



HAL
open science

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

Olivier Costa

► **To cite this version:**

Olivier Costa. La parlementarisation de l'Union : pour une approche dynamique du régime politique européen. Science politique. Université de Bordeaux; Sciences Po Bordeaux; Centre Émile Durkheim UMR 5116; École Doctorale SP2: Sociétés, Politique, Santé Publique, 2013. tel-00832120

HAL Id: tel-00832120

<https://theses.hal.science/tel-00832120>

Submitted on 10 Jun 2013

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

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

UNIVERSITÉ MONTESQUIEU BORDEAUX IV



École Doctorale SP2 : Sociétés, Politique, Santé Publique

SCIENCES PO BORDEAUX

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

TOME I : MEMOIRE D'H.D.R.

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

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 SADLAN, Professeur émérite, Sciences Po Bordeaux

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

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

RESUME en français

Ce mémoire part du constat de la difficulté persistante qu'il y a à modéliser le système politique de l'Union européenne. Pour la surmonter, nous proposons d'analyser ce régime comme étant en voie de « parlementarisation », c'est-à-dire comme tendant à se rapprocher du type de régime que connaissent les démocraties contemporaines. A ce titre, on évaluera d'abord les progrès réalisés par l'Union à l'aune de différents critères : le caractère démocratique de ce régime, la montée en puissance des pouvoirs du Parlement européen, et l'évolution des rapports interinstitutionnels. On se penchera ensuite sur le rôle que jouent aujourd'hui les acteurs politiques (députés européens, groupes politiques, partis politiques européens) dans le fonctionnement de l'Union. Enfin, on tentera d'objectiver la montée en puissance du Parlement européen dans la fabrique des politiques de l'Union, en prêtant une attention particulière au développement des trilogues interinstitutionnels. On conclura sur l'émergence d'un système institutionnel quadripartite original.

TITRE en anglais

European Union's Parliamentarization: a Dynamic Approach of the European Political Regime

RESUME en anglais

This thesis deals with the persistent difficulty to model the political system of the European Union. To overcome this challenge, we propose to analyze the EU-regime as experiencing a "parliamentarization" process, understood as an evolution that brings it closer to the type of regimes found in contemporary democracies. To this end, we first assess the progresses made by the EU along different criteria: the democratic character of the regime, the rise of the European Parliament's powers, and the development of inter-institutional relations. We then focus on the role played by political actors (MEPs, political groups, European political parties) in the functioning of the Union today. Finally, we attempt to assess the empowerment of the European Parliament in EU's policy making, paying specific attention to the development of the inter-institutional dialogue. We conclude on the emergence of an original quadripartite institutional system.

MOTS-CLES en français

Union européenne
Parlement européen
Parlementarisation
Députés européens
Partis politiques européens
Régime politique
Démocratie

MOTS-CLES en anglais

European Union
European Parliament
Parliamentarization
MEPs
European political parties
Polity
Democracy

TABLE DES MATIERES

REMERCIEMENTS	3
PREFACE	4
INTRODUCTION.....	7
1. <i>De la difficulté de modéliser l'Union européenne</i>	<i>7</i>
2. <i>Pour une approche réflexive de la parlementarisation.....</i>	<i>10</i>
3. <i>L'euphémisation du discours institutionnel sur l'Union.....</i>	<i>16</i>
4. <i>Une approche de l'Union sous l'angle de la parlementarisation.....</i>	<i>23</i>
1. L'UNION EUROPEENNE : UN REGIME POLITIQUE EN VOIE DE PARLEMENTARISATION	28
1.A. Du refus à l'irrésistible attrait du modèle parlementariste	29
1.1. <i>1.A.1. Le caractère démocratique du régime de l'Union.....</i>	<i>32</i>
1.2. <i>1.A.2. La montée en puissance du Parlement européen</i>	<i>36</i>
1.3. <i>1.A.3. La nature des rapports interinstitutionnels</i>	<i>43</i>
1.B. La parlementarisation au prisme de l'analyse du comportement des acteurs	50
1.C. Une parlementarisation limitée, une hétérogénéité assumée.....	53
2. QUEL ROLE POUR LES ACTEURS POLITIQUES DANS L'UNION?	61
2.A. Les députés européens.....	62
2.B. Les groupes politiques, acteurs-clés de la délibération au Parlement européen..	68
2.C. Quel rôle pour les partis politiques européens ?.....	75
3. LA MONTEE EN PUISSANCE DU PARLEMENT EUROPEEN DANS LE POLICY MAKING	83
3.A. La difficile évaluation de l'influence législative du Parlement européen	84
3.B. Les évolutions interinstitutionnelles de la production normative.....	87
3.C. L'influence croissante du PE dans le système politique de l'Union	92
3.D. Les enjeux politiques de la généralisation des trilogues	97
CONCLUSION.....	102
TOME II : NOTICE BIOGRAPHIQUE ET BIBLIOGRAPHIQUE	
TOME III : SELECTION DE PUBLICATIONS EN RAPPORT AVEC LE MEMOIRE D'H.D.R.	

REMERCIEMENTS

Je tiens à remercier Yves Déloye, qui a dirigé ce travail, pour sa disponibilité, son soutien et sa confiance.

Je suis également très reconnaissant à Nicola Lupo, Pierre Sadran, Sabine Saurugger et Yves Surel d'avoir accepté de participer au jury de cette Habilitation à Diriger les Recherches. Je n'aurais pu imaginer jury plus en phase avec mon propos.

Ce mémoire, qui synthétise vingt ans de réflexions sur le fonctionnement et le rôle du Parlement européen, doit beaucoup à mes échanges avec mes collègues, mes coauteurs – tout particulièrement Paul Magnette et Nathalie Brack – et mes amis praticiens de l'Europe. Je les remercie pour leurs lumières.

Sans Gérard Duprat, qui nous a quittés l'été dernier, je n'aurais pas prêté attention au Parlement européen. Ce mémoire lui est dédié.

PREFACE

Ce mémoire présenté pour l'Habilitation à diriger les recherches en science politique clôt un cycle de travaux entrepris depuis mon entrée au CNRS en octobre 1999. Un tel exercice implique nécessairement la reconstruction d'un parcours de recherche toujours moins linéaire qu'on ne l'aurait souhaité. Ce travail de mise en forme et de relecture de l'histoire, pour incontournable qu'il soit, n'en mérite pas moins d'être objectivé.

Les recherches que j'ai conduites depuis la fin des années 1990 s'articulent, pour une partie sensible d'entre elles, à la thématique de la « parlementarisation » du système politique de l'Union européenne. Elles s'inscrivent dans la continuité de mon travail de thèse (qui portait sur le fonctionnement du Parlement européen, et les logiques et dynamiques de sa délibération) et découlent largement de mon projet de recherche au CNRS et de trois autres ensembles de travaux. Précisons cela.

1. La présente thèse d'Habilitation est, en premier lieu, un produit du projet de recherche que j'ai élaboré dans le cadre de ma candidature au CNRS. Intitulé « Le Parlement européen et le local : organisation des hommes et des intérêts », il visait à appréhender les enjeux, les modalités et les conséquences des rapports des députés européens avec les territoires, et à proposer une alternative aux approches très abstraites de la représentation européenne qui dominaient alors. Il me semblait qu'il y avait là un enjeu important pour, d'une part, la compréhension du comportement des députés européens et de la dynamique institutionnelle de l'Union et, d'autre part, l'analyse des modalités et des limites de la « politisation » de l'Union, des spécificités de sa légitimation, et des transformations de l'action publique aux différentes échelles de gouvernement.

2. Un peu naïvement, je pensais, lors de mon entrée au CNRS, que la position de Chargé de recherche s'accompagnait automatiquement de l'attribution des crédits (matériel, missions, vacations...) nécessaires à la conduite de cette recherche. J'ai vite compris que l'enveloppe annuelle à laquelle j'avais droit était un encouragement à m'orienter vers la théorie politique et la bibliothèque. Compte tenu du fait que j'entendais conduire des enquêtes de terrain, m'insérer dans des réseaux de recherche

nationaux et internationaux, et bénéficier de l'assistance de vacataires pour collecter des données, mes travaux ont été sensiblement influencés par la quête de financements. Celle-ci impliquait, au mieux, de formater mes projets pour répondre à des exigences spécifiques et des orientations thématiques et, au pire, de répondre à des appels d'offres sans grand rapport avec ses centres d'intérêts. En cas de succès, il restait à trouver la voie de la conciliation des objectifs scientifiques initiaux avec les engagements pris auprès du commanditaire.

J'ai, pour ma part, été relativement heureux dans la recherche de financements : j'ai pu bénéficier de crédits substantiels (Grale, CNRS, Interreg, Région Aquitaine, Commission européenne, ANR), sans avoir à travailler sur des thématiques qui ne m'intéressaient pas ou à me muer en expert. La recherche de subsides a même eu des effets positifs. Elle a été, en premier lieu, une incitation à envisager de nouvelles problématiques et de nouvelles approches théoriques et méthodologiques. Elle a constitué, en second lieu, un encouragement à définir et mettre en œuvre des recherches sur un mode collectif, au sein de réseaux internationaux et interdisciplinaires, et au sein même du laboratoire.

3. Il serait inexact de présenter la dimension collective prise par mes recherches comme le seul produit d'une contrainte : elle est aussi le résultat logique de l'insertion dans un centre de recherche en science politique, et d'échanges scientifiques avec des collègues français et étrangers. Ces rencontres m'ont amené à diversifier mes travaux et méthodes, tout en préservant une réflexion plus personnelle sur la parlementarisation de l'Union et la mise en œuvre de la logique représentative à l'échelle supranationale.

La thématique qui est au centre de ce mémoire constitue ainsi la part irréductiblement individuelle de mes recherches, au contraire de celles que j'ai pu consacrer aux députés français, à l'eupéanisation des lois, aux évolutions de la prise de décision dans l'Union, au rôle des parlements dans les intégrations régionales, ou encore à la régulation multi-niveaux du secteur viti-vinicole.

4. Mes recherches ont, enfin, été influencées par des travaux de commande. L'entrée dans la carrière académique proprement dite (i.e. la détention d'un poste statutaire) provoque un surcroît de sollicitations inattendu. Le label et la réputation du chercheur (« spécialiste du Parlement européen » dans mon cas) l'amène à revisiter sans cesse les mêmes objets pour les besoins de colloques ou de publications collectives. J'ai dû, pour cela, trouver un équilibre entre deux objectifs partiellement contradictoires. Le premier était le désir de tisser et de consolider un réseau de relations interpersonnelles au sein de l'espace académique des études européennes et des études législatives, qui impliquait l'adaptation de mon programme de recherche afin de pouvoir participer à des projets, colloques et publications. Le second objectif était d'éviter une dispersion excessive de mes activités de recherche et un enfermement thématique ; j'ai dû apprendre, non sans mal, à opérer un tri dans les sollicitations qui m'étaient adressées. J'ai veillé à

n'accepter que les contributions qui me permettaient de poursuivre ma réflexion sur la question de la parlementarisation de l'Union – entendue au sens large, comme une évolution du système institutionnel de l'Union vers le type de régime qui opère dans tous les Etats démocratiques – et d'en examiner de nouvelles dimensions.

Ce faisceau de contraintes a bousculé mon projet de recherche tel que je l'envisageais en 1999. J'ai été conduit à diversifier mes centres d'intérêts, à élargir l'éventail des concepts et méthodes que j'ai employés et, finalement, à aborder la question de la parlementarisation du système institutionnel de l'Union sous une multiplicité d'angles. Des réflexions régulières sur l'avancée de mes travaux, opérées notamment à l'occasion de la rédaction de mes rapports d'activité ou d'interventions dans des séminaires ou colloques, m'ont permis de maintenir le cap sur la problématique des rapports du Parlement européen avec les territoires, et des divers aspects de la parlementarisation de l'Union.

J'entends, d'ici la fin 2013, rassembler les écrits que j'ai consacrés à la question de la parlementarisation de l'Union dans une monographie substantielle¹, qui inclura d'autres dimensions du phénomène dont il n'est pas question ici : évolutions du règlement intérieur de l'assemblée, analyse systématique de l'identité, des perceptions et des actes des députés, au Parlement européen et en circonscription, « réactivité » de l'assemblée aux évolutions de l'opinion publique et aux programmes des partis politiques. Ce mémoire d'Habilitation ne constitue donc pas une synthèse de mes travaux, mais une simple mise en perspective de certains d'entre eux, qui en exclut les aspects fondamentalement empiriques.

Dans les pages qui suivent, je cite abondamment mes propres publications : ce n'est pas là un exercice d'autocélébration, mais une tentative de bilan des publications que j'ai consacrées à la question de la parlementarisation de l'Union et à ses corollaires depuis près de 20 ans.

¹ Une bibliographie exhaustive de mes écrits sur le sujet figure dans le volume annexe II.

INTRODUCTION

1. De la difficulté de modéliser l'Union européenne

On ne fera pas insulte à l'intelligence et à la culture des lecteurs de ce mémoire en rappelant à quel point la catégorisation du système politique de l'Union européenne (UE) est une question problématique, qui a suscité quantité de publications et de concepts depuis la fin des années cinquante et, de manière renouvelée, depuis l'entrée en vigueur du traité de Maastricht et l'échec du traité constitutionnel européen. Cette entreprise se heurte à deux obstacles majeurs.

Le premier est l'absence de consensus parmi les spécialistes des questions européennes, qui restent extrêmement divisés quant aux raisons d'être de l'UE, à sa nature profonde, à son mode de fonctionnement, à son caractère démocratique ou aux raisons pour lesquelles elle souffre d'une crise de légitimation. Comme cela a été amplement démontré (Rosamond 2000, Saurugger 2009, Schwok 2005), ces divisions tiennent à de multiples clivages, qui sont à la fois scientifiques (spécialistes de relations internationales *vs.* de politique comparée), idéologiques (partisans de l'intégration européenne *vs.* défenseurs de la souveraineté des Etats-nations) et culturels (auteurs américains, belges et suisses, sensibles à la logique fédérale ; français focalisés sur la question du leadership et des élites ; allemands sur celle de la légitimité ; britanniques sur les vertus de la polarisation partisane ; nordiques sur le respect des procédures et des droits).

Il est remarquable que, plus de soixante ans après la fondation de la Communauté européenne de charbon et de l'acier (CECA), le champ scientifique soit encore à ce point clivé sur les questions les plus basiques. L'éventail des approches, théories et méthodes appliquées à l'étude de l'Union s'est certes considérablement enrichi ; l'objet a, par ailleurs, été largement investi par des chercheurs qui ne se définissent pas comme des spécialistes de l'Union européenne (Bindi & Eliassen 2012).

Toutefois, les études européennes n'ont pas opéré leur révolution kuhnienne (Kuhn 1972), en ce sens qu'aucun consensus n'est venu mettre un terme aux débats initiaux sur la nature de l'Union (régime international classique, fédération d'Etats nation, consociation ?), sur les moteurs de l'intégration européenne (Etats membres, institutions européennes, groupes transnationaux, mécanisme de *spill over* ?) ou sur les détenteurs de la souveraineté (Etats membres, institutions supranationales ?). Alors que, d'ordinaire, les controverses scientifiques finissent par être dépassées par un consensus, qui engendre lui-même de nouvelles divergences, les études européennes semblent revenir sans cesse aux mêmes clivages fondamentaux. De fait, les échanges contemporains d'un Simon Hix et d'un Andrew Moravcsik², auxquels l'on peut assister régulièrement dans les grands-messes des associations d'études européennes, ne présentent pas de différence fondamentale, dans leur approche de la nature et des dynamiques de l'intégration européenne, de ceux d'un Ernest Haas et d'un Stanley Hoffmann dans les années soixante. Les oppositions restent fortes et le dialogue scientifique souvent difficile, y compris sur des questions plus actuelles, mais tout aussi fondamentales : de quoi l'Union européenne souffre-t-elle ? Y a-t-il un déficit démocratique ? Comment peut-on y remédier ? L'Union peut-elle être pérenne dans son état actuel, ou faut-il qu'elle évolue vers une forme politique plus intégrée ? Comment interpréter l'euro-scepticisme ? Convient-il d'y remédier ? L'Union peut-elle devenir un Etat Providence ?

Au-delà de ces divergences théoriques, épistémologiques, idéologiques et culturelles, la conceptualisation de l'Union se heurte au caractère intrinsèquement dynamique de ce régime : comment décrire et théoriser un système politique en perpétuelle mutation, qui bondit de crises en réformes, dont les institutions, les pouvoirs, le mode de fonctionnement et la géographie ne cessent d'évoluer ? Comment s'accommoder des incertitudes fondamentales qui entourent le devenir de cette construction promise, pour les uns, à un échec imminent et inévitable, pour d'autres, à un horizon fédéral, pour d'autres encore, à une cristallisation dans son état actuel ? La séquence des années 2000 a montré qu'il était impossible d'établir le moindre pronostic, même de court terme, quant au devenir de ce système et de ses politiques. La réforme

² On a pu assister à un exemple assez caricatural d'un tel dialogue lors de la conférence finale du réseau thématique SENT (Thematic Network On European Studies), Centre d'excellence Jean Monnet de

institutionnelle a ainsi connu des cycles ininterrompus de hauts et de bas, du sommet de Nice (décembre 2000) à l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne (décembre 2009). Qui plus est, sitôt que l'on croyait la question des institutions de l'Union réglée, la crise de l'Euro a rouvert brutalement le débat sur cette thématique. Fin 2009, personne n'aurait songé à relancer une réflexion sur le développement de la dimension fédérale de l'Union : le sentiment qui dominait, parmi les responsables politiques nationaux et les membres des institutions européennes, était le soulagement. Le rejet imprévu du traité constitutionnel par les citoyens français et néerlandais en 2005, puis du traité Lisbonne par les électeurs irlandais en 2008, n'avaient été surmontés qu'avec bien des difficultés. Un consensus se dégagait, en conséquence, pour estimer que la réflexion sur la nature et le fonctionnement de l'Union avait suscité plus de problèmes qu'elle n'en avait réglés, et devait être mise entre parenthèses pour un certain temps.

La mise en place des mécanismes de gouvernance macro-économique nécessaires au sauvetage de la zone Euro et à son redressement économique a toutefois posé avec force la question des conditions de leur légitimation. Certains estimaient que l'on pouvait s'accommoder de la méthode intergouvernementale qui avait jusqu'alors prévalu. D'autres étaient d'avis que la Banque centrale européenne et la Commission disposaient de la légitimité nécessaire à l'encadrement des pratiques budgétaires et fiscales des Etats membres – par référence aux engagements souscrits par eux dans les traités, aux décisions prises par le Conseil européen et à une logique d'agence ; les mécanismes prévus par le *Two Pack* et le *Six Pack* leur semblaient ainsi parfaitement satisfaisants³. De nombreux experts et acteurs de l'Union ont toutefois fait valoir qu'il faudrait, à court ou moyen terme, procéder à un renforcement de l'Union politique afin de légitimer une restriction de la souveraineté des Etats membres dans des domaines aussi sensibles que la fiscalité, la politique budgétaire et les dépenses sociales. Contre toute attente, le vocabulaire fédéral, que l'on croyait banni du microcosme bruxellois depuis le rejet du traité constitutionnel en mai et juin 2005, est revenu en force en 2012. Le 19 juin 2012, le "groupe du futur", composé des ministres des affaires étrangères de dix Etats (Allemagne, Autriche, Belgique, Danemark, Italie, Luxembourg, Pays-Bas,

l'Université de Rome Tor Vergata, 1-3 juillet 2010.

³ Ce point de vue a notamment été défendu par des représentants de la Commission et des parlementaires européens lors d'une conférence que nous avons organisée à Bordeaux récemment : conférence

Pologne, Portugal, Espagne), a ainsi pris nettement position en faveur de la transformation de l'Union en fédération sur le modèle des Etats-Unis d'Amérique dans un rapport remis aux présidents de la Commission européenne, du Conseil européen, de la BCE et de l'Eurogroupe⁴. Cette proposition a été reprise par divers leaders européens, notamment par José-Manuel Barroso dans son discours annuel devant le Parlement européen (PE), le 12 septembre 2012⁵.

Les analyses que l'on peut faire de l'Union souffrent donc des aléas de son fonctionnement courant et de sa réforme, qui sont tous deux très sensibles aux événements de la vie politique des Etats membres et de l'actualité internationale, ainsi qu'au contexte socio-économique. Ce système politique reste un processus dynamique – que traduisent bien les notions de « construction », « intégration » et « union », ainsi que la dyade approfondissement / élargissement – et non pas un Etat ou même un « état », au sens premier du terme (disposition d'une chose ou d'un être). A l'ignorer, on s'expose à développer des conceptions abstraites ou normatives de l'Union, peu propices à l'analyse de ce qu'elle est effectivement, de la manière dont elle fonctionne et des évolutions qui l'animent.

2. Pour une approche réflexive de la parlementarisation

La notion de « parlementarisation » nous semble utile au dépassement de ces difficultés – comme nous l'expliquerons plus avant. Ce mémoire n'est pas fondé sur le seul objectif de proposer une conceptualisation du système politique de l'Union à des fins savantes. Il repose aussi sur l'idée que ce que sont les institutions – selon la science ou le discours commun – conditionne ce que les acteurs en font. Dès lors, qualifier l'Union de système « parlementarisé » ou évoquer un processus continu de « parlementarisation » n'est pas neutre du point de vue du comportement des acteurs et de la dynamique institutionnelle elle-même, de la manière dont ces acteurs se comportent, perçoivent leur rôle, et de la façon dont ils envisagent l'avenir. Pour le dire en des termes plus savants, l'Union, comme tous les systèmes politiques, est auto-poïétique : elle se produit et se définit elle-même. Ce processus résulte, tout à la fois, de

Eurotémis « Démocratie et gouvernance de l'Eurozone », Sciences Po Bordeaux / Région Aquitaine, 29-30 novembre 2012.

⁴ http://diepresse.com/home/politik/eu/767263/Umbauplan-fuer-einen-EUStaat?_vl_backlink=/home/index.do Consulté le 22 juin 2012.

l'action de ses acteurs et d'interactions avec son environnement. Les concepts dont il est fait usage jouent un rôle particulièrement important : ils viennent baliser la réflexion institutionnelle, codifier, encadrer et orienter les pratiques des acteurs, structurer leur appréhension du système politique dans lequel ils évoluent, influencer leurs jugements sur son efficacité ou sa légitimité. Ces concepts font, dans l'Union, l'objet de conflits et stratégies d'autant plus incessantes que les indéterminations du système, la faible spécificité de ses vocables fondateurs (« méthode communautaire », « Commission », « Conseil », « codécision »...), sa souplesse institutionnelle et son caractère intrinsèquement évolutif ouvrent un champ des possibles considérables. L'ambition de ce mémoire n'est pas d'analyser, dans une veine constructiviste, la manière dont les concepts émergent, sont définis, appropriés, contestés, etc. On n'investira pas davantage le débat, complémentaire, consistant à déterminer si les acteurs forgent les institutions qu'ils peuplent ou si, au contraire, leurs comportements et leurs représentations sont conditionnés par ces institutions. Notre objectif n'est ainsi pas de prendre position dans une controverse qui structure la sociologie et la science politique depuis les années 1960, qu'il s'agisse de l'opposition entre behavioristes et partisans du *rational choice*, constitutionnalistes et politistes, ou encore entre tenants de l'individualisme méthodologique ou du structuralisme.

Ce qui nous intéresse ici, ce sont avant tout les dispositifs institutionnels, les configurations d'acteurs, les procédures de décisions, les stratégies et les interactions qui déterminent l'action politique de l'Union. On se contentera donc d'insister sur la nécessité, pour saisir toute l'ampleur et la subtilité des processus étudiés, de prendre en compte deux phénomènes.

En premier lieu, il faut s'interroger constamment sur la portée des concepts et les enjeux de leur choix, de leur usage et de leur définition par les acteurs, et ne pas les tenir pour des variables indépendantes et de simples signifiants. On rappellera, ainsi, que les députés européens ont très tôt cherché à imposer le vocable « Parlement européen », en lieu et place de celui d'Assemblée parlementaire, et ont contribué à instituer ou banaliser l'usage de concepts issus des espaces politiques, tels que « loi », « investiture », « élection » (du Président de la Commission), etc.

⁵ <http://fr.euronews.com/2012/09/12/barroso-en-appelle-au-federalisme/>

En second lieu, il faut prêter attention à toute la complexité des interactions, ascendantes et descendantes, entre acteurs et institutions. Dans l'Union, les institutions ne peuvent être considérées comme un cadre immuable, s'imposant à des acteurs qui n'auraient d'autre choix que de s'en accommoder. Le système politique européen présente en effet une plasticité et une dynamique qui la distinguent fondamentalement des régimes nationaux. Cette spécificité découle de l'essence même du processus d'intégration européenne, dont la nature incrémentale a été décidée lors de la conférence de Messine en 1955. L'Union ne se singularise pas seulement par le caractère évolutif de ses politiques, de ses compétences, de sa géographie et de son système institutionnel, mais aussi par la grande souplesse qui caractérise les relations entre ses institutions. Celles-ci évoluent au gré des traités et de l'ensemble des éléments et événements, nationaux et internationaux, politiques et économiques, qui forment l'arrière-plan et le contexte de la construction européenne. La négociation permanente de nouveaux traités, l'importance des accords interinstitutionnels qui régissent le fonctionnement concret de l'Union, l'autonomie dont jouit le PE pour modifier son règlement intérieur et les détails de son organisation, donnent ainsi une grande latitude aux acteurs – et tout particulièrement aux parlementaires européens – pour modifier le cadre institutionnel dans lequel ils évoluent. Le PE est, pour cette raison, traversé de profonds clivages sur ces questions, qui opposent partisans et opposants à l'intégration européenne, hiérarques et *backbenchers*, membres des grands et des petits groupes, partisans d'un parlement « de travail » et d'un parlement « de parole », élus attachés à la fonction de contrôle du PE, ou plutôt à sa fonction législative ou de forum.

L'attention portée aux concepts et aux conflits qu'ils suscitent est particulièrement cruciale dans le cas qui nous préoccupe, compte tenu de la labilité du système politique de l'Union. L'histoire de l'intégration européenne a montré que son système décisionnel n'est pas que le produit de facteurs exogènes, mais aussi le résultat de son propre fonctionnement. La décision a en effet été, dès les origines de la construction communautaire, travaillée par trois ordres d'enjeux, étroitement entremêlés : le contenu des politiques elles-mêmes, le degré d'intégration qu'elles commandent, et leur impact potentiel sur les rapports de force entre les institutions. Le fonctionnement courant de l'Union a donc largement contribué à l'évolution de son

cadre institutionnel, en raison de l'attention portée par les acteurs à la promotion des options qui servent leurs intérêts institutionnels à moyen terme. Nous y reviendrons.

Les acteurs de l'Union sont donc très sensibles aux évolutions formelles et informelles du système politique auquel ils appartiennent, et plus particulièrement aux questions conceptuelles et aux labels. L'ambition de cette étude est d'analyser non seulement l'état et la dynamique du système politique de l'UE, mais également les interactions constantes qui se nouent entre les représentations que les acteurs ont des institutions, la façon dont ils agissent dans le cadre qu'elles forment, et la manière dont ils essaient de les faire évoluer. Conçue ainsi, la reconnaissance et l'institutionnalisation du caractère « parlementarisé » du système politique de l'UE ne sont pas anodines et influent sur les attitudes et comportements des acteurs d'une manière symbolique, stratégique et cognitive.

1. Elles agissent, en premier lieu, dans un **registre symbolique** : la définition des concepts et la labellisation des institutions de l'Union soulèvent des passions qui sont souvent sans rapport avec les enjeux réels de la décision. Il y a une sorte de déconnexion entre les débats institutionnels, qui engendrent des clivages très forts, et la pratique des institutions, qui est souvent plus apaisée. Il existe ainsi, depuis les origines de la construction communautaire, de fortes crispations autour de l'application à l'Union des notions de « fédération », de « loi » ou de « gouvernement ». De même, les discussions sur les modalités du vote au sein du Conseil suscitent des tensions extrêmes, comme on a pu le constater lors de la négociation du traité de Nice (décembre 2000), du traité constitutionnel (décembre 2003, juin 2004) et du traité de Lisbonne (décembre 2007). Au jour le jour, on constate toutefois que la primauté et l'effet direct du droit européen ne suscitent pas de conflit – au pire, les réticences de certains juges nationaux ou des critiques de la part des eurosceptiques. De même, la pondération des voix au sein du Conseil est d'une importance pratique relative, la grande majorité des textes étant adoptés sans vote formel, même lorsque la majorité qualifiée est requise (Dehousse et al. 2006). Le véritable enjeu des controverses institutionnelles est donc symbolique. Il se joue, d'une part, dans les rapports de force entre les représentants des Etats – toujours prompts à se mesurer les uns aux autres et à bousculer les catégories établies de « petits », « moyens » et « grands » Etats (Magnette et Nicolaïdis 2003). Il renvoie, d'autre part, à des enjeux de politique nationale : à mesure que l'euroscepticisme

s'affirme comme une composante stable du paysage politique dans la plupart des Etats membres, les responsables politiques nationaux se montrent plus sourcilieux face aux éléments évocateurs d'une dynamique fédérale. Jadis, ce registre était surtout utilisé par les responsables britanniques et danois – qui s'étaient, par exemple, opposés à l'introduction de tout terme évoquant le fédéralisme dans le traité de Maastricht (Telo et Magnette 1998). Ce refus d'une reconnaissance, même marginale, de la dimension fédérale de l'Union s'est répandu, à la faveur notamment du rejet du traité constitutionnel. La crise de l'euro, qui sévit depuis 2009, a achevé de banaliser les discours de défiance envers l'intégration européenne et ses institutions, et l'invocation de la souveraineté des Etats. On a pu s'en apercevoir, en France, à la faveur de la campagne pour les élections présidentielles de 2012⁶, ou en Belgique, à l'occasion de l'adoption du budget fédéral pour 2012⁷. On le voit, l'attachement des responsables nationaux aux concepts et aux symboles est aujourd'hui très grand, et se montre peu propice à de nouvelles avancées constitutionnelles ou fédérales.

Toutefois, comme on l'a indiqué, les besoins de régulation macro-économique (budgétaire, fiscale, sociale) de la zone euro ont réactivé, contre toute attente, un discours fédéraliste, qui était inaudible depuis dix ans. Cette démarche marque une nette rupture avec les atermoiements qui dominaient le débat sur les questions institutionnelles depuis le rejet du traité constitutionnel européen. Dès lors qu'il est question de légitimer l'empiètement de l'Union dans l'élaboration des budgets nationaux, la définition de leur fiscalité et la fixation du niveau de la dépense publique, notamment sociale, les besoins de légitimation se font sentir, et la question de la parlementarisation revient automatiquement dans le débat.

⁶ Les candidats de tous bords ont rivalisé de propos hostiles aux empiètements de souveraineté, proposant tour-à-tour de renégocier le traité instituant le Mécanisme européen de stabilité (F. Hollande), de ne pas le ratifier (J.L. Mélenchon), de suspendre les Accords de Schengen (N. Sarkozy), de sortir de l'Euro (J. Cheminade, Ph. Poutou), de supprimer les instances supranationales de l'Union (BCE, Commission) (N. Dupont-Aignan) ou de la quitter purement et simplement (certaines déclarations de M. Le Pen)⁶. A l'inverse, pas un seul candidat n'a pris publiquement position en faveur d'une relance de la construction européenne, y compris ceux des partis qui restent formellement attachés à l'objectif d'une européenne fédérale (Europe Ecologie-Les Verts, MODEM).

⁷ Paul Magnette, Ministre fédéral des entreprises publiques et de la Politique scientifique et, par ailleurs, grand spécialiste de l'Union, s'en était pris en janvier 2012 à la volonté de la Commission de se mêler de l'élaboration du budget de l'Etat fédéral belge en l'accusant de ne pas disposer de la légitimité pour ce faire. Il s'était notamment interrogé sur l'autorité politique du commissaire aux affaires économiques et monétaires : « *Qui connaît Olli Rehn ? Qui a jamais vu son visage ? Personne* ». http://www.rtf.be/info/belgique/detail_paul-magnette-il-faut-tenir-tete-a-la-commission-europeenne?id=7372963 Consulté le 22 juin 2012.

2. Le rapport des leaders nationaux et européens à la notion de parlementarisation de l'Union renvoie aussi à des données plus **stratégiques**, dans le sens où ils tendent à promouvoir un schéma institutionnel conforme à leurs attentes, à leurs intérêts et aux rapports de force qui les animent. L'approche en termes de *misfit/fit* théorisée par Tanja Börzel et Thomas Risse (2003) pour comprendre l'attitude des responsables politiques nationaux vis-à-vis de l'eupéanisation des politiques publiques, peut-être extrapolée pour analyser leur positionnement sur les questions institutionnelles. On peut faire l'hypothèse qu'ils défendront les initiatives et réformes qui vont dans le sens des solutions qu'ils proposent ou dont ils estiment qu'elles servent leurs intérêts, et à faire obstacle aux autres. Concrètement, les partisans d'une Europe-marché, d'une Europe-puissance ou d'une Europe-sociale n'ont pas les mêmes attentes en matière institutionnelle. De même, les vues des acteurs sont conditionnées par leurs intérêts, en tant que membres de telle ou telle institution, ou des caractéristiques de l'Etat qu'ils représentent (« taille », influence, richesse relative, ancienneté...). Au-delà du registre symbolique, ces acteurs ont donc des motifs très concrets de promouvoir telle ou telle vision des institutions de l'Union et, pour ce faire, à en défendre certaines approches théoriques et conceptuelles.

3. Enfin, la question de la qualification des institutions de l'Union européenne renvoie à des **enjeux cognitifs** (Surel 2000a, 2000b): les acteurs ont des représentations des institutions européennes, et plus largement de la vie politique et de la démocratie, qui conditionnent leurs attitudes et comportements en la matière. Ces représentations renvoient, pour beaucoup, à des convictions partisanses et philosophiques, et à une socialisation politique essentiellement nationale. Appeler une institution « parlement » plutôt qu'« assemblée », parler de procédure « législative » plutôt que de procédure « décisionnelle », évoquer « l'élection » du Président de la Commission plutôt que son « approbation », a des conséquences institutionnelles. Celles-ci ne sont pas nécessairement prises en compte de manière objective par les acteurs, dans le cadre d'un simple calcul coûts/avantages, mais sont appréhendées à travers des matrices cognitives plus complexes. Les choix qui sont opérés au sein des conférences intergouvernementales, du Conseil européen ou des autres institutions associées à la réforme des institutions (Commission, PE, Convention) découlent en partie des représentations que les acteurs ont de ce qu'est un système institutionnel légitime –

indépendamment de leurs intérêts immédiats. On peut, ainsi, comprendre pourquoi les responsables britanniques et danois ont toujours soutenu le renforcement des pouvoirs du PE, alors même que cette option était corrélée à l'objectif d'une Europe plus intégrée, auquel ils ne souscrivaient pas, et que les petits pays – dont le Danemark – étaient, en proportion, moins bien représentés au Parlement qu'à la Commission ou au Conseil. L'attachement des responsables nationaux à la logique du consensus ou, inversement, à la règle majoritaire renvoie lui aussi à leur culture politique, et pas nécessairement aux seuls intérêts de leur pays. D'une manière générale, on constate que les positions des représentants des Etats sur les questions institutionnelles sont étroitement inspirées par les modèles domestiques. Les Allemands promeuvent ainsi la perspective d'un système fédéral, doté d'un vrai gouvernement, d'une banque centrale et d'une cour constitutionnelle indépendants et puissants. Les Français recommandent le renforcement du Conseil européen et de son Président, la distinction entre domaine législatif et domaine réglementaire, ainsi que la création d'une seconde chambre des parlements. Les Britanniques donnent la priorité à la revalorisation des pouvoirs du PE – notamment de sa capacité à contrôler la Commission – et à l'affirmation d'une logique partisane à l'échelle de l'Union. Les Belges se font les défenseurs de la méthode communautaire et des arrangements institutionnels existants, jugeant qu'ils n'ont rien d'excessivement complexe ou illisible, par voie de comparaison avec leurs institutions nationales. Les représentants des pays scandinaves se concentrent, pour leur part, sur la promotion de la défense des droits et des normes de bonne gouvernance : transparence, accessibilité, probité, redevabilité, lutte contre la corruption et le népotisme...

3. L'euphémisation du discours institutionnel sur l'Union

Tous ces enjeux sont au cœur des débats sur la réforme des institutions depuis les années 1980. Les contraintes de la négociation et les divergences de vues entre les acteurs de l'Union, selon des lignes de fracture nationales, partisanes et institutionnelles, ont toutefois imposé le recours à un vocabulaire neutre. De fait, on évite largement le recours à des concepts trop connotés. Les notions d'Etat, de fédéralisme, de parlementarisme, de gouvernement ou de loi sont des repoussoirs dès lors qu'ils sont appliqués à l'Union, dont l'emploi engendre de profondes réactions de

rejet. On se souvient, par exemple, du virulent « *No ! No ! No !* » de Margaret Thatcher lors des négociations sur le traité d'Union européenne⁸.

D'une manière plus générale, on note que les négociateurs ont privilégié, dès les origines de la construction communautaire, des concepts neutres, et évité toute référence directe à des termes évocateurs des systèmes politiques nationaux et, tout particulièrement, au vocabulaire du fédéralisme. Le processus d'intégration européenne repose ainsi sur des vocables vagues et indéfinis, qui ne renvoient à rien de connu : *intégration*, donc, mais aussi *construction*, *union*, *communauté*. Le système institutionnel mobilise un vocabulaire du même ordre : *Commission* (substitué en 1957 au trop connoté *Haute Autorité*), *Conseil*, *Conseil européen*, *directive*, *règlement*, puis *comitologie*, *codécision*, *agences*... Seule la *Cour de justice* a fait exception dès l'origine de la Communauté. Nous l'avons dit : le PE était, initialement, désigné par le terme très neutre d'*assemblée parlementaire*, que l'on retrouve dans nombre d'organisations internationales. Ce sont les députés européens eux-mêmes qui ont revendiqué l'appellation *Parlement européen* au milieu des années 1960, appellation qui n'a été officiellement reconnue que par l'Acte unique européen, en 1986. Tous ces concepts peuvent aisément être caricaturés et dénoncés comme constituant un eurojargon, dont l'hermétisme et l'abscondité seraient délibérés, car destinés à empêcher les citoyens de se mêler de l'intégration européenne.

Depuis le début des années 1990, de nombreuses initiatives ont été prises afin de « normaliser » l'Union, par référence aux régimes existant au niveau national. Ces tentatives ont consisté tout à la fois en des réformes institutionnelles et en des opérations de labellisation. Elles se sont largement heurtées à l'opposition des responsables politiques ou des citoyens, au nom d'un rejet de la perspective fédérale ou, plus largement, du supranationalisme. On peut interpréter ainsi l'absence de toute référence au fédéralisme dans le traité de Maastricht (Telo et Magnoste 1998). Il en va de même du rejet du traité constitutionnel européen, qui a été en partie provoqué par des références trop explicites à la nature étatique de l'Union, qu'il s'agisse de la notion de

⁸ Le 30 octobre 1990, devant la Chambre des Communes, la Première Ministre britannique s'était violemment opposée à la perspective d'une parlementarisation complète des institutions communautaires : « *The President of the Commission, Mr. Delors, said at a press conference the other day that he wanted the European Parliament to be the democratic body of the Community, he wanted the Commission to be the Executive and he wanted the Council of Ministers to be the Senate. No. No. No.* » <http://www.margarethatcher.org/speeches/displaydocument.asp?docid=108234>

constitution, des références aux valeurs et aux symboles de l'Union ou à des termes tels que *loi* (la loi et loi-cadre européenne) ou *ministre* (le Ministre des affaires étrangères de l'Union).

Le caractère « parlementaire » ou « *sui generis* » de l'Union n'importe donc pas qu'aux chercheurs : il constitue un élément crucial dans les négociations sur la réforme des traités et sur les accords interinstitutionnels qui régissent le fonctionnement courant de l'Union. L'enjeu de la labellisation du régime européen est aussi important pour sa légitimation auprès des citoyens : celle-ci se heurte en effet à deux difficultés symétriques.

D'un côté, le recours à des concepts trop abstraits, sans rapport avec le vocabulaire commun de la vie politique ne permet pas aux citoyens de s'approprier le système et les institutions de l'Union, de les comprendre et de se familiariser avec eux. Dans la mesure où leurs conceptions de ce qui est légitime en matière d'institutions politiques est fortement lié à une expérience nationale, le caractère *sui generis* de nombreux aspects de l'Union ne favorise pas sa légitimation autrement que comme une organisation internationale classique (Schmidt 2006). Or, compte tenu de l'importance de la contrainte, réelle ou perçue, qu'exerce l'Union sur la vie politique nationale (Saurugger et Surel 2006 ; Brouard, Costa, König 2012), ce registre de légitimation est clairement insuffisant. Le recours à un vocabulaire dédié pour décrire les institutions et le fonctionnement de l'Union alimente donc l'image d'un Léviathan bureaucratique européen contraignant fortement des institutions nationales qui, elles, sont tenues pour légitimes, car respectueuses des principes démocratiques et de la souveraineté des peuples (Magnette 2000). En outre, le recours à des concepts spécifiques ne permet pas l'élaboration d'un récit clair, susceptible de légitimer l'existence de l'Union ainsi que son mode de fonctionnement. On le sait : la légitimité des régimes politiques ne tient pas seulement à l'appréciation que les citoyens portent sur leur fonctionnement – qui est souvent mal connu – mais aussi aux grands récits et aux modèles qui les fondent. Concrètement, ce qui manque à l'Union, c'est une explication simple de ce qui la rend légitime.

Le contraste avec les régimes parlementaires est ici saisissant : il est aisé de justifier ce mode d'organisation politique en faisant valoir que le peuple souverain désigne ses représentants au sein du parlement, que le gouvernement est un agent de

celui-ci, et qu'en cas de conflit, le gouvernement peut être sanctionné par le parlement ou la parole redonnée aux citoyens par la voie de la dissolution parlementaire. Il existe ainsi des chaînes explicites de délégation de la souveraineté (peuple / parlement / gouvernement) et de responsabilité (gouvernement / parlement / peuple). Dans les faits, le système politique ne fonctionne pas selon ce schéma : la dissolution et la censure sont rarement utilisés, d'autres acteurs (administration, partis, groupes d'intérêts, technocratie...) jouent un rôle important dans le fonctionnement du régime et, d'une manière générale, le contrôle exercé par les citoyens sur le parlement, et par celui-ci sur le gouvernement, est très imparfait. Le système est aussi affecté par toutes sortes de phénomènes (élitisme, népotisme, confusion d'intérêts, corruption, opacité...) qui en affectent le caractère démocratique.

Toutefois, du moins dans les Etats qui ne sont pas en crise profonde liée

même si les citoyens sont critiques envers la classe politique de leur Etat et la manière dont son régime fonctionne, ils restent globalement attachés à ses principes fondamentaux, qui renvoient directement à une certaine conception de la nation ou de la République. Dans l'Union, l'absence de modèle simple et clair ne favorise pas l'existence d'un soutien « de fond », au-delà du soutien spécifique, mais volatile, que peuvent procurer les politiques. L'idée d'intégration européenne, en tant que telle, est trop vague et déconnectée de l'Union pour la légitimer valablement. On remarque que la plupart des opposants au traité constitutionnel, loin de se dire opposés au projet d'intégration européenne, s'y réfèrent et affirment leur intention de proposer une autre approche – plus sociale, plus démocratique ou moins bureaucratique – de l'intégration européenne. Nombre de citoyens tendent ainsi à distinguer le principe de l'intégration – auquel ils restent, selon les enquêtes d'opinion, massivement attachés – et l'Union telle qu'elle est – qui fait l'objet de critiques plus sévères. Le projet d'intégration européenne renvoie d'autant moins à une organisation politique spécifique que celle-ci est perçue comme étant ambiguë et en perpétuelle évolution.

Si le recours à un vocabulaire trop vague ou trop spécifique pour qualifier le régime politique de l'Union pose des problèmes de légitimation, l'emploi de concepts plus courants, empruntés aux systèmes politiques nationaux, suscite d'autres difficultés. L'emprunt de concepts courants peut contribuer à légitimer l'Union, en rendant son organisation intelligible et en la raccrochant à des principes de fonctionnement

classiques des régimes politiques nationaux, mais il tend aussi à cristalliser les oppositions à l'intégration européenne. Le rejet de la constitution est la meilleure illustration de cette difficulté : l'objectif du traité constitutionnel était de remédier au déficit de lisibilité du système politique européen, en ayant recours à des notions plus conventionnelles du droit politique et constitutionnel. Cependant, il a heurté la susceptibilité des citoyens les plus attachés au cadre national de l'exercice du pouvoir, et s'est révélé très anxiogène. Sur le modèle des constitutions nationales, le traité constitutionnel proposait en effet aux citoyens un « contrat social », mais celui-ci comportait trop d'inconnues (frontières de l'Union, finalités, valeurs, mode d'articulation aux autres niveaux de gouvernement, missions, rapports avec les citoyens) et d'indéterminations (nature, système institutionnel, principes de légitimation).

La ratification de la constitution européenne a souffert de deux difficultés, liées à deux discours. Les partisans de la réforme la présentaient, d'une part, comme une réponse aux déficiences du système existant, ce qui revenait à les souligner et à alimenter la rhétorique du déficit démocratique. Ce discours a eu des effets d'autant plus délétères qu'il s'accompagnait souvent de l'affirmation selon laquelle le rejet de la constitution signifierait un arrêt de la construction européenne (Katz 2008). Les fédéralistes cherchaient, ce faisant, à dramatiser le processus de ratification et à inciter les citoyens réticents à approuver le nouveau traité, malgré ses imperfections. Contre toute attente, leur argumentation a contribué à mobiliser les opposants les plus radicaux à la construction européenne, qui tenaient leur chance de mettre un coup d'arrêt à l'intégration supranationale. L'idée que le rejet du traité entraînerait l'échec de l'Union, et par là la fin de l'intégration européenne, s'est ainsi révélée à double-tranchant : les opposants à l'Union ont pris le premier terme au pied de la lettre, en niant au besoin la pertinence du second, quand ils ne souhaitaient pas être présentés comme hostiles au projet d'intégration européenne en tant que tel.

Un second discours, commun aux partisans et aux opposants à la constitution européenne, a engendré d'autres difficultés en présentant le traité constitutionnel non pas comme une opération de réécriture des traités existants, mais comme l'instrument d'un saut qualitatif de l'intégration européenne. Cette approche a engendré une forte mobilisation des eurosceptiques. Par référence à ce discours, ils ont pu invoquer la

possibilité d'un plan « B », soit un traité moins ambitieux, ne modifiant pas fondamentalement la nature de l'Union, ne remettant pas en cause sa nature d'organisation internationale, et se contentant d'en corriger les carences les plus criantes.

En un sens, le traité de Lisbonne a répondu à cette logique, en évacuant toute référence à la notion de constitution. Il cultive les indéterminations de l'Union, en assurant une parlementarisation partielle et prudente du système institutionnel, qui ne bouscule pas l'ordre établi et évite les concepts trop évocateurs d'un système fédéral. Ce traité confirme le syncrétisme de l'UE, système fondé tout à la fois sur une logique représentative de nature parlementaire, sur une logique intergouvernementale (désormais présentée comme la forme indirecte d'une logique « représentative » plus large), et sur des reliquats de méthode communautaire. Ceux-ci s'incarnent dans le rôle, toujours central, de la Commission, dans sa nature et ses pouvoirs propres, dans le recours généralisé à des procédures de consultation des organisations de la société civile et des groupes d'intérêt, dans la procédure de codécision ou dans le rôle croissant des agences européennes.

Le traité de Lisbonne, qui reprend les dispositions les moins controversées de la constitution, opère une clarification du mode de fonctionnement de l'Union, de sa logique territoriale et de sa nature juridique. Cette clarification n'est toutefois que partielle : on ne peut toujours pas qualifier ce régime avec précision (est-il parlementaire, présidentiel, directorial, *sui generis* ?), sa logique territoriale (l'Union est-elle une fédération, une confédération, une consociation ?) et sa nature juridique (s'agit-il d'une organisation internationale, d'un Etat, d'un modèle en soi ?).

En somme, l'histoire institutionnelle de l'Union est celle de la conciliation de deux objectifs apparemment contradictoires. Le premier est la préservation du consensus entre les différentes composantes nationales et politiques du système, qui passe par l'entretien des indéterminations qui l'ont fondé. Le recours à des concepts vagues et à des solutions *ad hoc* a, en effet, permis de construire et de préserver au fil du temps un consensus, entre des responsables politiques nationaux qui avaient des visions contrastées des objectifs et modalités de l'intégration européenne. Le second objectif est la qualification du système existant à des fins de légitimation, en réponse aux critiques

récurrentes qui dénoncent le « déficit démocratique » de l'Union et son manque de lisibilité.

De cette tension découle une double difficulté. La première, on l'a vu, tient au recours au vocabulaire classique du droit constitutionnel et politique, qui pose plus de problème qu'il n'en résout, et est de ce fait réduite à la portion congrue. La seconde résulte de l'épuisement de notions *ad hoc* trop vagues ou connotées (gouvernance, gouvernance multi-niveau) et de l'obsolescence de l'argument de la nature *sui generis* du système. Les premières réformes tendant à rapprocher le système communautaire du modèle parlementaire, par l'élection directe du PE (1976) ou le renforcement de ses pouvoirs législatifs et de contrôle (1986, 1993), ont rendu inopérante l'invocation du caractère spécifique de ce système pour disqualifier les analyses en termes de déficit démocratique. En cherchant des réponses à cette problématique naissante, les réformes du cadre institutionnel européen ont ouvert la boîte de Pandore et légitimé une approche de la Communauté/Union en termes de politique comparée et de droit constitutionnel.

La réforme des institutions de l'Union se heurte à une dernière difficulté : le rapport au temps. Là encore, les responsables politiques des Etats membres et des institutions de l'Union font face à une double impossibilité. Ils ne peuvent, d'une part, considérer que l'Union serait un système stable et abouti, compte tenu des difficultés de légitimation qu'il rencontre (pas assez lisible ou familier, ne correspondant pas aux canons de la démocratie telle qu'elle est entendue à l'échelle nationale) et du caractère manifeste de la dynamique d'intégration (la notion même d'intégration, les élargissements continus, le développement de nouvelles politiques, le mécanisme des compétences partagées, les nouveaux besoins nés de la crise financière...). Toutefois, ils ne peuvent pas non plus affirmer que l'Union ne serait qu'un état transitoire, un système en devenir, une étape d'un processus devant mener à un système politique plus puissant et intégré. Ce serait accrédiiter l'idée qu'il existe un dessein caché de l'intégration européenne, échappant au contrôle et à la volonté des peuples et de leurs représentants, que la Communauté des origines serait dotée d'un code génétique devant inévitablement aboutir à un système fédéral. Ce serait aussi reconnaître, une fois encore, que l'Union est un système politique imparfait et bancal, dont il faudrait s'accommoder des défauts et de l'incomplétude jusqu'à ce qu'il atteigne sa forme définitive – quelle qu'elle soit.

4. Une approche de l'Union sous l'angle de la parlementarisation

Le système politique de l'Union reste marqué par toutes ces difficultés, indéterminations et ambiguïtés : il en est le produit, et toute tentative de définition et de théorisation doit prendre cela en compte. Par défaut, la parlementarisation est le mécanisme qui constitue depuis près de 40 ans la colonne vertébrale, jamais assumée comme telle, des évolutions de ce système. C'est un objectif inavouable, contre lequel certains leaders nationaux se sont vivement élevés depuis les années 1960, de Charles De Gaulle à David Cameron, en passant par Margaret Thatcher et Vaclav Klaus. C'est aussi un choix sans réelle alternative, compte-tenu des carences de la méthode communautaire en termes de légitimation, du refus d'une majorité d'Etats de revenir (pour l'heure) à une conception plus intergouvernementale de l'intégration européenne, et des réticences que suscite la logique d'agence.

Le recours au concept de « parlementarisation » (« *parliamentarization* » en anglais) n'a rien d'original en soi. Une recherche approfondie par mot-clé dans les bases de données documentaires révèle toutefois que la notion a été, en fait, peu utilisée de manière systématique. On la trouve de manière incidente dans un certain nombre de publications traitant des évolutions institutionnelles de l'Union, et notamment de la réforme des traités et du renforcement des pouvoirs du PE (Héritier 1999, Grimm 2004, Magnette 2005, Massart Piérard 2009, Fabbrini 2012, Terpan 2013) ou de la nature de la Commission (Majone 2002). Mais seuls Paul Magnette, Sergio Fabbrini, Fabien Terpan, ainsi que Katrin Auel et Arthur Benz mettent la notion réellement en avant dans leurs travaux, en la faisant figurer dans le titre de leur publication (Magnette 2005, Fabbrini 2012) ou d'un chapitre de celle-ci (Terpan 2013, Auel et Benz 2007). La notion a également été utilisée de manière plus spécifique, pour décrire la façon dont le PE a tenté de contrôler la politique étrangère de l'Union (Marschall 2008; Keitz et al. 2005 ; Crum 2006) ou d'institutionnaliser la problématique des droits de l'homme (Rittberger et al. 2007).

Dans les deux cas, les auteurs qui l'emploient ne définissent jamais la notion de parlementarisation avec précision, n'établissent pas des critères précis permettant d'évaluer l'importance du phénomène et ne se réfèrent à aucune théorie spécifique du régime de l'Union. La notion renvoie, le plus souvent implicitement, à l'idée d'une

montée en puissance du PE, qui apparaît comme la manifestation la plus visible des transformations de ce système politique.

La notion de « parlementarisation de l'Union » est également présente dans le débat public sur l'Union. Elle a connu une forte médiatisation lors des débats sur la manière d'adapter l'Union à un élargissement massif, qui aboutirent au traité de Nice (décembre 2000), le Ministre allemand des affaires étrangères Joschka Fischer ayant prôné le parachèvement de l'intégration politique par sa « parlementarisation » (Berlin, 12 mai 2000). Il suggérait, partant, que l'Union se mue en fédération européenne, régie par un traité constitutionnel. Dans son modèle, les Etats-nations perdureraient, mais les institutions européennes seraient renforcées : le Parlement européen comporterait deux chambres, représentant l'Europe des nations d'une part (chambre composée de membres des parlements nationaux) et l'Europe des citoyens d'autre part (chambre élue au suffrage universel) ; l'exécutif serait un gouvernement fondé soit sur le Conseil européen, soit sur la Commission européenne, dotée d'un président directement élu. On trouve aussi des références à la « parlementarisation » de l'Union dans les résolutions consacrées par le PE à la réforme des institutions. Mais, là encore, le concept reste vague, et désigne la revendication ancienne par les députés européens d'un accroissement des pouvoirs de leur institution. A la fin des années 2000, la notion a pris un autre sens dans les débats du PE : elle est désormais entendue par les députés européens comme un processus reposant nécessairement sur deux éléments, « *d'une part, l'élargissement des compétences du Parlement européen pour toutes les décisions de l'Union, d'autre part le renforcement des pouvoirs des parlements nationaux par rapport à leurs gouvernements* »⁹.

L'ambition de ce mémoire est de faire de la notion de parlementarisation un concept analytique permettant d'appréhender, de manière synthétique, de nombreuses évolutions de l'Union. Ce travail est fondé sur l'hypothèse, qu'il conviendra de tester, que tous les changements qui affectent l'Union et viennent à l'appui de l'idée d'une parlementarisation se font écho, se confortent et font, en définitive, système – à défaut d'avoir été pensés comme tels.

⁹ Rapport Brok sur le Développement des relations entre le Parlement européen et les parlements nationaux conformément au traité de Lisbonne, adopté le 7 mai 2009 (2008/2120(INI) - T6-0388/2009).

Ce mémoire d'Habilitation à diriger les recherches se propose d'analyser le phénomène de la parlementarisation de l'Union sous plusieurs angles. Epistémologiquement parlant, notre approche se veut résolument analytique et descriptive : on se gardera d'user du registre prescriptif qu'emploient de nombreux auteurs (Hix 2008a et 2008b; Hix, Noury et Roland 2006a ; Koch et Rittberger 2007 ; Kreppel 2006) ou d'essayer de prédire les développements futurs de l'intégration européenne. Le concept de parlementarisation sera utilisé, de manière non exclusive, pour décrire un phénomène dans toutes ses composantes objectives, en assumant et reconnaissant les limites qu'il comporte.

Le sujet est si vaste qu'on ne peut prétendre le saisir en totalité. On ne fera ainsi que ponctuellement référence à sa dimension nationale – qui implique de plus en plus les parlements nationaux – et tout particulièrement à la réception des évolutions institutionnelles de l'Union dans les espaces politiques nationaux (Rozenberg et Surel 2003). De même, on ne se penchera qu'incidemment sur la question de l'eupéanisation, qu'il s'agisse des perceptions de l'Union dans les Etats ou de l'évolution de la ligne des partis politiques nationaux à cet égard.

*

Evoquer le régime politique de l'Union européenne ne va pas de soi. Longtemps les publications relatives à la construction européenne ont décrit ses institutions sur un mode très technique, sans chercher à la théoriser¹⁰. Il a fallu longtemps aux politistes pour qualifier simplement l'Union de « système politique » ; Jean-Louis Quermonne (1992) fut le premier à le faire, bien avant Simon Hix (1999). Il a fallu quelques années encore pour que Paul Magnette qualifie l'Union de « régime politique », reconnaissant par-là sa vocation à être appréhendée avec les concepts classiques de la science politique (Magnette 2003). Car cela ne va pas de soi : plus de soixante ans après le début de l'expérience communautaire, l'Union reste un système politique difficile à appréhender.

¹⁰ C'est à cette fin que nous avons titré notre manuel : *Le fonctionnement de l'Union européenne* (Costa & Brack 2011).

Face à cette situation, les spécialistes de l'UE ont trois possibilités, également insatisfaisantes : renoncer à modéliser et à qualifier ce système politique ; en proposer une lecture synthétique, au prix de la caricature et/ou du normativisme ; avancer une analyse respectueuse de la complexité et des ambiguïtés de l'UE, au risque du recours à des concepts amphigouriques ou d'une portée très partielle. Il est toutefois possible de clarifier quelque peu le débat en spécifiant les niveaux d'analyse. Paul Margette (2005) suggère, à des fins heuristiques, d'étudier l'UE en prenant soin de distinguer la nature de l'entité politique dont il est question (fédération ? confédération ? organisation internationale ? système original ?) du régime qui en gouverne le fonctionnement (parlementaire ? présidentiel ? directorial ? autre ?). Dans le cas de l'UE, les réflexions sur ces deux points sont le plus souvent intriquées ; il en résulte une certaine confusion, qui s'accroît encore lorsque les auteurs mêlent à l'analyse des considérations relatives à la genèse et au moteur de l'intégration européenne (néo-réalisme vs. néo-fonctionnalisme), ou des réflexions d'ordre épistémologique et méthodologique (néo-institutionnalisme vs. constructivisme vs. sociologie politique de l'Union).

Dans le cadre limité de ce mémoire, on se propose de qualifier le système politique de l'UE de « consociation-interétatique » (Costa et Margette, 2003). Le concept de consociation (entre autres, Lijphart, 1999) désigne le régime politique basé sur une forme de compromis entre élites ainsi que sur la négociation permanente qui en résulte, par opposition au modèle majoritaire. Conçu à l'origine pour analyser les démocraties nationales (Belgique, Autriche, Pays-Bas, Liban...), le langage consociatif a vu son champ d'application constamment étendu, y compris à l'espace international. Depuis le début des années 1980, des chercheurs ont fréquemment fait référence à la théorie consociative pour analyser le système politique de l'UE (Bogaards 2002; Chrysochou 1994, 1998; Taylor 1998; Warleigh 1998). Ces approches n'ont toutefois pas permis de dégager un modèle clair, faute d'une rigueur suffisante dans le recours aux concepts. On peut néanmoins analyser utilement l'UE au moyen de la théorie consociative à la condition de définir les concepts avec rigueur et de distinguer à l'intérieur du vaste ensemble des formes politiques aujourd'hui qualifiées de consociation trois variantes. La *fédération* est une consociation issue de segments « sub-nationaux » ayant conduit à la formation d'un Etat commun. La *consociation idéal-typique* est le résultat de compromis entre segments confessionnels au sein d'un Etat. La

consociation interétatique, qui prend place dans l'UE, est issue de segments nationaux qui ont fondé un système non-étatique où la logique partisane n'est pas dominante. Chacun des types de consociation résulte d'une forme propre de segmentation et se traduit par des attitudes et des mécanismes institutionnels spécifiques.

La forme politique étant la consociation, on peut spécifier la nature du régime qui le gouverne et de la dynamique qui l'anime, en indiquant prudemment qu'il est « parlementarisé ».

Afin de faire le point sur cette question cruciale, on se propose de présenter, dans un premier temps, les différents aspects de la parlementarisation du régime de l'UE, et la manière dont elle peut être appréhendée empiriquement parlant. Nous verrons que ce processus se heurte à des spécificités irréductibles de ce régime, et rencontre d'importantes limites, mais que le modèle parlementaire reste malgré tout au centre des réflexions sur l'avenir et la réforme du régime de l'UE. Dans une seconde partie, nous nous interrogerons sur la place que jouent aujourd'hui les acteurs politiques dans le fonctionnement de l'UE : si parlementarisation il y a, on peut faire l'hypothèse d'une montée en puissance des acteurs politiques, au détriment des experts, des diplomates et des représentants d'intérêts. Enfin, la parlementarisation de l'Union doit se traduire, en bonne logique, par une montée de l'influence du PE dans le processus décisionnel. Nous nous pencherons donc, dans une troisième partie, sur cette question.

1. L'UNION EUROPEENNE : UN REGIME POLITIQUE EN VOIE DE PARLEMENTARISATION

Il est un peu paradoxal d'évoquer l'Union comme un « régime politique » alors que tant d'éléments plaident pour d'autres qualificatifs (organisation internationale, régime international, système de gouvernance à niveaux multiples, etc.) et que le politique y est fortement euphémisé. Ce système se caractérise en effet par la coexistence d'une multiplicité de logiques de légitimation et de mécanismes de représentation, et par la recherche permanente d'un évitement des conflits susceptibles d'affecter sa cohésion, qu'ils soient partisans, nationaux, sectoriels ou institutionnels. Ce processus de réduction des antagonismes repose sur une codification avancée de la recherche des compromis, qui s'incarne aussi bien dans le schéma institutionnel des origines que dans la procédure de codécision actuelle, et dans l'organisation interne des institutions. La pacification de la négociation s'appuie aussi sur le recours systématique à l'expertise, qui permet de traduire des problèmes politiques en questions techniques, de décomposer de grands enjeux en une série de décisions de moindre portée, et d'imposer le recours à un langage commun à tous les acteurs. Cette approche de la négociation a pour conséquence une triple difficulté des institutions européennes à développer un mode de fonctionnement politisé, à nouer des liens avec les citoyens et à faire émerger des acteurs ou organes susceptibles d'assurer la médiation avec ces derniers (Bartolini 2005 ; Costa et Magnette 2007 ; Olsen 2007; Schmidt 2006).

La séquence constitutionnelle des années 2000 a mis à jour la pérennité de la logique intergouvernementale dans le système politique européen et l'ambiguïté des sentiments des citoyens à son égard. Ceux-ci dénoncent volontiers son élitisme et son opacité mais ne semblent pas considérer que l'adoption d'une constitution soit une réponse adaptée à ses carences démocratiques (Rohrschneider 2002 ; Follesdal and Hix 2006 ; Bovens et al. 2010). Pourtant, il faut se garder de la caricature et prendre acte des évolutions qui ont marqué les Communautés depuis leur création. La méthode

communautaire des débuts a été sensiblement amendée par la croissance exponentielle des pouvoirs du PE, l'implication progressive des parlements nationaux dans le fonctionnement de l'UE et l'appropriation, tant à l'échelle nationale que supranationale, de la thématique européenne par les partis politiques et les organisations de la société civile (Dehousse 2011, Crespy 2012). Les débats qui ont entouré la ratification de tous les traités depuis celui de Maastricht (Amsterdam, Nice, traité constitutionnel, Lisbonne, traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'UEM) ont fait de la thématique européenne un élément incontournable du débat politique national – même si de nombreux acteurs politiques évitent un sujet qui remet en cause les clivages historiques et souligne le caractère relatif de leur pouvoir. C'est notamment le cas des partis qui rechignent à aborder des sujets susceptibles de déstabiliser les configurations partisans établies (Katz et Mair 1994 ; Fuchs, Magni-Berton et Roger 2009).

On rappellera, en premier lieu, que le système communautaire a été conçu sur un mode apolitique mais qu'il a, malgré tout, connu un processus de « parlementarisation » progressive. On passera ensuite en revue le rôle des différents acteurs politiques dans le fonctionnement actuel de l'UE.

1.A. Du refus à l'irrésistible attrait du modèle parlementariste

Tout a été écrit sur la recherche par les « Pères fondateurs » d'une forme d'intégration et d'un dispositif institutionnel permettant de surmonter et d'éviter les clivages nationaux et partisans. Ces objectifs ont été remplis au prix de la mise en place d'un système institutionnel original, fondé sur trois institutions inédites : une « agence » en charge des intérêts communautaire (la Commission européenne), un organe décisionnel représentatif des intérêts nationaux (le Conseil) et un organe juridictionnel chargé d'assurer la bonne application du droit communautaire et d'arbitrer les éventuels conflits entre Etats membres, entre institutions européennes ou entre les uns et les autres (la Cour de Justice). Ce n'est qu'à partir du milieu des années 1980, que le PE, organe

plus politique, représentatif des peuples européens¹¹, a commencé à jouer un rôle actif dans ce meccano institutionnel. Au début des années 1990, le traité de Maastricht et les traités suivants ont cherché à « politiser » le fonctionnement de l'Union, en avançant la notion de citoyenneté européenne, en reconnaissant la vocation des partis politiques européens à jouer un rôle actif et, finalement, en affirmant que « *le fonctionnement de l'Union est fondé sur la démocratie représentative* » (article 10 du traité sur l'Union).

Ces évolutions ne se sont pas accompagnées d'une clarification de la nature du système politique de l'Union, qui se prête toujours à des évaluations et analyses contrastées. On se contentera ici de qualifier ce régime de « parlementarisé », c'est-à-dire laissant une place croissante à un organe parlementaire directement élu, face à la permanence d'autres logiques. La logique fonctionnelle, tout d'abord, qui s'exprime dans la nature spécifique de la Commission et de la Banque centrale européenne, dans l'importance de leurs compétences, dans la multiplication et la montée en puissance des agences exécutives, et dans l'autorité du droit communautaire. La logique intergouvernementale, ensuite, qui s'incarne dans le rôle central dévolu au Conseil et au Conseil européen. Malgré une extension du vote à la majorité qualifiée, les décisions-clés doivent être validées par le Conseil, qui se voit en outre reconnaître une « représentativité démocratique indirecte » par le traité de Lisbonne. Il en va de même du Conseil européen, qui a accédé en décembre 2009 au statut de véritable institution, dotée de la personnalité juridique, de la capacité à prendre des décisions et des moyens de s'institutionnaliser réellement (Président permanent, siège, personnel propre, budget). La parlementarisation s'opère aussi malgré la persistance d'une logique pluraliste ou néo-corporatiste, qui s'illustre dans le rôle central que jouent les représentants d'intérêts et les représentants de la société civile dans le fonctionnement de l'Union. Enfin, le traité de Lisbonne a instillé un embryon de logique participative, en instituant l'Initiative citoyenne européenne, qui permet à un million de citoyens, venant d'au moins un quart des pays membres, d'inviter la Commission européenne à rédiger une nouvelle proposition de norme dans un domaine relevant de ses attributions.

La notion de « parlementarisation » ne fait pas référence à une conception étroite du régime parlementaire, selon les typologies qui ont cours en droit constitutionnel et

¹¹ Depuis le traité de Lisbonne, le Parlement européen est supposé représenter, non plus les peuples, mais les citoyens européens.

distinguent le régime parlementaire du régime dit « présidentiel » d'après les rapports qu'entretiennent les pouvoirs exécutif et législatif. On entend ici par « parlementarisation » une évolution du système institutionnel de l'Union vers le type de régime qui opère dans tous les Etats démocratiques – qu'ils soient parlementaires ou présidentiels. Leurs caractéristiques communes sont l'élection par les citoyens d'une ou plusieurs assemblées parlementaires, au terme d'une compétition électorale ouverte, et l'attribution à ces assemblées d'un rôle central dans l'élaboration de la loi et du budget, la désignation et le contrôle des organes exécutifs. Le but n'est donc pas de déterminer si l'Union est un régime parlementaire ou non (question à laquelle il est facile de répondre par la négative), mais d'évaluer son degré de similarité avec les régimes qui sont en vigueur dans les Etats démocratiques et, tout particulièrement, dans les Etats membres de l'Union. Plus spécifiquement, il s'agit de déterminer quelle est la part que prennent aujourd'hui les acteurs « politiques » (élus, partis) dans le fonctionnement du régime de l'Union qui, à l'origine, reposait essentiellement sur l'action d'acteurs non-politiques : fonctionnaires européens, diplomates nationaux, destinataires des politiques, experts, juges, lobbyistes.

Même si cela n'a jamais été clairement énoncé par les acteurs concernés, toutes les réflexions menées sur l'avenir des Communautés depuis leur création reposent sur deux idées, quelques peu antagoniques.

La première est que l'acquis communautaire institutionnel doit être consolidé et rationalisé sans être radicalement remis en cause. Les adaptations du système, proposées depuis soixante ans par de multiples rapports, commissions et instances de réflexion et de négociation, partent toutes du principe qu'il ne faut pas porter atteinte à la « méthode communautaire » et que la recherche de plus d'efficacité ou de démocratie doit s'opérer à la marge. Les plans Fouchet 1 et 2 (1961 et 1962) constituent une rare exception à cela, puisqu'ils remettaient en cause le schéma institutionnel et la stratégie d'intégration des Communautés. Cette approche fut d'ailleurs à l'origine de leur rejet par les partenaires de la France (Blaes 1971). Les débats de la Convention sur l'avenir de l'Europe (février 2002 - juin 2003) n'ont pas dérogé à ce point de vue : malgré la volonté affirmée de nombreux conventionnels d'arriver à l'adoption d'une constitution ambitieuse, il n'a pas été question de remettre en cause le système institutionnel de l'Union – notamment le caractère central de la Commission – mais simplement d'en

améliorer le fonctionnement à la marge. Plus récemment, si la crise de la zone euro a été gérée sur un mode très intergouvernemental, par de multiples réunions du Conseil européen, de l'Eurogroupe et du Conseil ECOFIN, les réformes proposées n'ont pas non plus abouti à une remise en cause de la méthode communautaire, mais au simple constat de l'impossibilité de l'étendre à la question de la régulation macro-économique ou à la supervision des politiques budgétaires et fiscales des Etats membres.

La seconde idée commune à toutes les réflexions sur l'avenir de l'architecture institutionnelle de l'Union est une référence, le plus souvent implicite, au modèle parlementaire dans ce qu'il a de commun aux Etats membres. Ici encore, il convient de l'entendre au sens large, les Etats membres présentant des formes d'organisation politique assez diverses, du régime parlementaire stricto-sensu au régime semi-présidentiel. Tous se caractérisent néanmoins par le rôle central dévolu au parlement dans la représentation des citoyens, l'adoption de la loi et du budget, et la nomination et le contrôle de l'exécutif – ou d'une partie de celui-ci. Sitôt qu'il s'agit de développer la dimension politique du processus d'intégration ou de réduire le déficit démocratique qui l'affecte, les négociateurs ont envisagé des évolutions institutionnelles de type parlementaire – alors même que d'autres solutions auraient pu être privilégiées (Dehousse 1995).

On assiste ainsi, depuis 1957, à un processus de parlementarisation continu du régime de la Communauté et de l'Union qui peut être évalué à l'aune de trois indicateurs : le caractère démocratique du régime ; l'existence d'un « vrai » parlement ; la nature des rapports entre les institutions.

1.A.1. Le caractère démocratique du régime de l'Union

La première évolution notable est l'affirmation de l'Union comme régime « démocratique ». On n'entrera pas ici dans le débat qui a cours depuis la Grèce Antique sur ce qu'est la démocratie, ou même celui, bien plus récent, qui anime les européenistes autour de la thématique du déficit démocratique. On se bornera à évaluer l'Union à l'aune de quelques critères couramment admis pour décrire un régime démocratique : l'existence d'un cadre constitutionnel et d'un Etat de droit, la liberté

d'expression, d'association et d'information, la séparation ou la distribution des pouvoirs, la démocratie électorale ou participative.

S'agissant du premier point, même si l'Union reste dépourvue de constitution, l'ensemble des règles et principes fondamentaux contenus dans les traités et charte des droits fondamentaux forment une constitution matérielle. Le traité de Lisbonne a quelque peu clarifié les choses en distinguant le traité sur l'UE (qui comporte l'essentiel des éléments de nature constitutionnelle, traite des objectifs et principes de l'intégration européenne, du cadre institutionnel, de l'action extérieure de l'Union) du traité sur le fonctionnement de l'UE (qui entre dans le détail des compétences et des politiques). Par ailleurs, malgré quelques limites formelles (restriction du droit pour les particuliers d'introduire des recours directs), l'Union est un Etat de droit, doté d'un ordre juridique et d'un système judiciaire de nature quasi-fédérale.

La liberté d'expression, d'association et d'information des citoyens, qui est garantie dans le cadre national, l'est de fait dans l'Union. L'existence d'une citoyenneté européenne confère, qui plus est, un certain nombre de droits aux citoyens des Etats membres dans leurs rapports avec les institutions européennes. On doit également mentionner l'existence d'un statut des partis politiques européens (voir infra) ainsi que les efforts entrepris par les institutions de l'Union pour que se développe un espace public européen ou, à défaut, un « dialogue » avec les représentants des organisations de la société civile.

En ce qui concerne la séparation ou la distribution des pouvoirs, la situation est plus complexe. Fondamentalement, l'Union ignore un tel découpage. Le Conseil exerce à la fois des fonctions législatives et exécutives (dans le cadre des matières intergouvernementales et de la comitologie) ; c'est aussi un forum de discussion, lorsque les ministres débattent de communications de la Commission ou de questions d'actualité, ou agissent dans le cadre de la méthode ouverte de coordination. La Commission est, fondamentalement, un organe exécutif, en charge de la mise en œuvre des traités et du droit dérivé ; toutefois, elle dispose aussi de fonctions législatives étendues (monopole de l'initiative dans le pilier communautaire, adoption unilatérale de certaines normes¹² et de la législation tertiaire) et de compétences de nature

¹² La Cour de justice des Communautés a reconnu, dans son arrêt *République française c. Commission* du 19 mars 1991, le pouvoir de la Commission d'adopter une directive sur la base de l'alinéa 3 de l'article 90

juridictionnelle dans le domaine de la politique de concurrence. C'est aussi à elle qu'il revient de s'assurer, en première instance, du respect des traités.

L'existence de trois institutions diversement représentatives (Commission, Conseil, PE), en interaction permanente (voir infra), constitue néanmoins un équivalent fonctionnel de la distribution des pouvoirs. Comme celle-ci, l'objectif de cet arrangement institutionnel est de limiter la concentration du pouvoir dans les mains d'une autorité. Elle permet aussi de refléter l'existence de plusieurs niveaux de gouvernement superposés – européen, national et régional/local. Compte tenu du caractère très composite de l'Union, l'absence de centralisation et la multiplicité des acteurs impliqués dans le processus décisionnel constituent des garanties de la recherche de larges consensus et du respect des intérêts des minorités. Enfin, le traité de Lisbonne marque un certain progrès de ce point de vue : il renforce la nature législative du Conseil et du PE, et institutionnalise le Conseil européen en tant qu'organe exécutif ayant vocation à définir la ligne générale de l'action de l'Union et à la représenter sur la scène internationale à travers son Président permanent et le Haut représentant – qui est à la fois membre du Conseil européen, du Conseil et de la Commission.

L'Union est-elle une démocratie électorale et participative ? Elle ne l'est que partiellement, compte tenu des pouvoirs encore limités du PE, du rôle clé joué par le Conseil et le Conseil européen, et des modalités de nomination de la Commission. Le principe de la participation directe ou indirecte des citoyens se heurte à la logique « d'agence », qui est la raison d'être de la Commission, des agences exécutives et de la Banque centrale européenne, et à une logique intergouvernementale, encore très présente. Toutefois, les démocraties électorales n'excluent pas l'existence d'agences indépendantes (« institutions non majoritaires »), chargées d'exercer certaines compétences dans l'intérêt général, sans tenir compte des résultats des élections ou des fluctuations de l'opinion publique. Par ailleurs, le traité de Lisbonne rappelle que le Conseil et le Conseil européen sont des institutions elles-mêmes représentatives. Dans le titre consacré aux « principes démocratiques », le traité sur l'Union dispose que « *le fonctionnement de l'Union est fondé sur la démocratie représentative* » et énonce le

du traité CEE (« La Commission veille à l'application des dispositions du présent article et adresse, en tant que de besoin, les directives ou décisions appropriées aux États membres ») concernant l'application des règles de concurrence aux entreprises publiques nationales, et à celles qui bénéficient de droits spéciaux ou exclusifs.

principe de double représentation des citoyens : « *les citoyens sont directement représentés, au niveau de l'Union, au Parlement européen. Les Etats membres sont représentés au Conseil européen par leur chef d'Etat ou de gouvernement et au Conseil par leurs gouvernements, eux-mêmes démocratiquement responsables, soit devant leurs parlements nationaux, soit devant leurs citoyens* » (article 10.2, TUE).

Cette présentation des choses est toutefois tempérée par une réaffirmation de la logique intergouvernementale et par des références à des mécanismes de démocratie participative. La logique intergouvernementale s'illustre dans la nature et le rôle du Conseil et du Conseil européen, et dans la réévaluation du rôle des parlements nationaux, qui dessine un parlementarisme à double niveau. La démocratie participative fait l'objet d'une mention spécifique : l'article 10.3 dispose que « *tout citoyen a le droit de participer à la vie démocratique de l'Union. Les décisions sont prises aussi ouvertement et aussi près que possible des citoyens.* » Le traité prévoit également, on l'a dit, l'Initiative citoyenne européenne.

Les traités ne sont pas très explicites quant aux principes de légitimation de l'Union. Ils contiennent toutefois des références au modèle démocratique et à la logique représentative – notamment dans le titre III du traité sur l'UE : « *Dispositions relatives aux principes démocratiques* » – tendant à écarter les formes alternatives de légitimation qui ont pu être avancées jusqu'ici, par référence aux notions d'agence, de gouvernance, de gouvernement des experts, de pluralisme ou de néo-corporatisme. D'une manière plus générale, le traité de Lisbonne multiplie les références à la démocratie. Elle apparaît désormais, tout à la fois, comme une valeur fondamentale de l'Union – ce qu'elle a toujours été –, un objectif dans son action tant intérieure qu'extérieure – ce qu'elle est progressivement devenue dans les années 1990 sous la pression du PE – et un principe cardinal de son fonctionnement – ce qui n'était pas dit par le passé.

Reste l'alternance politique, qui s'impose comme un impératif démocratique dans de nombreux régimes (Quermonne 2003). Il n'est certes pas respecté dans l'Union, mais il ne l'est pas davantage dans certains Etats membres où la fragmentation politique, le recours au scrutin proportionnel et une culture politique « consociative » confèrent une grande stabilité aux coalitions majoritaires et rendent une alternance improbable. Dans ces systèmes, l'idéal démocratique amène à faire primer la préservation des intérêts des minorités ou des « segments » de la société sur l'alternance

au pouvoir. Le régime reste fondé sur l'expression de la volonté majoritaire, mais on privilégie la recherche d'une majorité surabondante, et celle-ci est relativement stable dans sa composition.

1.A.2. La montée en puissance du Parlement européen

La seconde évolution notable du régime de l'Union est la transformation progressive de l'Assemblée parlementaire des origines – organe consultatif et symbolique – en véritable parlement, doté de larges pouvoirs et d'une influence considérable. Déterminer si le PE est désormais un « vrai » parlement, comparable à ceux des démocraties contemporaines, implique de se pencher successivement sur ses attributs formels, son mode de désignation, ses pouvoirs, et enfin sur sa structuration et son mode de fonctionnement.

S'agissant des **attributs formels**, on note que le PE s'est paré progressivement de toutes les caractéristiques d'un parlement national : appellation ; indépendance financière ; organisation interne physique, administrative et réglementaire ; statut, immunités et privilèges de ses membres (Costa 2001, chap. 3). En ce qui concerne son mode de désignation, le PE est élu au suffrage universel direct depuis 1979. Les élections restent organisées dans le cadre national, avec des modalités variables, mais le processus d'unification de la procédure électorale européenne se poursuit sous l'impulsion des députés. En outre, le PE évoque régulièrement de l'opportunité de modifier l'acte de 1976 pour procéder à l'élection d'une partie de ses membres sur la base de listes transnationales composée par les partis politiques européens¹³.

Il faut, en second lieu, souligner l'inflation constante des **pouvoirs du PE** depuis sa création (voir l'encadré n° 1).

¹³ En 2011, la commission des affaires constitutionnelles a proposé de réformer le système électoral et d'élire un certain nombre de députés européens sur des listes transnationales, établies par les partis politiques européens (rapports Duff 1 et 2, 2011 et 2012, 2009/2134(INI)). Cette idée, qui n'est pas nouvelle, vise à renforcer la dimension européenne des élections européennes. En raison des réticences que cette perspective a suscitées auprès des groupes eurosceptiques et du PPE et de certaines autorités nationales, le rapport est resté lettre morte.

ENCADRE 1 : L'évolution des pouvoirs du PE (1951-2013)

- 1951 (traité CECA) : l'Assemblée parlementaire dispose de pouvoirs très restreints : la procédure de consultation prévoit que le Conseil recueille son avis sur les propositions d'actes « législatifs » et le budget avant de trancher (sans que cet avis soit contraignant). Elle peut aussi censurer la Haute Autorité lors de la présentation de son rapport annuel et lui adresser des questions.
- 1957 (traité CEE) : le PE dispose d'un pouvoir formel d'adopter des résolutions déclaratives. La procédure de consultation reste de mise pour les actes législatifs et le budget. Le PE peut désormais censurer la Commission européenne à tout moment et toujours lui adresser des questions écrites et orales.
- 1962 : le Conseil s'engage à répondre aux questions du PE.
- 1970 (traité de Luxembourg) : le PE peut adopter des amendements au budget, dont la portée est variable selon la catégorie de dépenses : forte pour les « dépenses non-obligatoires », faible pour les autres. Il vote la décharge budgétaire, pour valider les comptes présentés par la Commission.
- 1975 (traité de Bruxelles) : le PE peut rejeter l'ensemble du budget.
- 1975 : un accord institutionnel crée la procédure de concertation ; cette dernière prévoit que le PE est consulté plus étroitement sur les textes ayant « des implications financières notables ».
- 1980 : la Cour de Justice reconnaît au PE un droit d'intervention.
- 1983 : la Cour de Justice autorise le PE à introduire un recours en carence.
- 1986 (Acte Unique européen) : la procédure de coopération accroît, dans certains domaines, la capacité du PE à voir ses amendements aux textes législatifs pris en compte. La procédure d'avis conforme impose au Conseil de recueillir l'assentiment du PE (sans possibilité d'amendement) pour certaines décisions majeures.
- 1988 : la Cour de Justice reconnaît au PE le droit de former un recours en annulation, mais uniquement pour sauvegarder ses intérêts (1990).
- 1992 (traité de Maastricht) : la procédure de codécision revalorise sensiblement les pouvoirs du PE dans certains domaines législatifs. Un système de navette législative lui permet de négocier avec le Conseil et, éventuellement, de rejeter les propositions législatives sur lesquelles un accord n'est pas possible. Le traité reconnaît au PE un pouvoir d'initiative législative indirecte. Il formalise la procédure d'investiture de la Commission, mise en place de manière unilatérale par le PE dans les années 1980 et prévoit la possibilité pour les députés d'auditionner les candidats-commissaires. Le traité reconnaît le droit de pétition auprès du PE et le droit pour les députés de créer des commissions d'enquête. Il institue le Médiateur européen, élu par les députés. Il reconnaît au PE un droit limité de former des recours en annulation.
- 1996 (traité d'Amsterdam) : la procédure de codécision est étendue et modifiée dans le sens d'une plus grande simplicité et d'un équilibre réel entre PE et Conseil.

- 1999 : introduction de deux instruments permettant au PE de disposer d'un droit de regard et d'une certaine influence sur la comitologie.
- 2000 (traité de Nice) : le champ d'application de la procédure de codécision est à nouveau élargi. Le traité renforce le rôle du PE dans la nomination de la Commission, en prévoyant une procédure de double investiture du Président puis de la Commission dans son ensemble. Le PE se voit reconnaître le statut de requérant privilégié devant la Cour.
- 2006 : introduction d'une nouvelle modalité de comitologie (« réglementation avec contrôle ») qui accroît l'information et l'influence du PE.
- 2007 (traité de Lisbonne) : la procédure de codécision devient la procédure législative de droit commun ; seuls quelques domaines y échappent. La différence entre « dépenses obligatoires » et « dépenses non obligatoires », qui limitait le pouvoir budgétaire du PE, est abolie et l'adoption du budget est simplifiée. Le PE « élit » le Président de la Commission, choisi en fonction du résultat des élections européennes.

Depuis l'origine, les pouvoirs du PE se sont accrus du fait de l'adoption de nouveaux traités, mais aussi de la négociation d'accords interinstitutionnels et d'adaptations unilatérales du fonctionnement du PE.

A l'origine, l'Assemblée des Communautés disposait d'un pouvoir de contrôle sur la Commission sans grande substance, la procédure de censure étant, comme on le verra, peu susceptible d'être menée à son terme. Son pouvoir législatif était également très restreint, puisque l'Assemblée n'était impliquée que par la procédure de consultation, qui lui donnait une influence négligeable sur les textes adoptés par le Conseil. Depuis, les compétences du PE se sont développées dans de multiples directions.

L'assemblée a, tout d'abord, accédé en 1970 et 1975 à un pouvoir budgétaire important, bien qu'incomplet. Cette évolution s'est opérée dans une logique ouvertement parlementaire, en référence au lien historique entre taxation et représentation. Ce pouvoir a été nettement revalorisé par le traité de Lisbonne, qui supprime la distinction superfétatoire entre dépenses « obligatoires » et « non obligatoires », et donne un rôle au PE dans la négociation des accords budgétaires pluriannuels, qui encadre de plus en plus étroitement l'évolution du volume global du budget et sa répartition entre ses principales rubriques.

Les pouvoirs du PE en matière législative et conventionnelle (ratification d'accords internationaux) se sont d'abord accrues du fait de l'entrée en vigueur de nouveaux traités (Acte unique européen, traités de Maastricht, Amsterdam, Nice et Lisbonne) prévoyant de nouvelles procédures (coopération, avis conforme, codécision), les révisant (codécision « paritaire » du traité d'Amsterdam) et élargissant leur champ d'application. La capacité des parlementaires à modifier les propositions de la Commission et à établir un rapport de force avec le Conseil a cru à mesure que de nouvelles procédures de décision étaient introduites et que leur champ d'application était élargi. Le traité de Lisbonne a érigé la procédure de codécision en procédure de droit commun pour l'adoption de la législation européenne ; elle s'applique désormais à 75% des normes.

Les pouvoirs de contrôle de l'assemblée ont, eux aussi, connu un renforcement considérable. Si la procédure de censure reste sans grand intérêt, compte tenu des majorités nécessaires et des modalités de la procédure de nomination de la Commission, le PE dispose désormais de tous les instruments habituels du contrôle parlementaire : questions écrites et orales à la Commission et au Conseil, heure des questions, création de commissions d'enquêtes, examen de rapports et de pétitions, auditions, suivi poussé de l'exécution du budget... Le PE a enfin, au fil des ans, gagné des pouvoirs de nomination significatifs, avec la mise en place progressive d'une procédure de « double investiture » de la Commission, l'élection du Médiateur européen ou encore la participation à la nomination des membres de la Banque centrale européenne.

Le traité de Lisbonne, reprenant en cela les principales dispositions du traité constitutionnel, a marqué une nouvelle étape dans le renforcement du rôle du PE (Costa et Magnette, 2003 ; Costa et Saint Martin 2011). Il a procédé à un nouvel accroissement de ses pouvoirs législatifs et budgétaires et énoncé pour la première fois le caractère transversal et général de ses compétences. Alors que l'article 189 du TCE (pré-Lisbonne) disposait que le PE « *exerce les pouvoirs qui lui sont attribués par le présent traité* », et renvoyait donc à une liste de compétences législatives, budgétaires, de contrôle et de nomination dépourvue de logique d'ensemble, l'article 14.1 du traité sur l'Union dispose désormais que le PE « *exerce, conjointement avec le Conseil, les fonctions législative et budgétaire. Il exerce des fonctions de contrôle politique et consultatives conformément aux conditions prévues par les traités. Il élit le président de*

la Commission ». Le PE n'est toujours pas présenté comme une assemblée souveraine, qui tirerait son autorité de sa vocation à incarner une Nation ou un Peuple, mais le caractère transversal de ses compétences – de même que la référence appuyée à la démocratie représentative (voir infra) – le suggère.

Au-delà des traités, l'influence du PE découle aussi largement des accords interinstitutionnels qui viennent préciser leurs conditions d'application afin de limiter les conflits et les blocages. La portée de ces accords ne doit pas être sous-estimée : depuis 1958, plus de 100 accords, déclarations communes, communications, codes de conduites, échanges de lettres, etc., sont venus encadrer et pacifier les relations entre les différentes institutions, en prévoyant des procédures qui, sans être contraires aux traités, s'en éloignent parfois sensiblement. Ils ont permis au PE d'exercer des pouvoirs législatifs, budgétaires et de contrôle qui excèdent largement la lettre des traités. Ainsi, l'acquisition par l'Assemblée de compétences budgétaires a été suivie par la négociation d'un accord interinstitutionnel relatif à la procédure de « concertation » (1975), donnant plus de poids aux amendements parlementaires pour les textes ayant un impact budgétaire notable. Depuis, l'adoption de chaque traité a été suivie de l'ouverture d'intenses négociations interinstitutionnelles, qui ont le plus souvent été favorables au PE. Dans la mesure où les pouvoirs formels de l'assemblée ont été constamment revalorisés, les députés ont pu faire valoir à la fois l'esprit des nouveaux traités et les pouvoirs de veto qu'ils pouvaient en tirer pour négocier en position de force. Plusieurs crises institutionnelles se sont également soldées par la négociation de nouveaux accords ; ce fut notamment le cas dans les années 1980 en matière budgétaire, afin de mettre un terme aux conflits répétés qui opposaient le PE au Conseil et à la Commission.

Rappelons enfin – et nous y reviendrons – que l'influence du PE et sa capacité à exercer ses pouvoirs formels ont largement dépendu des modalités de son organisation interne. Le PE présente un cas remarquable de réforme interne constante, qui s'est traduit, depuis le milieu des années 1980, par un processus de « rationalisation » poussée de son organisation interne (Costa, 2001 ; Costa et Saint Martin, 2011 ; Brack, Costa et Dri, 2010 ; Kreppel 2002, 2003 ; Williams 1995). D'une certaine manière, les députés ont choisi de privilégier une conception de la démocratie (la maximisation de

l'influence de l'assemblée représentative dans le système politique européen), contre une autre (la liberté d'expression et d'action des députés au sein du PE).

Il faut, pour finir, se pencher sur **la structuration et le mode de fonctionnement du PE**. De ce point de vue là aussi, il tend à se rapprocher d'un parlement national. Même si de multiples contraintes – sur lesquelles nous reviendrons plus en détail – expliquent la persistance du recours fréquent à des accords entre les groupes de centre gauche et de centre droit, et si la structure institutionnelle de l'Union ne permet pas d'appréhender les relations du PE et de la Commission dans une logique partisane, un clivage entre gauche et droite est en voie d'affirmation (Hix 2002 ; Hix, Noury et Roland 2005 ; Kreppel et Tsebelis 1999 ; Kreppel 2006). L'ampleur de ce clivage, et surtout la signification que l'on peut lui attribuer, font l'objet de controverses scientifiques (Hix et al. 2007 ; Carruba 2001 ; Magnette et Papadopoulos 2008) d'autant plus intenses que les auteurs se réfèrent à l'évolution des clivages au PE (appréhendés au travers des votes par appel nominal¹⁴) pour analyser plus globalement les transformations du système politique de l'Union. Le débat porte notamment sur le point de savoir si le clivage partisan va ou peut devenir structurant dans le fonctionnement de l'Union, ou si cela est impossible. Nous y reviendrons.

On se contentera pour l'instant de souligner trois évolutions qui expliquent le renforcement – au moins statistique – du clivage entre gauche et droite au sein du PE.

En premier lieu, rappelons que les deux principales formations du PE (le groupe du Parti populaire européen – PPE – et l'Alliance progressiste des socialistes & démocrates – S&D) ont développé dans les années 1990 une stratégie d'ouverture vis-à-vis des formations des pays d'Europe centrale et orientale (PECO) qui les a amenées à abandonner toute référence à un idéal d'intégration fédérale. Cette stratégie a été porteuse, en ce sens qu'elle a évité que les députés des PECO ne siègent massivement dans des groupes *ad hoc* ou dans les formations eurosceptiques du PE. Elle a eu pour effet collatéral d'accentuer le clivage entre les groupes PPE et PSE (avant 2009) / S&D (depuis 2009), qui ont accueilli des élus aux orientations politiques plus marquées. Ils

¹⁴ L'appel nominal est une des trois modalités de vote prévues par le règlement intérieur du PE. Il consiste en un enregistrement et une publication du sens du vote électronique de chaque élu prenant part au scrutin, à la demande d'un groupe politique, d'un certain nombre de députés ou dans certains cas précis

ont ainsi perdu un certain nombre de députés europhiles, qui ont rejoint les libéraux au sein du groupe centriste ADLE (Alliance des démocrates et des libéraux pour l'Europe) et fondé le parti des « Démocrates européens ». L'affaiblissement de l'engagement européen des deux principaux groupes a rendu plus difficile l'obtention de compromis au centre, qui ont longtemps été facilités par leur convergence de vues quant au projet d'intégration européenne et à ses modalités.

Le renforcement du clivage partisan au sein du PE a été favorisé, en second lieu, par la progressive appropriation de la thématique européenne par les partis nationaux. Même si elle reste perçue comme problématique en raison des divisions spécifiques qu'elle suscite, et si les responsables des partis nationaux n'ont guère intérêt à détourner l'attention des citoyens et des médias de la sphère politique nationale, les questions européennes ont été intégrées au débat partisan courant. La crise sans fin de l'intégration européenne, qu'elle soit institutionnelle – avec l'interminable séquence de la réforme des traités (1990-2009) – ou désormais financière et budgétaire, a contraint les partis à prendre position sur les questions européennes. La déconnexion entre la délibération au PE et les préoccupations des partis nationaux est donc moindre qu'elle ne le fut, ce qui favorise en retour une meilleure prise en compte des facteurs idéologiques et des clivages traditionnels par les députés européens.

En troisième lieu, il faut noter que le débat sur les questions européennes a changé de nature : il ne porte plus seulement sur le degré d'intégration à atteindre, comme au temps de la mise en place du marché commun puis du marché unique, mais aussi sur la nature des politiques à mener dans le cadre, désormais très élaboré, de l'UE. Dans ce contexte, le clivage entre gauche et droite se réactive sur les thématiques qui suscitent traditionnellement des divergences idéologiques nettes, qu'il s'agisse de la politique sociale, de la protection des consommateurs et de l'environnement, ou du budget. Plus récemment, on l'a vu surgir avec force au sujet de la régulation des marchés financiers ou de la nécessité d'encadrer, ou non, les politiques budgétaires et fiscales des Etats membres. Notons que le caractère limité de la logique partisane dans le fonctionnement du PE ne lui est pas propre : les parlements de nombreux Etats membres – notamment de ceux qui ont un régime consociatif – intègrent eux aussi des

prévus par le règlement. Concrètement, le procès-verbal de la séance mentionne ces informations nominatives, groupe par groupe.

logiques de fonctionnement territoriales, linguistiques ou religieuses, qui se combinent aux divisions strictement partisans et amènent les partis à intégrer ces dimensions dans leurs positionnements et stratégies. Ces Etats connaissent aussi souvent des coalitions gouvernementales élargies, qui cherchent des majorités parlementaires surabondantes.

1.A.3. La nature des rapports interinstitutionnels

L'analyse du degré de parlementarisation de l'UE doit, en dernier lieu, s'opérer sous l'angle des rapports interinstitutionnels. Les régimes démocratiques se caractérisent en effet par le rôle que jouent les chambres élues dans la désignation du gouvernement, un certain degré de responsabilité, pénale ou politique, de l'exécutif devant le pouvoir législatif (fort dans le cas du régime parlementaire, faible – mais non nul – dans le cas du régime présidentiel), par la prépondérance d'une logique partisane dans les rapports entre les institutions, et par une forme de collaboration institutionnelle.

On doit, en premier lieu, souligner l'affirmation du caractère gouvernemental de la Commission. Dès 1951, la Haute Autorité pouvait être rapprochée à certains égards d'un gouvernement : elle était responsable devant l'Assemblée de la CECA, exerçait des attributions de nature gouvernementale (exécution des normes et du budget, initiative législative), et présentait un mode d'organisation administrative proche de celui d'un gouvernement. La pratique institutionnelle et les révisions successives du traité CE ont renforcé la pertinence du parallèle en modifiant la nature des rapports entre le PE et la Commission. Les traités de Maastricht et de Nice ont mis en place une procédure de « double investiture » de la Commission par le PE, dont la connotation est d'autant plus parlementariste que, depuis 1994, les mandats des deux institutions coïncident. Le traité de Lisbonne a poussé la parlementarisation plus loin encore en reprenant les dispositions du traité constitutionnel qui prévoient que le Conseil européen doit tenir compte du résultat des élections au PE pour choisir un candidat à la fonction de président de la Commission, et que ce candidat sera désormais « élu » par l'assemblée. Ce sera le cas à partir de 2014.

S'agissant de la responsabilité de la Commission devant le PE, on doit en souligner les limites. L'importance des majorités exigées au PE (deux tiers des votants, représentant la majorité des membres) rend une censure très improbable et exclut que ce

mécanisme ne serve à résoudre un simple désaccord politique. Elle s'apparente davantage à un *impeachment* à l'américaine ou aux mécanismes de censure « pénale » des régimes parlementaires du XIX^e siècle, destinés à sanctionner des manquements graves, qu'à une procédure de mise en jeu de la responsabilité politique. Concrètement, elle est avant tout une tribune pour les groupes minoritaires du PE qui ont déposé, sans espoir qu'elles soient adoptées, l'essentiel des motions mises aux voix jusqu'à présent, sans qu'aucune ne soit jamais adoptée¹⁵. L'articulation de la procédure de censure à la procédure d'investiture renforce toutefois l'idée selon laquelle la Commission émane et dépend du PE. Cette articulation serait plus forte encore si les élections européennes aboutissent plus directement à la désignation du Président de la Commission. Le 22 novembre 2012, le PE a adopté une résolution demandant à ce que les partis politiques européens proposent chacun un candidat au poste de Président de la Commission lors des prochaines élections européennes (mai ou juin 2014). Cette stratégie a pour ambition de pimenter la campagne électorale et de la rendre plus lisible, en la centrant en partie sur l'affrontement à l'échelle supranationale des leaders des principaux partis européens. Sans que cela soit prévu par les traités, les députés escomptent que le Conseil européen nomme à la tête de la Commission le Président du parti européen qui aura réalisé le meilleur score, ce à quoi il ne peut être tenu. Toutefois, on est face à une situation assez typique de possible négociation interinstitutionnelle sous la menace d'un veto : dans la mesure où le Président de la Commission choisi par le Conseil européen doit être « élu » par le PE, qui plus est à la majorité de ses membres, les autorités de l'assemblée pourraient faire savoir au Conseil européen le risque qu'il prendrait à ne pas opter pour le leader du parti sorti victorieux des élections.

Si le rôle du PE reste relativement limité dans la formation de la Commission, il faut rappeler que tel est aussi le cas dans les régimes présidentiel et semi-présidentiel. Aux Etats-Unis, le Congrès ne joue pas de rôle direct dans le choix des collaborateurs du Président. De même, dans les régimes semi-présidentiels tels que la France, les ministres peuvent être largement choisis en dehors du Parlement qui dispose, au mieux, de la possibilité de voter la confiance au gouvernement dans son ensemble.

¹⁵ La Commission Santer a démissionné de son plein gré en mars 1999, à la suite de la publication d'un rapport accablant d'un Comité d'experts indépendants ad hoc. Il est probable que le PE aurait voté la censure à défaut d'une démission, mais il est remarquable que les députés aient choisi de créer un Comité

Au-delà des limites de la responsabilité politique de la Commission, le fonctionnement de l'Union a longtemps été caractérisé par la grande indépendance de ses trois principales institutions. La situation a toutefois évolué significativement pour la première fois à la faveur de la conclusion des accords interinstitutionnels sur la procédure budgétaire (30 juin 1982 et 29 juin 1988), destinés à éviter les blocages en précisant les conditions d'un dialogue et d'une planification pluriannuelle des dépenses¹⁶. Une nouvelle étape significative a été franchie avec l'introduction de la procédure de codécision par le traité de Maastricht. Dans un premier temps, le Conseil a refusé de dialoguer directement avec le PE, que ce soit de manière informelle ou au sein du « comité de conciliation » prévu par le traité pour rapprocher les positions des deux institutions en troisième lecture de codécision. Pour sanctionner cette attitude, les parlementaires ont choisi de rejeter en troisième lecture le premier projet de directive entrant dans ce nouveau cadre procédural. Ce coup de force a contraint le Conseil à s'engager dans un dialogue interinstitutionnel effectif, et à faire du « comité de conciliation » le lieu d'une négociation permanente entre les deux branches de l'autorité législative. D'autres initiatives – telles que la « *better regulation strategy* » lancée lors du sommet de Lisbonne (2000) pour simplifier le corpus normatif communautaire et améliorer les conditions d'adoption des normes – ont, elles aussi, amélioré les relations entre les institutions.

L'existence de ce dialogue interinstitutionnel, l'attention portée par les responsables de chaque institution à leurs interlocuteurs, leur désir commun de minimiser les conflits et de favoriser le bon fonctionnement du système sont des éléments-clés du processus de parlementarisation de l'UE. L'histoire politique des Etats-Nations révèle que le parlementarisme est né, d'abord au Royaume-Uni et en France, de l'émergence d'un dialogue informel entre l'exécutif et le législatif. De même, le régime des Etats-Unis repose, au-delà de la séparation formelle des pouvoirs, sur la capacité de l'équipe présidentielle à nouer un dialogue constructif avec le Congrès, notamment en l'absence de concordance partisane.

d'experts et d'attendre les conclusions de son travail, plutôt que d'utiliser la procédure de censure, alors qu'ils avaient de nombreux griefs à l'endroit de la Commission. Cf. Lequesne et Rivaud, 2001.

¹⁶ L'accord interinstitutionnel sur la concertation négocié en 1975 n'a pas eu d'impact notable sur les équilibres institutionnels en raison du mode de désignation du PE à cette époque.

Dans l'UE, ce dialogue s'est accentué à la faveur des élargissements des années 2000 et des difficultés rencontrées par le processus constituant. La perspective d'un blocage des institutions européennes du fait du passage de l'Union de 15 à 25 membres en 2004 et l'échec répété d'une réforme approfondie des dispositions institutionnelles des traités ont amené les responsables du Conseil à prôner la mise en place d'un « trilogue » avec le PE et la Commission en matière législative (Costa, Dehousse, Deloche-Gaudez 2006). Ce changement d'attitude a suscité une évolution très sensible de la procédure de codécision, amorcée avec le traité d'Amsterdam. Depuis le milieu des années 2000, une grande majorité de textes sont adoptés dès la première lecture, au terme d'un accord informel entre les trois institutions, alors que par le passé cela n'arrivait jamais (Costa 2007 ; Costa, Dehousse et Trakalova, 2011 ; Farrell et Héritier 2004). Nous y reviendrons dans la troisième partie de ce mémoire.

Il reste à analyser la part que joue la logique partisane dans les rapports interinstitutionnels, compte tenu notamment des évolutions de la codécision et des rapports entre le PE et la Commission. Le rapprochement entre les institutions s'opère-t-il sur la base d'un langage expert, réputé faciliter la communication et les négociations, ou, au contraire, sur des rapprochements partisans, pouvant favoriser eux aussi l'obtention de consensus ?

Au sein même des institutions de l'Union, la logique partisane est historiquement peu présente, et ne s'est pas affirmée comme elle l'a fait dans des institutions fédérales.

La Commission était, par définition, neutre politiquement, puisque appelée à mettre en œuvre les objectifs définis dans les traités par-delà les clivages politiques et nationaux, sur le mode de l'expertise et de la collégialité. Ses membres n'étaient pas nécessairement appelés à être des hommes ou des femmes politiques : de nombreux hauts-fonctionnaires et universitaires ont ainsi été choisis (Döring 2007). En outre, la Commission a toujours reflété, par sa composition, la pluralité des orientations partisans des gouvernements nationaux, et il n'a jamais été question de lui donner une cohérence politique quelconque. Au fil du temps, le profil des commissaires a toutefois évolué : des responsables politiques de haut-rang, aux convictions politiques affirmées, y ont siégé (Joana et Smith 2002). Ils y ont parfois défendu une ligne politique très

claire, comme le firent Leon Brittan, Karel Van Miert et Fritz Bolkestein. Toutefois, si le fonctionnement de la Commission n'exclut pas les logiques partisans, celles-ci sont érodées par des clivages sectoriels et nationaux forts (Döring 2007). Chaque commissaire, soutenu par la ou les Directions générales qu'il chapeaute, tend à développer un point de vue fortement informé par son propre champ d'activité, et les conflits de compétences entre les commissaires pour l'administration d'une politique ou l'élaboration d'une norme sont quotidiens. Il faut aussi compter avec les clivages nationaux : même si, en théorie, les commissaires sont parfaitement indépendants des Etats membres, certains d'entre eux ont tendance à veiller, de leur propre initiative ou en réponse à d'amicales pressions, à la préservation des intérêts de leur Etat. Et tous restent des acteurs qui ont été longuement socialisés dans un système politique national, et sont de ce fait imprégnés de ses concepts et catégories, de sa culture politique, de son rapport à l'intégration européenne et de l'intérêt qui y est porté à certains dossiers. Concrètement, un commissaire, même parfaitement respectueux de son mandat, n'aura pas la même appréhension de l'agriculture, des services publics ou de la protection de l'environnement selon qu'il est suédois, français, grec ou letton. C'est pourquoi, même si les clivages politiques peuvent structurer certaines négociations au sein de la Commission, ils ne sont pas prépondérants.

Du côté du Conseil, la logique était à l'origine avant tout intergouvernementale. Si, à certaines époques, le Conseil a été marqué par des orientations partisans nettement dominantes, elles n'ont jamais joué un rôle déterminant dans le fonctionnement de l'institution (König et Luig 2012). Mattila et Lane (2001), dans leur étude systématique des votes au Conseil, ont montré que d'autres clivages que le clivage partisan, notamment nationaux (nord/sud, grand/petits), étaient dominants. L'étude récente de Klüver et Sagarzazu (2013) confirme ces résultats. Les négociations entre les ministres sont fortement liées aux positions défendues précédemment par les représentants permanents au sein du COREPER, et par les hauts-fonctionnaires avant eux dans les groupes de travail. L'approche des dossiers est donc avant tout nationale et experte. Certes, les traités successifs ont imposé au Conseil un mode de fonctionnement plus intégré, en généralisant notamment le recours au vote à la majorité qualifiée. Les élargissements de l'Union et les difficultés rencontrées dans les années 2000 pour réformer ses traités et, plus récemment, pour mettre en place les mécanismes nécessaires

au sauvetage de la zone euro, n'ont toutefois pas favorisé une meilleure intégration du Conseil. Celui-ci reste une institution fortement marquée par la défense de points de vue nationaux (Elgstrom 2003).

L'institutionnalisation du Conseil européen par le traité de Lisbonne aurait pu annoncer un fonctionnement plus partisan. Cette éventualité a été toutefois radicalement contredite par la manière très intergouvernementale dont la crise financière de l'Union a été gérée et les négociations sur les perspectives budgétaires 2014-2020 conduites. Les grands dossiers à l'agenda de l'Union font certes l'objet d'approches contrastées à gauche et à droite, et les résultats des élections nationales pèsent sur les équilibres au sein du Conseil européen – comme du Conseil. Le calendrier électoral des Etats membres constitue ainsi une composante importante des stratégies de négociation sur certains dossiers. Ceci étant, le Conseil européen est traversé par une multiplicité de clivages nationaux, qui renvoient à toutes sortes de variables (taille, date d'adhésion, degré de contribution au budget, importance du secteur agricole, industriel ou bancaire, PIB...), parmi lesquelles l'orientation partisane des gouvernants n'est pas prépondérante (Bunse, Rittelmeyer et Van Hecke 2011). Enfin, comme on le verra, le fonctionnement du PE n'a jamais été régi par une majorité ou une coalition stable, capable de contrôler la délibération. Celle-ci continue de dépendre de multiples clivages, parmi lesquels le clivage partisan.

La logique partisane n'a donc pas, a priori, une place prépondérante dans les relations interinstitutionnelles. La Commission, le Conseil et le PE ont toujours eu vocation à confronter des visions contrastées des politiques à mener et à défendre des intérêts divers : ceux de l'Union en tant que telle, ceux des Etats membres et ceux des citoyens. Les évolutions du schéma institutionnel ont néanmoins renforcé les liens entre les institutions, et tout particulièrement ceux entre le PE et la Commission. Chaque année, les députés sont, par exemple, amenés à se prononcer sur le programme annuel de la Commission. Même s'il ne s'agit pas à proprement parler d'un vote de confiance, on constate que les positions des députés à cette occasion sont fortement déterminées par des logiques idéologiques et qu'ils témoignent par ce vote de leur soutien, plus ou moins enthousiaste, ou de leur opposition à l'action de la Commission. Le traité de

Lisbonne dispose, par ailleurs, que le PE élira le Président de la Commission et que celui-ci sera choisi dans le respect des résultats des élections européennes. Il s'agit d'une évolution notable d'un point de vue symbolique, qui accrédite l'idée que ces élections ont vocation à avoir un impact sur la composition de la Commission, et qu'elle jouira par ce biais d'une légitimation démocratique.

A moyen terme, cette réforme est toutefois peu susceptible de changer la nature des relations entre les deux institutions. La Commission restera en effet un organe collégial dont les membres seront, dans la plupart des cas, porteurs des couleurs politiques de leur exécutif national respectif¹⁷. Le Président restera *primus inter pares* au sein d'un collège dépourvu de cohérence partisane, qui prend ses décisions par consensus – en principe à la majorité simple – et auquel il ne peut pas imposer ses choix. A la différence d'un Premier ministre, et malgré les réformes successives tendant à accroître l'autorité du Président de la Commission, celui-ci n'a pas la capacité institutionnelle ou politique de trancher : il doit, sans cesse, veiller à bénéficier du soutien d'une majorité du collège. Dans ces conditions, il lui est difficile de s'engager, au nom de la Commission tout entière, dans la négociation d'un accord politique avec le PE.

Du côté du PE, les députés ne cherchent pas non plus à établir un accord de gouvernement avec la Commission. Ils sont soucieux de leur indépendance et refusent le principe d'un soutien systématique à ses initiatives. En choisissant, en 1994, d'auditionner les candidats commissaires dans le cadre des commissions parlementaires compétentes, les députés européens ont récusé une approche partisane de leurs relations avec la Commission. A l'issue des auditions, ils se prononcent non pas sur un éventuel « programme politique » de la Commission, mais sur les compétences de chacun des futurs commissaires, sur leur connaissance des dossiers, sur leurs dispositions à collaborer avec le PE et – depuis la démission de la Commission Santer en 1999 – sur leur « probité » (Magnette 2003). Il est significatif que le vote d'investiture, procédure typique des régimes parlementaires, ait été mis en œuvre sur un mode caractéristique du régime présidentiel américain.

¹⁷ Avant l'entrée en vigueur du traité de Nice (1^{er} février 2003), les Etats membres qui disposaient de deux commissaires (Allemagne, France, Italie, Royaume-Uni) pouvaient choisir de désigner un candidat de la majorité et un de l'opposition. Depuis que chaque Etat ne désigne qu'un seul candidat, les partis d'opposition ne bénéficient plus de cette pratique.

1.B. La parlementarisation au prisme de l'analyse du comportement des acteurs

Depuis quelques années, la possibilité de constituer de vastes bases de données sur les activités des diverses institutions a suscité une multiplication de projets visant à analyser la dynamique de la décision dans l'Union¹⁸. Cela concerne toutes sortes d'activités ou d'actes : votes publics au PE, initiatives des députés et des groupes (questions, amendements, propositions de résolutions...), votes au Conseil, propositions législatives de la Commission, actes adoptés... La généralisation du recours à des scripts d'extraction et la mise à dispositions par les institutions de certaines données permettent de constituer, à moindres frais, d'immenses bases, qui peuvent faire l'objet d'exploitations multiples, en les croisant avec diverses variables¹⁹. Ces instruments ont été mobilisés depuis une dizaine d'années pour appréhender les logiques de fonctionnement du régime de l'UE.

Un premier ensemble de travaux a étudié l'impact de la **composition partisane des institutions** sur leurs activités propres ou sur la « performance » décisionnelle de l'Union. Elles aboutissent toutefois à des conclusions contradictoires. Certaines recherches, relativement anciennes, ont montré que le fonctionnement des institutions était davantage conditionné par un clivage sur le degré souhaitable d'intégration que par un clivage gauche-droite (Moravcsik 1998; Sandholtz et Stone Sweet 1998). Ces résultats ont été contestés par d'autres chercheurs qui estiment que le système politique de l'Union présente une structuration partisane classique, suivant un axe gauche-droite (Gabel et Hix 2002; Hix et al. 2005; Kreppel et Tsebelis 1999; Tsebelis et Garrett 2000). D'autres travaux encore sont arrivés à une conclusion médiane, jugeant que l'espace politique de l'UE était bidimensionnel, fondé sur une double polarisation gauche-droite et pro-anti intégration (McElroy et Benoit 2007).

¹⁸ J'y ai contribué en participant à la création de l'Observatoire des Institutions européennes, dirigé par Renaud Dehousse au Centre européen de Sciences Po. <http://blogs.sciences-po.fr/recherche-observatory-european-institutions/>

¹⁹ J'ai pour ma part constitué, en collaboration avec Sylvain Brouard, des bases de données exhaustives sur les activités du PE : actes adoptés (de janvier 1999 à juillet 2011, 8 238 items), propositions (de juillet 1999 à septembre 2011, 4 650 items), questions orales et écrites (de septembre 1994 à juillet 2011, 95 940 items), ordre du jour de la plénière (de juillet 1999 à juillet 2011, 10 807 items) et ordre du jour des commissions (de janvier 2008 à juillet 2011, 7 324 items). Ces bases sont en cours de vérification et de codage (codage thématique *Comparative Policy Agendas*).

Des dizaines d'articles et de recherches ont été consacrés plus spécifiquement à l'étude du comportement de vote des parlementaires européens, sans qu'on puisse en tirer là encore des conclusions univoques. Certains travaux établissent que les partis politiques nationaux s'affilient aux groupes politiques en fonction de considérations idéologiques (McElroy et Benoit 2010), et que le ressort principal du fonctionnement du PE est donc partisan. Les nombreux travaux basés sur les votes par appel nominal aboutissent également à des résultats ambivalents : ils montrent que le vote des députés est avant tout conditionné par des logiques propres à leur parti national, plutôt qu'à leur groupe politique (Hix 2002, 2004), mais établissent dans le même temps que les groupes politiques présentent une cohésion statistique forte, et qu'on voit s'affirmer au fil du temps un clivage entre gauche et droite (Hix, Noury et Roland 2005, 2006, 2007). Certains auteurs ont relativisé l'ensemble de ces résultats, soulignant les limites du recours à l'analyse des seuls votes par appel nominal (Costa 2001, Carruba et al. 2006 ; Settembri et Neuhold 2006). Le but de ce mémoire n'est pas d'entrer dans ces débats infinis, dont l'intérêt est relatif. On constatera que ces approches du comportement parlementaire sont trop binaires et se fondent sur une approche théorique du « focus » et du « style » de représentation qui ne fait pas nécessairement sens pour les élus. Les entretiens que nous avons conduits avec de nombreux députés européens montrent que, plus encore que des élus nationaux, ils ont des approches très diverses de leur mandat et, surtout, que leurs conceptions en la matière sont très sensibles à des éléments de contexte (Costa 2002). D'autres travaux vont dans le même sens (Navarro, Farrell et Scully 2007 ; Scully 2005 ; Navarro 2009) ; nous y reviendrons.

S'agissant du Conseil, les études sont également divergentes. Certains travaux (Hagemann et Høyland 2008) tendent à montrer que la dimension idéologique joue un rôle central dans la formation des coalitions lors des votes. D'autres auteurs (Schulz et König 2000) ont montré que les positions d'un Etat membre sont relativement cohérentes sur les politiques centrales de l'Union (marché intérieur, PAC, politique de la concurrence, commerce extérieur). Les « préférences » des partis au gouvernement, envisagées à travers leurs programmes politiques, permettent ainsi de prédire les positions d'un Etat donné sur ces politiques et sur le degré d'intégration souhaitable (König 2007). D'autres travaux prouvent toutefois que les clivages au Conseil restent avant tout déterminés par des logiques nationales et régionales (Mattila et Lane 2001).

Un nombre croissant de publications ont également utilisé des données systématiques pour analyser « **l'efficience** » du processus de décision dans l'Union. Les conflits étant devenus rares, du fait de la pratique des trilogues (cf. chapitre 3), la rapidité de la décision – comprise comme le temps qu'il faut pour adopter un texte à partir de la proposition initiale de la Commission – est envisagée comme un indicateur de cette efficience (Golub, 2008; König, 2007, 2008; Rasmussen et Toshkov, 2010; Schulz et König, 2000), voire de la conflictualité de la décision (Kardasheva 2009).

La mesure de la durée des décisions a d'abord été utilisée pour analyser, d'une part, l'impact des dispositifs institutionnels et, d'autre part, l'impact des préférences des acteurs. Golub (1999, 2002, 2007) et Golub et Steunenberg (2007) ont mesuré l'impact de la diversité idéologique du Conseil sur son mode de fonctionnement interne, en montrant que l'existence d'acteurs défendant des positions très éloignées de la moyenne tendait à freiner le processus de décision. Certains auteurs ont envisagé l'impact de la congruence des positions des trois principales institutions sur la rapidité du processus législatif (Toshkov et Rasmussen 2012 ; Drüner et al. 2012 ; Klüver et Sagarzazu 2013). Ces recherches montrent que la distance idéologique entre les principales institutions a un impact négatif sur la durée de la décision. Lorsque le Conseil, la Commission et le PE présentent des similarités dans leur composition idéologique (i.e. une domination du PPE, à l'heure actuelle), la décision est plus rapide, car la volonté des institutions d'amender les textes et de s'opposer les unes aux autres est moindre.

Les travaux proposant une approche quantitative du fonctionnement de l'UE n'apportent pas de réponse claire et univoque à la question de sa parlementarisation. Ils indiquent toutefois que, sur le long terme, les clivages partisans sont plus prononcés, au sein du PE comme du Conseil, qu'ils influent de plus en plus sur le fonctionnement de ces institutions, et qu'ils ont aussi un effet sur la durée et la conflictualité de la décision. Néanmoins, ces recherches se heurtent, d'un point de vue tant de leur méthodologie qu'empirique, aux spécificités et aux indéterminations irréductibles du système politique de l'Union²⁰.

²⁰ Je suis impliqué dans deux projets de recherche qui veulent contribuer à ce débat en proposant une analyse plus fine des activités de l'UE et en mêlant approches quantitatives et qualitatives. Le premier est

1.C. Une parlementarisation limitée, une hétérogénéité assumée

Le processus de parlementarisation peut être synthétisé dans un tableau reprenant ses principales dimensions, leurs éléments constitutifs et le degré de réalisation à l'échelle de l'Union (tableau 1).

Tableau 1 : Les trois dimensions de la parlementarisation de l'Union

Dimensions	Éléments constitutifs	Degré d'acquisition
Régime politique démocratique	Cadre constitutionnel et Etat de droit	Equivalents fonctionnels
	Organes et mécanismes de contrôle du respect de la légalité	Oui
	Liberté d'expression, d'association et d'information	Oui
	Séparation ou distribution des pouvoirs	Equivalent fonctionnel
	Démocratie électorale ou participative	Partiel
« Vrai » parlement	Attributs parlementaires formels (hémicycle, appellation, autonomie, statut des élus...)	Oui
	Election au suffrage universel, direct ou indirect	Oui
	Pouvoirs législatifs, budgétaires et de contrôle	Limités mais effectifs
	Structuration et mode de fonctionnement partisans	Partiel
Rapports interinstitutionnels	Responsabilité pénale ou politique de l'exécutif	Oui, mais incomplète
	Logique partisane	Faible
	Collaboration institutionnelle	Partielle, en voie de développement

Malgré les limites mentionnées précédemment, on constate que l'Union n'a plus grand-chose de commun avec l'organisation internationale qu'elle était dans les années

le projet ANR EUROPOLIX (« La décision politique dans l'Union européenne »), dirigé par Renaud Dehousse (2013-2015). Il vise à proposer une analyse systématique de la production normative dans l'Union, qui permettra notamment de mesurer l'influence des configurations partisans au sein des diverses institutions sur leur production normative. Je suis par ailleurs responsable du volet français du projet EUPOMACOP (« Policy Making in a Complex Polity: The Influence of Parties and Public Opinion on EU Policy »), récemment soumis (15 février 2013) à l'appel à projet ORA Plus (France, Allemagne, Pays-Bas, Royaume-Uni). Ce projet vise à étudier la sensibilité de la production normative de l'Union

1950. Un parallèle avec le régime parlementaire révèle certes de nombreuses limites, mais la plupart d'entre-elles s'effacent si l'on opte pour une définition large de la notion de « parlementarisation », et si l'on intègre également les régimes présidentiel et semi-présidentiel à la comparaison, ou des régimes originaux – mais sans nul doute démocratiques – tels que le régime suisse (Kriesi et Trechsel 2008).

La poursuite du processus de parlementarisation de l'Union peut surprendre, compte tenu des réticences de nombreux responsables politiques nationaux et des opinions publiques à l'égard de l'approfondissement de l'intégration européenne. Il est notamment remarquable que les traités d'Amsterdam, de Nice et de Lisbonne, négociés dans un contexte difficile et sous la pression des Etats membres les moins favorables à une évolution fédérale de l'Union, aient abouti à une revalorisation sensible et continue des pouvoirs du PE. En particulier, on peut s'étonner de ce que le traité de Lisbonne ait repris la quasi-totalité des dispositions du traité constitutionnel européen tendant à renforcer les pouvoirs du PE, alors même que les négociateurs s'étaient entendus pour gommer les dispositions évocatrices d'une évolution fédérale.

Ce phénomène d'inflation persistante des compétences du PE a deux explications principales (Costa et Magnette 2003). En premier lieu, il faut rappeler que si la parlementarisation de l'Union a suscité des réserves lors de la révision des traités, l'hostilité a été plus marquée encore à l'endroit de l'introduction d'autres logiques de légitimation. Ce refus de sortir du modèle « communautaire parlementarisé » s'est illustré à de multiples reprises, aussi bien au cours des conférences intergouvernementales que des travaux de la Convention sur l'avenir de l'UE (Costa 2004). Par ailleurs, la parlementarisation n'est pas l'apanage des fédéralistes : elle s'impose aussi comme une matrice de référence chez certains adversaires de l'approfondissement de l'intégration européenne, tels que les conservateurs britanniques ou les anti-européens danois. Ceux-ci envisagent la réévaluation des pouvoirs du PE comme un instrument de limitation de l'autonomie de la Commission et de réduction du « déficit démocratique », parallèlement à une implication accrue des parlements nationaux dans le fonctionnement de l'Union (Rozenberg et Surel 2003). On assiste ainsi, depuis le traité de Maastricht, à une forme alternative de parlementarisation de

aux fluctuations de l'opinion publique et aux positions des partis politiques. Il s'appuie sur la constitution de bases de données et sur l'étude approfondie de certaines politiques.

l'Union, qui a connu un point d'orgue avec la participation des parlements nationaux à la Convention sur l'avenir de l'Union²¹. En conséquence des propositions de la Convention, le traité de Lisbonne consacre un article au rôle des parlements nationaux, appelés à contribuer au « bon fonctionnement » de l'Union (article 12 TUE). Le traité accroît leur droit à l'information et prévoit trois formes nouvelles modalités d'intervention.

Les parlements nationaux sont, en premier lieu, en charge de la surveillance du respect de la subsidiarité par la Commission via un mécanisme d'alerte précoce qui leur permet, sous certaines conditions, de s'opposer à une proposition législative méconnaissant le principe (Kiiver 2012) (cf. encadré 2).

Encadré 2 : L'avis des Parlements nationaux, nouvelle étape de la procédure législative

En vertu du traité de Lisbonne, toutes les initiatives visant à l'adoption d'un acte législatif (propositions de la Commission, initiatives d'un groupe d'États membres, initiatives du PE, demandes de la Cour de justice, recommandations de la Banque centrale européenne, demandes de la Banque européenne d'investissement) sont transmises aux parlements nationaux en même temps qu'au Conseil et au PE.

Les parlements nationaux ont huit semaines pour envoyer aux institutions de l'Union (Commission, PE, Conseil) un avis motivé sur la conformité des projets avec le principe de subsidiarité.

Si cette conformité est contestée par un tiers des voix attribuées aux parlements nationaux (chaque parlement disposant de deux voix, soit une pour chaque chambre dans les systèmes bicaméraux et deux pour la chambre unique des systèmes monocaméraux), la Commission doit réexaminer sa proposition. C'est la procédure dite du « carton jaune ». Le seuil est d'un quart des voix seulement lorsque le projet concerne l'Espace de liberté, de sécurité et de justice. La Commission décide alors si elle maintient, modifie ou retire l'acte, et s'en explique.

Si la conformité est contestée par une majorité simple des voix (« carton orange »), la Commission est obligée de réexaminer sa proposition ; elle peut la maintenir en se justifiant. Il revient alors au Conseil et au PE, au cours de la première lecture législative, d'examiner si la proposition est compatible avec le principe de subsidiarité, à la lumière des motifs invoqués par les parlements nationaux et la Commission. La proposition est abandonnée si le Conseil (par une majorité de 55 % des membres) ou le PE (par la

²¹ La Convention était ainsi composée, entre autres, de deux représentants de chaque parlement des États membres et des États candidats à l'adhésion.

majorité des suffrages exprimés) estime qu'elle n'est pas compatible avec le principe de subsidiarité.

Certains ont vu dans cette nouvelle procédure une révolution, parlant de la création d'une « troisième chambre virtuelle » (Cooper 2011) ; d'autres se sont montrés plus sceptiques et ont douté de son utilité (Christiansen et al. 2012). Il s'agit d'un cas très intéressant de « *unexpected consequence* », processus qui a souvent conduit à un renforcement inopiné des pouvoirs du PE (Costa et Magnette 2003) : personne, dans le microcosme bruxellois, n'imaginait que cette procédure serait rapidement activée par les parlements nationaux. De l'avis général, il s'agissait d'une concession avant tout symbolique, dont les tenants d'une Europe supranationale et de nombreux experts (De Wilde 2012) pensaient qu'elle n'aurait pas de conséquence, en raison notamment du manque d'intérêt des parlementaires nationaux pour la chose européenne. Or, dès mai 2012, la procédure de « carton jaune » a été utilisée avec succès, au grand dam de la Commission, dont les représentants n'ont pas caché leur agacement²². On notera que les parlementaires européens ont vivement approuvé l'initiative des chambres nationales, faisant valoir la capacité nouvelle des organes parlementaires des deux niveaux de gouvernement d'unir leurs forces pour garantir le respect des droits des citoyens.

Le traité institutionnalise, en second lieu, la méthode conventionnelle pour la révision des traités : sauf révision mineure, les parlements nationaux seront associés à l'élaboration des nouveaux traités via leur participation à une convention. Enfin, les parlements nationaux sont davantage impliqués dans la gestion de l'espace de liberté, de sécurité et de justice.

Depuis le traité de Maastricht, on voit poindre un processus de parlementarisation à deux niveaux, national et européen (Auel et Benz 2005 et 2007). Il repose, d'une part, sur la croissance continue des compétences du PE et l'implication plus forte des parlements nationaux dans la gouvernance européenne et, d'autre part, sur les mécanismes de coopération interparlementaire entre les parlements nationaux et le

²² Fin mai 2012, les parlements nationaux ont utilisé la procédure du « carton jaune » contre la proposition de règlement Monti II sur l'exercice du droit à l'action collective dans le cadre de la prestation de services transfrontalière. 12 parlements nationaux, comptant 19 voix (sur un total de 54) se sont prononcés pour un réexamen du texte. Étant donné qu'aucun soutien n'est venu du Conseil ou du PE, la Commission a décidé, le 12 septembre 2012, d'abandonner son projet – tout en niant les atteintes au principe de subsidiarité – et de maintenir un statu quo pourtant juridiquement problématique.

PE. Si cette coopération s'est longtemps heurtée à une concurrence implicite pour la représentation des citoyens (Costa et Latek, 2001), elle connaît désormais une dynamique plus positive. Le PE a renoncé à sa prétention initiale, née en 1979, d'un monopole de la représentation parlementaire à l'échelle européenne. En témoigne son choix d'appuyer fortement l'option de la réunion systématique d'une Convention – faisant une large place aux représentants des parlements nationaux – pour préparer la révision des traités (Costa 2004). Du côté des parlementaires nationaux, qui ont longtemps prêté peu d'attention aux pouvoirs que leur conféraient les traités en matière de supervision des affaires européennes, le traité de Lisbonne a sonné l'heure de la mobilisation. Siéger dans les organes spécialisés dans les affaires européennes motive davantage les parlementaires que par le passé, et les moyens administratifs des chambres pour suivre les activités de l'Union ont été accrus. Au PE, on prête également une attention croissante aux mécanismes de coopération interparlementaire, qui ont été renforcés par le traité de Lisbonne (Paskalev 2009, COSAC 2011).

Le constat d'une parlementarisation continue du régime de l'UE doit néanmoins être nuancé par la prise en compte du caractère irréductible de certaines de ses spécificités. L'objectivité commande d'inverser la démarche initiale et d'identifier les éléments qui distinguent encore ce système d'un régime démocratique classique, au-delà du constat premier de sa nature non étatique. Trois points doivent retenir notre attention.

1. En premier lieu, le PE n'est pas défini par les traités comme une institution souveraine, même s'il est directement élu et s'il jouit désormais de pouvoirs législatifs et budgétaires importants. Le rôle du PE reste étroitement lié aux logiques initiales de contrôle et d'incarnation : il ne jouit de pouvoirs normatifs qu'en vertu de la recherche d'une pluralité des représentativités (la Commission défendant l'intérêt européen, le Conseil celui des Etats membres et le PE celui des peuples/citoyens européens) et d'une meilleure légitimation de l'UE et de ses politiques. Ceci implique que le PE reste écarté des domaines de compétence à dominante intergouvernementale et que sa capacité de contrôle est par essence limitée vis-à-vis de la Commission, et plus encore du Conseil et du Conseil européen. En outre, la procédure législative ordinaire est codifiée de sorte que la décision puisse s'opérer sans l'aval du PE. L'article 294.7 du TFUE prévoit en

effet que, en deuxième lecture, « *si, dans un délai de trois mois après cette transmission, le Parlement européen: a) approuve la position du Conseil en première lecture ou ne s'est pas prononcé, l'acte concerné est réputé adopté dans la formulation qui correspond à la position du Conseil.* » Concrètement, si le PE ne parvient pas à s'entendre sur un texte ou n'arrive pas à se prononcer dans le délai imparti, la décision est prise conformément à la position du Conseil ; l'inverse n'est pas vrai. A l'échelle nationale, la situation est différente : il est rare qu'une loi puisse être adoptée sans un vote formel du parlement, sauf cas de délégation législative. En ce sens, le PE ne jouit toujours pas de la centralité qui revient aux parlements nationaux dans un régime parlementaire ou présidentiel.

2. En second lieu, on notera que l'application du schéma parlementaire à l'UE souffre de l'absence de hiérarchie des normes. La généralisation progressive du champ d'application de la codécision, désormais qualifiée de « procédure législative ordinaire » par le TUE, offre une définition procédurale de la « loi » européenne²³. Toutefois, l'absence de domaine législatif clairement circonscrit – prévu par le traité constitutionnel, mais abandonné par le traité de Lisbonne – a des répercussions importantes sur le fonctionnement des institutions. En raison de leur complexité et de leur technicité, les propositions de règlement et de directive contraignent le PE et le Conseil à user du registre de l'expertise qui, dans les régimes parlementaires, est plutôt l'apanage du gouvernement et de l'administration. Même si l'on assiste à l'affirmation d'un pouvoir législatif bicaméral, le fonctionnement du triangle institutionnel reste dominé par un discours expert qui limite la portée des grilles de lecture partisans, et nuit à son intelligibilité et à sa médiatisation. La multiplication des textes négociés en amont de la procédure de codécision dans le cadre d'un trilogue entre Commission, PE et Conseil, et adoptés dès la première lecture (« *early agreements* »), a accentué encore cette logique (Costa, Dehousse, Trakalova 2011). Les institutions sont à la recherche des moyens de distinguer les textes « importants » des textes « techniques », de manière à pouvoir se focaliser sur les premiers et à adopter les seconds selon des modalités

²³ On entend que la « loi » européenne peut être définie non pas en fonction de la matière concernée (comme c'est le cas, par exemple, dans la constitution française, qui énumère ces matières dans son article 34) mais de la procédure utilisée, en l'occurrence la codécision.

simplifiées. Ce tri est toutefois délicat à opérer et fait l'objet de fortes divergences d'appréciation entre les institutions, et en leur sein même.

En l'état actuel des choses, le grand nombre de textes législatifs adoptés chaque année et leur longueur ne permettent pas aux acteurs d'avoir une approche globale de l'activité législative de l'Union. La négociation est donc entre les mains d'un nombre limité de représentants des trois institutions (le rapporteur et le président de la commission parlementaire compétente pour le PE, ainsi qu'un des vice-présidents en charge de la conciliation, le cas échéant ; le représentant permanent de la présidence et un haut fonctionnaire pour le Conseil ; le chef d'unité et le Directeur général concernés pour la Commission). Parce qu'ils appartiennent au même secteur d'action publique, ils tendent à adopter une approche plus technique que ne le feraient leurs pairs, et donc à parvenir à des compromis que ceux-ci auraient réprouvés. La logique de division du travail, l'information incomplète des autres acteurs, les contraintes temporelles du processus législatif, le manque de moyens administratifs, tout concourt à limiter la capacité des institutions à établir un dialogue réellement politique sur les dossiers²⁴.

3. On doit enfin souligner le fait que parlementaires, commissaires et membres du Conseil ne forment pas une classe politique. La rotation des acteurs à Bruxelles est forte et la notion de carrière européenne n'a pas vraiment de sens (Georgakakis 2012 ; Kauppi 2005). Les commissaires ne sont, par exemple, qu'une minorité à avoir siégé au PE, et très rares sont ceux à être choisis parmi les parlementaires européens récemment élus, ce qui est courant – voire systématique – dans les régimes parlementaires. Il n'y a donc pas de *cursus honorum* au niveau européen, comme il y en a un au niveau national. Compte tenu du caractère national des élections européennes, il est en outre difficile aux députés européens de nombreux Etats, quelles que soient leurs qualités et leur bilan, de pouvoir compter sur une ré-investiture. Bien souvent, les élections européennes servent de variable d'ajustement pour trouver un point de chute à des responsables politiques en mal de mandat. Les limites et incertitudes de la carrière politique à Bruxelles ont un impact sur les activités des institutions européennes, et ne

²⁴ Il y a, bien entendu, des exceptions. La directive « services », rédigée sous la houlette de Fritz Bolkestein, en fut une. Mais on se souviendra que le PE ne s'est réellement mobilisé au sujet de ce texte qu'en seconde lecture, en conséquence de l'intense mobilisation des syndicats et mouvements sociaux

favorisent pas un mode de fonctionnement politique. Plus largement, portée à l'échelle de l'Union, la notion « d'espace public » reste abstraite (Smith 1998), sauf à en donner une définition très large (Meyer 2005 ; Gerhards 2002).

Malgré ses évolutions, le système institutionnel de l'Union reste donc marqué par une série de logiques de fonctionnement *a priori* peu favorables aux acteurs politiques (méthode communautaire, négociation intergouvernementale, gouvernance en comités, pluralisme, néo-corporatisme...). Il convient néanmoins de faire un bilan de leur rôle dans ce régime.

dans plusieurs pays européens. En première lecture, le texte était passé relativement inaperçu (Crespy 2012).

2. QUEL RÔLE POUR LES ACTEURS POLITIQUES DANS L'UNION EUROPÉENNE ?

Notre constat de parlementarisation repose sur une approche assez globale et formelle des évolutions du cadre constitutionnel du régime politique de l'Union et des interactions entre ses institutions. Afin de la dépasser, et de relativiser l'idée que l'Europe ne serait qu'une construction juridique (Vauchez 2013), il convient de se pencher sur la manière dont le système opère et, plus particulièrement, sur la place qui revient aujourd'hui aux acteurs et aux organes politiques dans son fonctionnement. Les régimes politiques des démocraties modernes se singularisent par le rôle central qu'y jouent ces acteurs, qu'il s'agisse des élus, des gouvernants et des responsables des formations politiques, ou des partis et des groupes parlementaires.

Pour l'heure, comme nous l'avons vu, la logique politique – définie par contraste avec la logique experte et la logique diplomatique – n'occupe pas une place centrale dans le fonctionnement de la Commission, du Conseil et du Conseil européen. Elle a, en revanche, un rôle central dans la délibération du PE, le comportement de ses membres et les activités des groupes et des partis européens. On se propose de le montrer dans ce chapitre en limitant l'analyse aux acteurs et aux organes politiques spécifiquement européens : membres et groupes politiques du PE et partis politiques européens. On pourrait intégrer à la réflexion les élus, partis et parlements des Etats membres, ou adopter une définition plus inclusive de ce qui est politique, en tenant compte de l'action des organisations de la société civile ou des mouvements sociaux en direction des institutions de l'Union, mais cela excéderait le cadre de notre analyse.

On se penchera en premier lieu sur les députés européens, non pas pour en livrer une sociologie, mais pour cerner les conceptions qu'ils ont de leur mandat et la manière dont ils le mettent en œuvre. On s'intéressera ensuite aux groupes politiques du PE, qui, depuis le début des années 1950, constituent les principaux rouages de la politisation du fonctionnement communautaire. Pour finir, on évoquera les partis politiques européens,

qui sont appelés, selon les traités, à contribuer à « l'expression de la volonté politique des citoyens de l'Union ».

2.A. Les députés européens

En 2013, le PE compte 754 députés, élus tous les 5 ans au suffrage universel direct, qui siègent au sein de sept groupes politiques. A l'origine, les membres du PE étaient des délégués des parlements nationaux, qui exerçaient un double mandat national et européen. Depuis 1979, ils sont élus dans le cadre de scrutins organisés simultanément par les Etats, au sein de circonscriptions régionales ou nationales. La pratique du double mandat a progressivement décliné et est aujourd'hui proscrite, de sorte que les députés européens ont pu s'investir pleinement dans les activités du PE. Peu d'élus cumulent ce mandat avec des mandats locaux, à l'exception notable des députés français, chez lesquels cette pratique s'est généralisée (Costa, Kerrouche et Pèlerin 2007 ; Brack et Costa 2013).

La première génération de députés élus a rapidement découvert la faiblesse des compétences du PE, et s'est activement employée à les accroître. Aujourd'hui, compte tenu de ces efforts, de la révision répétée des traités et de l'évolution des rapports entre les institutions, la situation est très différente. Les députés appartiennent à une institution puissante et influente, qui pèse sensiblement sur la fabrication des politiques de l'Union et assure un réel contrôle sur la Commission.

Les députés européens sont souvent considérés comme de simples rouages de la délibération du PE, contribuant à ses fonctions législative, budgétaire et de contrôle selon les consignes données par leurs groupes respectifs. Ces consignes résulteraient elles-mêmes d'obscures négociations entre les formations politiques du PE. Cette vision des choses irrigue largement la littérature sur le PE, et notamment celle sur le comportement des parlementaires européens et la cohésion des groupes politiques. Elle est pourtant caricaturale, dans la mesure où les groupes politiques sont davantage des lieux de construction de compromis entre les députés que des organisations porteuses d'une vision propre des politiques à mener, qui s'imposerait à leurs membres après avoir été énoncée par les leaders. Les groupes d'intérêts ne s'y trompent pas, et

consacrent désormais beaucoup d'attention à essayer de peser sur les positions des députés européens. Ceux-ci sont aujourd'hui des acteurs-clés de la fabrication et du contrôle de l'exécution des politiques de l'Union, dans le cadre d'un « parlementarisme de travail », qui donne la priorité à l'examen des textes au sein de commissions parlementaires nombreuses et spécialisées.

L'importance des logiques de spécialisation dans la délibération du PE, la priorité donnée par l'assemblée au *policy making*, et sa visibilité médiatique limitée ne doivent pas occulter le fait que les députés européens sont des élus comme les autres, désireux de développer une activité politique propre. Les grilles d'analyses qui s'appliquent au comportement et aux motivations des parlementaires (Fenno 1978) peuvent ainsi être mobilisées pour étudier ces acteurs, à la condition de souligner les contraintes spécifiques qui pèsent sur l'exercice de leur mandat.

L'action des députés européens est fortement contrainte par le pluralisme des modes de représentation caractéristique du régime de l'Union, qui les oblige à trouver un terrain d'entente avec les représentants de la Commission et du Conseil, voire dans certains domaines avec les « *stakeholders* ». Les députés sont également tenus de se plier aux spécificités du *policy making* de l'Union et du fonctionnement interne du PE ; ils doivent compter avec la priorité donnée à la recherche du consensus (en particulier aux négociations entre groupes) et à l'expertise. Comme on l'a vu, elle est, au PE comme dans les autres institutions, un puissant facteur de réduction de la conflictualité. Il faut aussi souligner l'impact de la déconnexion entre les espaces publics nationaux et le microcosme communautaire, et du caractère embryonnaire de l'espace public européen.

Cette conjonction de facteurs donne une grande liberté aux élus, qui ont peu de comptes à rendre à leurs électeurs ou à leur parti sur leurs activités au PE, et sont peu soumis au regard des médias. Elle est aussi la source de contraintes : les députés tirent souvent peu de bénéfices politiques de leur action au PE et éprouvent des difficultés à se faire connaître de leurs électeurs (Sigalas 2011). L'absence de logique majoritaire complique leur tâche, puisqu'il n'y a pas de récit simple – soutien ou opposition à l'exécutif – à proposer aux citoyens. C'est un particulièrement important dans les Etats où le système politique est fortement bipolarisé, et où les électeurs interprètent les

coalitions flottantes et les compromis au centre qui font le quotidien de la délibération au PE comme un dévoiement de la logique représentative.

Il faut également souligner les conséquences pour les députés des indéterminations de leur mandat représentatif. Le traité CE, l'Acte du 20 septembre 1976 portant sur l'élection au suffrage universel direct des députés européens et le règlement intérieur du PE n'apportent aucune précision quant à l'identité de leurs mandants (Costa 2002). Il faut se contenter d'une définition *a minima* du mandat, qui se limite à deux éléments : la proscription du mandat impératif et – d'une manière moins certaine – l'affirmation de son caractère « général ».

Les traités sont ambigus quant aux relations entre électeurs et élus, et notamment à l'existence ou non d'un lien étatique entre eux. Selon l'article 10.2 du TUE, « *les citoyens sont directement représentés, au niveau de l'Union, au Parlement européen* », et selon l'article 14.2, « *Le Parlement européen est composé de représentants des citoyens de l'Union.* » Ces formules, vagues, ne permettent pas de savoir qui les députés sont appelés à représenter : électeurs de leur circonscription, de leur Etat ou de l'Union tout entière. Avant l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, l'article 189 CE disposait que le PE est « *composé de représentants des peuples des États réunis dans la Communauté* », mais ne précisait pas davantage le sens qu'il convenait de donner à l'expression « peuples des États ».

Cette question, sur le « focus » de représentation, est régulièrement posée aux parlementaires européens, qui n'en voient pas toujours l'intérêt (Brack et Costa 2013). Même lorsqu'elle fait partie d'une série de questions fermées, n'appelant a priori pas de commentaires, les parlementaires européens s'expriment pour en souligner le caractère artificiel²⁵. Cette question s'est néanmoins posée de manière très concrète lors de l'entrée en vigueur du traité sur l'Union au sujet des députés issus d'Etats qui ne participaient pas à certaines politiques (Royaume-Uni, Danemark). A cette époque, une majorité de députés s'est prononcée en faveur de l'affirmation de la « généralité » de leur mandat : les parlementaires européens sont censés représenter les peuples des Etats,

²⁵ Nous avons pu nous en rendre compte dans le cadre du projet ANR LEGIPAR (« L'Élévation de la légitimité parlementaire et gouvernement démocratique en France et dans l'Union européenne ») que j'ai dirigé de 2008 à 2012. Nous avons interrogé 230 membres de l'Assemblée nationale et 37 membres de la délégation française au PE et cette remarque est revenue avec constance dans les commentaires des élus lorsque nous leur avons posé les habituelles questions sur leur « focus » de représentation (Costa 2013 ; Costa, Freire, Pilet 2012). www.legipar.sciencespobordeaux.fr

conçus comme un tout indivisible, et non leurs concitoyens. Les élus britanniques et danois ont donc pris part aux délibérations sur des politiques qui ne concernaient pas leurs compatriotes. Le traité de Lisbonne reste ambigu, puisqu'on ne sait pas si le PE est appelé à représenter les citoyens sur une base nationale (comme le laisse penser l'organisation des élections dans ce cadre) ou européenne (comme le laisse penser la formulation très générale de l'article 10.2 TUE). La substitution de la notion de « citoyens » à celle de « peuples » par le traité de Lisbonne ne clarifie donc pas la nature du mandat des députés européens.

La question est revenue de manière récurrente dans le débat parlementaire, à chaque fois que les élus ont évoqué la possibilité d'élire une partie d'entre eux sur des listes transnationales. Ce fut le cas en novembre 2011 et mars 2012, lors de l'examen des rapports Duff sur la réforme du mode de scrutin pour les élections européennes (voir la note 13). La question se posait en ces termes : si les députés élus dans une circonscription formée par toute l'UE avaient naturellement vocation à représenter l'ensemble des citoyens européens, qu'en était-il des autres, choisis dans un cadre national ou infranational ?

Le débat a refait surface en 2012, à l'occasion des débats sur les réformes institutionnelles nécessaires au renforcement des mécanismes de gouvernance économique de la zone Euro. Les parlementaires européens se sont notamment affrontés quant à l'opportunité de prévoir deux formations distinctes du PE, c'est-à-dire de réserver les débats relatifs à l'Euro et à ses politiques d'accompagnement aux représentants des 17 Etats membres concernés.

La définition du mandat se heurte plus largement aux spécificités du mode d'élection, d'organisation et de délibération du PE. En premier lieu, les députés restent élus selon des procédures nationales ; même si la représentation proportionnelle s'est généralisée en 1999, la diversité des règles électorales (conditions d'éligibilité, taille et nombre des circonscriptions, existence d'un seuil, mode de répartition des voix...), la focalisation des campagnes sur des enjeux de politique intérieure (voir l'encadré n° 3), ainsi que la toute-puissance des partis nationaux pour l'investiture des candidats, entrent en contradiction avec la théorie de la « généralité » du mandat européen. La définition du mandat pâtit aussi de la coexistence au sein du PE de plusieurs traditions parlementaires et de conceptions divergentes de l'intérêt général et de la représentation.

ENCADRE 3 : Les élections européennes, élections de second ordre ?

Depuis un fameux article de Karl-Heinz Reif et Hermann Schmitt relatif aux premières élections européennes (1980), celles-ci sont souvent qualifiées d'« élections nationales de second ordre ». A l'image de certaines élections locales ou régionales, les citoyens, les médias et les partis leur accordent moins d'attention qu'aux élections de « premier ordre » (législatives, présidentielles le cas échéant), qui ont un impact politique fort et peuvent notamment provoquer une alternance politique à l'échelle nationale.

Les électeurs tendent de ce fait à en faire des usages détournés, et notamment à s'en servir pour exprimer leur soutien ou leur opposition au gouvernement, même si telle n'est pas leur raison d'être. Parce qu'elles ne font pas grand sens pour les électeurs, les élections européennes sont ainsi utilisées depuis 1979 pour envoyer des messages aux gouvernements des Etats, au sujet de questions de politique intérieure ou de leur satisfaction à l'égard de l'intégration européenne. Les résultats n'ont de ce fait pas de cohérence globale à l'échelle de l'Union et favorisent les partis marginaux ou antisystème.

Les élections européennes présentent, aujourd'hui encore, les quatre caractéristiques principales d'élections de second ordre :

1. elles sont marquées par un faible taux de participation : leurs enjeux, perçus comme modestes ou peu lisibles, ne mobilisent pas les électeurs, et le font de moins en moins ;
2. elles suscitent un éclatement du spectre politique, avec l'apparition et le succès de nouveaux et petits partis qui profitent du mode de scrutin proportionnel pour engranger davantage de voix que lors des élections nationales ;
3. les enjeux nationaux prennent le pas sur les enjeux européens, avec une faible européanisation des campagnes et des programmes politiques ;
4. les partis au pouvoir au niveau national sont généralement malmenés, voire franchement sanctionnés, comme ce fut le cas en 2004 et en 2009.

La convergence de ces quatre caractéristiques entraîne une atténuation de la nature proprement européenne de ces élections et obère leur capacité à légitimer efficacement le système politique de l'Union.

Les parlementaires européens sont donc relativement libres de déterminer la manière dont ils exercent leur mandat, ou du moins de s'adapter à des agencements complexes et mouvants de contraintes : mode de scrutin, règles de sélection des candidats, degré d'implication des partis nationaux dans le fonctionnement du PE, détention d'autres mandats, souci de réélection, de ré-investiture ou de progression dans

la hiérarchie du PE, mode d'organisation des groupes politiques... Les députés y sont plus ou moins sensibles, selon leur nationalité, leur position à l'égard de l'intégration européenne, leurs perspectives de carrière, leurs convictions politiques, leur rapport au territoire ou encore leur profil personnel (jeunes-loups, « cumulards », retraités de la politique, représentants de la société civile...).

La définition empirique des contours du mandat européen se heurte aussi à l'instabilité du mode d'organisation et de fonctionnement du PE que commandent la « jeunesse » de l'institution, la volatilité de sa composition, les évolutions continues du cadre constitutionnel européen et la recherche constante par les députés d'un surcroît de légitimité. Près de trente ans après la première élection directe de l'assemblée, les députés restent dans une phase « expérimentale », en ce sens qu'ils ont encore des visions et des pratiques contrastées et changeantes de leurs relations avec les autres institutions et de leurs contacts avec la société civile et les citoyens. En outre, l'assemblée est traversée de profonds clivages quant à la conception de la représentation qui devrait guider l'organisation des travaux du PE et son rapport aux autres institutions.

Ces caractéristiques du mandat européen et de la délibération induisent deux traits remarquables, s'agissant de la fabrique des politiques.

En premier lieu, ils rendent les députés sensibles à la représentation d'intérêts publics et privés. La plupart des députés se montrent ouverts aux contacts avec les représentants d'intérêts et représentants de la société civile, pour un ensemble de raisons : leur liberté d'action vis-à-vis de leurs mandants et de leur groupe ou parti (voir infra) ; leurs besoins de légitimation et d'expertise ; leur désir de participer activement à la gouvernance en réseau qui prédomine dans de nombreux secteurs de l'action publique européenne ; l'absence de tabou entourant la représentation d'intérêts à Bruxelles. Nombreux sont les élus qui relaient des demandes qui s'expriment localement ou de manière sectorielle. Comme les parlementaires nationaux, ils se montrent d'autant plus enclins à le faire qu'il s'agit d'intérêts 'publics', portés par des organisations de la société civile ou d'intérêts ayant un lien avec leur circonscription électorale (Brouard, Deiss-Helbig, Kerrouche, Costa 2013).

Il convient de souligner, en second lieu, la tension qui existe entre les approches experte et politique du rôle de député. Les parlementaires européens développent des conceptions très diverses de leur mandat, ou en concilient plusieurs. Ils sont ainsi partagés entre des stratégies de forte spécialisation – qui concernent notamment les députés impliqués dans le travail de commission et les rapports avec les autres institutions – et des activités plus tribunitiennes – qui sont l’apanage des hiérarques des groupes ou des élus qui disposent du capital politique le plus fort.

2.B. Les groupes politiques, acteurs-clés de la délibération au Parlement européen

L’extrême diversité des comportements des députés et des conceptions du mandat européen est toutefois tempérée par les groupes politiques, qui ont un rôle fondamental dans le fonctionnement du PE. Sans que les traités ne les y encouragent ou ne les y contraignent, les députés ont siégé dès 1953 selon leur appartenance politique, et non par délégations nationales ou ordre alphabétique. A la même époque, ils ont créé des groupes politiques transnationaux. Le règlement de l’assemblée a d’emblée favorisé les groupes multinationaux : plus le nombre de délégations nationales impliquées était grand, plus le nombre de députés à réunir pour créer un groupe était bas. Depuis mai 1999, le règlement interdit les groupes formés de députés d’un seul Etat membre. La logique de dégressivité a été depuis écartée, et remplacée par une règle néanmoins très contraignante : un groupe politique doit réunir au moins 25 députés élus dans 7 Etats membres. La jurisprudence de la Cour de justice fait par ailleurs obligation aux groupes politiques de présenter un minimum de cohérence politique : les groupes techniques, destinés à procurer des avantages matériels et de procédure à des députés qui ne partagent aucune ligne partisane, sont interdits.

Les groupes politiques jouent un rôle primordial dans la socialisation et l’encadrement des députés, ainsi que dans la conduite des travaux de l’assemblée. Un fort clivage entre pro et anti-européens a progressivement émergé. De 1952 à 1965, le PE a été composé essentiellement de démocrates-chrétiens, de sociaux-démocrates et de libéraux, tous relativement ou très favorables à l’intégration européenne (PE 2009). En

1965, les députés gaullistes ont été les premiers à siéger à part, en quittant le groupe libéral. En lien avec la politique de la 'chaise vide' mise en œuvre par Charles De Gaulle au Conseil pour protester contre la dimension supranationale de l'intégration européenne, les élus gaullistes ont commencé à développer un discours très critique vis-à-vis de la Commission européenne. En 1974, les communistes ont, eux aussi, créé leur propre groupe et adopté une ligne tendant à dénoncer le projet même d'intégration européenne.

L'élection directe du PE a suscité un brusque élargissement du spectre partisan. Avant 1979, les Etats membres étaient libres de désigner comme ils l'entendaient leurs représentants au PE. Si tous ont décidé qu'il convenait de confier cette mission à des parlementaires nationaux et laisser à leur parlement national le soin de choisir les élus qui siègeraient au PE, aucune règle de représentativité ne s'appliquait aux délégations nationales. Ainsi, certains parlements ont décidé de ne sélectionner que des élus issus des partis de gouvernement ou favorables à l'intégration européenne ; des députés communistes n'ont été désignés qu'à partir de 1969 en Italie et 1973 en France. Le clivage entre pro et anti-européens s'est ainsi renforcé à la faveur de l'élection directe du PE et de l'arrivée d'un nombre significatif d'élus eurosceptiques.

On constate néanmoins une certaine stabilité de la composition du PE à travers le temps (tableau 2).

Tableau 2. Composition du PE (1979-2013) (par nombre décroissant de membres)

Juillet 1979		Juillet 1984		Juillet 1989		Juillet 1994		Juillet 1999		Juillet 2004		Juillet 2009	
S	112	S	130	PSE	180	PSE	198	PPE-DE	233	PPE-DE	268	PPE	265
PPE	108	PPE	110	PPE	121	PPE	156	PSE	180	PSE	200	S&D	184
ED	63	ED	50	LDR	49	ELDR	44	ELDR	50	ALDE	88	ADLE	84
COM	44	COM	41	ED	34	GUE	28	V/ALE	48	V/ALE	42	V/ALE	55
L	40	L	31	V	30	FE	27	GUE-NGL	42	GUE-NGL	41	ECR	54
DEP	22	RDE	29	GUE	28	RDE	26	UEN	30	IND/DEM	37	GUE/NGL	35
CDI	11	ARC	20	RDE	20	V	23	TDI	18	UEN	27	EFD	32
		DR	16	DR	17	ARE	19	EDD	16				
				CG	14	EDN	19						
				ARC	13								
NI	10	NI	7	NI	12	NI	27	NI	9	NI	29	NI	27
<i>Tot.</i>	<i>410</i>	<i>Tot.</i>	<i>434</i>	<i>Tot.</i>	<i>518</i>	<i>Tot.</i>	<i>567</i>	<i>Tot.</i>	<i>626</i>	<i>Tot.</i>	<i>732</i>	<i>Tot.</i>	<i>736</i>

Source : Parlement européen

Tableau 3. Groupes politiques au Parlement européen (1979-2013)

Code officiel	Créé le	Fin le	Dénomination
<i>S&D</i>	<i>14/07/2009</i>		<i>Groupe de l'Alliance progressiste des Socialistes et Démocrates au Parlement européen</i>
<i>PPE</i>	<i>14/07/2009</i>		<i>Groupe du Parti populaire européen (démocrates-chrétiens)</i>
<i>ECR</i>	<i>14/07/2009</i>		<i>Groupe Conservateurs et Réformistes européens</i>
<i>EFD</i>	<i>14/07/2009</i>		<i>Groupe Europe de la liberté et de la démocratie</i>
<i>ITS</i>	<i>15/01/2007</i>	<i>13/11/2007</i>	<i>Groupe Identité, Traditions, Souveraineté</i>
<i>ALDE</i>	<i>20/07/2004</i>		<i>Groupe Alliance des démocrates et des libéraux pour l'Europe</i>
<i>PSE</i>	<i>20/07/2004</i>	<i>13/07/2009</i>	<i>Groupe socialiste au Parlement européen</i>
<i>IND/DEM</i>	<i>20/07/2004</i>	<i>13/07/2009</i>	<i>Groupe Indépendance/Démocratie</i>
<i>EDD</i>	<i>20/07/1999</i>	<i>19/07/2004</i>	<i>Groupe pour l'Europe des démocraties et des différences</i>
<i>PPE-DE</i>	<i>20/07/1999</i>	<i>15/07/2009</i>	<i>Groupe du Parti populaire européen (démocrates-chrétiens) et démocrates européens</i>
<i>UEN</i>	<i>20/07/1999</i>	<i>15/07/2009</i>	<i>Groupe Union pour l'Europe des nations</i>
<i>Verts/ALE</i>	<i>20/07/1999</i>		<i>Groupe des Verts/Alliance libre européenne</i>
<i>TDI</i>	<i>20/07/1999</i>	<i>02/10/2001</i>	<i>Groupe technique des députés indépendants – groupe mixte</i>
<i>I-EDN</i>	<i>20/12/1996</i>	<i>19/07/1999</i>	<i>Groupe des Indépendants pour l'Europe des Nations</i>

(...)

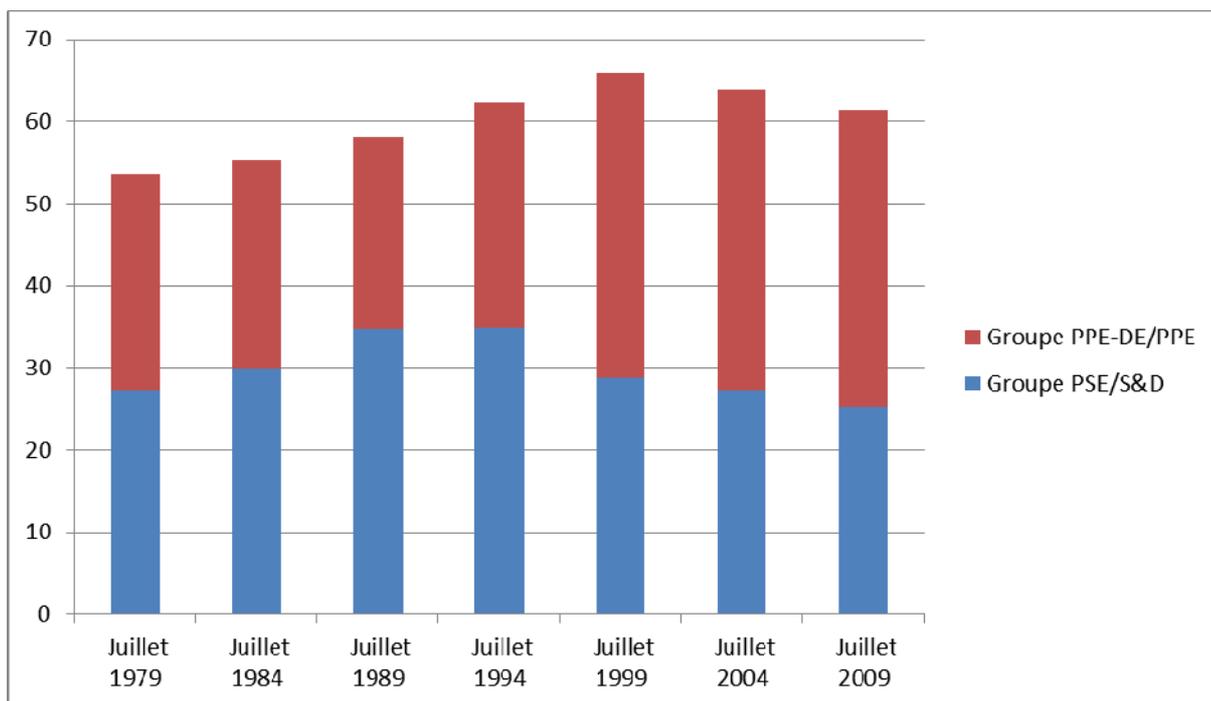
<i>Code officiel</i>	<i>Créé le</i>	<i>Fin le</i>	<i>Dénomination</i>
UPE	06/07/1995	19/07/1999	Groupe Union pour l'Europe
<i>GUE/NGL</i>	<i>06/01/1995</i>		<i>Groupe confédéral de la Gauche unitaire européenne/Gauche verte nordique</i>
ARE	19/07/1994	19/07/1999	Groupe de l'Alliance radicale européenne
EDN	19/07/1994	10/11/1996	Groupe Europe des Nations (Groupe de Coordination)
FE	19/07/1994	05/07/1995	Groupe <i>Forza Europa</i>
ELDR	19/07/1994	19/07/2004	Groupe du Parti européen des libéraux, démocrates et réformateurs
GUE	19/07/1994	05/01/1995	Groupe confédéral de la Gauche unitaire européenne
PSE	21/04/1993	19/07/2004	Groupe parlementaire du Parti socialiste européen
ARC	25/07/1989	18/07/1994	Groupe Arc-en-Ciel au Parlement européen
DR	25/07/1989	18/07/1994	Groupe technique des droites européennes
CG	20/07/1989	18/07/1994	Coalition des Gauches
GUE	20/07/1989	11/01/1993	Groupe pour la Gauche unitaire européenne
V	19/07/1989	19/07/1999	Groupe des Verts au Parlement européen
CTDI	17/09/1987	17/11/1987	Groupe de coordination technique et de défense des groupes et des députés indépendants
LDR	13/12/1985	18/07/1994	Groupe libéral, démocratique et réformateur
ARC	24/07/1984	24/07/1989	Groupe Arc-en-Ciel : Fédération de l'Alliance Verte-Alternative Européenne, d'Agalev-Ecolo, du Mouvement populaire danois contre l'appartenance à la Communauté européenne
DR	24/07/1984	24/07/1989	Groupe des droites européennes
RDE	23/07/1984	05/07/1995	Groupe du rassemblement des démocrates européens
ED	17/07/1979	01/05/1992	Groupe des démocrates européens
S	17/07/1979	20/04/1993	Groupe socialiste
PPE	17/07/1979	19/07/1999	Groupe du Parti populaire européen (Groupe démocrate-chrétien)
COM	17/07/1979	24/07/1989	Groupe communiste et apparentés
L	17/07/1979	12/12/1985	Groupe libéral et démocratique
DEP	17/07/1979	30/09/1984	Groupe des démocrates européens de progrès
CDI	17/07/1979	23/07/1984	Groupe de coordination technique et de défense des groupes et des parlementaires indépendants

En italiques : groupes en activité (février 2013).

Source : Parlement européen/auteur

La domination des groupes du PPE (Parti populaire européen) et du PSE (Parti socialiste européen, aujourd'hui associé aux centristes italiens au sein du groupe S&D) n'a notamment jamais été remise en cause : elle s'est progressivement renforcée puis stabilisée. Depuis 1994, ils comptent toujours au moins 60% des élus.

FIGURE 1 : La part des groupes démocrate-chrétien et socialiste au PE (%)



Source : PE / auteur

Les autres groupes ont connu des changements fréquents d'appellation et de périmètre, mais on retrouve toujours une formation libérale (ALDE aujourd'hui), une formation écologiste (Verts/ALE), une formation d'extrême-gauche (GUE/NGL) et un ou plusieurs groupes souverainistes ou eurosceptiques (ECR, EFD). Les groupes S&D et PPE ont réussi à maintenir leur domination malgré les élargissements, en jouant un rôle décisif dans le processus d'adhésion des pays candidats – et la transition démocratique, le cas échéant – et en édulcorant leur discours sur l'intégration européenne afin de favoriser le ralliement des élus des nouveaux Etats membres (Costa 2005).

Aujourd'hui, le PE est régi par une superposition de clivages – partisans, nationaux ou autres (géographiques, culturels, dépendant d'intérêts sectoriels précis...) – dont l'importance varie selon les sujets, les enjeux et le contexte politique. Ces clivages sont plus ou moins sensibles en fonction du contexte interinstitutionnel ; comme nous le verrons, la nécessité de faire entendre la voix du PE dans le dialogue avec le Conseil et la Commission est un puissant facteur de réduction des antagonismes au sein de l'assemblée.

Il n'y a pas de majorité et d'opposition au PE, puisque la Commission ne présente pas de cohérence partisane et ne réclame pas le soutien constant d'une majorité de parlementaires. En outre, le PE doit souvent avoir recours à une large coalition des deux grands groupes de droite (PPE) et de gauche (S&D). Pour expliquer ce phénomène, les auteurs insistent tour à tour sur leur proximité idéologique (Hix et al. 2007), sur la contrainte qu'exercent les dispositions des traités relatives à l'adoption de la législation (notamment la nécessité de réunir dans de nombreux cas la majorité des membres du PE, soit 378 voix sur 754, et non la majorité absolue des votants) (Corbett et al. 2005 ; Costa et Saint Martin 2011), sur l'intérêt commun des deux groupes à limiter l'influence des autres formations au sein de l'assemblée (Westlake 1994) ou encore sur leur souci de renforcer le poids du PE dans le triangle institutionnel en le faisant parler d'une seule voix (Corbett 1998 ; Hix et Lord 1997). Même si les choses ont évolué ces dernières années, d'un point de vue statistique, le changement n'est pas spectaculaire (Hix et al. 2007 ; Kreppel 2002). Les groupes S&D et PPE donnent davantage à voir leurs divergences que par le passé mais, dans les faits, ils restent impliqués dans la grande majorité des 'coalitions gagnantes'.

Les deux principaux groupes présentent un taux de cohésion interne relativement fort : environ 70% des députés respectent les consignes de vote arrêtées par leur formation. Il faut toutefois relativiser ce constat, purement comptable²⁶. Si, dans les Etats membres, une telle cohésion est le produit d'une discipline de groupe, du partage d'une vision de la société, de la défense collective d'une politique ou d'une attitude de soutien ou d'opposition à la politique gouvernementale, il n'en va pas de même à l'échelle de l'UE. Au PE, elle est avant tout le résultat d'une division du travail poussée, qui incite les députés à s'en remettre aux positions de leur groupe pour tous les dossiers qu'ils n'ont pas suivis de près, et les porte à demander le soutien de leurs pairs pour les dossiers dont ils ont eu la charge. Les groupes politiques du PE n'ont tout simplement pas les mêmes fonctions que ceux des parlements nationaux, ni le même rapport à leurs membres. Ils ne défendent pas une ligne politique élaborée et précise, découlant d'un programme électoral largement débattu. Les principaux partis européens élaborent

²⁶ La quasi-totalité des études relatives au comportement des parlementaires et à la cohésion des groupes politiques au PE se basent sur l'analyse des votes par appel nominal, dont les limites et travers méthodologiques sont bien connus. Voir, entre autres : Steunenberg et Thomassen 2002. Voir aussi notre lecture critique de cet ouvrage in *Revue française de science politique*, 53, 3, juin 2003.

certes des plateformes électorales, mais elles sont minimalistes, peu médiatisées et négligées par les partis nationaux. Les campagnes électorales restent essentiellement articulées autour des positions de chaque parti national et portent largement sur des questions de politique intérieure.

Les groupes politiques sont donc des structures fonctionnelles qui permettent aux élus de définir collectivement une ligne politique, de rationaliser leur travail, d'accroître leur influence et de bénéficier des ressources dont les membres non-inscrits sont privés, bien plus que des organes destinés à promouvoir un programme politique préexistant au sein du PE. Il faut de ce fait considérer avec circonspection l'argument selon lequel la cohésion des groupes au PE serait révélatrice d'une structuration partisane comparable à celle des parlements nationaux – argument qui est au centre de la plupart des travaux fondés sur l'analyse des votes par appel nominal.

Les groupes n'en sont pas moins des composantes centrales de l'organisation et de la délibération du PE. Ils bénéficient de nombreux droits dans son fonctionnement et d'importantes ressources : personnel administratif, bureaux et salles de réunions, temps d'interprétation, sièges dans les commissions et délégations interparlementaires, temps de parole en séance plénière, rapports, assistance financière pour les élections, etc. Ces rouages du PE concentrent une part croissante de pouvoirs, au détriment des députés individuels. Ils assurent notamment un contrôle étroit sur l'organisation du travail de l'assemblée (nominations, ordre du jour) et sur les différents aspects de ses activités normatives. Au fil du temps, les pouvoirs des groupes ont été sans cesse revalorisés, au détriment des élus individuels, dans un souci « d'efficacité » de la délibération (Brack, Costa, Dri 2010).

Les groupes jouent un rôle crucial dans l'élaboration des positions majoritaires au sein du PE. Ils sont, tout d'abord, le principal lieu de l'euphémisation et de la résolution des conflits nationaux, dans une institution où les préférences nationales n'ont officiellement pas droit de cité. Les groupes contribuent ainsi à l'agrégation des positions souvent très hétérogènes des élus, qui sont membres d'un total de 200 partis (février 2013). Les grands groupes forment de véritables assemblées, dont les effectifs dépassent ceux de beaucoup de chambres nationales. Les groupes les plus intégrés (PPE, S&D, ALDE, Verts/ALE) arrêtent leurs positions à la majorité à l'issue d'un

processus délibératif, tout en veillant à préserver la possibilité d'un compromis avec un ou plusieurs autres groupes lorsque c'est nécessaire. Les autres formations (GUE/NGL, ECR, EFD) sont plus hétérogènes et n'ont pas pour ambition de définir une position collective. Ceci s'explique notamment par leur euroscepticisme, qui les porte à contester le principe même d'un dépassement des clivages nationaux (Brack 2012). Les quatre groupes qui siègent au centre du PE, et rassemblent 80% des députés européens, sont donc des lieux d'énonciation d'une ligne partisane suffisamment précise pour qu'elle puisse servir de base à une négociation. On soulignera le rôle croissant qui revient aux présidents de ces organes à l'échelle interinstitutionnelle : ils entretiennent des contacts étroits avec les Commissaires et les membres du Conseil et du Conseil européen qui partagent leur sensibilité politique, notamment par le biais des partis politiques européens.

2.C. Quel rôle pour les partis politiques européens ?

Les groupes parlementaires du PE et les alliances européennes de partis nationaux avec lesquels ils étaient liés ont été à l'origine de la création des partis européens. Le Parti populaire européen (démocrate-chrétien) fut ainsi créé dès 1978 ; suivirent en 1993 le Parti socialiste européen, en 1992, le Parti des libéraux, démocrates et réformateurs européens et la Fédération européenne des partis verts (devenu parti Vert européen en 2004), le Parti démocratique des peuples d'Europe (autonomistes et indépendantistes) en 1998 et le Parti de la gauche européenne en 2004. Depuis 2005, un total de 11 autres formations ont été créées. Les partis eurosceptiques et nationalistes ont connu des reconfigurations, de sorte que seuls 13 partis politiques européens ont bénéficié de subsides de l'Union en 2012.

L'inflation du nombre des partis européens est le résultat d'une politique délibérée. Le rôle de ces organes a en effet été reconnu par le traité de Maastricht, qui dispose que « *les partis politiques au niveau européen sont importants en tant que facteur d'intégration au sein de l'Union. Ils contribuent à la formation d'une conscience européenne et à l'expression de la volonté politique des citoyens de l'Union* » (art. 191 TCE). Dans le même souci de « politiser » le fonctionnement de l'Union, le traité de

Nice fait référence à un statut des partis européens, adopté en 2003 et modifié en 2007. Le règlement 2004/2003 définit un « parti politique au niveau européen » comme étant soit un parti politique (« association de citoyens, conforme à l'ordre juridique d'un Etat membre, qui poursuit des objectifs politiques »), soit une alliance de partis politiques (« coopération structurée entre deux partis politiques au moins »). Il doit avoir la personnalité juridique dans l'Etat membre où il a son siège, être représenté ou avoir réuni plus de trois pour cent des votes dans au moins un quart des Etats membres, et respecter les principes fondateurs de l'Union. Tout parti politique au niveau européen peut prétendre à un financement, dont les modalités sont détaillées par le règlement.

Ce texte a été modifié fin 2007 par le règlement 1524/2007 qui crée un statut et un financement pour les « fondations politiques au niveau européen ». Il prévoit aussi que les partis peuvent recevoir des dons et percevoir des cotisations, et précise les conditions de transparence de leur financement. Le nouveau règlement souligne qu'ils agissent dans le contexte des élections au PE, notamment pour mettre en lumière leur caractère transnational. Il encourage ainsi l'utilisation par les partis européens de leurs fonds à cette fin, tout en interdisant leur transfert vers des partis ou candidats nationaux.

La question des partis politiques européens est aujourd'hui un enjeu central de la politisation de l'Union, même s'il est avant tout juridique et financier. En 2012, le fonds destiné à alimenter ces partis était doté de 18,9 millions d'Euros ; 12 millions d'Euros étaient par ailleurs destinés à leurs fondations.

Tableau 4. Partis politiques européens (au sens du règlement 2004/2003, mars 2012)

Nom	Sigle	Création	Partis membres		Membres associés		Observateurs		Total des membres	Somme allouée en 2012 (k€)**
			UE	Non UE	UE	Non UE	UE			
1. Parti populaire européen	PPE	1976	48	0	0	6	2	17	73	6.482
2. Parti socialiste européen	PSE	1992	32	1	1	5	0	7	46	4.323
3. Parti européen des libéraux, démocrates et réformateurs	ELDR	1993	33	14	0	1	7	1	56	1.950

(...)

Nom	Sigle	Création	Partis membres		Membres associés		Observateurs		Total des membres	Somme allouée en 2012 (k€)**
			UE	Non UE	UE	Non UE	UE			
4. Parti vert européen	PVE	2004	29	7	0	0	2	7	45	1.333
5. Alliance libre européenne	ALE	1981	33	0	0	0	8	0	41	384
6. Parti de la gauche européenne	PGE	2004	15	4	0	0	11	0	30	835
7. Parti démocrate européen *	PDE	2004	7	1	0	0	0	0	8	550
8. Alliance pour une Europe des Démocraties *	EUD	2005	13	0	0	0	0	0	13	241
9. Alliance européenne des conservateurs et des réformistes	AECR	2010	12	2	0	1	0	0	15	1.285
10. Alliance européenne pour la liberté	EAF	2011	5	0	0	0	0	0	5	360
11. Alliance européenne des mouvements nationaux	AENM	2012	4	0	6	1	0	0	11	289
12. Mouvement européen politique chrétien	ECPM	2010	11	7	0	0	0	0	18	241
13. Mouvement pour l'Europe des Libertés et de la Démocratie	MELD	2012	9	0	0	0	0	0	9	621
Total			251	36	7	14	30	32	370	

* Parti ne spécifiant pas le statut des partis membres (pléniers, associés ou observateurs).

** La somme effectivement perçue peut différer sensiblement de ce montant théorique.

Source : Parlement européen / auteur

Si, dans un premier temps, seuls les partis européens historiques ont prétendu à un financement, des formations plus opportunistes et moins structurées n'ont pas tardé à émerger. L'obtention par celles-ci d'un financement a suscité des critiques, qui ont été particulièrement vives lorsqu'il s'est agi de formations d'extrême-droite. Le PE s'est prononcé sur cette question en adoptant le rapport Giannakou du 6 avril 2011, relatif à la mise en œuvre du règlement de 2003. La résolution du PE insistait sur deux points : elle demandait à la Commission de proposer un statut pour les fondations et les partis politiques européens qui fasse explicitement référence aux enjeux de la démocratie à

l'intérieur même des partis ; elle suggérait par ailleurs de durcir les conditions d'accès au financement, mais d'en assouplir parallèlement la gestion.

Le 29 mars 2012, une immense majorité des députés européens ont voté une résolution réitérant cette demande de durcissement, en réaction à la décision du Bureau du PE d'allouer, pour la première fois, un montant de 289.266 Euros à l'Alliance européenne des mouvements nationaux. Ce parti est en effet composé de formations d'extrême-droite (British National Party, Front National français, parti hongrois Jobbik...), dont les leaders sont coutumiers de déclarations xénophobes et antisémites. Le député libéral Andrew Duff a critiqué à cette occasion les règles de constitution des partis européens : ils doivent compter des élus régionaux, nationaux ou européens dans un quart des Etats membres au moins, mais un seul élu suffit pour un pays donné. Dans les faits, il est donc plus aisé de créer un parti politique européen qu'un groupe politique au PE – puisque 25 députés européens sont exigés pour cela. Certains députés, notamment dans les rangs des conservateurs britanniques, ont fait valoir que l'initiative tendant à supprimer le financement des partis d'extrême droite était une démarche politicienne, et que tous les partis européens devaient être financés pour autant qu'ils remplissent les conditions formelles prévues par le règlement de 2003. Ce conflit pose la question de la distinction entre les idées nationalistes et antieuropéennes, qui doivent pouvoir s'exprimer librement au sein du PE au nom de la démocratie, et les propos xénophobes ou racistes, qui doivent être combattus pour la même raison.

Ce débat a alimenté une réflexion, qui était déjà en cours, sur la réforme du statut des partis politiques européens. La proposition de la Commission, publiée en septembre 2012²⁷ faisait formellement suite à un rapport du Secrétaire général du PE sur la question du financement et au rapport Giannakou. Pour l'heure, les 13 partis politiques européens qui reçoivent un financement sont enregistrés sous la forme juridique d'ONG. Dans sa proposition de règlement, la Commission suggère de leur conférer une personnalité juridique spécifique, qui renforcerait leur indépendance vis-à-vis des institutions européennes. Ils devraient aussi présenter un programme de travail annuel pour pouvoir prétendre à un financement, le but étant d'écarter les formations fantômes, sans activités réelles, constituées à la seule fin de bénéficier de subsides. Le

projet prévoit aussi de doubler le plafond des donations, et d'assurer en contrepartie la publicité des noms des donateurs. Enfin, le respect des valeurs européennes (notamment le respect des droits des personnes issues des minorités) et l'inscription au registre du PE deviendront contraignants : les partis qui s'en abstiennent pourront être privés de leur statut juridique et être frappés d'amendes.

En janvier 2013, les représentants de cinq groupes politiques (EPP, S&D, ALDE, Verts, GUE) ont à nouveau protesté contre le financement des partis européens extrémistes. Ils ont écrit au président du PE, Martin Schulz, pour lui demander d'interroger le service juridique du PE sur le respect par deux partis politiques européens (*l'Alliance européenne pour la Liberté* et *l'Alliance européenne des Mouvements nationaux*) des principes fondateurs de l'Union, exigée par l'article 210 du règlement intérieur du PE. Les signataires estiment que ces deux formations ne respectent pas cet article en raison de leur ligne politique xénophobe, et doivent de ce fait cesser de percevoir des fonds du PE.

Comme le remarque D.L. Seiler, tandis qu'au niveau national le fait a toujours précédé le droit s'agissant des partis politiques, à l'échelle de l'Union, le droit communautaire a reconnu des entités qui n'existaient pas dans la réalité (Seiler 2005). L'adoption du statut des partis européens a amené le Conseil et le PE à lancer une réflexion approfondie sur les perspectives de la politisation et de la démocratisation de l'Union. L'idée cardinale du statut adopté en 2003 est qu'il est possible de susciter la création et la montée en puissance des partis européens en jouant sur les structures d'opportunité, qu'il s'agisse de finances ou de pouvoir. Cette stratégie a suscité un certain opportunisme, et notamment une multiplication des partis politiques européens extrémistes, très peu structurés, dépourvus de réelle cohérence et d'activités, dont la principale raison d'être est la captation de ressources financières.

D'un point de vue politologique, la notion de « partis politiques au niveau européen » doit être maniée avec prudence. Ces structures n'ont en effet pas grand-chose de commun avec les partis nationaux, que l'on se penche sur leur mode d'organisation, les fonctions qu'ils remplissent ou leurs relations avec les citoyens (Delwit, Külahci et Van de Walle 2001).

²⁷ Proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au statut et au financement des partis politiques européens et des fondations politiques européennes, document COM(2012) 499 final du

En outre, on note que les partis européens ne reflètent pas des clivages spécifiquement européens, en rapport avec les politiques de l'Union, mais des clivages essentiellement nationaux – à l'exception peut-être du parti des Verts, dont les thématiques et représentants ont plus de poids à l'échelle supranationale que dans les Etats membres. Les partis européens traduisent certes les clivages que l'on peut repérer au PE (gauche vs. droite et souverainistes vs. fédéralistes), mais ils ne sont pas connus des électeurs et ne jouent qu'un rôle marginal dans les débats sur l'intégration européenne et dans les campagnes pour les élections européennes (Delwit et Poirier 2004 ; Brack, Rittelmeyer, Stanculescu 2010 ; Hix et Marsh 2011). Les élections de juin 2009 ont révélé leur influence limitée, d'autant que le PSE n'a pas réussi à se mettre d'accord sur le nom d'un candidat à opposer à José Manuel Barroso comme prétendant à la présidence de la Commission.

La réforme actuelle du statut des partis européens vise à accroître leur dynamisme et leur visibilité, leur capacité à mobiliser les citoyens et à alimenter le débat et la réflexion publique sur l'Europe, avec l'espoir que les élections de 2014 verront un sursaut de mobilisation des électeurs.

D'une manière plus générale, les partis européens n'ont aucune des caractéristiques habituelles des partis nationaux et ce, quelle que soit la définition que l'on retient. Si l'on définit les partis de manière extensive, comme des organisations visant à la conquête du pouvoir par le moyen de la mobilisation électorale autour d'un projet, il faut noter que les partis européens ne peuvent réellement prétendre à l'exercice du pouvoir (compte tenu de la nature du régime de l'Union), ne disposent le plus souvent pas d'un projet digne de ce nom, et sont en peine de mobiliser les électeurs. Le constat est encore plus flagrant si l'on recourt à des définitions plus restrictives (La Palombara et Weiner 1966). Ces auteurs estiment qu'un parti se définit par quatre caractéristiques : il est durable, « complet » (c'est-à-dire qu'il propose une organisation allant jusqu'à l'échelon local), aspire à exercer le pouvoir (et non à faire simplement pression) et recherche un soutien populaire. A la lumière de cette définition, on note que les partis européens manquent d'une assise locale et ne cherchent guère le soutien des citoyens.

12 septembre 2012.

Si les partis européens se distinguent nettement des partis nationaux, à quoi servent-ils ? Il faut rappeler en premier lieu qu'ils sont en large partie le produit d'un volontarisme politique : ils existent en vertu des opportunités qui leur sont offertes au moins autant que des fonctions qu'ils peuvent remplir concrètement dans le système politique de l'UE. La création ex-nihilo de plusieurs formations ces dernières années et les protestations que cela a suscité en attestent. Si l'on adopte un point de vue analytique, on constate que les partis européens sont avant tout des lieux de socialisation et d'échange, qui jouent un rôle dans l'europanisation des partis nationaux et la coordination *a minima* de leurs programmes pour les élections européennes.

Leur influence sur le fonctionnement du système politique de l'Union est par contre faible. Le PPE et le PSE ont certes, et depuis longtemps déjà, contribué à mettre en réseau les commissaires, ministres et députés européens qui partageant les mêmes orientations idéologiques. Ces contacts et ces échanges contribuent à rapprocher les positions des institutions, notamment quand les majorités relatives coïncident, et assurent une circulation de l'information qui est bénéfique à l'influence des acteurs qui la reçoivent. Ceci étant, les partis européens jouent davantage le rôle de clubs, s'insérant dans une gouvernance en réseaux, que d'acteurs effectifs du *policy making*, capables d'imposer leur ligne politique en suscitant des initiatives ou en pesant sur l'adoption d'un texte.

En ce qui concerne le PE, il faut souligner la spécificité des relations des partis européens avec les groupes parlementaires. Tous ont un lien explicite avec un groupe politique, qui est très étroit dans le cas des sept principaux partis (PPE, PSE, ELDR, PVE, ALE, PGE, PDE). Cependant, alors qu'au niveau national, les partis engendrent les groupes politiques, qui sont chargés de relayer leurs positions au sein des chambres et d'assurer la discipline partisane, la relation est inverse à l'échelle européenne : les groupes du PE ont existé bien avant les fédérations de partis et partis européens, et leur ont donné naissance. Pendant longtemps, les groupes ont, en outre, largement contribué au fonctionnement matériel des partis européens.

Les partis européens, même émancipés des groupes du fait de leur statut et de leur financement public, ne contrôlent ceux-ci en aucune façon. Comme on l'a indiqué, les groupes sont avant tout des lieux de socialisation pour les députés issus de différents

partis nationaux : ils ne sont pas destinés à défendre une ligne politique claire au nom des partis européens. Les élus se réfèrent régulièrement à des manifestes électoraux ou à des prises de position du parti, mais ceux-ci forment un cadre intellectuel très vaste, peu propice à l'énonciation de positions précises sur des textes souvent complexes.

Des évolutions se dessinent à la faveur de la multiplication et de l'institutionnalisation des partis européens, de l'accroissement de leurs ressources et de la création des fondations européennes. Les partis européens disposent désormais des moyens d'intervenir davantage dans le débat public, à l'occasion des campagnes pour les élections européennes. Fin 2012, lors de l'examen de la proposition de règlement révisant le statut des partis, le PE a introduit un amendement destiné à autoriser les partis européens à participer aux campagnes référendaires relatives aux textes européens. A moyen terme, l'influence des partis européens devrait être plus diffuse : ils ont vocation à animer la réflexion et le débat sur les enjeux de l'intégration européenne.

Toutefois, les phénomènes de cartellisation qui existent déjà amèneront certainement les partis nationaux à résister à cette évolution et à limiter l'importance du débat sur les enjeux européens (Detterbeck 2005 ; Katz et Mair 1995). Pour l'heure, les partis européens restent des organisations méconnues des citoyens et des médias nationaux, et des acteurs secondaires du *policy making* européen.

3. LA MONTEE EN PUISSANCE DU PARLEMENT EUROPEEN DANS LE POLICY MAKING

La revalorisation des pouvoirs du PE se traduit logiquement par une modification de ses relations avec la Commission et le Conseil et par une influence plus sensible dans le processus d'élaboration et de mise en œuvre des politiques de l'Union. L'ampleur de ces évolutions est toutefois délicate à évaluer. S'agissant, par exemple, de l'investiture de la Commission, il est difficile de déterminer pourquoi les membres du Conseil européen ont décidé en 2004 de tenir compte du résultats des élections européennes pour procéder au choix du Président de la Commission ; ont-ils cédé à une pression du PE ou simplement voulu complaire à l'opinion publique ? Par ailleurs, comment évaluer l'impact de la modification du collège des commissaires sous la pression du PE, depuis le précédent Buttiglione, sur les relations entre les deux institutions ? A priori, les choses sont plus simples en matière législative, compte tenu de l'extrême codification des procédures et de l'existence de traces écrites (proposition originale, amendements, procès-verbal du Conseil, position commune, texte définitif de l'acte...). Toutefois, les scientifiques comme les acteurs du PE ont rencontré les plus grandes difficultés dans la quantification de l'influence législative de l'assemblée et l'objectivation du discours des praticiens.

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

3.A. *La difficile évaluation de l'influence législative du Parlement européen*

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

Pendant longtemps, l'essentiel des travaux relatifs aux activités législatives du PE a été fondé sur l'analyse statistique du taux d'amendements retenus par la Commission et le Conseil. Il s'agit de la donnée la plus immédiatement disponible, que les services du PE ont mise en avant pour évaluer l'impact de l'entrée en vigueur de la procédure de « coopération » prévue par l'Acte unique européen (1987). Depuis les années 1950, la nature spécifique des relations entre le PE et la Commission, qui ne sont pas déterminées par des logiques partisans, a incité les députés à amender largement les propositions de directive et de règlement qui leur étaient soumises. La procédure de consultation des origines ne laissait cependant au PE qu'une influence marginale, entièrement dépendante du bon vouloir de la Commission et du Conseil. La négociation, en 1975, d'un premier accord interinstitutionnel relatif à la « concertation » entre PE, Conseil et Commission sur les actes législatifs ayant un impact budgétaire a constitué un premier progrès, qui est devenu effectif au milieu des années 1980. Les modalités de la procédure de coopération définie par l'Acte unique européen ont permis au PE d'accroître très sensiblement son influence : à la condition de bénéficier du soutien de la Commission et de l'appui d'au moins un Etat membre, l'assemblée a pu imposer certains de ses amendements.

Dès la fin des années 1980, l'influence statistique du PE sur le *policy making*, telle que mesurée par le ratio d'amendements acceptés, était ainsi très supérieure à celle de nombreux parlements des Etats-membres. Selon les services du PE, durant la période

1987-1997, 54% des amendements parlementaires de première lecture ont été acceptés par la Commission et 41% par le Conseil ; en seconde lecture, ces chiffres s'établissaient respectivement à 43 et 21%.

L'entrée en vigueur de la procédure de « codécision » prévue par le traité de Maastricht (novembre 1993) était considérée, au sein du PE, comme un progrès décisif pour son influence législative, déjà réclamé dans le rapport Spinelli (février 1984). Cette nouvelle procédure renforçait la capacité du PE à créer un rapport de force avec la Commission et le Conseil, et ouvrait la perspective d'un dialogue direct avec ce dernier. Un certain nombre de chercheurs – partisans d'un paradigme de choix rationnel peu sensible au point de vue des acteurs, aux analyses institutionnalistes et à la prise en compte des dimensions qualitatives des phénomènes politiques – contestaient toutefois cette analyse. Amy Kreppel (2000) et George Tsebelis (Tsebelis 1999 ; Tsebelis & Garrett 2001) ont ainsi popularisé l'idée paradoxale selon laquelle la procédure de codécision aurait abouti à un affaiblissement de l'influence du PE.

Consécutivement à l'entrée en vigueur du traité de Maastricht, le PE s'est doté d'outils de suivi de l'activité législative plus évolués. La base de données de l'Observatoire législatif du PE (« OEIL ») a étudié de manière systématique le devenir des amendements parlementaires, proposant un indice d'impact pour chaque texte. Les rapports annuels de la délégation du PE au Comité de conciliation ont quant à eux établi des bilans précis des activités législatives de l'assemblée et de son influence. La procédure de codécision a également été analysée sous l'angle des modalités d'adoption (en première, seconde ou troisième lecture) ou de rejet des textes (Dehousse et al. 2006 et 2009).

Globalement, la capacité du PE à imposer ses amendements s'est accrue, malgré les prédictions et premières analyses des tenants du choix rationnel et de la théorie des jeux. Durant la période précédant la réforme de la procédure de codécision par le traité d'Amsterdam (novembre 1993 - mai 1999), on constata par ailleurs un accroissement sensible du nombre d'amendements résultant d'un compromis entre le PE et le Conseil. Cette évolution résulta de la volonté commune des représentants des deux institutions de pacifier la procédure de codécision et de privilégier le compromis – comme ils l'avaient fait pour la procédure budgétaire dix ans plus tôt. Le PE veilla, par exemple, à ne pas représenter en seconde lecture des amendements qui avaient été partiellement

pris en compte dans la position commune du Conseil. Celui-ci, plutôt que d'annoncer l'acceptation ou le rejet des amendements du PE, prit l'habitude d'indiquer également les amendements sur lesquels il était prêt à ouvrir une négociation. Durant la période 1993-1999, 40% des textes adoptés en codécision firent l'objet d'une procédure de conciliation ; à cette occasion, 63% des amendements retenus reflétaient les positions du PE.

L'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam (mai 1999) s'accompagna d'une extension du champ d'application de la codécision et d'une modification de la procédure mettant le PE et le Conseil sur un pied d'égalité. La codécision révisée permit notamment l'adoption d'actes dès la première lecture sur la base de la proposition du PE. Les services de l'assemblée produisirent un nombre croissant d'analyses d'impact des amendements du PE. La littérature scientifique se fit par contre plus rare en raison des difficultés méthodologiques provoquées par l'adoption de textes à des stades précoces du processus décisionnel. Comme nous le verrons, la période postérieure à l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam a été marquée par une généralisation du trilogue législatif entre PE, Commission et Conseil, permettant l'adoption d'un nombre croissant de textes dès la première lecture. Cette pratique implique une absence d'amendement parlementaire, mais ne signifie pas pour autant une absence d'influence du PE sur les textes adoptés.

Par ailleurs, le Conseil a pris l'habitude, dès la fin des années 1990, d'accepter un maximum d'amendements de détail, notamment la quasi-totalité de ceux relatifs à des questions de langue et de formulation, afin de gonfler artificiellement les statistiques, qui ont perdu une grande partie de leur intérêt. Un certain nombre d'auteurs abandonnèrent de ce fait ce terrain de recherche ou furent contraints de reconnaître – enfin – que les amendements n'étaient pas tous d'égale importance (Kreppel 1999). Des travaux tentèrent d'incorporer à l'analyse quantitative des éléments plus qualitatifs, relatifs en particulier à la substance des amendements (Tsebelis, Jensen, Kalandrakis & Kreppel 2001). Certains optèrent, bon gré mal gré, pour des approches plus ciblées, basées sur le suivi de quelques textes dans un secteur (Earnshaw & Judge 2003) ou d'un seul (notamment : Shackleton 2000 ; Burns 2005).

Au-delà de ces approches descriptives de l'influence du PE, certains auteurs tentèrent d'identifier les facteurs expliquant ses variations, cas par cas, et notamment de

comprendre les conditions dans lesquelles le PE est amené à rejeter les textes. David Judge et David Earnshaw (1994) avancèrent ainsi quatre variables : le type de politique ; son degré d'intergouvernementalisme ; la nature des relations interinstitutionnelles qu'elle suscite ; les ressources institutionnelles existantes. Implicitement, ces auteurs soulignèrent aussi l'impact de la variable partisane (cohésion des groupes politiques, logique de formation des coalitions au sein du PE, liens avec les partis nationaux).

3.B. Les évolutions interinstitutionnelles de la production normative

La multiplication des « *early agreements* » et les stratégies du Conseil rendent désormais peu opérationnelles les analyses quantitatives des amendements parlementaires finalement retenus. Il faut, dès lors, s'en remettre soit à des études de cas, soit à une analyse plus globale des équilibres institutionnels dans l'Union, voie que nous privilégierons ici. Depuis le milieu des années 2000, les données de la production normative ont nettement évolué. On constate en premier lieu une montée en puissance de la procédure de codécision qui a pour corollaire la quasi-disparition de la procédure de coopération (éliminée par le traité d'Amsterdam, sauf en matière monétaire) et un certain déclin de la procédure de consultation, toutes deux moins favorables au PE (cf. tableau 5). Depuis 2005, les textes adoptés en codécision représentent environ le tiers des activités normatives de l'assemblée.

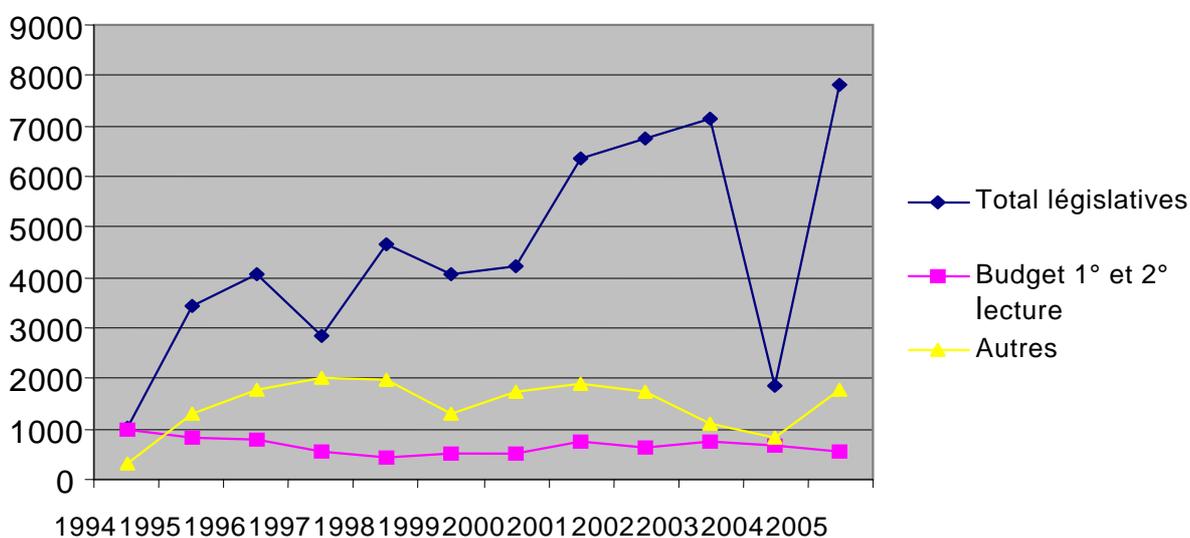
Tableau 5. Les activités normatives du Parlement européen

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

Sources : Observatoire des institutions européennes (OIE) et Rapport général de l'UE 2006 et 2007

On constate par ailleurs une montée en puissance des activités législatives au PE. A mesure que l'assemblée a acquis de nouveaux pouvoirs législatifs, les modalités d'organisation du travail parlementaire ont été aménagées afin que les commissions et la plénière puissent y consacrer un maximum de temps et d'énergie. La figure 2, relative au dépôt et à l'adoption d'amendements par le PE, montre une forte inflation du nombre d'amendements déposés et adoptés depuis le milieu des années 1990 – hormis les années d'élection du PE. L'année 2005 se caractérise par une nouvelle progression en ce sens, tout particulièrement pour la première lecture de codécision.

Figure 2. Amendements déposés par le PE (1994-2005)



Sources : données OIE / Parlement européen / auteur.

Du point de vue du fonctionnement interne du PE, on note toutefois une grande constance du nombre moyen d'amendements déposés en première lecture par député. L'inflation globale s'explique donc essentiellement par l'accroissement du nombre d'élus à chaque élargissement. De même, la proportion d'amendements adoptés par le PE en assemblée plénière par rapport aux amendements déposés est d'une stabilité absolue : qu'il s'agisse de la 4^{ème} législature (1994-1999), de la 5^{ème} (1999-2004) ou de l'année 2005, elle ressort très exactement à 69%. Cette stabilité des ratios et le fort taux d'amendements adoptés sont révélateurs de la rationalisation poussée de l'organisation du travail parlementaire (Costa et Saint Martin 2011). A la différence de nombreuses autres assemblées, le dépôt d'amendements ne constitue plus une stratégie dilatoire pertinente au PE : le règlement limite drastiquement cette possibilité, en favorisant les amendements de compromis (déposés conjointement par plusieurs groupes) et en donnant au président de séance les moyens d'adopter ceux-ci en priorité.

Comme on l'a vu, la montée en puissance du PE prend une forme plus inattendue : celle d'une intensification du dialogue interinstitutionnel. L'évolution la

plus marquante des activités de l'Union depuis le début des années 2000 est le renforcement du dialogue entre les institutions – notamment le PE et le Conseil – qui se traduit par une adoption de plus en plus précoce des textes, dès la fin de la première lecture de la codécision (Farrell & Héritier 2004 ; Dehousse, Deloche-Gaudez & Duhamel 2006 ; Costa, Dehousse et Trakalova 2011).

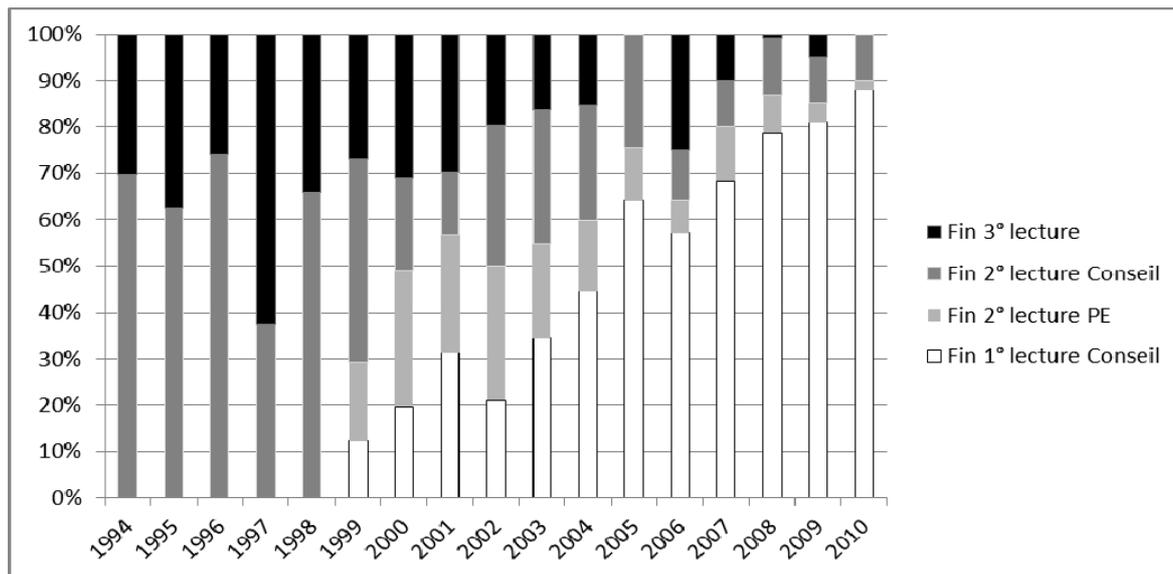
Le tableau 6 et la figure 3 illustrent bien ce phénomène : au début de la 5^e législature (2000 et 2001) les textes relevant de la codécision étaient principalement adoptés en troisième lecture ou en seconde lecture (2002), mais depuis 2003, la majorité des textes sont adoptés dès la première lecture. En 2006, sur 95 textes relevant de la procédure de codécision, 54 ont été adoptés à ce stade et seulement 10 en troisième lecture. La proportion de textes adoptés en troisième lecture était de 39% durant la 4^e législature (1994-1999) et de 17% sur la période 1999-2006. En 2010, ce sont près de 90% des textes qui ont été adoptés en première lecture.

Tableau 6: Procédures codécision 1994-2010

Année	Fin 1ère lecture Conseil		Fin 2ème lecture PE		Fin 2ème lecture Conseil		Fin 3ème lecture		Total
	Nombre	Pourcentage	Nombre	Pourcentage	Nombre	Pourcentage	Nombre	Pourcentage	
1994		0,0%		0,0%	16	69,6%	7	30,4%	23
1995		0,0%		0,0%	10	62,5%	6	37,5%	16
1996		0,0%		0,0%	23	74,2%	8	25,8%	31
1997		0,0%		0,0%	12	37,5%	20	62,5%	32
1998		0,0%		0,0%	25	65,8%	13	34,2%	38
1999	5	12,2%	7	17,1%	18	43,9%	11	26,8%	41
2000	12	19,7%	18	29,5%	12	19,7%	19	31,1%	61
2001	21	31,3%	17	25,4%	9	13,4%	20	29,9%	67
2002	16	21,1%	22	28,9%	23	30,3%	15	19,7%	76
2003	32	34,4%	19	20,4%	27	29,0%	15	16,1%	93
2004	41	44,6%	14	15,2%	23	25,0%	14	15,2%	92
2005	34	64,2%	6	11,3%	13	24,5%		0,0%	53
2006	16	57,1%	2	7,1%	3	10,7%	7	25,0%	28
2007	41	68,3%	7	11,7%	6	10,0%	6	10,0%	60
2008	96	78,7%	10	8,2%	15	12,3%	1	0,8%	122
2009	115	81,0%	6	4,2%	14	9,9%	7	4,9%	142
2010	44	88,0%	1	2,0%	5	10,0%		0,0%	50
TOTAL	473	53,4%	129	14,6%	168	19,0%	115	13,0%	885

Source : Observatoire des institutions européennes / auteur

Figure 3 : Stade de la décision en procédure de codécision 1994-2010



Source : Observatoire des institutions européennes / auteur

Il y a donc une évolution fondamentale de la dynamique institutionnelle et un effet paradoxal de l'élargissement de l'Union de 2005. Les commentateurs et praticiens anticipaient un blocage des institutions, compte tenu de l'impact de l'arrivée de 10 nouveaux Etats membres sur les équilibres institutionnels. Leurs pronostics étaient d'autant plus sombres que la constitution européenne, dont l'objet était notamment de pallier les effets de l'élargissement, avait été rejetée en France et aux Pays-Bas, et que les relations entre le PE et la Commission s'étaient fortement détériorées à l'occasion de l'investiture de J.M. Barroso et de son équipe.

Pourtant, d'un point de vue statistique, les institutions n'ont jamais été aussi efficaces dans le travail législatif que depuis 2005. Les normes sont adoptées plus rapidement qu'auparavant et de manière plus consensuelle (Dehousse et al. 2006). La qualité du dialogue interinstitutionnel et la mise en place de routines de négociation en marge des traités ont permis d'adopter une majorité des textes en codécision dès la première lecture. Le PE et le Conseil négocient désormais de manière informelle sur les amendements parlementaires afin d'identifier les points possibles de compromis. Ceci permet au PE d'obtenir la prise en compte de ses amendements dès la première lecture, en échange de quoi il renonce à déposer à nouveau en seconde lecture des amendements jugés inacceptables par le Conseil. En cas de troisième lecture, les délais prévus par le traité étant très contraignants, le comité de conciliation a pris l'habitude d'adopter le texte à une date fictive de manière à laisser un maximum de temps aux deux institutions pour valider le texte de compromis négocié par leur délégation respective, et à permettre d'éventuelles modifications.

3.C. L'influence croissante du PE dans le système politique de l'Union

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

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

auraient choisi de privilégier la coopération avec une assemblée aussi menaçante. L'explication intergouvernementale de la croissance des pouvoirs du PE rend l'apaisement des relations interinstitutionnelles plus logique (Pollack 1997) ; si les Etats membres consentent à l'accroissement des pouvoirs du PE, il est normal qu'ils en tirent les conséquences et envisagent de collaborer réellement avec lui. Cette vision des choses doit toutefois être considérée avec prudence, dans la mesure où les Etats membres n'ont pas d'intérêt direct à accroître les pouvoirs du PE – ce qui tend à réduire ceux du Conseil – et où les Etats les plus attachés au dogme de la souveraineté parlementaire sont loin d'être majoritaires. Il faut donc adopter un point de vue « cognitiviste » et prendre en compte le rôle joué par le PE dans la diffusion de l'idée selon laquelle la réduction du déficit démocratique et la réconciliation de l'Union avec ses citoyens passe nécessairement par sa « parlementarisation » accrue (Costa et Magnette 2003). Les responsables politiques nationaux évoluant tous dans des régimes parlementaires, fondés sur le principe de la souveraineté parlementaire, les députés européens ont trouvé un terrain intellectuel fertile.

Il faut souligner l'habileté avec laquelle ils ont mis en œuvre cette stratégie dans le cadre de la Convention sur l'avenir de l'Union (Costa 2008). Les représentants du PE ont en effet systématiquement réinterprété les objectifs de la Convention à la lumière des leurs, en jouant sur les registres de la simplification formelle, du déficit démocratique et des attentes supposées des citoyens. Ils ont, sans relâche, cherché à attacher aux principaux concepts des débats institutionnels autant d'axiomes favorables à l'extension des pouvoirs du PE. Ainsi, au principe de « double légitimité des États et des peuples », ils ont lié dans chacune de leurs prises de position l'objectif de généralisation de la procédure de codécision ; à l'impératif de publicité des négociations sur la réforme des traités, le recours à des solutions institutionnelles alternatives à la CIG ; à la transparence, l'amélioration des capacités de contrôle du PE sur le Conseil ; à l'efficacité, l'extension du vote à la majorité qualifiée au sein du Conseil ; à la simplification des traités, la rédaction d'une constitution ; à la réduction du déficit démocratique, l'accroissement des pouvoirs du PE. Les responsables des Etats membres ont fini par admettre les revendications du PE et les ont validées dans le traité constitutionnel, puis dans le traité de Lisbonne. Dans un souci de cohérence, ils ont logiquement modifié leur attitude à l'égard du PE en tant que membres du Conseil et

accepté d'entamer un dialogue plus constructif avec ses représentants dans le cadre de la procédure de codécision – ce à quoi ils se refusaient à la fin des années 1990. La détention par les députés européens d'un pouvoir de veto (celui de rejeter irrévocablement les textes) joue aussi un rôle important dans l'attitude de la Commission et du Conseil (Tsebelis et Garrett 2000).

Il faut, en second lieu, prendre en compte la capacité d'innovation institutionnelle du PE. On ne souscrit pas à l'idée selon laquelle il serait en mesure de contraindre systématiquement les représentants des Etats membres à lui attribuer de nouveaux pouvoirs ; l'existence de quelques cas avérés ne permet pas d'élaborer une théorie de portée générale, comme le propose Simon Hix (2002). Force, par contre, est de reconnaître que les députés sont passés maîtres dans l'art de créer des rapports de force et de rationaliser le fonctionnement de leur propre institution afin d'en maximiser l'influence dans le processus décisionnel courant. Ils jouissent pour cela de nombreuses ressources : une totale indépendance de leur institution, qui ne peut pas être dissoute ; une liberté complète d'organisation de leur délibération et de définition de leur agenda ; une grande autonomie vis-à-vis des partis nationaux ; un cadre institutionnel évolutif, comportant des zones d'ombre propices à l'extension des pouvoirs de l'assemblée. Pour surmonter les contraintes qui affectent leur délibération et accroître leur influence dans le processus décisionnel, les députés ont régulièrement adapté le règlement de leur assemblée dans le sens d'une rationalisation toujours plus grande de son fonctionnement (Brack, Costa et Dri 2010).

Il se caractérise aujourd'hui par une organisation minutieuse de toutes les activités de la plénière et des autres organes (commissions, bureau, délégations...). Ce processus s'est traduit par un renforcement constant des organes hiérarchiques de l'assemblée et par une délégation croissante du travail législatif et de contrôle aux commissions parlementaires. Il a également conféré un rôle central aux groupes politiques et à leurs responsables, au détriment des possibilités d'initiative individuelle des députés. La question de l'organisation interne du PE fait ainsi l'objet de discussions fréquentes et conflictuelles, qui opposent les députés en fonction de leurs conceptions du rôle de l'assemblée et de ses membres ou de leur position au sein de l'assemblée – hiérarque ou *backbencher*, membre d'un « grand » ou d'un « petit » groupe.

Malgré les critiques des députés à l'endroit de la Commission, l'objectif de « *better regulation* » que celle-ci avance depuis 2001 trouve un écho croissant au sein du PE. La préoccupation n'est pas nouvelle : elle se situe dans la continuité des efforts menés depuis l'entrée en vigueur de l'Acte unique européen par les responsables de l'assemblée, et depuis l'entrée en vigueur du traité de Maastricht par les membres permanents de la délégation du PE au Comité de conciliation. Ces derniers ont, dès 1994, milité en faveur de la réduction du nombre et de la longueur des rapports et des amendements parlementaires, et de l'amélioration de leur « qualité juridique ». Dans leurs rapports annuels, les membres permanents de la délégation du PE au comité de conciliation ont appelé, de manière répétée, à des réformes permettant aux députés de se concentrer sur les dossiers importants et de produire des textes moins susceptibles d'être critiqués par le Conseil et la Commission sur le plan juridique – et, incidemment, plus aisés à défendre dans les négociations interinstitutionnelles.

Ces recommandations ont été suivies d'effet puisque le PE produit de moins en moins de rapports. Ces dernières années, ces efforts se sont poursuivis avec le « *pre-cooking* » des textes dans le cadre d'un trilogue entre PE, Commission et Conseil, en amont de la première lecture. Dans ce contexte, même si le PE reste porteur d'exigences politiques, ses représentants ont fortement intégré la nécessité d'aboutir à des textes juridiquement cohérents, de défendre des points de vue acceptables par leurs interlocuteurs et d'avoir une connaissance technique approfondie des dossiers. D'une manière générale, le PE a peu à peu abandonné la stratégie du rapport de force et du conflit (Tsebelis 1994 ; Corbett 1998) pour promouvoir une logique d'influence plus diffuse et plus policée – et, par conséquent, plus difficile à évaluer.

L'évolution des rapports entre les institutions est également le produit de changements intervenus au sein du Conseil et de la Commission. La perspective de l'élargissement de 2004, combinée aux difficultés politiques de l'intégration européenne, ont fait craindre le pire aux membres du Conseil. Désireux d'éviter à tout prix un blocage systématique de la décision, ils ont choisi de se rapprocher des représentants du PE afin de définir de nouvelles modalités de décision et d'éviter, autant que faire se pouvait, les blocages interinstitutionnels. Le PE s'est saisi de cette opportunité et a joué la carte du dialogue (ou du trilogue) dans le domaine législatif,

comme il l'avait déjà fait dans le domaine budgétaire dans les années 1980. Les responsables des différentes institutions semblent satisfaits de ce fonctionnement plus apaisé et ont choisi de le pérenniser. Ce processus a été favorisé par la montée en puissance de la présidence du Conseil – qui vient compenser l'émiettement des positions produit par les élargissements successifs – ainsi que par le leadership croissant exercé par le Président de la Commission sur le collège des commissaires.

Il faut mentionner, en dernier lieu, le rôle joué par les administrations dans ce processus de rapprochement. Les secrétariats généraux des trois institutions militent depuis longtemps pour l'établissement d'un dialogue plus constructif et la définition de règles venant préciser les traités en matière législative. Sous la pression de leurs services administratifs respectifs, les représentants des trois institutions ont accepté de mieux prendre en compte les impératifs de calendrier et de mettre en place des formes de planification chronologique à rebours permettant une réelle programmation législative. La plupart des politiques européennes reposent aujourd'hui sur des actes dont la durée de validité est limitée dans le temps – le plus souvent calée sur le calendrier de la programmation budgétaire pluriannuelle. Le risque est donc grand, en cas d'échec de la décision ou de mauvaise gestion de son calendrier, d'aboutir à une situation de blocage d'une politique, celle-ci se trouvant dépourvue de base légale. La coordination administrative vise à éviter une telle perspective.

Même la Commission a mis un point d'honneur à accélérer le rythme de transmission au Conseil de ses propositions législatives : on est passé d'un délai moyen de 4 jours il y a quelques années à moins d'un jour (Dehousse et al., 2009). D'autres dossiers ont également fait l'objet d'intenses négociations, qu'il s'agisse de la définition de critères permettant de distinguer les textes et les amendements « importants », nécessitant un examen approfondi, des autres, ou encore de l'opportunité de mieux codifier le droit communautaire, en remplaçant les multiples textes traitant d'une question par un nouveau synthétisant le droit existant.

3.D. Les enjeux politiques de la généralisation des trilogues

La généralisation des trilogues, des accords précoces et du *pre-cooking* des textes dans le cadre de négociations obscures n'est pas qu'une évolution technique, à appréhender sous le seul angle de « l'efficacité » de la décision dans l'Union. Au-delà du nombre de normes adoptées, de la durée moyenne du processus décisionnel et de sa conflictualité, se pose la question de l'impact de ces pratiques sur, d'une part, l'influence des différentes institutions et, d'autre part, les rapports de force entre les acteurs en leur sein. Plus spécifiquement, pour ce qui concerne notre réflexion sur la parlementarisation de l'UE, on doit s'interroger sur les effets de ces pratiques quant au fonctionnement interne du PE et à la place de la politique dans la marche du régime européen.

La multiplication des accords précoces au cours de la précédente législature découle des choix opérés par les responsables des institutions. A travers l'adoption de codes de bonne conduite et de directives, la modification de leur règlement intérieur et la définition d'une ligne tendant à favoriser la recherche d'accords précoces dans le cadre du trilogue plutôt que l'imposition de leur point de vue au gré des trois lectures de la procédure, ils ont institutionnalisé la recherche du compromis. Ce faisant, ils ont créé un net clivage entre les acteurs directement impliqués dans ce processus et les autres, qui en sont, au mieux, les témoins. Cette évolution a certes facilité le travail législatif, mais elle tend aussi à le dénaturer : il faut en effet envisager l'impact d'un processus fondé sur des négociations informelles et des contacts interpersonnels sur les équilibres institutionnels prévus par les traités.

La Présidence du Conseil apparaît à la fois comme la grande gagnante et la principale promotrice des accords en première lecture, qui lui permettent d'afficher un bilan flatteur au terme de son mandat semestriel. La durée moyenne de la procédure législative ne permet en effet pas à la Présidence d'espérer l'adoption d'un texte dont elle a fait une priorité dans son programme avant la fin de son semestre d'exercice sans avoir recours à un accord précoce. La Commission n'y a, a priori, intérêt que si l'accord final comprend les éléments fondamentaux de sa proposition. Ceci étant, dans la mesure

où la procédure de codécision prévoit que la Commission peut modifier sa proposition tant que la première lecture n'est pas achevée, le recours à la stratégie de l'accord précoce lui permet de rester impliquée dans la négociation. Au contraire, dès la seconde lecture enclenchée, si la Commission reste associée à toutes les discussions, elle ne peut plus faire évoluer sa proposition pour faciliter un accord entre le Conseil et le PE ; celui-ci risque de s'opérer sur la base d'amendements qui dénaturent la proposition initiale. Le Parlement européen semble être l'institution qui a le moins à gagner à ce processus. S'agissant de sa capacité à négocier, il apparaît que ses représentants (rapporteur, président de la commission saisie au fond, vice-présidents en charge de la codécision) disposent de moyens d'expertise bien moindres que ceux du Conseil et de la Commission. Ils sont aussi les moins à même d'invoquer la pression de leur institution pour refuser de faire des concessions. En outre, alors que le PE a conquis ses pouvoirs au nom d'une plus grande transparence de la décision et qu'il est par essence une institution devant délibérer publiquement, les trilogues le contraignent à promouvoir une gouvernance opaque et élitiste.

Les trilogues posent également problème en raison de leur impact sur le rôle et l'attitude des différents acteurs et organes au sein même des institutions. La généralisation de cette pratique conduit en effet à renforcer les positions des acteurs qui sont directement impliqués dans la négociation, au détriment de leurs pairs, qui sont au mieux appelés à valider les accords, sans être toujours bien au fait des enjeux que ceux-ci recouvrent. Cette situation suscite des débats et réflexions au sein de toutes les institutions, même si les problèmes n'y sont pas identiques: à la Commission on craint que les forces centrifuges n'affaiblissent le Secrétariat général, tandis qu'au Parlement, c'est l'emprise des grands groupes politiques sur ces procédures qui est présentée comme un problème (Costa, Dehousse, Trakalova 2011). Les clivages sont en outre beaucoup plus visibles et médiatisés au sein du PE que dans les autres institutions.

Les acteurs rompus à la pratique des trilogues sont incités à les favoriser pour trois raisons au moins. En premier lieu, ils tirent des avantages personnels d'une fonction de médiation entre l'institution et son environnement qui leur confère une grande influence. En deuxième lieu, les participants aux trilogues sont affectés par des phénomènes de socialisation : au fil des échanges, même si les négociations sont souvent tendues, ils développent avec leurs interlocuteurs une certaine empathie et des

relations de confiance qui les amènent à porter un regard positif sur les trilogues et à être plus enclins aux concessions. Les représentants du Conseil (Représentant permanent de la présidence, ministre en exercice) peuvent d'autant mieux invoquer les contraintes de la négociation au sein de l'institution qu'aucune information ne filtre. Le traité de Lisbonne a imposé la transparence des délibérations du Conseil en matière législative, mais les ministres n'évoquent jamais les dossiers en cours de négociation ; ils ne le font que sur un mode informel, notamment pendant les déjeuners, qui échappent à l'obligation de publicité. Il existe donc une asymétrie dans la négociation : les parlementaires ont peu d'informations sur l'état des positions au sein du Conseil, alors que les représentants de ce dernier connaissent le plus souvent avec précision la situation au sein du PE. En troisième lieu, des phénomènes d'égo peuvent amener les acteurs des trilogues à surestimer les avantages que leur institution en retire, et donc à y être plus favorables que leurs pairs qui n'y participent pas. Ceci ne va pas sans récriminations, notamment au sein du PE, où les représentants des petits groupes et les élus les plus attachés à la souveraineté de l'assemblée plénière contestent cette évolution. Si les négociateurs informent mieux que par leur passé les commissions parlementaires de l'évolution des trilogues, les parlementaires qui n'y siègent pas restent mis devant le fait accompli : priés de voter en plénière le résultat de la négociation validée en commission et de renoncer, ce faisant, à exercer leur droit d'amendement.

Cet ensemble de facteurs explique les évolutions de la nature des trilogues : alors qu'ils aboutissaient, à l'origine, à des accords très précoces sur des sujets essentiellement techniques, ils conduisent aussi désormais à des accords moins précoces, mais toujours informels, sur des dossiers beaucoup plus sensibles, en dépit de l'usage modéré que les institutions déclarent souhaiter en faire. Dans certains cas, et non des moindres, ils constituent un moyen – dont l'Union a toujours été avide – d'euphémiser les conflits, qu'ils soient nationaux, partisans ou interinstitutionnels.

*

Le processus de « parlementarisation » qui est à l'œuvre dans l'Union depuis la fin des années 1970 a donné une dimension plus politique à son fonctionnement institutionnel

et a revalorisé le rôle des élus, des groupes politiques du PE et des partis politiques européens. Toutefois ce phénomène est doublement limité. Il l'est, en premier lieu, par la persistance dans le système décisionnel de logiques autres que partisans et de modes de légitimation autres qu'électoraux. L'importance donnée à l'expertise, à la négociation intergouvernementale et à la logique d'agence, ainsi que la volonté des responsables politiques nationaux et européens de préserver l'efficacité de la « méthode communautaire » des origines, viennent tempérer et limiter le processus de parlementarisation. Le primat de la notion de « gouvernance » dans le discours des praticiens de l'Union rend compte de cette situation. Même dans le registre démocratique, les acteurs politiques sont concurrencés par l'accent mis sur le dialogue avec les organisations de la société civile européenne et même, avec le mécanisme de l'Initiative citoyenne européenne, avec les citoyens. Cette évolution privilégie le pluralisme des représentativités et des sources de légitimité, les députés européens n'étant qu'un groupe parmi d'autres (organisations de la société civile, représentants d'intérêts, parlements nationaux, collectivités locales...) à prendre la parole au nom des citoyens.

La capacité du processus de parlementarisation à engendrer une politisation du fonctionnement de l'UE se heurte, en second lieu, au fait qu'elle ne découle pas nécessairement du renforcement des pouvoirs du PE, comme le montre l'évolution récente des rapports interinstitutionnels. Le processus continu de rationalisation de la délibération qui marque le PE depuis la fin des années 1980 a permis d'accroître son influence, au prix d'une restriction des droits individuels des députés au profit du travail en commission et en groupe, du recours à un langage expert et du développement de négociations interinstitutionnelles. Toutefois, cette évolution a fait échapper une partie des décisions à la délibération publique des députés et en a restreint la dimension politique. Cette tendance est particulièrement sensible pour la procédure de codécision, qu'elle tend à soustraire au contrôle de l'assemblée plénière. Dans un premier temps, à une époque où le recours au comité de conciliation était fréquent, les pouvoirs étaient concentrés dans les mains des députés membres du comité. Plus récemment, lorsqu'un nombre croissant de textes a été négocié dans le cadre d'un « trilogue » informel avec le Conseil et la Commission en amont de la première lecture, le pouvoir a été déplacé vers les députés qui prennent part à ces négociations de l'ombre (rapporteurs, coordinateurs,

présidents de commissions). Concrètement, même lorsqu'un texte fait l'objet d'une troisième lecture, ce ne sont pas les membres du Comité de conciliation (désormais pléthorique, puisque composé de 27 députés et d'autant de représentants du Conseil) qui négocient, mais les acteurs du trilogue. Le Comité n'est réuni que pour valider l'accord.

Le PE jouit donc d'une influence croissante sur le fonctionnement du système politique de l'UE, mais l'exerce souvent sur un mode peu politique, en marge des séances plénière et du débat public. Le constat, ancien, d'un décalage entre, d'une part, la performance du PE dans le domaine de la fabrication et du contrôle des politiques (*policies*) et, d'autre part, sa capacité à mettre en scène le débat politique (*politics*) et à susciter l'émergence d'un espace politique (*polity*) reste d'actualité (Costa 1996).

CONCLUSION

Le traité de Lisbonne, pas plus que le traité constitutionnel, ne bouscule pas l'ordonnement institutionnel de l'Union. Il opère toutefois plusieurs réformes qui, prises ensemble, précisent les contours du régime qui s'inventent.

La première concerne la désignation de la Commission. Il existe désormais une nette tension entre « l'élection » du Président, évocatrice des régimes parlementaires (l'investiture parlementaire du Premier ministre), et l'approbation du Collège des commissaires, qui renvoie davantage au régime présidentiel (l'approbation du choix des collaborateurs du Président aux Etats-Unis). Il existe une seconde tension entre l'obligation faite au Conseil européen de tenir compte du résultat des élections européennes pour choisir le Président de la Commission, et la liberté dont les Etats-membres continuent de jouir pour désigner leur commissaire respectif. Il est ainsi possible que le Conseil européen choisisse un Président qui ne partage pas les vues de la majorité du collège.

La deuxième grande réforme est l'institutionnalisation du Conseil européen. Il s'impose comme la seconde branche de l'exécutif européen, aux côtés de la Commission, chargée de définir les priorités politiques de l'Union, de conduire certaines de ses politiques (PESD, gestion des questions macro-économiques) et de représenter l'UE sur la scène internationale – par la personne de son Président et du Haut Représentant. L'institutionnalisation du Conseil européen n'est pas restée lettre morte. Depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, il a pris en charge de manière très indépendante la gestion du printemps arabe et de la crise de l'Eurozone ; la Commission a été reléguée au rang de secrétariat et le PE à celui de spectateur. Malgré le caractère relativement effacé de son président, le Conseil européen s'est affirmé comme une institution puissante face à la Commission européenne, très en retrait, et comme une institution pour l'heure hors d'atteinte du PE.

En troisième lieu, le traité de Lisbonne opère une clarification fondamentale en distinguant nettement le Conseil du Conseil européen. Auparavant, les deux institutions tendaient à se confondre : elles le faisaient même lorsque le Conseil était réuni au

niveau des Chefs d'Etat et de gouvernement pour choisir une nouvelle Commission. Le traité de Lisbonne souligne désormais la nature législative du Conseil, en précisant qu'il doit dans ce cas se réunir publiquement – mais sans lui interdire de remplir des fonctions exécutives. Parallèlement, il affirme la nature exécutive du Conseil européen, en indiquant clairement qu'il ne doit pas exercer de fonctions législatives.

Le traité de Lisbonne clarifie partiellement la répartition des compétences entre l'UE et les Etats membres, et opère une différenciation entre les politiques qui relèvent de la loi européenne et de la procédure législative ordinaire, qui impliquent fortement le PE, et celles qui relèvent de la coordination des politiques nationales et de négociations intergouvernementales, qui laissent peu de place au PE et font essentiellement appel au Conseil européen. Il en va ainsi des affaires étrangères, des questions économiques et financières ou des politiques qui peuvent faire l'objet de coopérations ou d'efforts de convergence (certains aspects de la politique sociale, de la politique de santé publique, etc.), mais pas d'une action supranationale.

On voit ainsi se dessiner un schéma institutionnel quadripartite. D'un côté, le Conseil forme avec le PE les deux chambres d'un parlement bicaméral, à la manière du *Bundesrat* et du *Bundestag* ou du Sénat et de la Chambre des représentants aux Etats-Unis. De l'autre côté, il existe un binôme exécutif composé de la Commission, sorte de gouvernement, et du Conseil européen, Chef d'Etat collectif, qui évoque les régimes semi-présidentiels.

Ce schéma reste toutefois bancal, à deux titres au moins. Une première difficulté tient à l'absence de mécanisme permettant d'assurer une convergence partisane entre le Président de la Commission et celui du Conseil européen : le premier doit être choisi en fonction du résultat des élections européennes, tandis que le second a vocation à refléter les équilibres partisans au sein du Conseil européen, qui dépendent eux-mêmes des élections législatives ou présidentielles à l'échelle nationale. Une deuxième difficulté tient aux rapports de force entre le PE et le Conseil : tandis que dans les régimes parlementaires, la chambre haute a progressivement perdu de ses pouvoirs, le Conseil reste une institution très puissante dans l'Union. Dans la mesure où le Président de la Commission a vocation à refléter la composition partisane du PE, et où celles du Conseil et du Conseil européen sont à l'unisson, on pourrait assister à un conflit de

majorité entre le Conseil et le PE, qui se doublerait d'un conflit similaire entre les présidents du Conseil européen et de la Commission.

Il faut aussi rappeler que le PE n'est pas le « vrai » parlement dont rêvent les promoteurs d'une évolution du régime de l'Union vers un « véritable » régime parlementaire. Il ne joue encore qu'un rôle limité dans le choix de la Commission, dont la composition reste en large partie contrôlée par le Conseil européen. En outre, il n'existe pas de lien partisan stable ou explicite entre la Commission et le PE, à la manière de ceux qui unissent un gouvernement et une chambre basse en régime parlementaire. Enfin, les pouvoirs législatifs et budgétaires du PE restent limités : il ne dispose notamment pas d'un vrai droit d'initiative législative, il ne participe pas au vote des recettes budgétaires et reste écarté des politiques les plus intergouvernementales.

Il nous semble que la parlementarisation de l'Union ne doit pas être comprise comme un idéal normatif à atteindre (Hix 2008a et 2008b; Hix, Noury et Roland 2006a ; Koch et Rittberger 2007 ; Kreppel 2006), mais comme un processus plus diffus et ambivalent, qui n'a pas vocation à remettre en cause les équilibres qui existent dans l'Union entre supranationalisme et intergouvernementalisme ou entre logiques politique et experte. De même, les possibilités qui existent dans le schéma institutionnel actuel d'une discordance de majorités ne doivent pas être perçues comme une entrave au processus de parlementarisation et de démocratisation de l'Union : ils sont fonctionnels et participent de l'établissement de *checks and balances* dans ce régime. Contrairement à une idée centrale chez les promoteurs de la parlementarisation, ce que soit dans le monde académique ou le monde politique, la solution au déficit démocratique ne semble pas résider dans la bipolarisation de la vie politique dans l'UE et l'imposition de la majorité issue des élections européennes. Une telle option ouvrirait la voie à une multiplication des conflits de légitimité entre le niveau national et le niveau européen : comme, en effet, justifier auprès des électeurs d'un Etat membre, qui se seraient massivement prononcés pour un camp politique lors d'élections législatives, que les institutions de l'UE conduisent une politique inverse au titre du résultat global des élections européennes ? Il convient, selon nous, de privilégier une autre approche de la démocratie, consociative, dont les contours se dessinent depuis la fin des années 1980. Elle n'est pas fondée sur le règne de la majorité, mais sur l'élaboration de solutions de compromis négociées entre les quatre institutions principales de l'UE, en lien avec

d'autres organes (Comité des régions, Comité économique et social, parlements nationaux, agences exécutives) et avec les destinataires des politiques publiques (groupes d'intérêts, organisations de la société civile, partenaires sociaux...), et dans le respect scrupuleux des formes et normes qui régissent le fonctionnement de l'Union. Ainsi élaborées, ces politiques souffrent certes d'un manque de lisibilité et d'une complexité certaine, mais elles sont aussi susceptibles de convenir au plus grand nombre et de ménager les intérêts des minorités.

Le véritable enjeu de l'évolution du régime politique de l'Union réside davantage dans l'équilibre entre la représentation des Etats et celle des citoyens, problème qui est commun à toutes les fédérations. L'UE se distingue en effet par la résistance des Etats membres, dont l'influence est loin de s'affaiblir malgré 60 ans d'intégration. L'intégration européenne a certes exigé des transferts de souveraineté de la part des Etats, mais elle a aussi largement contribué à la restaurer (Milward 1992; Magnette 2000 ; Costa et Brack, 2011). Les systèmes fédéraux sont par nature instables : ils conduisent soit à un amenuisement progressif des compétences des Etats au profit de la fédération, soit à leur renforcement au détriment de celle-ci. L'Union connaît une situation paradoxale de renforcement constant des compétences de ses institutions centrales et de pérennité de la souveraineté des Etats. Celle-ci se double d'une faible perméabilité des espaces politiques nationaux et de la difficile émergence d'un espace public européen.

L'existence d'une structure institutionnelle quadripartite est le reflet de cette réalité politique et sociale. Les règles de la négociation européenne et la *path dependency* qui a toujours marqué les institutions de l'Union rendent très improbable une remise en cause de cette organisation. Le régime politique de l'Union sera durablement fondé sur quatre institutions relativement indépendantes les unes des autres, qui ne sont pas liées par des mécanismes de confiance et de soutien et ne peuvent se contraindre mutuellement – si l'on fait abstraction de la censure de la Commission par le PE, dont ce n'est pas la vocation.

Le régime de l'Union s'affirme comme un système « pavillonnaire », composé de quatre institutions dont aucune ne domine, par opposition à un système pyramidal, dans lequel l'une d'entre elles serait capable de contrôler les autres ou de leur imposer ses vues. Il est probable que le processus de parlementarisation se poursuivra, et que ces

quatre institutions seront de plus en plus contraintes à collaborer et à trouver les mécanismes de cette collaboration, tout en conservant leur indépendance fonctionnelle et politique.

Le caractère limité du pouvoir du PE, notamment quant au choix des exécutifs, rapproche l'UE du régime présidentiel américain ou du régime suisse. Paradoxalement, comme on l'a indiqué en introduction, la « parlementarisation » de l'UE ne s'opère pas en direction du régime le plus répandu parmi les Etats membres, mais du modèle « congressionnel », absent de l'Union, qui est fondé sur une relative indépendance de l'exécutif et du législatif, et la détention par le premier de larges compétences autonomes dans le domaine des affaires étrangères et de la sécurité. Il ne faut pas considérer, trop hâtivement, que cette configuration institutionnelle serait la source d'un déficit démocratique. D'une part, le Conseil européen jouit de sa propre légitimité et présente un mode de fonctionnement respectueux de la souveraineté des Etats. D'autre part, l'indépendance relative dont jouissent les quatre institutions bénéficie largement au PE : il échappe au « fait majoritaire » qui contraint les chambres basses des régimes parlementaires rationalisés à soutenir l'action gouvernementale, et peut faire entendre sa voix avec une latitude qu'ignorent les chambres des Etats membres.

REFERENCES CITEES ET BIBLIOGRAPHIE

- Auel, K. & Benz, A. eds. (2005). 'The Europeanisation of Parliamentary Democracy', *Journal of Legislative Studies* 11(3-4) (Special Issue).
- Auel, K., & Benz, A. (2007). Expanding national parliamentary control: does it enhance European democracy?. *Debating the democratic legitimacy of the European Union*, 57-74.
- Bartolini Stefano (2005), *Restructuring Europe. Centre formation, system building, and political structuring between the nation state and the European Union*, Oxford, Oxford University Press.
- Bindi Federiga et Kjell A. Eliassen (dir.) (2012), *Analyzing European Union Politics*, Rome, Il Mulino.
- Blaes R. (1971), *Le Plan Fouchet et le problème de l'Europe politique*, Bruges, Éditions du Collège d'Europe.
- Bogaards M. (2002), 'Consociational Interpretations of the European Union', *European Union Politics* 3/3, pp.357-381.
- Bonvicini, G. (ed.), 2009, *Democracy in the EU and the Role of the European Parliament, A Study and a Call by Istituto Affari Internazionali (Rome), Centro Studi sul Federalismo (Turin), Institute für Europäische Politik (Berlin), Notre Europe (Paris), The Federal Trust (London)*, published as Quaderno IAI, Rome.
- Börzel, Tanja and Risse, Thomas, 2003, 'Conceptualizing the Domestic Impact of Europe', in: K. Featherstone and C. Radaelli (eds.), *The Politics of Europeanization*, Oxford University Press, Oxford, pp. 57-80
- Bovens, M., D. Curtin and P. 't Hart (2010) *The Real World of EU Accountability. What Deficit?*, Oxford: Oxford University Press.
- Bowler, S. & Farrell, D.M. 1995, "The Organizing of the European Parliament: Committees, Specialization and Co-Ordination." *British Journal of Political Science* 25, 2 pp. 219-43.
- Box-Steffensmeier JM and Zorn CJW (2001) Duration models and proportional hazards in political science. *American Journal of Political Science* 45(4): 972-988.
- Brack Nathalie (2012), "Eurosceptics in the European Parliament: Exit or Voice?", *Journal of European Integration*, 2012, vol.34, n°2, pp.151-168.
- Brack Nathalie et Olivier Costa (2013), « The Challenges of Territorial Representation at Supranational Level: the Case of French MEPs », *French Politics*, vol. 11, no. 1, avril.
- Brack Nathalie, Costa Olivier et Dri Clarissa (2010), "Structural and political consequences of procedural changes in the European Parliament", Ninth workshop of parliamentary scholars and parliamentarians, Wroxton College, Oxfordshire, R.U., 24-25 juillet. A paraître en 2013 dans la *RIPC*.
- Brack Nathalie, Yann-Sven Rittelmeyer, Cristina Stanculescu (2010), "L'Europe en campagne: une analyse croisée des médias nationaux", *Politique européenne*, n°31, pp. 173-203.
- Brouard Sylvain, Eric Kerrouche, Olivier Costa et Elisa Helbig (2013), "From Theory to Practice: Political Representation in France", *Journal of Legislative Studies 'French MPs and Parliament'*, volume 19, n° 2, juin.

- Brouard Sylvain, Olivier Costa et Thomas König (dir.) (2012), *The Europeanization of domestic legislatures. The empirical implications of the Delors' Myth in nine countries*, New York, Springer, 244 p.
- Budge I, Klingemann HD, Volkens A, Bara J and Tanenbaum E (2001) *Mapping Policy Preferences: Estimates for Parties, Electors, and Governments 1945–1998*. Oxford: Oxford University Press.
- Bunse Simone, Yann-Sven Rittelmeyer et Steven Van Hecke (2011), « The Rotating Presidency under the Lisbon Treaty: From Political Leader to Middle Manager? » in Peter Bursens et Steven Van Hecke (dir.) *Readjusting the Council Presidency. Belgian Leadership in the EU, Bruxelles, Academic and Scientific Publishers*, p 43-63.
- Burgess, M. and A.-G. Gagnon (eds.), 2010, *Federal Democracies*, London, Routledge.
- Burns, C. 2005, « Who Pays ? Who Gains ? How do Costs and Benefits Shape the Policy Influence in the EP ? », *Journal of Common Market Studies*, 43, 3, pp. 485-505.
- Calvo E and Sagarzazu I (2011) *Legislator success in committee: Gatekeeping authority and the loss of majority control*. *American Journal of Political Science* 55(1): 1–15.
- Carrubba, C.J. (2001) 'The Electoral Connection in European Union Politics', *Journal of Politics*, 63(1): 141-158.
- Carrubba, Clifford J. and Lacey Murrah (2005) 'Legal Integration and Use of the Preliminary Ruling Process in the European Union', *International Organization* 59(02): 399-418.
- Carrubba, Clifford J., Matthew Gabel and Charles Hankla (2008) 'Judicial Behavior under Political Constraints: Evidence from the European Court of Justice', *American Political Science Review* 102(04): 435-52.
- Carrubba, Clifford J., Matthew Gabel, Lacey Murrah, Ryan Clough, Elizabeth Montgomery et Rebecca Schambach (2006) 'Off the Record: Unrecorded Legislative Votes, Selection Bias and Roll-Call Analysis', *British Journal of Political Science* 36: 691–704
- Christiansen Thomas, Anna-Lena Högenauer & Christine Neuhold (2012), *National Parliaments in the post-Lisbon European Union: Bureaucratization rather than Democratization?*, OPAL Online Paper No. 11/2012
- Chrysochoou D. (1998), *Democracy in the European Union* (London/New York: Tauris);
- Chrysochoou D. (1994), 'Democracy and Symbiosis in the European Union: Towards a Confederal Consociation?', *West European Politics* 17/4, pp.1-14 ;
- Cooper Ian (2011), A "Virtual Third Chamber" for the European Union? National parliaments after the Treaty of Lisbon, ARENA Working Paper No. 7.
- Corbett Richard (1998), *The European Parliament's Role in Closer EU Integration*, New York, Macmillan Press, St. Martin's Press
- Corbett Richard, Jacobs Francis et Shackleton Michael (2005), *The European Parliament*, 6th ed., London, John Harper Publishing
- COSAC (2011), 16th COSAC biannual report on EU Practices and Procedures, October 2011, published at <http://www.cosac.eu/documents/bi-annual-reports-of-cosac/>
- Costa Olivier (1996), « Le Parlement européen entre efficacité fonctionnelle et déficit politique », in Duprat (Gérard) (dir.), *L'Union européenne, droit, politique, démocratie*, Paris, PUF, p. 145-174.
- Costa Olivier (2001), *Le Parlement européen, assemblée délibérante*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 2001.

- Costa Olivier (2002), « Les députés européens entre allégeances multiples et logique d'institution », *Journal of European Integration*, vol. 24, n° 2.
- Costa Olivier (2004), « La contribution de la composante 'Parlement européen' à la Convention européenne », *Politique européenne*, n° 13, printemps, p. 21-41.
- Costa Olivier (2005), « 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, p. 151-159.
- Costa Olivier (2007), "La parlementarisation inachevée de l'Union européenne : le Parlement européen entre puissance institutionnelle et faiblesse politique," in M. Koopmann et S. Martens (ed.), *L'Europe prochaine. Regards franco-allemands sur l'avenir de l'Union européenne*, L'Harmattan, Paris.
- Costa Olivier (2007), « Parlement Européen et élargissement : entre fantasme et réalité », dans Renaud DEHOUSSE, Florence DELOCHE-GAUDEZ et Olivier DUHAMEL (dir.) *Elargissement : Comment l'Europe s'adapte*, Paris, Presses de Sciences Po
- Costa Olivier (2008), « Le Parlement européen dans le système institutionnel de l'Union : quand les députés européens jouent avec les idées » in T. Berthet et al. (dir.), *Les nouveaux espaces de la régulation politique*, L'Harmattan, coll. Logiques politiques, Paris, pp. 29-54.
- Costa Olivier (2011) 'The European Parliament and the Community Method', in R. Dehousse (ed.), *The 'Community Method'. Obsolete or Obsolete?*, Basingstoke: Palgrave, p. 60-75.
- Costa Olivier (2013), "Parliamentary Representation in France", numéro special du *Journal of Legislative Studies* (19.2), juin.
- Costa Olivier et Magnette Paul (2003), « Idéologies et changement institutionnel dans l'Union européenne. Pourquoi les gouvernements ont-ils constamment renforcé le Parlement européen ? », *Politique européenne*, 9, 2003, p. 49-75
- Costa Olivier et Magnette Paul, (dir.) (2007) *Une Europe des élites ? Réflexions sur la fracture démocratique de l'Union européenne*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles
- Costa Olivier et Magnette, P. (2003), « Idéologies et changements institutionnel dans l'Union européenne : pourquoi les gouvernements ont-ils constamment renforcé le Parlement ? » *Politique européenne*, 9, pp. 49-75.
- Costa Olivier et Marta Latek (2001), « Paradoxes et limites de la coopération interparlementaire dans l'Union européenne », *Revue d'intégration européenne/Journal of European Integration*, vol. 23, n° 2, p. 139-164.
- Costa Olivier et Saint Martin Florent (2011) *Le Parlement européen*, Paris, La Documentation Française, collection "Réflexe Europe", 2° éd., 230 p.
- Costa Olivier, Dehousse Renaud et Deloche-Gaudez Florence (2006), « 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.
- Costa Olivier, Dehousse Renaud, Trakalova Aneta (2011), « La Codécision et les 'accords précoces'. Progrès ou détournement de la procédure législative ? », *Notes de la Fondation Notre Europe*, n° 84, 47 p. http://www.notre-europe.eu/uploads/tx_publication/Etud84-Codécision-fr.pdf

- Costa Olivier, Kerrouche Eric et Pélerin Jérémie (2007), « Les députés européens en quête de 'proximité' : retour sur la réforme française du mode de scrutin aux élections européennes » in 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.
- Cram, Laura (1997) *Policy-making in the European Union. Conceptual lenses and the integration process*. London: Routledge.
- Crespy Amandine (2012), *Qui a peur de Bolkestein? Conflit, résistances et démocratie dans l'Union européenne*, Paris, Economica, collection Politiques comparées, 227 pages.
- Crombez, Christophe (1997) 'The Codecision Procedure in the European Union', *Legislative Studies Quarterly* 22: 97-119.
- Crum, B., Parliamentarization of the CFSP through informal institution-making? The fifth European Parliament and the EU high representative, *JEPP*, 13, 3, 2006,
- Dauvergne, A., 2011, 'Le traité de Lisbonne: bilan et perspectives à l'été 2011', *Notre Europe*, Working Paper n. 87.
- De Scoutheete, P., 2011, 'Decision-making in the Union', *Notre Europe: Policy Brief*, n. 24, April.
- De Wilde Pieter (2012), Why the Early Warning Mechanism does not Alleviate the Democratic Deficit, OPAL Online Paper No. 6/2012
- De Wilde, P. (2011) 'No Polity for Old Politics? A Framework for Analyzing the Politicization of European Integration', *Journal of European Integration*, 33(5): 559-575.
- Dehousse R., F. Deloche et S. Jacquot (2009), *Que fait l'Europe ?*, Paris, Presses de Sciences Po, coll. « Evaluer l'Europe », p. 103-119.
- Dehousse Renaud (1995), «Constitutional Reform in the European Community: Are there Alternatives to the Majoritarian Avenue ? », *West European Politics*, p. 118-136.
- Dehousse Renaud (ed.) (2011), The 'Community Method'. Obstinate or Obsolete?, Basingstoke, Palgrave, coll. 'Studies in European Union Politics'.
- Dehousse Renaud, Florence Deloche-Gaudez, Olivier Duhamel (dir.) (2006), *Elargissement : comment l'Europe s'adapte*, Presses de Sciences po, coll. Evaluer l'Europe, Paris.
- Dehousse, R. 1995, "Constitutional Reform in the European Community: Are there Alternatives to the Majoritarian Avenue ?", *West European Politics*, pp. 118-36.
- Deloye Y. (dir.) 2005, *Dictionnaire des élections européennes*, Paris, Economica.
- Deloye, Y. 2006, "La socio-histoire et l'intégration européenne", *Politique européenne*, n° 18, hiver, p. 5-154.
- Deloye, Y. 2008, "De Rome à Florence : le devenir historique de l'intégration européenne", *Critique*, n° 731, p. 312-321.
- Delwit Pascal, Külahci Erol, Van De Walle Cédric (2001), *Les fédérations européennes de partis. Organisation et influence*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles.
- Delwit Pascal, Philippe Poirier (eds) (2005), *Parlement puissant, électeurs absents ? Les élections européennes de juin 2004*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 316 pages.
- Delwit, P., De Waele, J.M. & Magnette, P., (dir.) 1999, *À quoi sert le Parlement européen ? Stratégies et pouvoirs d'une assemblée transnational*, Complexe, Bruxelles.

- Detterbeck K (2005), Cartel Parties in Western Europe?, *Party Politics*, Vol. 11, No. 2, p173-191
- Döring H (1995) Time as a scarce resource: Government control of the agenda. In: Döring H (ed.) *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*. Frankfurt: Campus, pp. 223–246.
- Döring, H. (2007) ‘The Composition of the College of Commissioners: Patterns of Delegation’, *European Union Politics*, 8: 209-230.
- Duprat, G. (dir.) 1996, *L'Union européenne, droit, politique, démocratie*, PUF, Paris.
- Earnshaw, D., Judge D. 2003, *The European Parliament*, Palgrave MacMillan, Basingstoke.
- Earnshaw, D., Judge D. 2008, *The European Parliament*, 2nd ed., Palgrave MacMillan, Basingstoke.
- Elgie, R., 1999, *Semi-presidentialism in Europe*, Oxford, Oxford University Press.
- Elgström Ole (dir.) (2003), *European Union Council Presidencies: a Comparative Perspective*, Londres, Routledge.
- Falkner, G. (ed.) (2011) *The EU's Decision Traps. Comparing Policies*, Oxford: Oxford University Press.
- Farrell Henry et Héritier Adrienne (2004), « Interorganizational Negotiation and Intraorganizational Power in Shared Decision Making. Early Agreements Under Codecision and Their Impact on the European Parliament and Council », *Comparative Political Studies*, 27, p. 1184-1212.
- Farrell, M. D. and R. Scully, 2007, *Representing Europe's Citizens?: Electoral Institutions and the Failure of Parliamentary Democracy*, Oxford, Oxford University Press.
- Fenno Richard (1978), *Home Style*, Boston, Little, Brown
- Follesdal et Hix (2006), Why There is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik, *JCMS*, Vol. 44 (3):533-562.
- Follesdal, A. and S. Hix, 2005, ‘Why There Is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik’, *European Governance Papers*, n. C-05-02, pp. 1-27.
- Foret François (2008), *Légitimer l'Europe. Pouvoir et symbolique à l'ère de la gouvernance*, Paris, Presses de Sciences Po, collection Académique. Fait politique, 292 pages.
- Fuchs D., Magni-Berton R. et Roger Antoine (2009), *Euro-scepticism : Images of Europe Among Mass Publics and Political Elites*, Opladen & Farmington Hill : MI, Barbara Budrich Publishers.
- Gabel M and Hix S (2002) Defining the EU political space: An empirical study of the European elections manifestos, 1979–1999. *Comparative Political Studies* 35(8):934–964.
- Georgakakis, D. 2012. *Le champ de l'eurocratie : une sociologie politique du personnel de l'UE*, Paris, Economica.
- Gerhards Jürgen (2002), «Das Öffentlichkeitsdefizit der EU im Horizont normativer Öffentlichkeits-theorien», in Kaebler, H. et al, *Transnationale Öffentlichkeiten und Identitäten im 20. Jahrhundert*, Frankfurt, Campus Verlag, p.135-157.
- Goetz KH (2009) How does the EU tick? Five propositions on political time. *Journal of European Public Policy* 16(2): 202–220.
- Golub J (1999) In the shadow of the vote? Decision making in the European Community. *International Organization* 53(4): 733–764.

- Golub J (2002) Institutional reform and decisionmaking in the European Union. In: Hosli M and van Deemen A (eds) *Institutional challenges in the European Union*. London, UK: Routledge, 134–154.
- Golub J (2007) Survival analysis and European Union decision-making. *European Union Politics* 8(2): 155–179.
- Golub J (2008) The study of decision-making speed in the European union: Methods, data and theory. *European Union Politics* 9(1): 167–179.
- Golub J and Steunenberg B (2007) How time affects EU decision-making. *European Union Politics* 8(4): 555–566.
- Golub, J. (1996) 'State Power and Institutional Influence in European Integration: Lessons from the Packaging Waste Directive,' *Journal of Common Market Studies*, Vol. 34, No. 3, pp. 313-339.
- Grimm Dieter (2004), "Treaty or constitution? The legal basis of the EU after Maastricht", in Eriksen E.O., Fossum J.E., Menendez A.J, *Developing a Constitution for Europe*, Routledge, p. 70-89.
- Haas, E.B. (1958) *The Uniting of Europe. Political, Social and Economic Forces, 1950-1957*, Stanford: Stanford University Press.
- Häge F (2011) The European Union policy-making dataset. *European Union Politics* 12(3): 455–477.
- Hagemann S and Høyland B (2008) Parties in the Council? *Journal of European Public Policy* 15(8): 1205–1221.
- Hartlapp, Miriam, Julia Metz and Christian Rauh (2012) 'Linking Agenda Setting to Coordination Structures: Bureaucratic Politics inside the European Commission', *Journal of European Integration*.
- Héritier Adrienne (1999), "Elements of democratic legitimation in Europe: an alternative perspective", *Journal of European Public Policy*, 6.2., p. 269-282.
- Hix Simon (1999). *The political system of the European Union*, New York, St. Martin's Press, 1st ed.
- Hix Simon (2002a) Parliamentary behavior with two principals: Preferences, parties, and voting in the European Parliament. *American Journal of Political Science* 46(3): 688–698.
- Hix Simon (2002b), "Constitutional Agenda-Setting Through Discretion in Rule Interpretation: Why the European Parliament Won at Amsterdam", *British Journal of Political Science*, vol. 32, n° 2, pp. 259-280.
- Hix Simon (2004) Electoral institutions and legislative behavior: Explaining voting defection in the European Parliament. *World Politics* 56(2): 194–223.
- Hix Simon (2008a). 'Why the EU needs (Left-Right) Politics? Policy Reform and Accountability are Impossible without it', <http://www.notre-europe.eu/uploads/txpublication/Policypaper19-en.pdf>
- Hix Simon (2008b), *What's Wrong with the European Union and How To Fix It*, Cambridge, Polity.
- Hix Simon (2008c) 'Towards a Partisan Theory of EU Politics', *Journal of European Public Policy*, 15(8): 1254-1265.
- Hix Simon and Lord Christopher James (1997), *Political Parties in the European Union*, European Union Series , Basingstoke, Macmillan.

- Hix Simon et Marsh Michael (2011), “Second-order effects plus pan-European political swings: An analysis of European Parliament elections across time”, *Electoral Studies*, Volume 30, Issue 1, March Pages 4–15
- Hix Simon, A. Noury and G. Roland, 2006, ‘Dimensions of Politics in the European Parliament’, *American Journal of Political Science*, 50, n. 2, pp. 494-520.
- Hix Simon, A.G. Noury and G. Roland (2007) *Democratic Politics in the European Parliament*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Hix Simon, Noury A and Roland G (2005) Power to the parties: Cohesion and competition in the European Parliament, 1979–2001. *British Journal of Political Science* 35(2): 209–234.
- Holzhacker Ronald, “Democratic Legitimacy and the European Union”, *Journal of European Integration*, Volume 29, Issue 3, July 2007.
- Hooghe, L. and Marks, G. (2009, “A postfunctionalist theory of European integration: from permissive consensus to constraining dissensus”, *British Journal of Political Science* 39(1), p. 1-23
- Høyland et al. An Automated Database of the European Parliament 1 4 9Legislative Votes, Selection Bias and Roll-Call Analysis’, *British Journal of Political Science* 36: 691–704.
- Hug, Simon (2003) 'Endogenous Preferences and Delegation in the European Union', *Comparative Political Studies* 36: 41-74.
- Joana Jean et Smith Andy (2002), *Les commissaires européens, Technocrates, diplomates ou politiques ?*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Judge, D. & Earnshaw, D. 1994, « Weak EP Influence ? A Study of the Environment Committee of the EP », *Government and Opposition*, 29, 2, pp. 262-276.
- Kardasheva R (2009) The power to delay: The European Parliament’s influence in the consultation procedure. *Journal of Common Market Studies* 47(2): 385–409.
- Kassim, Hussein, Anand Menon, B. Guy Peters and Vincent Wright (eds) (2001) *The National Coordination of EU Policy: the European level*, Oxford: Oxford University Press
- Kassim, Hussein, B. Guy Peters and Vincent Wright (eds) (2000) *The National Coordination of EU Policy: the domestic level*, Oxford: Oxford University Press
- Katz Richard et Peter Mair (1995), Changing Models of Party Organization and Party Democracy: the emergence of the cartel party, *Party Politics*, Vol. 1, No. 1, p 5-31.
- Katz Richard S. et Mair Peter (1994), *How Parties Organize: Change and Adaptation in Party Organizations in Western Democracies*, London, Thousand Oaks, Calif, Sage Publications.
- Katz, R.S., « Euroscepticism in Parliament: a comparative analysis of the European Parliament and National Parliaments » dans Taggart, P., Szczerbiak, A., *Opposing Europe? The Comparative Party Politics of Euroscepticism: Volume 2: Comparative and Theoretical Perspectives*, Oxford, Oxford University Press, 2008, pp. 151-180.
- Kauppi, N. 2005. *Democracy, social resources and political power in the European Union*, Manchester ; New York, Manchester University Press.
- Keitz D., Maurer A. and Völkel C. (2005), “Interinstitutional Agreements in the CFSP: Parliamentarization through the Back Door?”, *European Foreign Affairs Review*, 10.2, p. 175-195.

- Kelemen, Daniel R. (2011) *Eurolegalism: The Transformation of Law and Regulation in the European Union*. Cambridge MA: Harvard University Press.
- Kiiver, P. (2012). *The Early Warning System for the Principle of Subsidiarity. Constitutional theory and empirical reality*. London and New York: Routledge.
- Klüver Heike et Iñaki Sagarzazu (2013), “Ideological congruency and decision-making speed: The effect of partisanship across European Union institutions”, *European Union Politics* (article disponible en ligne avant impression depuis le 28 janvier 2013).
- Kohler Koch, B. and B. Rittberger (eds.), 2007, *Debating the Democratic Legitimacy of the European Union*, Lanham, MD, Rowman and Littlefield.
- König T (2007) Divergence or convergence? From ever-growing to ever-slowing European legislative decision making. *European Journal of Political Research* 46(3): 417–444.
- König T (2008) Analysing the process of EU legislative decision-making: To make a long story short. . . . *European Union Politics* 9(1): 145–165.
- König Thomas, Bernd Luig (2012), “Party ideology and legislative agendas: Estimating contextual policy positions for the study of EU decision-making”, *European Union Politics*, 13(4) 604–625
- Kovats L (2009) Do elections set the pace? A quantitative assessment of the timing of European legislation. *Journal of European Public Policy* 16(2): 239–255.
- Kreppel A and Tsebelis G (1999) Coalition formation in the European parliament. *Comparative Political Studies* 32(8): 933–966.
- Kreppel, A. 1999, « The European Parliament’s Influence Over EU Policy Outcomes », *Journal of Common Market Studies*, 37, 3, pp. 521-538.
- Kreppel, A. 2000, « *Procedure and Influence : An Empirical Analysis of EP Influence under the Codecision and Cooperation Procedures* », contribution au congrès de l’American Political Studies Association, Washington DC.
- Kreppel, A. 2002, *The European Parliament and Supranational Party System: A Study in Institutional Development*, Cambridge University Press, New York.
- Kreppel, A., 2006, *Understanding the European Parliament from a Federalist Perspective: The legislatures of the United States and the European Union Compared*, in A. Menon and M. Schain (eds.), *Comparative Federalism: The European Union and the United States in Comparative Perspective*, Oxford, Oxford University Press, pp. 245-271.
- Kriesi, H. and A. H. Trechsel, 2008, *The Politics of Switzerland. Continuity and Change in a Consensus-Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Kuhn Thomas Samuel (1972), *La Structure des Révolutions Scientifiques*, Paris : Flammarion.
- La Palombara (Joseph) et Weiner (Myron) (dir.), *Political Parties and Political Development*, Princeton, Princeton University Press, 1966.
- Lassalle, D. and N. Levrat, 2004, ‘Un triangle à quatre cotés: L’équilibre institutionnel et le Conseil Européen’, *Journal of European Integration*, 26, n. 4, pp. 431-450.
- Lequesne Christian, Surel Yves (dir.) (2004), *L’intégration européenne : entre émergence institutionnelle et recomposition de l’État*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Lewis, Jeffrey (1998) 'Is the 'Hard Bargaining' Image of the Council Misleading? The Committee of Permanent Representatives and the Local Elections Directive', *Journal of Common Market Studies* 36(4): 479-504.

- Lijphart, A., 1999, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven, CT, Yale University Press.
- Lindberg, L.N. (1963) *The Political Dynamics of European Economic Integration*, Stanford: Stanford University Press.
- Lord, C., 2003, 'The European Parliament, Not a Very European Parliament?', *Politique Européenne*, n. 9, pp. 30-48.
- Lowi, Theodore J. (1972) 'Four Systems of Policy, Politics and Choice', *Public Administration Review* 32: 298-310.
- Lupo Nicola et Fasone Cristina (2012), « Il Parlamento Europeo e l'intervento delle associazioni italiane di interessi nelle procedure parlamentari », *Sinergie Rapporti di Ricerca*, n. 35, Settembre 2012, pp. 37-60
- Magnette Paul (2000), *L'Europe, l'État et la démocratie. Le souverain apprivoisé*, Bruxelles, Complexe
- Magnette Paul (2003a), *Contrôler l'Europe : pouvoir et responsabilités dans l'Union européenne*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles.
- Magnette Paul (2003b). *Le régime politique de l'Union européenne*, Paris, Presses de sciences po, 1^{ère} édition.
- Magnette Paul (2005), « La difficile parlementarisation de l'Union européenne », in P. Delwit et P. Poirier (dir.), *Parlement puissant, électeurs absents ?*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles.
- Magnette Paul (2005). *What is the European Union? : nature and prospects*, Houndmills, Basingstoke, Hampshire ; New York, N.Y., Palgrave Macmillan.
- Magnette Paul and Y. Papadopoulos, 2008, 'On the Politicization of the European Consociation: A Middle Way between Hix and Bartolini', *European Governance Papers*, No. C-08-01.
- Magnette Paul et Kalypso Nicolaïdis (2003), *Large And Small Member States in the European Union: Reinventing The Balance*, Fondation Notre Europe, Research and European Issues N°25
- Majone, Giandomenico (2002) 'The European Commission: The Limits of Centralization and the Perils of Parliamentarization', *Governance* 15(3): 375-92.
- Majone, Giandomenico (2005) *Dilemmas of European Integration: The Ambiguities and Pitfalls of Integration by Stealth*. Oxford: Oxford University Press.
- Manow, Philip, Armin Schäfer and Hendrik Zorn (2007) 'Europe's Party-Political Center of Gravity, 1957-2003', *Journal of European Public Policy* 15(1): 20-39.
- Marquand, D., 1979, *A Parliament for Europe*, London, Jonathan Cape.
- Marschall Stefan (2008), "Transnational parliamentary assemblies and European security policy", in Peters Dirk, Wagner Wolfgang, Deitelhoff Nicole (eds), *The Parliamentary Control of European Security Policy*, ARENA Report No 7/0, RECON Report N° 6, p. 109-132.
- Massart Piérard F. (2009), « Le Parlement européen, l'irrésistible mouvement de conquête des pouvoirs », *Revue Internationale de Politique Comparée*, vol. 16, n°4, pp. 545-557
- Mattila Mikko, Lane Jan-Erik (2001), "Why Unanimity in the Council? A Roll Call Analysis of Council Voting", *European Union Politics*, vol. 2 no. 1 31-52
- Mattila, M. (2004) 'Contested decisions: Empirical analysis of voting in the European Union

- Council of Ministers', *European Journal of Political Research*, 43: 29-50.
- Mattli, Walter and Ann-Marie Slaughter Burley (1998) 'Revisiting the European Court of Justice', *International Organization* 52(1): 177-210.
- McElroy G and Benoit K (2007) Party groups and policy positions in the European Parliament. *Party Politics* 13(1): 5–28.
- McElroy G and Benoit K (2010) Party policy and group affiliation in the European Parliament. *British Journal of Political Science* 40(02): 377–398.
- McElroy Gail 2007, "Legislative Politics as Normal? Voting Behaviour and Beyond in the European Parliament", *European Union politics*, volume 8, number 3.
- Meyer Christoph O. (2005), « The Europeanization of Media Discourse: a Study of Quality Press Coverage of Economic Policy Co-ordination since Amsterdam », in *Journal of Common Market Studies*, 43(1), p.121-148;
- Milward, A. (1992), *The European Rescue of the Nation State*, London, Routledge.
- Moravcsik A (1998) *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power From Rome to Maastricht*. Ithaca: Cornell University Press.
- Moravcsik Andrew (2002): In Defence of the 'Democratic Deficit': Reassessing Legitimacy in the European Union. In: *Journal of Common Market Studies*, 40(4), pp. 603-624.
- Moravcsik Andrew (2006), « What can we learn from the collapse of the European constitutional project? », *Politische Vierteljahresschrift*, 47(2), p. 219-241.
- Moury, C., 2007, 'Explaining the European Parliament's Right to Appoint and Invest the Commission', *West European Politics*, 30, n.2, pp. 367-391.
- Müller, Karel B. (2009): Featuring a European Civil Society: European Demos and Democratic Deficit in the EU. In: *CinefogoNewsletter*.
- Muller, P. & Surel, Y. 1998. *L'analyse des politiques publiques*, Paris, Montchrestien.
- Navarro, J. 2009. *Les députés européens et leur rôle : sociologie interprétative des pratiques parlementaires*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles.
- Olsen Johan P., 2007, *Europe in Search of Political Order: An Institutional Perspective on Unity/Diversity, Citizens/Their Helpers, Democratic Design/Historical Drift and the Co-Existence of Orders*, Oxford, Oxford University Press
- Palier Bruno et Surel Yves (2005), « Les 'trois i' et l'analyse de l'Etat en action », *Revue française de science politique* 1 (Vol. 55)
- Palier Bruno, Surel Yves (dir.) (2007), *L'Europe en action*, Paris, L'Harmattan.
- Parlement européen (2009), *La construction d'un parlement : 50 ans d'histoire du Parlement européen (1958-2008)*, Luxembourg, OPECE.
- Paskalev, Vesselin (2009), *Lisbon Treaty and the Possibility of a European Network Democracy*, Working paper, EUIL Law.
- Pollack, M. 1997, "Delegation, agency and agenda setting in the European Community", *International Organisation*, 51/1 pp. 99-134.
- Princen, S. (2009) *Agenda-Setting in the European Union*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Princen, S. (2011) 'Agenda-Setting Strategies in EU Policy Processes,' *Journal of European Public Policy*, 18(7):. 927-943.

- Puetter, U. and A. Wiener, 2011, 'The Intergovernmental Dimension of EU Foreign and Security Policy: Enacting Normative Meaning-in-Use in Policy Deliberation, *CEUR Working Paper Series*.
- Quermonne J.-L. (1992), *Le système politique de l'UE*, Montchrestien, Clefs/politique, 1^o éd., 157 p.
- Quermonne Jean-Louis (2003), *L'alternance au pouvoir*, Paris, Monchrestien (Coll. Clefs Politique).
- Rasmussen A and Toshkov D (2010) The inter-institutional division of power and time allocation in the European parliament. *West European Politics* 34(1): 71–96.
- Reif, K.H., Schmitt, H. 1980, «Nine Second-Order Elections: A Conceptual Framework for the Analysis of the European Election Results», *European Journal of Political Research*, 8, 1, pp. 3-45.
- Reif, Karlheinz and Hermann Schmitt (1980), "Nine Second-Order National Elections. A Conceptual Framework for the Analysis of European Election Results", *European Journal of Political Research*, 8, pp. 3-44.
- Rittberger, B., 2005, *Building Europe's Parliament: Democratic Representation beyond the Nation-State*, Oxford, Oxford University Press.
- Rittberger, B., Schimmelfenning, F., "Building Europe's Constitution. The parliamentarization and institutionalization of human rights", dans Meunier, S., McNamara, K., *The State of the European Union*, vol. 8, OUP, 2007
- Rivaud Philippe, Lequesne Christian, 2001, « Les comités d'experts indépendants : l'expertise au service d'une démocratie supranationale ? », *Revue française de science politique*, Volume 51, Numéro 6, p. 867-880
- Rohrschneider Robert, The Democracy Deficit and Mass Support for an EU-Wide Government, *American Journal of Political Science*, Vol. 46, No. 2 (Apr., 2002), pp. 463-475
- Rosamond, B. 2000. *Theories of European integration*, Basingstoke, MacMillan
- Rosanvallon, P. 1998. *Le peuple introuvable - Histoire de la représentation démocratique en France*, Paris, Gallimard.
- Rosanvallon, P. 2000. *La Démocratie inachevée - Histoire de la souveraineté du peuple en France*, Paris, Gallimard.
- Rosanvallon, P. 2006. *La contre-démocratie. La politique à l'âge de la défiance*, Paris, Le Seuil.
- Rosanvallon, P. 2008. *La légitimité démocratique : impartialité, réflexivité, proximité*, [Paris], Seuil.
- Rozenberg Olivier et Surel Yves (2003), « Parlementarismes et construction européenne », n^o spécial de Politique européenne, hiver, n^o 9.
- Sandholtz W and Stone Sweet A (1998) *European Integration and Supranational Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Sartori, G., 2005 (1976), *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*, University of Essex, ECPR Press,
- Saurugger Sabine, Surel Yves (2006), « L'eupéanisation comme processus de transfert de politique publique », *Revue internationale de politique comparée*,
- Saurugger, S. (dir.) (2003). *Les modes de représentation dans l'Union européenne*, Paris, Harmattan, 306 p.

- Saurugger, S. 2003. *Européaniser les intérêts? Les groupes d'intérêt économiques et l'élargissement de l'Union européenne*, Paris, Harmattan.
- Saurugger, Sabine (2009), *Théories et concepts de l'intégration européenne*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Scharpf, F.W. (1988) 'The Joint-Decision Trap: Lessons from German Federalism and European Integration', *Public Administration*, 66(3): 239-278.
- Scharpf, Fritz (1985) 'Die Politikverflechtungs-Falle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich', *Politische Vierteljahresschrift* 26(4): 323-56.
- Scharpf, Fritz (2007): Reflections on Multilevel Legitimacy. MPIfG Working Paper 3/2007. Köln.
- Scharpf, Fritz (2011) 'The JDT Model. Context and Extensions', in Gerda Falkner (ed.) *The EU's Decision Traps. Comparing Policies* pp. 217-36. Oxford: Oxford University Press.
- Scharpf, Fritz W. (1999) *Governing in Europe: Effective and democratic?* Oxford: Oxford University Press.
- Schattschneider, Elmer E. (1960) *The Semi-Sovereign People: A Realist's View of Democracy in America*. Austin, TX: Holt, Rinehart and Winston.
- Schmidt (Vivien Ann), *Democracy in Europe: The EU and National Politics*, Oxford, New York, Oxford University Press, 2006.
- Schulz H and König T (2000) Institutional reform and decision-making efficiency in the European Union. *American Journal of Political Science* 44(4): 653–666.
- Schwok, R. 2005. *Théories de l'intégration européenne : approches, concepts et débats*, Paris, Montchrestien.
- Scully, R. 2005. *Becoming Europeans? : attitudes, behaviour, and socialization in the European Parliament*, Oxford ; New York, Oxford University Press.
- Scully, R.M. 1998, «MEPs and the Building of a "Parliamentary Europe"», *Journal of Legislative Studies*, 4, 1, pp. 92-108.
- Seiler Daniel-Louis (2005), « Partis politiques européens », dans Yves Deloye (dir.), *Dictionnaire des élections européennes*, Paris, Economica.
- Settembri P., Neuhold C. (2009), Achieving Consensus Through Committees: Does the European Parliament Manage?, *Journal of Common Market*, Volume 47, Issue 1, p. 127–151.
- Shackleton, M. 2000, « The Politics of Codecision », *Journal of Common Market Studies*, 36, 1, pp. 115-130.
- Sifft, Stefanie, Michael Brüggeman, Katharina Kleinen-von Königsloew, Bernhard Peters and Andreas Wimmel (2007) 'Segmented Europeanization: Exploring the Legitimacy of the European Union from a Public Discourse Perspective', *JCMS: Journal of Common Market Studies* 45(1): 127-55.
- Sigalas Emmanuel (2011), "Does Performance Matter? MEP Activity Levels and Re-Election" Paper presented at the EUSA Biennial Conference, Boston, March 3-5 http://euce.org/eusa/2011/papers/11k_sigalas.pdf
- Smith Andy (1998), « L' 'espace public européen' : une vue (trop) aérienne », *Critique internationale*, 2, p. 169-180
- Steenbergen, M.R., E.E. Edwards and C.E. de Vries (2007) 'Who's Cueing Whom? Mass-Elite Linkages and the Future of European Integration', *European Union Politics*, 8(1): 13-

- Stephenson, P.J. (2011) 'Image and venue as factors mediating latent spillover pressure for agenda-setting change', *Journal of European Public Policy*, 19(6): 796-816.
- Steunenberg Bernard et Thomassen Jacques (dir.) (2002), *The European Parliament : Moving toward Democracy in the EU*, Lanham, Rowman & Littlefield, 2002;
- Surel Yves (2000a), « The Role of Cognitive and Normative Frames in Policy-Making », *Journal of European Public Policy*, vol. 7, n° 4.
- Surel Yves (2000b), « L'intégration européenne vue par l'approche cognitive et normative des politiques publiques », *Revue française de science politique*, vol. 50 n° 2, p. 235-254
- Taylor Paul (1998), 'Consociationalism and Federalism as Approaches to International Integration', in A.J.R. Groom and P. Taylor (eds.), *Frameworks for International Co-operation* (London: Pinter), pp.172-84 ;
- Telò, Mario et Paul Magnette (1998), *De Maastricht à Amsterdam: l'Europe et son nouveau traité*, Bruxelles, Editions Complexe
- Terpan Fabien (2013), *Droit et politique de l'UE*, Paris, Larcier.
- Thomson R (2011) *Resolving Controversy in the European Union: Legislative Decision-Making Before and After Enlargement*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Toshkov D and Rasmussen A (2012) Time to decide: The effect of early agreements on legislative duration in the EU. *European Integration Online Papers (EIoP)* 16(article 11). Available at: <http://eiop.or.at/eiop/texte/2012-011a.htm>
- Toshkov, Dimiter (2011) 'Public opinion and policy output in the European Union: A lost relationship', *European Union Politics* 12(2): 169-191.
- Tsebelis George & Garrett, G. 2001, "The Institutional Foundations of Intergovernmentalism and Supranationalism in the European Union." *International Organization* 55, 2 pp. 357-90.
- Tsebelis George (1994), «The Power of the European Parliament as a Conditional Agenda Setters», *American Political Science Review*, 88, pp. 128-142.
- Tsebelis George (1995) Decision making in political systems: Veto players in presidentialism, parliamentarism, multicameralism and multipartyism. *British Journal of Political Science* 25(3): 289–325.
- Tsebelis George (1999) "Veto Players and Law Production in Parliamentary Democracies: An Empirical Analysis." *The American Political Science Review* 93, 3 pp. 591-608 .
- Tsebelis George (2002) *Veto Players. How Political Institutions Work*, Princeton: Princeton University Press.
- Tsebelis George and Garrett G (2000) Legislative politics in the European Union. *European Union Politics* 1(1): 9–36.
- Tsebelis George and Money J (1997) *Bicameralism*. Cambridge: Cambridge: University Press.
- Tsebelis George and X. Yataganas (2002), Veto Players and Decision-making in the EU After Nice, *Journal of Common Market Studies*, 40(2): 283–307.
- Tsebelis George, Jensen, C.B., Kalandrakis, A. & Kreppel, A. 2001, « Legislative procedures in the EU: an Empirical Analysis », *British Journal of Political Science*, 31, 3, pp. 573-599.

- Vachez Antoine (2013), *L'Union par le droit. L'invention d'un programme institutionnel pour l'Europe*, Presses de Sciences Po, Coll. Références, 400 pages.
- Veen T (2011) Positions and salience in European Union politics: A new dataset. *European Union Politics* 12(2): 267–288.
- Vivien Schmidt ici : Democracy in Europe, OUP, 2006 ou plus bas dans ton paragraphe
- Warleigh Alex (1998), 'Better the Devil You Know? Synthetic and Confederal Understandings of European Unification', *West European Politics* 21/3, pp.1-18.
- Warntjen, A., S. Hix and C. Crombez (2008) 'The Party Political Make-Up of EU Legislative Bodies', *Journal of European Public Policy*, 15(8): 1243-1253.
- Westlake Martin (1994), *A Modern Guide to the European Parliament*, London, Pinter
- Wonka, A. (2007) 'Technocratic and independent? The appointment of European Commissioners and its policy implications', *Journal of European Public Policy*, 14(2): 69–89.
- Wonka, A. (2008) 'Decision-making dynamics in the European Commission: Partisan, National or Sectoral', *Journal of European Public Policy*, 15(8): 1145-1163.
- Ziblatt, D., 2006, *Structuring the State: The Formation of Italy and Germany and the Puzzle of Federalism*, Princeton, NJ, Princeton University Press.