action politique*, Paris, Economica, coll. « Etudes politiques », 2002, p. 195-226.
- IV. Olivier Costa, « Les députés européens entre allégeances multiples et logique d'institution », *Journal of European Integration*, vol. 24, n° 2, 2002, p. 91-112.
- V. Olivier Costa et Paul Magnette, « The European Union as a consociation? A methodological assessment », *West European Politics*, vol. 26, n° 3, juillet 2003, p. 1-18.
- VI. Olivier Costa, « La contribution de la composante 'Parlement européen' à la Convention européenne », *Politique européenne*, n° 13, printemps 2004, p. 21-41.
- VII. Olivier Costa et Olivier Rozenberg, « Parlementarisme » in C. Belot, P. Magnette et S. Saurugger (dir.), *Science politique de l'Union européenne*, Paris, Economica, 2008, p. 249-283.

I. PUBLICATIONS EN RAPPORT AVEC LE MEMOIRE D'H.D.R.

1. Ouvrages de recherche

1. Olivier Costa, *Le Parlement européen, assemblée délibérante*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, collection « Études européennes », 2001, 507 p.
2. Olivier Costa et Florent Saint Martin, *Le Parlement européen*, Paris, La Documentation Française, collection "Réflexe Europe", 2009, 160 p.
Seconde édition, revue et augmentée, 2011, 230 p.
3. Olivier Costa et Nathalie Brack, *Le fonctionnement de l'Union européenne*, Editions de l'Université de Bruxelles, collection « UBlire – références », 2011, 253 p.
Traduction en portugais (Brésil) *Sistema Decisório da União Europeia*, Sulina, Porto Alegre, Brésil, décembre 2011, 270 p.

Ouvrages à paraître :

1. Olivier Costa et Nathalie Brack, *Le fonctionnement de l'Union européenne*, Editions de l'Université de Bruxelles, collection « UBlire – références », seconde édition, revue et augmentée, 2013, 300 p. env.
2. Olivier Costa, Nathalie Brack, *How the European Union really works* (partiellement basé sur *Le fonctionnement de l'Union européenne*, Bruxelles, 2013), Ashgate, 2013, 300 p. env.

2. Etudes publiées avec ISBN

1. Olivier Costa, Paul Magnette, « How the EU Could Overcome the Current Constitutional Crisis », *Policy Brief* du réseau d'excellence GARNET (6° PCRD), n° 4, mai 2007.
www.garnet-eu.org
2. Olivier Costa, Renaud Dehousse, Aneta Trakalova, « La Codécision et les 'accords précoces'. Progrès ou détournement de la procédure législative ? », *Notes de la Fondation Notre Europe*, n° 84, mars 2011, 47 p.
http://www.notre-europe.eu/uploads/tx_publication/Etud84-Codécision-fr.pdf
Traduction en anglais (RU) « Codecision and "early agreements": An improvement or a subversion of the legislative procedure? », *Studies of the Fondation Notre Europe*, n° 84, novembre 2011, 45 p.

3. Directions

3.1. Direction de numéros de revues

1. Olivier Costa, Nicolas Jabko, Christian Lequesne et Paul Magnette (dir.), *L'Union européenne, une démocratie diffuse ?*, numéro spécial de la *Revue française de science politique*, vol. 51, n° 6, décembre 2001.
2. Olivier Costa, Nicolas Jabko, Christian Lequesne et Paul Magnette (dir.), *The Diffusion of Democracy: Emerging Forms and Norms of Democratic Control in the*

European Union, numéro spécial du *Journal of European Public Policy*, vol. 10, n° 5, octobre 2003.

3. Olivier Costa et Paul Magnette (dir.), *Le patriotisme constitutionnel et l'Union européenne*, numéro de la revue *Politique européenne*, n° 16, printemps 2006, 188 p.
4. Nathalie Brack et Olivier Costa (dir.), "Diverging Views of Europe: The EU against itself?", numéro spécial du *Journal of European Integration*, vol. 34 n° 2, février 2012.

3.2. Direction d'ouvrages

1. Olivier Costa, Eric Kerrouche et Paul Magnette (dir.), *Vers un renouveau du parlementarisme en Europe ?*, Editions de l'Université de Bruxelles, collection « sociologie politique », 2004, 302 p.
2. Olivier Costa et Isabelle Janin (dir.), *Democracy, European governance and social sciences. What's wrong with Europe ?*, Paris, Editions de Condé, 2007, 250 p.
3. Olivier Costa et Paul Magnette (dir.), *Une Europe des élites ? Réflexions sur la fracture démocratique de l'Union européenne*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, coll. Etudes européennes, 2007, 284 p. ; préface de G. Ross.
4. Parlement européen, *La construction d'un parlement : 50 ans d'histoire du Parlement européen (1958-2008)*, Luxembourg, OPCE, 2009. Coordination de la première partie « Le Parlement européen affirme sa légitimité », p. 33-138.
5. Nathalie Brack et Olivier Costa (dir.), *Diverging Views of Europe: Euroscepticism within the EU Institutions*, Londres, Routledge, 2012, 136 p.

Ouvrages dirigés à paraître:

1. Olivier Costa, Stelios Stavridis, Clarissa Dri (dir.), *Parliaments, Regional Integrations and Globalization*, Palgrave, 2013.

4. Articles dans revues avec comité de lecture et contributions à des ouvrages de recherche

4.1. Revues avec comité de lecture

1. Olivier Costa, « L'Europe par les régions au Parlement de Strasbourg », *Critique internationale*, n° 5, hiver 1999.
2. Olivier Costa, « Le Parlement européen et le local : organisation des hommes et des intérêts », *Politique européenne*, n° 1, avril 2000.
3. Olivier Costa et Marta Latek, « Paradoxes et limites de la coopération interparlementaire dans l'Union européenne », *Revue d'intégration européenne/Journal of European Integration*, vol. 23, n° 2, 2001, p. 139-164.
4. Olivier Costa et Paul Magnette, « Les transformations de la responsabilité politique dans l'Union européenne », *Politiques et Management Public*, vol. 19, n° 1, mars 2001, p. 103-120.
5. Olivier Costa, Nicolas Jabko, Christian Lequesne et Paul Magnette, « La diffusion des mécanismes de contrôle dans l'Union européenne : vers une nouvelle forme de démocratie ? », *Revue française de science politique*, vol. 51, n° 6, décembre 2001, p. 859-866.

6. Olivier Costa, « Les relations entre Parlement européen et Commission au prisme du parlementarisme », *Politique européenne*, n° 5, automne 2001, p. 27-44.
7. Olivier Costa, « Les députés européens entre allégeances multiples et logique d'institution », *Journal of European Integration*, vol. 24, n° 2, 2002.
8. Olivier Costa et Paul Magnette, « Idéologies et changement institutionnel dans l'Union européenne. Pourquoi les gouvernements ont-ils constamment renforcé le Parlement européen ? », *Politique européenne*, n° 9, hiver 2003, p. 49-75.
9. Olivier Costa et Paul Magnette, « The European Union as a consociation? A methodological assessment », *West European Politics*, vol. 26, n° 3, juillet 2003, p. 1-18.
10. Olivier Costa, Nicolas Jabko, Christian Lequesne et Paul Magnette, « Diffuse control mechanisms in the European Union : towards a new democracy ? », *Journal of European Public Policy*, 10(5), octobre 2003, p. 669-679.
11. Olivier Costa, Nicolas Jabko, Christian Lequesne et Paul Magnette, « Diffuse democracy in the European Union: the pathologies of delegation », *Journal of European Public Policy*, 10(5), octobre 2003, p. 834-840.
12. Olivier Costa, « Administrer le Parlement européen : les paradoxes d'un secrétariat général incontournable mais faible », *Politique européenne*, n° 11, automne 2003, p. 147-161.
13. Olivier Costa, « La contribution de la composante 'Parlement européen' à la Convention européenne », *Politique européenne*, n° 13, printemps 2004, p. 21-41.
14. Olivier Costa, « L'Union européenne peut-elle s'accommoder durablement du Traité de Nice ? », *Regards sur l'actualité*, n° 307, janvier 2005, p. 43-54.
15. Olivier Costa, « Les élections européennes de juin 2004 : perspectives européennes et françaises », *Annuaire français des relations internationales*, VI, 2005, p. 565-580.
16. Olivier Costa et François Foret, « The European Consociation, an Exportable Model? Institutional Design and Relations between Politics and Religion », *European Foreign Affairs Review*, 10-4, 2005, p. 501-516.
17. Olivier Costa, « L'Union européenne est-elle (encore) un système de *multi-level governance* ? », *Allemagne d'aujourd'hui*, hors série « Identité et question régionale en Europe », octobre 2007, p. 11-24.
18. Olivier Costa, Antoine Roger et Sabine Saurugger, « Les remises en cause de l'intégration européenne. Introduction », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 15 n° 4, 2008, p. 533-539.
19. Olivier Costa, « Le Parlement européen dans le système décisionnel de l'Union européenne : la puissance au prix de l'illisibilité », *Politique européenne*, n° spécial « Les élections européennes et le Parlement européen », n° 28, printemps 2009, p. 129-155.
20. Olivier Costa et Clarissa Dri, « L'Union européenne peut-elle être démocratique ? La participation aux élections au Parlement européen », *Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito* (Unisinos, Brésil), vol. 2, n° 1, p. 9-18, janvier-juin 2010.
21. Nathalie Brack et Olivier Costa, "Diverging Views of Europe: The EU against itself?", *Journal of European Integration*, vol. 34 n° 2, février 2012, p. 101-111.
22. Nathalie Brack et Olivier Costa, « The Challenges of Territorial Representation at Supranational Level: the Case of French MEPs », *French Politics*, vol. 11, no. 1, avril 2013 (sous presse).

Articles à paraître :

1. Olivier Costa, « Peut-on encore délibérer dans une assemblée parlementaire ? La délibération au Parlement européen entre pratique démocratique et méthode de décision », soumis à la *Revue Française de Science politique* ; accepté sous réserve de modifications mineures.

4.2. Contributions à des ouvrages de recherche

1. Olivier Costa, « Le Parlement européen entre efficacité fonctionnelle et déficit politique », in G. Duprat (dir.), *L'Union européenne, droit, politique, démocratie*, Paris, PUF, 1996, p. 145-174.
2. Olivier Costa, « L'utilisation des pouvoirs constituants et législatifs du Parlement européen : puissance tribunicienne, équilibres politiques et rationalisations », in P. Delwit, J.M. De Waele & P. Magnette (éd.), *A quoi sert le Parlement européen ?*, Bruxelles, Complexe, 1999, p. 77-107.
3. Olivier Costa, « Enjeux et usages des compétences budgétaires du Parlement européen », in P. Delwit, J.M. De Waele & P. Magnette (éd.), *A quoi sert le Parlement européen ?*, Bruxelles, Complexe, 1999, p. 109-129.
4. Olivier Costa, « Quelles leçons tirer du manque d'harmonisation des modes de scrutin aux élections européennes ? », in J.-M. De Waele et P. Delwit (éd.), *Le mode de scrutin fait-il l'élection ?*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 2000, pp. 103-125.
5. Olivier Costa, « Les représentants des entités infra-étatiques auprès de l'Union : professionnalisation et régionalisation du microcosme bruxellois », in D. Georgakakis (eds.), *L'Europe sur le métier. Acteurs et professionnalisations de la construction européenne*, Strasbourg, Presses Universitaires de Strasbourg, coll. « Science politique de l'Europe », 2002, p. 147-168.
6. Olivier Costa, « Le travail parlementaire européen et la défense des intérêts locaux. Les députés européens dans la gouvernance multi-niveaux », in O. Nay et A. Smith (dir.), *Le gouvernement du compromis : courtiers et généralistes dans l'action politique*, Paris, Economica, coll. « Etudes politiques », 2002, p. 195-226. *Disponible en ligne sur le site HAL SHS (n° 3867).*
7. Olivier Costa et Julien Navarro, « Le mandat parlementaire européen. Qui représentent les députés européens ? », in S. Saurugger (dir.), *Les modes de représentation dans l'Union européenne*, Paris, L'Harmattan, coll. « Logiques Politiques », 2003, p. 123-152.
8. Olivier Costa, « Le parlementarisme au-delà de l'Etat : le cas du Parlement européen », in O. Costa et al. (dir.), *Vers un renouveau du parlementarisme en Europe ?*, Editions de l'Université de Bruxelles, 2004, p. 271-294
9. Olivier Costa, « La Convention dans la stratégie constituante du Parlement européen : aboutissement ou recul ? », in O. Beaud, A. Lechevalier, I. Pernice et S. Strudel (dir.), *L'Europe en voie de constitution. Pour un bilan critique des travaux de la Convention*, Bruxelles, Bruylant, 2004, p. 201-218.
10. Olivier Costa, « Dopady rozšíření EU na jednání Evropského parlamentu » (Les conséquences de l'élargissement sur la délibération au sein du Parlement européen), in Ch. Lequesne et L. Rovná (dir.), *Zastoupení evropské pětadvacítky v Evropském parlamentu (La représentation politique à vingt-cinq au sein du Parlement européen)*, Prague, CEFRES, 2005, p. 72-88.

11. Olivier Costa et Paul Magnette, « L'Union européenne est-elle une consociation ? », in E. Nadal, M. Marty, C. Thiriot (dir.), *Faire de la politique comparée : les terrains du comparatisme*, Paris, Karthala, 2005, p. 295-315.
12. Olivier Costa, « Équilibres partisans et comportement parlementaire dans une Union à vingt-cinq : le Parlement européen entre continuité et bipolarisation », in Élisabeth Du Réau, Christine Manigand, Traian Sandu (dir.), *Dynamiques et résistances politiques dans le nouvel espace européen*, Paris, L'Harmattan, coll. Cahiers de la nouvelle Europe, 2005, p. 151-159.
13. Olivier Costa, « Le Parlement européen et les associations de citoyens », in Bruno Cautrès et Céline Belot (dir.), *La vie démocratique de l'Union européenne*, Paris, La Documentation française, coll. « Etudes », 2006, p. 17-35.
14. Olivier Costa, « Parlement européen et élargissement : entre fantasme et réalité », in Renaud Dehousse, Florence Deloche-Gaudez, Olivier Duhamel (dir.), *Elargissement : comment l'Europe s'adapte*, Presses de Sciences po, coll. Evaluer l'Europe, Paris, 2006
15. Olivier Costa, Renaud Dehousse et Florence Deloche-Gaudez, « L'activité législative: moins mais mieux ? », in Renaud Dehousse, Florence Deloche-Gaudez, Olivier Duhamel (dir.), *Elargissement : comment l'Europe s'adapte*, Presses de Sciences po, coll. Evaluer l'Europe, Paris, 2006
16. Olivier Costa, « La parlementarisation inachevée de l'Union européenne : le Parlement européen entre puissance institutionnelle et faiblesse politique » in Martin Koopmann, Stephan Martens (dir.), *L'Europe prochaine. Regards franco-allemands sur l'avenir de l'Union européenne*, Paris, L'Harmattan, Collection « Pouvoirs comparés », 2007, p. 265-278.
Version allemande: « Die unvollendete Parlamentarisierung der EU : Das Europäische Parlament zwischen institutioneller Macht und politischer Schwäche », in Martin Koopmann, Stephan Martens (Hrsg.), *Das kommende Europa. Deutsche und französische Betrachtungen zur Zukunft der Europäischen Union*, Baden-Baden, Nomos, DGAP-Schriften zur Internationalen Politik, 2007, p. 257-270.
17. Olivier Costa et Paul Magnette, « Introduction. L'Europe des élites, anatomie d'un mythe », in O. Costa et P. Magnette (dir.), *Une Europe des élites ? Réflexions sur la fracture démocratique de l'Union européenne*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 2007, p. 1-10.
18. Olivier Costa, Eric Kerrouche et Jérémie Pélerin, « Les députés européens en quête de 'proximité' : retour sur la réforme française du mode de scrutin aux élections européennes » in O. Costa et P. Magnette (dir.), *Une Europe des élites ? Réflexions sur la fracture démocratique de l'Union européenne*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 2007, p. 115-138.
19. Olivier Costa, « Le Parlement européen dans le système institutionnel de l'Union : quand les députés européens jouent avec les idées » in T. Berthet, O. Costa et al. (dir.), *Les nouveaux espaces de la régulation politique*, Paris, L'Harmattan, coll. Logiques politiques, 2008, p. 29-54.
20. Olivier Costa et Olivier Rozenberg, « Parlementarisme » in C. Belot, P. Magnette et S. Saurugger (dir.), *Science politique de l'Union européenne*, Paris, Economica, 2008, p. 249-283.
21. Olivier Costa et Paul Magnette, « Au-delà du traité de Lisbonne, quelles perspectives pour l'intégration européenne ? », in P. Magnette et E. Weyembergh (dir.), « *L'Union européenne : une success story en question ?* », Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 2008, 157-172.

22. Olivier Costa, Notice « Députés européens », in *Dictionnaire critique de l'Union européenne*, sous la direction de Yves Bertoncini et al., Paris, Armand Colin, 2008, p. 118-121.
23. Olivier Costa et Nathalie Brack, « The Role(s) of the Eurosceptic MEPs », in Dieter Fuchs, Raul Magni-Berton et Antoine Roger (dir.), *Euroscepticism. Images of Europe among mass publics and political elites*, Barbara Budrich Publishers, Opladen and Farmington Hills, MI, 2009, p. 253-272.
24. Olivier Costa, « Comment évaluer le Parlement européen ? », in R. Dehousse, F. Deloche et S. Jacquot, *Que fait l'Europe ?*, Paris, Presses de Sciences Po, coll. « Evaluer l'Europe », 2009, p. 103-119.
Version anglaise : « Evaluating the European Parliament and Its Members ? », in R. Dehousse, F. Deloche et S. Jacquot, *What is Europe up to ?*, Paris, Presses de Sciences Po, 2009 (version électronique)
25. Olivier Costa, « Le Parlement européen assoit sa légitimité par son ouverture à la société civile », in Parlement européen, *La construction d'un parlement : 50 ans d'histoire du Parlement européen (1958-2008)*, Luxembourg, OPCE, 2009, p. 87-113.
26. Olivier Costa, Conclusion de la première partie (« Le Parlement européen affirme sa légitimité »), in Parlement européen, *La construction d'un parlement : 50 ans d'histoire du Parlement européen (1958-2008)*, Luxembourg, OPCE, 2009, p. 133-136.
27. Olivier Costa, « Les acteurs politiques », in Renaud Dehousse (dir.), *Politiques européennes*, Presses de Sciences Po, 2009, p. 53-82.
28. Olivier Costa, « La responsabilité politique dans l'Union européenne : une logique fédéraliste ? », in F. Esposito et N. Levrat (dir.), *Europe : de l'intégration à la Fédération*, Louvain-la-Neuve, Academia-Bruylant, coll. « Publications de l'Institut européen de l'Université de Genève », 2010, p. 123-142.
29. Olivier Costa, « The European Parliament and the Community Method », in R. Dehousse (dir.), *The 'Community Method'. Obstinate or Obsolete?*, Basingstoke, Palgrave, coll. 'Studies in European Union Politics', 2011, p. 60-75.
30. Nathalie Brack et Olivier Costa, "Beyond the Pro/Anti-Europe Divide: Diverging Views of Europe within EU institutions", in Nathalie Brack et Olivier Costa (dir.), "Diverging Views of Europe: Euroscepticism within the EU Institutions", Londres, Routledge, 2012, p. 1-11.
31. Olivier Costa, « The state of EU studies in France », in Federiga Bindi et Kjell A. Eliassen (dir.), *Analyzing European Union Politics*, Rome, Il Mulino, 2012, p. 195-218.
32. Olivier Costa et Clarissa Dri, (article en japonais) « La résistance à la mondialisation au sein du Parlement européen : le dialogue interrégional contre alternative au libre-échange », in M. Nakamura et Y. Schemeil (dir.), *EU to Higashiajia no Chiikikyodotai (L'Union européenne et l'intégration régionale en Asie de l'Est)*, Tokyo, Sophia University Press, 2012, p.122-144.

Chapitres d'ouvrages à paraître :

1. Olivier Costa, Clarissa Dri, "The European Parliament and the deepening of the EU's inter-regional dialogue". In: F. Söderbaum, and L. Van Langenhove (eds). *Intersecting inter-regionalism: new regionalism, multilateralism and the EU*. London: Springer, 2013.

5. Articles de synthèse et contributions à des ouvrages de synthèse

5.1. Articles de synthèse et de vulgarisation

1. Olivier Costa, « Le Parlement européen après les élections de juin 2004 : pratiques et réalités », *Synthèse de la Fondation Schuman*, n° 135, 24 mai 2004
www.robert-schuman.org/synth135.htm
2. Olivier Costa, « Transnational party dynamics in the 1999-2004 European Parliament », *European Union Study Association Review*, vol. 17 n° 3, été 2004
www.eustudies.org/Summer2004ReviewFor.pdf
3. Olivier Costa et Nathalie Brack, « Le Parlement européen : des prérogatives croissantes », *Questions internationales*, La documentation française, n°45, septembre-octobre 2010, p. 57-66.

5.2. Contribution à des ouvrages de synthèse

1. Olivier Costa, « Vote (procédure de vote au sein du Parlement européen) » (8 feuillets) in Y. Deloye (dir.), *Dictionnaire des élections européennes*, Paris, Economica, 2005
– version anglaise in Y. Deloye et M. Bruter (dir.), *Encyclopaedia of European Elections*, Palgrave-Macmillan, 2007.
2. Olivier Costa, « Elections internes au Parlement européen » (8 feuillets), in Y. Deloye (dir.), *Dictionnaire des élections européennes*, Paris, Economica, 2005
– version anglaise in Y. Deloye et M. Bruter (dir.), *Encyclopaedia of European Elections*, Palgrave-Macmillan, 2007.
3. Olivier Costa, « Mandat de député européen », (8 feuillets) in Y. Deloye (dir.), *Dictionnaire des élections européennes*, Paris, Economica, 2005
– version anglaise in Y. Deloye et M. Bruter (dir.), *Encyclopaedia of European Elections*, Palgrave-Macmillan, 2007.
4. Olivier Costa, « Commission européenne (relations avec le Parlement européen ; intervention dans la campagne) » (6 feuillets) in Y. Deloye (dir.), *Dictionnaire des élections européennes*, Paris, Economica, 2005
– version anglaise in Y. Deloye et M. Bruter (dir.), *Encyclopaedia of European Elections*, Palgrave-Macmillan, 2007.
5. Olivier Costa, « European Parliament » (1000 mots) in Jay Winter et John Merriman (dir.), *Encyclopedia of Modern Europe. Europe Since 1914*, New York, Charles Scribner's Sons, 2006.
6. Olivier Costa, « Nice Treaty » (2000 mots) in Jay Winter et John Merriman (dir.), *Encyclopedia of Modern Europe. Europe Since 1914*, New York, Charles Scribner's Sons, 2006.
7. Olivier Costa, « Les élections de juin 2009 vont-elles bouleverser le fonctionnement du Parlement européen ? », in *Parlement européen : quelques enseignements suite aux dernières élections*, Fondation Notre Europe, Paris, juillet 2009, p. 15-20
http://www.notre-europe.eu/uploads/tx_publication/Note_Post_lections.pdf

Les transformations de la responsabilité politique dans l'Union Européenne

In: Politiques et management public, vol. 19 n° 1, 2001. Les nouvelles exigences de la responsabilité publique. Actes du dixième colloque international - Paris, jeudi 9 et vendredi 10 mars 2000 - Tome 1. pp. 103-120.

Résumé

Cet article examine la manière dont sont mis en œuvre les mécanismes de responsabilité politique au sein de l'Union européenne. Opérant une comparaison avec les pratiques parlementaires dont ils sont inspirés, il relève les singularités du système de l'Union, en insistant sur trois points : le brouillage des distinctions entre les pouvoirs ; le mélange des styles politique, judiciaire et de l'expertise ; le caractère élitiste et fragmenté de ces mécanismes. L'article conclut en montrant comment ces caractéristiques de la responsabilité politique dans l'Union -qui annoncent des transformations du même ordre dans les systèmes politiques nationaux- contribuent à creuser le «déficit cognitif» dont souffre l'espace public européen. Alors qu'à l'échelle nationale le contrôle prend le plus souvent la forme d'une confrontation simple entre deux groupes antagoniques (le plus souvent la majorité et l'opposition), il a dans l'Union l'apparence d'une négociation diffuse et permanente entre des intérêts épars et mal identifiés, qui heurte les habitudes et les représentations des citoyens.

Citer ce document / Cite this document :

Costa Olivier, Magnette Paul. Les transformations de la responsabilité politique dans l'Union Européenne. In: Politiques et management public, vol. 19 n° 1, 2001. Les nouvelles exigences de la responsabilité publique. Actes du dixième colloque international - Paris, jeudi 9 et vendredi 10 mars 2000 - Tome 1. pp. 103-120.

doi : 10.3406/pomap.2001.2659

http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/pomap_0758-1726_2001_num_19_1_2659

LES TRANSFORMATIONS DE LA RESPONSABILITÉ POLITIQUE DANS L'UNION EUROPÉENNE

Olivier COSTA *
Paul MAGNETTE **

Résumé

Cet article examine la manière dont sont mis en œuvre les mécanismes de responsabilité politique au sein de l'Union européenne. Opérant une comparaison avec les pratiques parlementaires dont ils sont inspirés, il relève les singularités du système de l'Union, en insistant sur trois points : le brouillage des distinctions entre les pouvoirs ; le mélange des styles politique, judiciaire et de l'expertise ; le caractère élitiste et fragmenté de ces mécanismes. L'article conclut en montrant comment ces caractéristiques de la responsabilité politique dans l'Union -qui annoncent des transformations du même ordre dans les systèmes politiques nationaux- contribuent à creuser le «déficit cognitif » dont souffre l'espace public européen. Alors qu'à l'échelle nationale le contrôle prend le plus souvent la forme d'une confrontation simple entre deux groupes antagoniques (le plus souvent la majorité et l'opposition), il a dans l'Union l'apparence d'une négociation diffuse et permanente entre des intérêts épars et mal identifiés, qui heurte les habitudes et les représentations des citoyens.

* CERVL, IEP de Bordeaux.

** Institut d'études européennes de l'Université Libre de Bruxelles.

Longtemps les Européens se sont tournés vers les Etats-Unis quand ils cherchaient à deviner dans quelle direction leurs systèmes politiques étaient destinés à évoluer. Le réflexe toquevillien est en voie de s'épuiser. Depuis quelques années, les observateurs sont de plus en plus nombreux à regarder du côté de Bruxelles, principale capitale de l'Union européenne, pour déceler les nouveautés politiques qui préfigurent ce que les démocraties nationales seront probablement amenées à connaître. Le creuset européen fait figure de laboratoire européen¹.

L'Union européenne étant la créature des Etats, les transformations de la responsabilité politique qui s'opèrent en son sein sont généralement des formes accentuées d'évolutions que connaissent aussi les démocraties nationales. C'est la raison pour laquelle nous avons choisi d'examiner ces tendances en référence constante aux modèles nationaux. Montrer en quoi elles éloignent de plus en plus le "modèle européen" des canons du parlementarisme permet de percevoir comment, en modifiant en profondeur les conceptions classiques de la responsabilité politique, l'Union européenne altère aussi le paradigme démocratique qui a dominé l'Europe depuis près d'un siècle.

Un contrôle politique diffus

Dans les systèmes parlementaires des Etats membres - entendus au sens large, France et Portugal compris – le contrôle politique à ceci de particulier qu'il s'exerce à des moments précis et à l'aide d'instruments spécifiques. Il relève de procédures d'autant plus codifiées (investiture, censure, question de confiance...) que les constituants ont veillé à limiter les pratiques d'interpellation et de vote de défiance qui, dans l'entre-deux-guerres, avaient entravé le fonctionnement de nombreux régimes. Le fait majoritaire complète ces dispositifs de rationalisation du parlementarisme ou, dans le cas britannique, s'y substitue. L'existence au sein du parlement d'une majorité partisane étroitement liée à l'équipe gouvernementale restreint fortement la portée des instruments du contrôle politique. L'expérience des Etats membres de l'Union montre qu'ils ne sont plus guère mis en œuvre pour couper court à une crise politique, dans la mesure où les différents entre majorité parlementaire et gouvernementale trouvent le plus souvent leur solution au sein des partis concernés ou sont tranchés par le Chef d'Etat, lorsqu'il en a le pouvoir. La portée du contrôle politique sur les activités courantes du gouvernement a, elle aussi, été sérieusement réduite par l'obligation de "solidarité" qui incombe aux membres de la majorité de gouvernement. Désormais, ce contrôle est surtout le fait des membres de l'opposition – plus rarement d'éléments indisciplinés de la majorité – qui veillent à mettre en débat la politique gouvernementale et les décisions majoritaires, sans réelle possibilité de les infléchir. En ce sens, le contrôle politique se réduit à ce que Georges Lavau avait appelé la "fonction tribunicienne" des partis, s'agissant des formations qui ne peuvent participer directement au pouvoir et doivent se contenter de peser sur lui de l'extérieur².

¹ Cf. dans le même sens les remarques de M. Abélès, *Un ethnologue à l'Assemblée*, Paris, Odile Jacob, 2000.

² G. Lavau avait montré que les députés communistes à l'Assemblée nationale française, qui étaient réduits à l'impuissance du fait de leur opposition, non seulement au gouvernement, mais au régime, pouvaient assurer la défense et la représentation de couches sociales en voie de marginalisation et critiquer publiquement la

La situation est sensiblement différente dans l'Union. En premier lieu, les institutions ne sont pas hiérarchisées et organisées selon une logique pyramidale. Contrairement à ce qui prévaut dans les systèmes parlementaires de type westminsterien, le Parlement n'est pas placé au sommet des institutions, en tant qu'incarnation de la souveraineté du peuple, et chargé de contrôler le pouvoir exécutif, qui lui-même supervise divers organes et agences. Certes, il y a loin de la théorie à la pratique dans la plupart des systèmes nationaux, notamment lorsque la fonction de Premier ministre se présidentialise, mais ils restent régis par cette logique hiérarchique qui fait dépendre étroitement la politique menée du résultat des élections législatives.

Dans l'Union, le Parlement européen est chargé d'investir la Commission et peut la censurer à tout moment, mais elle ne lui est pas soumise et reste libre – du moins à l'égard des parlementaires – de ses initiatives et de ses activités d'exécution. De même, le Parlement européen est totalement indépendant des autres institutions et aucunement tenu d'acquiescer aux propositions de la Commission ou de soutenir les positions du Conseil, institution qui jouit, elle aussi, d'une parfaite autonomie. L'absence de distribution des pouvoirs au profit d'une "mitigation des fonctions" entre les institutions, qui fait l'originalité du système politique de l'Union, conduit à une coexistence inédite de trois institutions dont aucune ne prédomine. Cette situation est renforcée par l'absence de "fait majoritaire" et par la nature particulière de la Commission à mi-chemin entre les logiques partisane et technocratique - qui a été clairement réaffirmée par Romano Prodi.

Cette configuration institutionnelle et politique singulière explique la spécificité du contrôle dans l'Union, qui a pour caractéristiques principales d'être permanent, de reposer sur des instruments non spécifiques et d'aboutir à une altération de la décision politique par la confusion des registres.

Un contrôle diffus dans le temps et l'espace institutionnel

Les apparences constitutionnelles européennes sont trompeuses. On pourrait avoir l'impression, à lire les traités qui tiennent lieu à l'Union de constitution, qu'elle emprunte pleinement aux régimes parlementaires européens leur conception de la responsabilité politique. Le droit conféré au Parlement européen depuis les origines, de censurer la Commission est en effet directement inspiré des traditions nationales. Sa participation à l'investiture de la même Commission, qui n'a cessé de s'accroître depuis le milieu des années quatre-vingt, est une preuve supplémentaire de l'inclination au mimétisme des auteurs du système politique européen, qui tendent presque automatiquement à projeter sur lui les mécanismes qu'ils connaissent dans leurs ordres internes¹. Plus récemment, le Président de la Commission a obtenu de "ses" commissaires qu'ils s'engagent à démissionner s'il le leur demandait, rompant

politique gouvernementale grâce à un usage habile de leur temps de parole et des procédures de contrôle. "À la recherche d'un cadre théorique pour l'étude du parti communiste français", *RFSP*, vol. 17, n° 3, 1967 ; "Partis et systèmes politiques : interaction et fonctions", *Revue canadienne de science politique*, Vol. 2, n° 1, mars 1969, p. 18-44 ; *À quoi sert le parti communiste français ?*, Paris, Fayard, 1981.

¹ Cf. R. Dehousse, "Constitutional Reforms in the European Community : Are there Alternatives to the Majoritarian Avenue ?", *West European Politics*, 1995, 18/3 : 118-36.

la tradition communautaire qui faisait de lui un *primus inter pares*, et important au sein de son collège la tendance à la présidentialisation des exécutifs qu'ont connue tous les gouvernements au cours des dernières décennies. Si l'on ajoute à cela que les parlementaires européens se sont dotés de tous les instruments classiques du contrôle politique quotidien (questions écrites et orales, commissions d'enquête, droit de pétition...), on peut penser que les conditions d'une parlementarisation de la Commission sont d'ores et déjà en place¹.

Il s'agit là, toutefois, d'une image tronquée. Car à se concentrer sur les relations de la Commission et du Parlement, on en oublierait presque qu'un troisième larron, et non des moindres, joue dans la même pièce : l'ensemble que constituent, sous des appellations diverses, les gouvernements nationaux. Certes ils sont exclus du processus de censure, qui est purement parlementaire. Mais ils participent aux côtés du Parlement au pouvoir d'investir le collège. Les traités confèrent en effet aux gouvernements le pouvoir de désigner le candidat à la Présidence de la Commission, puis de concert avec lui, les autres membres du collège. Dans ce procédé, le Parlement n'intervient qu'*ex post* : il approuve le choix du Président, auditionne les futurs commissaires et donne son approbation finale au collège. Il ne s'agit, à chaque étape, que d'un aval donné à des décisions dont les gouvernements gardent le privilège.

La Commission est donc loin, dans la pratique, de s'apparenter à un gouvernement parlementaire. Le fait que seuls deux des vingt commissaires soient issus du Parlement européen nouvellement élu en est un indice. A plus d'un titre, la Commission rappelle la situation où se trouvaient les cabinets au temps du dualisme² : elle est issue de deux sources concurrentes de légitimité (les gouvernements et le Parlement, comme les cabinets étaient à la fois dérivés du Roi et des chambres) et se doit de tenir compte de ces deux institutions pour exercer ses pouvoirs. Peut-être un jour le Parlement parviendra-t-il, à l'instar des assemblées du XIX^e siècle, à évincer l'autre pouvoir d'investiture. Dans l'intervalle, qui pourrait être définitif tant les gouvernements sont attentifs à préserver leur influence, son rôle dans la procédure d'investiture reste mineur. Il y a une différence de nature, bien plus que de degré, entre cette assemblée dont la composition et la détermination n'influent que très indirectement sur la formation de la Commission, et les parlements nationaux dont les exécutifs sont le reflet.

La perception de ce mécanisme de responsabilité politique *a priori* dans les opinions publiques en est fondamentalement marquée. Alors que la mission de l'investiture est, dans les démocraties nationales, de manifester publiquement l'existence et la couleur idéologique d'une majorité gouvernante stable³, la même procédure ne permet pas, dans le cadre de l'Union, de faire comprendre aux citoyens quel est le programme de la Commission. Obligée

¹ Pour une analyse allant en ce sens, cf. M. Westlake, "The European Parliament's Emerging Powers of Appointment", *Journal of Common Market Studies*, 1998, 36/3, pp. 431-44.

² Pour une analyse récente de cette dynamique voir D. Baranger, *Parlementarisme des origines*, Paris, PUF, 1999.

³ Qu'une procédure d'investiture formelle existe ou pas importe peu à cet égard : dans la pratique, tout gouvernement apparaît clairement comme le reflet de la majorité parlementaire, donc des résultats électoraux.

de tenir compte à la fois des exigences parlementaires et des desiderata des gouvernements nationaux, celle-ci est d'ailleurs prompte à rappeler qu'elle est d'abord un organe "neutre et indépendant", qui entend ignorer les clivages nationaux ou idéologiques.

La censure, instrument par excellence de la responsabilité politique *a posteriori*, ne comble pas ces lacunes. Le mécanisme est, en soi, ambivalent. Au sein même des démocraties nationales, il est extrêmement rare qu'elle aboutisse, les gouvernements qui ont perdu leur majorité parlementaire préférant le plus souvent démissionner d'office¹. Mais dans les faits cette distinction procédurale importe peu : la démission est un événement politique qui reste fréquent et qui permet de signaler à l'opinion publique que la majorité n'existe plus parce que sa cohésion politique s'est étiolée. Au sein de l'Union, de telles occurrences sont rarissimes. La censure a le plus souvent été brandie par des groupuscules qui l'utilisaient pour manifester leur opposition de principe à la construction européenne. Dans les autres cas, elle fut initiée par des groupements plus larges, qui y recouraient pour réclamer l'accroissement des pouvoirs du Parlement européen. Toutes les motions déposées depuis les origines comportent, explicitement ou en filigrane, des exigences de réformes institutionnelles, qui sont en réalité adressées aux gouvernements – puisque ce sont eux, et non la Commission, qui détiennent le pouvoir de réviser les traités. La censure prend donc dans le cadre communautaire deux dimensions : tantôt elle est purement tribunitienne, ne menant à aucun contrôle effectif, tantôt elle est détournée de sa finalité à des fins de stratégie interinstitutionnelle. La dernière expérience, celle de l'automne 1999, échappe à ces précédents. Elle fut mise en branle par des groupes de parlementaires qui dénonçaient les fraudes alléguées au sein de la Commission. Son intonation était donc, on y reviendra, plus pénale et individuelle que collective et politique². D'autant qu'elle ne fut déposée que parce que les parlementaires ne disposaient pas de moyens de forcer à la démission des commissaires individuels, ceux-ci préférant se retrancher, comme ont fait récemment maints ministres, derrière leurs subordonnés.

Ces instruments spectaculaires de contrôle politique sont donc aujourd'hui utilisés, dans l'Union européenne, dans une logique qui diffère de l'esprit classique de la responsabilité politique. Le même constat vaut aussi, au moins depuis une dizaine d'années, pour les démocraties nationales. La substitution de responsabilités pénales à la responsabilité politique, l'individualisation du contrôle, l'imputation des "fautes" aux subordonnés... sont les tendances majeures de la plupart des démocraties européennes³. Les élections y conservent toutefois un rôle de contrôle politique central. Certes, nombre de dirigeants politiques touchés par des "affaires" ont pu utiliser l'élection comme moyen d'absolution populaire⁴. Mais les élections continuent d'assurer une

¹ Cf. C. Bidégaray, "Le principe de responsabilité, fondement de la démocratie", *Pouvoirs*, 2000, n° 92, pp. 5-16.

² Sur ces précédents, voir P. Magnette, "L'Union européenne : un régime semi-parlementaire", in P. Delwit, J.-M. De Waele et P. Magnette (dir.), *A quoi sert le Parlement européen ?*, Bruxelles, Complexe, 1999.

³ Voir les contributions réunies par O. Beaud et J.-M. Blanquer (dir.), *La responsabilité des gouvernants*, Paris, Descartes & cie, 1999 et, plus récemment encore, O. Beaud, "La responsabilité politique face à la concurrence d'autres formes de responsabilité des gouvernants", *Pouvoirs*, 2000, n° 92, pp. 17-30.

⁴ V. Pujas, "Carences et nouvelles dimensions de la responsabilité politique : éléments de politiques

responsabilité politique et collective des gouvernements, sanctionnés ou confirmés par le vote. Ce qui n'est pas le cas de l'Union européenne. L'investiture ne permet pas aux parlementaires de s'assurer *a priori* la fidélité de l'exécutif à un programme déterminé. La censure ne sert pas non plus à indiquer *a posteriori* que la majorité gouvernante a cessé d'exister. L'expérience des élections européennes de 1999 a montré, on l'a dit, qu'une fédération européenne de partis (le PSE en l'occurrence) peut "perdre" les élections et néanmoins rester dominante au sein de la Commission.

Un contrôle non spécifique

Le contrôle dans le système politique de l'Union européenne se caractérise, outre sa permanence et le fait qu'il concerne de multiples acteurs, par son absence de spécificité. Il s'exerce en effet moins à travers les instruments *ad hoc* définis par les traités comme devant servir au contrôle politique, que par l'usage combiné, éventuellement détourné, d'autres compétences.

Le Parlement européen utilise ainsi l'ensemble des pouvoirs qui lui sont reconnus par les traités, par les accords interinstitutionnels et plus largement par la pratique, afin d'exercer un large contrôle sur les autres institutions (Commission, Conseil, Banque centrale européenne...). Il ne faut pas perdre de vue que le Parlement européen était, à l'origine, une institution de contrôle. Si l'extension de ses pouvoirs s'est surtout faite dans les domaines législatif et budgétaire, les députés ont toujours su mettre à profit leurs nouvelles compétences pour améliorer parallèlement leur capacité de contrôle. L'appréciation des pouvoirs de contrôle du Parlement exige donc une analyse de la dynamique du recours combiné à diverses compétences, d'ailleurs délicates à délimiter. Jusqu'à l'entrée en vigueur du traité de Maastricht, l'article 137 CEE mentionnait les seuls pouvoirs "de contrôle et de délibération" du Parlement, et passait sous silence les pouvoirs budgétaires et législatifs qu'il avait acquis. Dans sa rédaction actuelle, le nouvel article 189 CE revêt une forme quasi tautologique, en disposant que le Parlement « exerce les pouvoirs qui lui sont attribués par le présent traité ». Cette situation reflète les connexions étroites qui existent entre les différents secteurs d'activité du Parlement. Ils ne sont d'ailleurs pas clairement définis par le règlement de l'assemblée, en raison de la volonté originelle des députés de détourner certaines de leurs compétences de leur objet premier pour en exercer d'autres.

On veut insister ici sur deux aspects indirects du contrôle que constituent les activités législatives et budgétaires du Parlement européen. S'agissant des premières, trois éléments méritent d'être soulignés. Il faut d'abord noter que les compétences législatives du Parlement, et notamment son pouvoir de codécision et son droit d'avis conforme, créent un rapport de force propice au contrôle des activités de la Commission. Le droit de "veto" que les députés tirent de leurs nouvelles compétences a en effet incité la Commission et le Conseil à être plus coopératifs et à limiter les conflits. Le collège dirigé par Jacques Santer n'a certes pas été très convaincant à cet égard, mais sa

gestion maladroite des relations avec le Parlement a incité la Commission Prodi à faire preuve de plus de prudence. En outre, en devenant un interlocuteur à part entière du Conseil en matière législative, le Parlement européen a indéniablement amélioré le contexte de ses activités de contrôle sur la Commission. On remarquera en second lieu que le programme législatif de la Commission, apparu à la demande des parlementaires, donne tout son sens au contrôle *a posteriori* que le Parlement exerce, notamment à travers la procédure de censure. Ce type de contrôle est en effet d'un faible intérêt si des objectifs politiques n'ont pas été préalablement présentés par l'organe contrôlé à l'organe du contrôle. Enfin, il faut noter que le travail législatif effectué au sein des commissions parlementaires contribue grandement au contrôle de la Commission. Depuis l'entrée en vigueur du traité de Maastricht, les activités des commissions concernées par la codécision ont été profondément réorganisées de manière à tirer la quintessence de cette procédure, ce qui a incidemment accru la capacité du Parlement à superviser les activités de la Commission. La vérification systématique de la " base légale " des propositions de normes amène le Parlement à suivre l'élaboration des textes bien avant leur transmission aux deux branches de l'autorité législative, le contrôle étant d'autant plus large que le droit communautaire ignore la distinction entre " législation substantielle " et " dispositions d'exécution ". Cette tâche est du ressort des députés qui se spécialisent et prennent en charge un dossier ou un secteur d'action de l'Union de manière permanente. Ils suivent les travaux de la Commission en amont, mais aussi en aval de la décision, afin d'assurer la continuité du contrôle et d'accroître la cohérence des positions du Parlement européen.

Les pouvoirs budgétaires attribués en 1970 et 1975 au Parlement européen constituent également une ressource importante pour le contrôle de la Commission, dans la mesure où ils ont été le principal ferment de la " parlementarisation " du système institutionnel de l'Union¹. Il existe deux niveaux dans le contrôle que le Parlement exerce sur la Commission par la voie budgétaire. Les députés mettent tout d'abord à profit la phase d'élaboration du budget pour améliorer leur contrôle sur le travail de la Commission, et plus largement sur toutes les activités de l'Union. Plusieurs éléments contribuent à l'efficacité de cette forme de contrôle. Premièrement, l'élaboration du budget est désormais annuelle. Les députés préparent l'examen du budget de l'année "n+2" dès le mois de décembre ce qui permet à certains d'entre eux de se consacrer en permanence au suivi de ce dossier et aux rapporteurs de conduire des négociations informelles avec la Commission tout au long de l'année. La programmation pluriannuelle des dépenses, mise en place par les institutions depuis 1988, autorise par ailleurs les députés à mieux contrôler les initiatives budgétaires de la Commission. Le principe de spécialité budgétaire, qui connaît un degré de raffinement très grand dans l'Union, contribue quant à lui à l'information détaillée des parlementaires sur toutes les politiques ayant un volet financier. On notera également que la portée du droit d'amendement des députés a été fortement accrue par l'usage très inventif qu'ils en ont fait afin de contrôler l'allocation des ressources et l'exécution du budget. Enfin, la capacité de contrôle du Parlement européen a, dans l'ensemble, largement profité du renversement d'alliance qui s'est opéré

¹ Cf. O. Costa, " Enjeux et usages des compétences budgétaires du Parlement européen ", in P. Delwit, J.M. De Waele & P. Magnette (éd.), *op. cit.*, pp. 109-130.

depuis 1994 au sein du triangle institutionnel, où les deux branches de l'autorité budgétaire ont cessé de s'opposer sur le volume du budget et font désormais fréquemment front commun face à la Commission. Les députés mettent également à profit leurs pouvoirs de contrôle de l'exécution du budget par la Commission pour superviser plus largement toutes ses activités. L'assemblée n'avait à l'origine qu'un droit de regard restreint sur la gestion du budget, mais elle l'a considérablement accru par deux voies. La première est celle du vote de la "décharge" qui a pour objet d'arrêter les montants des dépenses et des recettes effectives pour l'exercice budgétaire "n - 2". Ce vote est en apparence technique et d'un intérêt limité, puisque survenant avec un décalage de deux ans. Toutefois, il implique aujourd'hui un jugement politique sur l'activité d'exécution de la Commission, à la lumière des objectifs définis par l'autorité budgétaire et du rapport de la Cour des Comptes. Il permet aux députés d'exercer un contrôle sur la quasi-totalité des politiques de l'Union et de formuler des "observations" auxquelles la Commission est tenue de prêter attention. Une seconde procédure, dite "Notenboom", contribue également à asseoir le contrôle parlementaire sur les activités de la Commission et à améliorer l'information des députés sur les implications financières des politiques communautaires.

Le contrôle budgétaire permet ainsi au Parlement de réunir les informations nécessaires à l'examen de l'ensemble des activités d'exécution de la Commission et de critiquer ses méthodes de travail. De plus en plus, il est l'occasion pour les députés de suggérer des réformes et des modes d'action à la Commission et devient le prétexte à l'affirmation du devoir d'*accountability* de sa gestion financière.

Si l'on adopte une approche diachronique, on constate que l'évolution des pouvoirs formels et informels du Parlement européen, ainsi que celle de sa position dans le triangle institutionnel ont toujours étroitement dépendu de la capacité des députés à utiliser leurs compétences à d'autres fins que celles énoncées par les traités, ou au-delà de ce qu'ils prévoyaient. La distinction formelle entre les pouvoirs législatifs, budgétaires et de contrôle, qui garde son sens dans les systèmes nationaux, n'en a guère dans l'Union sitôt que l'on se penche sur son fonctionnement concret.

Le contrôle politique dans l'Union européenne, notamment celui que le Parlement européen exerce sur la Commission, se caractérise donc par son caractère diffus, dans le temps, les moyens et l'espace institutionnel. Il en découle un net décalage entre l'appréciation – restrictive – qui est couramment portée sur la qualité ou l'étendue de ce contrôle, et donc sur sa contribution à la démocratie dans l'Union, et le bilan que l'on peut en faire si l'on prend en compte le phénomène dans sa totalité et si l'on dépasse les catégories d'action (mal) définies par les traités. Max Weber voyait d'ailleurs dans ce type de parlementarisme, où les bras de fer avec l'exécutif, les censures et démissions récurrentes se font rares, tandis que le contrôle diffus exercé par les parlementaires sur l'exécutif devient plus effectif, un indice de la maturité des démocraties libérales. Reste que mise en œuvre de cette manière, la responsabilité politique est moins aisément perçue et comprise par les citoyens. Cette "lacune cognitive" de la responsabilité politique dans l'Union est d'autant plus flagrante que les registres idéologiques classiques y sont, eux aussi, enfouis sous d'autres formes de confrontation politique.

**Un contrôle
politique
désidéologisé**

Si le contrôle se fonde pour partie sur les objectifs politiques énoncés par la Commission en diverses occasions, il vise moins à sanctionner des choix idéologiques ou une vision d'ensemble de la politique à conduire, qu'à évaluer au cas par cas la pertinence des actions entreprises. Malgré les transformations que le système politique de l'Union a connues, il y a ainsi une permanence de la logique institutionnelle originelle : la Commission est un organe technocratique – même s'il a développé une dimension politique – qui met en application les traités et leurs objectifs et rend compte de son action au Parlement européen sur un mode très concret. Même si certaines politiques sont désormais sous-tendues par des valeurs ou des choix de société, le contrôle porte pour l'essentiel sur des activités où le primat reste à la technique et au droit. Le contrôle est ainsi très pragmatique, largement fondé sur le recours à l'expertise et à des procédures de type judiciaire¹.

Cette situation provient dans une grande mesure de la faiblesse de la logique partisane dans l'Union, qui ne régit ni les rapports entre les institutions – qui ignorent les phénomènes de soutien ou d'opposition systématique et dont les rapports ne sont pas commandés par des considérations idéologiques –, ni leur fonctionnement interne – puisque même au Parlement européen le clivage partisan n'est qu'une des dimensions structurant la délibération. Cette faiblesse des facteurs idéologiques et partisans a une portée fonctionnelle manifeste, puisqu'elle permet de maintenir en permanence la possibilité d'un large compromis, essentiel au fonctionnement de l'Union. Le contrôle illustre bien cette situation, puisqu'il est lui-même fondé sur des logiques et des langages porteurs d'une neutralisation des oppositions nationales, partisans et idéologiques.

La neutralisation par l'expertise

Dans l'esprit des Pères fondateurs de la Communauté, et notamment de Jean Monnet, le recours à l'expertise et au droit devait permettre de trouver du consensus au sein des institutions et entre elles, en occultant les oppositions nationales et idéologiques. Même si, *a priori*, les députés, les Commissaires et les membres du Conseil n'ont pas les mêmes profils et compétences et ne partagent pas les mêmes visions de l'intégration européenne et des politiques à conduire, l'expertise et le droit se sont imposés comme un langage commun, propice à permettre l'action concertée – plus ou moins conflictuelle – des institutions et le contrôle des unes par les autres². Le langage technocratique et juridique a en effet pour particularité de transcender les spécificités culturelles, idéologiques et linguistiques – ceci grâce au jargon propre à l'Union. Le recours à la "raison" comme langage commun dans l'Union n'est

¹ Ce qui ne signifie pas que l'on assiste au chant du cygne de la politique. Comme l'observait Duverger il y a plus de trente ans, si les formes politiques ont tendance à changer continuellement, elles ne cessent pas pour autant d'être politiques. " La politique technique tend à éliminer la politique héroïque, la politique au détail remplace la politique en gros, la lutte sur le régime cède le pas à la lutte à l'intérieur du régime, les revendications concrètes l'emportent sur la critique globale du système, le réformisme se substitue à la révolution : mais la politique continue ", M. Duverger, *Sociologie politique*, Paris, PUF, 1966, p. 353.

² Voir O. Costa, " Le Parlement européen entre efficacité fonctionnelle et déficit politique ", in G. Duprat (dir.), *L'Union européenne, droit, politique, démocratie*, Paris, PUF, 1996, pp. 145-174.

d'ailleurs pas sans évoquer une conception platonicienne de la politique, selon laquelle la détermination des moyens d'une fin doit nécessairement passer par la science, et non par l'opinion¹.

Au Parlement européen, la logique d'expertise joue un rôle de premier plan, et ce pour deux raisons principales. En premier lieu, elle constitue une ressource pour surmonter les tensions et les conflits entre les groupes politiques et les délégations nationales. Les députés, qui sont contraints de réunir des majorités importantes afin de pouvoir contrôler efficacement la Commission et participer activement au processus décisionnel, ont souvent recours au langage de l'expertise et de la raison afin d'élaborer des compromis. L'expertise est également très présente dans les activités du Parlement européen, dans la mesure où elle conditionne étroitement sa capacité à contrôler les autres institutions et à dialoguer et négocier avec elles. Les dossiers inscrits à l'agenda sont le plus souvent très techniques, en raison de la nature même des compétences qui échoient à l'Union européenne, et sont traités par des experts dans les autres institutions, comme dans la société civile. Les députés ne peuvent ainsi dialoguer avec ces interlocuteurs, et plus largement remplir leur mandat, qu'à la condition d'acquérir une grande compétence technique dans un domaine précis. Le Parlement européen ne dispose certes pas de moyens d'expertise et d'information comparables à ceux du Congrès américain, mais il a mis à profit son indépendance politique, financière et juridique pour organiser sa délibération en fonction de cette contrainte. Les députés ont multiplié le nombre des commissions parlementaires, afin de suivre les détails de chaque politique ou secteur d'intervention de l'Union. A cette même fin, ils peuvent créer des sous-commissions et des commissions temporaires, ainsi que des commissions d'enquête, pratique que le traité de Maastricht est venue formaliser. Ils sont également épaulés par un secrétariat général relativement étoffé – si on le compare à celui des parlements nationaux – qui comporte des spécialistes attachés à chaque commission parlementaire, une direction générale des études chargée d'effectuer des recherches à la demande des députés et un organisme d'évaluation des choix scientifiques et techniques inspiré de la pratique américaine (*Scientific and Technological Option Assessment*). Ces dernières années, les députés ont mobilisé tout un registre de moyens pour accroître encore leur expertise sur des sujets précis : auditions publiques d'experts ou de représentants de groupes d'intérêts, missions et délégations, travaux d'experts indépendants, échanges d'informations (notamment de rapports) avec les autres institutions de l'Union et des institutions nationales, rencontres avec les représentants de parlements nationaux, etc. On assiste ainsi à un renforcement de l'expertise des parlementaires qui ont amélioré leur capacité à évaluer les propositions et activités de la Commission.

Le primat donné à l'expertise, qui permet de neutraliser les rapports entre les institutions, est également porteur d'un contrôle (*scrutiny*) très étendu, qui tranche avec la lettre des traités. Le recours à des procédures de type judiciaire, qui constitue un second élément de neutralisation, aboutit à des effets comparables.

¹ Pour des arguments de cet ordre, voir G. Majone, *La Communauté, Etat régulateur*, Paris, Montchrestien, 1996.

La neutralisation par le judiciaire

La pénalisation de la responsabilité des dirigeants politiques est l'une des tendances majeures des démocraties européennes¹. L'Union européenne n'échappe pas à la règle, loin s'en faut. On peut même voir dans sa pratique une forme précoce et généralisée de cette tendance à la "criminalisation" de la responsabilité des gouvernants qu'Olivier Beaud a si nettement analysée dans le cas français.

Les instances judiciaires ont toujours joui, dans la Communauté puis l'Union européenne, d'une position et d'un prestige importants². Alors même que les Cours constitutionnelles nationales étaient balbutiantes ou n'existaient pas encore, la Cour de justice était érigée par les traités fondateurs en organe cardinal du système institutionnel européen. Il lui revenait d'arbitrer les conflits entre Etats membres, entre institutions communautaires, et entre les premiers et les seconds ; les traités lui attribuaient la régulation des conflits de compétence et institutionnels, à une époque où les hautes cours nationales jouissaient rarement de semblables privilèges. Certains ont émis l'hypothèse d'un aveu implicite par les Etats membres de leur propre faiblesse politique : c'est probablement parce qu'ils étaient conscients de leur incapacité de régler par eux-mêmes leurs différends politiques qu'ils ont confié cette tâche politique à un organe "neutre", placé à l'écart du jeu politique³. Quelle qu'ait été leur intention, le résultat fut bien celui-là. Les Etats membres ont plus souvent utilisé les recours qui leur étaient ouverts que des protestations politiques pour contester les élargissements des compétences communautaires ; de son côté, la Commission a pu se retrancher derrière l'autorité de la Cour pour faire condamner des Etats fautifs. Pour défendre leurs prérogatives respectives, les institutions, et le Parlement européen en particulier, se sont fréquemment appuyés sur la Cour de Luxembourg. La judiciarisation des relations politiques est donc une caractéristique fondamentale et originelle du système politique européen.

Le plus significatif à cet égard est le fait que le "registre judiciaire", voire le registre pénal, s'immisce jusque dans les procédures qui sont, en principe, les plus "politiques". C'est le cas bien entendu de la censure. D'origine pénale, l'institution n'a jamais cessé d'être un substitut, ou du moins un instrument de dernière instance, permettant de pallier les lacunes de la responsabilité politique normale⁴. La dernière motion de censure en date dans l'Union européenne révèle toutefois une accentuation de la pénalisation de cette procédure. Alors que les traités distinguent cet instrument politique et collectif, mis en œuvre par le Parlement, de la démission d'office, individuelle et judiciaire, la crise du printemps 1999 a été l'occasion d'un curieux mélange des genres. Les parlementaires ont d'abord choisi de se décharger de leur

¹ Voir les articles cités d'O. Beaud.

² Voir R. Dehousse, *La Cour de justice des Communautés européennes*, Paris, Montchrestien, 2^e édition, 1997.

³ Voir le témoignage de l'un des participants aux négociations des traités de Paris et de Rome, P. Pescatore, " Les travaux du 'groupe juridique' dans la négociation des traités de Rome ", *Studia diplomatica*, 1981, Vol. 34, pp. 159-178.

⁴ Voir D. Baranger, *op. cit.* pour l'histoire britannique et, pour le cas français, D. Amson, "La responsabilité politique et pénale des ministres de 1789 à 1958", *Pouvoirs*, 2000, n° 92, pp. 31-60.

mission d'instruction en mettant en place un "comité des sages", au statut mal défini, pour recueillir les informations qu'une commission parlementaire d'enquête aurait pu rassembler¹. Ils ont implicitement confié à cet organe *ad hoc* le soin de qualifier les faits en cause². Ils ne pouvaient plus explicitement esquiver leur propre responsabilité dans l'exercice de la responsabilité politique. De surcroît, les parlementaires ont d'emblée mis l'accent sur des responsabilités individuelles plutôt que collectives, et sur des fautes techniques ou morales plutôt que des divergences politiques. Tant les fondements de la démarche que son déroulement procédural relèvent donc d'une approche de type pénal. L'issue de la crise le confirme. La démission de la Commission n'est pas la conséquence de la censure, la double majorité requise n'ayant pas été atteinte. Il s'agit en fait d'un ensemble de démissions individuelles volontaires, s'apparentant aux démissions spontanées de ministres mis en examen.

Que la censure soit teintée de connotations pénales est, eu égard à ses origines et à son statut d'instrument d'exception, finalement peu surprenant. Que la pratique de l'investiture de la Commission révèle le même type de contamination est en revanche plus étonnant. Cette institution fut en effet réclamée par le Parlement européen pour affirmer son poids *politique* et sa capacité d'infléchir les politiques de l'Union. Or la pratique récente montre qu'elle est manipulée dans une tout autre logique. Les parlementaires ont en effet inventé, de leur propre initiative, une pratique d'audition des candidats commissaires, intervenant entre leur sélection par les gouvernements et le vote d'approbation global sur le collège. Inspirée de la tradition nord-américaine, cette méthode vise à vérifier *a priori* que les commissaires qu'ils ne pourront sanctionner *a posteriori* jouissent de leur confiance. L'organisation des auditions conduit toutefois à estomper le caractère politique de l'exercice. D'abord parce que l'essentiel du contrôle exercé par les parlementaires se déroule au sein des commissions parlementaires, et non en plénière. Les échanges prennent dès lors l'allure de discussions techniques entre spécialistes des politiques communautaires, plutôt que de débats politiques sur les orientations de la Commission. Lorsque le collège présente, par la voix de son Président, son programme collectif en séance plénière, les parlementaires consacrent peu de temps à le discuter, convaincus qu'ils ont déjà amplement examiné les questions en commission. L'investiture tend ainsi, à l'instar de la censure, à devenir plus individuelle que collective. Enfin, et surtout, les parlementaires, gardant en mémoire les tensions du printemps précédent, ont plus interrogé les candidats commissaires sur leur intégrité et sur leur compétence que sur leurs ambitions. Là aussi il s'agissait plus d'arguments de type pénal que politique. Individualisée par le jeu des auditions personnelles, et "judicialisée" par le choix des parlementaires de concentrer leurs questions sur l'intégrité des commissaires, l'investiture se transformait en quelque sorte en "censure *a priori*". Si certains y voient une "victoire du principe démocratique"³, il faut néanmoins souligner que l'investiture de la

¹ Il semble toutefois que c'est parce que la Commission refusait de transmettre certains documents à sa commission d'enquête que le Parlement européen a recouru à cette curieuse solution. C'était parier, à juste titre, que la Commission livrerait plus facilement des documents à des experts qu'à des politiques.

² Voir V. Constantinesco, "La responsabilité de la Commission européenne : la crise de 1999", *Pouvoirs*, 2000, n° 92, pp. 117-131.

³ *Ibid.*, p. 130.

Commission ne remplit pas la fonction de marquage idéologique que joue cette institution dans le cadre national, et qu'elle contribue au contraire à occulter le "programme" de la Commission derrière l'affirmation de sa compétence, de son intégrité et de son indépendance. Ce qui est une manière de se défaire de sa propre responsabilité dans la conception et la mise en œuvre des politiques.

L'émergence de contrôles politiques directs

Depuis les origines de la construction européenne, la participation directe des citoyens est considérée comme un élément essentiel de la responsabilité politique des gouvernants. Dans son fameux arrêt *Van Gend en Loos* de 1963, la Cour de justice soulignait que " la vigilance des particuliers intéressés à la sauvegarde de leurs droits entraîne un contrôle efficace " ¹ complétant, et le cas échéant palliant, celui qu'exercent les uns sur les autres les Etats membres et les institutions communautaires.

Constatant combien l'importation du modèle parlementaire dans l'Union pouvait être difficile, et insuffisante à légitimer son système institutionnel aux yeux des citoyens, les chefs d'Etat et de gouvernement ont multiplié depuis le traité de Maastricht les moyens de contrôle des mécanismes décisionnels européens par les particuliers. Un ensemble de principes structurels visant à assurer l'" ouverture " des processus de décision, couplé à des voies de recours, est censé permettre aux citoyens de connaître et le cas échéant de s'opposer aux normes en cours d'adoption.

Si ces nouvelles manières de démocratiser l'Union européenne se sont multipliées au cours des dix dernières années, elles ne sont pas totalement inédites. Le traité de Rome prévoyait déjà (en son article 190, devenu 253) que les actes des institutions devaient être motivés et " viser les propositions ou avis obligatoirement recueillis ". A l'instar des lois nationales, ces actes devaient aussi être publiés avant d'entrer en vigueur (article 254 CE, ex-191). Ces principes n'ont donc, en soi, rien d'original. La motivation et la publicité ont toutefois dans l'Union d'aujourd'hui une importance accrue. D'abord parce que les finalités et les valeurs fondamentales de la construction européenne n'ont cessé de se déployer. Dans les années cinquante, quand la raison d'être de la Communauté était la réalisation d'un marché commun, les décisions des institutions se devaient d'expliquer en quoi elles contribuaient à la réalisation de cet objectif économique. Aujourd'hui que l'Union incorpore des finalités sociales, environnementales... qu'elle se réclame de principes d'égalité et de protection de plus en plus sophistiqués, l'obligation de motivation gagne en substance. Il ne suffit plus aux institutions de démontrer que telle de leur action vise à achever le marché commun, il leur faut encore expliquer comment elles tiennent compte de la promotion de l'emploi, de la préservation de l'environnement, de la santé et du consommateur... En s'immisçant dans des domaines dont les citoyens perçoivent directement en quoi ils les affectent, la Communauté et l'Union prennent le risque de se soumettre à une " vigilance des particuliers intéressés à la protection de leurs droits " plus soutenue et plus intense.

¹ CJCE, 5 février 1963, *Van Gend en Loos*, 26/62, *Rec.* 1963, sp. 25.

La fragmentation de la fonction exécutive dans l'Union rend le principe de motivation plus important encore. Dans les démocraties parlementaires, c'est principalement le gouvernement qu'il s'agit de forcer à se justifier, puisque c'est lui qui dispose de l'essentiel du pouvoir de décision. L'Union européenne repose en revanche sur une spécialisation de la fonction exécutive, divisée en tâches fonctionnelles précises et confiée à des organes divers et nombreux. Aucun de ces organes n'est soumis à la tutelle d'un "gouvernement européen", et chacun doit donc assumer lui-même la responsabilité de ses actes. Les "chaînes d'imputations" qui, selon l'expression de Hans Kelsen, faisaient remonter la responsabilité des fautes des plus fines ramifications de l'administration vers le sommet de l'exécutif sont brisées. C'est là le revers de l'autonomie conquise par les exécutifs spécialisés. Le cas de la Banque centrale européenne est à cet égard particulièrement éloquent¹. Naguère, la plupart des banques nationales étaient soumises à l'autorité de leur gouvernement. C'est donc lui qui portait la responsabilité de la politique monétaire. Devenues indépendantes, ces banques centrales doivent désormais répondre elles-mêmes de leurs actes. Elles ont le devoir, sous peine de se transformer en "aréopages irresponsables", de justifier leurs décisions devant les parlementaires et les opinions publiques. Comme l'a bien compris le Parlement européen, l'obligation de motivation qui leur incombe est d'autant plus cruciale que ces institutions ne peuvent pas être sanctionnées. Forcer ces organes à se justifier devant les citoyens est la seule manière de les rendre responsables, quand il n'est plus possible de les diriger ni de les démettre.

Les exigences de transparence ne cessent, parallèlement, de se développer dans la "constitution" de l'Union européenne. La transparence est une notion floue, l'une de ces "idées molles" qui fleurissent dans les temps d'incertitude comme remèdes incertains aux "déficits" nombreux que l'on ne sait comment combler². Pour lui conserver sa vertu distinctive, il convient de réduire la notion aux deux grands dossiers qui ont été explicitement traités sous cette appellation dans l'Union : la publicité des débats des institutions et l'accès à leurs documents. Ces exigences furent avancées par les Etats du Nord de l'Europe dès la fin des années quatre-vingt. Elles se sont d'abord heurtées à la méfiance des nations latines, avant de s'inscrire, par étapes, dans la "constitution" de l'Union. Les discussions ont commencé autour de la *transparence des délibérations du Conseil*. Dans la mesure où celui-ci participe à l'exercice de la fonction législative, il paraissait normal à plusieurs Etats membres qu'il délibère en public, à l'instar des assemblées³. De surcroît, les parlements nationaux ne pouvaient intensifier leur contrôle sur leurs gouvernements respectifs si les positions de ceux-ci lors des sessions du Conseil demeuraient secrètes. Un code de conduite adopté par la Commission et le Conseil en décembre 1993, suivi de décisions des deux institutions, a défini les conditions de cette transparence délibérative, consacrée par le traité

¹ Voir P. Magnette, " *Quis custodes custodiet ?* La Banque centrale européenne entre indépendance et responsabilité ", *Studia diplomatica*, 1999, Vol. XXI, n° 4.

² Voir C. Lequesne, " La transparence : vice ou vertu de la démocratie ? ", in J. Rideau (dir.), *La transparence dans l'Union européenne, Mythe ou principe juridique*, Paris, LGDJ, 1999, pp. 11-18.

³ L'analogie est toutefois contestable. Les gouvernements participent aussi à l'exercice de la fonction législative, puisque leurs projets sont généralement à l'origine de 90% des lois adoptées, ce qui ne les empêche pas de délibérer à huis clos, sans que la légitimité de cette pratique soit jamais mise en cause.

d'Amsterdam¹. La règle qui prévaut désormais est la suivante : lorsque le Conseil agit en sa qualité de législateur, il rend publics les résultats et les explications de ses votes (art. 207 § 3 CE, ex-151). Limite à ce principe général : le Conseil entend maintenir secrètes ses délibérations aussi longtemps qu'elles ne sont pas closes. La Commission échappe pour sa part à ces dispositions. Le Tribunal de première instance a en effet considéré que " la protection du secret des délibérations du collège des commissaires (...) est une condition nécessaire à l'exercice de leurs fonctions en pleine indépendance "2. On voit là comment les exigences d'indépendance et de responsabilité peuvent entrer en conflit : la Commission, qui dispose, faut-il le rappeler ?, du monopole de l'initiative législative, est exemptée d'une règle qui est imposée au Conseil au motif qu'il agit en tant que législateur. De la même manière, la Banque centrale européenne a constamment refusé de rendre publics les résultats et explications de ses votes, ce que rien dans le traité ne l'oblige d'ailleurs à faire. La transparence délibérative est donc une notion à géométrie variable, qui ne s'impose à ce jour qu'aux organes politiques.

L'accès aux documents des institutions, l'autre grand volet de la transparence, est lui aussi inspiré des traditions scandinaves. Cette pratique s'est progressivement insérée dans la " constitution " de l'Union, jusqu'à être affirmée par le traité d'Amsterdam sous la forme d'un véritable droit subjectif (art. 255 CE, ex-191 A). La Commission se trouve cette fois placée sur le même pied que le Conseil et le Parlement. Chacun prévoit une procédure de demande d'accès aux documents, énonce une liste d'exceptions, et s'engage à motiver ses refus éventuels. Dans la pratique, les trois quarts des demandes adressées à la Commission et au Conseil au cours des dernières années ont été acceptées. Les refus sont le plus souvent motivés, en référence aux exceptions prévues par les règlements intérieurs, par la protection de l'intérêt public (50% pour la Commission, 20% pour le Conseil) et par la confidentialité des délibérations de l'institution (6% pour la première et 68% pour le second)³. Dans sa jurisprudence, le Tribunal de première instance a rarement condamné ces refus, mais il a à plusieurs reprises considéré que l'institution en cause n'avait pas suffisamment balancé ses intérêts propres et ceux du particulier, et surtout que les motivations avancées étaient insuffisantes⁴.

L'invocation permanente de la transparence est dans une large mesure une " stratégie de persuasion sociale "5 : les institutions et les Etats membres tentent de convaincre les citoyens de leur bonne volonté, et de dissiper le halo de "déficit de responsabilité" qui entoure l'Union. C'est aussi le signe d'une transformation profonde de la conception classique de la responsabilité politique, qui est au cœur de la démocratie représentative. Dans les régimes

¹ Sur le parcours institutionnel de ce dossier, de Maastricht à Amsterdam, voir T. Blanchet, " Transparence et qualité de la législation ", *Revue trimestrielle de droit européen*, 1997, n° 4, pp. 207-220.

² *Aff. NMH Stahlwerke GmbH et autres*, ordonnance du 16 février 1998 citée par K. Bradley, " La transparence de l'Union européenne : une évidence ou un trompe l'œil ? ", *Cahiers de droit européen*, 1999, Vol. XXXV, n° 3-4, pp. 283-362, p. 358.

³ Chiffres tirés de rapports internes des deux institutions, cités par K. Bradley, art. cit., pp. 324-325. Le même auteur souligne que la plupart des demandes émanaient de lobbyistes, journalistes et académiques.

⁴ Voir K. Bradley, art. cit., pp. 331-346 pour une analyse détaillée de cette jurisprudence.

⁵ J.-M. Rainaud, " La transparence en droit comparé ", in J. Rideau (dir.), *La transparence dans l'Union européenne*, *op. cit.*, pp. 237-253, p. 247.

parlementaires, les gouvernements sont généralement peu transparents dans leur gestion quotidienne, mais ils sont contraints par le système majoritaire de rendre compte de leur action devant les élus et les opinions publiques. Au sein de l'Union, la fragmentation des pouvoirs rend cette pratique difficile sinon impossible. La transparence apparaît dès lors, au même titre que la motivation à laquelle elle est intimement liée, comme un substitut fonctionnel à la responsabilité politique classique : parce qu'ils peuvent plus aisément échapper à l'attention des opinions publiques, parce qu'ils ne peuvent être démis au moment des échéances électorales, les organes qui participent à l'exercice du pouvoir dans l'Union sont contraints de se faire plus ouverts.

Le " principe d'ouverture " que le traité d'Amsterdam a inscrit au fronton du traité sur l'Union serait un vain mot si les citoyens ne disposaient pas de moyens qui leur permettent d'intervenir dans les processus de décision. Ce complément indispensable reste pourtant lacunaire.

Depuis les origines, les *voies juridictionnelles* ouvertes aux particuliers sont étroites. Craignant un afflux de recours, les auteurs du traité de Rome avaient en effet posé des conditions sévères à l'accès des individus au prétoire de la Cour. Seuls certains recours leur sont ouverts, et seulement s'ils peuvent faire état d'un intérêt à agir et démontrer qu'ils sont directement et individuellement concernés par l'acte en cause. Ces restrictions ont été critiquées depuis longtemps, certains allant jusqu'à affirmer que le système " par certains de ses aspects, méconnaît incontestablement le principe du droit au juge " ¹, qui fait pourtant partie des principes généraux de l'ordre juridique communautaire reconnu par la jurisprudence de la Cour. Le Parlement européen, la Commission et la Cour elle-même, avec plus de prudence, ont fréquemment proposé, pour combler ces lacunes, d'introduire un recours spécifique qui permette aux particuliers de se protéger des atteintes à leurs droits fondamentaux. Mais les Etats membres ne les ont pas suivis sur ce point, et ont laissé les traités en l'état.

Ils ont toutefois, depuis le traité de Maastricht, choisi de développer des *formes extra-juridictionnelles de contrôle*, inspirées une fois encore des traditions scandinaves. La constitutionnalisation du droit de pétition et la mise en place d'un médiateur témoignaient de leur volonté d'ouvrir des canaux qui permettent aux particuliers de faire valoir leurs droits ou leurs réclamations à l'égard des institutions. Il s'agit toutefois de maigres pis-aller. Le médiateur a adopté une lecture très stricte de sa mission, et se limite à traiter les cas de maladministration. Le comité des pétitions du Parlement européen reçoit une grande quantité de demandes, signées par un nombre croissant de " plaignants ", mais celles-ci débouchent rarement sur des innovations ou des modifications législatives. Ces instruments sont sûrement utiles quand il s'agit de débusquer des lacunes dans la mise en œuvre du droit communautaire, mais contrairement à ce qu'escomptait le Parlement européen ils ne

¹ J. Rideau, " Les garanties juridictionnelles des droits fondamentaux dans l'Union européenne ", in J.-F. Akandji-Kombé, S. Leclerc et M.-J. Redor (dir.), *L'Union européenne et les droits fondamentaux*, Bruxelles, Bruylant, 1999, pp. 75-103 ; p. 83. Le même auteur ajoute que " les compensations offertes par le jeu de l'exception d'illégalité et des recours nationaux couplés avec l'usage de renvois préjudiciels portant sur la validité des actes communautaires ne sont pas de nature à cet égard à placer le standard communautaire au niveau des standards de la plupart des systèmes nationaux ", *ibid.*

deviennent pas des canaux de participation directe des citoyens aux processus décisionnels européens¹. Cela tient en bonne partie à leur nature quasi judiciaire. Comme les recours juridictionnels, ces procédés sont réservés au contrôle *a posteriori* de l'application du droit.

**Le déficit
cognitif de la
responsabilité
politique dans
l'Union**

La construction de l'Europe brouille les références. Répondant à des pressions multiples et hétérogènes, le système institutionnel de l'Union opère un syncrétisme de traditions et de références différentes.

Là où l'on avait l'habitude de distinguer les pouvoirs législatifs, budgétaires et de contrôle des assemblées, on voit des parlementaires européens détourner et croiser ces instruments, au point que les classifications traditionnelles des pouvoirs deviennent inopérantes. Là où un "style" politique singulier se démarquait des langages et manières de faire du judiciaire ou de l'expertise, un *volapük* européen se façonne dans un curieux mélange des genres.

Ces évolutions sont déconcertantes. Non pas tant en raison de leur complexité, plus apparente que réelle, que de leur différence par rapport aux "moules" nationaux dans lesquels les politistes, comme tout citoyen, sont socialisés. Quand on les examine dans les détails, ces mécanismes de responsabilité politique s'avèrent relativement efficaces. Le travail parlementaire en commission peut sensiblement infléchir une législation, le contrôle budgétaire peut, lui aussi, réorienter des politiques, les questions orales et écrites, les pétitions... placent les exécutifs européens sous une vigilance permanente et les contraignent, *a posteriori*, de justifier leurs actions. Le système politique européen n'est donc pas, contrairement aux apparences, hors contrôle. Le sentiment répandu d'un contrôle lacunaire et inefficace procède, en bonne partie, de ce que les citoyens ne voient que la partie émergée de l'iceberg. Les temps forts que sont l'investiture, la censure, les crises interinstitutionnelles, bénéficient d'une large audience, alors que leur impact réel est faible. Le contrôle quotidien, au contraire, bien qu'étant généralement ignoré, peut exercer une influence considérable.

Cela vaut aussi pour la plupart des systèmes nationaux². Reste une singularité majeure de l'Union européenne. Alors que la complexité des régimes politiques nationaux est "compensée" par le spectacle d'une vie politique aux références simples (le gouvernement vs le parlement, la majorité vs l'opposition, les grandes personnalités des deux camps, les partis...), rien de similaire n'existe dans l'Union européenne. La complexité y est en quelque sorte livrée brute, sans habillage qui permette aux citoyens de comprendre les enjeux.

La responsabilité est aussi, dans l'Union européenne, beaucoup plus fragmentaire et élitiste qu'elle ne l'est dans les espaces nationaux. Parmi ceux

¹ Voir P. Magnette, *La citoyenneté européenne*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 1999, pp. 186-197.

² Marc Abélès montre bien dans son étude, citée ci-dessus, de l'Assemblée nationale française, que la réalité du travail parlementaire est masquée par les moments spectaculaires de confrontation entre la majorité et l'opposition.

que l'on appelle indistinctement "les citoyens", seuls les intérêts organisés, disposant de moyens et maîtrisant les mécanismes de contrôle complexes, sont aptes à y exercer une influence. La logique même du système institutionnel européen favorise cette tendance : les modes de contrôle directs censés compenser les lacunes de la vigilance parlementaire y sont en effet conçus de telle sorte que seuls les "intérêts directement concernés" sont incités à y recourir. Cela ne signifie pas, contrairement à une image caricaturale largement répandue, que l'Union est l'otage des groupes industriels. Nombre d'associations civiques, d'ONG, de groupes de pression humanitaires... parviennent à s'immiscer dans ces mécanismes. Mais le système reste "élitiste" dans le sens où seules les organisations très informées et rodées à ces pratiques parviennent à s'y faire entendre. Cela aussi contribue au "déficit cognitif" de la responsabilité politique à l'européenne : alors que dans l'espace national le contrôle prend le plus souvent la forme d'une confrontation simple entre deux groupes antagoniques (la majorité et l'opposition), il a dans l'Union l'apparence d'une négociation diffuse et permanente entre des intérêts épars et mal identifiés.

L'Union européenne est soumise à des pressions contradictoires, qui expliquent l'évolution paradoxale qu'elle connaît. D'un côté, les dirigeants politiques sont tentés de simplifier le système institutionnel, de le doter des traits parlementaires qui sont plus familiers aux citoyens pour donner à l'Union une apparence conforme à leurs habitudes. Mais, d'un autre côté, conscients de l'inadéquation de cette matrice à un substrat politique éminemment plus complexe, qui n'est pas susceptible de se couler dans un moule majoritaire, ils ne cessent d'inventer des modes *ad hoc* de responsabilité politique qui continuent d'obscurcir le modèle européen. Aussi longtemps que ces pressions divergentes conserveront un poids égal, la responsabilité politique dans l'Union européenne restera hybride et déconcertante, à la fois proche et très différente de la matrice parlementaire dont elle s'inspire.

LE TRAVAIL PARLEMENTAIRE EUROPEEN ET LA DEFENSE DES INTERETS
LOCAUX. LES DEPUTES EUROPEENS DANS LA GOUVERNANCE MULTI-NIVEAUX

Olivier Costa
CNRS / CERVL
Sciences po Bordeaux
o.costa@sciencespobordeaux.fr

Paru in O. Nay et A. Smith (dir.), *Le gouvernement du compromis : courtiers et généralistes dans l'action politique*, Paris, Economica, coll. « Etudes politiques », 2002, p. 195-226.

Malgré les espoirs placés en 1979 dans l'élection directe du Parlement européen, malgré l'accroissement considérable des pouvoirs de cette institution, malgré l'intensité de la compétition pour l'accès à la candidature européenne dans les partis, les députés européens restent des acteurs politiques « faibles », car peu connus et tenus pour relativement impuissants. Ils rencontrent de nombreuses difficultés dans l'affirmation de leur rôle : caractère secondaire de l'élection européenne, absence de souveraineté de principe de leur institution, contours incertains de leur mandat, faible couverture médiatique de leurs activités, rivalité larvée avec les députés nationaux, problèmes pratiques liés à la localisation du Parlement européen à Strasbourg et Bruxelles... Pourtant, les députés européens jouissent d'un pouvoir bien réel qui suscite, comme pour toute assemblée parlementaire, l'intérêt de multiples acteurs. Cet intérêt se traduit par des interventions de toutes sortes qui pèsent sur le

comportement des députés européens¹. Si la défense d'intérêts nationaux et privés par les élus a fait l'objet de plusieurs études et est toujours mentionnée comme une donnée importante du fonctionnement du Parlement européen², il n'en va pas de même de leurs attaches territoriales infra-étatiques.

On entend montrer ici que le processus de « régionalisation » que connaît l'assemblée européenne depuis une dizaine d'années (montée en puissance des thématiques régionales, élection de candidats autonomistes et régionalistes, appel du Parlement européen à la généralisation des circonscriptions régionales pour les élections européennes...) prouve que le pouvoir des députés européens est évalué à sa juste mesure par les acteurs des collectivités locales et régionales. A notre sens, ce processus constitue également une réponse des députés européens – du moins, d'une partie significative d'entre eux – aux difficultés rencontrées dans l'affirmation de leur rôle. Pour établir ces faits, on se propose de présenter en premier lieu l'histoire et les modalités de la « régionalisation » de la représentation et des activités du Parlement européen. On envisagera ensuite ses conséquences sur le rôle que jouent les députés européens dans le système politique de l'Union et, en particulier, sur la propension d'un nombre croissant d'entre eux à effectuer un travail de médiation entre les espaces politiques infra-étatiques et européen.

1. Les députés européens et la représentation des territoires infra-étatiques

Le schéma institutionnel de l'Union connaît depuis 1957 un processus de « parlementarisation » continu³ qui le fait, de plus en plus, ressembler aux régimes des Etats membres. Il reste cependant spécifique à plus d'un égard, et en premier lieu par le principe qui le fonde. Contrairement aux régimes démocratiques occidentaux, qui reposent sur le principe de distribution des pouvoirs, le système institutionnel de l'Union est davantage construit sur les principes de pluralité et de concurrence des représentations d'intérêts. Au titre

¹ On fera ici l'économie de la présentation des multiples travaux qui ont établi, par diverses approches, que les parlementaires des systèmes démocratiques consacrent une part importante de leurs activités à répondre à des sollicitations et à assurer les conditions de leur réélection. On renverra aux orientations bibliographiques que donne Olivier Nay dans sa contribution au présent ouvrage.

² Voir, entre autres, Tappio Raunio, *The European Perspective : Transnational Party Groups in the 1989-94 European Parliament*, Aldershot, Ashgate, 1997 ; Emil Kirchner, *The European Parliament : performances and prospects*, Aldershot, Gower, 1984 ; Fulvio Attinà, « The voting behaviour of the European Parliament members and the problem of the Europarties », *European Journal of Political Research*, 18 :4, 1990, p. 557-579 ; Karl Magnus Johansson, « Party group dynamics in the European Parliament », in Ernst Kuper and Uwe Jun (ed.), *National interest and integrative politics in transnational assemblies*, Londres, Franck Cass, 1997.

des traités, la Commission est supposée représenter « l'intérêt général de la Communauté », le Conseil les intérêts des Etats membres, le Parlement européen ceux des "peuples réunis dans la Communauté", le Comité économique et social ceux des "différentes catégories de la vie économique et sociale" et le Comité des Régions ceux des "collectivités régionales et locales"⁴. Cette lecture du "régime" de l'Union pêche toutefois par son caractère excessivement abstrait, notamment lorsqu'elle se teinte d'isomorphisme ou de la recherche d'une certaine symétrie institutionnelle. Elle aboutit dans le premier cas à interpréter le fonctionnement de l'Union par référence au régime parlementaire, et dans le second à perdre de vue la complexité des logiques de représentation qui animent chaque institution. Le système est en effet loin d'opérer comme le laissent penser les traités : les institutions s'influencent bien au-delà de ce qui est juridiquement prévu, des procédures et des règles non écrites jouent un rôle primordial dans le processus décisionnel, tandis que des acteurs privés et publics nationaux et infra-nationaux parviennent à s'y immiscer. De plus, les députés européens et les membres du Conseil (voire les commissaires, bien qu'ils ne soient pas élus) sont, comme tout responsable politique, confrontés aux difficultés, exigences et contradictions de la fonction représentative. Aussi, la logique de représentation d'intérêts sectorisée doit-elle être nuancée.

Cette situation est clairement visible au sein du Parlement européen. Il constitue un lieu d'action pour de multiples acteurs extérieurs aux institutions de l'Union, et en particulier pour les porte-parole des entités infra-étatiques. Il est ainsi une institution de représentation des intérêts des "peuples" européens dans toute leur complexité. Les députés ne se contentent pas de défendre les intérêts de cet ensemble abstrait et ne sont pas les représentants désincarnés d'un "peuple européen". Selon les dossiers, les configurations et leurs choix personnels, ils se font tour à tour les représentants des Européens, de leurs compatriotes, de leurs électeurs ou des habitants de leur "fief". Les députés, qui ne peuvent leur donner satisfaction à tous, sont souvent contraints de privilégier certaines de leurs allégeances (nationale, régionale, locale, partisane, idéologique, socioprofessionnelle...). Depuis quelques années, ils expriment par ailleurs le souhait de mieux rendre compte des enjeux régionaux de l'intégration européenne, après avoir longtemps veillé à en estomper les enjeux nationaux. Pour cela, ils ont multiplié les contacts avec les responsables politiques des entités infra-étatiques et ont réclamé la régionalisation des élections européennes. Cette évolution doit être lue à la lumière de l'accroissement continu, depuis 1979, du nombre de citoyens qui boudent les urnes ou votent

³ Voir Paul Magonette, « Entre parlementarisme et déficit démocratique », in Mario Telò et Paul Magonette (dir.), *De Maastricht à Amsterdam : l'Europe et son nouveau traité*, Bruxelles, Complexe, 1998, p. 91 et s.

blanc à l'occasion de la désignation des députés européens. Elle peut être envisagée dans le cadre plus large d'une réflexion sur la représentation à l'échelle de l'Union et sur les relations entre les citoyens et le système politique européen.

Ainsi conçu, le Parlement européen n'est pas seulement le lieu d'une articulation entre deux types de territoires et d'identités (national et européen), mais celui d'un équilibre délicat entre les dimensions nationale, régionale, locale, sectorielle et partisane de l'Union. Cette multiplicité des "rôles" du Parlement européen a trois origines principales. Elle est tout d'abord le produit de la grande variété des fonctions de l'institution et des incertitudes qui les entourent, qui amènent les députés à développer une conception plurale de leur mandat. Elle est en second lieu liée à la coexistence au sein du Parlement européen de cultures politiques diverses qui, bien qu'elles présentent un attachement commun au principe représentatif, en proposent des lectures contrastées. La nationalité des députés a ainsi un impact certain quant à la manière dont ils envisagent leur mandat et leurs relations avec les citoyens et corps intermédiaires. La pluralité des registres de la représentation au Parlement européen est, en dernier lieu, directement liée au souci des parlementaires de donner satisfaction à différents publics dont les besoins et attentes sont contrastés. Les députés multiplient les initiatives en direction de divers acteurs afin d'affirmer la représentativité de leur assemblée, ce qui contribue souvent à brouiller l'image de cette dernière. Un tel activisme a été encouragé par la constatation que la solution au déficit démocratique de l'Union ne résidait pas intégralement dans la réévaluation des pouvoirs du Parlement européen et que les députés se devaient de nouer des liens plus étroits avec les citoyens européens qui, pour l'heure, leur accordent peu de crédit. Cette prise de conscience a coïncidé avec le regain d'intérêt pour la construction européenne d'acteurs que ce dossier mobilisait peu jusqu'au début des années 90 : collectivités locales et régionales, partis politiques, syndicats, associations de citoyens, groupes d'intérêts publics... Pour dire les choses autrement, la "demande sociale" de représentation politique croît et suscite une multiplication des initiatives des députés européens.

Ce phénomène se traduit notamment par l'affirmation d'une dimension régionale au Parlement européen – aussi bien dans son fonctionnement que dans les choix électoraux des citoyens. Ce mouvement est encouragé par les députés qui y voient une solution au déficit démocratique de l'Union et aux apories de la représentation. Aussi, aboutit-il à une recomposition des logiques territoriales et sectorielles de la représentation au Parlement européen. La tonalité régionale de sa délibération provient de la nature même des politiques de l'Union qui sont nombreuses à présenter une dimension territoriale, notamment lorsqu'elles

⁴ Articles 213.2, 203, 189, 257 et 263 de la version consolidée du traité CE (nouvelle numérotation).

ont une dimension redistributive (PAC, fonds structurels). Les activités foisonnantes de la commission des affaires régionales, ainsi que la mobilisation des élus locaux et régionaux en direction du Parlement européen, rendent compte de cette situation. On veut montrer ici que le facteur régional conditionne les activités des élus d'une manière plus générale encore.

A. Le territoire au principe de l'action des députés européens

La recherche par les députés européens d'un ancrage territorial répond aux difficultés auxquelles ils ont toujours été confrontés dans l'affirmation de leur représentativité et la définition de leur rôle. En tirant parti de préoccupations symétriques chez les responsables locaux et régionaux, ils ont veillé à faire admettre leur rôle de médiation entre les espaces politiques infra-étatiques et la sphère de décision communautaire. Ils bénéficient de certains avantages dans l'accès à ce rôle spécifique. En premier lieu, ils sont les seuls acteurs à pouvoir mettre directement en relation les espaces locaux et européen. Les membres du Comité des Régions le font certes, mais ils n'ont pas de pouvoir réel ; les membres du Conseil ou de la Commission peuvent avoir une forte implantation locale, mais ils ne sont pas fondés à la faire valoir. Seuls les députés européens le peuvent, en raison précisément des incertitudes qui pèsent sur leur rôle et sur l'identité de leurs mandats et du caractère évolutif de leurs pouvoirs et des rapports de force dans le « triangle institutionnel » que forment le Parlement européen, la Commission et le Conseil. A l'origine, les rédacteurs des traités n'avaient pas songé à l'articulation des espaces infra-étatiques avec les Communautés : les revendications régionales et la décentralisation n'étaient pas à l'ordre du jour. Surtout, les « Pères fondateurs » étaient encore largement animés par l'idée que l'Europe aboutirait à une forme étatique très intégrée. Aucune disposition des traités n'a toutefois interdit aux députés de se poser en représentants de territoires locaux ou régionaux.

La concordance des besoins de divers acteurs et institutions a encouragé cette évolution. A la base, les députés ont dû résoudre la difficulté majeure d'être des représentants sans territoire, puisque élus pour la plupart à la proportionnelle sur des listes nationales. Ils n'ont pas réussi à s'affirmer comme des représentants nationaux, compte tenu de la nature de la délibération du Parlement européen⁵ et de l'attention que les parlementaires nationaux et les

⁵ Dès juin 1953, les parlementaires européens ont choisi, sans y être contraints, de siéger en fonction de leurs affinités politiques et non de leur nationalité. Le critère national a progressivement été gommé de tous les aspects de la délibération du Parlement européen, si bien que les députés peuvent difficilement se présenter comme les garants ou les défenseurs des intérêts de leur Etat – à l'exception de certains souverainistes qui consacrent effectivement toute leur énergie à cela.

membres du Conseil portaient à ce que cela n'arrive pas. Ils n'ont pas davantage réussi à faire valoir leur représentativité « européenne », en raison de l'absence de circonscription transnationale et de la permanence des Etats dans le système et l'imaginaire politiques européens. Même les députés issus de petites circonscriptions ont dû rapidement prendre acte de la faiblesse du lien qui les unissait à leurs électeurs, par comparaison avec les élus des parlements nationaux. Avant 1979, le problème de la représentativité ne se posait guère, puisque les députés européens étaient issus des chambres nationales et s'investissaient assez peu dans les activités – alors restreintes – du Parlement européen. Depuis la première élection directe, ce problème est devenu crucial, d'autant plus que le nombre de députés européens détenteurs d'un double mandat parlementaire a rapidement décliné.

Jusqu'au milieu des années 80, les choses étaient relativement simples : les députés anti-européens participaient peu aux travaux du Parlement européen. Les élus pro-européens œuvraient quant à eux en faveur d'une construction de type fédéral et exerçaient leur mandat de manière abstraite. Ce faisant, ils se présentaient comme les élus d'un peuple européen « mythique », car faisant à la fois référence à une unité passée de l'Europe et de ses populations (pour le moins discutable) et à son avenir brillant et unifié (pour le moins incertain). Cette conception du mandat était porteuse d'un ambitieux projet de société. Face à l'absence de perspective de carrière à Bruxelles et à la difficulté à « exister » dans l'espace politique national depuis cette ville, face aussi à la mise à jour par les procédures de ratification du traité de Maastricht de la distance qui séparait les positions des citoyens de celles du Parlement européen, les députés européens prirent conscience de la fragilité de leur position. Certains répondirent à ces contraintes en revenant à la vie politique nationale ; d'autres cherchèrent à mieux affirmer leur ancrage territorial et renoncèrent ce faisant à se présenter comme les élus d'un « peuple européen ».

B. La dimension régionale dans l'organisation et la délibération du Parlement européen

Concrètement, l'importance de l'ancrage régional des députés se manifeste dès la constitution des commissions parlementaires. Chaque député est membre d'une ou deux commissions permanentes et suppléant d'une à trois autres. Elles sont le lieu où s'effectue la plus grande partie du travail parlementaire : dans les domaines législatif, budgétaire et conventionnel, l'assemblée ne se prononce (sauf procédure extraordinaire) que sur la base de rapports et de recommandations préparées par les commissions. Leur nombre et leurs effectifs respectifs sont arrêtés après chaque élection et à mi-mandat. Les sièges sont répartis entre les

groupes de façon que la composition partisane de chaque commission reflète au mieux celle de l'assemblée. Il revient aux groupes de distribuer ces sièges à leurs membres. Les aspirations des parlementaires à cet égard sont très variables : certains souhaitent appartenir à plusieurs commissions, d'autres ne désirent faire partie d'aucune. Les dirigeants des groupes répartissent les sièges en fonction des demandes qu'expriment les élus. Lorsque des arbitrages sont inévitables, les députés nouvellement élus et ne pouvant justifier d'une expérience particulière sont nommés d'office dans les commissions les moins sollicitées, mais sont "dédommagés" par l'attribution d'un poste de suppléant dans la commission de leur choix, auquel ils sont libres de consacrer tout leur temps⁶. Le rôle croissant des commissions dans les travaux du Parlement – qui s'explique par le nombre et la technicité des dossiers et par la spécialisation qu'exigent les négociations avec le Conseil et la Commission – fait de la répartition des postes une négociation cruciale. En raison de leurs compétences et de leur mode de fonctionnement, les commissions accueillent souvent des députés qui partagent certaines caractéristiques, qu'il s'agisse de leur expérience, de leur formation ou de leur nationalité. Dans certains domaines, ces données sont étroitement liées à leur origine géographique et, partant, aux intérêts des collectivités infra-étatiques dont ils sont issus. Ainsi, aucun Autrichien ou Luxembourgeois ne siège à la commission de la pêche, tandis que tous les membres français de cette commission exercent des mandats locaux dans des régions où la pêche est une activité économique de première importance⁷.

Le poids du facteur régional est également sensible dans le comportement des députés, à tous les stades et dans tous les secteurs de la délibération. Les parlementaires nouvellement élus, issus de petites circonscriptions ou exerçant un mandat local sont, bien entendu, plus enclins que leurs pairs à instrumentaliser les débats en séance plénière ou en commission pour évoquer des questions locales, avoir accès aux médias ou apporter à leurs électeurs la preuve de leur sensibilité à leurs intérêts ou de leur promptitude à réagir à leurs sollicitations. Il faut souligner ici la situation spécifique des élus des Etats fédéraux qui sont très liés aux espaces politiques infra-étatiques et à leurs acteurs, et consacrent de ce fait une part importante de leurs activités à la défense de leurs intérêts. Il est par exemple fréquent que les députés

⁶ Les membres suppléants peuvent prendre la parole, être nommés rapporteur et ont le droit de vote, à moins que tous les membres de plein droit de leur groupe ne soient présents et ne participent au vote. Ils peuvent également devenir coordinateur de la commission pour leur groupe.

⁷ Hughes Martin (RPR), vice-président de la commission, est premier adjoint au maire de Bordeaux. Bernard Poinant (PS), membre, est député-maire de Quimper et a noué des contacts étroits avec les organisations professionnelles bretonnes dès l'annonce de sa candidature aux élections européennes de 1999. Yves Piétrasanta (Verts), suppléant, est maire de Mèze et Président du Syndicat intercommunal du nord du Bassin de Thau. Dominique Souchet (MPF), suppléant et ancien vice-président de la commission, est maire de Luçon et a défendu durant la précédente législature les intérêts des thoniers vendéens dans le dossier des filets maillants dérivants. Margie Sudre (RPR), suppléante, est quant à elle conseillère régionale de la Réunion.

allemands de la "majorité" d'un Land suivent les consignes du représentant de celui-ci à Bruxelles⁸. Certains élus se font une véritable spécialité de l'évocation d'enjeux locaux lors des délibérations (jusqu'à les entraver lorsqu'il s'agit de questions totalement extérieures au thème du débat en cours ou aux compétences de l'Union) et mettent largement à profit la possibilité de déposer des déclarations écrites et des propositions de résolution. Ces comportements ne sont pas propres aux élus des Etats fédéraux ; certains parlementaires d'Etats unitaires, fortement implantés localement, peuvent se montrer tout aussi entreprenants. C'est notamment le cas des députés français qui, en conséquence d'une législation particulièrement libérale, sont très nombreux à détenir d'autres mandats électifs, locaux, régionaux ou nationaux. Même si ces tentatives de susciter le débat restent le plus souvent sans résultat, elles permettent à leurs auteurs de rendre compte de leur engagement. Ces députés usent également sans modération de leur droit de poser des questions écrites et orales à la Commission et au Conseil pour évoquer des dossiers régionaux, parfois aussi peu "européens" que la réalisation d'une bretelle de contournement routier dans le Dorset⁹.

Une étude plus détaillée des questions permet d'apprécier la part qu'occupent les thématiques régionales dans les activités du Parlement européen. C'est surtout vrai pour les questions écrites, auxquelles les élus ont librement recours, à la différence des questions orales dont l'inscription à l'ordre du jour relève de la compétence de la Conférence des présidents. On se propose de classer les questions écrites et leurs réponses publiées dans quatre éditions du Journal officiel des Communautés européennes¹⁰ en quatre catégories, selon un critère territorial : questions relatives à l'Union européenne dans son ensemble, à un Etat membre spécifié, à une région en particulier ou à des Etats extérieurs à l'Union. Il importe de retenir la plus petite entité territoriale concernée, les députés s'efforçant de rattacher leurs questions à une activité de l'Union pour éviter que l'autorité interrogée ne se déclare incompétente¹¹. La typologie retenue est rudimentaire – d'autant qu'il est souvent difficile de déterminer si une question relative à une politique de l'Union est motivée ou non par des enjeux nationaux ou régionaux – mais l'analyse de la réponse, de la nationalité et du lieu d'élection de l'auteur de la question, ainsi que la prise en compte des problèmes

⁸ Voir Martin Nagelschmitt, "Les relations internationales des *Länder* et l'évolution du système fédéral dans l'Union européenne : le cas du Bade-Wurtemberg", *Études internationales*, Université de Laval (Canada), vol. 30, n° 4, décembre 1999.

⁹ Question écrite à la Commission de M. Cassidy, n° E-0558-98, JOCE C 354 du 18 novembre 1998.

¹⁰ JOCE C 304 du 2 octobre 1998, C 310 du 9 octobre 1998, C 323 du 21 octobre 1998 et C 354 du 18 novembre 1998.

¹¹ On citera par exemple une question écrite à la Commission relative à "la défense des droits des chauffeurs de taxi en Italie et en Europe", qui porte sur un problème strictement italien. Question de M. Rauti, n° E-3622/97, JOCE C 304 du 2 octobre 1998.

spécifiques qui touchent certaines régions de l'Union, permettent de la rendre opérationnelle. L'étude de l'échantillon choisi montre que sur 934 questions, 41% ont trait à l'Union, 27% à un Etat membre, 24% à une région et 8% au reste du monde¹². Si l'on écarte les questions multiples relatives à un même sujet¹³, les résultats sont plus édifiants encore : sur les 738 questions restantes, 46% ont trait à des problèmes européens, 19% à des problèmes nationaux, 29% à des questions régionales et 6% à des dossiers extérieurs à l'Union. Le facteur régional tient donc une place importante dans les questions écrites des députés qui – spontanément ou en réponse à une sollicitation – y ont recours pour clarifier un point de droit, mettre en cause la politique du Conseil, de la Commission ou d'autorités nationales ou locales, ouvrir le débat sur un dossier ou simplement prouver leur zèle à leurs électeurs ou interlocuteurs.

L'étude quantitative des questions écrites est certes entachée d'un biais dans la mesure où cette procédure a la faveur des élus les moins bien intégrés au fonctionnement de l'institution (notamment ceux des partis extrémistes ou marginaux) qui peuvent y recourir sans limite. Le règlement de l'assemblée et le mode de fonctionnement des groupes restreignent en effet les autres possibilités d'intervention individuelle. La défense des intérêts infra-étatiques n'est toutefois pas circonscrite à la rédaction de questions écrites ; les députés profitent de synergies pour accéder, à titre collectif, à d'autres procédures. Quatre éléments contribuent à briser leur isolement. La faiblesse de la logique partisane et de la discipline de groupe permet en premier lieu aux parlementaires de défendre, ponctuellement ou de manière plus systématique, des intérêts locaux ou sectoriels en marge de leur appartenance à un groupe. Ce phénomène se ressent assez peu dans les comportements de vote des élus ; compte tenu du grand nombre de textes sur lesquels ils doivent se prononcer, les députés se fient pour la plupart aux consignes de vote arrêtées par leur groupe, à l'exception éventuelle des textes dont ils ont suivi l'élaboration. Par contre, l'autonomie des députés conditionne nettement la manière dont ils s'impliquent dans le travail parlementaire, en ce sens qu'ils sont relativement

¹² Donnons quelques exemples des quatre catégories de questions tirées du JOCE C 354 du 18 novembre 1998. Questions relatives à l'Union : "Agenda 2000 et accords de l'OMC" (Böge/E-1777-98) ; "Directives européennes sur le travail des enfants" (Darras/P-0852-98). Questions relatives à un ou plusieurs Etats membres en particulier : "Respect des règles communautaires d'hygiène dans des abattoirs allemands et français" (Elchlepp/E-0921-98) ; "Admissibilité des ingénieurs techniciens espagnols aux concours de la fonction publique européenne" (Gutiérrez Díaz/E-0669-98 à E-0679-98). Questions relatives à une "région" spécifiée : "Aide de l'UE en faveur de la recherche dans la région de Bavière-Souabe" (Ferber/E-0053-98) ; "Octroi de fonds communautaires au district de Mettmann (Rhénanie-du-Nord-Westphalie, Allemagne)" (Hänsch/E-2037-98) ; "Accident de téléphérique à Cermis (Italie)" (Angelilli/E-1159-98). Questions relatives à l'extérieur de l'Union : "Projets immobiliers concernant la réserve naturelle de Kabak Koyou (Turquie)" (Bloch von Blottnitz/E-1043-98) ; "Respect des droits de l'homme au Mexique" (Karamanou/E-1768-98).

¹³ Il s'agit par exemple de vingt-sept questions écrites similaires, émanant de trois députés espagnols, portant sur l'inégalité d'accès des ingénieurs techniques espagnols à la fonction publique européenne, ou encore de huit questions, déposées par une parlementaire écologiste allemande, relatives à la mise en service d'une centrale nucléaire à Mochovce, en Slovaquie. JOCE C 354 du 18 novembre 1998.

libres de leurs initiatives et du choix des dossiers auxquels ils entendent porter attention. Les clivages partisans qui, à l'échelle nationale, atténuent les dimensions sectorielle et territoriale de la représentation politique n'ont pas une intensité comparable à l'échelle de l'Union. La faible médiatisation de la délibération du Parlement européen et l'intérêt encore limité qu'elle suscite confèrent, en second lieu, une certaine indépendance de comportement aux députés et leur permet de défendre des positions contraires à celles prônées par leur parti ou leur gouvernement. On notera en troisième lieu que les clivages nationaux qui régissent bon nombre de votes suivent des frontières qui ne sont pas toujours nationales. Ces clivages sont avant tout régionaux, puisque des députés issus de régions dont les caractéristiques sociales, politiques, économiques, agricoles ou financières sont en décalage avec celles de leur Etat peuvent être amenés à s'opposer au reste de leur délégation nationale. En dernier lieu, il faut souligner que les députés jouissent – en conséquence des précédents éléments et des silences des traités – d'une grande liberté pour déterminer leur conception du mandat européen et des priorités qu'ils entendent y attacher. La conjonction de ces quatre éléments permet aux députés de former des alliances ponctuelles pour faire avancer un dossier ou de s'impliquer plus durablement dans des intergroupes régionaux thématiques ou géographiques. Ces structures informelles, qui jouent un rôle aussi important que discret dans la délibération du Parlement européen, sont particulièrement propices à la défense d'intérêts territoriaux. Les députés d'une même aire géographique (intergroupe Arc atlantique) ou de régions liées par des enjeux communs sectoriels (intergroupes Régions minières, Montagne, Maritime, Iles...) peuvent s'y entendre pour coordonner leurs démarches dans une commission ou mettre à profit les possibilités d'initiative que le règlement leur offre à titre collectif¹⁴.

L'introduction dans la délibération du Parlement européen de questions locales et régionales n'est pas uniquement le fait des députés régionalistes ou de ceux qui détiennent des mandats locaux. Le comportement de tous les députés est conditionné par ce substrat local, toute activité politique étant liée à une identité et à des pratiques sociales propres à un territoire¹⁵. Or, au Parlement européen, ce territoire est le plus souvent infra-étatique, ses membres n'étant ni des responsables politiques nationaux de premier plan, ni une élite européenne durablement expatriée à Strasbourg et Bruxelles. Les analystes oublient trop

¹⁴ L'intergroupe « Viticulture, qualité et tradition », qui regroupe près de cent députés, a par exemple joué un rôle important lors de l'examen, début 1999, de la proposition de règlement du Conseil portant organisation commune du marché viti-vinicole. Les députés des régions concernées, qui sont massivement présents au sein de la commission de l'agriculture, ont notamment pu amender les dispositions relatives aux « vins de qualité produits dans des régions déterminées ». Voir le rapport Martin, 27 janvier 1999, doc. PE 228.130. Entretien avec Astrid Lulling, présidente de l'intergroupe, Bruxelles, 29 novembre 2000.

¹⁵ Sur ce point, voir Andy Smith, "L'"espace public européen" : une vue (trop) aérienne", *Critique internationale*, n° 2, hiver 1999, pp. 169-180.

souvent que, même les élus de listes nationales bloquées, présentés un peu rapidement comme de purs produits des partis, ont un passé ou un avenir en politique qui est directement lié à leur implantation dans un « fief ». Les députés européens ne sont donc pas les représentants désincarnés d'un « peuple européen » : en fonction des dossiers, des configurations politiques et de leurs choix et intérêts personnels, ils se font tour à tour les représentants des Européens, de leurs compatriotes, de leurs électeurs ou des habitants de leur région ou commune. En outre, leurs activités sont guidées dans bien des cas par leur expérience locale. Tout député peut ainsi être amené à faire référence à la situation de sa région lors des débats et votes en séance plénière et en commission ou dans une proposition d'amendement ou une question à la Commission et au Conseil. Le suivi des délibérations de l'assemblée plénière montre plus largement que leurs argumentations, quel que soit le dossier évoqué, reposent en grande partie sur des exemples concrets tirés de cette expérience¹⁶.

B. Le facteur régional et les élections européennes

On l'a vu, la tendance des parlementaires européens à prendre en compte la dimension régionale des politiques de l'Union dépend étroitement des lois électorales qui s'appliquent dans leur Etat. Le scrutin est déjà régionalisé dans quatre Etats membres : en Belgique (quatre circonscriptions et trois collèges linguistiques), en Italie (cinq circonscriptions), en Irlande (quatre circonscriptions) et au Royaume-Uni (onze circonscriptions, plus l'Irlande du Nord). La régionalisation est par ailleurs possible en Allemagne, où les partis peuvent choisir de présenter leurs candidats à l'échelle des Länder (ce fut le cas, avec le succès que l'on sait, de la CDU/CSU en 1999), et en Finlande, où les candidats sont libres de se présenter dans quatre circonscriptions plutôt qu'à l'échelle nationale. Dans les Etats membres qui s'en tiennent à la règle de la circonscription unique, les questions régionales pèsent également un certain poids dans la campagne et les particularités régionales ont une influence aussi bien sur les résultats du scrutin que sur le taux de participation. Les variations de ce dernier, qui épousent un axe nord-sud, laissent penser que l'Union – et donc le Parlement européen – jouit d'une légitimité "substantielle" plus forte dans les pays du Sud et en Irlande. Leurs ressortissants auraient une perception plus concrète des bénéfices de l'intégration européenne, à travers les fonds

¹⁶ La lecture du compte rendu *in extenso* des débats du Parlement européen en atteste. On peut citer à titre d'exemple une intervention tirée des débats du 9 juillet 2000 relatif à un rapport sur le développement du transport maritime à courte distance, de la députée britannique libérale Elspeth Attwool : « *Monsieur le Président, j'aimerais revenir sur trois aspects de l'excellent rapport de Mme Peijs et les illustrer par des*

structurels et la politique agricole commune¹⁷. On constate un phénomène similaire au sein des Etats membres, où la participation tend à être supérieure à la moyenne dans les régions éligibles aux différents objectifs des fonds structurels. En outre, si certains candidats du scrutin de liste sont issus de l'appareil des partis ou sont d'anciens élus nationaux en panne de mandat, ils ne sont pas dépourvus d'attaches territoriales. Les premiers entendent se servir de leur mandat européen pour conquérir une position locale, clé de leur avenir en politique, et les seconds ont le plus souvent une implantation très forte dans un fief. Ainsi, la plupart des députés européens ont exercé ou exerceront des mandats locaux ou régionaux et entretiennent donc des liens privilégiés avec certaines collectivités infra-étatiques. Le constat vaut également pour les députés européens issus de la "société civile" qui sont, malgré leur absence d'expérience politique, des interlocuteurs privilégiés des élus de leur région.

Il faut aussi noter la présence dans les rangs du Parlement européen d'un nombre significatif d'élus indépendantistes ou régionalistes qui se consacrent largement à la défense d'enjeux territoriaux. Les élections de juin 1999 ont été marquées, au-delà du succès des démocrates-chrétiens, par les bons résultats des régionalistes dans plusieurs Etats membres¹⁸. L'arrivée à Strasbourg de plus d'une vingtaine de régionalistes a suscité une forte mobilisation des groupes parlementaires, qui aspirent tous à accroître leurs effectifs et espéraient le faire sans contrepartie notable en accueillant ces députés. Les régionalistes peinent en effet à trouver leur place dans le jeu partisan en raison de leur attitude ambiguë à l'égard de l'intégration européenne et de leurs réticences à siéger avec des alliés des gouvernements auxquels ils s'opposent. A l'issue de négociations complexes, des élus régionalistes rassemblés sous la bannière de l'Alliance libre européenne (ALE) (soit les deux députés belges de la *Volkswijde*, quatre Espagnols, deux Ecossais et deux Gallois) ont trouvé un accord avec les écologistes, qui ont accepté de rebaptiser leur formation « groupe des Verts et de l'ALE » afin de tenir compte de sa nouvelle composante régionaliste et autonomiste. L'accord repose sur des objectifs tels que l'approfondissement de la démocratie par « la décentralisation et la participation directe des citoyens au processus décisionnel qui les concerne » et la construction d'une Union européenne fondée « sur le principe de subsidiarité »¹⁹. Le groupe Verts/ALE est à présent la quatrième force dans l'hémicycle. Il a

exemples. Bien que ces exemples soient tirés de ma propre circonscription, je les sais représentatifs de nombreuses régions semblables. » JOCE, Débats du 9 juillet 2000, p. 100.

¹⁷ En 1999, le Portugal a semblé déroger à cette règle, avec un taux d'abstention de près de 60 %, contre 29 % en Italie, 32 % en Grèce, 36 % en Espagne et 49 % en Irlande. Il faut toutefois rappeler que le scrutin avait lieu durant un week-end prolongé.

¹⁸ Voir Olivier Costa, "L'Europe par les régions au Parlement de Strasbourg", *Critique internationale*, n° 5, hiver 1999.

¹⁹ Communiqué de presse, Bruxelles, 15 juillet 1999.

de ce fait obtenu la présidence très convoitée de la commission de l'agriculture et siège entre la gauche et la droite, et non plus au « fond » de l'hémicycle comme par le passé. Grâce à la constitution du groupe Verts/ALE, les députés régionalistes bénéficient de la visibilité et des moyens d'action qui leur faisaient défaut lorsqu'ils étaient non-inscrits ou marginalisés dans de grands groupes. Si l'on fait abstraction du « Groupe de coordination technique et de défense des groupes et parlementaires indépendants » (1979-1984) et du groupe « Arc-en-Ciel » (1984-1994), qui étaient dépourvus de ligne politique, la défense des intérêts de régions spécifiques et, plus largement, de la diversité du territoire de l'Union, est pour la première fois au centre des préoccupations d'un groupe politique. Cette situation accroît sensiblement la capacité de coordination et d'action des députés qui souhaitent défendre les intérêts de régions précises et leur permet de faire valoir ces préoccupations au sein des instances de direction du Parlement (bureau, conférence des présidents, bureaux des commissions...). Les membres du groupe Verts/ALE, forts des possibilités d'initiative très étendues que le règlement intérieur et le fonctionnement général du Parlement réservent aux groupes, peuvent désormais s'afficher comme les interlocuteurs privilégiés des élus locaux et régionaux et faire de leur formation la caisse de résonance des questions régionales au Parlement européen.

En vertu de leur appartenance au groupe des Verts/ALE ou, dans une moindre mesure, aux groupes démocrate-chrétien et libéral, les élus régionalistes se sont mieux insérés dans les structures de travail du Parlement : commissions parlementaires, délégations interparlementaires, structures hiérarchiques. L'attribution des postes est en effet l'objet d'arrangements entre les groupes politiques et entre les délégations nationales en leur sein, qui ne permettent pas aux élus marginalisés ou non-inscrits de voir leurs vœux pris en compte. Aujourd'hui, les commissions qui accueillent le plus grand nombre d'autonomistes et de régionalistes sont également les plus propices à la défense d'intérêts locaux ou régionaux, puisqu'il s'agit des commissions de l'agriculture, de la politique régionale, de l'industrie et de l'environnement. Même si les députés fortement motivés par des enjeux locaux et régionaux y restent très minoritaires, la coordination de leurs actions au sein d'un groupe politique, où ils peuvent compter sur l'appui ponctuel des Verts, accroît leur influence, d'autant que la rupture de l'« accord technique » entre les démocrates-chrétiens et les socialistes a accru nettement la marge de manœuvre des autres parlementaires.

L'émergence d'une dimension régionale dans la délibération du Parlement européen n'est pas seulement le produit des ancrages territoriaux des députés et des bons résultats électoraux des régionalistes. Ce processus est également le résultat d'une stratégie délibérée des députés qui y voient une ressource pour renforcer la position de l'assemblée dans le

triangle institutionnel et surmonter les difficultés qu'ils rencontrent dans l'affirmation de leur représentativité.

2. La dimension régionale, clef des apories de la représentation supranationale ?

A. Les incertitudes propres au mandat européen

Les activités du Parlement européen se singularisent par le flou qui entoure la nature du mandat européen. Cette situation autorise (ou contraint) les députés à avoir des conceptions différenciées et variables de leur mission et à tenir pour mandants des groupes sociaux changeants, en fonction de leurs convictions, de leur mode d'élection ou de leurs intérêts et de configurations ponctuelles. Ce phénomène n'est pas propre à l'assemblée européenne. Il y est toutefois particulièrement aigu en raison de l'absence d'abstraction et de tradition de représentation à cette échelle. Dans les Etats unitaires, la référence à la "nation" ou au "peuple" permet de masquer l'incertitude en affirmant la superposition parfaite des intérêts de chacun avec ceux de tous, en confondant citoyens, électeurs, habitants et peuple. Les choses sont plus faciles encore – en apparence au moins – lorsque les corps intermédiaires n'ont pas le droit de cité, comme c'est le cas en France : même si un député français doit prendre en compte son appartenance à plusieurs groupes, ses allégeances multiples ou encore les intérêts des différents acteurs qu'il est supposé représenter, la rhétorique de la souveraineté nationale lui permet d'affirmer n'agir que pour le seul bien de la nation et lui interdit même de se présenter comme l' élu d'une partie seulement du territoire national²⁰.

A l'origine, la désignation par chaque gouvernement d'une délégation à l'Assemblée des Communautés instaurait un lien manifeste entre les parlementaires européens et leurs concitoyens, qui semblait conditionner une conception « nationale » de la représentation. Toutefois, comme on l'a indiqué, les députés européens ont décidé très tôt de siéger par affinités politiques et non par nationalité. Par la suite, malgré l'absence des fictions qui rendent tenable le principe de la représentation "unitaire" à l'échelle nationale, ils ont rappelé

²⁰ En France, ce principe de « généralité » du mandat valut aux députés alsaciens et lorrains d'être préservés des vicissitudes qui affectèrent leurs circonscriptions en 1871 ; l'annexion de l'Alsace-Lorraine par l'Allemagne ne les priva pas de leur siège. En 1962, le principe fut toutefois occulté par des impératifs politiques : une ordonnance vint mettre fin au mandat des élus d'Algérie.

la proscription du mandat impératif et affirmé le caractère général de ce mandat²¹. Ce faisant, ils se sont engagés à représenter " non pas les États réunis au sein de la Communauté mais l'ensemble de leurs citoyens, c'est-à-dire un seul corps politique et électoral "²², ce que le droit constitutionnel appelle "peuple". Les députés ont donc récusé l'idée d'une société sectorisée ou territorialisée et écarté le modèle de la consociation²³ qui aurait pu apporter une solution simple au problème de la représentation européenne, en confiant aux élus le soin de veiller aux intérêts de leurs "piliers" respectifs, en l'occurrence ceux de leurs compatriotes. A l'inverse, les députés sont censés servir un "intérêt général" – dont nul ne sait comment il faut le concevoir et comment il peut garantir le respect des minorités – et donc adopter une attitude peu compatible avec leurs intérêts électoraux.

Les députés européens sont ainsi, bien plus que les élus nationaux, confrontés aux apories de la représentation politique mises en lumière par Hannah Arendt²⁴ et notamment au caractère également insatisfaisant des alternatives de la représentation "*act for*" ou "*stand for*"²⁵. Dans la mesure où ces difficultés ne sont surmontables et acceptables qu'en raison de l'existence d'une communauté politique ou d'une république, ou encore du choix délibéré d'une représentation segmentée qui valide l'existence de communautés (pluralisme) ou de "piliers" (consociation), il faut s'interroger sur la viabilité du modèle de représentation qui est en vigueur à l'échelle de l'Union. L'élection directe du Parlement était en effet un pari : elle visait à engendrer un processus d'unification sociale et politique par la représentation, faute de pouvoir fonder la légitimité de la représentation sur l'existence d'une communauté politique préalable²⁶.

La représentation politique à l'échelle européenne se heurte à des difficultés plus fondamentales. En premier lieu, elle souffre de la pesanteur des croyances et pratiques des citoyens quant à l'identité des représentants légitimes. Malgré la montée en puissance de

²¹ Le mandat impératif est proscrit par l'article 4 de l'Acte du 20 septembre 1976 portant élection au suffrage universel direct des députés européens, ainsi que par le Règlement du Parlement, qui prévoit une procédure spécifique visant à éviter que des élus ne soient contraints par leur groupe à l'abandon de leur mandat par la signature de lettres de démission en blanc et non datées (article 8.3, treizième édition). Par ailleurs, dans une résolution du 19 janvier 1994, le Parlement européen s'est prononcé en faveur de la participation des députés du Royaume-Uni et du Danemark aux séances portant sur les points du traité de Maastricht que ces États n'avaient pas ratifiés, et ont donc consacré un principe de "généralité" du mandat comparable à celui énoncé par la constitution française du 3 septembre 1791. Procès verbal de la séance du 19 janvier 94, n° 53 II.

²² Résolution du 19 janvier 1994, *op. cit.*, considérant G.

²³ Voir Arendt Lijphart, *Democracy in plural societies : a comparative exploration*, New Haven, Yale University Press, 1977.

²⁴ Hannah Arendt, *Essai sur la révolution*, Paris, Gallimard, 1972, p. 350 et suiv.

²⁵ Sur cette distinction, voir Hannah Pitkin, *The concept of Representation*, Berkeley, University of California Press, 1967.

²⁶ Voir la résolution du 14 janvier 1975, adoptée sur la base du rapport Patijn. JOCE C 32 du 11 février 1975, p. 15-18.

l'échelon politique supranational, les citoyens persistent à considérer l'espace national comme le cadre légitime de la décision politique. On en veut pour preuve la nouvelle baisse de la participation enregistrée aux élections européennes de juin 1999, qui s'établit désormais à moins de cinquante pour-cent²⁷, et la faible connaissance que les citoyens ont des activités du Parlement européen, voire de son existence²⁸. Les députés se heurtent en second lieu à la faiblesse de la logique électorale au sein de l'Union. Le principe représentatif classique y est concurrencé par d'autres éléments, mécanismes, normes et logiques de gouvernement : expertise, diplomatie, contrôle juridictionnel, transparence, subsidiarité, probité, *accountability*, recours aux sondages et aux consultations... De plus, la représentation est elle-même multiple, comme en témoigne la spécialisation fonctionnelle des institutions, leur ouverture à la représentation d'intérêts publics et privés et la multiplication des comités et organes de consultation.

Pour répondre à ces difficultés, longtemps sous-estimées, les députés européens ont été amenés à faire varier leur conception de leur mandat en fonction des situations, de leurs besoins de légitimation, des contraintes du moment et de l'identité de leurs interlocuteurs. Par ailleurs, ils ont encouragé une diversification des vecteurs de représentation et de participation des citoyens au système politique de l'Union, en leur reconnaissant un droit de pétition, en réclamant l'institution d'un médiateur, en soutenant l'organisation par la Commission de sondages d'opinion, en généralisant la publicité des activités du Parlement et en multipliant les auditions publiques.

B. La régionalisation comme stratégie de légitimation

Ces dernières années, les députés européens se sont aussi prononcés en faveur d'une meilleure prise en compte de la dimension régionale de l'intégration européenne. Fin 1996, à l'occasion de la Conférence Parlement européen/collectivités territoriales de l'Union européenne, le Parlement a par exemple demandé aux négociateurs du traité d'Amsterdam un renforcement de la participation et de l'intégration des pouvoirs locaux et régionaux aux activités de l'Union, dans la perspective de la " consolidation de la légitimité démocratique de

²⁷ Voir Gérard Grunberg, Pascal Perrineau, Colette Ysmal, *Le vote des Quinze : les élections européennes du 13 juin 1999*, Paris, Presses de Sciences Po, 2000.

²⁸ « Plus d'un Européen sur deux ignore le Parlement de Strasbourg », *Le Monde*, 28 mai 1999.

l'Union européenne ²⁹. L'engagement des députés aux côtés des autorités locales et régionales n'est pas innocent, puisque la Déclaration finale de la Conférence sollicitait un élargissement des pouvoirs législatifs du Parlement, notamment par l'octroi du pouvoir de codécision pour les Fonds structurels et le Fonds de cohésion. Cette imbrication étroite des intérêts des collectivités territoriales et de ceux du Parlement européen ressort clairement de l'allocation du Président de la commission régionale, Roberto Speciale : *" Si (la conférence intergouvernementale) n'aboutit pas à un renforcement des pouvoirs du Parlement européen et des autorités locales et régionales, elle ne rapprochera pas l'Europe de ses citoyens et s'apercevra ainsi l'ensemble du projet européen "*³⁰.

Les députés ont également souligné les vertus « légitimantes » de la régionalisation au sujet de certaines politiques communes³¹. La référence à la région est de même omniprésente dans les débats du Parlement européen sur les moyens d'améliorer les contacts de ses membres avec les citoyens et d'accroître leur "légitimité démocratique". Les réflexions s'articulent autour de deux options. La première consiste à mieux occuper le terrain médiatique et politique à l'échelle nationale ; cette possibilité n'est toutefois ouverte qu'à quelques députés qui sont les interlocuteurs habituels des responsables politiques nationaux et des journalistes. La seconde solution consiste pour les députés à améliorer leurs contacts avec les citoyens à l'échelle locale, en assurant une permanence électorale et en s'investissant dans la vie sociale et politique locale. Cette option « régionale » a été au cœur des réflexions les plus récentes des députés sur l'élaboration – infructueuse depuis 1979 – d'un projet d'uniformisation du mode de scrutin aux élections européennes. Dans leur résolution du 15 juillet 1998, ils se sont ainsi prononcés en faveur de l'instauration de circonscriptions

²⁹ Déclaration finale de la Conférence Parlement européen/collectivités territoriales de l'Union européenne, 3 octobre 1996.

³⁰ *Agence Europe*, 4 octobre 1996. Sur les résultats de la Conférence intergouvernementale à ce sujet, voir Isabelle Smets, "Le Comité des Régions : une réforme en trompe-l'œil ?", in Mario Telò et Paul Magnette (dir.), *De Maastricht à Amsterdam, op. cit.*, p. 115-138.

³¹ Récemment, ils ont par exemple appelé à la régionalisation de la politique commune de la pêche (PCP), en affirmant que, « considérée comme décentralisation, elle ne constitue en aucune façon sa renationalisation » (« *regionalisation, understood as decentralisation, of fisheries policy is not in any way the same as renationalisation of fisheries policy* »). Résolution sur la régionalisation de la politique commune de la pêche, procès verbal du 25 février 1999, doc. A4-0018/1999. La résolution met l'accent sur l'utilité d'une prise en compte la diversité régionale du secteur et sur la nécessité de gérer et contrôler les activités de pêche à l'échelle régionale. Elle appelle également à une meilleure association des pêcheurs, dans toute leur diversité, à la redéfinition de cette politique, et juge que la crise de confiance des acteurs de la pêche dans la PCP et dans les institutions communautaires est directement liée à l'absence de décentralisation de cette politique et à la faible circulation de l'information.

régionales dans tous les Etats de plus de vingt millions d'habitants, au nom d'un principe de "proximité"³².

Ce faisant, ils ont affirmé la nécessité d'une évolution vers une représentation plus territorialisée – mais pas pour autant nationale³³ – jugée indispensable à la réduction du "déficit démocratique" qui affecte le système politique de l'Union. Ce choix "hamiltonien" est en décalage avec les décisions prises précédemment au sujet du mandat, qui étaient bien plus inspirées par Sieyès. Le Parlement se tourne ainsi vers une forme de représentation qui vise davantage à rendre compte de la variété des citoyens qu'à incarner un corps politique et fait primer le respect des minorités sur la participation. Les députés semblent récuser la conception "française" de la représentation politique, qui ne serait pas adaptée aux réalités de l'Union, et reconnaître qu'à cette échelle le but des électeurs n'est pas de participer à la désignation d'une majorité de gouvernement, mais de voir leurs intérêts défendus dans une logique pluraliste. Cette logique, qui sous-tend le fonctionnement de l'Union et s'oppose à ce qu'un Etat membre soit mis en minorité de manière répétée, serait ainsi étendue aux entités infra-étatiques. Au Parlement, le nouveau mode de scrutin éviterait qu'un tel phénomène ne joue à l'encontre de régions précises, notamment lorsqu'elles ne bénéficient pas du soutien de leur gouvernement. En outre, la régionalisation du scrutin permettrait de modérer les difficultés liées à un déphasage entre les résultats généraux des élections européennes et ceux d'un Etat membre en particulier. Dans l'esprit des députés, l'affirmation de la dimension pluraliste de la représentation européenne serait en harmonie avec la nature du Parlement qui a davantage un rôle d'influence et de contrôle que de décision, et qui a vocation à obtenir la prise en compte des intérêts des "peuples européens" dans toute leur complexité partisane, sociale, sectorielle et territoriale. La régionalisation est toutefois susceptible de poser des problèmes, notamment si, conformément au traité de Nice, l'Union s'élargit à douze autres Etats sans que le nombre de députés n'excède 732. Elle risque d'induire un émiettement des partis et d'exclure les plus petits d'entre eux de la représentation européenne en réduisant fortement le nombre de sièges à pourvoir dans chaque circonscription³⁴. Dans ce cas, elle contribuerait à accroître la défiance des citoyens à l'égard du Parlement européen, les gains

³² Résolution du 15 juillet 1998. Ce choix est longuement justifié par le rapporteur dans son exposé des motifs. Rapport Anastassopoulos, 2 juin 1998, doc. A4-0212/98.

³³ On rappellera que les députés ont suggéré dans la même résolution que, d'ici un délai de dix ans, une partie des effectifs du Parlement soit désignée sur la base de listes transnationales.

³⁴ Lionel Jospin a ainsi dû renoncer à son projet de régionalisation du scrutin européen, peu avant les élections de juin 1999, en raison des récriminations de ses partenaires de la coalition gouvernementale qui redoutaient d'en faire les frais.

en terme de « proximité » étant contrebalancés par une aggravation des distorsions de la représentation.

La représentation des territoires régionaux au Parlement européen répond donc, aux yeux des députés, à trois difficultés. Elle est d'abord pour eux un moyen de se rapprocher, au moins symboliquement, des citoyens en formalisant la logique de « poupées russes » que les députés appliquent à leur mandat afin de représenter simultanément une base locale, une région, un État et l'Union tout entière. L'établissement de contacts à l'échelle locale et régionale, notamment avec les responsables politiques des collectivités, permet en second lieu aux députés d'être crédibles lorsqu'ils se targuent de défendre les intérêts concrets des citoyens auprès du Conseil et de la Commission. Enfin, l'application d'une logique régionale aux élections européennes est de nature à éviter l'occultation des enjeux politiques européens par des débats strictement nationaux. Les élus locaux et régionaux ne sont en effet pas aussi soucieux que les responsables nationaux de masquer les clivages atypiques et les recompositions partisans que le débat européen suscite. Les électeurs sont donc susceptibles de mieux appréhender les enjeux européens à travers le prisme du local, notamment dans les régions où les bénéficiaires de l'intégration européenne (du moins des politiques structurelles) sont les plus sensibles. La généralisation des circonscriptions régionales permettrait, selon les députés, de clarifier les enjeux de l'élection européenne et de modifier l'image actuelle du Parlement européen, qui est souvent perçu comme une institution coupée des réalités et défendant les intérêts très abstraits de « l'Europe ».

Prêter attention à la dimension régionale de la délibération au Parlement européen confère une certaine pertinence aux approches de l'Union en terme de *multi-level governance*³⁵. Le mandat représentatif européen opère de plus en plus selon cette logique en raison du développement des politiques régionales et de la multiplication des initiatives des parlementaires européens visant à associer plus étroitement les citoyens au processus décisionnel. Cette situation permet de relativiser le semi-échec qu'a constitué l'élection directe du Parlement européen qui n'a réussi ni à mobiliser les citoyens, ni à les intéresser aux activités de l'assemblée. Les données du problème sont en effet moins alarmantes qu'il n'y paraît pour peu que l'on fasse l'hypothèse d'une évolution vers une forme de représentation hamiltonienne : l'enjeu ne serait pas la légitimation d'une majorité de gouvernement mais la désignation d'une représentation fidèle. Le taux d'abstention aux élections européennes n'est problématique que par référence à celui des élections législatives nationales qui mobilisent

³⁵ Voir par exemple Lisbet Hooghe (ed.), *Cohesion policy and European integration : building multi-level governance*, Oxford, Oxford University Press, 1996, 458 p. ; Gary Marks et al., *Governance in the European Union*, Londres, Sage, 1996.

davantage les électeurs, en raison de leur forte charge symbolique, de leurs enjeux plus manifestes (alternance gouvernementale) et de la persistance des espaces nationaux comme lieu central de la politique et du débat public³⁶. On rappellera que le taux de participation très médiocre que connaissent les élections aux Etats-Unis n'entraîne pas une remise en cause de la légitimité des institutions. Dans cette perspective, le Parlement européen ne doit pas être compris comme une manifestation de l'existence d'un peuple et comme le symbole de sa participation au gouvernement européen. Il doit être appréhendé comme une chambre fédérale « fonctionnelle », dont l'objet est de pourvoir à la médiatisation des intérêts des citoyens sur un mode très concret, dans le respect de leur diversité, et non sous une forme « européenne » abstraite ou sur la base du seul critère national. La reterritorialisation du mandat européen qui s'opère actuellement est de nature à accroître la représentativité d'une institution qui souffre durablement de sa concurrence avec les parlements nationaux dans les espaces politiques nationaux³⁷ et avec les autres institutions à l'échelle de l'Union, et pâtit de l'inconsistance de l'« espace public européen ». Les députés européens mettent à profit la jeunesse de l'institution, la souplesse de ses règles de fonctionnement et les indéterminations de leur mandat pour construire leur leadership politique à l'échelle locale, régionale ou, plus rarement, nationale. Cette hypothèse d'une « reterritorialisation » de la représentation au Parlement européen par l'affirmation de son caractère régional et local trouve sa meilleure confirmation dans les réflexions, relancées entre autres par Joschka Fischer, autour de la création d'une seconde chambre parlementaire des Etats ou des parlements nationaux.

3. Les députés européens, acteurs d'une médiation transversale

L'affirmation d'une dimension locale et régionale dans la délibération du Parlement européen, que rien ne prédestinait à cela, montre que les députés européens ont été progressivement amenés à jouer un rôle de médiation entre les entités infra-étatiques de l'Union et ses institutions. Ce rôle ne consiste pas tant à arbitrer entre des demandes

³⁶ Marc Abelès a montré que l'Europe reste "lointaine" pour la plupart des citoyens, y compris ceux qui sont favorables à l'intégration européenne. *En attente d'Europe*, Paris, Hachette, 1996. L'objectif de régionalisation des élections européennes peut être compris comme une stratégie de remise en cause de cette situation, de contournement et, partant, d'affaiblissement de l'échelon politique national. En effet, tandis que les relations entre les responsables politiques nationaux et européens souffrent de phénomènes de concurrence – particulièrement sensibles s'agissant des parlementaires –, celles qui se développent entre les députés européens et les représentants des entités infra-étatiques sont dénuées de tensions.

³⁷ Olivier Costa et Marta Latek, "Paradoxes et limites de la coopération interparlementaire dans l'Union européenne", *Journal of European Integration/Revue d'Integration Européenne*, vol. 24, n° 1, 2001.

sectorielles ou catégorielles³⁸ mais à mettre en relation des univers faiblement interconnectés. Les élus sont diversement concernés par cette évolution puisque. Comme on l'a indiqué, la normalisation des rôles et des manières de faire au sein du Parlement européen se heurte à la liberté dont les députés jouissent pour déterminer leur conception du mandat européen en fonction de leurs priorités, expériences et intérêts. Les cultures politiques respectives des parlementaires conditionnent étroitement leur degré d'implication dans les échanges qu'ils entretiennent à l'extérieur de l'institution et la posture qu'ils y prennent. Les relations sont ainsi très étroites entre les élus des Etats fédérés allemand ou ceux des collectivités locales britanniques et « leurs » députés européens respectifs. Les choses sont différentes en France, où les députés européens ont longtemps été très éloignés du territoire, à l'exception de ceux qui exerçaient simultanément un ou plusieurs mandats locaux. Même si des contrastes importants persistent, le rapprochement entre les élus locaux et les députés européens tend à se généraliser. L'indépendance des députés implique aussi qu'ils ne sont pas liés par leurs traditions et cultures parlementaires nationales : s'il s'avère qu'un rôle ou une méthode de travail est mis en pratique avec succès par certains élus, ils sont vite imités par leurs pairs. Les députés français sont *a priori* plus réticents que leurs collègues britanniques à nouer des contacts avec des représentants d'intérêts, mais ils ne se l'interdisent pas et se contentent d'être plus discrets que leurs collègues en la matière. Même si certains députés n'entretiennent toujours aucun contact avec les échelons infra-étatiques du politique, la préoccupation territoriale se diffuse donc au sein de l'assemblée. Ce phénomène est même, à notre sens, le trait le plus remarquable de l'évolution du Parlement européen durant la dernière décennie.

Ce constat vaut également pour les élus locaux : ceux qui sont les mieux avertis des choses européennes et disposent des relais les plus efficaces à Bruxelles (notamment d'un bureau de représentation permanente) auront davantage tendance à se tourner vers les députés européens. Néanmoins l'uniformisation est, là encore, de mise. L'association explicite des collectivités infra-étatiques à la gouvernance de l'Union par le traité de Maastricht et la montée en puissance des politiques régionales ont suscité une large mobilisation des acteurs locaux. Il faut par ailleurs prendre en considération les effets à long terme de l'existence du Parlement européen sur les espaces politiques nationaux et leurs acteurs. Si, contrairement à ce qu'espéraient les fédéralistes, la création de cette institution n'a pas contribué à

³⁸ Les députés très implantés dans un espace local jouent toutefois un rôle médiateur à ce niveau aussi, en contribuant à la simplification, à l'agrégation et à la clarification des intérêts. Cette action, qui vise à éviter que des querelles locales n'entravent la défense de ces intérêts, va dans le sens d'un redécoupage des territoires en fonction des données de la négociation européenne.

l'émergence d'une « classe politique européenne », l'expérience acquise au sein du Parlement européen par un grand nombre de responsables politiques a suscité une « européanisation » des classes politiques nationales et infra-nationales. Ce phénomène a été d'autant plus important que le taux de renouvellement de l'assemblée européenne a toujours été fort.

A. Motifs et moteurs du travail de médiation des députés européens

La diffusion des préoccupations territoriales dans la délibération du Parlement européen répond aux besoins et aux attentes de trois types d'acteurs : les députés européens, les acteurs locaux et régionaux et les responsables politiques de l'Union européenne. La « régionalisation » de la représentation et du fonctionnement du Parlement apporte en premier lieu un début de solution aux difficultés que les députés rencontrent dans l'affirmation de leur représentativité politique. La logique de la représentation électorale n'étant pas dominante dans le système institutionnel de l'Union, l'invocation par les élus de leur mandat représentatif est souvent inopérante dans leur dialogue avec la Commission et le Conseil. Leur rapprochement du local permet aux députés d'affirmer qu'ils représentent des citoyens concrets, et non pas un peuple européen imaginaire, et que, partant, leurs propositions sont basées sur la prise en compte ou la découverte de problèmes ignorés et donc propres à légitimer les politiques de l'Union auprès des citoyens. Ce faisant, les députés instrumentalisent les carences du système politique de l'Union : ils jouent notamment de la dénonciation du déficit démocratique et de la trop forte centralisation des politiques communautaires pour mieux faire entendre leur voix. L'attention qu'ils portent aux espaces locaux et régionaux est également liée à des préoccupations de carrière, compte tenu de l'absence de cursus politique « européen » (la Commission n'étant pas majoritairement composée de membres du Parlement), de la volatilité de la composition du Parlement européen et des modalités de constitution des listes de candidats par les partis nationaux.

Comprise ainsi, la régionalisation de la délibération apporte un début de réponse à certaines des difficultés qui limitent structurellement l'influence du Parlement européen dans le système politique de l'Union. Elle lui donne aussi davantage d'autonomie face aux autres institutions et aux Etats membres. Les médiations que les députés opèrent entre les espaces politiques locaux et européen leur permettent de renforcer l'identité de leur institution et d'affirmer sa spécificité face au Conseil (qui, sauf lorsqu'il accueille des représentants d'Etats fédérés, notamment des *Länder* allemands, n'a pas vocation à représenter les intérêts infra-étatiques) et à la Commission (qui défend l'intérêt communautaire sur le mode de l'expertise

et dans une optique centralisatrice). Les députés peuvent ainsi corriger l'image de leur assemblée, qui a souffert du développement de l'expertise de ses membres en réponse à son accession à un pouvoir législatif effectif. En raison de cette spécialisation et de la défense par le Parlement européen d'objectifs proches de ceux de la Commission, les parlementaires européens ont été assimilés par les citoyens à la « technocratie fédéraliste » bruxelloise. En se rapprochant des acteurs locaux, les députés soulignent leur représentativité et la spécificité du Parlement européen face aux autres institutions, et ce au détriment du Comité des régions. Les membres de ce dernier voient cette évolution d'un mauvais œil, mais ils sont d'autant plus incapables de la freiner que le Parlement européen constitue leur allié naturel dans l'Union. Cette alliance est toutefois bancal : elle engage davantage le Comité des régions que le Parlement européen, en ce sens que les députés européens sont très jaloux de leurs prérogatives, chèrement acquises, et peu pressés de les partager avec les assemblées existantes (Comité des régions, Comité économique et social) ou avec celles que certains proposent de créer (Chambre des parlements nationaux).

La montée en force des thématiques territoriales au sein du Parlement a également donné satisfaction aux élus locaux et régionaux, qui cherchent à se faire entendre à Bruxelles afin de profiter du développement des politiques structurelles et d'influer plus largement sur les politiques de l'Union ou, plus modestement, d'attester de la dimension « européenne » de leur action. Dans un environnement européen très concurrentiel, saturé de représentants d'intérêts de toutes sortes, les élus locaux, notamment ceux dont les moyens de représentation sont les plus faibles, ont profité du bon accueil que les députés ont réservé à leurs sollicitations.

L'intérêt que les acteurs portent à participer à ces échanges n'est pas nécessairement immédiat et concret. Il peut être diffus et de long terme. Ceci explique que ce processus concerne des parlementaires dépourvus d'ambition électorale précise et des élus locaux ou régionaux parfaitement conscients des limites qui s'attachent aux interventions isolées des députés européens. La constitution d'un réseau « bruxellois » peut être recherchée par les élus locaux comme une ressource symbolique dans la construction d'un leadership à l'échelle locale. De même, les députés européens sont susceptibles de concevoir ces échanges comme un moyen d'accéder à une position d'autorité au sein de l'institution (en devenant incontournables sur certaines questions) ou en dehors de celle-ci (en s'appropriant un territoire de représentation). Il faut en second lieu raisonner en terme de configuration et prendre en compte les effets à long terme des échanges inter-institutionnels sur la place des responsables locaux dans le système politique de l'Union et sur celle des députés européens

dans l'espace politique national, où les uns et les autres ont du mal à se faire reconnaître et entendre.

Ce constat nous renvoie à notre troisième point : l'affirmation de la dimension régionale au Parlement européen répond aussi à certaines préoccupations des autres acteurs institutionnels de l'Union et des responsables politiques des Etats membres. Ils peuvent en espérer une amélioration des textes relatifs aux collectivités locales, une meilleure légitimation des politiques de l'Union et un correctif à l'absence de représentation de l'Union à l'échelle locale. Le rôle de médiation des députés répond en effet à des besoins fonctionnels de l'Union européenne, qui souffre de la faiblesse de ses relations avec les citoyens et de l'« élitisme » qui caractérise son processus décisionnel. L'affirmation de l'Union en tant que système politique, qui se heurte à ses spécificités et à la permanence des Etats-nations, est également entravée par les défis qui s'imposent à tous les systèmes politiques contemporains (enchevêtrement des sphères d'activités, des groupes et des institutions ; imbrication de l'espace du politique et des espaces sociaux...) et rendent son fonctionnement peu transparent et peu lisible. Malgré le caractère redondant du processus décisionnel communautaire et la multiplicité des acteurs qu'il implique, les citoyens en restent largement écartés. L'Union n'est certes pas une organisation internationale fonctionnant en vase clos : elle constitue un système politique complexe qui repose largement sur des rapports interinstitutionnels associant des acteurs et des groupes très divers, issus de tous les niveaux de gouvernement (local, régional, national, européen) et de la sphère publique (commissaires, ministres, fonctionnaires européens et nationaux, diplomates, élus locaux...), mais aussi de la sphère privée (représentants de divers secteurs d'activité, avocats spécialisés, consultants et lobbyistes employés par des groupes industriels ou des associations, syndicalistes, représentants d'ONG...). Ce fonctionnement reste toutefois très élitiste puisqu'il concerne pour l'essentiel des acteurs disposant de ressources importantes en termes de finances, d'informations ou d'expertise. Cette situation est perçue confusément par les citoyens qui ne se sentent pas associés à l'entreprise européenne et ne manifestent pas un grand désir de l'être selon les modalités prévues. Les élections européennes, qui constituent pourtant le principal vecteur de la participation citoyenne, ne mobilisent guère les électeurs. Il y a de multiples explications à cela : absence d'enjeu perceptible, sentiment que le Parlement est dépourvu de pouvoir, brouillage des logiques partisanes nationales, candidats peu connus, faiblesse de l'intérêt des partis et des médias pour l'événement, critiques et opposition des anti-européens... La présence des députés européens dans les collectivités locales et les

interventions qu'ils peuvent faire en leur nom au sein du Parlement européen constituent un correctif très partiel mais visible à cet élitisme.

Le système politique de l'Union européenne souffre plus largement de ne pouvoir s'appuyer sur les représentations et les mythes qui constituent, dans les Etats membres, des grilles de lectures, des filtres simplificateurs du fonctionnement des institutions. Dans les démocraties occidentales, les rôles prépondérants du premier ministre, du Chef de l'Etat et des leaders de l'opposition, l'existence d'élections pouvant déboucher sur un changement de politique, la « traduction » de tous les conflits et débats en termes partisans, masquent la complexité des systèmes, même si les citoyens ne sont pas dupes de la portée de leur participation à leur fonctionnement. Conscients de l'absence de ces éléments à l'échelle de l'Union, les rédacteurs des traités européens ont multiplié les dispositifs institutionnels destinés à faciliter la lecture de son fonctionnement et à donner des gages de la prise en compte des citoyens et du respect de certaines exigences démocratiques. Les acteurs de l'Union accordent quant à eux une importance particulière à ces formes (recours croissant aux procédures d'audition et d'enquête parlementaire, impact grandissant des rapports de la Cour des comptes et des travaux de différents comités, création d'agences spécialisées, multiplication des audits internes aux institutions, développement du recours au droit de pétition, au médiateur et à la Cour de Justice, reconnaissance du rôle des partis européens...) et à ces normes (transparence, probité, subsidiarité, responsabilité individuelle, *accountability*...). Le rôle auquel les députés prétendent auprès des acteurs locaux et régionaux s'inscrit dans le droit fil de cette préoccupation de plus grande proximité et de meilleure légitimation des institutions et politiques de l'Union.

B. Médiation inter-institutionnelle et efficacité du système politique de l'Union

Le rôle spécifique que se sont arrogé les députés auprès des entités territoriales de l'Union illustre bien l'évolution des systèmes politiques contemporains. Celle-ci est marquée par le brouillage des frontières qui fondaient l'Etat classique et séparaient les institutions politiques de la société, l'espace public de la sphère privée, le cadre national de l'intégration internationale et distinguaient les échelons local, régional, national et européen. Ce brouillage s'accompagne de multiples échanges et influences croisés qui appellent les acteurs à s'adapter et à faire preuve d'empathie. Les élus français au Parlement européen ont ainsi été amenés à réviser leurs façons de faire, inspirées par une logique parlementaire jacobine et rousseauiste, pour multiplier, sur le modèle de leurs collègues allemands et britanniques, les contacts avec

les responsables locaux et les corps intermédiaires et groupes d'intérêts. Ils ont dû faire preuve d'une certaine duplicité, disjoindre le discours tenu en France (qui reste conforme à la tradition parlementaire française, notamment quant à la place des groupes d'intérêts et des corps intermédiaires dans le processus décisionnel) de leur pratique au Parlement européen (qui les amène à entretenir des contacts avec des représentants d'intérêts de tout ordre et à pratiquer des « échanges » qui seraient jugés contre-nature en France).

Si les députés européens ont souffert des indéterminations de leur mandat représentatif et des situations de porte-à-faux qui en découlaient, ils ont aussi su en tirer profit. La marge de manœuvre qui s'y attache leur a notamment permis de s'adapter aux impératifs d'un système politique atypique. En privilégiant une conception plurale et variable de leur mandat représentatif, les députés ont facilité leur évolution dans un environnement politique où les arrangements entre élus et représentants des pouvoirs publics sur le territoire sont fragilisés, où les élus perdent de leur influence au profit des technocrates et où de multiples représentants d'intérêts participent à la « gouvernance » du système à divers niveaux et de manière plus ou moins formelle. Afin de stabiliser et d'accroître leur influence dans le processus décisionnel et d'être perçus comme des représentants légitimes par les citoyens, les députés européens ont fait l'apprentissage d'un jeu plus complexe, aux règles moins claires et ont modifié leur lecture du fonctionnement de l'Union. Il ressort clairement de leur discours et de leurs actions qu'ils ne l'analysent plus comme se résumant aux confrontations des trois principales institutions, mais comme un jeu plus subtil qui associe, souvent sur un mode informel, d'autres acteurs (représentants des administrations, des associations de citoyens, des lobbies, des ONG, des collectivités locales). Les députés ont pris acte de cette situation et veillent à ne pas se laisser enfermer dans un rôle formel souvent sans grande portée. Pour ce faire, ils se posent en représentants de groupes et d'intérêts divers, selon les configurations et les arènes. Ils ont également élaboré des stratégies institutionnelles visant à drainer ces acteurs vers le Parlement européen, de manière à en faire le lieu privilégié du débat et de l'expression des intérêts dans l'Union. Cela s'est traduit par l'organisation d'un nombre croissant d'auditions publiques d'experts et de représentants divers, de conférences, de colloques, de rencontres, de commissions d'enquête... En outre, les députés accordent une attention particulière aux pétitions (dont l'existence a été officialisée par le traité de Maastricht) et aux interventions du médiateur, « institution dans l'institution ».

Les députés européens jouent donc un rôle, sinon clé, du moins très spécifique dans la redéfinition des espaces politiques territorialisés en Europe, en favorisant le dialogue entre les acteurs infra-étatiques (maires des grandes villes, chefs d'exécutifs régionaux, « délégués » de

collectivités locales installés à Bruxelles...) et européens. L'intérêt que les élus européens portent aux espaces locaux et régionaux est quelque peu contraint en ce sens qu'il découle en partie de l'attention avec laquelle les membres des gouvernements et des parlements nationaux ont veillé à préserver leur monopole de la représentation nationale. Les députés européens peuvent développer avec les acteurs infra-étatiques des liens d'autant plus solides qu'ils sont fondés sur une logique d'échange volontaire (d'informations, de soutien, de reconnaissance, de pouvoir, mais aussi de légitimité) dépourvu de violence. Ces échanges ne se limitent pas à servir les intérêts des uns et des autres ; ils contribuent aussi à insérer des préoccupations locales dans la délibération du Parlement européen et, inversement, à mieux intégrer le Parlement européen dans les espaces politiques nationaux. Ils suscitent des phénomènes d'apprentissage et de confiance mutuelle qui modifient la perception que les acteurs ont du système et aboutissent à une redéfinition des modes d'action des élus locaux, le Parlement européen pouvant constituer un point d'entrée alternatif à la Commission et au Comité des régions et susciter des stratégies de contournement de l'échelon national. Ils commandent également une évolution du fonctionnement du Parlement européen, la représentativité locale constituant désormais un facteur important pour l'accès à certains postes et commissions, la rédaction de certains rapports ou la prise de parole sur certains sujets. On perçoit ici clairement les relations qui existent entre les comportements individuels des acteurs et le devenir des institutions. L'attention croissante que les députés portent aux espaces locaux, leur volonté – pour une part d'entre eux du moins – d'endosser un rôle de représentant des intérêts locaux, leur appel à la régionalisation du mode de scrutin, sont autant d'éléments qui, à partir de démarches individuelles non concertées et en l'absence de modification du cadre constitutionnel de l'Union, contribuent à modifier les règles de fonctionnement du Parlement, la nature de ce qu'il représente, son rapport aux autres institutions et sa place dans les espaces politiques en Europe.

Les échanges entre les députés européens et les représentants des collectivités infra-étatiques ont, plus largement, des répercussions sur l'ensemble du système politique européen. Ils permettent aux élus locaux, en tant que représentants des citoyens, de faire entendre leurs avis sur son mode de fonctionnement et ses objectifs. Le Parlement tend à devenir un lieu de rencontre où l'interaction entre les institutions et les cultures politiques contribue à créer des modes et des normes de fonctionnement spécifiques. L'analyse des débats politiques suivant les discours des représentants de la Commission, du Conseil et du Conseil européen devant le Parlement révèle une inflation des références aux « citoyens » et une multiplication de l'invocation par les députés de leur expérience de terrain dans leur

circonscription ou fief, sur le mode : « *au marché, les gens me disent que l'Union devrait se préoccuper du chômage plutôt que de régler la manière dont on fait les fromages* »³⁹. Les députés européens réclament, plus que jamais, le développement de politiques répondant aux attentes et aux besoins concrets des citoyens. Même si cette préoccupation a été au cœur des traités de Maastricht et d'Amsterdam, les parlementaires européens persistent à voter, au nom des citoyens, des résolutions qui constituent de véritables catalogues de revendications. Les députés ont toute liberté pour se poser en interprètes des attentes citoyennes, dans la mesure où ils sont nombreux à avoir une véritable expérience de terrain (élus locaux ou candidats à des mandats locaux, députés issus de circonscriptions restreintes, membres de la société civile...) et où, dans l'Union, cette information « ascendante » (ce que les systémistes appellent « *input* ») passe peu par les partis nationaux ou européens, par les manifestations publiques et par les médias.

C. Courtiers et généralistes au Parlement européen

De manière croissante, les députés européens sont appelés à évoluer d'une institution à l'autre, d'un niveau de pouvoir à l'autre et à opérer une médiation entre les représentants d'intérêts divers (dont les responsables des entités infra-étatiques) et les institutions de l'Union. Cet objectif n'est pas incompatible avec les phénomènes de spécialisation qui ont accompagné la montée en puissance du Parlement. Un partage des compétences tend toutefois à s'opérer au sein de l'assemblée. Il faut tout d'abord distinguer les députés qui contribuent au travail de médiation de ceux qui se consacrent à la poursuite d'autres objectifs. Certains élus sont en effet peu mobilisés par leur mandat européen et ne participent que marginalement aux travaux de l'assemblée. Il s'agit notamment d'élus nationaux de premier plan qui trouvent refuge au Parlement européen à l'issue d'un revers électoral et le quittent à la première

³⁹ Ce type de discours, qui ponctue les séances plénières où les députés sont amenés à dialoguer avec les membres du Conseil ou de la Commission, pousse ces derniers à les imiter. Ainsi, en juillet 2000, le commissaire Michel Barnier répondait en ces termes à la question d'un parlementaire sur le « cadre communautaire d'appui destiné à la Grèce » : « *Non seulement j'étudie cette question, mais j'ai l'intention, dans chacun des pays européens, d'aller voir les gens, et les problèmes dans les régions. Donc, je n'ai pas l'intention de rester dans mon bureau ou de me contenter de recevoir des ministres qui sont de passage à Bruxelles, je veux aller voir moi-même. Je l'ai fait la semaine dernière dans une région de Finlande.* » JOCE, Débats du 5 juillet 2000, p. 103. Réponse à la question n° 37 de M. Konstantinos Hatzidakis (H-0544/00). Jacques Chirac fit lui aussi référence à ses attaches locales lors de la présentation du programme d'activité de la Présidence française en juillet 2000. Au sujet de la préservation des services publics, il déclara ainsi : « *J'ai longtemps représenté une circonscription de France extrêmement pauvre et rurale, et je puis vous dire que je considère et que j'ai toujours considéré qu'elle avait, au regard des principaux services publics, de ce qui est la vie dans la nation, les mêmes droits - et d'ailleurs les mêmes devoirs, qu'elle exprime par sa fiscalité - que n'importe quel quartier parisien.* » JOCE, Débats, 4 juillet 2000, p. 37.

occasion⁴⁰ et de députés qui puisent dans le mandat européen diverses ressources, qu'il s'agisse de l'immunité parlementaire, des indemnités ou de l'accès aux médias ; les cas du leader du Front national français Jean-Marie Le Pen – aujourd'hui déchu de son mandat – ou du défunt magnat de la presse française Robert Hersant sont à ce titre exemplaires⁴¹. A l'exception de ces députés, relativement peu nombreux, qui restent en marge des activités du Parlement européen, tous contribuent peu ou prou à la médiation des intérêts infra-nationaux. On peut distinguer parmi eux les « courtiers » des « généralistes », en fonction de leur degré d'intégration dans l'institution et de leur comportement.

Les « courtiers » sont des députés très implantés à l'échelle locale ou désireux de l'être qui consacrent une large partie de leurs activités à promouvoir et défendre les intérêts de leurs électeurs ou concitoyens. Il s'agit principalement de parlementaires qui n'aspirent pas ou ne peuvent prétendre à de hautes fonctions au sein du Parlement européen et dont le centre des principales préoccupations reste extérieur à l'assemblée. Pour le dire autrement, ce sont les élus qui privilégient leurs allégeances extérieures (à un parti, une région, un gouvernement...) à leur appartenance à l'institution ou, du moins, qui ne parviennent pas à concilier les deux. Le rôle de médiation de ces élus se limite bien souvent à l'expression des attentes ou des problèmes des groupes qu'ils entendent représenter et à la défense de leurs intérêts dans le cadre du fonctionnement courant de l'assemblée. Les députés britanniques s'illustrent particulièrement bien dans cet exercice, en ce sens qu'ils défendent avec une grande constance les intérêts de leurs « *constituents* ». Ce faisant, ils contribuent à nourrir la délibération du Parlement européen, mais l'efficacité de leurs interventions est très aléatoire, l'assemblée étant rarement compétente pour traiter de ces propos. Quand tel est le cas, encore faut-il que ces élus parviennent à convaincre leurs pairs du bien-fondé de leurs propositions. Les « courtiers » s'investissent de plus en plus à l'échelle locale, en ouvrant des permanences, en contribuant à l'information des citoyens sur les questions européennes et sur leurs propres activités lors de réunions publiques, en participant au fonctionnement de structures *ad hoc*

⁴⁰ Ce fut le cas pour un certain nombre d'anciens ministres et députés socialistes français qui perdirent leur mandat à l'occasion des élections législatives de 1993 et se firent élire au Parlement européen un an plus tard. Sur les vingt-cinq premiers de la liste du PS aux élections européennes, douze candidats appartenaient au bureau politique du parti. À la suite des élections législatives de 1997, six de ces députés quittèrent le Parlement européen en raison de leur élection à l'assemblée nationale ou de leur nomination au gouvernement.

⁴¹ Robert Hersant avait le taux de présence le plus bas pour la législature 1984-1989 – 3% – (« Les Français inscrits aux députés absents du Parlement de Strasbourg », *Libération*, 18 juin 1989), ainsi que pour la législature 1989-1994 – 3,5% (« Députés européens : le hit-parade de l'assiduité », *Libération*, 24 mai 1994). Jean-Marie Le Pen était davantage présent lors des sessions, pour des raisons souvent étrangères aux travaux du Parlement européen, mais totalement absent des réunions des commissions à Bruxelles.

relatives à l'intégration européenne⁴² ou en devenant des analystes des événements européens pour les médias locaux.

Les « généralistes » sont des députés mieux intégrés à l'institution, qui y occupent des positions de pouvoir ou des fonctions clés. A la différence des courtiers, qui se contentent le plus souvent d'un rôle relativement marginal dans la délibération, les généralistes sont les députés qui ont la capacité de faire monter les thématiques en généralité. Ils peuvent ainsi traduire des propositions nées de situations spécifiques en langage commun, notamment à l'occasion de l'élaboration des normes européennes. Pour cela, il importe qu'ils bénéficient d'une certaine autorité auprès de leurs pairs et qu'ils sachent formuler des revendications sectorielles ou locales en des termes suffisamment « européens » pour occulter les clivages nationaux et partisans et permettre le dialogue avec la Commission et le Conseil. Les « généralistes » sont souvent identifiés comme des hommes et femmes « de l'institution » et jouissent de ce fait d'un accès privilégié aux médias. Ce statut spécifique leur permet également de prendre davantage de distance vis-à-vis de leurs électeurs, tout en préservant leurs ancrages locaux grâce à l'efficacité de leurs interventions ou à leur notoriété. Ce talent de « généraliste » ne s'oppose pas à une certaine spécialisation. Ces deux notions sont même étroitement liées, la complexité de la délibération au Parlement européen étant telle qu'un élu ne peut guère prétendre faire autorité sur plus de deux ou trois sujets. La spécialisation des députés ne les dispense pas de s'adresser à différents publics et de savoir leur tenir un langage approprié. Pour affirmer son leadership dans une commission ou un groupe politique et accéder ainsi à la présidence ou vice-présidence d'une commission ou d'un groupe, au rôle de représentant d'un groupe dans une commission (« coordinateur ») ou se voir attribuer un rapport important, les compétences techniques et l'expertise ne suffisent pas. La capacité à s'adapter et à faire varier le discours selon les situations et les interlocuteurs – voire à maîtriser plusieurs langues – est fortement valorisée dans une institution où le « bricolage » et le compromis de dernière minute prédominent et où les positions sont très mobiles. Les députés généralistes sont ceux qui comprennent les vocabulaires, les représentations et les préoccupations de leurs interlocuteurs et parviennent à traduire le discours savant et technocratique des institutions européennes en langage intelligible par les destinataires des politiques, et inversement.

⁴² Au sujet de l'inauguration à Liévin d'une « Maison de l'Europe » destinée à rapprocher les citoyens de la construction européenne, la députée Danielle Daras déclara : « *Le mandat* [du député européen] *est perçu positivement si le député rend compte régulièrement à ses électeurs de son action à Bruxelles et Strasbourg, notamment pour les financements obtenus (FEDER et FSE).* » Interview in *Le Carnet*, publication du service de presse du Groupe socialiste européen, Bruxelles, novembre 1996.

Les catégories de « courtier » et « généraliste » sont, bien entendu, idéales-typiques. Les députés ne sont jamais totalement l'un ou l'autre : ils composent, jouent en partie ces deux rôles et d'autres encore. Certains députés peuvent être perçus comme des courtiers efficaces par les électeurs ou les médias, mais reconnus comme des généralistes par certains de leurs pairs, ce qui ne va pas sans malentendu. Le cas du conservateur britannique Peter Beazley est intéressant à ce titre. Ce député était considéré par ses électeurs et par les médias comme un ardent défenseur des intérêts du constructeur britannique de motocyclettes Triumph, ce qui semblait s'expliquer par la présence d'une usine mécanique dans sa circonscription⁴³. Toutefois, en tant que spécialiste reconnu de la moto, il était considéré par les membres de la commission économique comme le plus capable de concilier les différents enjeux et intérêts relatifs à la libre circulation des véhicules à moteur dans l'Union (protection des consommateurs, défense de l'industrie européenne, respect de l'environnement...) et de dialoguer avec les experts de la Commission. Il fut ainsi chargé de rédiger la totalité des vingt-six rapports et recommandations que la commission économique consacra à ce sujet durant la quatrième législature. De même, si la députée luxembourgeoise Astrid Lulling est considérée par les viticulteurs de son pays comme la plus ardente avocate de leurs intérêts, son rôle est bien plus large. En tant que présidente de l'intergroupe « viticulture, tradition, qualité », elle a joué un rôle essentiel dans l'agrégation des intérêts de l'ensemble de la filière viticole, qui étaient *a priori* très disparates. Après avoir obtenu des viticulteurs du Nord et du Sud qu'ils cessent de s'opposer sur des dossiers tels que la chaptalisation, elle a largement contribué à constituer un front commun avec les fabricants de bière et d'alcools forts face à la Commission sur des dossiers tels que l'étiquetage des produits ou le développement d'une politique de promotion de la qualité.

Si la typologie courtiers/généralistes manque de nuance, elle n'en est pas pour autant abstraite. Les membres et les fonctionnaires du Parlement européen soulignent eux aussi la diversité des profils, expériences, intérêts et ambitions des députés européens et la dimension « fonctionnelle » de la pluralité des conceptions du mandat européen⁴⁴. Le recours aux catégories de « courtiers » et « généralistes » permet de saisir la variété des rôles et stratégies des élus, au sein du Parlement et à l'extérieur de celui-ci, et d'appréhender la manière dont l'institution s'insère dans l'espace politique européen et contribue à l'articulation des différents niveaux de représentation et de gouvernement. Elle est également utile pour cerner

⁴³ Dans un ouvrage consacré aux institutions européennes, le journaliste du *Monde* Marcel Scotto cita ainsi le cas de Peter Beazley pour illustrer le poids néfaste des groupes de pression sur le fonctionnement du Parlement européen. *Les institutions européennes*, Paris, Le Monde Poche, Marabout, 1995, p. 112.

les difficultés que les députés européens rencontrent dans leurs exercices de médiation entre ces niveaux, exercices qui les mettent fréquemment en porte-à-faux et les obligent à jouer un double jeu. A trop s'impliquer à l'échelle locale, les « courtiers » apparaissent aux yeux de leurs pairs comme des défenseurs systématiques d'intérêts particuliers, qu'il s'agisse de ceux d'un groupe ou d'un territoire. Les députés britanniques, qui étaient élus jusqu'en 1999 dans des circonscriptions uninominales, se sont ainsi souvent heurtés à l'opposition de principe des autres élus lorsqu'ils entendaient défendre les intérêts de leurs électeurs ou d'un acteur privé de leur circonscription d'une manière jugée trop manifeste. Au contraire, les « généralistes » sont souvent perçus au niveau local comme des membres d'une assemblée supranationale, coupée des réalités et mobilisée par la défense de ses seuls intérêts, à savoir l'objectif d'une intégration plus étroite et celui d'un accroissement de ses pouvoirs⁴⁵. Aussi, ces députés se mettent-ils volontiers en scène comme des observateurs extérieurs et objectifs de l'intégration européenne, du système politique de l'Union et du Parlement européen. Pour les députés les plus favorables à l'intégration européenne, les campagnes pour les élections au Parlement européen consistent de ce fait moins en la défense d'un programme électoral, qu'en la présentation de l'action de l'institution sous son jour le plus favorable.

Il faut se garder ici des généralisations abusives : tous les députés européens ne jouent pas ce jeu « multi-niveaux » et ce jeu n'a pas une influence prépondérante sur tous les aspects du fonctionnement du Parlement et du processus décisionnel de l'Union. La perception de ce phénomène, même limité, a néanmoins des effets sur les acteurs locaux, qui sont conduits à modifier leurs représentations de l'intégration européenne et des moyens d'y répondre, et plus particulièrement des fonctions du Parlement européen et de la nature du mandat européen. L'attitude des députés européens tend à diffuser une grille de lecture de l'Union européenne comme système de « *multi-level governance* ». Il faut toutefois se garder de considérer l'Union comme un système fédéral démultiplié, où le nombre de niveaux serait de quatre (local, régional, national, européen) et non de deux. La *multi-level governance* est, à notre sens, le résultat d'un arrangement beaucoup plus complexe, qui ne suppose pas une égalité de moyens ou d'influence des acteurs d'une même catégorie, mais présente au contraire des

⁴⁴ Voir Olivier Costa, *Le Parlement européen, assemblée délibérante*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 2001.

⁴⁵ La faiblesse relative des députés européens conduit nombre d'observateurs, et notamment les journalistes, à interpréter tous leurs faits et gestes comme des tentatives d'accroître l'influence de leur institution et l'importance de leur rôle. Ce soupçon est particulièrement prononcé chez les euroceptiques, qui craignent en outre que les députés européens ne soient amenés, pour les mêmes raisons « fonctionnelles », à se rallier à l'objectif d'intégration européenne. Lors des premières élections directes en 1979, les élus du RPR et des partis écologistes furent ainsi appelés à démissionner de manière systématique après un an de mandat afin de laisser la place aux suivants sur la liste et, surtout, de ne pas se laisser gagner par la logique de l'institution.

asymétries très prononcées entre eux et variables selon les politiques concernées. En outre, elle permet des échanges et contacts entre des représentants de niveaux non contigus : les interventions directes d'élus locaux à l'échelle supranationale se multiplient. Pour user d'une métaphore pâtissière, l'Union est à la fédération ce que le cake marbré est au mille-feuille : elle se caractérise par l'absence d'uniformité et de régularité dans la stratification du gouvernement. Les députés européens sont amenés de manière croissante à créer les conditions de cette gouvernance à niveaux multiples, faite de distorsions et d'échanges, en assurant le contact entre les différents niveaux de gouvernement.

Conclusion

Les députés européens, qu'ils soient « courtiers » ou « généralistes », se distinguent aujourd'hui par leur capacité à intervenir simultanément dans différentes institutions de la vie publique : Parlement européen bien sûr, mais aussi partis nationaux, parlements nationaux, institutions locales et régionales... Ce faisant, ils mettent en relation avec le système politique de l'Union des acteurs infra-étatiques qui n'y ont pas toujours accès, assurent l'interprétation de normes, de représentations et de connaissances entre les espaces infra-étatiques et européen, et participent à la définition d'un intérêt commun en arbitrant entre ceux, parfois contradictoires, des espaces locaux/régionaux et ceux de l'Union européenne. Les députés européens disposent de nombreux atouts pour mener à bien ces tâches. Ils jouissent, en premier lieu, d'une certaine capacité d'interprétation des règles régissant les situations auxquelles ils prennent part : les députés qui ont une expérience du local et de la délibération au Parlement européen connaissent à la fois les mœurs politiques des élus locaux et les règles formelles et informelles du processus décisionnel de l'Union. Leur familiarité avec les règles des différents institutions ou espaces dans lesquels ils interviennent, leur notion des rôles, du langage et des représentations appropriés, de ce qui est conçu comme légitime ou non dans ces différents groupes, leur permet, en variant les registres et les arguments, de ne pas être perçus comme étrangers à l'institution, au groupe ou au territoire concerné. En tant qu'élus au suffrage universel, les députés européens jouent aussi de manière subtile de la notion d'intérêt général et de ses ambiguïtés lorsqu'elle est portée à l'échelle de l'Union, et l'érigent en principe explicatif et unificateur de leurs différentes actions et positions. Il en va même des notions polysémiques de « citoyens » ou « Européens », qui reviennent sans cesse dans le discours qu'ils tiennent à l'égard de leur mandat. Ils font aussi un usage soutenu des concepts

fédérateurs de subsidiarité, de transparence et de démocratie, que chacun est libre d'interpréter à sa guise et qui sont appelés à justifier leurs interventions à divers niveaux. Enfin, les députés jouissent d'un dernier atout dans l'affirmation de leur position de médiateurs, en ce sens qu'ils peuvent s'affranchir aisément des dépendances que leur statut leur impose. A la différence des élus nationaux, qui sont soumis au contrôle étroit de leur parti, d'un gouvernement, de leurs électeurs, des médias, etc., le faible intérêt de ces acteurs pour les activités du Parlement européen autorise ses membres à agir avec une certaine liberté, sauf cas exceptionnel. La complexité et le caractère lointain de la délibération de l'assemblée européenne leur permettent en outre de tenir un discours double ou triple à destination des différents acteurs ou groupes susceptibles de leur réclamer des comptes, sans trop de risque d'être mis en face de leurs contradictions.

Les députés européens qui, il y a vingt ans encore, ne disposaient que de faibles pouvoirs formels⁴⁶ et, pour cette raison, persistent à agir dans une certaine indifférence des médias et des responsables politiques nationaux, disposent désormais d'une influence certaine dans le processus décisionnel de l'Union et la définition de ses priorités politiques. Ils la doivent certes à la révision répétée des traités, à leurs stratégies collectives en faveur d'un accroissement des pouvoirs de leur institution et à l'acquisition d'une expertise nécessaire à la lecture critique des propositions de la Commission. Toutefois, cette évolution est également en rapport avec leurs capacités à concilier leurs diverses allégeances, à intervenir simultanément dans plusieurs lieux et à assurer une médiation entre différents acteurs et destinataires des décisions. Le cas des députés européens montre que le suffrage universel direct ne suffit pas à assurer la représentativité et la légitimité d'un élu : celles-ci se nourrissent aussi de son inscription dans un territoire et de son aptitude à assurer une médiation entre ce territoire et le système politique auquel il appartient.

⁴⁶ Richard Corbett, « Des pouvoirs construits par voie coutumière », in Pascal Delwit, Jean-Michel De Waele & Paul Magnette (éd.), *A quoi sert le Parlement européen ? Stratégies et pouvoirs d'une assemblée transnationale*, Bruxelles, Complexe, 1999, p. 63-75.

This article was downloaded by: [Sciences Po Bordeaux]

On: 22 November 2012, At: 00:39

Publisher: Routledge

Informa Ltd Registered in England and Wales Registered Number: 1072954 Registered office: Mortimer House, 37-41 Mortimer Street, London W1T 3JH, UK



Journal of European Integration

Publication details, including instructions for authors and subscription information:

<http://www.tandfonline.com/loi/geui20>

Les Deputes Europeens Entre Allegiances Multiples Et Logique D'Institution

Olivier Costa ^a

^a CERVL Institut d'Etudes Politiques de Bordeaux

Version of record first published: 24 Sep 2010.

To cite this article: Olivier Costa (2002): Les Deputes Europeens Entre Allegiances Multiples Et Logique D'Institution, Journal of European Integration, 24:2, 91-112

To link to this article: <http://dx.doi.org/10.1080/07036330290024623>

PLEASE SCROLL DOWN FOR ARTICLE

Full terms and conditions of use: <http://www.tandfonline.com/page/terms-and-conditions>

This article may be used for research, teaching, and private study purposes. Any substantial or systematic reproduction, redistribution, reselling, loan, sub-licensing, systematic supply, or distribution in any form to anyone is expressly forbidden.

The publisher does not give any warranty express or implied or make any representation that the contents will be complete or accurate or up to date. The accuracy of any instructions, formulae, and drug doses should be independently verified with primary sources. The publisher shall not be liable for any loss, actions, claims, proceedings, demand, or costs or damages whatsoever or howsoever caused arising directly or indirectly in connection with or arising out of the use of this material.

LES DEPUTES EUROPEENS ENTRE ALLEGANCES MULTIPLES ET LOGIQUE D'INSTITUTION

OLIVIER COSTA*

CERVL Institut d'Etudes Politiques de Bordeaux

(Received 15 October 2001; In final form 1 March 2002)

La question de la légitimation dans l'Union européenne présente des aspects très différents selon que l'on envisage ses politiques, ses institutions ou le projet d'intégration lui-même, et se pose en des termes contrastés selon l'angle d'approche adopté. Le présent article a pour objet d'envisager la question du point de vue du Parlement européen et de ses membres. Il examine la manière dont les comportements et discours des parlementaires européens sont conditionnés par l'impératif de légitimation et, inversement, analyse comment cet impératif est redéfini en fonction de l'inclusion des députés dans un réseau d'allégeances complexe et contrasté. L'hypothèse centrale est que la légitimation de leurs positions et décisions est l'une des clés du fonctionnement de l'institution, tant dans ses aspects internes qu'externes.

The question of legitimisation in the European Union can be seen in very different lights depending on whether its politics, its institutions or the integration project itself is under scrutiny, and is posed in contrasting terms according to the angle of approach which is adopted. This article aims to envisage the question from the point of view of the European Parliament (EP) and of its members (MEPs). It examines the way in which the behaviour and speech of MEPs are conditioned by the imperative of legitimisation and, conversely, analyses how this imperative is redefined by the inclusion of the MEPs in a network of complex and contrasting allegiances. The central hypothesis is that the legitimisation of their positions and decisions is one of the keys to the functioning of the institution, as much in its internal as in its external aspects.

Keywords: Députés européens; Représentation; Parlement européen; Légitimation; Démocratie; Mandat représentatif

Plus de vingt ans après sa première élection au suffrage universel direct, le Parlement européen n'est toujours pas l'institution démocratique de premier plan qu'espéraient les partisans d'une Europe fédérale et un grand nombre de députés élus en 1979.¹ Les parlements nationaux continuent d'être les lieux privilégiés du débat démocratique en Europe, tandis qu'au niveau européen le Conseil et la Commission sont instinctivement perçus comme les véritables détenteurs du pouvoir, et que le Conseil européen jouit désormais d'une visibilité prépondérante. Même s'il est de notoriété publique que le Parlement européen n'est plus la chambre consultative des origines, ses membres restent mal connus de leurs concitoyens et ses activités sont boudées par les médias.

*Corresponding Author: CERVL, Institut d'Etudes Politiques de Bordeaux, 33607 Pessac, Cedex, France.
E-mail: o.costa@iep.u-bordeaux.fr

Le mandat européen est certes prisé, mais rares sont les hommes politiques qui, placés en situation de choix, ont renoncé à des responsabilités politiques nationales pour aller siéger à Strasbourg et à Bruxelles.

Même si les députés européens que l'on a pu interroger à ce sujet ont été nombreux à exprimer leur intérêt pour leur mandat, ils n'en sont pas moins convaincus que leur situation est inconfortable. Pour de multiples motifs, peu d'entre eux envisagent un séjour prolongé au Parlement européen; de fait, la durée moyenne du mandat reste de l'ordre d'une législature. La position particulière qu'occupent les députés dans l'espace européen – à la frontière entre les espaces publics nationaux et le microcosme bruxellois – et dans le dispositif institutionnel de l'Union suscite des tensions complexes qu'il convient d'examiner. Nombre de travaux ont été consacrés ces dernières années à l'étude des comportements parlementaires, de la cohésion des groupes politiques ou encore aux aspects les plus techniques de la représentativité au Parlement européen.² Ces travaux n'envisagent toutefois pas directement la question de la légitimité et de la légitimation telles qu'elles se posent au sein du Parlement européen.

L'ambition de cet article est d'étudier de quelle manière le comportement des députés est conditionné par les impératifs de la légitimation de leurs actions et décisions – à la fois en tant que représentants individuels et que membres d'une institution – et comment, en retour, la question de la légitimité au Parlement européen est étroitement liée à la situation spécifique de ses membres, qui sont pris dans un réseau complexe et contrasté d'allégeances. Il ressort des recherches que l'on a précédemment consacrées à l'organisation et à la délibération de l'institution³ que cette problématique est au centre de son fonctionnement, tant dans ses aspects internes (comportement des élus, constitution des coalitions...) qu'externes (rapports interinstitutionnels, modalités du contrôle sur la Commission, stratégie de communication à l'égard des citoyens...).

Avant d'envisager la question de la légitimité et de la légitimation au Parlement européen, il faut insister sur le piège que représente le recours au vocabulaire des acteurs. À cet égard, il importe de se défier de deux syntagmes. Le premier est 'légitimité démocratique'. C'est la légitimité spécifique que les députés estiment tenir de leurs électeurs et qui leur sert à justifier certaines exigences, notamment face à la Commission qui n'en bénéficie pas. Ce terme est en relation étroite avec la thématique du 'déficit démocratique' qui, pour de nombreux membres du Parlement européen, justifie un accroissement de ses pouvoirs. Il a également servi après 1979 au développement des activités de promotion et de défense de la démocratie et des droits de l'homme: selon les députés, le Parlement européen jouit d'une 'légitimité démocratique' qui lui permet, notamment, de porter un jugement sur l'action des responsables politiques de pays tiers, voire des Etats membres.⁴

Le second est 'légitimité formelle' mette une barre de séparation ou un tiret entre "formelle" et "politique" politique'. C'est une distinction que les députés opèrent pour expliquer qu'ils ne peuvent se prévaloir d'un soutien effectif de la part des citoyens. Ils estiment que pour l'instant – et cet instant dure plus qu'ils ne l'auraient souhaité – leur 'légitimité' repose sur des règles valablement reconnues par tous les Etats membres, un principe démocratique valide et une élection au suffrage universel direct. Toutefois, ils jugent que cette légitimité n'est pas 'politique', parce qu'il n'y a pas de manifestation de soutien évident dans la population: la croyance des citoyens en la représentativité du Parlement européen est en effet faible, la connaissance qu'ils ont de l'institution est très lacunaire et la participation moyenne aux élections européennes n'a cessé de décliner depuis 1979 et reste très inférieure à celle des élections législatives nationales.

Il est vrai que le Parlement européen se heurte aux apories de la théorie de la représentation et que, contrairement aux parlements nationaux dont la légitimité est peu affectée par ces incertitudes, celle de l'assemblée européenne l'est fortement. Il n'existe ni nation, ni peuple et ni république à l'échelle européenne, éléments qui ont permis de dépasser dans le cadre national les paradoxes et ambiguïtés propres aux théories de la représentation et de la volonté générale. En outre, le Parlement européen ne jouit pas d'un préjugé favorable quant à sa représentativité et ne peut s'appuyer sur aucune tradition ou 'fiction' démocratique.⁵ La distinction entre légitimité formelle et politique est également opérée par certains acteurs nationaux et par des membres du Conseil, avec l'idée suivante: tant que la légitimité du Parlement européen ne sera que formelle, il ne pourra pas prétendre à plus de pouvoirs que ne lui en donnent les traités et toutes ses revendications en ce sens seront déplacées. Comme on le verra, ce discours incite les députés à invoquer systématiquement leur représentativité et leurs contacts avec les citoyens et à développer d'autres modes de légitimation.

Ces précisions étant données, on se propose de procéder en trois temps. Il faut en premier lieu opérer un retour sur des distinctions conceptuelles fondamentales pour voir en quoi elles permettent de saisir le problème de la légitimité au Parlement européen. On présentera ensuite les différents aspects du problème au sein de l'assemblée. Ceci fait, il faudra changer de focale, pour examiner le problème à l'échelle des relations interinstitutionnelles. Il nous semble en effet que la question de la légitimité ne saurait être ramenée à des discours. Si elle découle à la base d'un processus de légitimation dû à des acteurs qui ont leurs stratégies propres et produisent pour l'essentiel du discours, elle aboutit à imposer l'idée de légitimité comme état, à créer une croyance sociale en la validité de règles, comportement, modes de fonctionnement, décisions, et à susciter l'appréciation de cette légitimité en fonction de l' 'efficacité' du système, c'est-à-dire de sa capacité à satisfaire les demandes des citoyens. Cet état est toutefois très instable et soumis à des tensions dont il faut ici rendre compte.

1. DISTINCTIONS CONCEPTUELLES PRÉALABLES

1.1. Légitimité et légitimation de l'Union et dans l'Union

L'interrogation sur la légitimité de l'Union, de ses politiques, de ses institutions, est étroitement liée à l'étude des processus de légitimation qui y sont à l'œuvre. L'importance de ces processus ne s'explique en effet que par les doutes qui entourent la question de la légitimité. On entend ici par 'processus de légitimation' les jeux de pouvoirs qui visent à l'élaboration d'une représentation de la légitimité et à son imposition. Il faut tout particulièrement se pencher sur la concurrence qui existe entre les groupes de gouvernants ou de prétendants au gouvernement pour faire primer des conceptions spécifiques de la légitimité.

Cette concurrence existe en premier lieu au sein des institutions, dont aucune n'est régie par une coalition stable ou soumise à une autorité incontestable. Au Parlement européen, les députés s'affrontent pour imposer une conception particulière du rôle de l'assemblée et des moyens de légitimer son action; ils doivent toutefois veiller à ne pas entamer la légitimité de l'institution vis-à-vis de l' 'extérieur', qu'il s'agisse des autres institutions ou des espaces publics nationaux. Les débats du Parlement laissent fréquemment apparaître des divergences sur la conduite à tenir, qui dépendent des

représentations, des intérêts et des responsabilités des différents élus. C'est le cas lors des révisions du règlement intérieur, des débats sur les conférences intergouvernementales, mais aussi lors de l'élaboration de l'ordre du jour de chaque session. Le rôle hiérarque/des hiérarques du Parlement est de favoriser l'obtention d'un compromis, afin de ne pas discréditer l'institution en laissant s'installer un chaos, ne fut-il qu'apparent. L'expérience montre en effet que l'influence de l'institution dans le processus décisionnel dépend étroitement de sa capacité à présenter un front uni aux autres institutions, et que les représentants de ces dernières savent exploiter les divisions des députés.

Des conflits pour l'imposition d'une conception de la légitimité ont également lieu à l'échelle interinstitutionnelle. C'est même un point fondamental du fonctionnement du système politique de l'Union qui repose sur une logique de confrontation: chaque institution défend des intérêts particuliers (pour le dire vite, ceux des Etats pour le Conseil, ceux de l'Union pour la Commission, ceux des citoyens pour le Parlement) et se réclame d'un type de légitimité particulier (en schématisant, celle qui s'attache aux relations internationales classiques pour le Conseil, celle qui découle de l'expertise et de l'application des traités pour la Commission, celle que confère une élection directe pour le Parlement européen), devant des auditoires composites et changeants (citoyens, responsables politiques nationaux, représentants d'intérêts, représentants de pays tiers...). Il importe de saisir l'équilibre subtil qui existe entre ces conflits d'intérêt et de légitimité internes aux institutions et l'intérêt global du système, qui ne doit pas être discrédité par ces oppositions. Les représentants des trois institutions doivent en effet œuvrer pour imposer leur conception de la légitimité – et donc contester celles des autres – sans que ces processus de légitimation ne nuisent à la légitimité d'ensemble du système. Ainsi, lors de l'investiture de Jacques Santer, plusieurs chefs de gouvernement (dont Helmut Kohl) étaient intervenus personnellement auprès des députés et des chefs de groupes pour les convaincre de voter l'investiture, et de préserver ainsi la légitimité du système politique de l'Union.

De tels phénomènes existent également à l'échelle nationale. Toutefois, la concurrence entre institutions y est bien moindre en raison du phénomène partisan, et leurs rapports sont beaucoup moins souples que dans l'Union; la palette de choix qui s'offre aux acteurs est plus restreinte, car limitée par la rigidité de la constitution et le poids des pratiques. Aussi, les membres des institutions ne peuvent-ils espérer, comme c'est le cas dans l'Union, accroître sensiblement leur influence dans le système politique en ayant recours à telle ou telle stratégie, pour imposer une conception spécifique de la légitimité.

1.2. Légitimité et légalité à l'échelle supranationale

Le système politique de l'Union se singularise par la grande distance qui y existe entre légalité et légitimité. Dans les Etats modernes, la constitution se charge de masquer cette disjonction, par l'invocation de l'Etat de droit et des règles du constitutionnalisme: une constitution moderne établit des institutions et des principes de gouvernement, mais elle énonce également des objectifs et des valeurs, qualifie la communauté politique, et a ce que Bernard Lacroix appelle des 'fonctions symboliques'.⁶ En principe, elle n'est donc pas un texte abstrait: elle permet d'affirmer la superposition de la légitimité rationnelle-légale, de la légitimité des valeurs et de celle des 'mythes fondateurs' (*demos/telos*).⁷

Dans l'Union, la configuration est différente: la construction légale y est très artificielle, en ce sens qu'elle n'est pas ancrée dans des traditions, ne repose pas sur une communauté politique et n'a plus d'objectifs clairs depuis la fin de la menace soviétique, la pacification de l'Europe et l'essoufflement de la croissance économique. La difficulté est relativement récente, dans la mesure où pendant longtemps il n'y a pas eu de débat public à ce sujet: le système politique était légitime par le simple fait de n'être pas publiquement contesté.⁸ Les spécialistes de droit communautaire et les fédéralistes estimaient, dans une optique très kelsénienne, que les traités constituaient un cadre constitutionnel permettant de garantir la légitimité des actions de l'Union. La Cour de Justice a permis cela en élaborant une jurisprudence qui affirme la nature fédérale de l'ordre juridique communautaire.⁹ Le droit est d'ailleurs la ressource principale dans les relations interinstitutionnelles et les conflits trouvent en dernier recours une issue juridique devant la Cour de justice. On se réfère donc à une légitimité qui se confond avec la légalité, mais qui est peu adaptée à une société pluraliste. *A posteriori*, on peut également estimer que la légitimité de la Communauté était 'substantielle', au sens où cette période correspondait aux 'trente glorieuses'; que cette prospérité ait eu ou non un rapport direct avec l'intégration européenne importe peu.

Au cours des années soixante-dix et quatre-vingt, la situation a évolué sous l'influence d'un certain désenchantement: on est passé à une autre définition de la légitimité, où la légalité était considérée comme une condition nécessaire, mais non suffisante. Pour pallier cette carence, les partisans les plus résolus de l'intégration européenne ont choisi de promouvoir la rédaction d'une véritable constitution.

Au plus fort des débats sur la ratification du traité de Maastricht – qui ont constitué dans de nombreux Etats membres le premier débat public de grande ampleur sur l'intégration européenne et ses conséquences – certains ont nié toute valeur à l'ordre juridique communautaire, en avançant l'absence de 'mythe' fondateur et de *demos*. Les eurosceptiques les plus radicaux ont contesté la légitimité du cadre constitutionnel formé par les traités et la jurisprudence de la Cour, au motif que l'Union ne reposait sur aucun peuple,¹⁰ violait par nature les principes démocratiques en vigueur à l'échelle nationale, ne servait aucun objectif commun et n'était qu'une construction artificielle produite par des élites. En changeant de cadre de référence (les ordres juridiques nationaux plutôt que l'ordre juridique communautaire) ils ont nié toute légitimité rationnelle-légale aux institutions de l'Union ou, du moins, refusé de poser le problème en ces termes.

Ce phénomène a lieu au sein même du Parlement, où les députés les plus eurosceptiques – par exemple certains 'anti-européens' danois – affirment œuvrer pour la disparition de l'institution, au motif qu'elle repose sur un fondement illégitime. Plus nombreux sont les élus qui critiquent la hiérarchie des normes imposée par la Cour de Justice et récusent les principes de primauté et d'effet direct, en arguant de la souveraineté des Etats et des peuples. Ces conflits pour l'imposition de l'ordre juridique légitime sont constants dans la délibération du Parlement, notamment depuis les élections de 1994, qui ont vu une montée en puissance des députés eurosceptiques. Les résultats de la dernière élection n'ont fait qu'amplifier ce phénomène, en suscitant notamment l'entrée dans le groupe PPE-DE de nombreux députés hostiles à la perspective d'une Europe fédérale.

On retrouve – à un degré moindre – un désaccord sur l'ordre juridique de référence dans l'opposition qui existe entre gauche et droite quant à l'opportunité d'intégrer des références aux droits de l'homme dans les débats relatifs aux relations extérieures de

l'Union. Tandis que les élus de droite souhaitent globalement que l'on s'en tienne aux textes, ceux de gauche exigent que les droits 'fondamentaux' soient systématiquement pris en compte. Là encore, il y a des divergences dans la détermination de l'ordre juridique qui doit servir de référent pour évaluer la légitimité du système politique de l'Union et de ses politiques et actions. Elles sont clairement apparues lors de l'élaboration de la Charte des droits fondamentaux au sujet des droits économiques et sociaux.

2. LA QUESTION DE LA LÉGITIMATION CHEZ LES DÉPUTÉS EUROPÉENS

Les problèmes du rapport entre légitimité et légitimation, d'une part, et légitimité et légalité, d'autre part, ne doivent pas seulement être pensés à l'échelle 'macro'. Il faut aussi les envisager du point de vue des institutions et des acteurs qui les composent. Si l'on examine le cas des députés européens, la question devient particulièrement épineuse.

2.1. Allégeances multiples et légitimité des députés

On peut appréhender les difficultés que rencontrent les députés dans la préservation ou la construction de leur légitimité en soulignant qu'ils sont membres d'une institution extérieure à leurs espaces politiques nationaux respectifs, et qu'il en découle des distorsions entre leurs intérêts respectifs au sein de l'institution et dans leur Etat ou leur fief. On n'entend pas affirmer que le système politique européen et les systèmes nationaux seraient radicalement distincts. Il est manifeste que les seconds sont directement affectés par la politique qui se fait à Bruxelles et Strasbourg et par les débats qui animent le premier. Inversement, le système politique européen dépend étroitement des évolutions des systèmes politiques nationaux qui déterminent la composition du Conseil, les positions de ses membres et la structure partisane du Parlement européen. En outre, les deux niveaux de gouvernement ont des acteurs en commun, qu'il s'agisse des ministres qui siègent au Conseil ou des nombreux députés européens qui exercent ou ont exercé des responsabilités politiques à l'échelle nationale ou locale.

Il ne s'agit pas non plus de se rallier aux hypothèses intergouvernementalistes et d'affirmer que le système politique de l'Union serait un *two level game*, où ne compteraient que les institutions européennes – jugées plus ou moins autonomes – et les Etats – considérés comme maîtres du jeu.¹¹ Pour aborder la question de la légitimité, il nous semble au contraire essentiel d'envisager l'Union européenne comme un système de *multi-level governance* et de souligner que le Parlement européen n'est ni une institution coupée du monde, ni une simple arène où s'affrontent des représentants d'intérêts nationaux.¹²

C'est précisément pour rendre compte du fait que les députés ne peuvent faire abstraction des espaces politiques nationaux et infra-nationaux dans la détermination de leurs positions et doivent prendre en considération les articulations entre les différents niveaux de représentation et de gouvernement que l'on entend insister sur leur situation ambiguë. On veut partant montrer que les députés sont conduits à prêter allégeance à leur institution – à des degrés divers et pour des motifs contrastés – et donc, pour partie, à décoder les informations qui leur parviennent de l'extérieur – des espaces politiques nationaux – en fonction des contraintes qui sont les leurs et de la vision du

monde qui s'attache à leur position. Le Parlement européen produit en effet sa propre construction du monde. Cette approche cognitive est particulièrement utile pour comprendre la manière dont les députés gouvernent leurs allégeances, élaborent leurs représentations des enjeux qui s'attachent à leurs compétences et déterminent leur ligne de conduite en fonction de cela. Certains parlementaires sont certes très peu intégrés à l'institution mais, sitôt qu'ils sont appelés à se prononcer dans le cadre de ses activités, leurs choix dépendent de la perception qu'ils ont – en tant qu'éléments du système – des enjeux et des stratégies de légitimation qu'ils en déduisent. A l'inverse, si d'autres députés ont choisi de se consacrer entièrement à leur mandat européen, sans chercher à obtenir une nouvelle investiture ou à conquérir un autre mandat, et sont donc très éloignés de l'espace politique national, ils ne peuvent faire abstraction des débats nationaux, ne serait-ce que parce que les intérêts des Etats structurent la délibération sur certains dossiers.

Il importe de préciser que la conciliation de ces différentes allégeances ne pose pas toujours problème. Certains députés s'en accommodent mieux que d'autres; c'est notamment le cas de ceux dont le nombre d'allégeances est restreint ou dont la position à l'égard de l'intégration européenne est très tranchée. Par ailleurs, des routines se mettent en place et permettent aux députés de donner une apparence de stabilité et de cohérence à leur attitude. Cette situation idéalisée, où les appartenances sont subsidiaires et ne connaissent pas d'interférence, est cependant loin de prédominer. L'observation de la délibération montre que, pour préserver les différents registres de leur légitimité, les députés sont amenés sans cesse à adopter des comportements et des discours différenciés selon leurs auditoires et leurs interlocuteurs, et selon les arènes dans lesquelles ils s'expriment.

Les enjeux de légitimation sont en effet considérables. Afin d'exercer pleinement son mandat, de servir ses convictions ou de préserver sa carrière politique, le député est tenu de rester légitime aux yeux des différents groupes auxquels il appartient ou prête allégeance. Il doit, en premier lieu, assurer sa légitimité auprès de l'ensemble de ses collègues, en s'accommodant de la logique d'une délibération supranationale (c'est-à-dire en ne défendant pas systématiquement des intérêts nationaux ou particuliers) et en préservant les intérêts de l'institution (c'est-à-dire en évitant de compromettre sa position dans le triangle institutionnel ou son image auprès de l'opinion publique). Un député qui dénoncerait l'inanité des débats au sein du Parlement européen ou prendrait ouvertement position contre ses collègues au cours d'une négociation interinstitutionnelle, aurait peu de chances d'exercer des responsabilités (mandat hiérarchique, rapport législatif, rôle dans les négociations informelles...). Le député doit également veiller à gagner la confiance des autres membres des commissions auxquelles il appartient, en favorisant leur bon fonctionnement et en adoptant une attitude propice à l'obtention de compromis en son sein. Celui qui entraverait le dialogue en défendant sans nuance des positions nationales, partisans ou simplement incompatibles avec les idées qui font consensus chez ses collègues, serait rapidement marginalisé. Précisons toutefois que les élus des partis anti-européens, qui ne reconnaissent pas le Parlement comme une institution légitime, se soucient peu de participer à ses travaux de manière constructive¹³ et cherchent avant tout à donner des gages à leurs électeurs et à leur formation politique.

Tout député doit en effet rester légitime aux yeux de son groupe politique, en ne sacrifiant pas ses intérêts à la défense d'intérêts nationaux ou à l'obtention de compromis avec les autres groupes au sein des commissions parlementaires, et en ne se

désolidarisant pas des positions arrêtées par ses collègues. De même, à moins qu'il ne considère son mandat européen comme une expérience politique sans lendemain, il doit préserver sa légitimité auprès de ses compatriotes ou de ses électeurs en défendant leurs intérêts spécifiques lorsqu'ils sont en jeu. Il importe également, pour le parlementaire qui entend poursuivre une carrière politique, de ne pas trop s'éloigner des positions de son parti et notamment, lorsque celui-ci a des tendances un tant soit peu eurosceptiques, de ne pas adopter un point de vue trop 'supranational'. D'autres allégeances plus spécifiques peuvent entrer en ligne de compte. Certains députés sont, par exemple, très liés à des collègues dans le cadre d'intergroupes thématiques, dont ils peuvent chercher à faire prévaloir les objectifs. D'autres peuvent être soucieux de complaire à des groupes d'intérêts maîtres de leur réélection ou de leur position dans l'espace politique ou médiatique national.

2.2. Quelle hiérarchie des allégeances?

On a délibérément forcé le trait pour montrer que chaque élu se trouve à l'intersection de multiples groupes – qui peuvent être eux-mêmes imbriqués – et doit gérer des allégeances plurielles, fréquemment contradictoires, qui commandent son comportement parlementaire. Pour dire les choses autrement, chaque député européen assume des identités multiples (nationale, régionale, partisane, politique, socioprofessionnelle, religieuse, de commission, de délégation interparlementaire...) qui le contraignent à opérer des arbitrages.

Bien entendu, cette situation n'est pas propre au système politique de l'Union. Tous les élus, que ce soit au niveau local, régional ou national, sont pris dans des réseaux d'allégeances plus ou moins complexes et stabilisés qui les contraignent à des choix permanents. Toutefois, au niveau national, de multiples éléments viennent aider les représentants dans cette tâche et encadrer leur comportement, qu'il s'agisse de règles juridiques et constitutionnelles, de la pression des médias et de l'opinion, de la contrainte qu'exercent les partis, ou de traditions et pratiques auxquelles nul ne peut déroger sans s'exposer à des critiques. Les élus nationaux peuvent, en outre, abriter leur comportement concret derrière les représentations collectives que les citoyens ont de leur rôle.

Le comportement des députés européens est par contraste beaucoup plus libre, en raison du caractère souple et évolutif du cadre institutionnel de l'Union, du désintérêt relatif des médias, des responsables politiques et des citoyens pour les activités du Parlement européen, de la confusion qu'entretient la coexistence de multiples traditions politiques à l'échelle européenne, ou encore de l'absence de logique partisane 'transversale' dans le système politique de l'Union. La liberté dont jouissent les députés se paie toutefois lorsqu'ils sont appelés à hiérarchiser leurs préférences et allégeances.

Il convient en effet de dépasser le tableau chaotique que l'on a dépeint et de souligner l'existence de telles hiérarchies. Globalement, la forte division du travail au sein du Parlement européen, le foisonnement de ses activités, l'importance du taux de renouvellement de ses effectifs, le caractère relatif de la discipline au sein des groupes et l'absence de suivi de ses activités par les partis nationaux, laissent les députés assez libres de leurs actions. Tel élu pourra choisir de s'investir totalement dans le travail d'une commission ou dans la promotion d'une cause, tel autre de défendre les positions et intérêts de son groupe politique, un troisième de veiller avant tout à sa réélection ou à la conquête d'un mandat national ou local en préservant ses liens avec les responsables de son parti.

Il est néanmoins possible de distinguer deux configurations dominantes. Compte tenu du grand nombre et de la complexité des dossiers dont traite le Parlement, de la division extrême du travail, les députés connaissent rarement plus de 10% des dossiers (ce qui représente tout de même cinq ou six textes par session) et se reposent pour le reste sur le travail accompli par leurs pairs. Le faible taux de présence lors des débats en séance plénière (qui sont découplés des votes) atteste de cette situation. Les députés s'en remettent donc le plus souvent aux consignes de vote définies par leur groupe, à l'issue de l'audition du rapporteur ou des 'coordinateurs' des commissions compétentes et d'éventuels compromis entre les délégations nationales. La discipline partisane est ainsi assurée 'par défaut'. Lorsque l'enjeu est particulièrement important ou que le résultat d'un vote est incertain, les groupes parviennent en outre à obtenir une bonne discipline de la part de leurs membres, qui sont priés de faire preuve de solidarité et encourent diverses sanctions formelles ou informelles.

La cohésion partisane n'est généralement troublée que par le facteur national. Il est fréquent qu'une délégation demande à s'abstraire des consignes de vote pour défendre un intérêt national et obtienne satisfaction. Lorsque des intérêts nationaux cruciaux ou symboliques sont en jeu (la Politique Agricole Commune – PAC, fonds structurels, question du siège, budget...), les chancelleries et les partis nationaux peuvent intervenir auprès des députés européens pour obtenir leur soutien, de gré ou en usant de menaces. Dans cette configuration, la cohésion des groupes peut être sérieusement entamée et faire apparaître des clivages nationaux, spécifiques à un dossier ou récurrents (Etats méridionaux/septentrionaux, contributeurs nets/bénéficiaires nets, agricoles/non-agricoles, petits/grands...).

Ce n'est qu'à titre exceptionnel ou sur des dossiers dont l'issue est acquise en raison de l'existence d'un large consensus au sein du Parlement que d'autres 'groupes' de députés (membres d'une commission ou d'un intergroupe, représentants d'une sensibilité politique minoritaire...) peuvent invoquer la clause de conscience pour se démarquer des positions de leur formation.

Ces configurations dominantes ne sont que des tendances. Compte tenu de la logique institutionnelle de l'Union (qui exclut tout soutien ou opposition de principe du Parlement à l'action de la Commission et du Conseil) et de l'absence de conjonction entre groupes politiques et partis politiques nationaux (qui opère un net découplage entre le comportement des élus au Parlement européen et leurs chances d'être réinvestis au niveau national), la délibération est particulièrement libre. Les groupes encadrent certes le travail parlementaire, mais ils ont des moyens de pression limités sur les députés. Quant aux partis, ils décident des investitures mais sont peu au fait des activités du Parlement européen et ont d'autres critères de sélection des candidats. Les députés jouissent ainsi d'une certaine liberté pour établir un ordre de priorité entre leurs allégeances et, partant, asseoir ce qu'ils estiment être leur légitimité.

2.3. Les difficultés propres aux appartenances plurielles

Précisons davantage les contraintes auxquelles les députés sont soumis dans la détermination de leur conduite. Leur position à l'intersection de plusieurs groupes est par définition problématique. Comme l'a montré Roberto Michels dans son étude sur les partis,¹⁴ certains acteurs peuvent être perçus par leur groupe d'origine comme des traîtres en raison du rôle de 'relais' qu'ils sont amenés à jouer. Leur position médiane entame leur légitimité au sein de leur groupe d'extraction à mesure qu'elle s'accroît

(ou est supposée le faire) auprès de leurs interlocuteurs. Ce phénomène est particulièrement prononcé lorsque les activités de ces acteurs jouissent d'une large publicité, ce qui est censé être le cas pour les députés.¹⁵ Ceci explique que la plupart des compromis délicats sont obtenus en marge des organes dont les travaux sont publics, dans le cadre de réunions informelles entre les représentants des différentes parties à la négociation: plus les tensions sont vives et les enjeux importants, plus les rouages du Parlement requièrent ce 'lubrifiant' qu'est le huis clos, dont l'emploi est démocratiquement contestable.

C'est le problème de la représentation qui est ici en jeu: celui de la capacité de l'élu à traduire les intérêts qu'il représente sans les trahir. Cette tâche est délicate puisqu'il est appelé à prendre en compte les références de ses interlocuteurs pour pouvoir participer à la délibération et peut se laisser convaincre par leurs arguments ou, du moins, prendre en compte les contraintes spécifiques et les jeux d'intérêts dans lesquels elle prend place. En participant à la vie de l'institution, il est susceptible d'accroître son autonomie par rapport aux conceptions de ses électeurs, jusqu'à entrer en contradiction avec elles. Les exemples de 'convertis' ne manquent pas au Parlement européen. On pense à la façon dont les élus socialistes français et britanniques, les Verts allemands ou encore certains députés gaullistes modifièrent leur position à l'égard de la construction européenne consécutivement à leur élection au Parlement européen en 1979, et contribuèrent à l'évolution de leur parti à cet égard. Certaines formations politiques essayèrent d'ailleurs de se prémunir contre ce phénomène de 'contagion'; ce fut le cas du Rassemblement pour la République (RPR) français qui, lors des premières élections européennes, imposa à ses candidats de ne siéger qu'un an à Strasbourg pour éviter qu'ils ne se rallient à l'objectif d'une intégration européenne supranationale.

L'obtention d'un équilibre entre les divers engagements moraux, politiques et intellectuels des députés est donc problématique. On l'a vu, un parlementaire qui adopterait une attitude excessivement 'intégrationniste' au regard des positions prônées par son parti et ses électeurs verrait sa légitimité s'émousser auprès de ceux-ci et serait soupçonné de prêter allégeance au 'système bruxellois' au détriment des intérêts nationaux. À l'inverse, s'il défendait trop systématiquement les intérêts de ses compatriotes ou de ses électeurs, il s'exposerait aux reproches des membres de son groupe. La délibération au sein des groupes politiques contribue toutefois à atténuer ces tensions, en permettant aux députés de défendre des intérêts nationaux ou particuliers qui, une fois intégrés à la position du groupe, ne sont plus évoqués en séance plénière.

La détermination par les élus de leur comportement parlementaire s'articule ainsi autour de la question de leur légitimité et des obligations qui découlent de leur mandat représentatif. Ils doivent redéfinir en permanence les intérêts qu'ils entendent défendre en fonction du contexte, de façon à préserver leur crédit auprès de leurs électeurs, de leur parti et des divers groupes d'intérêt auxquels ils sont liés, tout en adoptant un comportement politique qui soit compatible avec les contraintes de la délibération au Parlement européen.

Le problème est particulièrement aigu pour les députés qui exercent des responsabilités hiérarchiques et, plus encore, pour ceux qui sont amenés à traiter avec l'extérieur du 'système'. C'est le cas des membres permanents de la délégation du Parlement au Comité de conciliation prévu par l'article 251 CE qui négocient continuellement avec le Conseil et la Commission. Cela provoque des tensions: les autres députés, notamment les *backbenchers*, leur reprochent fréquemment de trahir les intérêts du Parlement en étant trop réceptifs aux arguments des représentants des autres institutions. Il est vrai

que des phénomènes d'empathie se développent et conduisent les représentants du Parlement à mieux comprendre les motivations et les contraintes qui s'imposent à leurs interlocuteurs, et à identifier immédiatement les points qui, de ce fait, ne sont pas négociables et doivent être concédés si le compromis est indispensable. Les membres de la délégation du Parlement au Comité de conciliation ont ainsi été conduits à faire des concessions aux représentants du Conseil que les députés ont jugées excessives, et à négocier sans réel mandat sur des points extérieurs aux amendements du Parlement. Dans un cas, cette situation a conduit au rejet en séance plénière d'un texte qui avait fait l'objet d'un accord au sein du Comité. Ce désaveu conduisit les membres de la délégation à améliorer l'information de leurs pairs sur leurs activités et à leur donner des garanties de représentativité.¹⁶

2.4. Processus de légitimation et principe représentatif

La question de la légitimité/légitimation est particulièrement complexe au Parlement dans la mesure où l'institution est ouverte à la fois sur les espaces politiques nationaux et sur les autres institutions européennes. On peut aisément faire une lecture de tous les discours et actions des députés comme étant des tentatives de se légitimer auprès d'un groupe ou l'autre. Une telle démarche est, nous semble-t-il, plus stimulante que les analyses en termes de 'carrière' ou de défense des intérêts nationaux, qui tendent à donner une vision caricaturale des motivations des élus. Encore une fois, précisons que cette situation n'est pas propre au Parlement européen, mais qu'elle y est particulièrement aiguë en raison de l'absence d'abstraction. Dans les Etats unitaires, la référence à la 'nation' ou au 'peuple' permet de gommer ces difficultés, en supposant une superposition parfaite des intérêts de chacun avec ceux de tous, en confondant citoyens, électeurs, habitants et peuple. Les choses sont plus faciles encore lorsque les corps intermédiaires n'ont pas le droit de cité, comme c'est le cas en France: même si un député français doit prendre en compte son appartenance à plusieurs groupes, ses allégeances multiples et les intérêts des différents acteurs qu'il est supposé représenter, la rhétorique de la 'souveraineté nationale' lui permet de n'agir en apparence que pour le bien de la nation.

Au Parlement européen, bien que ces fictions n'existent pas, les députés ont opté pour la proscription du mandat impératif et pour l'affirmation de son caractère général. Aussi sont-ils censés représenter, non pas leurs électeurs ou leurs compatriotes, mais l'ensemble des citoyens européens, le 'peuple' européen au sens constitutionnel du terme.¹⁷ En affirmant l'interdiction du mandat impératif et la 'généralité' du mandat, les députés ont récusé le modèle consociatif¹⁸ – où chaque député aurait été tenu de veiller aux intérêts de son 'pilier', en ce cas de ses compatriotes – qui aurait pu apporter une solution simple au problème de la représentation. En théorie, les députés sont donc censés servir un 'intérêt général' dont personne ne sait réellement comment il faut le concevoir¹⁹ et comment il peut garantir le respect des minorités. On ajoutera que cette position est difficilement compatible avec les intérêts électoraux des députés, qui sont désignés dans un cadre national ou infra-national.

Plus largement, l'absence des fictions qui sous-tendent la théorie nationale de la représentation rend les apories et paradoxes de la représentation beaucoup plus manifestes au Parlement européen que dans les parlements nationaux.²⁰ Dans la mesure où ils ne sont surmontables qu'en raison de l'existence d'une communauté politique ou d'une république, ou du choix délibéré d'une représentation segmentée qui valide l'existence de communautés (pluralisme) ou de 'segments' (consociation), il faut s'interroger sur

la viabilité de la représentation à l'échelle de l'Union, du moins sur sa capacité à susciter chez les citoyens le sentiment que les parlementaires européens sont leurs représentants légitimes.

Les députés européens se heurtent à une autre difficulté de la représentation, mise en lumière par Max Weber.²¹ Dans *Economie et société*, il montrait que plus un représentant a de 'signification' (*stand for*), c'est-à-dire de capacité à faire admettre par les représentés qu'il est là à leur place, plus il accroît sa capacité à agir pour eux (*act for*) avec une certaine autonomie, tout en échappant aux conséquences de ses actes. La représentation '*act for*' n'est donc accessible qu'aux élus qui remplissent les conditions de la représentation '*stand for*'. Dans le cas du Parlement européen, la forte abstention aux élections, la faible notoriété des députés et le sentiment des citoyens d'être davantage représentés par leurs ministres au sein du Conseil²² limitent donc fortement la capacité des élus à 'signifier' leurs électeurs et, partant, à agir en leur nom. On est ici au cœur du problème de la légitimité, que Weber définissait comme le chaînon manquant entre les deux types de représentation.

Les dilemmes et apories de la représentation, qui sont occultés par la force des fictions et des traditions et par l'existence d'une communauté politique au niveau national, sont donc particulièrement visibles au Parlement européen, où les députés sont sans cesse amenés à faire varier leur conception de leur mandat en fonction des situations, de leurs besoins de légitimation, des contraintes qu'ils subissent et de l'identité de leurs interlocuteurs.

2.5. Le problème de la contestation 'interne' de la légitimité du Parlement européen

Un dernier problème relatif à la légitimité est particulièrement saillant au Parlement européen: celui de la contestation 'interne', par des députés européens, de la légitimité du système politique de l'Union et, par conséquent, de son assemblée représentative. Cette difficulté n'est pas négligeable, compte tenu de la présence massive et croissante de députés eurosceptiques à Strasbourg et Bruxelles. Elle trouve une solution partielle dans les conditions de la délibération du Parlement qui répond, bien mieux que celle des chambres des régimes parlementaires, à l'impératif aristotélicien de 'réflexivité'.²³ La délibération porte non seulement sur les dossiers qui sont soumis aux parlementaires ou dont ils se saisissent, mais aussi sur les modalités de son opération. Dans la mesure où les procédures de délibération ne sont pas imposées de l'extérieur mais librement définies par les députés, ils ne peuvent valablement s'opposer à son principe dès lors qu'ils acceptent d'y participer. En outre, il faut noter que les députés évoquent fréquemment l'avenir de l'Union et les modalités de l'intégration européenne sur la base de leur 'pouvoir de délibération'. Les positions 'anti-européennes' trouvent ainsi à s'exprimer dans le cadre même du système, et deviennent de ce fait des positions réformatrices et non plus révolutionnaires.

La délibération est donc possible même si certains de ses acteurs aspirent à la suppression de l'institution qui en est le lieu. Cela reste vrai pour autant que leur discours demeure pacifique et qu'ils acceptent comme préalable à leur participation aux échanges d'en assumer les risques, c'est-à-dire de voir s'affirmer une position opposée à la leur. Cette situation n'est pas spécifique à la délibération supranationale et touche aussi certains États membres; on pense par exemple à l'attitude très hostile au régime que manifestèrent les députés gaullistes et communistes sous la quatrième

République française, où aux aspirations indépendantistes qui trouvent à s'exprimer dans les parlements de plusieurs Etats européens.

Malgré l'absence d'un sentiment communautaire fort, d'une véritable constitution ou d'un équivalent de la théorie de la volonté générale de Siéyès, la délibération permet donc aux décisions majoritaires d'être considérées comme celles de la représentation européenne tout entière. En effet, elle ne consiste pas en l'énonciation d'une position par une majorité d'élus, mais à sa construction par un processus d'argumentations croisées auquel participent tous les membres de l'assemblée, voire des représentants de la société civile.²⁴

En l'état actuel des choses, l'existence d'une opposition au système politique de l'Union n'est donc pas de nature à porter radicalement atteinte à la légitimité du Parlement européen, précisément parce qu'elle emprunte les dispositifs institutionnels existants en s'exprimant en son sein. Si les anti-européens de gauche comme de droite venaient à refuser de prendre part à la délibération ou, plus encore, de participer aux élections européennes, la légitimité de l'action de l'assemblée et du projet qui la sous-tend s'en trouverait autrement affaiblie. Si un ou plusieurs partis parvenaient à susciter dans un Etat membre le boycott à grande échelle des élections européennes, cela pourrait se traduire à terme par un désengagement des autorités nationales de la construction européenne. Les opposants à l'intégration européenne pourraient refuser de se plier à des décisions prises à la majorité au sein d'un groupe dont ils ne se sentent pas solidaires. Dans le cadre démocratique tel qu'il existe, de multiples facteurs appellent toutefois les partis à participer à la compétition politique, et donc aux élections européennes, et rendent prohibitif le coût d'un appel au boycott.

2.6. Les stratégies de 'séduction' des citoyens

Il faut enfin rappeler que les députés cherchent constamment à accroître leur légitimité 'sociale' en affirmant leur proximité avec les citoyens. Il existe de multiples illustrations de cette stratégie de 'séduction'. En premier lieu, on remarque que les discours des députés en séance plénière et leurs déclarations officielles fourmillent de références aux préoccupations, désirs et opinions des citoyens, dont ils estiment pouvoir se faire l'écho grâce à leur représentativité et à leur présence sur le terrain. Plus largement, le Parlement a toujours appelé au développement de politiques plus proches des citoyens (environnement, droits de l'homme, enseignement, lutte contre le chômage, protection des consommateurs...) et critiqué la tendance du Conseil et de la Commission à ne se préoccuper que des acteurs économiques et des agriculteurs. Ce souci de proximité a également été au principe des multiples initiatives parlementaires en faveur de l'élaboration d'une constitution européenne qui, depuis la difficile ratification du traité de Maastricht, n'est plus présentée comme l'instrument d'un saut qualitatif de l'intégration, mais avant tout comme celui d'une présentation claire des buts et modalités de l'Union aux citoyens européens. Le concept de proximité est également au cœur du dernier projet élaboré par le Parlement en vue de la mise en place d'une procédure électorale uniforme pour les élections européennes.²⁵

Le souci de rapprocher l'institution des citoyens constitue aussi le pivot de la stratégie de communication du Parlement européen. Cela ressort clairement des moyens importants qui sont consacrés aux visites publiques des locaux de l'assemblée, à la diffusion de brochures d'information sur les activités et les pouvoirs de l'institution, à la mobilisation des citoyens à l'occasion des élections européennes, à la réunion de commissions

parlementaires dans les Etats membres ou encore à l'accueil des journalistes à Strasbourg et Bruxelles. De même, les députés ont à cœur d'ouvrir leurs travaux sur la société européenne, en assurant la publicité des délibérations de l'assemblée plénière, de la plupart des commissions parlementaires et de certains groupes politiques, en organisant des auditions publiques, des conférences et des colloques largement accessibles aux représentants de la société civile, en examinant les pétitions déposées par les citoyens, et ainsi de suite.

Toutes ces démarches menées en direction des citoyens semblent aller de soi s'agissant d'une assemblée représentative. Elles réclament toutefois une attention particulière dans la mesure où le Parlement européen souffre d'une mauvaise image ou d'une absence d'image dans les opinions publiques²⁶ et où ses efforts ne sont pas nécessairement compatibles avec les exigences du fonctionnement de l'Union. Il faut en particulier que les députés soient capables de concrétiser leurs discours relatifs aux intérêts des citoyens, c'est-à-dire d'assurer leur compatibilité avec les contraintes propres au processus décisionnel de l'Union. Ils doivent veiller à préserver leur légitimité dans le système politique de l'Union – c'est-à-dire à modérer leurs positions de façon à permettre les compromis et à ne pas être accusés de démagogie – sans pour autant compromettre leur stratégie de légitimation auprès des citoyens – c'est-à-dire être perçus comme des rouages d'un système technocratique au service des seuls 'puissants'.

3. LA QUESTION DE LA LÉGITIMATION DANS LES RELATIONS INTERINSTITUTIONNELLES

Il faut à présent envisager un autre aspect de la question de la légitimité au Parlement européen en adoptant un degré d'abstraction plus grand, c'est-à-dire en considérant le problème à l'échelle des relations interinstitutionnelles.

3.1. Le problème de la réification des institutions

On s'expose ce faisant au reproche de réifier l'institution, de tomber dans le travers de certains juristes et institutionnalistes qui parlent des institutions comme étant des êtres pensants, leur prêtent des sentiments, des stratégies ou des intentions, et présupposent une homogénéité qui n'a parfois aucune manifestation concrète. Le risque est alors d'étudier des acteurs sociaux qui n'existent pas. On pense notamment au Parlement européen d'avant 1979, qui était à certains égards une abstraction juridique, puisqu'il n'avait pas de siège, se réunissait rarement et n'était constitué que de délégués des parlements nationaux, dont bon nombre se souciaient peu de cet aspect de leur mandat.

Il est toutefois possible d'évoquer, dans le cadre restreint du dialogue interinstitutionnel, les positions respectives du Parlement européen, de la Commission et du Conseil, dans la mesure où leurs représentants les défendent comme étant celles de l'institution tout entière. Le mode de délibération des trois institutions laisse d'ailleurs peu de place aux décisions purement majoritaires et contribue à garantir l'adhésion de tous aux positions ainsi arrêtées. Du reste, le biais n'est pas excessif, étant donné que l'Union repose sur une logique de concurrence interinstitutionnelle et que le pouvoir des institutions (et en particulier du Parlement européen) dépend de leur capacité à afficher un front uni dans le processus décisionnel. On a pu constater – notamment dans le cadre du comité de conciliation ou des conférences interinstitutionnelles – que les positions des

représentants respectifs des trois institutions étaient particulièrement homogènes, la décision valant dans chacune d'elle mandat de négociation. Même si chaque négociateur essaye de susciter des divisions dans le camp de ses interlocuteurs, il ne semble pas exagéré de parler de 'la' position du Conseil, du Parlement ou de la Commission à ce stade des procédures. Les règles de fonctionnement internes de ces institutions, les routines et les contraintes stratégiques de leurs acteurs font qu'il est rare qu'une décision soit remise en cause par la 'minorité' de circonstance, qui n'a souvent d'autre choix – dans une logique très rousseauiste – que de se rallier à la décision majoritaire pour préserver les intérêts de l'institution.

Ainsi, au Conseil, dès lors qu'un texte recueille la majorité requise, la Présidence est appelée à le défendre comme étant la position de l'institution. Elle n'est plus sensée tenir compte des vues de la minorité, dans la mesure où celles-ci ont fait l'objet d'aménagements dans le texte ou ont été jugées négligeables. Le mode de décision de la Commission – majoritaire en principe, souvent 'consensuel' dans les faits – permet à ses représentants de parler eux aussi au nom de l'institution. Cette logique de production intellectuelle, qui procède d'une réduction progressive des antagonismes jusqu'à l'obtention d'une position unique, permet à des documents tels que les *Livres verts* et les *Livres blancs* de bénéficier d'une sorte d'unanimité au sein de l'institution. Au Parlement européen enfin, les règles de la délibération empêchent – de manière de plus en plus radicale – un député ou un groupe politique insatisfait par une décision de rouvrir le débat une fois le vote acquis. Les élus mécontents n'ont d'autre solution que de faire entendre leur différence dans les médias ou de se concentrer sur les autres dossiers inscrits à l'ordre du jour.

3.2. Les tensions entre les dimensions interne et externe de la légitimation

Appréhendée à cette échelle macroscopique, la question de la légitimation au Parlement européen recèle deux aspects. Le premier est celui de la légitimation de ses positions par rapport à l' 'extérieur' du système politique de l'Union, que composent les médias, citoyens, partis systèmes politiques et autres groupes d'intérêt nationaux. Le second est celui de la légitimation de ses positions par rapport à l' 'intérieur' du système, c'est-à-dire aux autres institutions communautaires. Cette distinction entre intérieur et extérieur est quelque peu arbitraire et pose le problème de la nature du Conseil et de la détermination de la place des groupes d'intérêts 'européens' et des fédérations européennes de partis et des partis européens. Ces organes participent en effet dans une certaine mesure à la 'gouvernance européenne' et constituent des interfaces entre les systèmes politiques nationaux et le système politique européen.

La difficulté provient des différences qui existent entre les critères de la légitimation tels qu'ils sont conçus par les députés à l'égard des citoyens, d'une part, et des autres institutions, d'autre part. Ce double langage pose le problème de la cohérence des délibérations du Parlement européen, de la compatibilité des résolutions qu'il adopte à destination des citoyens avec celles qu'il adopte, sur un mode beaucoup plus pragmatique, voire technocratique, dans le cadre des processus décisionnels les moins médiatisés.

Pour schématiser, on peut distinguer deux discours. Au sein du système politique de l'Union, le Parlement fait valoir sa légitimité 'rationnelle-légale' et tire l'essentiel de son pouvoir de la lettre des traités, de la jurisprudence de la Cour et des accords interinstitutionnels. Les députés invoquent également une légitimité 'fonctionnelle', qui proviendrait de la capacité du Parlement européen à légitimer l'Union et ses

politiques et à contribuer à l'amélioration des textes par la vertu de leurs propositions, fondées en raison. Enfin, ils tirent argument de leur mandat représentatif pour se prévaloir d'une légitimité 'démocratique', même si cet argument opère surtout pour les dossiers largement médiatisés et auxquels l'opinion est très sensible.

Vis-à-vis de l'extérieur du système, les députés invoquent en premier lieu une légitimité 'idéale', en ce sens qu'ils font référence aux 'valeurs' et idéaux de l'intégration européenne et de la démocratie pour accroître le soutien qu'ils peuvent escompter des citoyens, et amplifier ainsi les pouvoirs formels de l'assemblée. D'une manière croissante, ils cherchent également à s'appuyer sur une légitimité 'substantielle', en faisant référence à leur bilan, notamment législatif,²⁷ et à leur capacité à défendre concrètement les intérêts des peuples européens. On retrouve ici l'idée de David Easton, qui distingue le soutien diffus que les citoyens apportent à un gouvernement (qui relève de leur adhésion au système politique), de leur soutien spécifique (qui répond à une politique ou un avantage).²⁸

Les députés cherchent à enclencher un cercle vertueux: la satisfaction des désirs des citoyens est conçue comme devant générer un soutien spécifique propre à améliorer la position du Parlement dans le système politique de l'Union, et ainsi à lui permettre de répondre mieux encore à leurs désirs. Cette stratégie s'est clairement exprimée dans la politique de communication du Parlement européen autour des dernières élections européennes, qui tirait argument du bilan législatif de l'assemblée sortante pour appeler les électeurs à se mobiliser, et avançait par ailleurs que cette mobilisation était la condition de la poursuite du travail entrepris. Cette stratégie est parfaitement résumée par le slogan qui avait été choisi pour cette campagne: *'Quand on écoute le Parlement, c'est votre voix qu'on entend'*.

Cette situation est problématique dans la mesure où ces deux discours interfèrent. La délibération du Parlement européen étant publique, les arguments de légitimation qu'il adresse aux autres institutions sont également perçus par les médias, et à travers eux par les citoyens, ce qui tend à brouiller l'image de l'assemblée. La réception des discours et actions de légitimation du Parlement est particulièrement entravée par deux phénomènes.

Elle l'est en premier lieu parce que les espaces politiques, publiques et médiatiques restent essentiellement nationaux. Les députés européens ont beaucoup de mal à se faire entendre: aussi, ont-ils tendance à dramatiser leur discours, ce qui a pour effet pervers de diminuer sa crédibilité. C'est là le point faible de la stratégie du *'retenez-moi ou je fais un malheur'*.²⁹ Afin de se légitimer auprès des médias et des citoyens, le Parlement européen menace sans cesse de prendre des mesures radicales (censure de la Commission au nom des intérêts des contribuables; rejet de proposition de norme au nom des consommateurs; refus de ratifier un accord international au nom de la promotion des valeurs de l'Union...) mais ne le fait que très rarement, pour ne pas perdre sa crédibilité-légitimité dans le dialogue institutionnel.

Les députés se heurtent à un second problème, qui provient de ce qu'ils s'adressent à des publics variés, qui ont des critères de légitimité contrastés. Il existe notamment des tensions très fortes entre ceux du Conseil et de la Commission d'une part (caractère 'raisonnable' des propositions du Parlement, qualité juridique et technique de ses amendements, cohérence de ses positions, plus rarement capacité à exprimer les attentes des citoyens...) et ceux des citoyens d'autre part (indépendance par rapport à la Commission, cohérence entre discours et actes, promotion des intérêts des citoyens...).³⁰ A l'exception de la promotion directe des intérêts des consommateurs,

il s'agit en fait moins des critères de légitimité des citoyens, que des critères que leur prêtent les membres des institutions.

Le dialogue interinstitutionnel est en effet un dialogue de réalistes: le Conseil accepte de céder devant le Parlement européen non pas tant parce qu'il reconnaît sa légitimité démocratique ou sa capacité à exprimer la voix des peuples européens, mais surtout parce qu'il juge devoir le faire pour légitimer le système politique de l'Union. Aussi, l'impact des discours de légitimation des députés varie-t-il en fonction de la nature des dossiers et des rapports de force. La Commission et le Conseil seront sensibles à l'invocation par les députés de leur 'légitimité démocratique' s'agissant de politique culturelle ou de la réforme des institutions, de leurs contacts avec des associations de consommateurs pour ce qui concerne le marché intérieur, et de la compétence des rapporteurs ou de la consultation d'experts indépendants dans le cas de dossiers techniques. Inversement, les références des députés à leur légitimité démocratique seront inopérantes au sujet de la PAC ou de la Politique Etrangère et de Sécurité Commune (PESC), ou de tout dossier suscitant la division du Conseil.

Les tensions entre ces différents modes de légitimation ont été particulièrement nettes en 1998 et 1999 au sujet de l'éventuelle censure de la Commission Santer. Les députés ont cherché à se légitimer auprès des citoyens au détriment de la Commission, en s'affichant comme les garants de l'utilisation rationnelle des deniers communautaires et, pour certains, comme les pourfendeurs de la 'cleptocratie' bruxelloise. Jacques Santer n'a toutefois pas été dupe de cette stratégie. Lorsque les députés refusèrent de voter la décharge pour le budget 1996, il exigea qu'ils aillent jusqu'au bout de leur démarche en censurant la Commission, ou cessent de la harceler. Pour finir, en démissionnant spontanément, la Commission n'a pas laissé au Parlement européen la possibilité de faire montre de sa puissance.

3.3. Les ressources de la négociation interinstitutionnelle

Pour saisir la question de la légitimité dans l'Union et les stratégies des députés à cet égard, il faut donc faire une lecture des relations interinstitutionnelles sous l'angle du rapport de forces. Elles reposent sur des procédures 'constitutionnelles', dont chaque institution essaie de faire prévaloir une interprétation qui lui soit favorable. Pour cela, elles disposent de deux ressources principales: des moyens de chantage et de *bluff* qui s'attachent aux possibilités de veto ou de nuisance dont elles disposent; de l'invocation – devant les citoyens pris à témoins – de leurs légitimités respectives, comme critère spécifique d'interprétation des traités et d'évaluation de la validité de leurs positions. Le souci de préserver la légitimité globale du système vient tempérer ces affrontements.

Cette revendication conflictuelle de la légitimité n'est pas propre au système politique de l'Union. Toutefois, elle y prend une dimension particulière en raison de son architecture, qui repose largement sur une logique de concurrence interinstitutionnelle. En outre, cette revendication est d'autant plus visible que le paradigme démocratique ne régit pas l'attribution et l'exercice des pouvoirs de manière prioritaire. Il en découle un jeu complexe autour de la notion d'opinion publique, et un primat donné à l'expertise et à la raison.

Tandis que dans un système national les députés peuvent invoquer leur 'légitimité démocratique' pour justifier leurs décisions ou positions (ce qui n'augure pas de la portée de cette invocation), les députés européens ne peuvent le faire que dans certaines

limites, sur des questions sensibles. En effet, d'autres formes de légitimation sont à l'œuvre dans l'Union.³¹ Elles expliquent que la Commission dispose du monopole de l'initiative (légitimation par l'expertise juridique et technique, par la consultation des acteurs économiques et sociaux) et que le Conseil conserve, dans certains cas, le droit de dernier mot (légitimation par les mécanismes classiques du droit international). La Commission et le Conseil n'ont pas de mandat électoral spécifique, mais ils ne sont pas, pour autant, soumis en tout au Parlement. Les traités avaient clairement établi ce fait et cherché à limiter les conflits de légitimité. Ils avaient chargé l'Assemblée d'une mission de contrôle sur la Haute Autorité/Commission afin de corriger d'éventuelles dérives technocratiques et de la contraindre à prendre en compte les intérêts des peuples européens. Il était toutefois exclu qu'il en soit de même pour le Conseil, qui réunissait les représentants d'États souverains, soumis individuellement au contrôle de leur parlement national. Aujourd'hui encore, pour prévenir toute remise en cause de la souveraineté des États membres, le Parlement européen ne dispose d'aucun pouvoir de sanction à l'égard du Conseil.

La capacité des députés à faire valoir leur 'légitimité démocratique' souffre aussi de ce que leurs liens avec les citoyens sont particulièrement distendus. Cela découle pêle-mêle de l'absence de 'souveraineté' du Parlement européen, de la prédominance des espaces politiques nationaux, de l'absence d'enjeu attaché aux élections européennes, du mode de scrutin utilisé, de la faible lisibilité du système politique européen. . . Les députés ne peuvent donc revendiquer ces liens que dans certaines limites, et doivent faire un important travail de légitimation de leur action, voire de promotion de leur institution, auprès des citoyens européens.

Pour faire face à ces difficultés et répondre aux exigences spécifiques du système institutionnel de l'Union, les députés ont recours à des palliatifs que sont l'invocation de l'opinion publique et des citoyens en tant qu'acteurs abstraits du système politique, la 'puissance tribunitienne' du Parlement européen et l'expertise.

La stratégie de légitimation des députés est donc façonnée par un réseau complexe de déterminations de plusieurs ordres. Elle l'est, en premier lieu, par l'état de leurs relations avec les citoyens, les médias, les autres institutions, les partis nationaux, les groupes d'intérêts, et ainsi de suite. Elle l'est également par l'équilibre qui s'instaure entre les diverses priorités, souvent non compatibles, qui animent les élus (représentativité, efficacité normative, accès aux médias, carrière. . .). Aussi, la délibération du Parlement européen est-elle sous-tendue par plusieurs stratégies de légitimation, parfois opposées, qui alternent selon les dossiers, les configurations et les publics. On note toutefois, depuis la signature de l'Acte unique européen, une tendance continue au renforcement de la rationalisation de la délibération qui répond *a priori* davantage aux souhaits des représentants de la Commission et du Conseil, qu'à ceux des citoyens.

4. CONCLUSIONS

La présente étude appelle trois conclusions provisoires. La première est qu'il est nécessaire de prendre en compte les différents aspects des processus de légitimation si l'on veut saisir la logique interne du système politique de l'Union et engager une réflexion sur la légitimité 'sociale' de ce système. Les modes de légitimation varient en fonction des publics et des objectifs poursuivis et comportent trois aspects très dissemblables: le premier est relatif à la négociation interne à chaque institution; le second aux

négociations interinstitutionnelles; le dernier à la 'stratégie de communication' des institutions à l'égard de l'espace public européen et des espaces publics nationaux. S'agissant du Parlement européen, il faut souligner la richesse du répertoire de légitimation que mobilisent les députés et les tensions qui existent entre les différentes stratégies qu'ils emploient. On insistera sur la nécessité de travailler sur les discours de légitimation qui, dans cette période de crise de la construction européenne, constituent un des principaux moteurs du fonctionnement institutionnel de l'Union et des activités de ses acteurs. La démission de la Commission Santer ne peut se comprendre autrement.

Il faut en second lieu mettre en exergue le rôle crucial que jouent dans cette affaire les difficultés propres au principe représentatif appliqué à l'échelle supranationale. On pense notamment aux indéterminations qui s'attachent au mandat des députés européens, dont on ne sait pas qui ils doivent représenter et selon quelle conception de la représentation. Ces incertitudes, la faible médiatisation des activités de l'assemblée, le poids limité des groupes politiques, l'indépendance globale dont jouissent les élus, leur permettent de modifier à loisir leur conception de leur mandat et d'avoir recours à des modes de légitimation très divers. Cette situation a des avantages fonctionnels évidents pour les députés, mais elle a des effets pervers quant à la perception de la légitimité du Parlement et, partant, de l'Union.

Il faut enfin constater que, globalement, la légitimation de l'Union n'est pas une priorité dans les activités courantes de ses institutions. C'est seulement ponctuellement qu'elles s'en préoccupent, notamment à l'occasion de la révision des traités; ceux de Maastricht et d'Amsterdam peuvent être lus comme des réponses directes, même si très partielles, à ce souci de légitimer la construction européenne. De même, on constate un changement sensible des priorités des députés européens, et donc des activités du Parlement européen, au cours du dernier semestre de chaque législature. La difficulté provient de ce que les citoyens ne sont pas dupes³² et perçoivent, en temps normal, les effets collatéraux des conflits de légitimité qui ont lieu au sein des institutions, puis entre elles. Or, ces effets s'harmonisent mal avec la politique de 'communication' de l'Union sur la question de la légitimité. On notera à cet égard que la 'quasi-censure' de la Commission en mars 1999 n'a pas produit les effets escomptés par certains députés européens, qui espéraient qu'elle mobiliserait les électeurs en leur révélant la capacité du Parlement européen à défendre leurs intérêts, et en donnant du sens à cette échéance électorale. La forte abstention qui a marqué le scrutin de 1999 laisse penser que cet épisode a pu, au contraire, nuire à la légitimité du système politique de l'Union dans son ensemble. Il est probable que, compte tenu de la mauvaise information des citoyens, un amalgame se soit opéré sur le mode du 'tous pourris'. Le fait que les médias évoquent surtout le Parlement européen lorsqu'il s'agit d'en dénoncer certains travers (mode de remboursement des frais de déplacement des élus, absence de statut des assistants parlementaires, avantages attachés au mandat, coût de l'infrastructure immobilière et des sièges multiples...) facilite indéniablement la confusion.

Sans sombrer dans un anti-européanisme primaire, on peut se demander si le préalable à toute réflexion sur la légitimité dans l'Union n'est pas désormais le constat de l'échec – au moins relatif – de l'élection directe d'une assemblée parlementaire qui ne peut constituer à elle seule le principe de légitimation d'un système politique supranational. A notre sens, cette situation provient en grande partie de la déconnexion qui existe entre les espaces d'expérience des citoyens, les espaces politiques dont dépendent les carrières des parlementaires européens, et l'espace d'action publique dans lequel les députés sont appelés à exercer leur mandat.

Notes

1. Les résultats espérés (ou redoutés) de l'élection directe du Parlement européenne ont fait l'objet de multiples publications entre 1976 et 1979. Voir: Bordiot, 1978; Burban, 1979; Haber, 1979; Manzarès et Quentin, 1979; Sidjanski, 1979; Centre européen universitaire de Nancy, 1978, ainsi que les numéros spéciaux de revues: *Après-demain*, 1979; *Europolitique*, 1976; *Pouvoirs*, 1978; *Revue française de science politique*, 1979. Voir aussi: Corbett, 1998. En 1982, le député socialiste néerlandais Piet Dankert déclarait à ses collègues qui venaient de l'élire à la présidence du Parlement: «C'est en 1984 seulement, lorsqu'auront lieu les premières véritables élections européennes, que nous saurons si la majorité des électeurs européens tiennent à cette Assemblée. C'est alors seulement que nous saurons si notre légitimité formelle s'est muée en légitimité politique, nous ouvrant ainsi la voie de l'autorité et, peut-être, du pouvoir.»
2. Attinà, 1990; Brzinski, 1996; De Waele, 1999; Hix et Lord, 1997; Johansson, 1997; Raunio, 1996; *EJPR*, 32(2), 1997.
3. Costa, 2001a.
4. Cela a été le cas à de multiples reprises au sujet de la situation des objecteurs de conscience en France et en Grèce, des lois et projets de loi sur l'immigration en France et en RFA (1997) ou encore de la reprise des essais nucléaires français en 1995.
5. Gaxie, 1993.
6. Lacroix, 1984, 1985.
7. Voir la typologie de Weiler, 1996.
8. C'est ce que Danilo Zolo (1992) appelle la neutralité de «troisième partie».
9. Jacqué, 1991; Constantinesco, 1996.
10. Voir l'arrêt de la Cour constitutionnelle allemande au sujet du traité de Maastricht. Voir Gerkrath, 1996.
11. Par exemple, Moravcsik, 1993.
12. Entre autres, Marks *et al.*, 1996.
13. En principe, car dans les faits les anti-européens sont parfois gagnés par le 'syndrome de Stockholm' ou mus par un souci d'efficacité qui les incite à ne pas demeurer dans une opposition stérile.
14. Michels, 1911.
15. Georges Lavau (1969) a montré à propos du parti communiste français que l'activité d'agrégation, puis d'intégration au discours politique des doléances de certains groupes sociaux marginaux, avait provoqué de tels troubles pour ses acteurs.
16. Voir entre autres le Rapport d'activité du 1er août 1997 au 31 juillet 1998 des délégations au Comité de conciliation (Fontaine *et al.*, 1998).
17. Voir Costa, 2000.
18. Lijphart, 1977; Costa et Magnette, 2002.
19. Sur l'intérêt général, voir Lascoumes, 1998.
20. Voir Pitkin, 1967 et Arendt, 1972, p. 350 et suiv. Voir également Costa, 2001b.
21. Dans *Économie et société*, Max Weber (1971) distingue quatre types de représentations: le représentant peut être propriétaire de sa fonction (tel un monarque héréditaire), incarner un ordre (comme un membre d'une cour féodale), être lié par un mandat impératif ou encore être libre de toute instruction.
22. Ce fait est établi par les sondages *Eurobaromètre*. Il mériterait toutefois d'être discuté, au regard notamment de la perception qu'ont les citoyens des pouvoirs respectifs du Conseil et du Parlement européen.
23. Aristote fait de la capacité des personnes qui prennent part à la délibération à définir les modalités de son déroulement comme une des conditions de son caractère vertueux. Pour le dire autrement, la délibération n'est pas vertueuse si elle prend place dans un cadre contraignant défini par ailleurs. Aristote, 1959, VI; Aubenque, 1963.
24. Voir Manin, 1985.
25. Voir le Rapport Anastassopoulos (1998) sur l'élaboration d'un projet de procédure électorale comprenant des principes communs pour l'élection des membres du Parlement européen.
26. 'Plus d'un Européen sur deux ignore le Parlement de Strasbourg', *Le Monde*, 28 mai 1999.
27. Le mensuel *Tribune pour l'Europe*, édité par le bureau d'information du Parlement européen pour la France, le montre clairement. Le numéro spécial relatif aux élections européennes (avril 1999) dresse ainsi un bilan très élogieux de l'action du Parlement durant la législature 1994-1999. Il n'est pas possible d'étudier ici la manière dont les rédacteurs présentent les choses; on se contentera de reproduire les titres des articles du dossier, qui laissent transparaître la stratégie de légitimation substantielle du Parlement: '*Le Parlement européen, un législateur qui s'affirme*', '*ESB, le Parlement veille au grain*', '*Lutter contre la fraude*', '*Étiquetage: connaître pour choisir*', '*Télévision sans frontière pour tous*', '*Un volontariat européen pour les jeunes*', '*Tabac: publicité et parrainage interdits*', '*Des moteurs propres*'.
28. Easton, 1975.
29. Scotto, 1994, p. 113.
30. Les critères 'des citoyens' sont ici évalués par référence au discours des dirigeants des partis nationaux et aux résultats des sondages *Eurobaromètre*. Ce point mériterait d'être approfondi, notamment par le recours à des entretiens avec un échantillon représentatif de citoyens européens.

31. La pluralité des processus de légitimation touche également les Etats, mais dans une proportion moindre s'agissant des démocraties occidentales.
32. Sur ce paradoxe constitutif de la démocratie (que Machiavel énonçait en ces termes: «Les peuples, bien qu'ignorants, sont capables de vérité», *Discours*, I, 4) voir Duprat, 1998.

Références

- Anastassopoulos, G. (1998). 'Rapport sur l'élaboration d'un projet de procédure électorale comprenant des principes communs pour l'élection des membres du Parlement européen', doc. A4-0212/98.
- Après-demain* (1979). numéro spécial 'Le Parlement européen', Paris, No. 212–213, mars-avril.
- Arendt, H. (1972). *Essai sur la révolution*. Gallimard, Paris.
- Aristote (1959). *Éthique à Nicomaque*. Vrin, Paris.
- Attinà, F. (1990). The voting behaviour of the European Parliament members and the problem of the Europarties. *European Journal of Political Research*, **18**(4), 557–579.
- Aubenque, P. (1963). *La prudence chez Aristote*, PUF, coll. Quadrige, 1993.
- Bordiot, J. (1978). *Le Parlement européen: une imposture, une utopie, un danger pour la démocratie*. La Librairie Française, Paris.
- Brzinski, J.B. (1996). Political group cohesion in the European Parliament, 1989–1994. In: Rhodes, C. and Mazey, S. (Éd.), *The State of the European Union, Vol. 3: Building a European Polity?*, pp. 135–158. Lynne Rienner, Boulder.
- Burban, J.-L. (1979). *Le Parlement européen et son election*. Bruylant, Bruxelles.
- Centre européen universitaire de Nancy (1978). *La signification politique de l'élection du Parlement européen au suffrage universel direct*, (coll.) Université Nancy II.
- Constantinesco, V. (1996). L'Union européenne: par le droit vers la politique?, In: Duprat, G. (dir.), *L'Union européenne, Droit, Politique, Démocratie*, pp. 175–191. PUF, Paris.
- Corbett, R., Jacobs, F. and Shackleton, M. (1995). *The European Parliament*, 3rd Edn., Catermill Publishing, Londres.
- Corbett, R. (1998). *The European Parliament's Role in Closer EU Integration*. MacMillan Press, Basingstoke.
- Costa, O. (2000). Quelles leçons tirer du manque d'harmonisation des modes de scrutin aux élections européennes? In: Delwit, P. et De Waele, J.-M. (Éd.), *Le mode de scrutin fait-il l'élection?*. pp. 103–125. Editions de l'Université de Bruxelles, Bruxelles.
- Costa, O. (2001a). *Le Parlement européen, assemblée délibérante*. Editions de l'Université de Bruxelles, Bruxelles.
- Costa, O. (2001b). Le travail parlementaire européen et la défense des intérêts locaux. Les députés européens dans la gouvernance. Multi-niveau. In: Nay, O. et Smith, A. (dir.), *Le gouvernement du compromis: courtiers et généralistes dans l'action publique*. Economica, à paraître, Paris.
- Costa, O. et Magnette, P. (2002). L'Union européenne face à la théorie consociative: une analyse institutionnelle historique, contribution présentée au Colloque de la *Revue Internationale de Politique Comparée*, Bordeaux, 21–23 février 2002 (à paraître dans la *R.I.P.C.*).
- De Waele, J.M. (1999). La structuration partisane interne au Parlement européen. In: Delwit, P., De Waele, J.M. et Magnette, P. (Éd.), *A quoi sert le Parlement européen?* pp. 131–145. Complexe, Bruxelles.
- Duprat, G. (dir.) (1998). *L'ignorance du peuple. Essais sur la démocratie*. PUF, Paris.
- Easton, D. (1975). A re-assessment of the concept of political support. *British Journal of Political Science*, **5**, 435–457.
- European Journal of Political Research*. (1997). Political representation in the European Parliament, **32**(2).
- Europolitique* (1976). L'élection du Parlement européen au suffrage universel direct: décision du Conseil, acte et annexes' No. 357, 26 septembre.
- Fontaine, N., Imbeni, R., Verde I., et Aldea, J. (1998). Rapport d'activité du 1er août 1997 au 31 juillet 1998 des délégations au Comité de conciliation présenté par les vice-présidents, Document PE 225.314.
- Gaxie, D. (1993) *La démocratie représentative*. Montchrestien, Paris.
- Gerkrath, J. (1996). La critique de la légitimité démocratique de l'Union européenne selon la Cour constitutionnelle fédérale de Karlsruhe. In: Duprat, G. (Éd.), *op. cit.*, pp. 209–241.
- Haber, J.P. (1979). *L'Assemblée européenne: mode d'emploi pour les premières élections européennes*. Paris, France Empire.
- Hix, S. and Lord, C. (1997). *Political Parties in the European Union*. Macmillan, Basingstoke.
- Jacqué, J.-L. (1991). Le rôle du droit dans l'intégration européenne. *Philosophie Politique*, **1** ('L'Europe'), 119–134.
- Johansson, K.M. (1997). Party group dynamics in the European Parliament. In: Kuper, E. and Jun, U. (Eds), *National Interest and Integrative Politics in Transnational Assemblies*. Franck Cass, Londres.
- Lacroix, B. (1984). Les fonctions symboliques des Constitutions. In: Seurin, J.-L. (dir.), *Le constitutionnalisme aujourd'hui*. Economica, Paris.

- Lacroix, B. (1985). Ordre politique et ordre social. In: Grawitz, M. et Leca, J. (dir.), *Traité de science politique*, Vol. 1. PUF, Paris.
- Lascoumes, P., et Le Bourhis, J.-P. (1998). Le bien commun comme construit territorial: identités d'action et procédures. *Politix*, **42**, 37–65.
- Lavau, G. (1969). Partis et systèmes politiques: interaction et fonctions. *Revue canadienne de science politique*, **2/1**, 18–44.
- Lijphart, A. (1977). *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration*. Yale University Press, New Haven.
- Manin, B. (1985). Volonté générale ou délibération? Esquisse d'une théorie de la délibération politique. *Le Débat*, No. 33.
- Manzarès, H., et Quentin, J.P. (1979). *Pourquoi un Parlement européen?*. Berger Levrault, Paris.
- Marks, G., Hooghe, L., et Blank, K. (1996). European integration from the 1980s: state-centric v. multi-level governance. *Journal of Common Market Studies*, **34/3**, 341–378.
- Michels, R. (1911). *Les partis politiques, Essai sur les tendances oligarchiques des démocraties modernes*. Flammarion, Paris 1971.
- Moravcsik, A. (1993). Preferences and power in the EC: a liberal intergovernmentalist approach. *Journal of Common Market Studies*, **31/4**, 473–524.
- Pitkin, H. (1967). *The Concept of Representation*. University of California Press, Berkeley.
- Pouvoirs (1978). Le Parlement européen, No. 5.
- Raunio, T. (1996) *Party Group Behaviour in the European Parliament*, Ser. A Vol. 521. Acta Universitatis Tamperensis, ser., Tampere.
- Revue française de Science politique* (1979). numéro spécial 'Les élections européennes', Vol. 29, No. 6.
- Scotto, M. (1994). *Les institutions européennes*. Le Monde Poche, Marabout.
- Sidjanski, D. (1979). *De la démocratie européenne*. Stanke, Paris.
- Weber, M. (1971). *Économie et société*. Plon, Paris.
- Weiler, J.H.H. (1996). Legitimacy and democracy of Union governance. In: Edwards, G. and Pijpers, A. (Eds), *The Politics of European Treaty Reform: The 1996 Intergovernmental Conference and Beyond*. Pinter, Londres.
- Zolo, D. (1992). *Democracy and Complexity*. Polity Press, Cambridge.

This article was downloaded by: [Sciences Po Bordeaux]

On: 21 November 2012, At: 07:10

Publisher: Routledge

Informa Ltd Registered in England and Wales Registered Number: 1072954 Registered office: Mortimer House, 37-41 Mortimer Street, London W1T 3JH, UK



West European Politics

Publication details, including instructions for authors and subscription information:

<http://www.tandfonline.com/loi/fwep20>

The European Union as a consociation? a methodological assessment

Olivier Costa ^a & Paul Maignette ^b

^a Institut d'Etudes Politiques de Bordeaux and Visiting Professor at the College of Europe (Bruges)

^b Political Sciences and Director of the Institute for European Studies at the Université Libre de Bruxelles

Version of record first published: 04 Jun 2010.

To cite this article: Olivier Costa & Paul Maignette (2003): The European Union as a consociation? a methodological assessment, *West European Politics*, 26:3, 1-18

To link to this article: <http://dx.doi.org/10.1080/01402380312331280568>

PLEASE SCROLL DOWN FOR ARTICLE

Full terms and conditions of use: <http://www.tandfonline.com/page/terms-and-conditions>

This article may be used for research, teaching, and private study purposes. Any substantial or systematic reproduction, redistribution, reselling, loan, sub-licensing, systematic supply, or distribution in any form to anyone is expressly forbidden.

The publisher does not give any warranty express or implied or make any representation that the contents will be complete or accurate or up to date. The accuracy of any instructions, formulae, and drug doses should be independently verified with primary sources. The publisher shall not be liable for any loss, actions, claims, proceedings, demand, or costs or damages whatsoever or howsoever caused arising directly or indirectly in connection with or arising out of the use of this material.

The European Union as a Consociation? A Methodological Assessment

OLIVIER COSTA and PAUL MAGNETTE

Since the early 1980s, researchers have frequently referred to the consociative theory to analyse the European political system. However, this approach has not effectively contributed to the setting up of a coherent and clear interpretation grid of the European Union. The aim of this article is to incorporate those partial and limited interpretations into a more general process of conceptualisation. Once the specific version of the consociative theory and the concepts used have been precisely defined, it seems possible to propose a comprehensive interpretation of the European Union as a new form of consociation (which we call 'inter-state consociation'), distinct both from classic federal and unitarian consociations.

The area of application of the consociative theory – first conceived in the 1960s as an instrument to analyse the specific aspects of Europe's smaller democracies – has regularly and constantly expanded. The most influential theoretician of consociative democracy, Arend Lijphart, has extended the scope of this approach in book after book. Since the early 1980s, researchers working in the field of international studies, and, more particularly, on the European Union, have frequently made reference to it. Indeed, the European political system which is, according to most specialists, very different from that of a federal state, an international regime or a classic confederation, has been a puzzle for most observers. The EU, which does not really fit into traditional typologies and concepts, has often been described as a system *sui generis*. The flexible, and somewhat imprecise consociative approach has thus attracted scholars and academics as it has seemingly provided them with the necessary tools to bypass the rigid framework of standard categories.

Yet so far the consociative approach has not effectively contributed to the setting up of a coherent and clear interpretation grid that could be applied to the Union as a whole. The first reason is that most analysts that have referred to these concepts have applied them to only one of the Union's dimensions, thus proposing partial points of view rather than a comprehensive vision of the system. Second, in such research work, the

consociative theory is incorporated into other paradigms – pertaining to comparative political studies or international relations – rather than used as a general analytical framework that might fruitfully exploit the contributions of these sub-disciplines. Specialists thus give their own interpretations of the concepts, which may vary according to the object of the study or the sub-discipline concerned.

Nevertheless, such research work has fostered several interesting, but partial, interpretations that could be incorporated into a more general process of conceptualisation. Once the specific version of the consociative theory and the concepts used have been precisely defined, it seems possible to propose a comprehensive interpretation of the European Union as a new form of consociation, distinct both from classic federal and unitarian consociations.¹

THE CONSOCIATIVE INTERPRETATIONS OF THE EUROPEAN UNION, BETWEEN NOMINALISM AND CONCEPTUAL STRETCHING

The concept of consociation and its related theories are referred to in four main approaches to the understanding of the global process of European integration.

(i) Some authors have applied the notion of consociation to the process of European integration, in order to differentiate it from other forms of international cooperation.² They have focused on the motivations of the promoters of Community construction and on the elitist dimension of the integration process, and understood the intergovernmental process of negotiation as a form of consociative arrangement.

(ii) The concept of consociation has also been used in a tentative approach to the decision making process within the Community. In the eyes of the upholders of such a theory, its contribution has been fruitful, as it has made it possible to account for the logic of the daily functioning of the institution – low politics – as opposed to the more visible decisions that pertain to intergovernmental negotiations.³

(iii) Lijphart himself has tried to use his concept in order to conceptualise the EU's institutional system.⁴ In the introduction to the updated version of his theory, he regards the Union as an archetype of consensual democracy.⁵

(iv) Some authors have also used the consociative theory to analyse the deficit of legitimacy of the Union and, from a normative point of view, to propose some tentative solutions. Some consider the persistent consociative dimension of the Union as a danger for the process of European integration, and have called for further analysis that would go beyond this theory.⁶ Conversely, other authors base their reflections on this very theory in order

to criticise some aspects of evolution within the Union's institutional framework, notably the growing power of the EP, which could, in their eyes, jeopardise the Union's legitimacy.⁷

The variety of these theories mirrors the variety in the analytical approaches to the EU and reflects the clear-cut separation that still exists between the specialists of international relations and those specialised in internal political sociology or comparative studies.⁸ Consequently, analysts, whether they belong to one group or another, are prone to give different interpretations of the consociative concepts. Internationalists, like Paul Taylor, tend to consider intergovernmental mechanisms as some form of consociative arrangement, while comparatists focus on the similarities that exist between the composition of the Commission and that of the governments in Benelux or Austria in the 1960s. Though not mutually exclusive, both interpretations concentrate on different dimensions of the Union.

In such a context of semantic dilution, the upholders of the consociative approach must tread a delicate path, somewhere in-between two analytical impasses. The first one is conceptual nominalism. If the consociative theory is to be conceived in its original and precise meaning, it does not seem to offer the necessary tools for any interpretation of the Union. The first research work undertaken by Arend Lijphart, Val Lorwin or Hans Daalder was focused on the Benelux countries and Austria in the 1960s. These countries shared a certain number of common features which clearly differentiated them from the Union. They were small countries that belonged to Europe's 'urban belt' zone, as defined by Stein Rokkan, and were marked by strong confessional conflicts and a long campanilist tradition. Such a singular social and cultural context originating in a specific historical evolution generated the 'pillars' that were the foundation of consociative arrangements. These 'pillars' were 'sub-societies' based on shared values and a dense network of social organisations (unions, mutual benefit societies, schools, youth and health organisations, and so on) under the leadership of a political party with the monopolistic task of defending their specific interests. Consociativism was almost the natural continuation of the pillars of society, and accounted for the tendency of the 'pillar elites' to engage in constant negotiations with a view to reaching compromises for the sharing of common good among themselves, contrary to the logic of confrontation and political changeover characterising the ideal type of majority democracy. If defined in such terms, consociation cannot be used as an analytical framework for the Union, in so far as the EU is not a state, its territory is vast – it extends much beyond the 'urban belt' – and its components cannot be defined in terms of pillars, strictly speaking.⁹ Therefore consociation – according to this very restrictive definition – is not of much help in the analysis of the European Union.

In an attempt to go beyond such a reductionist approach, some authors have proposed an extended interpretation of the consociative theory. This methodological bias is known as 'conceptual stretching', to use Sartori's phrase.¹⁰ If concepts are stretched too extensively, they may lose any distinctive virtue and lead to a 'consociative' interpretation so abstract that it does not offer any heuristic interest. When internationalists define the member states as the 'pillars' of the European Union, and intergovernmental logic as some form of consociative arrangement, the danger is that they may lose sight of the original concepts and eventually propose a new theory. Moreover, if the consociative nature of the Union is to be found in interstate compromises, and the institutional arrangements they lead to, one may wonder what the real differences are between the consociational and federal or international models. Arend Lijphart added to the confusion in the debate when he applied, in a somewhat superficial way, his model to the analysis of the Union, and stated, in a passing remark, that it was only when 'the Union is analysed as a federal state (that) its institutions are very close to the model of consensual democracy'.¹¹ The semantic stretching of the concepts may thus lead to some form of analytical reduction: the Union, because of its 'consociative' features, is apprehended as a mere federal state.

The interpretation of the Union in terms of a consociation is only valid if one steers clear of conceptual over-determination and under-determination. In other words, consociative concepts must be given an 'intermediate' meaning. This problem is not a new one. As early as the 1960s, some authors noted the decline of the pillar organisation and its logic of negotiation. As soon as it was elaborated, the theory of consociation thus seemed to have already lost its analytical value in a context of 'depillarisation', to quote the term used at the time. If the theory survived, it was because the scope of some of its concepts was extended. Belgium is an excellent illustration of this. Originally, the pillars that were the foundation of the Belgian model of a democracy based on compromises were defined in religious terms. In the second half of the nineteenth century, Belgium's political life was dominated by a political divide between Catholic and secular parties, on which pillars were established (unions, mutual benefit societies, cooperatives, youth movements, charity organisations and so on). The party system reflected this evolution – the Catholic and Socialist parties, which headed the two pillars, founded the consociative arrangements of the twentieth century.¹² And only decades later the ethnic and linguistic divide became prevalent in Belgium's political life. The so-called 'community' tensions – originally dealt with within the pillars and political parties – eventually led to the split of the political parties. The progressive federalisation of the state, from the 1970s to the 1990s, was interpreted by some authors as a second form of consociative arrangement.

At that time, the main segmentation of Belgian society became not as much religious, or linked to the capitalistic model, as centred on linguistic communities. Some authors came to the conclusion that the consociative matrix, originating in the religious conflicts, shaped the subsequent political and institutional arrangements, and influenced the modes of negotiations and compromises between the elites, so typical of a multinational society.¹³ It was in fact a case of path dependency – former habits and institutions established in the first consociative phase as determining factors in the choices subsequently made in a different political context.

However, this interpretation has been challenged. Some specialists contend that the first configuration is the only true consociative one, and that its extension to the analysis of ethnic and linguistic conflicts is a source of confusion.¹⁴ Likewise, some political analysts refuse to consider the case of Switzerland as a form of consociation, and base their argument on the absence of ‘pillars’, in the true meaning of the word.¹⁵ Such an orthodox approach seems to condemn any consociative interpretation of the European Union *a priori*. If Switzerland is not a consociation, the EU – which is not a state – cannot belong to this category. In other words, a consociative analysis of the EU is only conceivable if the scope of its concepts, notably the notion of ‘segments’, is extended.

It is indeed the touchstone of the consociative theory, as in the recent versions proposed by Lijphart. He has always based his analysis on three types of variable: a sociological variable (the division of society into pillars or segments), an institutional variable (a proportional electoral system and a pluralist party system, and some protection mechanisms for minorities) and a behavioural variable (the inclination of elites to negotiate compromises). If he tends to refer more often to the notion of ‘segments’ rather than to ‘pillars’, it is precisely because he wants to extend the analytical scope of his theory. Though not mentioned explicitly, this semantic substitution is aimed at apprehending – through analogies – some political configurations that cannot be reduced to, but share a certain number of homologies with, the ideal type of consociation. Lijphart does not give any definition of what a ‘segment’ is, but one may infer from his use of the term that he means any form of subset of the political system organised with a view to defending its own interests. This notion is broader than that of a political party. It covers – like the original ‘pillars’ – a part of society characterised by common features – be they ethnic, linguistic or religious – and its organisations, under the leadership of a political party. Such a broader interpretation of segmentation, and of the institutional arrangements that it implies (autonomy, wide coalitions, veto and so on) may be instrumental in the conceptualisation of political configurations that are not, strictly speaking, consociative.

The use of these concepts in the analysis of the European Union seems potentially promising *a priori*. First, it makes it possible to compare the EU with statist arrangements, and thus avoid any strict compartmentalisation between international approaches and comparative politics, which still characterises the studies on the EU. Second, the genetic perspective of some consociative analysis of the EU may bridge the gap that exists between the studies that are focused on the process of integration, and the analysis of the Union's functioning, which also remain much isolated from one another. Last, in so far as the consociative approach has a normative dimension, it may facilitate interactions between the analytical and critical approaches.

How is it thus possible to avoid the bias of conceptual stretching? How can we prevent any reinvention of the theory of regimes or of federalism – under new names? The risk is high that by giving an extended meaning to the notion of segments, one may rediscover the typical institutional features and decision making processes that pertain to well-known systems. Lijphart has directly borrowed four of the ten characteristic features that, according to him, make a 'consensual democracy', from federal theories.¹⁶ Others who have applied his theory to the EU, consider it a version of federalism.¹⁷

Such a bias may not be dismissed *a priori*. It is, in our eyes, only by highlighting the differences that exist between the EU and the federal systems that we can avoid it. We therefore propose the following hypothesis. The consociative theory makes it possible to compare various forms of institutional arrangements (and the ensuing styles of negotiations and compromises) that compromises between segments originate. We will argue, in the third part of this article that comparative institutional analyses indicates that it is the very nature of the segments that determines the forms of consociation. We indeed conclude that the nature of the institutions set up to reach compromises depends on the nature of the segment. When they are similar to 'pillars' strictly speaking, consociation is the ideal type (that is, the case of Belgium or Austria in the 1960s). When they are ethnic or linguistic communities, it is very close to federalism (contemporary Belgium or Switzerland, for example).¹⁸ When they are states, it is a third type of consociation – which is still to be defined – and the European Union is the first case in point. In other terms, the extended consociative approach is aimed at placing Europe back into a typology of political models that may differentiate it not only from the Westminster model, but also from other non-unitarian and non-majority models of 'segmented' societies.

THE CONSOCIATIVE THEORY AND THE INTEGRATION PROCESS

One of the main – and fair – criticisms against Lijphart is that he has overlooked the historical, or genetic, dimensions of consociations. He has

concentrated on the institutional features of his model, but has not proposed any explanation of their making. The very static nature of his theory may partly explain why he was able to extend it significantly, and eventually lose its heuristic value.¹⁹ Conversely, other specialists, sometimes even before Lijphart, insisted on the circumstances that made it possible for the emergence of consociative arrangements. They highlighted – in a genetic or ‘institutional historical’ approach – the significant continuity between the processes that led to these compromises and the institutional characteristics of consociative arrangements.²⁰ They also showed how the acquired behavioural patterns before or during compromise-making may influence subsequent attitudes. By so doing, they have proposed an analytical framework that enables specialists to avoid two types of compartmentalisation – so detrimental to European studies – between the analysis of process and functioning, and between the study of politics and policy-making.

The synthesis of such work recently proposed by Kenneth McRae is a useful starting-point.²¹ The very simplicity and medium degree of abstraction of this explanatory model lend itself well to comparative analyses. Moreover, McRae’s study is based on the comparative analysis of Belgium, the Netherlands and Switzerland, three configurations where ‘segments’ cover different sociopolitical realities. McRae came to the conclusion that three necessary conditions were essential in the formation of consociations. First, there was a long tradition of negotiations between the segments, long before the advent of democracy. These negotiations progressively and slowly became institutionalised. Then, at one time in their history, a constitutional pact was agreed upon – establishing some guidelines for the subsequent negotiations – under the form of a compromise guaranteeing the defence of their interests. Last, the external context – a potential threat to their integrity – was a strong incentive to initiate, and perpetuate, such negotiations and compromises in spite of persistent and strong tensions.

The genesis of the European Union fits well into this scheme.²² All the historians have shown that the first steps in European construction were to be seen as the direct continuation of European diplomatic traditions. The habits that European leaders had acquired, since the Treaty of Vienna, of conducting continuous negotiations in order to ease off geostrategic tensions, progressively became institutionalised. The conventional practice, and international law, were constantly codified. Multilateral negotiations, including the abortive experiences of the League of Nations, were testing grounds for European negotiations. The Treaties of Paris and Rome, which established a new formal framework for interstate relations, originated in classic international negotiations. They intensified the process of

institutionalisation. Each of the subsequent phases in European construction was marked by previous institutional choices, and by habits. The creation of the Economic Community in 1957, a typical example of path dependency, was a continuation of the mechanisms as established some six years before by the Treaty of Paris. Thirty years later, the adoption of the Single Act and of the Treaties of Maastricht, Amsterdam and Nice was influenced by the processes of Community negotiations, consolidated by these treaties. The dynamics of integration that has never broken with the logic of intergovernmental compromises²³ has contributed to furthering the procedural dimension of interstate relations.

Even if this long evolution may not be reduced to the consociation process as in Switzerland, Belgium or The Netherlands, there are strong similarities. Indeed, the European states belonged to the same geographical area (the 'urban belt' Europe), shared the same system of thinking, and had entertained sustained – and increasingly institutionalised – relations, before adopting a decisional compromise.

Likewise, the adoption of a political pact, that is, the Treaties of Paris and Rome, is quite similar to the consociative agreement process. The numerous historical studies of intergovernmental negotiations that eventually led to the adoption of the key treaties have also shown that they were the result of compromises between elites – with a view to protecting the interests of the 'segments' they represented – and were based on the support – presumed rather than openly expressed – of the populations.²⁴ If we equate the states to what Lijphart calls 'segments', the government and diplomatic officials play the role of the 'elites'.²⁵ The existence of a 'permissive consensus' in public opinions is not due to their being organised and mobilised by the pillars in this case, but rather to the fact that non-military foreign policies (including European policies of the time) are partly isolated from electoral cycles: in other words, the 'permissive consensus' is based on the lack of awareness of the issue, rather than on a 'mandate' given to the elite of the segments.

Last, external constraints played a major role in the formation and consolidation of these agreements. The original context of the 'Cold War', American incentives to further economic cooperation and the political will of the European leaders to contain risks of contagion from Socialist revolutions, all these factors greatly contributed to the making of durable relations.²⁶ Some time later, 'exogenous shocks' encouraged the adoption of new agreements – for example, the new awareness of economic interdependence and the loss of international competitiveness in the 1980s; the fall of the Berlin Wall and the spreading of real or supposed threats (nuclear proliferation, crime, immigration and so on) in the early 1990s; financial speculation on the occasion of the debate on monetary union;

international terrorism in the context of enhanced judicial cooperation. The existence of external pressure may not be enough to consolidate or extend the scope of the agreements (as shown by the virtual standstill in negotiations on monetary unification in the 1980s or on matters of foreign affairs and security in the war in ex-Yugoslavia), but the continuous flow of external constraints confirmed the necessity of agreements, which may counterbalance centrifugal forces.

Such a quick appraisal of the conditions for the genesis of the European consociative pact is not enough to show how useful this theory may be. At this stage, we could mention that we may find similar conditions, as expressed in the theories on international negotiations, for the emergence of 'international regimes'. Besides, according to federal theories, the federal systems built on the principle of aggregation, as in the case of Switzerland or the United States, originated in a pact between the elites that were used to negotiating in order to protect their interests jointly from external dangers. We must therefore acknowledge the fact that European construction, in its strictly genetic dimension, is not fundamentally different from other historical experiences.²⁷ In that respect, the consociative concepts only lead to an exercise in retrieval of existing explanatory models.

The innovative dimension of the consociative approach is rather to be found in the comparative study of different experiences it may engender. A finer analysis of the institutional arrangements derived from these compromises makes it possible to show how distinctive these processes are in the formalisation process of negotiations.

MECHANISMS AND STYLES IN EUROPEAN DECISION MAKING

If the genesis of the European Union can be interpreted as a consociative pact between segments, that is, the states, the question remains to define what may be seen as consociative arrangements in the Union's institutional system. Is it possible to find the three basic elements of consociation – as mentioned before – in the EU? The answer is positive, if, contrary to Lijphart's own approach of the EU, one does not try to equate it to a federal state. If we compare the Council to a 'High Chamber', the Treaty to a 'rigid constitution' and the Commission to a 'coalition government', as Lijphart does, we may in fact lose sight of the originality of the Union – and thus make its conceptualisation more difficult – rather than provide any valuable interpretation. While the Union can be compared to other forms of consociation, the institutional arrangements and style of negotiations on which the Union is based, cannot be reduced to some variation on the federal model. In other terms, we should speak of functional substitutes for

– and not mere transposition of – the specific features of consociation, as established by Lijphart.

As the segments are primarily the states, the European Union's institutional mechanisms of compromise pertain to a deep interstate logic, and two main characteristics must be highlighted. First, governments have a determining role in all decision making mechanisms. In all his books, Lijphart noted that the specificity of consociation was to establish mechanisms of proportional representation and mutual veto that would guarantee the integrity of the segments. In that respect, Paul Taylor, who focused his attention on the Council of Ministers, was the first to shed light on the similarities between the way it worked and the golden rule of consociation.²⁸ We cannot but agree with him. The prevalent role of the Council in the decision making process, and the monopolistic position governments have had for several years in decisions pertaining to Europe's 'high politics', confirm the deeply intergovernmental dimension of the Union. To go further into the matter, the complex mechanisms of the voting system that protect the smaller states from any danger of a government by a *directoire* exclusively composed of the larger states, the very high threshold of QMV (approximately 70 per cent of voices, representing two-thirds of the population), and the tendency of governments to adopt norms by unanimity even where QMV would be possible,²⁹ are to be seen from the same perspective. Likewise, a great number of mechanisms – some more formal than others – are aimed at avoiding or reducing majority decision making (package deals and compensations that ensure proportional concessions, various forms of derogations and opting out possibilities that preserve 'segment autonomy').³⁰ Indeed, a certain number of these mechanisms do exist in some classic federations, but in a more limited way, far from the wide range of procedures aimed at preserving the respect of the member states' interests in the EU.³¹ Besides, negotiations and decision making are profoundly influenced by interstate logic. Even within the European Parliament or the Commission, supposedly neutral bodies, national reflexes are frequent.³² European parties and trade unions, that are supposed to be supranational actors, also experience internal tensions between national considerations and the defence of their interests.³³

All these institutions and procedures may be analysed as functional substitutes for the rules of proportionality and veto, as identified by Lijphart. Though they may not follow the same logic as in the case of more standard consociative tools, they have a similar function. In Lijphart's theory, the proportional voting system – and the multiparty system that is derived from it – is the source of the institutional choices and compromises made by the elites. In the European Union, the very autonomy of the states explains why they use techniques that are much influenced by

intergovernmental logic. Though the same process of institutionalised compromises and negotiations between the elites exists in both cases, the nature of the segment is a clearly determining factor in the type of institution or the style of negotiations.

The second remarkable feature of the Community institutional system is the peculiar role played by the Commission. The Commission – and the former High Authority – is rightly considered as the most original body established by the Treaties of Paris and Rome. The idea of the drafters of the treaties was initially to create an openly supranational institution, independent of member states and political parties, composed of experts, with the task of fulfilling the objectives of the treaties in a legal and ‘rational’ way; and the ‘Founding Fathers’ made an innovative institutional choice.³⁴ The Commission was not to take the place of governments in the decision making process – that is, the role of the Council – but rather to prepare decisions beforehand, thanks to its formal monopolistic position of agenda setter, and to control them *a posteriori*, in accordance with its role as the guardian of the treaties. The Commission, through its power, functions and composition, cannot therefore be reduced to a form of ‘government’.

Treaties originally established the neutrality of the Commission in a ‘constitutional’ mode, and its fundamentally consensual nature is still visible today in its pluralist composition. The fact that the College should cover a wide political spectrum is not due to the voting or party systems, as in Lijphart’s model, but to the role of the European Council in its appointment.³⁵ The state representatives see to the respect of the function of the institution, by preserving some political balance within this body, even when some political parties acquire a dominant role, as was the case in 1999. Likewise, the representatives of the five ‘great States’ who nominate two commissioners usually designate one member belonging to the majority while the other one comes from the opposition. The formal and informal rules that regulate the composition and functioning of the Commission may be seen as the functional equivalent of the culture of compromises, presented by Lijphart as the necessary condition for the creation of a consociative regime. It may look strange to equate a behavioural variable with an institutional one. Such a comparison is justified by the fact that they both have the same function: it was precisely because the drafters of the treaties were aware of the national political leaders’ low inclination for consensus that they established an original institution with the task of defending and serving the Union’s long term interests as defined in the treaties.³⁶ The High Authority/Commission fulfilled the Founding Fathers’ expectations and served as an effective ‘functional prime mover’, to quote Ernst Haas.³⁷ In spite of that, the Commission still subsumed partisan and national cleavage

– through expertise, law and bureaucracy – and defended ‘Community interest’ through consensus. It must be added that the Commission was helped by the relative consensus – which existed for a long time and has just recently been challenged – between the centre-left and the centre-right on the objectives and modalities of European integration.

However, it would be wrong to insist too much on the contrast between a culture of compromises (the trademark of national consociative regimes) and institutionally built compromises (the prime mover of European consociation). Since the creation of the Commission, it has greatly contributed to the diffusion of a logic of compromises in the Community microcosm – that gathers all actors of European governance. It has favoured the emergence of a multitude of sectorial networks in matters of public policy and thus imposed consensus as the norm in the elaboration and implementation of Community actions. It has also spread this culture by convincing the various economic and social actors that they would only be consulted – and heard – if they managed to reconcile their diverging positions and adopt a more ‘transnational’ rhetoric. This is not typical of the Commission and its sphere of influence, as this logic of compromises has influenced – to a lesser extent – the way other institutions work. The European actors thus seem to be more favourable to consensus-seeking, thanks to interinstitutional competition, the constraints of specific procedures (the qualified majority voting system within the Council and the EP), some phenomena of socialisation and acculturation and specific incentives in each institution (behaviour-related sanction or systems of rewards).

At this point in our argument, it seems interesting to focus on the development of this constitutional model which has indeed evolved as the collaboration between national segments has generated other forms of segmentation, based on classic ideologies. There is indeed a growing form of intersecting segmentation, between the states (segment I) and ideological adjustments (segment II), which are well illustrated in the growing power of the European Parliament. Though it was not originally meant to be so, the EP has gained power thanks to constitutional mimetism³⁸ and MEPs’ initiatives and strategies.³⁹ It has modified the original model in so far as the existence of a powerful and directly elected parliament has encouraged the creation of segments based on ideologies, that intersect with the national segments.⁴⁰ Today, the EP groups and the European party federations are determining actors in the debates within the assembly, even if ideological segments do not play any prevailing role in the inter-institutional game. There are thus two distinctive types of segment that constantly intersect and influence each other, following the example of other consociative configurations with several layers of linguistic, religious and ideological cleavage (Belgium, Switzerland).

We must however insist on the predominant role of national segments within the Union. They still determine the essential phases of the way the EU works, in matters pertaining to the reforms of the treaties, the procedures of censure or appointment of the Commission, the vote of the budget or the various decisions about redistributive policies. There are indeed very few institutional incentives for the development of partisan segments.⁴¹ Though debates within the EP seem to have been influenced by a party logic for a long time, such a statement must be qualified. The party logic has shaped the 'physical' organisation of the MEPs – who decided to sit in political groups as early as 1952 – and determines most votes.⁴² But appearances may be deceptive, as it is more a matter of transformation in the organisation of the national segments than their potential elimination. First, the groups that usually take part in the key votes often adopt converging positions, even if they may gather MEPs who come from national parties that take up more antagonistic stances at home. The two main groups (Socialists – Christian Democrats and Conservatives) have somewhat similar opinions about the objectives and means of European integration. Second, though national cleavages seem to be confined to the sphere of the political groups, they still largely determine the way debates and decisions are made within the EP.⁴³ The role of political groups is to aggregate national positions rather than replace them with pre-established European ideological options. Quantitative studies show that partisan affiliation may influence the behaviour of the MEPs in most votes, but we must insist on the fact that MEPs, in their vast majority, comply with some form of party discipline, either because they are not much concerned by the question under debate, or because they accept the cost implied by their belonging to a multinational group and consider the eventual weight their groups may have in the final decisions.⁴⁴ Even if the parliamentary game seems to be influenced by a party logic, this is due to the fact that national oppositions within the European groups have progressively been subdued, and political groups have become less 'segments' than arenas where the positions of national delegations may be reconciled.

The analysis of the institutions from a genetic perspective shows to what extent the EU may correspond to a consociative logic. To summarise our argument, we can first state that the consociative framework is useful only if the notion of 'segments' is clearly defined, and if we accept that it can be extended to include states and political groups. This is the necessary condition in order to conceptualise the dynamics and institutional system of the Union in similar terms to Arend Lijphart's. Second, the analogy is possible if we do not try – at all costs – to find the same institutional arrangements – as he does – and if we try and identify functional substitutes.

It can be added that, as in the original consociative frameworks, the institutional characteristics shape the way decisions are made. On account of the Union's innovative balance of powers, each institution is first invited to find internal compromises in order to preserve its interests and influence, as exemplified in the Rules of Procedure of the European Parliament, the way the Council works and the collegial practice of the Commission. Institutions are then encouraged to find compromises between themselves, in order to facilitate the decision making process. The co-decision procedure has formalised this consensual logic, with the creation of a 'Conciliation Committee' in case of persistent disagreement between the Council, the Commission and the EP. This procedure has generated a dense system of informal negotiations between the three institutions.

We could object that these are the characteristic features of a federal logic,⁴⁵ and that the consociative concept does not bring anything new to the analysis. Consensus-seeking may be the *raison d'être* of consociative systems, but cannot be restricted to them. Persistent national divide in political life is also to be found in Switzerland and in Belgium, and, to a lesser extent, in Germany and the USA, even within political parties and reputedly federal institutions. Germany has an upper house, set up on an intergovernmental logic, and there are some similar forms of intergovernmental consultations in Belgium. This statement may be fair, but in our interpretation of the concept of consociation, aggregation-based federalism is one form of consociation, and the European Union is another. The notion of consociation may be a useful analytical instrument in so far as it makes it possible to compare systems which share the same consensus-seeking preoccupations, but which have diverging institutional approaches. Such a distinction between the EU and the classic federal model is justified because of the existence of two main differences between the systems.

As argued earlier, the first difference is the predominant role of governments in the decision making mechanisms, which implies a reversal in the relations between segment I (national) and segment II (parties). National divides prevail within the Union, both in politics and in the institutional structure, while they usually are 'residual' in the state consociations. The very specificity of the Commission is the second major factor that differentiates the EU from the federal model. The Commission cannot be restricted to a form of federal government. In Austria and Belgium, some governmental coalitions covered a wide political spectrum, and Switzerland's executive is still founded on very wide and durable coalitions. However, such situations may be explained by the voting systems and the party structures, in the first two countries, and by the existence of deeply rooted direct democracy in the case of Switzerland.⁴⁶ Conversely, the neutrality of the Commission is 'constitutional', and its

ideological transversality is mainly due to the role played by national government in the appointment of the Commissioners. The logic of the Commission is thus very different from that of aggregative federalism.

CONCLUSIONS

Our consociative approach to the European Union leads us to the conclusion that there are three main types of consociation, within the larger group of so-called consociative political forms. The federation is a consociation that stems from 'subnational' segments that have led to the creation of a common state. The ideal type of consociation, as defined by Lijphart in his first work, is the result of compromises between predominantly confessional segments within a State. The inter-state consociation, as in the case of the EU, originates in national segments which have established a non-state system. As shown in Table 1, each type of consociation is the result of a specific form of segmentation, with their own attitudes and institutional mechanisms.

True, in such a characterisation the European Union is the only political system that belongs to the third category. This, in itself, is not an objection against the typology; most commentators agree that the EU is *sui generis*. Moreover, the EU could serve as a model in the years to come. MERCOSUR, ASEAN, NAFTA are international organisations based on cooperation between states, which is in many respects comparable to the European organisation. Such organisations could well evolve into systems quite similar to the consociative model of the EU.

TABLE 1
THREE TYPES OF CONSOCIATION

	Classic Consociation	Federal Consociation	Inter-State Consociation
Dominant Segment	Religious and Socio-Economic	Subnational	State
Vectors of Compromises	Culture of Compromises	Federal Party System Two-Chamber System	Politically Neutral Agencies
Obstacles to Majoritarian Attitudes	Split Party System	Multiple Majorities	Split Party System and Multiple Majorities
Examples	Belgium and Austria in the 1960s	Contemporary Switzerland and Austria	European Union

Finally, if in this study we have adopted a neutral analytical approach to the EU, it is nevertheless important to note that all the institutional choices, and their consequences on how decisions are made, are not axiologically neutral. We have tried to show that they originated in the actors' deliberate choice for the preservation of the national segments – which is exemplified by the introduction of a representative Council of the States into the more 'integrated' initial organisation, as well as by their refusal to give any competences to the EP. In that sense, consociation is 'conservative' in so far as it is aimed at preserving the interests of the states,⁴⁷ just as the original model of consociation was aimed at preserving those of the 'religious communities'. It tends to privilege a logic of compromises between preserved segments rather than a majority logic that would modify the segmentation of the system. The choice of this 'model' rather than of a set of majority decision-making rules, institutionalised in the balance of power and the procedures, shows the same type of normative preference as can be noted in the choice between a proportional or a majority voting system. This model is favourable to situations of status quo, in the decision-making process, or allows only for gradual adjustments. In other words, it is the choice of the 'Madisonian' philosophy of government versus a philosophy of confrontation and political alternation.

NOTES

1. In this we agree with Mattijs Bogaards, who suggests that rather than underlining the analogy between the EU and the consociative ideal-type, consociative approaches of the EU should focus on the differences between the EU and other polities often understood as consociations. See M. Bogaards, 'Consociational Interpretations of the European Union', *European Union Politics* 3/3 (2002), pp.357–81.
2. P. Taylor, 'Consociationalism and Federalism as Approaches to International Integration', in A.J.R. Groom and P. Taylor (eds.), *Frameworks for International Co-operation* (London: Pinter 1998), pp.172–84; P. Taylor, *The European Union in the 1990s* (Oxford: Oxford University Press 1996).
3. S. Hix, *The Political System of the European Union* (Basingstoke: Macmillan 1999).
4. A. Lijphart, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries* (New Haven/London: Yale University Press 1999).
5. In Lijphart's writings, 'consensus democracy' is not always equated with consociationalism. But since the difference between these two concepts is not fully elaborated by Lijphart, we do not make this distinction here.
6. J. Weiler, U.R. Haltern and F.C. Mayer, 'European Democracy and Its Critique', *West European Politics* 18/3 (1995), pp.4–39.
7. H. Abromeit (ed.), *Democracy in Europe: Legitimising Politics in a Non-State Polity* (New York: Berghahn Books 1998); D. Chrysochoou, 'Democracy and Symbiosis in the European Union: Towards a Confederal Consociation?', *West European Politics* 17/4 (1994), pp.1–14; D. Chrysochoou, *Democracy in the European Union* (London/New York: Tauris 1998); A. Warleigh, 'Better the Devil You Know? Synthetic and Confederal Understandings of European Unification', *West European Politics* 21/3 (1998), pp.1–18.
8. The same type of methodological tension may be seen among legal scholars. The specialists of international and of constitutional law give diverging interpretations of the EU, and 'communitarists' are often at odds with them.

9. Bogaards, 'Consociational Interpretations of the European Union'.
10. G. Sartori, *Social Concepts: A Systematic Analysis* (London: Sage 1984).
11. Lijphart, *Patterns of Democracy*, p.34.
12. D.-L. Seiler, 'Un Etat entre importation et implosion: consociativité, partitocratie et lotissement dans la sphère politique belge', in P. Delwit, J.-M. De Waele and P. Magnette (eds.), *Gouverner la Belgique, Clivages et compromis dans une société complexe* (Paris: PUF 1999), pp.15–51.
13. K. Deschouwer, 'From Consociation to Federation: How the Belgian Parties Won', in K. Richard Luther and K. Deschouwer (eds.), *Party Elites in Divided Societies: Political Parties in Consociational Democracy* (London: Routledge 1999), pp.74–107.
14. D.-L. Seiler, 'Un système consociatif exemplaire: la Belgique', *Revue Internationale de Politique Comparée* 4/3 (1997), pp.601–24.
15. G. Lehbruch, 'Consociational Democracy and Corporatism in Switzerland', *Publius* 23 (1993), pp.43–60; J. Hottinger, 'La Suisse: une démocratie consociative ou de concordance?', *Revue Internationale de Politique Comparée* 4/3 (1997), pp.625–38.
16. It refers to the non-unitarian nature of the state, to the two-chamber system, and to the existence of rigid constitution and legal controls. Lijphart, *Patterns of Democracy*. Four other characteristics come from the original consociative matrix: proportional representation, multiparty system, wide governmental coalitions, relative autonomy between the executive and the assemblies. The last two (neo-corporatism and independent central banks) – added to the 1999 version – do not set any clear correlation with the first two groups of variables.
17. Chryssochou, *Democracy in the European Union*.
18. Contemporary Belgium belongs both to the ideal type of consociation and to federalism. Conversely, Switzerland, though federal, does not belong to a strict logic of consociation. Direct democracy, more than the existence of pillars, has led to the creation of consensual modes of negotiations. See Hottinger, 'La Suisse: une démocratie consociative ou de concordance?'.
19. In the latest version, Lijphart seems more interested in demonstrating the normative superiority of consensual democracy than defining it. Lijphart, *Patterns of Democracy*.
20. V. Lorwin, 'Segmented Pluralism: Ideological Cleavages and Political Cohesion in the Smaller European Democracies', *Comparative Politics* 3 (1971), pp.141–75; H. Daalder, 'On Building Consociational Nations: the Cases of the Netherlands and Switzerland', *International Social Science Journal* 23/3 (1971), pp.355–70.
21. K. MacRae, 'Contrasting Styles of Democratic Decision-making: Adversarial versus Consensual Politics', *International Political Science Review/Revue Internationale de science politique* 18/3 (1997), pp.279–96.
22. Some theories of European integration, influenced by the work of Amitai Etzioni, insist on three elements of the dynamics of integration that are quite similar to the conditions as defined by MacRae: the coercive factor, corresponding to external constraints, the identity factor, which may be conceived as the corollary to the tradition of negotiations, and the utility factor, which may be considered as the foundation of a pact to protect interests. See W. Wallace (ed.), *The Dynamics of European Integration* (London: Pinter 1990).
23. A. Milward, *The European Rescue of the Nation-State* (London: Routledge 1992); A. Moravcsik, *The Choice for Europe. Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht* (Ithaca, NY: Cornell University Press 1998).
24. Milward, *The European Rescue of the Nation-State*.
25. From a sociological point of view, these elites are very similar to those who founded national consociations. Social Democrats, Socialists and Liberals have supported – and still support today – these agreements. The fact that the political worlds to which they belonged were already in a tradition of international partisan collaboration may probably account for their tendency to reach compromises – while the most adamant opponents of the first agreements came, in their vast majority, from political families with strong national and territorial links. Some historians have emphasised the fact that the 'Founding Fathers' (Spaak, Schuman, Adenauer, De Gasperi) all came from the heart of the 'urban belt', the birthplace of the consociative tradition. Moreover, in the US, Germany and Switzerland, the building of a common market was the first impetus for federalisation.
26. Wallace (ed.), *The Dynamics of European Integration*.
27. The specificity of European construction is that it is a sequenced one. Contrary to the

historical precedents, built on states in embryo, the European Union originated from old and very developed states.

28. Taylor, *The European Union in the 1990s*.
29. Recent research has found that 80% of votes taken in the Council where QMV is possible are unanimous votes. See M. Mattila Mikko and J.-E. Lane, 'Why Unanimity in the Council?' *European Union Politics* 2/1 (2001), pp.31–52.
30. A. Héritier, *Policy-Making and Diversity in Europe, Escape from Deadlock* (Cambridge, Cambridge University Press 1999).
31. R. Howse and K. Nicolaidis (eds.), *The Federal Vision* (Oxford: Oxford University Press 2001).
32. P. Magnette, 'Appointing and Censuring the Commission: The Adaptation of Parliamentary Institutions to the Community Context', *European Law Journal* 7/2 (2001), pp.292–310.
33. P. Delwit, E. Külahci and C. Van De Walle (eds.), *Les fédérations européennes de partis* (Bruxelles: Editions de l'Université de Bruxelles 2001).
34. Conversely, the creation of the European Parliament and of the European Court of Justice may be explained by some institutional mimetism. The Council was established with the sole objective of calming down the worries of the smaller states about any potential domination of the High Authority/Commission by the two most important states.
35. Magnette, 'Appointing and Censuring the Commission'.
36. It is significant to note that Jean Monnet worked as a planning commissioner, within the Commissariat au Plan, a body created to balance to the chronic instability of France's Fourth Republic.
37. E. Haas, *The Uniting of Europe* (Stanford: Stanford University Press 1958).
38. R. Dehousse, 'Constitutional Reform in the European Community: Are there Alternatives to the Majoritarian Avenue?' *West European Politics* 18/3 (1995), pp.118–36.
39. O. Costa, *Le Parlement européen, assemblée délibérante* (Bruxelles: Editions de l'Université de Bruxelles 2001).
40. S. Hix and C. Lord, *Political Parties in the European Union* (Basingstoke: Macmillan 1997).
41. We may quote the persistent national dimension in the various voting systems and electoral campaigns for the European elections, the very low impact they have on the appointment of the Commission, and the obligation of qualified majorities that still prevails in all important decisions made by the EP.
42. Hix and Lord, *Political Parties in the European Union*; T. Raunio, *The European Perspective: Transnational Party Groups in the 1989–94 European Parliament* (Aldershot: Ashgate 1996).
43. S. Hix, 'Parliamentary Behavior with Two Principals: Preferences, Parties and Voting in the European Parliament', *American Journal of Political Science* 46/3 (2001), pp.688–98.
44. There is party discipline, strictly speaking, only within the most integrated groups (Socialists, Christian Democrats, Liberals and Greens), and MEPs may easily take diverging positions. Sanctions are limited, and the rules and regulations of all these political groups make provision for national delegations not to abide by party discipline, provided they announce their decision beforehand.
45. J. Pinder, *European Community: The Building of a Union* (Oxford: Oxford University Press 1992); D. Sidjanski, *The Federal Future of Europe: From the European Community to the European Union* (Ann Arbor, MI: University of Michigan Press 2000).
46. Y. Papadopoulos, *Les processus de décision fédéraux en Suisse* (Paris: L'Harmattan 1997).
47. Bogaards, 'Consociational Interpretations of the European Union'.

LA CONTRIBUTION DE LA COMPOSANTE " PARLEMENT EUROPÉEN " AUX NÉGOCIATIONS DE LA CONVENTION

Olivier Costa

L'Harmattan | *Politique européenne*

2004/2 - n° 13
pages 21 à 41

ISSN 1623-6297

Article disponible en ligne à l'adresse:

<http://www.cairn.info/revue-politique-europeenne-2004-2-page-21.htm>

Pour citer cet article :

Costa Olivier, « La contribution de la composante " Parlement européen " aux négociations de la convention », *Politique européenne*, 2004/2 n° 13, p. 21-41.

Distribution électronique Cairn.info pour L'Harmattan.

© L'Harmattan. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

Olivier COSTA

LA CONTRIBUTION DE LA COMPOSANTE “ PARLEMENT EUROPÉEN ” AUX NÉGOCIATIONS DE LA CONVENTION

La Convention a été un peu rapidement présentée comme l'aboutissement des démarches du Parlement européen en faveur de l'adoption d'une constitution européenne et comme un exercice très profitable à l'institution. Il convient d'y regarder de plus près. Si les délégués de l'assemblée européenne bénéficiaient a priori d'importantes ressources, ils ont dû composer avec de nombreuses contraintes qui ont entravé leur prétention au leadership. Au terme de l'exercice, il apparaît néanmoins que les députés européens ont joué un rôle important dans la construction du consensus et sont parvenus, grâce notamment à l'action de coordination des partis politiques européens, à défendre efficacement leurs options.

Les parlementaires européens membres de la Convention ont, dans leur grande majorité, présenté celle-ci comme l'aboutissement des démarches entreprises par leur institution pour obtenir une participation active à la réforme des traités¹. Au terme de l'exercice, ils se sont par ailleurs félicités d'y avoir exercé un certain leadership et d'avoir obtenu satisfaction sur l'essentiel de leurs revendications. A les entendre, le Parlement européen (PE) aurait tiré un profit considérable de la méthode conventionnelle, notamment si l'on se réfère aux maladroites et à l'isolement de la Commission. Cette analyse et ce satisfecit sont toutefois contestables. Formellement, l'institution de la Convention ne doit rien au PE et s'est faite selon des modalités assez éloignées de ses préconisations. Il suggérait notamment une représentation paritaire entre les parlements nationaux et européen et l'attribution à la Convention d'un pouvoir constituant, deux éléments absents de la Déclaration de Laeken. Par ailleurs, que la Convention ait permis aux députés européens de participer significativement au processus de réforme des traités et ait été un succès “ global ” – en vertu de l'adoption d'un projet de traité constitutionnel relativement ambitieux, clarifiant nettement le système institutionnel et dépourvu d'option – ne signifie pas qu'elle ait été particulièrement profitable au PE. Le poids des parlementaires nationaux, la prégnance de la logique intergouvernementale ou encore le rôle central joué par le Praesidium dans l'élaboration du consensus sont autant d'éléments qui ont limité le leadership du PE au sein de la Convention et ont contrarié certaines de ses ambitions.

¹ Tous mes remerciements à Kalypso Nicolaidis, Christian Lequesne et Paul Magnette pour leurs commentaires sur une précédente version de ce texte.

Afin d'y voir plus clair, nous nous proposons d'examiner la façon dont les députés européens ont organisé leur travail au sein de la Convention et d'analyser la manière dont leur action a été perçue. Notre but n'est pas d'évaluer la "réussite" du PE au regard du nombre de ses propositions reprises dans le texte final – constat de concordance qui n'implique pas nécessairement causalité – mais de voir si sa délégation a réussi ou non à susciter une dynamique propre à assurer son influence. D'un point de vue méthodologique, cette étude repose sur une analyse systématique des documents produits par la Convention et le PE au sujet de la réforme des traités ; elle s'appuie également sur de nombreux entretiens approfondis conduits avec des conventionnels de tous horizons, dont un large échantillon de représentants du PE².

En préambule, rappelons que les efforts du PE en faveur de l'institution d'une Convention ne sont que la manifestation la plus récente d'une stratégie ancienne destinée à faire évoluer l'architecture institutionnelle de la Communauté. La prise en compte de cette histoire est indispensable à l'analyse de l'attitude des députés européens au sein de la Convention et à l'évaluation des atouts dont ils disposaient pour se faire entendre. On rappellera succinctement que le PE a contribué à quatre titres au moins à l'entreprise constitutionnelle de l'UE : en adoptant des projets de constitution européenne ou des appels à l'adoption d'une constitution (projet de Communauté politique [1953], projet Spinelli [1984], rapport Herman [1994], rapport Duhamel [2000]) ; en votant de nombreuses résolutions sur l'avenir de la Communauté et de ses institutions qui ont alimenté les réflexions des représentants nationaux sur ces questions, et ont nourri les négociations intergouvernementales ; en suivant les CIG, puis en y participant à titre d'observateur ; en obtenant des augmentations informelles de ses pouvoirs – par la contrainte, la négociation d'accords interinstitutionnels ou le fait accompli – et en obtenant leur validation a posteriori.

S'il faut se garder de sous-estimer l'influence du PE sur l'évolution du cadre constitutionnel de l'UE, on doit également reconnaître qu'elle est restée essentiellement indirecte, quoi qu'en disent certains auteurs (Corbett, 1998). Il n'est pas possible – sauf cas très spécifique (Hix, 2002) – d'imputer clairement au PE l'inscription dans les traités de ses suggestions et

² Ces entretiens ont été réalisés avec la collaboration d'Elena Gonzalez Verdesoto, diplômée du Collège d'Europe (Bruges) ; je tiens à l'en remercier. Tous les membres de la délégation du PE à la Convention ont été contactés, ainsi qu'un échantillon représentatif des autres acteurs impliqués : délégués du Conseil, de la Commission, des gouvernements et parlements nationaux, observateurs, administrateurs des institutions, etc. Une liste exhaustive figure en fin d'article. Une question relative à la "performance" du PE au sein de la Convention a par ailleurs été envoyée à l'ensemble des conventionnels ("*Pensez-vous que le PE et ses membres défendent efficacement leurs aspirations au sein de la Convention ? Pensez-vous que le PE sera avantagé par le projet de constitution ?*").

revendications (Costa et Magnette, 2003) ; en effet on peut tout aussi bien estimer que les négociateurs sont parvenus aux mêmes solutions que les parlementaires, l'éventail des choix en matière institutionnelle étant restreint, ou qu'ils partageaient, pour des raisons qui leur étaient propres, les mêmes "préférences". La participation du PE à la modification des traités a donc surtout opéré par la diffusion d'idées, de concepts, de solutions institutionnelles et d'axiomes dans la sphère restreinte du débat sur l'avenir de l'UE.

La contribution du PE à la réforme des traités n'est pas une nouveauté en soi ; toutefois, elle opère pour la première fois dans une configuration institutionnelle qui lui donne formellement voix au chapitre. Avant de déterminer si les députés européens ont su tirer profit de cette innovation, il importe de préciser deux points relatifs aux évolutions récentes de la stratégie constitutionnelle du PE. En premier lieu, depuis le refus de l'assemblée plénière d'adopter le projet de constitution annexé au rapport Herman en 1993, et en raison du contexte politique global de la construction européenne et des évolutions internes au PE, la grande majorité de ses membres a abandonné l'espoir de faire ratifier par les États une constitution adoptée unilatéralement³. Pour surmonter l'opposition résolue de nombreux gouvernements à la transformation du PE en assemblée constituante et accroître la légitimité de leurs initiatives dans le domaine de la réforme des traités, les députés européens ont changé de stratégie et cherché à s'allier à leurs homologues nationaux. C'est le sens profond de leur décision, en 1994, d'appeler à la convocation d'une Convention, proche dans sa composition et son esprit des Assises parlementaires réunies à Rome en 1991, chargée de tracer les grandes lignes d'une constitution européenne⁴. Le même pragmatisme a conduit les députés à participer de manière constructive à l'émergence d'un consensus au sein de la Convention ; il est probable que, dix ans plus tôt, leurs positions plus tranchées ne leur auraient pas permis de trouver un terrain d'entente avec les représentants des parlements et des gouvernements. Le rejet du projet de constitution par certains fédéralistes "orthodoxes" – tels que Jean-Louis Bourlanges – le laisse penser. En second lieu, il faut noter que les rapports entre le PE et la Commission au sujet de la réforme et de la constitutionnalisation des traités ont beaucoup évolué depuis le début des années quatre-vingt-dix. Les initiatives du PE en ce domaine ont longtemps été regardées avec bienveillance par la Commission ; bien que ne partageant pas tous les objectifs des parlementaires, elle comptait sur eux pour avancer des solutions institutionnelles et des propositions de réforme audacieuses. Lors de la

³ On en veut pour preuve les réactions très sceptiques des parlementaires européens à la suggestion faite par certains groupes fédéralistes et mouvements de la gauche contestataire de dépasser les conflits nationaux sur le projet de constitution issu de la Convention en procédant à l'élection d'une assemblée constituante européenne.

⁴ Résolution sur la constitution de l'UE, 9 février 1994, doc. A3-0064/94.

Convention, la situation a été très différente. Compte tenu des mauvaises relations personnelles de Romano Prodi avec le PE et de la divergence croissante de leurs options constitutionnelles (parlementarisation accrue pour le PE, préservation de la méthode communautaire pour la Commission), les députés européens n'ont pu se prévaloir d'un quelconque soutien de la Commission. Cependant, de part la composition et le mode de fonctionnement de la Convention, cette situation s'est révélée avantageuse. Elle a permis aux parlementaires européens de revendiquer une certaine neutralité – par opposition à la Commission, rapidement réduite au rôle de défenseur du système –, qualité qui s'est révélée primordiale dans leurs contacts avec les représentants des parlements nationaux.

LE PE DANS LA CONVENTION : D'IMPORTANTES RESSOURCES A PRIORI

On ne reviendra pas ici sur les données techniques de la participation du PE à la Convention : on rappellera simplement qu'il disposait de 16 membres sur 105, et 16 suppléants sur 102, et que deux députés européens siégeaient au Praesidium. Afin de saisir la manière dont les députés européens se sont insérés dans la Convention, on peut établir un bilan des ressources et contraintes dont ils disposaient a priori.

Des ressources symboliques. Les membres de la délégation du PE jouissaient tout d'abord de trois ressources symboliques. La première, était liée au rôle joué par le PE dans la constitutionnalisation des traités et plus particulièrement dans la genèse de la Convention. Une seconde ressource découlait des objectifs même de la Convention. Dans la mesure où elle avait pour mission de réfléchir aux moyens de rapprocher les citoyens de l'UE, de structurer la vie et l'espace politiques européens et de faire de l'Union un facteur de stabilisation à l'échelle mondiale et où les conventionnels manifestèrent d'emblée leur intention de rédiger un projet de constitution, le PE avait tout à gagner à l'exercice. Plus encore, il était la seule institution dans ce cas. En troisième lieu, les députés ont bénéficié de l'avantage symbolique d'accueillir la Convention au sein des locaux de leur institution.

Des ressources pratiques. Les parlementaires européens ont également bénéficié d'importantes ressources "pratiques". En premier lieu, ils ont tiré profit d'avoir "balisé" depuis près de vingt ans les débats sur l'avenir institutionnel et la "constitutionnalisation" de l'UE. En adoptant de multiples rapports, résolutions, prises de positions et autres projets de constitution, les députés européens ont largement contribué à façonner le cadre intellectuel dans lequel les débats de la Convention ont pris place. Ils ont joué un rôle clé dans la promotion de la plupart des concepts qui ont structuré les réflexions sur la réforme des institutions, concepts auxquels ils ont réussi à attacher autant d'axiomes favorables à l'extension des pouvoirs

de leur institution. Ainsi, au principe de “ double légitimité des États et des peuples ”, ils ont lié l’objectif de généralisation de la codécision ; à l’impératif de publicité des négociations sur la réforme des traités, le recours à d’autres solutions institutionnelles que 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 ; à la simplification des traités, la rédaction d’une constitution ; à la réduction du déficit démocratique, l’accroissement des pouvoirs du PE. Plus concrètement, les députés européens ont pu appuyer leurs propositions et argumentations sur les nombreux rapports adoptés par leur institution sur des thématiques relevant du champ de compétences de la Convention. Certains organes du PE, tels que sa commission des affaires constitutionnelles (AFCO), ont même explicitement préparé la Convention en rédigeant des rapports *ad hoc*.

L’atout de la représentativité. En troisième lieu, les députés européens disposaient de ressources liées à la structure de leur délégation. Ils bénéficiaient d’un avantage numérique certain puisque le PE était la seule institution à avoir, non pas deux représentants, mais seize. Même si les députés européens n’ont pas obtenu la parité avec les parlements nationaux, ils ont joui d’emblée d’un poids important. Les délégués étant en principe placés sur un pied d’égalité quelle que soit leur institution d’origine, le PE disposait de huit fois plus de temps de parole que les autres institutions. La répartition des sièges parmi les députés européens selon la “ règle d’Hondt ”⁵ leur a par ailleurs permis d’afficher une représentativité sans équivalent. La taille restreinte des autres délégations se prêtait en effet mal à la représentation de groupes minoritaires, et ce même si les gouvernements et parlements ont été nombreux à laisser une place à l’opposition. La Conférence des présidents de groupes du PE a prêté une attention particulière à cette question en choisissant de “ sur-représenter ” les groupes minoritaires, de manière notamment à permettre la désignation d’euroseptiques. Les responsables des groupes politiques, qui étaient chargés d’attribuer les sièges à leurs membres, ont par ailleurs été très attentifs aux équilibres nationaux et de genre. Ainsi, 14 des 32 membres de la délégation du PE étaient des femmes, contre seulement 17 des 105 membres titulaires de la Convention.

⁵ Cette clé de répartition régit tous les aspects du fonctionnement du PE en assurant la coexistence équitable des groupes politiques et, en leur sein, des délégations nationales. Elle permet de ventiler, sur la base d’une représentation proportionnelle à la plus forte moyenne, toutes les “ ressources ”, qu’il s’agisse des mandats (composition des commissions et des délégations interparlementaires, vice-présidences, questure, en l’occurrence délégation à la Convention...), des rapports, du temps de parole (pour moitié), des questions, des bureaux, du personnel ou des crédits de fonctionnement. Malgré la dénonciation par les groupes socialiste (PSE) et démocrate-chrétien (PPE-DE) de leur accord informel de “ cogestion ” de l’assemblée à l’issue des élections de 1999, la règle d’Hondt reste incontournable.

Des ressources cognitives. En dernier lieu, les parlementaires européens membres de la Convention ont largement mis à profit les compétences spécifiques acquises au sein du PE. On pense à leur familiarité avec un environnement de travail placé sous le double signe de la pluralité – des langues, des nationalités, des cultures, des partis, des modes de décision – et de la logique interinstitutionnelle. Sur ce plan, les députés européens bénéficiaient d'un avantage important, notamment sur les représentants des parlements nationaux et de certains gouvernements. Ils étaient par ailleurs particulièrement disposés à se prêter au jeu de la délibération en raison, d'une part, des habitudes prises au sein du PE et, d'autre part, de leur grande autonomie vis-à-vis de leur institution et de leurs mandants (Costa, 2001).

Les députés européens objets de réticences. Au rang des contraintes, il faut mentionner en premier lieu les réticences manifestées par les autres conventionnels à l'égard de la délégation du PE. Si certains attendaient de ses membres qu'ils aient l'audace nécessaire à l'émancipation de la Convention, ils n'en redoutaient pas moins qu'ils exercent un leadership excessif. Cette méfiance affectait l'ensemble des délégations. La Commission qui, on l'a vu, a longtemps soutenu les initiatives constitutionnelles du PE et s'en est servi comme d'un "poisson pilote", s'est abstenu de toute démarche envers le PE à l'occasion de la Convention. Les représentants des gouvernements étaient pour leur part réticents à l'égard des ambitions "constituantes" des parlementaires européens et tous très soucieux de ne pas laisser le PE prendre le contrôle des choses au sein de la Convention. Les délégués des parlements nationaux se distinguaient quant à eux par leur attentisme ; leurs divergences d'intérêts avec les parlementaires européens et le caractère ambigu de leurs relations, malgré vingt ans de coopération institutionnalisée, les disposaient peu à constituer un front parlementaire au sein de la Convention. La délégation du PE était également considérée avec méfiance par les représentants des "petits" et "moyens" États – gouvernements et parlements confondus – traditionnellement plus favorables à un renforcement des pouvoirs de la Commission et du Conseil, au sein desquels ils sont mieux représentés. Enfin, les membres du Praesidium, et en particulier Valéry Giscard d'Estaing, entendaient éviter que le PE n'impose son leadership ; pour ce faire, ils refusèrent d'emblée que les conventionnels puissent siéger par affinités politiques comme ils l'avaient fait lors des Assises parlementaires de Rome et comme le suggéraient certains députés européens.

Une pluralité à double tranchant. Une autre contrainte découlait de la pluralité de la délégation du PE. Malgré les ressources dont elle était porteuse, elle menaçait de limiter sa cohésion et de brouiller son discours et son action. En choisissant d'attribuer deux sièges à des groupes "eurosceptiques" afin de renforcer la dimension démocratique du processus conventionnel, la Conférence des présidents du PE s'était exposée

au risque de voir des députés européens jouer les trublions, et de faire porter à l'assemblée la responsabilité de certaines crises.

DES RESSOURCES OPERATIONNELLES, DES CONTRAINTES AVEREES

Au terme de l'exercice, il importe de dresser un bilan de la manière dont ces ressources et contraintes ont opéré. Les positions, alliances et rapports de force au sein de la Convention, loin d'être figés, ont connu de multiples changements en vertu des évolutions stratégiques de ses différentes composantes et du processus d'apprentissage rapide dont ses membres ont bénéficié.

Ressources symboliques. Les ressources symboliques ont surtout opéré durant les premiers mois de la Convention – la phase dite “d'écoute” – et ont de ce fait eu un impact limité. Si la “paternité” intellectuelle de la Convention a permis aux députés européens d'aborder les débats avec confiance, elle ne leur a pas procuré d'avantage durable. La “pente” intégrationniste de la Convention a joué plus sensiblement, la plupart des réformes étant propres à renforcer les compétences du PE ; seule l'instauration d'un ou plusieurs responsables exécutifs forts ont fait craindre un temps un affaiblissement du pouvoir délibérant. Quant à l'accueil de la Convention dans les locaux du PE, il a surtout joué sur le plan matériel.

Ressources “pratiques”. A la différence des autres conventionnels, les députés européens ont bénéficié de la proximité de leur bureau – duquel ils pouvaient suivre les débats tenus dans l'hémicycle – et de la présence de leurs assistants. Par ailleurs, ils ont pu compter sur un soutien actif de la part du secrétariat général du PE et des agents des groupes politiques et des partis européens⁶ ; à l'inverse, les délégués des parlements nationaux et les représentants des pays candidats disposaient d'une assistance très limitée à Bruxelles. La commission AFCO fut par ailleurs amenée, malgré les réticences de son président, à ralentir fortement le rythme de ses activités

⁶ Les partis européens demeurant de frêles émanations des groupes politiques, la plupart des commentateurs de la Convention ont fait référence aux seuls groupes. Les partis ont toutefois joué un rôle spécifique dans la Convention à trois titres au moins. En premier lieu, la plupart des contributions ont été déposées au nom des partis européens, et non des groupes politiques. En deuxième lieu, il convient de parler des partis dans la mesure où les propositions des socialistes et démocrates-chrétiens européens relatives à la Convention émanaient de ces derniers, et non des groupes. Enfin, la distinction entre groupes et partis s'impose dans le cas des démocrates-chrétiens qui ont structuré leur action au sein du parti PPE, et non du groupe PPE-DE, qui accueille également des conservateurs peu favorables à l'approfondissement de l'intégration européenne.

pendant la durée des travaux de la Convention de façon à permettre à ses membres – qui représentaient plus des deux tiers de la délégation du PE – de se consacrer pleinement à leurs nouvelles fonctions. Les députés européens ont également tiré profit des rapports préparés par l'assemblée dans la perspective de la Convention. Les rapports Napolitano, relatif au rôle des pouvoirs régionaux et locaux dans la construction européenne, et Lamassoure, relatif à la délimitation des compétences entre l'UE et les États membres⁷, ont conféré aux délégués du PE une expertise très appréciable sur ces deux dossiers clés. Le fait que les parlements nationaux et les gouvernements n'aient pas produit de documents similaires, et que la Commission ait fait preuve d'une certaine maladresse dans la présentation des siens – notamment du projet Pénélope sur la réforme des institutions – a conduit certains groupes de travail de la Convention à s'appuyer largement sur des travaux du PE.

Représentativité. En ce qui concerne les ressources liées à la structure de la délégation du PE, plusieurs éléments ont joué positivement. L'avantage numérique s'est confirmé. Le principe d'égalité des conventionnels a certes connu des entorses systématiques – nous y reviendrons – mais les délégués du PE ont pu intervenir largement dans les débats. Ils l'ont fait avec une efficacité d'autant plus grande que les membres des groupes PPE (Parti populaire européen, démocrate-chrétien) et PSE (Parti des socialistes européens) se sont entendus pour mettre leur temps de parole en commun. La large représentativité nationale et partisane de la délégation a également facilité ses contacts avec d'autres conventionnels. Même si les réticences vis-à-vis des membres du PE étaient bien réelles, du moins dans la phase initiale, les liens interpersonnels noués sur la base d'affinités nationales ou partisans, en particulier au sein des groupes de travail, ont permis aux députés européens de sortir de leur isolement. Il n'est pas possible, dans le cadre restreint de cette contribution, de "quantifier" leur capacité à susciter du consensus ou à rallier d'autres conventionnels à leurs positions ; on avancera simplement qu'en l'absence de stigmatisation durable, la délégation du PE fut, en raison de sa taille et de sa représentativité, la plus à même de jouer un rôle pivot. On notera également que sa composition fut remarquablement stable, à la différence de nombre de délégations gouvernementales et parlementaires nationales. Cette stabilité conféra un avantage important aux délégués du PE lorsqu'il s'est agi de nouer des alliances et de construire des compromis.

Ressources cognitives. Les compétences spécifiques des députés européens ont indéniablement facilité leur tâche. Leur familiarité avec la logique délibérative leur a permis de s'insérer rapidement dans la dynamique de la

⁷ Rapports adoptés par le Parlement européen le 14 janvier 2003 et le 16 mai 2002.

Convention ; toutefois, passée une courte période d'adaptation, cet avantage est devenu négligeable. Les députés ont bénéficié plus durablement de leur familiarité avec un environnement “pluri”, de leur connaissance des cultures politiques, des objectifs et des attentes des représentants de différents États membres, ainsi que de leurs compétences linguistiques supérieures à la moyenne. Plus cruciales encore furent leur autonomie et leur capacité à concilier leurs diverses allégeances. Les députés européens qui le souhaitaient purent affirmer sans ambages leur indépendance et jouer pleinement le jeu de la délibération (Magnette, 2002b). Nombre de leurs pairs furent, à l'inverse, contraints d'avoir un discours à géométrie variable selon les contextes : très rigide en séance plénière, plus conciliant en groupe de travail et souvent très souple lors des réunions informelles.

L'analyse des travaux de la Convention fait apparaître une autre ressource importante pour les députés européens : une communauté de vues quant à la constitutionnalisation de l'Union. Leur action au sein de la Convention a mis en lumière l'impact des phénomènes d'institutionnalisation et de socialisation sur leurs discours et leurs comportements. Ces phénomènes – dont les néo-institutionnalistes ont montré l'influence sur les conceptions et visions des acteurs, même en l'absence de contrainte ou de mandat impératif – ont été d'autant plus prononcés que les délégués du PE étaient pour la plupart des “ anciens ” de l'institution. Beaucoup ont été des acteurs importants de sa stratégie constituante en raison de leur appartenance à la commission AFCO, de leur participation à la Convention sur les droits fondamentaux ou encore de leur présence à titre d'observateur à une ou plusieurs CIG. En vertu de ces expériences communes, il existait parmi les délégués du PE une convergence de vues sur de nombreux dossiers, qui excédait la simple défense des intérêts de leur institution.

Au terme des travaux de la Convention, il convient de souligner une dernière ressource ayant facilité le travail des délégués du PE : les partis européens. Ceux-ci – du moins les trois principaux qui sont le PSE, le PPE et le Parti européen des libéraux – ont joué un rôle crucial en alimentant les réflexions des conventionnels et en orchestrant les positions des députés européens et nationaux. Dès l'ouverture des travaux, les députés du PPE se sont constitués en délégation sous la présidence d'Elmar Brok ; ils ont par la suite largement relayé dans leurs contributions et amendements le document “ *une Constitution pour une Europe forte* ” adopté par le PPE en octobre 2002 lors de son Congrès d'Estoril⁸. Les membres du PSE, quoique moins

⁸ Ils ont notamment déposé au nom du PPE deux contributions conjointes sur le projet de constitution (décembre 2002) et sur la gouvernance économique (mai 2003). Contribution présentée par M. Elmar Brok, membre de la Convention, au nom de la délégation du PPE à la Convention : “ La Constitution de l'Union européenne ”, 6 décembre 2002, CONV 325/1/02 ; Contribution présentée par M. Elmar Brok au nom de la délégation PPE à la Convention : “ Éléments essentiels aux

organisés et ne bénéficiant pas d'un véritable projet de constitution, ont également déposé plusieurs contributions conjointes pour faire connaître les attentes de leur parti dans le domaine institutionnel et ses priorités pour la Convention⁹. Les propositions des trois principaux partis européens ont ainsi largement structuré les initiatives des élus européens¹⁰. Toutes les contributions et amendements qui ont recueilli un grand nombre de signatures parmi eux (avec ou sans la participation d'autres conventionnels) ont été préparés sur une base partisane ou déposés au nom d'un parti. L'implication des partis européens a conféré un avantage décisif à leurs membres, comme en ont témoigné leurs collègues des "petits" groupes. Le souverainiste danois Jens-Peter Bonde (Groupe pour l'Europe des démocrates et des différences) déplorait ainsi que les formations politiques plus marginales ne se soient pas mobilisées pour exprimer publiquement leurs attentes à l'endroit de la Convention et faire déposer des contributions

yeux du PPE concernant la gouvernance économique", 23 mai 2003, CONV 761/03.

⁹ Contribution présentée par M. Klaus Hänsch au nom des membres du PSE à la Convention : "Priorités pour l'Europe", doc. CONV 392/02, 8 novembre 2002 ; Contribution présentée par Pervenche Berès et Klaus Hänsch : "Un projet européen pour les socialistes : le nouveau fédéralisme", 23 mai 2002, CONV 63/02.

¹⁰ On limitera ici l'analyse aux trois formations les plus en pointe sur les questions constitutionnelles : le PSE, le PPE et l'ELDR (libéraux). Le PPE proposait un partenariat européen avec l'Europe orientale et méditerranéenne, une clarification des compétences de l'UE, une Constitution comme un pacte fondateur, une mention de l'héritage religieux dans le préambule, des dispositions relatives au respect de la diversité culturelle, la réduction du nombre de formations du Conseil, le renforcement du rôle exécutif de la Commission et le maintien de son monopole d'initiative ("Une Constitution pour une Europe forte", Estoril, 18 octobre 2002). Le PSE consacrait une grande attention à l'Europe sociale, proposait la garantie des services d'intérêt général, la définition de lignes directrices pour une politique de convergence économique, sociale et de l'emploi, un degré élevé de protection en matière de santé, la réforme de la PAC, l'instauration d'une zone de liberté, sécurité et justice (fusion des affaires judiciaires et policières avec la coopération judiciaire ; Procureur européen indépendant ; saisine individuelle de la Cour en cas de violation des droits fondamentaux), l'application de la majorité qualifiée à la PESC, le développement de la prévention des conflits, l'instauration d'une présidence stable de l'UE ("The European Parliament's PES Group's priorities for the Convention", site Internet du PSE). Le groupe ELDR se prononçait en faveur d'une restriction du rôle exécutif du Conseil aux domaines intergouvernementaux (PESC, Ecofin, JAI), du maintien du droit d'initiative législative et budgétaire de la Commission, de la possibilité pour l'autorité législative de contrôler la législation secondaire, l'élection d'une partie des députés européens dans une circonscription européenne unique, le droit des autorités infra-étatiques de saisir la Cour de Justice et la participation plus étroite des parlements nationaux aux affaires européennes au niveau national ("Liberals and the future of Europe", Bruxelles, 24 janvier 2003).

communes par des conventionnels issus de leurs rangs¹¹. Il regrettait également que les délégués issus des “ petits ” groupes du PE n’aient pas réussi à s’entendre pour mettre en commun leur temps de parole – à l’image des socialistes et des démocrates-chrétiens – et accroître ainsi l’efficacité de leur action¹². Cette démarche aurait été d’autant plus utile que les conventionnels issus des principaux groupes se sont montrés moins conciliants à l’égard des eurosceptiques que ne l’avaient été les présidents de groupes ; ils leur ont ainsi refusé toute assistance au motif qu’ils portaient atteinte aux intérêts et à la crédibilité du PE.

En ce qui concerne les contraintes, l’expérience montre que les plus importantes n’ont pas été celles que l’on pouvait identifier a priori. Les réticences à l’égard des représentants du PE n’ont duré qu’un temps. Même si la Commission, par la voix de son président, n’a pas cherché à se rapprocher du PE et a conservé une attitude relativement hostile à la Convention, les députés européens ont eu de bons contacts avec ses représentants, Michel Barnier et Antonio Vitorino, en vertu d’affinités nationales, partisans ou thématiques. Les représentants des gouvernements n’ont pas figuré parmi les interlocuteurs privilégiés des députés européens, mais ils ne se sont pas non plus opposés de manière systématique à leurs initiatives. Les délégués des parlements nationaux, après une phase d’observation, ont quant à eux collaboré étroitement avec leurs homologues du PE, notamment sur des bases partisans. Les parlementaires des “ petits et moyens pays ” ont certes participé au mouvement de fronde de ces derniers, mais leur démarche n’a pas suscité de clivage sensible entre élus nationaux et européens. Enfin, les relations des délégués du PE avec le Praesidium, tendues à l’origine, se sont progressivement améliorées. Même si le rôle central du Praesidium a suscité des critiques au sein de la délégation du PE – qui n’ont pas épargné ses propres représentants, accusés de brader les intérêts de l’institution – les tensions se sont apaisées. Valéry Giscard d’Estaing, qui craignait que la délégation du PE ne prenne le leadership de la Convention et ne cherche à imposer des solutions institutionnelles élaborées de longue date, a été conduit à réviser sa stratégie à mesure de la mobilisation des États membres et du durcissement des positions de leurs représentants. Dans les dernières semaines de la Convention, il s’est ainsi ouvertement appuyé sur les parlementaires européens pour réunir les conditions d’un consensus.

Le caractère volatile des réticences inspirées par les délégués du PE s’explique plus largement par la conjonction de trois facteurs. Le premier est

¹¹ Esko Sëppänen, député européen eurosceptique finlandais, en témoignait en ces termes : “ *les élus du PPE parlent d’une voix. Ils disposent du programme pour la mise en place d’un État fédéral adopté l’an passé au Portugal à la quasi-unanimité. Cela leur donne un background commun que les sociaux-démocrates, par exemple, n’ont pas. Ceux qui avaient des idées ont naturellement exercé un leadership sur les autres* ”. Entretien, Bruxelles, 24 mars 2003.

¹² Conférence de Jens-Peter Bonde au PE, 24 avril 2003.

l'intensité des attentes que les députés européens suscitaient auprès des conventionnels les plus enthousiastes en raison des capacités dont ils ont fait preuve depuis le début des années quatre-vingt pour affirmer l'indépendance de leur institution, exploiter les zones d'ombres des traités et valoriser les plus petites parcelles de pouvoir (Corbett, 1998). Le second facteur est l'impact des phénomènes de socialisation sur les appréhensions initiales des conventionnels. L'approche de la Convention de nombre d'entre eux – en particulier les représentants des parlements et des gouvernements des pays candidats – était largement conditionnée par les stéréotypes que véhiculent habituellement les médias sur le fonctionnement des institutions européennes et sur leurs acteurs. Aussi, leur point de vue a-t-il rapidement évolué au contact de leurs pairs. Le troisième élément à prendre en compte est l'évolution de la stratégie et de l'attitude des députés européens, qui ont vite saisi l'importance d'adopter un "profil bas".

En ce qui concerne la pluralité de la délégation du PE, le bilan est plus contrasté. Les eurosceptiques, malgré leur volonté affichée de faire échouer la Convention¹³, n'ont pas affecté l'image du PE en jouant les trouble-fête. A l'instigation de Valéry Giscard d'Estaing, les conventionnels avaient en effet arrêté que leurs décisions seraient prises par "consensus"; même si ce terme fut nimbé d'un certain mystère jusqu'au terme de l'exercice, le consensus devait à tout le moins se distinguer de l'unanimité, et donc priver les eurosceptiques de droit de veto. Dès lors, deux choix s'offraient à eux : rester dans une opposition radicale – comme le fit Jens-Peter Bonde – et n'avoir aucune incidence sur le cours des débats, ou adopter une attitude plus constructive – ce que fit par exemple William Abitbol – au risque de légitimer l'exercice.

Le fonctionnement de la Convention a révélé que d'autres contraintes, bien plus problématiques, affectaient les parlementaires européens, qu'il s'agisse de la difficulté de s'exprimer au nom de leur institution, des clivages multiples de leur délégation ou encore de la progressive montée en puissance de la logique intergouvernementale.

En premier lieu, on doit noter que le Praesidium a veillé à limiter la tendance des conventionnels à parler au nom de leur institution, afin de préserver les conditions d'une délibération vertueuse et d'assurer l'autonomie de la Convention. Une des solutions retenues a été le recours systématique au terme "conventionnel" pour désigner membres et suppléants, et ainsi gommer toute référence à leur institution d'origine et favoriser l'autonomisation de la Convention. De même, le Praesidium a choisi de faire siéger les membres par ordre alphabétique, et non par affinité

¹³ Le député européen finlandais Esko Söppänen (Groupe confédéral de la Gauche unitaire européenne/Gauche verte nordique) déclarait : " Pour moi, la meilleure chose qui pouvait arriver c'est que la Convention échoue et qu'il n'y ait pas de constitution, car une telle constitution aurait été nécessairement fédérale. Je n'ai pas d'objectifs précis à la Convention : je cherche juste à défendre le statu quo ". Entretien, Bruxelles, 24 mars 2003.

partisane ou par délégations. Les règles implicites de la délibération – que le Président fit appliquer avec beaucoup de rigueur – interdisaient par ailleurs aux conventionnels de parler au nom de leur institution ou de faire référence à ses positions et intérêts. Comme on le verra, les députés se sont prêtés au jeu de l'indépendance à des degrés divers, mais il a empêché une défense concertée des intérêts du PE : aucune initiative ni aucun amendement n'a ainsi été déposé par l'ensemble de la délégation, ni même par une majorité significative de ses membres.

Au chapitre des clivages qui affectaient la délégation du PE, il faut mentionner en premier lieu les conceptions contrastées que les parlementaires européens avaient du mandat conventionnel. D'emblée, ils adoptèrent des attitudes très diverses, que l'on peut synthétiser en quatre idéaux-types, non exclusifs les uns des autres. Le premier était celui du conventionnel indépendant, revendiquant clairement – à la manière d'un Alain Lamassoure – sa liberté de jugement et de parole, et refusant de se prononcer au nom de son institution ou de son groupe politique. Un second type était celui du défenseur des intérêts du PE, soucieux de promouvoir les positions de l'institution sur les différents chapitres du projet de constitution, ainsi que l'objectif plus large d'un renforcement de ses pouvoirs. Une troisième catégorie était constituée des anti-européens et des nationalistes, dont le but premier était d'empêcher l'adoption d'un texte. Le dernier type, prédominant, était celui du porte-parole de parti européen, s'employant à promouvoir systématiquement les propositions de sa formation.

La cohésion de la délégation du PE a également souffert de forts clivages partisans parmi les députés européens. Si la coordination partisane a contribué au dynamisme des parlementaires européens, elle n'en a pas moins mis en lumière leurs divisions et limité leur capacité à avancer des propositions de compromis. Les points de divergences entre les programmes du PSE, du PPE et du parti libéral (sans compter les positions, moins élaborées mais plus contrastées, des autres groupes) expliquent à leur mesure l'absence d'initiative ou d'amendement commun à l'ensemble de la délégation du PE, ou du moins à sa composante non eurosceptique. Si quelques objectifs défendus de longue date par le PE étaient communs aux trois partis (inclusion de la Charte dans les traités, extension de la majorité qualifiée et de la codécision, attribution de la personnalité juridique à l'UE, partage égalitaire du pouvoir budgétaire entre le PE et le Conseil...), de nombreuses questions suscitaient l'opposition de l'un d'eux (la parité homme-femme pour le PPE ; la fusion des piliers et la transformation de la Cour de justice en Cour constitutionnelle pour le PSE ; etc.).

Outre ces clivages partisans, la délégation du PE – et, de manière plus modérée, la Convention – a connu de forts clivages nationaux, selon plusieurs lignes de fracture. La principale a opposé les représentants des “petits et moyens” États à ceux des “grands”. Même si certains observateurs et acteurs – dont les membres de la Présidence (Amato *et al.*,

2003) – ont cherché à minimiser cette opposition, elle s’est manifestée clairement jusque dans les rangs des parlementaires européens, où elle n’était pas nouvelle. Depuis le sommet de Nice au moins, la question est très sensible au sein du PE, les élus des “ petits ” États estimant que le facteur démographique a pris une place excessive dans l’allocation des sièges et le fonctionnement de l’assemblée. Si les députés européens ont refusé pour la plupart de participer au groupe informel des “ petits et moyens pays ”, de manière à préserver la possibilité d’un consensus, ils ont clairement manifesté leur désaccord sur des dossiers tels que la PESC ou la politique sociale. Ce clivage s’est également ressenti dans les partis politiques européens ; au sein du PPE et du PSE, les députés européens issus de “ petits ” pays ont contesté la légitimité du dépôt d’amendements au nom du parti par certains de leurs pairs – généralement issus de “ grands ” pays tels que l’Allemand Elmar Brok.

Au titre des contraintes imprévues, il faut également mentionner les habitudes de travail des députés. Si celles-ci correspondaient en de nombreux points au mode de fonctionnement de la Convention, deux spécificités du travail conventionnel ont posé problème aux députés européens : les inégalités entre les conventionnels et l’absence de logique majoritaire. Bien que l’égalité de tous les membres ait été proclamée d’emblée et réaffirmée à l’envi, les représentants des gouvernements des “ grands ” États ont bénéficié d’un accès prioritaire à la parole, tandis que ceux des États candidats ont souvent été contraints de s’exprimer en fin de session, devant des rangs clairsemés. Les députés européens se trouvaient dans une position moyenne, mais des inégalités sont progressivement apparues entre eux en fonction de leur expérience, de leurs compétences et de leur rapport à l’intégration européenne. Certains députés européens ont également été déconcertés par la conception spécifique du consensus défendue par Valéry Giscard d’Estaing, dans la mesure où elle excluait tout recours au vote et même toute évaluation approximative (main levée) des forces en présence.

Une dernière contrainte est née de la montée progressive, à mesure que les enjeux se précisaient et que l’adoption d’un texte ambitieux se profilait, de la dimension intergouvernementale dans les débats. Cette situation a suscité un affaiblissement des parlementaires européens, dans la mesure où la possibilité de réunir un consensus était étroitement liée aux positions des représentants des États membres. Comme on l’a indiqué, elle a également amené la Présidence de la Convention à modifier son attitude à l’égard des parlementaires européens ; dans les dernières semaines, Valéry Giscard d’Estaing s’est ouvertement appuyé sur ceux-ci pour éviter que la Convention ne se transforme en CIG avant l’heure. Toutefois, la logique intergouvernementale n’en a pas été gommée pour autant et l’anticipation des données de la négociation intergouvernementale par les conventionnels et le Praesidium a limité la possibilité d’avancer sur certains points.

**LA PART DE LA LOGIQUE PARTISANE
DANS LA “ PERFORMANCE ” DU PE**

Que les députés européens aient bénéficié à titre individuel de facilités et de certains avantages dans le fonctionnement de la Convention ne dit rien de la manière dont les intérêts du PE ont été défendus. Aussi, importe-t-il de se pencher sur la contribution de la délégation du PE aux travaux de la Convention et de poser la question de sa “ performance ”. Une évaluation basée sur une simple exégèse du projet de traité ne nous semble pas appropriée dans la mesure où elle ne permettrait pas de distinguer ce qui résulte de l'influence du PE de ce qui relève de la volonté des conventionnels de simplifier l'architecture institutionnelle de l'UE et d'en poursuivre l'approfondissement, ou d'un tropisme mimétique lié à leur culture parlementaire commune.

On se contentera, plus modestement, de faire un bilan des facteurs qui expliquent le succès inattendu de la Convention et de voir en quoi le PE a pu y contribuer. Les éléments explicatifs habituellement avancés sont au nombre de quatre :

- l'échec du traité de Nice et la crise irakienne qui, en révélant les profondes divisions des Européens sur les objectifs et modalités de l'intégration européenne, ont montré l'urgence d'un sursaut,
- l'habileté et la détermination du Président et des Vice-Présidents de la Convention dans la conduite des débats et l'obtention d'un consensus,
- la méthode de travail adoptée par la Convention, savant mélange de délibération et de négociation,
- la capacité des conventionnels à dépasser leurs réticences et à s'abstraire de la défense de leurs intérêts institutionnels pour participer de manière constructive à l'élaboration d'un projet consensuel.

Le PE a contribué indirectement à la prise de conscience qui a abouti à l'institution de la Convention en réclamant, depuis longtemps déjà, l'ouverture d'un large débat sur les objectifs et modalités de l'intégration européenne, et en insistant sur les vertus d'un processus constituant. Il a également joué un rôle dans la détermination de la méthode de travail de la Convention, en suggérant dès 1994 de recourir à un organe délibératif *ad hoc* pour réformer les traités et adopter une constitution européenne. En ce qui concerne la capacité des conventionnels à délibérer et leur socialisation, plusieurs éléments peuvent être avancés : la durée de la Convention, les convictions pro-européennes de la grande majorité de ses membres, leurs expériences préalables de délibération, mais aussi la contribution spécifique des membres du PE au dynamisme des débats. Grâce à leur habitude de la délibération plurinationale, à leurs ambitions initiales et à leur familiarité avec

les dossiers de la constitutionnalisation, les députés ont joué un rôle moteur ; ils ont également été en “ première ligne ” lorsqu’il s’est agi de construire le consensus final.

Afin de préciser ces constats très généraux, nous avons recueilli le sentiment de conventionnels sur la “ performance ” des parlementaires européens. Au terme de nombreux entretiens menés avec des conventionnels de tous horizons, un consensus se dessine pour affirmer que l’exercice a été particulièrement propice au PE et pour lier ce succès à quatre données. La première est le haut degré d’expertise des parlementaires européens, notamment de ceux qui ont acquis au sein de la commission AFCO une certaine maîtrise des questions institutionnelles et constitutionnelles. Si les députés européens n’ont pas eu de monopole en la matière, ils ont dans l’ensemble été perçus comme compétents et très impliqués. La deuxième donnée est le partage par la plupart des délégués du PE d’une vision commune de l’UE – notamment en matière institutionnelle – qui a conféré une certaine cohérence à leur discours, malgré des clivages nationaux et partisans. Même s’il n’y a pas eu de discipline et de cohésion formelle de la délégation du PE, elle s’est distinguée par une certaine homogénéité dans son propos et ses actions. Les députés européens ont pu appuyer leurs discours et propositions sur les rapports adoptés par le PE, ce qui a accru leur expertise et la légitimité de leurs interventions. Le troisième élément relevé est la pluralité partisane de la délégation du PE qui a, elle aussi, accru l’autorité des députés. De même que, dans le jeu interinstitutionnel, ils invoquent depuis leur élection directe leur capacité à légitimer les décisions de l’UE auprès des citoyens pour réclamer davantage de pouvoirs, ils ont argué au sein de la Convention de leur vocation à représenter les Européens dans toute leur diversité. Le dernier élément avancé pour expliquer l’influence des délégués du PE au sein de la Convention est le rôle joué par les partis politiques européens.

Il convient de préciser ce rôle, dans la mesure où diverses dispositions avaient été prises pour qu’il soit le plus restreint possible. Certains conventionnels, parmi lesquels Valéry Giscard d’Estaing, craignaient que la mobilisation des partis n’aboutisse à une domination trop forte du PE et à une politisation outrancière des débats, susceptible de briser la dynamique consensuelle. Malgré cela, les députés européens interrogés ont estimé de manière quasi unanime que leur action au sein de la Convention avait été, plus que tout, conditionnée par les partis européens, et que les réunions de ces derniers ont été le lieu privilégié de la réflexion et de la coordination. Ce constat est le produit de quatre facteurs. Le premier est la forte mobilisation des partis européens à l’endroit de la Convention, quand bien même les chercheurs soulignent le caractère artificiel de ces structures et la faiblesse de leurs activités (Delwit *et al.*, 2001). Le second est le désir initial de nombreux délégués du PE de voir la Convention se structurer sur un mode partisan et de coordonner leurs propres activités à travers les partis européens. Ils estimaient qu’une “ politisation ” de la Convention était souhaitable, car

propre à neutraliser les logiques inter-institutionnelles et intergouvernementale ; à l'appui de ce point de vue, référence était faite à la genèse du PE et aux Assises de Rome. Tout au long des travaux de la Convention, dans le cadre restreint de leur délégation, les députés européens ont également fait valoir le caractère plus "acceptable" d'un leadership du PE fondé sur les partis, et la nécessité de ne pas apparaître comme un groupe soudé, mobilisé par la défense des intérêts de son institution. La logique partisane était aussi de nature à faciliter le ralliement des autres conventionnels à leurs initiatives. L'importance prise par les partis européens dans le fonctionnement de la Convention est, en troisième lieu, la conséquence de certaines maladresses du Praesidium, et en particulier de Valéry Giscard d'Estaing. Face à son dirigisme, notamment en matière institutionnelle, les députés européens et nationaux se sont mobilisés et ont cherché à rationaliser leur action sur un mode partisan. Enfin, les partis se sont imposés comme principal vecteur de coordination pour des raisons pratiques ; lors de la phase finale des travaux de la Convention, les délais très courts imposés pour le dépôt des amendements ont incité les députés européens à se réunir selon leurs affinités partisans plutôt qu'en délégation. La présence dans leurs rangs d'opposants déclarés au projet de constitution était une incitation supplémentaire à procéder ainsi.

A posteriori, la "politisation" de la Convention a fait l'objet d'appréciations beaucoup plus positives qu'à l'origine, du moins par les conventionnels qui se sont réjouis de l'adoption d'un projet de constitution. Tous nos interlocuteurs s'accordent pour reconnaître qu'elle a contribué à dépasser les clivages nationaux et à contrebalancer les forces centrifuges nées de la montée en puissance de la logique intergouvernementale dans les dernières semaines de la Convention.

CONCLUSION

Les députés européens membres de la Convention se sont dans l'ensemble déclarés satisfaits de ses résultats. Le PE a approuvé le projet de constitution et s'est félicité de l'exercice, même s'il ne correspond pas en tout point à ses attentes initiales. Certaines composantes du PE ont certes contesté les positions adoptées par leurs représentants (qu'il s'agisse de membres éminents de la commission AFCO, irrités de n'avoir pas été choisis, du groupe des Verts ou de la commission des affaires sociales) mais les députés européens n'ont pas jugé excessive l'autonomie affichée par leurs collègues. Car le bilan de la Convention est globalement positif pour le PE. Il a obtenu satisfaction sur de nombreux points en vertu d'un processus qui lui était favorable et de l'efficacité dont ses délégués ont fait preuve. Même si ces derniers n'ont pas développé une stratégie concertée de promotion des intérêts de l'assemblée, la tendance naturelle des membres d'une institution à la défendre même en l'absence de mandat explicite ou de contrainte, s'est

exprimée avec force. Les députés ont notamment obtenu satisfaction sur quatre points qui faisaient l'objet d'un quasi-consensus parmi eux : l'extension du champ d'application de la codécision, l'accroissement des pouvoirs budgétaires du PE, l'inclusion de la Charte des droits fondamentaux dans le projet de constitution et l'attribution à l'UE de la personnalité juridique. Par contre, sur les questions qui divisaient davantage les députés et les partis européens (politique sociale, gouvernance économique, politique étrangère et de défense), les avancées ont été plus modestes. On ne peut toutefois imputer ces progrès moindres aux seules divisions de la délégation du PE, dans la mesure où ces dossiers ont suscité de forts clivages nationaux et partisans parmi tous les conventionnels.

Le principal échec du PE est relatif à la procédure de révision de la constitution¹⁴. Le projet ouvre le droit d'initiative au PE et prévoit son association à la négociation au sein d'une Convention ; une révision mineure peut avoir lieu dans le cadre d'une simple CIG, mais le Conseil européen doit recueillir au préalable l'avis conforme du PE. En revanche, malgré de multiples amendements de députés européens en ce sens, le PE est écarté de la phase de ratification, qui reste strictement nationale. Il faut toutefois noter que cet échec n'est directement imputable ni aux délégués du PE, ni à la Convention. En premier lieu, on notera que la procédure de révision faisait partie des dispositions finales dont la Convention n'a pas eu le temps de délibérer de manière approfondie, et pour lesquelles son Président n'a pas réussi à obtenir du Conseil européen le délai supplémentaire nécessaire. En outre, le refus des conventionnels d'associer le PE au processus de ratification ou d'opter pour une des propositions tendant à "communautariser" la procédure de révision, tient aussi à la nature même d'une éventuelle constitution de l'UE. Compte tenu des spécificités de ce système politique, en particulier de la permanence des États et l'absence de peuple et d'espace public européens, il ne semblait pas possible de s'abstraire de toute logique intergouvernementale et de nier la parenté résiduelle de la constitution avec un traité. La non-prise en compte des amendements des députés européens en la matière – qui faisaient l'objet de fortes contestations au sein même du PE – n'est donc pas très significative.

Au terme de cette étude, la tentation est grande de poser la question du "test", c'est-à-dire de s'interroger sur l'impact spécifique du PE sur les travaux de la Convention, en spéculant sur ce qu'aurait été la réforme des traités si une CIG avait été convoquée sans préalable. Compte tenu de la complexité du processus de délibération de la Convention, il faut se résigner à souligner l'absence de vertu prédictive des sciences sociales. On pourra simplement faire l'hypothèse que l'influence exercée par le PE au sein de la Convention est d'une nature proche de celle qu'il exerce depuis son élection directe sur les orientations politiques de la construction européenne et sur la

¹⁴ Partie IV : dispositions générales et finales. Article IV-7 : Procédure de révision du traité établissant la Constitution.

réforme des traités. Les parlementaires européens n'ont pas attendu d'être associés formellement à un exercice conventionnel pour tenter d'influer sur les choix des gouvernements et des parlements nationaux au moyen de résolutions, de rapports, de contacts divers... et d'un mélange subtil de persuasion, d'argumentations, de diffusion d'idées et de pressions (Costa et Magnette, 2003). De même que le PE a été progressivement amené à tempérer ses ardeurs constituantes, les délégués du PE à la Convention ont été conduits à modérer leurs ambitions de leadership et à s'adapter aux situations et aux rapports de force. En vertu d'un phénomène d'apprentissage, ils ont modifié leur stratégie dans le sens d'une plus grande humilité, du recours au cadre partisan et du rapprochement avec les parlementaires nationaux. Le temps de l'arrogance constituante du PE semble révolu.

BIBLIOGRAPHIE

- Amato Giuliano, Jean-Luc Dehaene et Valéry Giscard d'Estaing (2003), "L'Europe demain : la fausse querelle des 'petits' et des 'grands'", *Le Monde*, 14 novembre.
- Castiglione Dario (2002), "From the Charter to the Constitution of Europe ? Notes on the Constitutionalisation Process in the EU", *Queen's Papers on Europeanisation*, n°5.
- Closa Carlos (2003), "Improving EU Constitutional Politics ? A Preliminary Assessment of the Convention", *Constitutionalism Web-papers*, n°1.
- Corbett Richard (1998), *The European Parliament's role in closer EU integration*, Macmillan Press, LTD, London.
- Costa Olivier (2001), *Le Parlement européen, assemblée délibérante*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles.
- Costa Olivier et Paul Magnette (2003), "Idéologies et changement institutionnel dans l'Union européenne. Pourquoi les gouvernements ont-ils constamment renforcé le Parlement européen ? ", *Politique européenne*, n° 9, p. 49-75.
- Delwit Pascal, Erol Külahci et Cédric Van de Walle (éd.) (2001), *Les fédérations européennes de partis. Organisation et influence*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles.
- Hix Simon (2002), "Constitutional Agenda-Setting Through Discretion in Rule Interpretation: Why the European Parliament Won at Amsterdam", *British Journal of Political Science*, 32, p. 259-280.
- Magnette Paul (2002a) (dir.), *La constitution de l'Europe*, Éditions de l'Université Libre de Bruxelles, Bruxelles 2002.
- Magnette Paul (2002b), "Délibération vs. négociation. Une première analyse de la Convention sur l'avenir de l'Union", contribution au VIIe congrès de l'Association française de science politique, Lille, 18-21 septembre 2002.
- Schneider Gerald, Aspinwall Mark (2001), *The rules of integration. Institutional approaches to the study of Europe*, Manchester University Press, Manchester.

ENTRETIENS

- Administrateur du Parlement européen (AFCO)¹⁵, Bruxelles, 13 mars 2003.
 Maria BERGER, Députée européenne (PES), suppléante¹⁶, Bruxelles, 24 mars 2003.
 Esko SÉPPANEN, Député européen (EUL-NLG), suppléant, Bruxelles, 24 mars 2003.
 Neil McCORMICK, Député européen (Verts-EFA), suppléant, Bruxelles, 24 mars 2003.
 Fernand HERMAN, ancien Député européen, rapporteur du projet de Constitution (1996), Président de l'Union des fédéralistes Européens, Bruxelles, 27 mars 2003.
 Teresa ALMEIDA GARRET, Députée européenne (EPP-ED), suppléante, Bruxelles, 27 mars 2003.
 Lone DYBKJAER, Député européen (ELDR), suppléante, Bruxelles, 27 mars 2003.
 Reinhard RACK, Député européen (EPP-ED), suppléant, Bruxelles, 1 avril 2003.
 Piiia-Nora KAUPPI, Députée européenne (EPP-ED), suppléante, Bruxelles, 1 avril 2003.
 Nikolaus MEYER-LANDRUT, porte-parole du Secrétariat Général de la Convention, Bruxelles, 4 avril 2003.
 Manfred DAMMEYER, observateur du Comité des Régions à la Convention, Bruxelles, 10 avril 2003.
 Jacques SANTER, Député européen, représentant du gouvernement du Luxembourg à la Convention, Bruxelles, 25 avril 2003.
 Kimmo KILJUNEN, Membre du parlement finlandais, membre, Bruxelles, 25 avril 2003.
 Alain LAMASSOURE, Député européen (EPP/ED), membre, Paris, 7 novembre 2003.

Réponses à des questions ouvertes par e-mail

- Olivier DUHAMEL, Député européen (PES), membre, 1 avril 2003.
 Alain LAMASSOURE, Député européen (EPP/ED), membre, 25 mars 2003.
 Teija TIILIKAINEN, représentante du gouvernement finlandais, membre, 10 avril 2003.

Entretiens téléphoniques

- Représentant du gouvernement allemand¹⁷, 11 avril 2003.
 Administrateur de la Commission¹⁸, membre du Secrétariat Général de la Convention, 14 avril 2003.
 Jozef VAN GINDERACHTER, membre du cabinet de Jos Chabert, Ministre et Vice-Président de la Région de Bruxelles-Capitale, observateur du Comité des Régions à la Convention, 14 avril 2003.
 Jean MAÏA, conseiller juridique au SGCI (Secrétariat général du comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne, Paris), 17 avril 2003.

¹⁵ Anonymat requis par la personne interrogée.

¹⁶ Les indications " suppléant(e) " et " membre " se rapportent à la Convention.

¹⁷ Anonymat requis par la personne interrogée.

¹⁸ Anonymat requis par la personne interrogée.

Helle THORNING SCHMIDT, Députée européenne (PES), suppléante, 23 avril 2003.

Questions posées à l'occasion d'une conférence publique

Jens-Peter BONDE, Député européen (EDD), membre, Bruxelles, 24 avril 2003.

Réponses écrites à un questionnaire

Paul HELMINGER, membre du parlement luxembourgeois, membre, 10 avril 2003.

David HEATHCOAT-AMORY, membre de la Chambre des Communes, membre, 10 avril 2003.

Liia HÄNNI, membre du parlement estonien, suppléant, 10 avril 2003.

John INGUANEZ, représentant du Gouvernement de Malte, suppléant, 10 avril 2003.

Lenka ROVNA, représentante du Gouvernement de la République tchèque, suppléant, 10 avril 2003.

Nelly KOUTZKOVA, représentante du Gouvernement de la Bulgarie, suppléant, 11 avril 2003.

Hannes FARNLEITNER, représentant du Gouvernement de l'Autriche, membre, 16 avril 2003.

Jürgen MEYER, membre du parlement allemand, membre, 17 avril 2003.

Olivier Costa et Olivier Rozenberg, « Parleментарismes », in Céline Belot, Paul Magnette, Sabine Saurugger (dir.), *Science politique de l'Union européenne*, Paris, Economica, 2008, p. 249-283.

PARLEMENTARISMES

La contribution du Parlement Européen (PE) et des parlements nationaux au fonctionnement du système politique européen a longtemps été le parent pauvre des études européennes. Pourtant, ces institutions sont au centre des réflexions sur les solutions à apporter au « déficit démocratique » de la construction européenne, depuis la fin des années 1970 s'agissant du PE, et depuis le milieu des années 1990 s'agissant des parlements nationaux. Les chercheurs spécialisés dans l'étude de l'intégration européenne, d'habitude si prompts à se saisir d'objets et de problématiques nouvelles, accusent en ce domaine un temps de retard sur les responsables politiques. Si cette situation trouve ses origines dans des logiques propres au monde académique, elle découle aussi largement de l'évolution du système communautaire. Initialement, les Communautés ont été conçues en marge de toute référence au régime parlementaire, presque contre celui-ci. Le système mis en place était fondé sur le rôle central de la Haute autorité/Commission, sur une logique d'indépendance institutionnelle forte, et sur une représentation plurale des intérêts. L'assemblée parlementaire n'avait de ce fait que des pouvoirs restreints, et aucune vocation à jouer un rôle dominant. Les parlements nationaux étaient, quant à eux, tenus à l'écart du système, à l'exception de leur contribution à la désignation des parlementaires européens et de leur éventuelle capacité à contrôler la politique européenne de leurs gouvernements respectifs.

Malgré ces conditions initiales peu favorables à l'implication des assemblées parlementaires dans la gouvernance européenne, le système institutionnel des Communautés a connu un processus de « parlementarisation » aussi continu que subreptice (Rozenberg et Surel, 2003b). Pour le PE, on peut notamment citer l'élection directe des députés européens depuis 1979, le renforcement progressif des pouvoirs législatifs de l'assemblée et la généralisation de la procédure de codécision, la mise en place d'une « double investiture » de la Commission par le PE, l'accroissement de ses pouvoirs de contrôle par le traité de Maastricht, etc. Depuis les années 1990, la parlementarisation de l'Union s'opère aussi par l'octroi de prérogatives constitutionnelles spécifiques aux chambres nationales en matière d'examen des politiques communautaires, par la mention des parlements nationaux dans les traités, et même par leur association à la réflexion constitutionnelle dans le cadre de la procédure conventionnelle. On constate également la timide émergence d'un « réseau » des parlements, parallèlement à d'autres réseaux déjà bien établis ou institutionnalisés. Depuis la fin des années 1990, le processus de parlementarisation de la construction communautaire a ainsi suscité de la part des chercheurs spécialisés dans les études européennes un regain d'intérêt pour le PE et pour les rapports des parlements nationaux à l'Union européenne.

L'affirmation du PE comme « vrai » parlement a en outre encouragé les spécialistes des études législatives à appliquer leurs grilles d'analyse à cette institution et à se pencher sur la question de « l'eupéanisation » des chambres nationales.

Ces recherches comportent deux enjeux normatifs importants relatifs aux niveaux respectifs d'intégration et de démocratisation de l'Union européenne (Neunreither, 1994 ; Judge, 1995 ; Maurer, 2002). L'évolution de la place des parlements dans l'intégration européenne est en effet étroitement liée au développement d'un discours sur le « déficit démocratique », qui tend à voir dans le renforcement des pouvoirs du PE et, plus récemment, dans l'implication renforcée des parlements nationaux dans les affaires européennes, les solutions principales à la crise de légitimité de la construction européenne (Costa et Margette, 2003). Aussi, nombreux sont les auteurs qui, tout en étudiant tel ou tel aspect de la parlementarisation de l'Union, cherchent à déterminer, d'une part si elle constitue une réponse adéquate au déficit démocratique, et, d'autre part si elle contribue à l'intégration européenne. Cette préoccupation, souvent implicite, a contribué à orienter les recherches. Elle a favorisé l'émergence de travaux marqués par une logique d'ingénierie institutionnelle, d'autant plus forte qu'ils étaient souvent le produit d'acteurs des institutions (Westlake, 1994 ; Jacobs *et al.*, 2005). Chez les auteurs plus soucieux de neutralité axiologique, cette préoccupation s'est traduite par une volonté de rationaliser le système existant et d'anticiper ses évolutions (Maurer et Wessels, 2001a ; Hix, 2002b ; Steunenberg et Thomassen, 2002 ; Hix, Kreppel et Noury, 2003).

En proposant un tour d'horizon des principaux courants de recherche relatifs aux parlements dans leur rapport à l'intégration européenne puis en considérant dans un second temps les études francophones, cette contribution conduit à distinguer deux spécificités des approches françaises de l'objet parlementaire. Certaines publications en français se sont efforcées de considérer globalement l'objet parlementaire au sein de l'UE, et contrastent ainsi avec l'essentiel de la littérature internationale qui propose une approche plus ciblée du fonctionnement du PE ou du rôle européen des parlements nationaux. Ensuite, alors que beaucoup de travaux se sont accordés à considérer la parlementarisation de l'UE comme une réponse adaptée à son défaut de légitimité (Hix, Noury et Roland, 2007), plusieurs études francophones – par ailleurs très diverses – se sont montrées plus réticentes à cet égard. Ces travaux ne contestent pas tant la réalité de la dynamique de parlementarisation de l'Union que la capacité de cette évolution à démocratiser la gouvernance européenne sur le modèle classique de la démocratie représentative, que ce soit au niveau national ou communautaire. Plus largement, ils mettent en doute l'idée selon laquelle le renforcement de la logique parlementaire et partisane serait de nature à répondre efficacement aux difficultés de légitimation de l'Union européenne.

Quinze ans après l'adoption du traité de Maastricht, nombre d'éléments semblent donner raison au scepticisme français. Le rejet du projet de traité constitutionnel par les électeurs français et hollandais en 2005 a illustré – presque cruellement – les limites des effets légitimants associés à la participation de parlementaires nationaux et européens au processus constituant dans le cadre de la Convention. Un tel désenchantement vis-à-vis des vertus supposées de la médiation parlementaire impose, c'est notre conviction, de réinvestir l'étude empirique de la question parlementaire en Europe en se départissant des ambitions

prométhéennes ou prophétiques d'une partie de la littérature. L'étude minutieuse de l'identité et du comportement des députés européens ainsi que des activités et attitudes européennes des parlementaires nationaux constitue un champ de recherche fécond, à la fois pour analyser l'Union européenne et les systèmes politiques nationaux, mais également pour revisiter des objets canoniques de la science politique, qu'il s'agisse de la représentation, de la socialisation, de la légitimité, de la démocratie ou encore de la fabrication des politiques publiques. Quelques pistes pour des recherches futures sont ainsi évoquées à la fin du chapitre.

1. Les parlements saisis par les études européennes : récit d'une mobilisation tardive

La façon dont le PE et les parlements nationaux ont été respectivement envisagés dans la littérature semble *a priori* contradictoire, non seulement parce que le récit commun de l'intégration européenne conduit à les opposer sous la figure du couple perdant/gagnant (Wallace, 2005), mais encore parce qu'un questionnement spécifique a travaillé, implicitement ou explicitement, chacun de ces deux objets. La préoccupation de la plupart des spécialistes du PE touche à sa normalisation. Il s'agit ici de déterminer si le PE évolue vers le modèle des chambres nationales ou s'il conserve les spécificités d'une assemblée d'organisation internationale. L'interrogation relative aux parlements nationaux a, au contraire, porté sur leur niveau d'européanisation, l'objectif étant de déterminer sous quelles conditions ces assemblées, visiblement peu impliquées dans le *policy-making* communautaire, peuvent exercer une influence sur la gouvernance européenne, ou du moins y jouer un rôle. La contradiction entre ces prismes de recherche – la normalisation du PE et l'européanisation des parlements nationaux – n'est en réalité qu'apparente dans la mesure où ils sont issus d'une préoccupation commune relative à la contribution des institutions parlementaires, nationales et européennes, au niveau d'intégration et de démocratisation de l'Europe. Les parlements constituent-ils un frein ou un moteur de la construction européenne ? Peuvent-ils contribuer à sa légitimation ? L'examen des travaux relatifs au PE puis aux parlements nationaux révèle la prégnance de ce double questionnement.

La recherche sur le Parlement européen : une assemblée comme les autres ?

Dès les années 1950, l'attention des chercheurs s'est portée en priorité sur la Haute autorité, puis la Commission. Ces organes apparaissaient, tant par leur nature que par leurs pouvoirs, comme les éléments les plus originaux du système communautaire. A partir des années 1980, la Cour a également suscité un fort courant de recherche, en raison de l'impact considérable de ses décisions sur le processus d'intégration. Depuis le traité de Maastricht, la Banque centrale européenne figure elle aussi en bonne place sur l'agenda des chercheurs. Le PE, de son côté, apparaissait à l'origine comme l'élément le plus banal de l'architecture institutionnelle de la Communauté, le plus conforme aux cadres d'analyse établis de la science politique. La faiblesse de ses pouvoirs initiaux en faisait par ailleurs une institution

sans grand intérêt pour l'étude des dynamiques de l'intégration européenne et du fonctionnement des Communautés. Le désintérêt des théoriciens s'est trouvé renforcé par le fait que l'assemblée européenne cadrait mal avec leurs approches, notamment avec les présupposés des lectures intergouvernementale et néo-fonctionnelle.

La montée en puissance du PE a suscité un développement plus tardif des recherches sur l'institution, d'abord sur quelques questions précises, puis sur l'ensemble des aspects de l'institution. Désormais, le corpus de publications est très étoffé. La présentation synthétique d'une telle étendue de recherche est délicate en raison de la multiplicité des approches existantes ; elle implique l'élaboration d'une typologie nécessairement subjective. On peut distinguer cinq grands courants de recherche, qui portent respectivement sur le PE en tant qu'institution (1), les élections européennes (2), le comportement des élus et la dynamique partisane (3), la sociologie du personnel parlementaire (4) et, enfin, l'usage par le PE de ses pouvoirs (5).

Le premier courant regroupe des publications qui envisagent les pouvoirs et le fonctionnement du PE dans son ensemble (Stein, 1959). Ces travaux « institutionnalistes » sont principalement le fait de juristes et de praticiens des institutions. En la matière, la littérature est dominée par les ouvrages de Martin Westlake (1994) et surtout de Richard Corbett, Francis Jacobs et Michael Shackleton (Jacobs *et al.*, 2005). Ces derniers, respectivement parlementaire européen socialiste (et ancien administrateur du PE) et administrateurs du PE, ont produit une somme incontournable, régulièrement rééditée, décrivant l'histoire, le mode d'organisation et la dynamique de l'assemblée. Cet ouvrage est devenu une référence à la fois pour les acteurs du microcosme communautaire et pour les chercheurs. S'il ne relève pas à proprement parler de la science politique, il est informé par une expérience de l'institution sans équivalent. En outre, bien que les auteurs ne fassent pas mystère de leurs convictions européennes et de leur attachement à un renforcement des pouvoirs du PE, leur propos n'est pas plus subjectif qu'une partie de la littérature scientifique consacrée à l'institution. Tout en se montrant plus sensible à la prise en compte des travaux de science politique, l'ouvrage de David Earnshaw et David Judge (2003) s'inscrit dans la même lignée.

Un second ensemble de travaux est apparu dans la perspective et à la suite des premières élections directes du PE (1979). Ce premier scrutin a suscité un nombre considérable de publications, qui n'a plus jamais été atteint depuis (Hix, Raunio et Scully, 2003). Il a en effet été conçu comme un extraordinaire laboratoire pour analyser la possibilité d'une pratique politique supranationale (Lodge et Herman, 1982). De grandes enquêtes ont été lancées à cette occasion, et à chaque élection depuis. Elles ont notamment établi que les élections européennes étaient des élections « de second ordre », largement fondées sur des questions de politique intérieure, prises peu au sérieux par les partis et les médias, et suscitant de ce fait un fort taux d'abstention (Reif et Schmitt, 1980 ; Reif 1997 ; Schmitt et Thomassen, 1999). D'autres recherches ont essayé de mieux cerner les motifs de cette faible participation (Blondel, Sinnott et Svensson, 1998) et d'analyser les relations entre les citoyens et les députés européens (Scholl, 1986 ; Bowler et Farrell, 1993 ; Lodge, 1994), mais cette question est loin d'avoir été traitée avec l'attention nécessaire. Les chercheurs se sont davantage intéressés à la composition de l'assemblée en termes de sexe, de répartition géographique, de catégorie

socioprofessionnelle ou de sensibilité politique par rapport à la population représentée (*EJPR*, 1997). Certains auteurs ont ainsi établi la faible représentativité « sociale » de l'assemblée européenne, et montré qu'elle a pour conséquence, d'une part d'affaiblir sa légitimité aux yeux des citoyens, et d'autre part de compromettre son fonctionnement (Norris et Franklin, 1997). La plupart des auteurs préfèrent néanmoins mettre l'accent sur la représentativité « politique » des parlementaires en fonction de deux critères : le soutien apporté à l'intégration européenne, d'une part, et le positionnement sur l'axe gauche-droite, de l'autre (Schmitt et Thomassen, 2000). Ces études font apparaître que les élus sont globalement plus favorables à l'Europe que leurs électeurs, mais que leur positionnement partisan est assez proche de celui des citoyens (Katz et Wessels, 1999). Dans l'ensemble, les travaux sur les élections européennes ou la représentativité des députés européens, s'ils manifestent souvent une grande rigueur méthodologique, laissent le sentiment de n'être qu'un prétexte à une étude de la légitimité en Europe. En pourvoyant un contingent d'hommes politiques identifiés au niveau supranational, le PE permet aux chercheurs de disposer d'une élite européenne modélisée et facilement comparable avec celles des États nations ; mais, la pleine compréhension de ce groupe suppose de placer au centre de l'analyse son caractère parlementaire.

Un troisième courant de recherche, issu des *legislative studies* et fortement inspiré par les paradigmes, méthodes et questionnements des travaux relatifs au Congrès américain, s'est justement penché l'organisation politique du PE, sa dynamique partisane et les comportements de vote de ses membres. Elle a notamment mis en lumière le rôle très central des groupes politiques dans la délibération de l'assemblée et tous les aspects de son organisation (Fitzmaurice, 1975 ; Bardi, 1992 ; Hix et Lord, 1997 ; Bowler et Farrell, 1999 ; Radcliff, 2003). Ces travaux ont établi la montée en puissance des groupes politiques (relativement contre intuitive compte tenu de leur composition plurinationale), leur structuration hiérarchique et leur grande influence sur les pratiques des élus. Un courant de recherche très informé par les théories du choix rationnel a cherché à valider ce constat par une analyse systématique des votes par appel nominal. Ces travaux ont permis d'établir le fort degré de cohésion des groupes politiques lors des votes (Attinà, 1990 ; Brzinski, 1995 ; Raunio, 1997 ; Kreppel, 2002 ; Hix, Raunio et Scully, 2003 ; Hix, Noury et Roland, 2007) ainsi que le caractère relativement secondaire des logiques nationales lors des votes par appel nominal (Hix, 2001 et 2002b ; Noury, 2002). Le *European Parliament Research Group* (EPRG), créé en 1998 à l'initiative de Simon Hix (*London School of Economics*), a pour ambition d'améliorer la compréhension du comportement des élus et organes du PE, et d'accroître la sophistication des recherches consacrées à l'assemblée. Il réunit une vingtaine de chercheurs européens et américains, et assure la collecte systématique de données sur les votes par appel nominal, ainsi que la passation d'un questionnaire à l'ensemble des élus à l'issue de chaque élection. Ces données font l'objet d'un traitement essentiellement quantitatif. Certains auteurs se sont penchés sur les commissions parlementaires, qui se distinguent au PE par l'importance de leurs pouvoirs et l'intensité de leur rôle de socialisation (Neuhold, 2000 ; Earnshaw et Judge, 1994). Shaun Bowler et David Farrell (1995) ont notamment mis en évidence leur rôle déterminant dans la production de l'expertise requise par la négociation interinstitutionnelle.

L'ensemble de ces travaux est marqué par une grande précision méthodologique, par la continuité des préoccupations de recherche et par la validation de résultats agrégés. Ces avancées ne sauraient masquer cependant certaines insuffisances, telles que le refus de reconnaître le caractère très spécifique des votes par appel nominal, l'établissement trop rapide d'un lien entre cohésion statistique des scrutins et discipline de groupe, l'absence de réflexion sur les fonctions spécifiques des groupes au PE, et la trop grande focalisation sur les pratiques d'assemblée, et plus particulièrement les votes. Les choix méthodologiques de ces auteurs ont eu un impact considérable sur la façon dont ils ont perçu le comportement des députés et l'action des groupes. L'idée qui domine ces travaux – et tout particulièrement ceux des membres du EPRG – est celle d'une « normalisation » du fonctionnement du PE. Comme l'écrivaient Simon Hix, Abdoul Noury et Gérard Roland (2002, 27), « *the current results suggest, nevertheless, that further increases in the role of the European Parliament should reinforce cohesion and competition in the European Parliament, and so make the European Parliament even more like the parliaments we are used to in the domestic arena in Europe* ».

On a vu se développer aussi, plus modestement pour l'heure, un courant de recherche relatif aux députés européens eux-mêmes. Certains auteurs ont porté le regard sur la carrière politique de ces élus (Scarrow, 1997), et sur leur influence individuelle au PE (Scully, 1997). D'autres travaux, plus nombreux, ont envisagé la question de leur socialisation au PE, et notamment de la modification de leurs « préférences » en matière européenne du fait de leur expérience à l'assemblée (Kerr, 1973 ; Bardi, 1989 ; Scully, 1998 ; Franklin et Scarrow, 1999) ; récemment, Roger Scully (2006) a remis en cause l'idée très répandue d'une évolution des élus vers des convictions pro-européennes du fait de leur appartenance au PE. Ces recherches souffrent souvent d'une définition relativement imprécise de la notion de socialisation, dont on peine à savoir si elle relève d'un simple apprentissage des normes institutionnelles, de l'intégration d'un esprit de corps ou d'une conversion des élus sceptiques à l'objectif d'intégration européenne. D'autres auteurs se sont focalisés sur la perception par les députés de leurs rôles de représentants (Wing, 1979 ; Wessels, 1999) et sur les différentes dimensions du mandat (Raunio, 1996).

Un dernier et cinquième courant de recherche envisage l'utilisation par les députés et par le PE de leurs pouvoirs. Dès la première législature élue, Emil Kirchner (1984) a montré que les députés faisaient un usage très stratégique des instruments à leur disposition pour peser sur la prise de décision dans la Communauté. De nombreux travaux ont envisagé l'évolution des pouvoirs du PE (Corbett, 1998 ; Maurer, 1999 ; Hix, 2002a ; Rittberger, 2003) et la manière dont il influence le processus décisionnel (Tsebelis 1994, 1995, 1996 ; Garrett, 1995 ; Crombez, 1996). Ces recherches sont globalement marquées par une réification du PE, qui apparaît comme un acteur unitaire doté d'une stratégie précise, voire de sentiments et d'intentions. Elles sont également fondées sur l'idée selon laquelle le PE est une institution foncièrement « pro-européenne », qui cherche à renforcer l'intégration européenne et à favoriser des politiques ambitieuses. Or cela mériterait d'être démontré de manière plus précise, et correspond visiblement de moins en moins à la réalité des choses. George Tsebelis (2002), qui propose d'appliquer à l'Union européenne son modèle d'analyse de la fabrique des politiques publiques par les *veto players*, corrige quelque peu ce dernier tropisme, et

donne une lecture moins caricaturale du positionnement du PE dans le processus décisionnel – tout en réifiant l'assemblée à l'extrême.

Les recherches relatives au PE ont atteint aujourd'hui un certain degré de maturité. Il existe désormais un débat scientifique dense autour du fonctionnement du PE, du comportement de ses membres et de la contribution de l'assemblée à la gouvernance de l'Union. Ces travaux souffrent toutefois de trois faiblesses principales. La première est une mauvaise articulation des recherches sur le PE avec les études européennes en général. L'importante focalisation des chercheurs sur la question de la « normalisation du PE » – qui s'accompagne parfois d'une lecture du système politique de l'Union comme d'un régime politique comparable à celui des Etats membres (Hix, 2005 ; Hix, Noury et Roland, 2007) – crée un hiatus avec les travaux relatifs aux autres institutions et avec les principaux paradigmes de l'intégration européenne. En second lieu, un certain nombre de publications relatives au comportement des députés européens et à la dynamique des groupes politiques du PE s'appuient de manière trop exclusive sur l'analyse des votes par appel nominal, et méconnaissent le fonctionnement concret du PE. Ce constat peut s'appliquer plus largement aux études législatives menées par des chercheurs de formation économique, qui se soucient peu de la dimension politique et humaine des phénomènes qu'ils étudient. Enfin, une partie importante des recherches relatives au PE souffre du recours systématique, et souvent aucunement objectivé, à des schémas analytiques développés dans le cadre de l'étude des chambres nationales, et notamment du Congrès américain. D'une certaine manière, ces chercheurs se laissent prendre au jeu sémantique auquel se livrent les députés européens depuis 1952, qui consiste à réclamer des pouvoirs pour le PE en tant qu'il est un « parlement », et donc à faire abstraction du caractère très spécifique de l'équilibre des pouvoirs et des principes de légitimation introduits par le traité de Rome. Même si le schéma institutionnel des origines a beaucoup évolué, la représentation parlementaire n'occupe pas dans l'Union la place centrale qui lui revient dans les régimes des Etats membres ; il appartient aux chercheurs d'en prendre acte.

Les parlements nationaux : des assemblées européanisées ?

Losers or latecomers ? Le sous-titre du livre dirigé par Andreas Maurer et Wolfgang Wessels (2001a) résume la façon dont les spécialistes de l'européanisation des parlements nationaux ont progressivement constitué leur objet d'étude depuis une décennie. En multipliant les ouvrages collectifs et monographies, une littérature experte de cette question s'est en effet développée, signifiant ainsi que les parlements des Etats membres avaient été amenés à connaître certaines transformations provoquées, directement ou indirectement, par la construction européenne. Les acteurs politiques comme les spécialistes académiques s'accordaient pourtant à considérer les parlements nationaux comme les « perdants » de l'Europe (Andersen et Burns, 1996). Ce constat se fonde en premier lieu sur une analyse formelle de la prise de décision au sein de l'Union européenne, puisqu'une partie de l'acte de légiférer a été *de facto* transférée aux ministres siégeant au Conseil et aux parlementaires européens qui, depuis 1979, disposent d'une légitimité électorale concurrente de celle des élus

nationaux, cantonnés à la validation *a posteriori* des normes communautaires. Au-delà, les diverses théorisations de l'intégration européenne s'accordent également à constater – plutôt qu'à étudier – la marginalisation de l'institution parlementaire nationale.

Dans une optique néo-fonctionnaliste, la construction européenne s'accompagne de l'autonomisation progressive des institutions communautaires au détriment des organisations politiques nationales, à savoir les gouvernements mais aussi les parlements (Sandholz et Stone, 1998). La perspective fédéraliste suppose également de maintenir les pouvoirs des parlements nationaux dans des secteurs de compétence nationale mais de les transférer dans les autres cas à un parlement de la fédération. Ce parlement peut comprendre un organe législateur constitué sur la base des Etats fédérés – en Europe les différentes formations du Conseil des ministres – mais un tel Sénat est, en théorie comme en pratique, distinct de la réunion de l'ensemble des parlementaires nationaux. Cette conception explique d'ailleurs les réserves qu'eurent longtemps les politiques comme les chercheurs européistes à l'endroit des parlements nationaux, considérés comme un frein à l'intégration européenne sinon un danger. Une telle défiance semble moins présente aujourd'hui, mais elle demeure, comme l'indiquent certains arguments employés dans la réprobation quasi-unanime du projet de Congrès européen composé de parlementaires nationaux et européens, lancé durant la Convention sur l'avenir de l'Europe par son président (2002-2003).

De façon plus précise, l'école intergouvernementaliste a mis en avant certains mécanismes de marginalisation des parlements nationaux (Moravcsik, 1993). Selon cette approche, le choix fait par les gouvernements de s'unir dans certains domaines obéit à un calcul vis-à-vis de l'extérieur (recherche d'efficacité sur le plan européen et mondial) mais aussi de l'intérieur. En effet, les exécutifs nationaux réussiraient grâce à la construction européenne à se placer en situation de force vis-à-vis des parlements, non seulement grâce au transfert de compétences au niveau communautaire mais aussi en utilisant l'Europe comme ressource pour imposer leur agenda. Les gouvernements, du fait de leur participation directe aux négociations bruxelloises et de leur capacité bureaucratique, exploiteraient ainsi à leur profit les asymétries d'information engendrées par l'Union européenne.

Dans les années qui suivirent la signature de l'Acte unique et plus encore du traité de Maastricht, le constat pragmatique de l'octroi de certaines prérogatives aux parlements nationaux, l'inquiétude grandissante envers la question de la légitimité démocratique de la construction européenne et l'intérêt porté aux phénomènes d'eupéanisation contribuèrent cependant au développement d'études consacrées plus spécifiquement au rôle des parlements nationaux dans l'UE. Cette littérature est jalonnée par des ouvrages collectifs comme les publications dirigées par Finn Laursen et Spyros Pappas (1995), Philip Norton (1996a), Eivind Smith (1996), Andreas Maurer et Wolfgang Wessels (2001a) ; trois publications récentes présentant des synthèses actualisées représentatives de ce type d'approches (Kiiver, 2006a ; O'Brennan et Raunio, 2007 ; Tans, Zoethout et Peters, 2007). Ces différentes études ont détaillé plusieurs traits communs de la réponse des parlements au mouvement d'intégration européenne.

En premier lieu, les assemblées ont obtenu des prérogatives relatives aux affaires européennes qui leur ont été peu à peu garanties par la Constitution, la loi ordinaire et/ou le

règlement des assemblées. A cet égard, l'adhésion à l'Union et la ratification des traités révisés, de l'Acte unique au traité constitutionnel, ont constitué des moments privilégiés d'octroi de nouveaux pouvoirs. Ensuite, ces prérogatives particulières concernent principalement le droit donné aux assemblées d'être informées et de se prononcer vis-à-vis des projets d'actes européens. Les parlements nationaux sont progressivement devenus destinataires de ces projets voire de l'ensemble des documents produits par les institutions communautaires. Le droit à l'avis peut être plus ou moins étendu en fonction du domaine sur lequel il s'exerce d'une part, et du caractère facultatif ou contraignant des recommandations parlementaires d'autre part. Le parlement danois, ou Folketing, se distingue ainsi en donnant un mandat de négociation au ministre (Bergman *et al.*, 2003, 175-176). Les droits obtenus par les assemblées permettent de caractériser le contrôle parlementaire en matière européenne comme étant concret (puisque'il privilégie l'examen des textes européens), *a priori* (puisque ces textes sont des projets) et national dans la mesure où les recommandations émises par un parlement s'adressent en priorité à son gouvernement. En dernier lieu, le processus d'adaptation des parlements revêt des traits organisationnels communs, principalement à travers la création d'une ou plusieurs commissions parlementaires dédiées à l'examen des projets d'actes de l'Union. Ces organes, chargés du filtre et/ou de l'analyse des documents européens, sont présents dans l'ensemble des parlements de l'Union (Raunio, 1999). Ils regroupent un nombre limité de parlementaires plutôt intéressés et spécialisés par la question, se réunissant pour les plus actifs sur une base hebdomadaire.

L'ensemble de ces travaux se caractérise par leur caractère institutionnaliste, le terme renvoyant à l'étude classique des procédures et organisations plutôt qu'à la dynamique de renouveau de l'analyse de ces objets appelée néo-institutionnalisme. Les études mentionnées ont permis de connaître et de comparer les attributions et activités des commissions spécialisées dans l'étude des affaires européennes. Elles font ainsi apparaître que les Etats membres du Nord de l'Europe ont développé les systèmes les plus poussés de contrôle des affaires européennes. Les monographies sont à cet égard foisonnantes¹. La pratique du *scrutiny* au parlement britannique se distingue également du fait de son ancienneté et de la valeur reconnue des rapports de la Chambre des Lords (Cygan, 1998 ; Jones, 2005).

En dépit de leurs qualités, les études portant sur les parlements nationaux et l'Union européenne souffrent d'un certain déficit de problématisation et se limitent parfois à la description de procédures. Leur questionnement touche principalement à l'ingénierie procédurale. Quelle est l'efficacité de la réserve d'examen parlementaire en vertu de laquelle un ministre s'abstient de se prononcer au Conseil tant que dure l'examen parlementaire ? Comment coordonner les travaux de la commission parlementaire spécialisée dans les affaires européennes et des commissions permanentes ? En répondant à ce type de questions, certaines études spécialisées n'échappent pas à la prescription et à la promotion d'un modèle inspiré de l'Europe du Nord, selon un mécanisme qui n'est pas sans rappeler la diffusion du modèle de la bonne gouvernance par le management public. Pour l'essentiel, ces « bonnes pratiques » tendent à privilégier les *working parliaments* sur les *talking parliaments*, à savoir l'expertise

¹ Pour les publications portant sur les parlements danois, finlandais et suédois en langue anglaise seulement, on citera : Wiberg et Raunio, 1996 ; Wiberg, 1997 ; Bergman et Damgaard, 2000 ; Esaisson et Heidar, 2000 ; Damgaard et Jensen, 2005 ; Laursen, 2005.

parlementaire feutrée et coopérative sur la confrontation publique et partisane. Le fait que les auteurs soient presque toujours de la nationalité du parlement sur lequel ils écrivent a pu renforcer ce biais normatif. En regard d'autres secteurs des études européennes, on note en effet que les comparaisons entre Etats membres sont restées rares (Fitzmaurice, 1996 ; Maor, 1998 ; Cygan, 2001 ; Hansen et Scholl, 2002 ; Auel et Benz, 2005b ; Holzacker, 2005).

En dehors des enjeux procéduraux, les études spécialisées sont travaillées par une interrogation centrale touchant à la convergence et à la divergence des chambres nationales dans leur mode de participation aux affaires communautaires. A cet égard, l'examen des procédures fait apparaître d'importantes similitudes d'un parlement à l'autre. Pour partie, ce mimétisme, dont l'étude systématique reste à mener, résulte de transferts institutionnels – par exemple du Royaume Uni vers la France – et de la diffusion de certaines pratiques dans des forums de coopération interparlementaire. Si les écarts observés entre assemblées peuvent être compris comme des différences de degré plutôt que de nature, ils demeurent néanmoins significatifs. De nombreux spécialistes se sont penchés sur la question pour tenter de hiérarchiser les facteurs institutionnels, partisans, relatifs à l'opinion ou culturels, susceptibles d'expliquer pourquoi le parlement finlandais est plus investi dans l'étude des affaires européennes que le parlement grec (Bergman, 1997 ; Pahre, 1997 ; Raunio et Wiberg, 2000 ; Maurer et Wessels, 2001b). L'enjeu méthodologique de ces recherches consiste à distinguer le poids respectif des deux principales variables explicatives, à savoir l'influence du parlement au sein du système politique national d'une part, et le niveau d'euro-scepticisme de l'opinion publique d'autre part. Peu à peu, cette littérature a produit des résultats agrégés et falsifiables (Bergman, 2000a ; Raunio, 2005 ; Saalfeld, 2005).

Cependant, en dépit de son apparent raffinement méthodologique, elle soulève d'importants problèmes tels que : la validité des échelles de classement de l'investissement des parlements en Europe (le consensus des experts ne constituant pas une preuve scientifique suffisante), la présomption d'une causalité à partir d'une co-variance, ainsi que la confusion entre les prérogatives formelles des assemblées et leur investissement réel en matière européenne. Le prix à payer pour mener une comparaison macro-institutionnelle semble d'autant plus lourd que ces approches prennent difficilement en compte le caractère spécifique, contextuel ou incrémental (Dimitrakopoulos, 2001) de l'européanisation des parlements. Ainsi, pour reprendre l'exemple du Folketing, il apparaît que la fréquence des gouvernements minoritaires constitue un élément aussi central que particulier d'explication de la pratique – par ailleurs souple – du mandat de négociation, l'exécutif ayant intérêt à s'assurer du soutien d'une majorité au parlement avant de se prononcer au Conseil. On observe également que les entrants de 1995 et 2004 ont développé un système approfondi d'examen des affaires européennes, en partie parce qu'ils avaient bénéficié de l'expérience de certains Etats membres voire de leur coopération.

En privilégiant une perspective formaliste et institutionnelle, et une interrogation relative au seul classement des assemblées, l'étude des activités des parlements nationaux en matière européenne n'est pas parvenue, nous semble-t-il, à répondre à la question centrale relative au niveau d'activité, d'influence et d'investissement des assemblées. Les spécialistes européens sont en définitive divisés face à la question : *Do national parliaments matter ?* Certains considèrent que les parlements nationaux ont « appris à se défendre » (Raunio et Hix,

2000) et qu'ils sont devenus des « acteurs compétitifs » (O'Brennan et Raunio, 2007). Tapio Raunio et Simon Hix constatent ainsi que le processus de déparlementarisation des systèmes politiques est à la fois antérieur et indépendant par rapport à la construction européenne. Leur démonstration s'appuie en outre sur la théorie informationnelle des études législatives (Krehbiel, 1991) en faisant valoir que les prérogatives et pratiques créées ont permis de diminuer les asymétries d'information entre l'administration nationale et le parlement en matière communautaire. D'autres études spécialisées contribueraient au contraire à valider le postulat d'une défaite des chambres nationales (Norton, 1996b ; Duina, 2003 ; Maurer, Mittag et Wessels, 2003 ; et sur le Bundestag : Saalfeld, 2003 ; Auel, 2006). Certaines font valoir que les prérogatives obtenues restent, dans l'ensemble, insuffisantes pour rééquilibrer la domination du pouvoir exécutif en matière européenne. Indépendamment du droit à l'information et à l'avis, il apparaît ainsi que les parlements disposent de capacités bureaucratiques trop limitées pour traiter et suivre en temps réel la masse d'information générée par le processus de décision européen.

Un autre type de limite du dispositif institutionnel est plus rarement mentionné – alors qu'il nous semble primordial – à savoir l'adéquation entre les intérêts, préoccupations, opinions des parlementaires nationaux et le système d'examen des affaires communautaires. Le prisme formaliste de la littérature a en effet conduit à évacuer l'analyse des conditions d'activation des structures spécialisées. Au-delà, l'étude des activités européennes des parlementaires hors les murs des commissions spécialisées tend également à être délaissée. Plusieurs dimensions du rapport à l'UE des parlements sont ainsi négligées, qu'il s'agisse des activités de transposition, des débats en séance, de la circonscription ou des élections législatives. L'absence d'études de cas, la disjonction entre l'analyse des structures européennes dans les assemblées et celle des opinions européennes des élus, la rareté des comparaisons, la focalisation sur la recension des droits formels et les structures spécialisées ne permettent pas en définitive de connaître avec précision et certitude le type et le niveau d'européanisation des parlements nationaux. Certains travaux récents viennent cependant amender ce constat (partie 3).

2. La recherche francophone entre étude des procédures et sociologie des élites

Les travaux francophones relatifs au PE et à l'européanisation des parlements nationaux n'ont pas échappé aux interrogations qui structurent la recherche européenne sur ces questions. Ils se distinguent par la précocité et la masse d'études consacrées à ces questions, particulièrement au PE. Plusieurs éléments sont susceptibles d'expliquer l'intérêt de la recherche francophone pour ces sujets, qu'il s'agisse de la localisation du siège officiel du PE sur le sol français, de la surprise provoquée par la victoire serrée du « oui » lors du référendum de 1992 sur le traité de Maastricht ou de la diffusion du cadrage souverainiste de l'enjeu européen dans le débat public français des années 1990. Les études francophones ont procédé, dans le cas du PE comme des parlements nationaux en Europe, de deux dynamiques académiques distinctes issues du droit public d'une part, et de la science politique d'autre part. Les études juridiques ont été le fait de spécialistes de droit communautaire et de

praticiens, tandis que les approches de science politique se caractérisent par une diversité de perspectives renvoyant aux études européennes, à la sociologie des élites, aux études législatives et à la théorie politique.

Ce pluralisme inter et intra disciplinaire a contribué à la production de travaux ambitionnant de dépasser les approches sectorielles et monographiques pour penser de façon transversale la question du parlementarisme au sein de l'Union européenne (Delwit, De Waele et Magnette, 1999 ; Fitzmaurice, Latek et Magnette, 2000 ; Rozenberg et Surel, 2003a ; Costa, Kerrouche et Magnette, 2004 ; Magnette, 2004 ; Déloye, 2005). L'interrogation sur les possibilités d'un contrôle parlementaire du *policy-making* européen peut en effet être posée à la fois au niveau national et communautaire. S'il est réducteur de rassembler des études dont les démarches empiriques et théoriques sont différentes, on peut néanmoins noter que les travaux francophones se distinguent des approches dominantes en Europe par un certain scepticisme quant à la capacité de légitimation des parlements européen et nationaux. La fragmentation de l'exécutif communautaire, la spécialisation des fonctions politiques au sein de l'UE, la fermeture aussi bien politique que sociologique de l'élite politique européenne en formation, ou la diffusion de mécanismes de coopération souple constituent autant d'éléments contribuant à alimenter ce scepticisme.

Le PE : la diversité des approches de sciences sociales

La recherche francophone a joué un rôle pionnier dans bien des aspects de l'étude du PE. Les premières publications d'ampleur ont été le fait de spécialistes de droit communautaire, qui se sont intéressés à l'Assemblée parlementaire en vertu d'une approche systématique du fonctionnement des Communautés (Kapteyn, 1962 ; Mégret *et al.*, 1979). Les ouvrages de Jean-Paul Jacqué *et al.* (1984) et de Jean-Victor Louis *et al.* (1987) ont révélé dès les premières législatures du PE élu au suffrage direct de nombreuses singularités de son mode d'organisation, de délibération, et de ses rapports avec les autres institutions. Le PE n'a cessé depuis de susciter des publications et thèses de droit public, relatives notamment à son règlement, à l'étendue de ses pouvoirs, aux modalités de son organisation, au statut de ses membres ou encore à ses rapports avec les autres institutions (voir notamment Clinchamps, 2006). Au-delà des études juridiques au sens strict, le PE a fait l'objet de travaux que l'on peut qualifier « d'institutionnalistes », décrivant les rouages de l'institution, non sans un certain degré d'abstraction (Manzares, 1964 ; Melchior de Molènes, 1971 ; *Pouvoirs*, 1977). Relèvent aussi de cette catégorie les nombreux ouvrages contemporains, destinés à un large public, qui présentent les fonctions et l'organisation du PE sur un mode souvent très proche du discours officiel de l'assemblée (Beaumont 2001 ; Dhordain 1993 ; Guéguen et Lund, 1992 ; Prost et Jacout, 1994).

Les politistes francophones ont développé pour leur part différents travaux axés sur le PE en interrogeant sa contribution à une vie politique émergente (1), les logiques institutionnelles internes à l'assemblée (2) et la différenciation progressive des élites parlementaires européennes (3). En France, comme ailleurs en Europe, la perspective de

l'élection directe du PE a, en premier lieu, suscité une abondante littérature dont l'ambition était soit de cerner les effets du recours au suffrage universel direct, soit d'en contester la légitimité. Cette littérature, largement fondée sur une analyse de l'Acte de 1976 relatif aux conditions de l'élection et sur des considérations idéologiques, semble d'autant plus datée qu'elle a largement surestimé l'impact de l'élection de 1979. Celle-ci et les suivantes ont suscité plusieurs recherches qui ont contribué à éclairer les spécificités de ce scrutin et à identifier les raisons pour lesquelles il peine à mobiliser les citoyens (*Revue française de science politique*, 1979 ; Perrineau *et al.*, 1994 ; Grunberg *et al.*, 2000 ; Perrineau 2005 ; Delwit *et al.* 2005). Avec la publication du *Dictionnaire des élections européennes*, le thème des élections européennes a récemment servi de point d'entrée à une analyse plus transversale de la vie politique à l'échelle de l'Union, qui veille à articuler études européennes, politique comparée et sociologie politique (Déloye, 2005). Le fait que cet ouvrage mobilise des auteurs anglo-saxons et soit traduit en anglais est révélateur de l'apport potentiel de la science politique française à ce champ d'étude.

Dans les années 1990, le PE a également fait l'objet de recherches que l'on peut qualifier de « néo-institutionnalistes », sans qu'elles se rattachent explicitement à ce courant. Il s'agit de travaux, souvent très informés par des enquêtes de terrain, qui portent principalement sur les pouvoirs (Costa et Magnette, 2003) et le fonctionnement de l'assemblée (Delwit *et al.* 1999), mais aussi sur les comportements de ses membres (Costa, 2001) et sur leurs conceptions du mandat européen (Costa et Navarro, 2003). L'enjeu ici est de cerner les spécificités qui s'attachent à l'exercice d'un mandat à l'échelle européenne, compte tenu des ambiguïtés qui l'entourent et des contraintes particulières qui s'y appliquent (spécificités de la délibération supranationale, caractère embryonnaire de l'espace public européen, mode d'élection des députés, concurrence implicite avec les parlementaires nationaux, caractère évolutif des attributions du PE).

Des recherches ont par ailleurs été consacrées à l'émergence de fédérations européennes de partis, issues des groupes politiques de l'assemblée (Delwit *et al.*, 2001). Le PE a, bien entendu, été largement évoqué par les spécialistes du régime politique de l'Union européenne, qui ont analysé à la fois sa place dans le triangle institutionnel, l'évolution de sa dynamique interne et ses spécificités dans une optique comparative (Magnette, 1998, 2000, 2006 ; Quermonne, 2002 ; Dehousse, 1995, 1998). Ces auteurs ont notamment souligné le caractère limité de la « parlementarisation » de l'Union, et l'importance des logiques de légitimation alternatives dans ce régime. Des travaux plus récents abordent l'institution par les acteurs, en s'appuyant notamment sur une sociologie des rôles parlementaires (voir la thèse en cours de Julien Navarro à l'IEP de Bordeaux).

Depuis la fin des années 1990, le PE a fait l'objet de plusieurs études de sociologie politique attentives aux processus d'institutionnalisation, et notamment à la constitution et à la gestion des ressources propres au groupe des députés européens. L'assemblée européenne constitue en effet un terrain d'étude propice à l'analyse des phénomènes de professionnalisation qui permet d'élargir la réflexion sur les élites politiques, au-delà des espaces politiques nationaux et locaux (Georgakakis, 2002). Plusieurs recherches, fondées sur des monographies ou des études prosopographiques des élus, visent à mettre en évidence les processus de professionnalisation des élites européennes (Marrell et Payre, 2006), en se

focalisant notamment sur les réseaux relationnels interpersonnels (Beauvallet, 2003 ; Michon, 2005) et sur l'importance du capital social (Kauppi, 2005).

En marge de la science politique, le PE a aussi suscité l'intérêt de chercheurs d'autres branches des sciences sociales. Il a, en premier lieu, fait l'objet d'une recherche d'ampleur de la part de l'anthropologue Marc Abélès (1992), qui s'est intéressé aux moeurs et rites de la « tribu européenne ». Il est révélateur du sentiment d'étrangeté qu'inspire le PE, tant aux spécialistes français des études européennes qu'à ceux du gouvernement comparé, que le premier ouvrage d'ampleur consacré au PE dans son ensemble depuis celui de Jean-Paul Jacqué ait été celui d'un anthropologue. L'assemblée européenne a également été analysée par des théoriciens du politique, dans le cadre de la réflexion sur la possibilité et les conditions d'une intégration politique. On pense notamment aux travaux de Gérard Mairet (1989), qui pose le problème de la légitimité de cette institution, et à ceux de Jean-Marc Ferry (2000 et 2003), qui appelle de ses vœux la création d'un « réseau » des parlements.

Les parlements nationaux : des Délégations aux rôles

L'adaptation des parlements nationaux à l'UE a été principalement étudiée en France par des juristes. La plupart des travaux portent sur le cas français à travers l'étude des Délégations pour l'Union européenne de l'Assemblée nationale et du Sénat, et des procédures associées à l'article 88-4 de la Constitution (Pierré-Caps, 1991 ; Meyer, 1993 ; Roussillon, 1995 ; Sauron, 1999 ; Fuchs-Cessot, 2004). Depuis 1992, cet article offre la faculté à chaque chambre de voter des résolutions parlementaires sur des projets européens. Certains travaux proposent des comparaisons entre le parlement français et les parlements allemand (Hourquebie, 1999), britannique (Saulnier, 2002) ou européen (Blanc, 2004), la thèse d'Emmanuelle Saulnier se distinguant par son érudition. L'approche juridique et institutionnaliste caractérise également les publications d'administrateurs des assemblées, qu'elles portent sur le parlement français (Laporte, 1995 ; Hochedez et Patriarche, 1998 ; Nuttens, 2001) ou qu'elles proposent des comparaisons entre Etats membres (Nuttens et Sicard, 2000 ; Priollaud, 2003)². La masse de ces contributions renvoie à l'importance du droit dans le recrutement des administrateurs, à l'augmentation considérable des effectifs des Délégations durant les années 1990 mais également à l'intérêt de plusieurs parlementaires nationaux français pour ces enjeux.

Depuis une quinzaine d'années, certains élus, fédéralistes ou souverainistes, se sont en effet passionnés pour la question de la place des parlements nationaux en Europe, les présidents de chaque délégation ayant d'ailleurs publié des notes à ce sujet (Lequiller, 2003 ; Haenel, 2006). Plusieurs rapports sur le fonctionnement de l'article 88-4, les pratiques des autres Etats membres, le contrôle parlementaire de la subsidiarité ou des piliers intergouvernementaux ont été publiés. La création d'un cycle semestriel de réunions de parlementaires nationaux, appelé Conférence des organes spécialisés dans les affaires

² Voir également les nombreuses chroniques de Bernard Rullier portant sur l'article 88-4 dans la *Revue française de droit constitutionnel*.

communautaires (COSAC), résulte d'une initiative française. Le Sénat français et V. Giscard d'Estaing se sont distingués au moment de la Convention en défendant dans l'isolement la création d'une chambre européenne réunissant des parlementaires nationaux pour le premier et un Congrès des peuples pour le second. Deux analyses relativement contradictoires mais fondées toutes deux sur la faiblesse du parlement français sont généralement avancées pour expliquer ce tropisme national. Selon la première, les parlementaires français s'intéressent d'autant plus à ces questions qu'ils craignent que la construction européenne n'accroisse la domination du pouvoir exécutif caractéristique de la V^{ème} République. Les études comparées font en effet valoir que les *working parliaments*, par exemple les parlements allemand et danois, se sentent assez puissants pour espérer influencer la politique européenne de leur gouvernement tandis que les *talking parliaments*, par exemple les parlements britannique et français, adopteraient davantage une attitude défensive (Auel et Benz, 2005b ; Wessels, 2005). Selon la seconde explication, les députés et sénateurs espèrent au contraire que la carte européenne aide le parlement à trouver certaines marges de manœuvre vis-à-vis de l'exécutif en utilisant les exemples de « bonnes pratiques » en Europe comme ressources argumentatives, mais aussi en le contournant par le haut en collaborant avec les autres parlements et la Commission (Dubouis, 1996).

Si chaque explication rend compte d'une partie de l'intérêt des politiques français pour la question, il faut également souligner que le rôle européen des parlements nationaux a été d'autant plus défendu dans les années 1990 que cet enjeu permettait d'opérer une synthèse entre souverainistes et fédéralistes – synthèse nécessaire aux grands partis subissant des scissions internes (PS et RPR) comme aux Délégations naissantes menacées d'implosion. A travers la promotion d'un sénat européen, s'ajoute également dans le cas du Sénat français, la défense de son propre statut de seconde chambre contesté par les socialistes en général et le gouvernement Jospin en particulier. Il nous semble toutefois que l'intérêt porté par quelques élus pour la question des parlements nationaux ne doit pas masquer l'apathie de la plupart des parlementaires français vis-à-vis de cet enjeu comme du contrôle quotidien des affaires communautaires. La sous-utilisation des procédures spécialisées est en effet manifeste au regard des attentes qu'elles ont suscitées, et de l'ampleur des prérogatives obtenues comme des moyens bureaucratiques accordés par les assemblées. De par ses préoccupations et ses méthodes, l'analyse juridique peine à prendre en compte ce déficit d'investissement personnel des élus et tend soit à l'ignorer en valorisant l'efficacité des mécanismes formels (Saulnier, 2002 ; Stanat, 2006), soit à l'assimiler à « l'esprit de la V^{ème} République » (Fuchs-Cessot, 2004).

Une approche politologique de l'europanisation des parlements nationaux semble donc nécessaire non seulement pour analyser les facteurs d'utilisation ou de délaissement des procédures spécialisées dans l'examen des affaires communautaires, mais également pour étudier d'autres types d'activités parlementaires ayant trait à la construction européenne. Or, les politologues francophones, peu investis sur le terrain des parlements, ont plutôt délaissé l'enjeu de leur europanisation en regard de l'intérêt porté au PE. Christian Lequesne s'est toutefois penché sur la participation du parlement français à la politique européenne de la France au moment de la mise en place des principaux mécanismes d'association de l'Assemblée et du Sénat (1993). En écho à l'intérêt de la classe politique nationale, la

question de la coopération interparlementaire a également fait l'objet de différentes études, qu'il s'agisse des relations entre parlements nationaux (Costa et Latek, 2001 ; Latek, 2003a) ou avec le PE (Maurer, 1996 ; Marion, 1999)³. Au-delà de la description des mécanismes de coopération, certaines de ces analyses ont mis en lumière la dimension cognitive et normative du processus en soulignant notamment que c'est dans le creuset de la coopération interparlementaire que la catégorie institutionnelle « parlements nationaux » s'est forgée, mais que les Etats membres ont développé des visions divergentes de leur rôle (Latek, 2003b).

En marge de ces travaux spécialisés sur un objet somme toute circonscrit, l'un des deux auteurs de ce chapitre a développé une étude des transformations globales du parlement français engendrées par la construction européenne depuis Maastricht (Rozenberg, 2005). Cette recherche fait l'hypothèse que l'europanisation de l'institution législative s'est opérationnalisée à travers les rôles parlementaires endossés par les élus, compris comme des modes de comportement et de présentation de soi. L'étude s'appuie sur un travail de terrain qualitatif pour établir les transformations du répertoire des rôles parlementaires, avec notamment l'émergence de rôles spécifiques tels que les défenseurs du terroir, les souverainistes ou les spécialistes de l'Europe. En contradiction avec les présupposés de la plupart des études spécialisées, ce travail pointe les limites des mécanismes d'intervention experte et coopérative en amont de la décision, et réhabilite les logiques quantitatives et partisans de rapports de force, à l'œuvre dans le cadre d'interventions informelles aussi bien que de controverses publicisées.

3. Les perspectives de recherche sur les parlements et l'Union

Les études européennes connaissent aujourd'hui une inflation considérable et les travaux consacrés l'analyse du PE ou même de l'europanisation des parlements nationaux n'échappent pas à cette tendance. Les députés européens issus des nouveaux Etats membres sont ainsi saturés de demandes de chercheurs désirant savoir jusqu'à quel point ils se sont socialisés depuis leur arrivée au PE. La cohésion des groupes politiques, qu'elle soit appréhendée au moyen de l'analyse des votes par appel nominal ou avec les outils traditionnels de la sociologie des partis, ne cesse d'être évaluée. Les organes spécialisés dans les affaires européennes des parlements nationaux, ainsi que les structures de la coopération interparlementaire, font l'objet d'une multiplicité de travaux, dont la valeur ajoutée n'apparaît pas toujours clairement. Face à une certaine routinisation de la recherche, il convient d'identifier les questions et objets qui n'ont pas encore été suffisamment traités et ceux qui peuvent se révéler prometteurs, à la fois pour les études européennes et pour la science politique en général.

Le PE : cinq pistes de recherche prometteuses

³ Voir, pour une présentation actualisée, la note de Morgan Larhant (2005) et dans une perspective comparée le numéro spécial de la revue *Informations constitutionnelles et parlementaires* (2005). Karlheinz Neunreither propose une analyse plus stratégique des rapports entre le PE et les parlements nationaux (2005).

Face à la domination persistante de quelques interrogations classiques dans le champ des études relatives au PE, il nous semble que la recherche gagnerait beaucoup à une diversification des questionnements et à l'articulation des différents savoirs existants. Cinq pistes peuvent ici être mentionnées.

Il conviendrait, en premier lieu, de systématiser l'analyse de la mise en œuvre par le PE de ses pouvoirs et de son influence dans le système politique de l'Union. La question des pouvoirs de l'assemblée et de leur progression a été abondamment traitée ; de même, on dispose d'études relativement exhaustives sur le *policy making* de l'Union et les différentes politiques sectorielles. On sait par contre peu de choses de la manière dont le PE exerce ses attributions et de l'impact effectif de sa délibération sur les politiques de l'Union. Pour remédier à cette carence, il importe de développer une approche du PE plus sensible à son environnement institutionnel, et d'opérer une jonction entre les travaux relatifs aux activités des élus et ceux relatifs à la fabrication des politiques dans l'Union.

Il semble également utile de se pencher sur la question, connexe, des rapports entre, d'une part, la structuration de la délibération et les règles de fonctionnement du PE et, d'autre part, la production législative de l'assemblée. L'ambition ici est de dépasser la vision statique que proposent de nombreux spécialistes du PE, qui en décrivent avec précision les rouages et l'organisation, mais s'intéressent peu au produit effectif de la délibération parlementaire. Or, le PE se distingue par la liberté dont il jouit dans l'organisation de ses travaux et par l'extrême précision que celle-ci revêt aujourd'hui. Comme en attestent les intenses discussions que la rationalisation des pratiques de l'assemblée suscite depuis le début des années 1980, les choix organisationnels ne sont pas sans impact sur le style de délibération qui est à l'œuvre, sur l'influence des différents acteurs qu'elle mobilise et sur le pouvoir de l'assemblée dans le triangle institutionnel.

Dans un même ordre d'idées, les logiques argumentatives qui fondent la délibération du PE sont mal connues. S'il a été démontré que la délibération – entendue comme méthode d'élaboration de compromis par le recours, au moins partiel, à une rationalité argumentative – est une réalité au PE (Costa, 2001), le discours des acteurs en assemblée plénière, en commission et dans les groupes politiques n'a pas fait l'objet d'études systématiques. Il serait pourtant intéressant d'en savoir plus sur la manière dont les compromis se construisent, et sur les spécificités partisans et nationales des discours argumentatifs des élus.

La question de la nature du mandat représentatif européen mérite, elle aussi, d'être creusée. Pour l'heure, les recherches portent soit sur l'analyse des pratiques d'assemblée – et tout particulièrement du comportement de vote – soit sur l'étude du profil sociobiographique, des ressources et de la carrière d'un nombre réduit d'élus. L'analyse plus globale du mandat parlementaire européen – pratiques d'assemblée, mais aussi pratiques localisées, place des élus dans les partis nationaux, dans les médias, etc. – fait encore défaut⁴. Cette approche est nécessaire au dépassement d'une vision trop réductrice du travail des députés européens, dont

⁴ C'est l'objectif du projet « PARENEL : Parliamentary Representation at National and European Levels » qui propose une étude multi-niveau des pratiques des députés, dans le cadre d'une comparaison avec les élus nationaux dans 10 pays de l'Union.

le mandat ne se limite pas à la rédaction de rapports et à l'exercice d'un droit de vote en séance plénière.

Enfin, dans un espace de recherche saturé par les travaux qui tiennent pour acquis que la logique représentative est le critère incontestable du caractère démocratique de l'Union ou qu'elle a vocation à le devenir, il importe de se saisir de l'expérience de l'élection directe du PE comme d'un outil pour analyser l'évolution de la logique représentative en Europe. Il serait également utile de s'interroger – au-delà des constats factuels basés sur l'exploitation des sondages Eurobaromètre – sur les raisons pour lesquelles le PE est si peu populaire et peine à mobiliser les électeurs.

Les parlements nationaux : dépasser l'institutionnel

La littérature consacrée à la participation des parlements nationaux au système de décision de l'UE tend peu à peu à s'ouvrir à de nouvelles approches et problématiques. Les programmes d'étude sur la mise en œuvre des politiques publiques et la conformité des législations nationales à l'acquis communautaire ont été amenés à examiner le rôle des parlements de chaque Etat membre (Falkner et al., 2005 ; Mastenbroeck, 2005). A cet égard, les analyses convergent pour constater que les Etats membres ayant développé les systèmes les plus poussés d'examen parlementaire des affaires européennes obtiennent les meilleures performances en matière de transposition. La comparaison des activités européennes des parlements nationaux et des assemblées régionales constitue un autre champ de recherche en développement (Carter, 2000 ; Duina, 2003 ; Kiiver, 2006b). La rédaction du traité constitutionnel a également suscité l'intérêt des spécialistes du fait de l'utilisation de la méthode conventionnelle (Maurer, 2003) et de l'acquisition de nouvelles prérogatives (Cygan, 2004 ; Kiiver, 2006c) même si beaucoup s'accordent à voir dans la Convention sur l'avenir de l'Europe une occasion manquée pour les parlements nationaux (Fraga, 2005).

Mais c'est surtout un numéro spécial du *Journal of Legislative Studies* coordonné par Katrin Auel et Arthur Benz (2005a) qui affiche une volonté de renouveler l'étude des parlements nationaux en Europe en dépassant l'approche formaliste d'une part, et en intégrant cet objet aux études européennes d'autre part. A cette fin, les outils conceptuels développés dans le cadre des études portant sur l'eupéanisation sont utilisés pour analyser les transformations des parlements nationaux (Auel, 2005). Le résultat n'est pas totalement probant en raison de la persistance d'une appréhension institutionnaliste des rapports entre UE et parlements nationaux d'une part, et de la résistance de l'objet parlementaire à la grille conceptuelle des études d'eupéanisation – qui semble conçue pour décrire des changements propres à l'action publique plutôt qu'aux organisations politiques (Benz, 2005).

Cependant, plusieurs contributions abordent sous un jour nouveau deux enjeux qui constituent des perspectives de recherches prometteuses, à savoir l'eupéanisation des rapports entre pouvoirs exécutif et législatif d'une part, et entre la majorité et l'opposition d'autre part. Compte tenu de leur caractère relationnel et stratégique, ces objets se prêtent à une approche par le choix rationnel, à travers la théorie des jeux (Saalfeld, 2005), le concept

de « joueur veto » (*veto player* : Benz, 2004) et les chaînes de délégation entre acteurs (*principal-agent models of delegation* : Bergman 2000b ; Martin, 2000 ; Holzacker, 2002). Thomas Saalfeld interroge ainsi l'intérêt individuel des parlementaires nationaux à se mobiliser en matière européenne. Ronald Holzacker analyse la mobilisation et l'influence des partis d'opposition en matière européenne, et conclut au caractère déterminant de la base parlementaire du gouvernement (2005). Enfin, Katrin Auel et Arthur Benz mettent à jour un dilemme que doivent affronter les parlementaires en matière européenne : un contrôle parlementaire poussé sur la politique européenne du gouvernement peut limiter la marge d'action du ministre au Conseil (2005b). Ils font valoir que les élus, conscients de ces difficultés, utilisent stratégiquement leurs prérogatives, en faisant le choix de la coopération discrète pour certains ou du *scrutiny* publicisé pour d'autres.

Ces différentes analyses donnent à voir une évolution positive de la littérature spécialisée qui tend à s'interroger sur les conditions d'utilisation des instruments d'association des parlements nationaux aux affaires européennes en se fondant sur les logiques endogènes du jeu politique partisan. Il convient donc de suivre ces pistes de recherche en prenant davantage en compte la variable électorale de la mobilisation parlementaire. Une étude comparée des systèmes électoraux ou une analyse longitudinale axée sur les variations induites par la tenue d'élections générales permettrait ainsi de détailler les composantes de l'utilité individuelle des parlementaires nationaux en matière européenne. A cet égard, les rôles respectifs des médias et des groupes d'intérêt vis-à-vis de la participation des parlements nationaux aux affaires européennes constituent deux autres champs de recherche à développer. Ces remarques nous conduisent à plaider pour la mise en œuvre d'études de cas sectorielles et comparatives sur le sujet. A de très rares exceptions près (Drewry et Giddings, 1996 sur le parlement britannique), les activités européennes des parlements nationaux ont été étudiées en considérant les structures ou procédures spécialisées plutôt que des secteurs d'action publique. Des analyses comparées des activités des assemblées relatives à la PAC ou à la politique de cohésion restent à mener. Leur absence est d'autant plus regrettable que de telles recherches permettraient de tester les classements des différents parlements, de prendre la mesure des vecteurs informels de participation des élus aux affaires communautaires, et d'intégrer davantage cette littérature aux études européennes et à l'analyse des politiques publiques.

En dernier lieu, la rupture avec les approches institutionnalistes classiques de l'europanisation des parlements nationaux passe par la réalisation d'enquêtes cherchant à étudier conjointement les activités européennes des parlementaires et leurs opinions relatives à l'UE. On l'a dit, ces deux branches de recherche sont séparées en raison de leurs préoccupations et de leurs méthodes. Les spécialistes des parlements nationaux s'interrogent sur les formes institutionnelles de l'intervention des élus plutôt que sur leur contenu normatif. De la même façon, les spécialistes de l'euro-scepticisme des élites n'ont pas questionné la place de l'hémicycle et des commissions parlementaires dans la production et la diffusion de ce type de discours. Plusieurs analyses comparées ont certes cherché à mesurer l'opinion des parlementaires nationaux en matière européenne (Baker et Seawright, 1998 ; Katz, 1999 ; Wessels, 1999a et b), mais ces travaux demeurent insuffisants dans la mesure où l'étude des opinions des élus n'est pas prolongée par celle de leurs activités au quotidien. Or, l'une et

l'autre sont liées. Le recours au concept de rôle parlementaire permet de saisir l'interaction entre ce que les députés font en matière européenne et ce qu'ils pensent de l'Europe. L'europanisation des répertoires de rôles ne saurait être saisie à partir des seules réponses à des questionnaires (comme le fait Wessels, 2005) mais supposerait d'appareiller une étude comparée de la présence quotidienne de l'Europe au sein de plusieurs parlements nationaux.

Vers un approche plus globale du phénomène parlementaire en Europe ?

La recherche sur les parlements en Europe gagnerait également à se développer sur un mode transversal, dans le cadre d'études embrassant à la fois les parlements nationaux et le PE. Il s'agit ici de poursuivre dans deux directions une démarche pour laquelle la recherche francophone a été sans doute pionnière.

Les études spécialisées gagneraient, en premier lieu, à développer des programmes de recherche s'intéressant globalement à la population des députés, qu'ils soient nationaux ou européens. Cette approche permettrait de mener des analyses comparées des caractéristiques socioprofessionnelles, des comportements et des représentations des élus, selon leur niveau d'élection (national ou européen) et leur nationalité. La comparaison des députés nationaux et européens d'un même Etat est de nature à révéler les déterminants de leur éligibilité, en neutralisant les facteurs culturels nationaux et en mettant l'accent sur les contraintes électorales et institutionnelles. Inversement, la comparaison des députés européens de différentes nationalités permet de faire abstraction des contraintes institutionnelles et, dans une certaine mesure, électorales, pour mettre en lumière l'impact des facteurs culturels et nationaux. Des recherches pourraient, par ailleurs, analyser sur un mode critique et comparatif la contribution respective des élus nationaux et européens à la gouvernance et à la légitimation des systèmes politiques auxquels ils appartiennent. Il s'agit ici de dépasser les approches qui se focalisent sur l'exploitation des sondages d'opinion, pour interroger l'articulation concrète entre élus et citoyens. Ceci passe, notamment, par l'étude des pratiques localisées des députés, mais aussi de leurs efforts de communication ou de leur présence dans les médias. L'analyse comparée des élus nationaux et européen semble également propice à une sociologie dynamique des rôles parlementaires, susceptible de mettre en évidence les déterminants des relations entre l'acteur et le système.

L'analyse conjointe des parlements nationaux et européen est, en second lieu, propice à une réflexion plus globale sur le parlementarisme. La place des assemblées parlementaires dans la gouvernance multi-niveau qui caractérise aujourd'hui l'Union constitue une première piste de recherche. Doit-on parler de déclin, d'adaptation ou de renouveau des organisations élues chargées de légiférer publiquement ? Les études de terrain doivent permettre de sociologiser le débat sur la parlementarisation de l'Union. A l'heure où les discours scientifiques et politiques de qualification du régime de l'Union interfèrent, il importe d'étudier les usages qui sont faits du modèle parlementaire par les responsables politiques de tous horizons, et d'en mesurer l'impact. Une dernière piste de recherche est celle de l'analyse comparée de la place de la logique parlementaire dans différentes intégrations régionales.

Cette comparaison peut contribuer à répondre aux questions suivantes : pourquoi les parlements jouent-ils un rôle aussi important dans l'Union ? Quel est l'effet de cette implication, non seulement sur le *policy making*, mais aussi sur le processus d'intégration lui-même, sur l'énonciation de ses valeurs, sur l'émergence d'une identité commune, et d'un espace public supranational ? Quelle est l'influence de l'exemple européen sur la naissance d'autres parlements supranationaux, par exemple dans le Mercosur ?

*

Les recherches sur les parlements et l'Union et sur le PE occupent une place de plus en plus importante au sein des études européennes. Pourtant, elles sont peu en phase avec les principaux débats et concepts qui animent les études européennes, et restent largement ignorées. Ce hiatus résulte largement d'un effet de spécialisation disciplinaire de ces travaux, qui relèvent très majoritairement du droit constitutionnel et communautaire d'une part, et des études législatives, de la politique comparée et de la sociologie des élites d'autre part. Il procède également des particularités des questionnements qui ont sans cesse accompagné ce domaine d'étude : l'Europe se parlementarise-t-elle ? Cette évolution peut-elle constituer un vecteur de son intégration et de sa démocratisation ? Si certains travaux continuent de s'inscrire dans cette perspective particulière pour faire la démonstration que le PE est devenu « un parlement comme les autres » ou que les parlements nationaux sont des acteurs compétitifs sur la scène européenne, d'autres recherches contribuent à rapprocher progressivement l'objet parlementaire des études européennes. Cette intégration est, à bien des égards, prometteuse, surtout lorsqu'elle se fonde sur des études de terrain. Cependant, dans un contexte d'autonomisation progressive des études européennes, il nous semble que l'objet parlementaire peut, inversement, aider les spécialistes de l'Union à ne pas perdre de vue des questionnements fondamentaux de la science politique, bien souvent occultés par des problématiques indigènes. Les travaux sur les parlements et l'Union permettent en effet d'aborder sous un angle nouveau des questions aussi centrales que la représentation politique, les transformations de la démocratie ou les changements d'échelle de l'action publique.

REFERENCES

- Abélès (Marc), 1992, *La vie quotidienne au Parlement européen*, Paris, Hachette.
- Andersen (Svein S.), Burns (Tom), 1996, «The European Union and the Erosion of Parliamentary Democracy: A Study of Post Parliamentary Governance», in Andersen (Svein S.), Eliassen (Kjell A.), eds, *The European Union: How Democratic Is It?*, London, Sage, p. 227-252.
- Attinà (Fulvio), 1990, «The Voting Behaviour of the European Parliament Members and the Problem of Europarties», *European Journal of Political Research*, 5.
- Auel (Katrin), 2005, «Introduction: The Europeanisation of Parliamentary Democracy», *Journal of Legislative Studies*, 11 (3-4), p. 303-318.

- Auel (Katrin), 2006, «The Europeanisation of the German Bundestag: Institutional Change and Informal Adaptation», *German Politics*, 15 (3), p. 249-268.
- Auel (Katrin), Benz (Arthur), dir., 2005a, *Journal of Legislative Studies*, numéro spécial «The Europeanisation of Parliamentary Democracy», 11 (3-4).
- Auel (Katrin), Benz (Arthur), 2005b, «The Politics of Adaptation: The Europeanisation of National Parliamentary Systems», *Journal of Legislative Studies*, 11 (3-4), p. 372-393.
- Baker (David), Seawright (David), 1998, *Britain for and against Europe: British Politics and the Question of European Integration*, Oxford, Clarendon Press.
- Bardi (Luciano), 1989, *Il parlamento della Comunità Europea : Legittimità e riforma*, Bologna, Il Mulino.
- Bardi (Luciano), 1992, «Transnational Party Federations in the EC», in Katz (Richard S.), Mair (Peter), eds, *Party Organizations*, London, Sage, p. 931-73.
- Beaumont (Stéphane), 2001, *Le Parlement européen*, Paris, Milan.
- Beauvallet (Willy), 2003, « Institutionnalisation et professionnalisation de l'Europe politique, le cas des eurodéputés français », *Politique européenne*, 9, p. 99-122.
- Benz (Arthur), 2004, «Path-Dependent Institutions and Strategic Veto Players: National Parliaments in the European Union», *West European Politics*, 27 (5), p. 875-900.
- Benz (Arthur), 2005, «Conclusion: Linking Research on Europeanisation and National Parliaments», *Journal of Legislative Studies*, 11 (3-4), p. 508-521.
- Bergman (Torbjörn), 1997, «National Parliaments and EU Affairs Committees: Notes on Empirical Variation and Competing Explanation», *Journal of European Public Policy*, 4 (3), p. 373-387.
- Bergman (Torbjörn), 2000a, «The European Union as the Next Step of Delegation and Accountability», *European Journal of Political Research*, 37 (3), p. 415-429.
- Bergman (Torbjörn), 2000b, «Introduction: Delegation and Accountability in European Integration», *Journal of Legislative Studies*, 6 (1).
- Bergman (Torbjörn), Damgaard (Erik), eds, 2000, *Delegation and Accountability in European Integration: The Nordic Parliamentary Democracies and the European Union*, London, Frank Cass.
- Bergman (Torbjörn), Müller (Wolfgang C.), Strøm (Kaare), Blomgren M., 2003, «Democratic Delegation and Accountability: Cross-National Patterns», in Strøm (Kaare), Müller (Wolfgang C.), Bergman (Torbjörn), eds, *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*, Oxford, Oxford University Press, p. 109-220.
- Blanc (Didier), 2004, *Les parlements européen et français face à la fonction législative communautaire : aspects du déficit démocratique*, Paris, L'Harmattan.
- Blondel (Jean), Sinnott (Richard), Svensson (Palle), 1998, *People and Parliament in the European Union: Participation, Democracy, and Legitimacy*, Oxford, Clarendon Press.
- Bowler (Shaun), Farrell (David M.), 1999, «Parties and Party Discipline within the European Parliament: A Norms-Based Approach», in Bowler (Shaun), Farrell (David M.), Katz (Richard S.), eds, *Party Discipline and Parliamentary Government*, Columbus, Ohio State University Press.

- Bowler (Shaun), Farrell (David M.), 1993, «Legislator Shirking and Voter Monitoring: Impacts of European Parliament Electoral Systems upon Legislator-Voter Relationships», *Journal of Common Market Studies*, 31.
- Bowler (Shaun), Farrell (David M.), 1995, «The Organizing of the European Parliament: Committees, Specialization and Co-Ordination», *British Journal of Political Science*, 25 (2), p. 219-243.
- Brzinski (Joanne B.), 1995, «Political Group Cohesion in the European Parliament, 1989-1994», in Rhodes C., Mazey S. eds, *The State of the European Union, Vol. 3*, London, Longman.
- Carter (Caitriona), 2000, «Democratic Governance beyond the National State: Third-Level Assemblies and Scrutiny of European Legislation», *European Public Law*, 6 (3), p. 429-459.
- Clinchamps (Nicolas), 2006, *Parlement européen et droit parlementaire : essai sur la naissance du droit parlementaire de l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant.
- Corbett (Richard), 1998, *The European Parliament's Role in Closer European Union Integration*, Basingstoke, Mac Millan Press.
- Costa (Olivier), 2001, *Le Parlement européen, assemblée délibérante*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles.
- Costa (Olivier), Kerrouche (Eric), Magnette (Paul), dir., 2004, *Vers un renouveau du parlementarisme en Europe ?*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles.
- Costa (Olivier), Latek (Marta), 2001, «Paradoxes et limites de la coopération interparlementaire dans l'Union européenne », *Journal of European Integration*, 23, p. 139-164.
- Costa (Olivier), Magnette (Paul), 2003, «Idéologies et changements institutionnel dans l'Union européenne : pourquoi les gouvernements ont-ils constamment renforcé le Parlement ? » *Politique européenne*, 9, p. 49-75.
- Costa (Olivier), Navarro (Julien), 2003, «Le mandat parlementaire européen : qui représentent les députés européens ? », in Saurugger (Sabine) (dir.), *Les modes de représentation dans l'Union européenne*, Paris, L'Harmattan, p. 123-152.
- Crombez (Christophe), 1996, «Legislative Procedures in the European Community», *British Journal of Political Science*, 26 (2), p. 199-228.
- Cygan (Adam Jan), 1998, *The United Kingdom Parliament and European Union Legislation*, La Haye, Kluwer Law International.
- Cygan (Adam Jan), 2001, *National Parliaments in an Integrated Europe: An Anglo-German Perspective*, La Haye, Kluwer Law International.
- Cygan (Adam Jan), 2004, «The Role of National Parliaments in the EU's New Constitutional Order», in Tridimas (Takis), O'Keefe (David), eds, *EU Law for the 21st Century: Rethinking the New Legal Order*, Oxford, Hart.
- Damgaard (Erik), Jensen (Henrik), 2005, «Europeanisation of Executive-Legislative Relations: Nordic Perspectives», *Journal of Legislative Studies*, 11 (3-4), p. 394-411.
- Dehousse (Renaud), 1995, «Institutional Reform in the European Community: Are There Alternatives to the Majoritarian Avenue?», *RSCAS Working paper*, 95/4.

- Dehousse (Renaud), 1998, «European Institutional Architecture after Amsterdam: Parliamentary System or Regulatory Structure?», *Common Market Law Review*, 35, p. 595-627.
- Déloye (Yves), dir., 2005, *Dictionnaire des élections européennes*, Paris, Economica.
- Delwit (Pascal), De Waele (Jean-Michel), Magnette (Paul), dir., 1999, *À quoi sert le Parlement européen ? Stratégies et pouvoirs d'une assemblée transnational*, Bruxelles, Complexe.
- Delwit (Pascal), Külachi (Erol), De Walle (Cedric Van), dir., 2001, *Les fédérations européennes de partis. Organisation et influence*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles.
- Delwit (Pascal), Poirier (Philippe), dir., 2005, *Parlement puissant, électeurs absents ? Les élections européennes de juin 2004*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles.
- Dhordain (Roland) 1993, *Le Parlement européen : pour plus de démocratie*, Éditions d'Organisation, Collection Décryptons.
- Dimitrakopoulos (Dionyssis), 2001, «Incrementalism and Path Dependence: European Integration and Institutional Change in National Parliaments», *Journal of Common Market Studies*, 39 (3), p. 405-422.
- Dubouis (Louis), 1996, «The European Union: An Opportunity for the French Parliament to Recover Powers?», *European Monographs*, 11, p. 49-63.
- Duina (Francesco), 2003, «National Legislatures in Common Markets: Autonomy in the European Union and Mercosur», in Paul (Thazha Varkey), Ikenberry (G. John), Hall (John A.), eds, *The Nation State in Question*, Princeton, Princeton University Press, p. 183-212.
- Drewry (Gavin), Giddings (Philip James), dir., 1996, *Westminster and Europe: the Impact of the European Union on the Westminster Parliament*, Basingstoke, Macmillan.
- Earnshaw (David), Judge (David), 1994, «Weak European Parliament Influence? A Study of the Environment Committee of the European Parliament», *Government and Opposition*, p. 262-276.
- Earnshaw (David), Judge (David), 2003, *The European Parliament*, Basingstoke, Palgrave MacMillan.
- Esaïsson (Peter), Heidar (Knut), dir., 2000, *Beyond Westminster and Congress: The Nordic Experience*, Columbus OH, Ohio state University Press.
- European Journal of Political Research* 1997), 32 (2) «Political Representation in the European Parliament».
- Falkner (Gerda), Hartlapp (Miriam), Treib (Oliver), Leiber (Simone), 2005, *Complying with Europe. EU Harmonisation and Soft Law in the Member States*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Ferry (Jean-Marc), 2003, « Dix thèses sur "La question de l'État européen" », *Droit et société*, 53.
- Ferry (Jean-Marc), 2000, *La question de l'État européen*, Paris, Gallimard.
- Fitzmaurice (John), 1975, *The Party Groups in the European Parliament*, London, Saxon.

- Fitzmaurice (John), 1996, «National Parliamentary Control of EU Policy in the Three New Member States», *West European Politics*, 19, p. 88-96.
- Fitzmaurice (John), Latek (Marta), Magnette (Paul), 2000, « Quel modèle de contrôle parlementaire pour l'Union européenne ? », in Magnette (Paul), Remacle (Eric), (dir.), *Le nouveau modèle européen, Volume 1 Institutions et gouvernance*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, p. 57-66.
- Fraga (Ana), «After the Convention: The Future Role of National Parliaments in the European Union (and the day after... nothing will happen)», *Journal of Legislative Studies*, 11 (3-4), 2005, p. 490-507.
- Franklin (Mark, N.), Scarrow (Susan E.), 1999, «Making Europeans? The Socializing Power of the European Parliament», in Katz (Richard S.), Wessels (Bernhard), 1999.
- Fuchs-Cessot (Alice), 2004, *Le Parlement à l'épreuve de l'Europe et de la V^{ème} République*, Paris, LGDJ.
- Garrett (Geoffrey), 1995, «From the Luxembourg Compromise to Codecision: Decision Making in the EU», *Electoral Studies*, 14 (3), p. 289-308.
- Georgakakis (Didier), dir., 2002, *Les métiers de l'Europe politique : acteurs et professionnalisations de l'Union européenne*, Strasbourg, Presses Universitaires de Strasbourg.
- Grunberg (Gérard), Perrineau (Pascal), Ysmal (Colette), dir., 2000, *Le vote des quinze : les élections européennes du 13 juin 1999*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Guéguen (Daniel), Lund (Dominique), 1992, *Clés pour le Parlement européen*, Paris, Éditions Apogée.
- Haenel (Hubert), 2006, *Les parlements nationaux : un appui pour l'Europe*, Paris, Note de la Fondation Robert Schuman, 34.
- Hansen (Thomas Blom), Scholl (B.), 2002, «Europeanization and Domestic Parliamentary Adaptation: A Comparative Analysis of the Bundestag and the House of Commons», *European Integration Online Papers*, 6/15, <http://eiop.or.at/eiop/texte/2002-015a.htm>
- Hix (Simon), 2001, «Legislative Behaviour and Party Competition in the EU», *Journal of Common Market Studies*, 39 (4).
- Hix (Simon), 2002a, «Constitutional Agenda-Setting through Discretion in Rule Interpretation: Why the European Parliament Won at Amsterdam», *British Journal of Political Science*, 32, p. 259-280.
- Hix (Simon), 2002b, «Parliamentary Behavior with Two Principals: Preferences, Parties, and Voting in the European Parliament», *American Journal of Political Science*, 46 (3), p. 688-698.
- Hix (Simon), 2005, *The Political System of the European Union*, 2nd éd., London, Palgrave.
- Hix (Simon), Kreppel (Amie), Noury (Abdul G.), 2003, «The Party System in the European Parliament: Collusive or Competitive?», *Journal of Common Market Studies*, 41, p. 309-331.
- Hix (Simon), Lord C. 1997, *Political Parties in the European Union*, Basingstoke, Macmillan.
- Hix (Simon), Noury (Abdul G.), Roland (Gérard), 2007, *Democratic Politics in the European Parliament*, Cambridge, Cambridge University Press.

- Hix (Simon), Noury (Abdul G.), Roland (Gérard), 2002, «A "Normal" Parliament? Party Cohesion and Competition in the European Parliament, 1979-2001», *EPRG Working Paper*, 9.
- Hix (Simon), Raunio T., Scully R., 2003, «Fifty Years on: Research of the European Parliament», *Journal of Common Market Studies*, 41, p. 191-202.
- Hochedez (Daniel), Patriarche (V.), 1998, *L'Assemblée nationale et l'Union européenne*, Paris, Éditions de l'Assemblée nationale.
- Holzacker (Ronald L.), 2002, «National Parliamentary Scrutiny over EU Issues: Comparing the Goals and Methods of Governing and Opposition Parties», *European Union Politics*, 3-4, p. 459-479.
- Holzacker (Ronald L.), 2005, «The Power of Opposition Parliamentary Party Groups in European Scrutiny», *Journal of Legislative Studies*, 11 (3-4), p. 428-445.
- Hourquebie (Fabrice), 1999, *Les organes spécialisés dans les affaires communautaires des parlements nationaux : les cas français et allemands*, Paris, L'Harmattan.
- Informations constitutionnelles et parlementaires*, 2005, numéro spécial « La coopération interparlementaire à l'échelon des espaces géopolitiques », 55 (189), p. 57-99.
- Jacobs (Francis), Corbett (Richard), Shackleton (Michael), 2005, *The European Parliament*, 6^{ème} éd., London, John Harper.
- Jacqué (Jean-Paul), Bieber (Roland), Constantinesco (Vlad), Nickel (Dietmar), 1984, *Le Parlement européen*, Paris, Economica.
- Jones (Digby), 2005, *UK Parliamentary Scrutiny of EU Legislation*, London, The Foreign Policy Centre, <http://fpc.org.uk/fsblob/432.pdf>.
- Judge (David), 1995, «The Failure of National Parliaments», in Hayward (Jack), dir., *The Crisis of Representation in Europe*, London, Frank Cass, p. 79-100.
- Kapteyn (Paul Joan George), 1962, *L'Assemblée commune de la CECA; un essai de parlementarisme européen*, Leyde, A.W. Sythoff.
- Katz (Richard S.), 1999, «Representation, the Locus of Democratic Legitimation and the Role of the National Parliaments in the European Union», in Katz (Richard S.), Wessels (Bernhard), 1999, p. 21-44.
- Katz (Richard S.), Wessels (Bernhard), dir., 1999, *The European Parliament, the National Parliaments, and European Integration*, Oxford, Oxford University Press.
- Kauppi N., 2005, *Democracy, Social Resources and Political Power in the European Union*, Manchester University Press.
- Kerr (Henry H. Junior), 1973, «Changing Attitudes through International Participation: European Parliamentarians and Integration», *International Organization*, 27 (1), p. 45-83.
- Kiiver (Phillip), 2006a, *The National Parliaments in the European Union: A Critical View on EU Constitution-Building*, La Haye, Kluwer Law International.
- Kiiver (Phillip), dir., 2006b, *National and Regional Parliaments in the European Constitutional Order*, Groningen, Europa Law Publishing.
- Kiiver (Phillip), 2006c, «The European Constitution and the Role of National Parliaments», in Albi (Anneli), Ziller (Jacques), eds, *The European Constitution and National Constitutions: Ratification and Beyond*, La Haye, Kluwer Law International.

- Kirchner (Emil Joseph), 1984, *The European Parliament: Performance and Prospects*, Aldershot, Gower.
- Krehbiel (Keith), 1991, *Information and Legislative Organization*, Ann Arbor, The University of Michigan Press.
- Kreppel (Amie), 2002, *The European Parliament and the Supranational Party System*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Laporte (Jean), 1995, «The Balance between Executive Power and Legislative Power in the Relations of France with the European Union», in Laursen (Finn), Pappas (Spyros A.), 1995, p. 21-34.
- Larhant (Morgan), 2005, *La coopération interparlementaire dans l'UE : l'heure d'un nouveau départ*, policy paper 16 de la Fondation Notre Europe, http://www.notre-europe.eu/uploads/tx_publication/Polycypaper16-fr_03.pdf
- Latek (Marta), 2003a, *L'impact de l'intégration européenne sur l'évolution du parlementarisme en Europe : le cas de la coopération parlementaire*, thèse de science politique, Université libre de Bruxelles.
- Latek (Marta), 2003b, «Le poids des traditions parlementaires nationales dans le développement de la coopération interparlementaire. La participation française et britannique à la COSAC », *Politique européenne*, 9, p. 143-163.
- Laursen (Finn), 2005, «The Role of National Parliamentary Committees in European Scrutiny: Reflections Based on the Danish Case», *Journal of Legislative Studies*, 11 (3-4), p. 412-427.
- Laursen (Finn), Pappas (Spyros A.), dir., 1995, *The Changing Role of Parliament in the European Union*, Maastricht, European Institute of Public Administration.
- Lequesne (Christian), 1993, *Paris-Bruxelles. Comment se fait la politique européenne en France ?*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Lequiller (Pierre), 2003, *Un Président pour l'Europe*, Paris, Note de la Fondation Robert Schuman, 12.
- Lodge (Juliet), 1994, «The European Parliament and the Authority-Democracy Crises», *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 531, p. 69-83.
- Lodge (Juliet), Herman (Valentine), 1982, *Direct Elections to the European Parliament: A Community Perspective*, London, Macmillan.
- Louis (Jean-Victor), Waelbroeck (Denis), dir., *Le Parlement européen dans l'évolution institutionnelle*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 1987.
- Magnette (Paul), 1998, « L'Union européenne : un système semi-parlementaire », in Magnette (Paul), Telò (Maio), dir., *De Maastricht à Amsterdam, L'Europe et son nouveau traité*, Bruxelles, Complexe.
- Magnette (Paul), 2000, *Le souverain apprivoisé. L'Europe, l'Etat et la démocratie*, Bruxelles, Complexe.
- Magnette (Paul), 2004, « L'intégration des parlements : entre convergence européenne et tropismes nationaux », in Lequesne (Christian), Surel (Yves), dir., *L'intégration européenne. Entre émergence institutionnelle et recomposition de l'Etat*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 99-116.

- Magnette (Paul), 2006, *Le régime politique de l'Union européenne*, Paris, Presses de Sciences Po, 2nd éd.
- Mairet (Gérard), 1989, *Discours d'Europe ou souveraineté, citoyenneté et démocratie*, Paris, La Découverte.
- Manzares (H.), 1964, *Le Parlement européen*, Paris, Berger Levrault.
- Maor (Moshe), 1998, «The Relationship between Government and Opposition in the Bundestag and House of Commons in the Run-Up to the Maastricht Treaty», *West European Politics*, 21 (3), p. 187-207.
- Marrel (Guillaume), Payre (Renaud), 2006, « Des carrières au Parlement. Longévité des eurodéputés et institutionnalisation de l'arène parlementaire », *Politique européenne*, 18, p. 69-104
- Martin (Lisa), 2000, *Democratic Commitments: Legislatures and International Cooperation*, Princeton NJ, Princeton University Press.
- Mastenbroeck (Ellen), 2005, «EU Compliance: Still a “black hole”?»», *Journal of European Public Policy*, 12 (6), p. 1103-1120.
- Maurer (Andreas), 1996, *Les implications du Traité de Maastricht sur la coopération interparlementaire. Le cas du Parlement européen et du Parlement français*, Working paper, Bruges, Collège d'Europe.
- Maurer (Andreas), 1999, *(Co-)Governing after Maastricht: The European Parliament's institutional performance 1994 – 1999. Lessons for the implementation of the Treaty of Amsterdam. Study for the European Parliament*, Directorate General for Research submitted under Contract No. IV/99/23.
- Maurer (Andreas), 2002, *Parlamentarische Demokratie in der Europäischen Union. Der Beitrag des EP und der nationalen Parlamente zur Reduzierung des Demokratiedefizits*, Baden-Baden, Nomos.
- Maurer (Andreas), 2003, «The European Parliament, the national parliaments and the EU Conventions», *Politique européenne*, 9, 2003, p. 76-98.
- Maurer (Andreas), Mittag (Jurgen), Wessels (Wolfgang), 2003, «National Systems' Adaptation to EU System: Trends, Offers, and Constraints», in Kohler-Koch (Beate), ed., *Linking EU and National Governance*, Oxford, Oxford University Press, p. 53-82.
- Maurer (Andreas), Wessels (Wofgang), eds, 2001a, *National Parliaments on their Ways to Europe: Losers or Latecomers?*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft.
- Maurer (Andreas), Wessels (Wofgang), 2001b, «National parliaments after Amsterdam: From Slow Adapters to National Players ?», in Maurer (Andreas), Wessels (Wofgang), eds, *National Parliaments on their Ways to Europe: Losers or Latecomers?*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, p. 425-476.
- Marion (Constance), 1999, « Parlement européen et parlements nationaux : rivalité ou complémentarité ? », in Delwit (Pascal), De Waele (Jean-Michel), Magnette (Paul), dir., *A quoi sert le Parlement européen ?*, Bruxelles, éd. Complexe, p.177-198.
- Mégret (Jacques), Waelbroeck (Michel), Louis (Jean-Victor), Vignes (Daniel), Dewost (Jean-Louis), Amphoux (Jean), Vergès (Jean), 1979, *Le droit de la CEE - vol. 9 : l'Assemblée, le Conseil, la Commission, le Comité économique et social*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles.

- Melchior de Molènes (Charles), 1971, *L'Europe de Strasbourg : une première expérience de parlementarisme international*, Paris, Roudil.
- Meyer (David), 1993, *Le contrôle du Parlement français sur la politique communautaire sous la V^{ème} République*, thèse de droit, Université d'Aix-Marseille III.
- Michon (Sébastien), 2005, « Les assistants parlementaires au Parlement européen », in Courty (Guillaume), dir., *Le travail de collaboration avec les élus*, Paris, Michel Houdiard.
- Moravcsik (Andrew), 1993, « Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmental Approach », *Journal of Common Market Studies*, 31, p. 473-524.
- Neuhold (Christine), 2000, « The Standing Committees in the European Parliament », *EIPA Working Paper*, Maastricht.
- Neunreither (Karlheinz), 1994, « The Democratic Deficit of the European Union: Toward closer Cooperation between the European Parliament and the National Parliaments », *Government and Opposition*, 29 (3), p. 299-314.
- Neunreither (Karlheinz), 2005, « The European Parliament and National Parliaments: Conflict or Cooperation? », *Journal of Legislative Studies*, 11 (3-4), p. 466-489.
- Norris (Pippa), Franklin (Mark), 1997, « Social Representation », *European Journal of Political Research*, 24 (4).
- Noury (Abdul), 2002, « Ideology, Nationality and Euro-Parliamentarians », *European Union Politics*, 3, p. 33-58.
- Norton (Philip), ed., 1996a, *National parliaments and the European Union*, London, Frank Cass.
- Norton (Philip), 1996b, « Conclusion : Addressing the Democratic Deficit », in Norton (Philip), ed., *National parliaments and the European Union*, London, Frank Cass, p. 177-193.
- Nuttens (Jean-Dominique), 2001, *Le Parlement français et l'Europe: l'article 88-4 de la Constitution*, Paris, LGDJ.
- Nuttens (Jean-Dominique), Sicard (François), 2000, *Assemblées parlementaires et organisations européennes*, Paris, La Documentation française.
- O'Brennan (John), Raunio (Tapio), eds, 2007, *National Parliaments within the Enlarged European Union: From victims of integration to competitive actors?*, Abingdon, Routledge.
- Pahre (Robert), 1997, « Endogenous Domestic Institutions in Two-Level Games and Parliamentary Oversight of the European Union », *Journal of Conflict Resolution*, 41 (1), p. 147-174.
- Perrineau (Pascal), dir., 2005, *Le vote européen 2004-2005 : de l'élargissement au référendum français*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Perrineau (Pascal), Ysmal (Colette), 1994, dir., *Le vote des Douze, les élections européennes de juin 1994*, Paris, Département des études politiques du Figaro - Presses de Sciences Po.
- Pierré-Caps (Stéphane), 1991, « L'adaptation du Parlement français au système communautaire », *Revue française de droit constitutionnel*, 6, p. 233-273.
- Pouvoirs*, 1977, « Le Parlement européen », 2, 2^{de} éd. 1981.

- Priollaud (François-Xavier), 2003, « Les modalités du contrôle parlementaire dans l'Europe des Quinze », in Reynié (Dominique), dir., *Les Européens en 2003*, Paris, Odile Jacob, p. 45-87.
- Prost (Dominique), Jacout (Pierre), 1994, *Le Parlement européen : comprendre facilement l'Europe et le rôle des députés européens*, Paris, Parlement européen, Bureau d'information.
- Quermonne (Jean-Louis), 2002, *Le système politique de l'Union européenne*, Paris, Montchrestien, 5^{ème} éd.
- Radcliff (Benjamin), 2003, «Voter Participation and Party-Group Fortunes in European Parliament Elections, 1979-1999: A Cross-National Analysis», *Political Research Quarterly*, 56 (1), p. 91-95.
- Raunio (Tapio), 1996, «Parliamentary Questions in the European Parliament: Representation, Information and Control», *Journal of Legislative Studies*, 2 (4), p. 356-82.
- Raunio (Tapio), 1997, *The European Perspective: transnational party groups in the 1989-1994 European Parliament*, Aldershot, Ashgate.
- Raunio (Tapio), 1999, «Always one step behind? National Legislatures and the European Union», *Government and Opposition*, 34 (2), p.180-202.
- Raunio (Tapio), 2005, «Holding Governments Accountable in European Affairs: Explaining Cross-National Variation », *Journal of Legislative Studies*, 11 (3-4), p. 319-342.
- Raunio (Tapio), Hix (Simon), 2000, «Backbenchers Learn to Fight Back: European Integration and Parliamentary Government», *West European Politics*, 23 (4), p. 142-168.
- Raunio (Tapio), Wiberg (Matti), 2000, «Does Support Lead to Ignorance? National Parliaments and the Legitimacy of EU Governance», *Acta Politica*, 35 (2), p. 146-168.
- Reif (Karlheinz), Schmitt (Hermann), 1980, «Nine Second-Order Elections: A Conceptual Framework for the Analysis of the European Election Results», *European Journal of Political Research*, 8 (1), p. 3-45.
- Reif (Karlheinz), 1997, «European Elections as Member State Second-Order Elections Revisited», *European Journal of Political Research*, 31 (1-2).
- Revue française de science politique*, 1979, « Les élections européennes », 29 (6).
- Rittberger (Berthold), 2003, «The Creation and Empowerment of the European Parliament», *Journal of Common Market Studies*, 41, p. 203-226
- Roussillon (Henry), dir., 1995, *L'article 88-4 de la Constitution française : le rôle du Parlement dans l'élaboration de la norme européenne*, Actes du colloque tenu à Toulouse le 27 mars 1994, Toulouse, Presses de l'université des sciences sociales de Toulouse.
- Rozenberg (Olivier), 2005, *Le Parlement français et l'Union européenne (1993-2005) : l'Europe saisie par les rôles parlementaires*, thèse de science politique, IEP de Paris, publication prévue en 2008.
- Rozenberg (Olivier), Surel (Yves), dir., 2003a, *Politique européenne*, numéro spécial « parlementarismes et construction européenne », 9.
- Rozenberg (Olivier), Surel (Yves), 2003b, « Parlements et Union européenne », *Politique européenne*, 9, p. 5-29.

- Saalfeld (Thomas), 2003, «The Bundestag: Institutional Incrementalism and Behavioural Reticence», in Dyson (Kenneth H. F.), Goetz (Klaus H.), eds, *Germany, Europe, and the Politics of Constraint*, Oxford, Oxford University Press / British Academy, p. 73-96.
- Saalfeld (Thomas), 2005, «Deliberate Delegation or Abdication? Government Backbenchers, Ministers and European Union Legislation», *Journal of Legislative Studies*, 11 (3-4), p. 343-371.
- Sandholz (Wayne), Stone Sweet (Alec), dir., 1998, *European Integration and Supranational Governance*, Oxford, Oxford University Press.
- Saulnier (Emmanuelle), 2002, *La participation des parlements français et britannique aux communautés et à l'Union européenne*, Paris, LGDJ.
- Sauron (Jean-Luc), 1999, «Le contrôle parlementaire de l'activité gouvernementale en matière communautaire en France », *Revue trimestrielle de droit européen*, 35 (2), p. 171-200.
- Scarrow (Susan E.), 1997, «Political Career Paths and the European Parliament», *Legislative Studies Quarterly*, 22 (2), p. 253-263.
- Schmitt (Hermann), Thomassen (Jacques), 2000, « Représentation politique et intégration européenne », in Grunberg (Gérard), Perrineau (Pascal), Ysmal (Colette), 2000.
- Schmitt (Hermann), Thomassen (Jacques), dir., 1999, *Political Representation and Legitimacy in the European Union*, Oxford, Oxford University Press.
- Scholl (Edward), 1986, «The Electoral System and Constituency-Oriented Activity in the European Parliament», *International Studies Quarterly*, 30 (3), p. 315-332.
- Scully (Roger M.), 1998, «MEPs and the Building of a "Parliamentary Europe"», *Journal of Legislative Studies*, 4 (1), p. 92-108.
- Scully (Roger M.), 2006, *Becoming Europeans? Attitudes, Roles and Socialization in the EP*, Basingstoke, Palgrave.
- Scully (Roger M.), 1997, «Policy Influence and Participation in the European Parliament», *Legislative Studies Quarterly*, 22 (2), p. 233-252.
- Smith (Eivind), dir., 1996, *National Parliaments as Cornerstones of European Integration*, London, Kluwer Law International.
- Stanat (Markus), 2006, *Die Französische Nationalversammlung und die Europäische Union. Zwischen Parlamentarischer Tradition und Europäischer Integration*, Wiesbaden, VS, Verl. für Sozialwiss.
- Stein (Eric), 1959, «The European Parliamentary Assembly: Techniques of Emerging "Political Control"», *International Organization*, 13 (2), p. 233-254.
- Steunenberg (Bernard), Thomassen (Jacques), 2002, *The European Parliament: Moving toward Democracy in the EU*, Lanham/Oxford, Rowman & Littlefield.
- Tans (Olaf), Zoethout (Carla), Peters (Jit), eds, 2007, *National Parliaments and European Democracy*, Groningen, Europa Law Publishing.
- Tsebelis (George), 1994, «The Power of the European Parliament as a Conditional Agenda Setters», *American Political Science Review*, 88, p. 128-142
- Tsebelis (George), 1995, «Conditional Agenda-Setting and Decision-Making Inside the European Parliament», *Journal of Legislative Studies*, 1 (1), p. 9-36.

- Tsebelis (George), 1996, «More on the European Parliament as a Conditional Agenda Setter: Response to the Moser», *The American Political Science Review*, 90 (4), p. 839-844.
- Tsebelis (George), 2002, *Veto Players*, Princeton, Princeton University Press.
- Wallace (Helen S.), 2005, «The Institutional Setting», in Wallace (Helen S.), Wallace (William), Pollack (Mark A.), eds, *Policy-Making in the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 5^{ème} éd., p. 3-38.
- Wessels (Bernhard), 1999a, «Institutional Change and the Future Political Order», in Katz (Richard S.), Wessels (Bernhard), 1999, p. 213-228.
- Wessels (Bernhard), 1999b, «Whom to Represent? Role Orientations of Legislators in Europe», in Schmitt (Hermann), Thomassen (Jacques), 1999, p. 209-234.
- Wessels (Bernhard), 2005, «Roles and Orientations of Members of Parliament in the EU Context: Congruence or Difference? Europeanisation or not?», *Journal of Legislative Studies*, 11 (3-4), p. 446-465.
- Westlake (Martin), 1994, *A Modern Guide to the European Parliament*, London, Pinter Publishers.
- Wiberg (Matti), dir., 1997, *Trying to Make Democracy Work: The Nordic Parliaments and the European Union*, Stockholm, The Bank of Sweden Tercentenary Foundation & Gidlunds Förlag.
- Wiberg (Matti), Raunio (Tapio), 1996, «Strong Parliament of a Small EU Member State: the Finnish Parliament's Adaptation to the EU», *Journal of Legislative Studies*, 2 (4), p. 302-321.
- Wing M.H.M., 1979, «Legislative Roles and Clientele Orientations in the European Parliament», *Legislative Studies Quarterly*, 4 (2), p. 165-196.