HAL
open science

Qui représentent les députés européens ? Socialisation et représentation territoriale au Parlement européen

Olivier Costa

▶ **To cite this version:**

Olivier Costa. Qui représentent les députés européens ? Socialisation et représentation territoriale au Parlement européen. Conférence du Standing group on EU Politics de l'ECPR, ECPR, Sep 2002, Bordeaux, France. halshs-00003868

HAL Id: halshs-00003868

https://shs.hal.science/halshs-00003868v1

Submitted on 14 Mar 2005

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.

Qui représentent les députés européens ?
Socialisation et représentation territoriale au Parlement européen

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

Contribution présentée (en anglais : « Who do MEPs represent? Socialization and Territorial Representation in the European Parliament ») à la première conférence paneuropéenne du Standing group on EU Politics de l'ECPR, IEP de Bordeaux, 26-28 septembre 2002.

Le système politique européen mis en place en 1951 et 1957 était fondamentalement « non-parlementaire » et le reste à bien des égards (Quermonne 2002)[1]. Son fonctionnement et sa légitimation devaient reposer à titre principal sur la capacité de la Haute autorité, puis de la Commission, à mettre en oeuvre les traités de manière efficace et rationnelle, pour promouvoir ainsi l'intérêt collectif de l'Europe, et sur celle du Conseil à défendre les intérêts des Etats (Pescatore 1978). L'Assemblée parlementaire n'était quant à elle qu'une « fausse fenêtre faite pour la symétrie »[2]. Sa création répondait à une triple logique symbolique, de mimétisme institutionnel et de contrôle : en aucun cas il n'était question de souveraineté parlementaire.

Par la suite, le système s'est complexifié. De multiples mécanismes et pratiques ont permis une meilleure représentation des intérêts publics et privés, notamment après l'entrée en vigueur de l'Acte Unique européen, tandis que la thématique du déficit démocratique et les efforts des parlementaires européens ont débouché sur une meilleure association de

[1] Ce papier découle en partie de travaux menés conjointement avec Julien Navarro (CERVL/IEP de Bordeaux).
[2] Jean-Louis Bourlanges, cité par Marcel Scotto (1995 : 114).

l'assemblée à la prise de décision (Corbett 1998). Malgré la « parlementarisation » continue du système (Magnette 1999), tous les auteurs et praticiens soulignent le caractère limité des pouvoirs d'une assemblée qui reste exclue de pans entiers des activités de l'Union. Même au Parlement européen (PE), les députés semblent avoir renoncé à la prétention d'être les seuls représentants des citoyens et reconnaissent, plus ou moins ouvertement, l'existence de formes alternatives de représentation, que ce soit au Conseil, dans les comités de la Commission, au Comité des régions ou encore au Comité économique et social. L'idée de la création d'une chambre européenne des parlements nationaux, qui était regardée récemment encore comme une hérésie par les parlementaires européens, ne semble désormais plus les heurter.

Il découle de cette situation de grandes incertitudes quant à la place qui revient à la représentation parlementaire dans l'Union et à la manière dont les députés européens exercent leur mandat. La recherche souffre de ces incertitudes et ne parvient pas à dépasser une analyse très abstraite du phénomène représentatif au PE. On se propose dans cet article de tracer quelques pistes pour dépasser les apories actuelles de la recherche sur la manière dont les députés européen conçoivent et exercent leur mandat.

Pour ce faire, on rappellera dans un premier temps les paradoxes qui affectent la représentation parlementaire portée à l'échelle supranationale et la pluralités des lectures du mandat européen qui sont à l'œuvre parmi les députés. On verra en second lieu quelles sont les conséquences de l'affirmation par les députés du caractère « général » de leur mandat, c'est-à-dire de l'absence de lien étatique entre les électeurs et leurs représentants. Il faudra souligner alors les éléments qui s'opposent à une définition univoque du mandat européen et envisager l'impact de cette impossibilité sur les pratiques des députés. Ces données, bien que systématiquement mentionnés, sont trop souvent négligées par la littérature scientifique lors de la formation des hypothèses et de l'interprétation des résultats. Ceci fait, on verra quels sont les apports et limites respectives des divers courants de recherche sur le PE quant à l'analyse du phénomène de représentation à l'échelle de l'Union, d'une part, et à l'étude du comportement parlementaire, d'autre part. On exposera ensuite les raisons qui nous font pencher pour une approche plus sensible aux phénomènes de socialisation, à la fois au sein de l'institution et dans l'espace local, au rapport au territoire et à la culture.

1. Les indéterminations et lectures contrastées du mandat parlementaire européen

a. Les paradoxes de la représentation parlementaire dans l'Union européenne

L'Union européenne peut être qualifiée de démocratie « post-parlementaire », par référence à ses spécificités institutionnelles et à l'absence d'espace public à l'échelle européenne (Smith 1999). Si certains, notamment chez les fédéralistes, critiquent la faiblesse de la représentation parlementaire dans l'Union, et soulignent le déficit démocratique qui s'y attache, différents modèles ont cours pour proposer des lectures alternatives du fonctionnement de ce système politique et, partant, le légitimer malgré tout. Les uns vantent les vertus des mécanismes de légitimation intra-systémique et soulignent l'existence à l'échelle européenne d'une légitimité « arbitrale » reposant sur l'impartialité d'institutions non élues (Héritier 1999). D'autres insistent sur la prédominance de la logique intergouvernementale (Moravcsik 1998) ou sur les vertus de l'expertise que détiennent la Commission et les agences (Majone 1996). D'autres encore soulignent les garanties qu'offre le système juridictionnel aux citoyens (Mancini 1994).

L'appréciation du caractère démocratique de l'Union dépend en fait étroitement de la définition que l'on donne de la démocratie, du degré d'analyse que l'on retient (celui des principes ou celui du fonctionnement concret) et de l'importance que l'on accorde aux représentations des citoyens dans l'évaluation globale des vertus du système. En l'état actuel des choses, la légitimation de l'Union ne fait que partiellement appel à la logique de représentation politique et repose sur un principe de dévolution et de contrôle du pouvoir de type « principal/agent » beaucoup plus large (Tallberg 2002). La représentation politique peut certes se comprendre dans les termes d'une relation *principal/agent,* les électeurs étant alors le « *principal* » de « *l'agent* » qu'est le corps représentant[3]. Il faut toutefois remarquer que, si dans les Etats membres cette relation est dominante et se trouve au sommet d'une chaîne de délégation plus longue (le parlement étant à son tour le « principal » du gouvernement, qui est lui-même le « principal » d'autres organes), il existe dans l'Union des chaînes de délégation parallèles où les électeurs ne jouent qu'un rôle subsidiaire. Les pouvoirs de nomination dont jouit le Conseil à l'égard de la Commission ou de la Banque centrale européenne sont, par exemple, à l'origine de chaînes de délégation qui ne laissent à l'assemblée européenne qu'un pouvoir de contrôle limité.

Le PE ne peut donc revendiquer le monopole de la représentation dans l'Union. Il doit partager cette fonction avec d'autres institutions (Conseil, Commission, Comité économique et social, Comité des régions...), avec les nombreux groupes d'intérêt qui gravitent dans le

[3] Comme nous le verrons plus loin, cette vision des choses occulte toutefois largement ce qui fait la spécificité de la représentation politique.

microcosme communautaire ainsi qu'avec une « société civile européenne » émergente. L'implication plus étroite de cette dernière dans la gouvernance européenne est en effet considérée aujourd'hui comme le principal levier disponible pour réduire le « déficit démocratique » de l'Union, et ce même si la notion de société civile est très floue. On assiste ainsi une institutionnalisation du pluralisme des modes de représentation dans l'Union, qui est plus large encore que le néo-corporatisme que pratiquent certains Etats membres. L'Union se distingue plus particulièrement par l'absence de véritable hiérarchie entre les modes de représentation, le PE ne pouvant prétendre à une quelconque prééminence. Il n'existe donc pas d'équivalent fonctionnel à la souveraineté parlementaire dans l'Union : ce système politique est fondamentalement a-hiérarchique et multipolaire.

L'affirmation de l'autorité du PE se heurte par ailleurs à un fonctionnement interne fondé sur le consensus et l'expertise qui déconcerte les citoyens. Certes, celui des chambres des régimes de consociation s'en rapproche, mais il est reconnu comme pertinent et nécessaire, et surtout participe de la culture politique des pays concernés. Il n'en va pas de même dans l'Union, où le PE se voit reprocher par les électeurs et « leaders d'opinion » des Etats où la logique majoritaire et l'alternance sont les moteurs de la démocratie, d'être un simulacre de parlement, mu par des compromis coupables et une logique technocratique. Ces critiques visent en particulier l'alliance historique entre les démocrates-chrétiens (groupe PPE, actuellement PPE-DE) et les socialistes (groupe PSE) qui a fondé la construction européenne et a longtemps régi le fonctionnement de l'assemblée. Même si la situation a évolué depuis la « victoire » de la droite modérée en juin 1999 et la remise en cause de l'accord de « cogestion » avec les socialistes qui s'en est suivie, les contraintes de l'arithmétique (i.e. l'obtention de la majorité des membres de l'assemblée, et non des votants) et les convergences de vues des deux principaux groupes font que le clivage entre gauche et droite n'est pas près de s'imposer au PE. La persistance du caractère structurant du rapport à l'intégration européenne ainsi que l'importance du facteur national dans le comportement parlementaire s'opposent eux aussi à une « normalisation » du fonctionnement de l'assemblée européenne.

b. Le mandat européen selon les traités

La situation délicate dans laquelle se trouve le PE pose le problème de la possibilité et des conditions de la mise en oeuvre de la représentation politique au niveau supranational. L'absence de « souveraineté » de l'assemblée et les incertitudes qui entourent les missions de ses membres – et notamment l'absence de définition précise du groupe représenté – rendent

l'exercice du mandat européen particulièrement délicat. Elles impliquent aussi des difficultés particulières quant à l'étude du comportement des députés et à la l'identification des conceptions de la représentation qui les animent.

Le traité CE, l'Acte du 20 septembre 1976 portant élection au suffrage universel direct des députés européens et le règlement intérieur du PE nous livrent peu d'indications quant à la nature du mandat européen. Ce flou, qui est commun à bien des aspects du système politique européen, a trois origines principales. Il provient, en premier lieu, de ce que les dispositions des textes relatifs au mandat européen sont l'expression du plus petit dénominateur commun entre les législations et pratiques des Etats membres. De fait, seule la proscription du mandat impératif – commune à toutes les chambres basses dans l'Union – est clairement affirmée. Le laconisme des traités s'explique en second lieu par le peu d'intérêt que les « Pères fondateurs » ont accordé à l'assemblée, et par les tensions qui sont apparues entre les partisans des méthodes intergouvernementale et fédérale à l'occasion de chaque révision des traités. Le manque d'informations sur la nature du mandat européen provient enfin du refus des rédacteurs des traités de définir trop précisément les contours d'une institution dont il était difficile de prévoir les évolutions, et de leur désir symétrique de ménager des possibilités d'évolution et d'interprétation.

Si la doctrine et la jurisprudence sont venues combler certaines imprécisions des traités, le mandat parlementaire européen reste dans une zone d'ombre. On est tenté d'imaginer que la pratique parlementaire a conduit à une codification coutumière du rôle du député européen et à une intériorisation par les élus de règles de conduite unanimement reconnues. Il n'en est rien. Il faut donc se contenter d'une définition *a minima* des contours du mandat, que l'on peut tirer de l'analyse des textes existants et de l'observation du fonctionnement du Parlement. Deux éléments doivent retenir l'attention : la proscription du mandat impératif et la « généralité » de ce mandat.

L'article 4 de l'Acte de 1976 stipule – tout comme le règlement intérieur du PE – que les députés *« ne peuvent être liés par des instructions ni recevoir de mandat impératif »*. L'assemblée a été confrontée à plusieurs reprises à l'interprétation de ce principe, que les députés ont défendu avec vigueur. Afin d'éviter que des élus ne soient contraints par leur groupe de leur remettre des lettres de démission en blanc (dans le cadre notamment de la pratique du « tourniquet » propre à certaines formations), une procédure de démission spécifique a été aménagée, garantissant que nul ne quitte l'assemblée en cours de mandat contre son gré ou n'obéisse à des instructions sous la menace.

Si ce point est clair, il n'en va pas de même de l'existence d'un éventuel lien étatique entre électeurs et élus. Pour le dire autrement, il existe un certain flou quant au caractère « général » ou « étatique » du mandat européen. L'article 189 CE dispose que *« le Parlement européen, composé de représentants des peuples des États réunis dans la Communauté, exerce les pouvoirs qui lui sont attribués par le présent traité »,* mais le traité ne permet pas de préjuger du sens qu'il convient d'attribuer au syntagme « peuples des États ». Il ne précise pas si les députés doivent représenter leurs concitoyens respectifs de façon à exprimer collectivement la somme des intérêts généraux « des peuples des Etats réunis dans la Communauté », ou s'ils doivent au contraire représenter collectivement ces peuples, conçus en ce cas comme un tout indivisible, de façon à exprimer un « intérêt collectif » distinct de la somme de leurs intérêts particuliers. La doctrine juridique a établi l'existence d'un lien « étatique » entre élus et électeurs, qui implique que le PE ne représente pas un hypothétique peuple européen, mais bien les différents peuples des États membres de la Communauté (Constantinesco 1992 ; Haag 1997).

Cette question, qui peut sembler abstraite, s'est posée de manière très concrète aux députés européens. Les dispositions de la citoyenneté européenne ont mis en évidence les indéterminations qui entourent le mandat européen à l'occasion de l'entrée au PE de plusieurs députés élus dans un Etat dont ils n'étaient par ressortissants – ce qui était déjà le cas d'un député depuis 1989. Or, rien dans les traités ne venait leur indiquer la conduite à tenir dans le cas où les intérêts de ces deux Etats auraient été en conflit. La mise en oeuvre du traité sur l'Union a par ailleurs suscité des interrogations quant à l'opportunité d'exclure les députés britanniques et danois des séances de vote portant sur les politiques auxquelles leurs Etats respectifs avaient refusé de prendre part[4]. A cette occasion, les députés ont dû pour la première fois se prononcer sur l'identité de leurs mandants. Le rapporteur – dont le raisonnement fut approuvé par l'assemblée – se prononça pour l'affirmation de la « généralité » du mandat européen : *« L'élection a lieu dans un État, mais elle n'est pas le fait d'un État. Le député représente le corps électoral, entité bien distincte de la nation, de l'État ou du gouvernement »*[5]. En décidant que les élus britanniques et danois ne pouvaient être exclus de certaines phases de la délibération, les députés ont suggéré – sans oser être

[4] Si le système des « coopérations renforcées » prévu par le traité d'Amsterdam et assoupli par le traité de Nice venait à être utilisé, la question de la « généralité » du mandat européen serait de nouveau posée, puisque l'égalité entre populations représentées et populations concernées par les décisions de l'assemblée serait structurellement rompue.

[5] Rapport de Luciano Vecchi sur l'application de l'article 4 du Règlement du PE, relatif à la participation aux séances et aux votes, 3 décembre 1993, Doc A3-0415/93, exposé des motifs, point IV.4.a. Voir aussi la résolution adoptée sur la base de ce rapport : procès verbal de la séance du 19 janvier 1994, n° 53 II.

explicites – qu'ils représentaient un « peuple », le droit politique définissant cette notion comme le corps politique composé de l'ensemble des citoyens. Le modèle de représentation prôné par le PE s'approche à cet égard de celui que prescrivait la constitution française du 3 septembre 1791, qui disposait que *« les représentants nommés dans les départements ne seront pas représentants d'un département particulier, mais de la nation toute entière ».* Les députés européens sont certes conscients qu'il n'existe pas de peuple européen à proprement parler, mais ils ne désespèrent pas de le voir émerger. C'était d'ailleurs cet objectif qui les animait dans les années soixante-dix lorsqu'ils réclamaient l'organisation d'élections européennes[6], puisqu'ils arguaient que la désignation du PE au suffrage universel direct permettrait d'engendrer un processus d'unification sociale et politique.

2. Une représentation parlementaire européenne fondamentalement problématique

a. Les conséquences de l'affirmation de la « généralité » du mandat européen

L'affirmation du caractère « général » du mandat européen est toutefois problématique à plus d'un titre. Tout d'abord, elle prend à contre-pied la doctrine juridique qui – on l'a vu – a établi l'existence d'un lien entre les Etats et leurs délégations respectives au PE. Ce lien « étatique » n'est pas une simple survivance du passé, puisqu'il a été réaffirmé lors de la négociation du traité de Maastricht. La proposition allemande visant à la supprimer (en rédigeant l'article 137 CEE – 189 CE nouveau – comme suit : *« le Parlement européen est composé des représentants des citoyens de l'Union »*) fut en effet explicitement rejetée en raison de sa tonalité trop fédérale (Cloos 1993). Plus récemment, le service juridique du PE s'est également prononcé contre l'interprétation « intégrée » du mandat européen pour laquelle les députés avaient opté en 1994. Début 1998, à l'occasion de la rédaction d'une nouvelle proposition de procédure uniforme pour l'élection du PE[7], ce service a été appelé à vérifier la légalité d'une disposition prévoyant que *« 10 % du total des sièges du Parlement européen seront pourvus au scrutin de liste de type proportionnel dans le cadre d'une circonscription unique formée par le territoire des États membres de l'Union européenne à partir des élections européennes qui auront lieu en 2009 (...) ».* Le jurisconsulte saisi avança

[6] Voir la résolution du 14 janvier 1975, adoptée sur la base du rapport Patijn. JOCE C 32 du 11 février 1975, p. 15-18.
[7] Rapport Anastassopoulos, 2 juin 1998, doc. A4-0212/98. Résolution du 15 juillet 1998.

que ce projet était porteur d'une vision de la représentation qui méconnaissait le lien étatique entre électeurs et députés, et que sa mise en œuvre nécessiterait une modification préalable des articles 189 et 190 CE[8].

L'affirmation de la « généralité » du mandat et la proscription du mandat impératif se heurtent plus largement à des spécificités du mode d'élection, de l'organisation et de la délibération du PE. On rappellera en premier lieu que les députés restent élus selon des procédures nationales. Même si le mode de représentation proportionnel s'est généralisé 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, ainsi que la toute-puissance des partis nationaux pour l'investiture des candidats, sont autant d'éléments qui entrent en contradiction avec la théorie de la « généralité » du mandat européen. Elle interfère aussi avec la coexistence au sein du PE de plusieurs traditions parlementaires et de conceptions divergentes de l'intérêt général et de la représentation. De multiples critères d'une représentation « non impérative et générale » sont en effet également défendables au regard de la démocratie. Une « bonne » représentation peut alternativement viser à la représentativité (ressemblance de l'assemblée avec le groupe représenté, minorités comprises ou exclues), à l'expression symbolique (sentiment des représentés qu'ils sont compris et que l'assemblée agit pour leur intérêt), à la qualité des représentants (garantie qu'ils sont compétents et dévoués), à la capacité de jugement (assurance d'une délibération et de décisions indépendantes) ou même à la loyauté à un chef ou à une politique. Chacune de ces définitions de la représentation est partielle et partiale, et privilégie une dimension au détriment des autres.

b. Les obstacles à la définition du mandat européen

Au-delà des contradictions dont le mandat européen est porteur, il faut souligner les multiples facteurs qui contribuent à limiter la lisibilité des modalités et règles de la représentation au PE. Les parlementaires européens sont très libres de déterminer la manière dont ils exercent leur mandat en raison, bien entendu, du laconisme des traités quant à leurs missions, mais aussi de l'absence d'uniformité de la procédure électorale et du statut des députés, de la faible médiatisation des travaux de l'assemblée et de la déconnexion entre les organes qui procèdent à la sélection des candidats (les partis nationaux) et ceux qui encadrent

[8] Avis juridique du 19 février 1998, doc. PE 224.331. Annexé au rapport Anastassopoulos, *op. cit.*

leur travail (les groupes parlementaires). Ce dernier point est trop souvent occulté par les chercheurs qui entendent appliquer au PE, sans préalable aucun, des grilles d'analyses inspirées des études nationales, et notamment des travaux relatifs au Congrès américain.

Le comportement des députés est donc gouverné par des agencements complexes et mouvants de contraintes, qu'il s'agisse du mode de scrutin, des règles de sélection des candidats, du degré d'implication du parti national dans le fonctionnement du Parlement, des autres mandats détenus, du souci de réélection ou de « re-sélection » ou encore du mode d'organisation du groupe politique. Les députés y sont plus ou moins sensibles, en fonction de leur nationalité, de leur position à l'égard de l'intégration européenne, de leurs convictions politiques, de leur rapport au territoire et de leur profil personnel (jeunes-loups, « cumulards », retraités de la politique, représentants de la société civile...). Aussi, est-il impossible de donner une lecture univoque du mandat européen.

La définition empirique des contours du mandat européen se heurte aussi à l'instabilité du mode d'organisation et de fonctionnement du PE que commande 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. Ce dernier point est particulièrement problématique. Plus de vingt 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 (Blondel et al. 1998). A l'heure actuelle, aucun consensus n'existe quant à la meilleure manière d'exercer le mandat européen.

Il faut souligner à cet égard l'impact considérable du décalage qui existe entre le pouvoir réel du PE et le pouvoir subjectif que lui reconnaissent les citoyens. L'assemblée européenne reste mal connue et ses pouvoirs largement sous-estimés. Au niveau communautaire son rôle est occulté par la Commission et le Conseil ; à l'échelle nationale, elle ne parvient pas à s'imposer dans les espaces publics, en raison notamment de la prééminence des parlements nationaux (Costa et Latek 2001). En effet, contrairement à ce qu'espéraient (où craignaient) les responsables politiques en 1976, l'élection directe de l'assemblée européenne n'a pas remis en cause le caractère central des chambres nationales dans les espaces publics et politiques (Reif 1997). Le faible taux de participation aux élections

européennes (Grunberg *et al.*, 2000), tout comme la notoriété limitée de l'institution[9], traduisent bien cet état de fait. Face à des citoyens qui n'ont d'yeux que pour les députés nationaux et les exécutifs, les parlementaires européens peinent à affirmer leur représentativité et à trouver leur rôle.

c. Les difficultés d'exercice du mandat européen

Les députés européens se heurtent de manière très vive à une difficulté bien connue de la représentation. Compte tenu de la faiblesse de leur « signification » pour les citoyens, c'est-à-dire de leur capacité à faire admettre par les représentés qu'ils sont là à leur place (*stand for*), ils ne peuvent prétendre agir pour eux avec autonomie tout en échappant aux conséquences de leurs actes (*act for*) que dans une faible mesure. Cette situation implique, d'une part, que les députés doivent se montrer très attentifs à la manière dont leur action est perçue et, d'autre part, que l'invocation de leur « représentativité démocratique » auprès des autres institutions – et notamment du Conseil – n'a qu'un impact limité.

Ce n'est pas là le seul obstacle que rencontrent les députés dans l'exercice de leur mandat. Ils sont confrontés plus largement aux difficultés qui s'attachent à toute forme de représentation politique, mais qui prennent un relief singulier à l'échelle supranationale compte tenu de l'affirmation de la « généralité » du mandat européen. Comme l'a montré Hannah Pitkin (1968), les apories de la représentation ne sont surmontables et acceptables qu'en raison de l'existence d'une communauté politique ou d'une république, ou du choix délibéré d'une représentation segmentée validant l'existence de communautés (Leca 1996) ou de « piliers » (Lijphart 1999). En affirmant l'interdiction du mandat impératif et son caractère « général », les députés ont récusé le modèle segmenté, qui aurait pu apporter une solution simple au problème de la représentation. Chaque député aurait été tenu de veiller aux intérêts de sa « communauté » ou de son « pilier », c'est-à-dire de ses électeurs ou de ses compatriotes. En théorie, les parlementaires européens sont donc censés servir un intérêt général dont personne ne sait réellement comment il faut le concevoir et comment il peut garantir le respect des minorités. Cette position est d'autant plus délicate qu'elle est difficilement compatible avec les intérêts électoraux de députés, élus dans un cadre national ou infra-national.

---

[9] Dans un sondage réalisé quelques semaines avant les élections européennes de 1999, plus de 50% des personnes interrogées ne mentionnaient pas le PE parmi les institutions de l'Union. « Plus d'un Européen sur deux ignore le Parlement de Strasbourg », *Le Monde*, 28 mai 1999.

L'absence des fictions qui sous-tendent la théorie de la représentation à l'échelle nationale rend donc les dilemmes et apories de la représentation beaucoup plus manifestes au PE que dans les parlements nationaux. Ils n'y sont pas, comme dans le cadre national, occultés par la force des fictions et des traditions et par l'existence d'une communauté politique. Cette situation retentit à la fois sur le fonctionnement interne de l'assemblée et sur ses rapports avec son environnement. Les spécificités de la représentation européenne se traduisent en effet par des difficultés dans la gestion des tensions entre logique partisane, logique nationale et rapport à la circonscription, et par une certaine instabilité et illisibilité du comportement parlementaire. Ces spécificités affectent aussi les relations que le PE entretient avec les autres acteurs de la gouvernance européenne, qui sont brouillés par un combat permanent pour la représentation légitime des citoyens.

3. Comment appréhender le mandat parlementaire européen ?

a. Les carences de la recherche sur le mandat européen

Les indéterminations du mandat européen contraignent les députés à faire varier en permanence leurs pratiques représentatives pour s'adapter à la conjoncture, à leurs besoins de légitimation, aux contraintes qu'ils subissent et à l'identité de leurs interlocuteurs, et rendent l'analyse de la représentation parlementaire particulièrement difficile. Les travaux multiples qui ont été consacrés ces dernières années au PE et au comportement de ses membres sont de peu de secours pour appréhender cette question, soit qu'ils l'occultent, soit qu'ils adoptent une définition restrictive du concept de représentation. Lorsque le problème de la représentation est abordé, il l'est sous l'angle institutionnel, sous celui de la représentativité ou à partir de la théorie du choix rationnel.

1. La question de la représentation européenne a été d'abord envisagée par des travaux institutionnels. Pour les juristes, la qualité de représentant du PE « attestée par les traités » n'a pas encore trouvé de traduction institutionnelle stable. Cela s'explique en partie par le fait que la citoyenneté européenne ne dispose pas de tous les attributs propres à fonder une expression totalement autonome des peuples des Etats membres. De ce fait, du point de vue juridique strict, *« le mot représentation paraît pour le moins abusif pour qualifier les rapports qui existent entre les peuples et le Parlement européen »* (Blanchard 2002, p. 326). De surcroît, les auteurs font le constat que la logique de la représentation est obstruée par la faiblesse

institutionnelle du PE au sein du système communautaire. L'absence de réelle responsabilité de « l'exécutif » (la Commission) face à l'organe élu contredit en effet la logique de la représentation telle qu'elle s'exerce généralement au niveau national et contribue à affaiblir la portée des élections européennes (Raunio 2002). Cependant, l'accroissement constant des pouvoirs de l'assemblée au cours des dernières années conduit aussi à s'intéresser à l'impact de son organisation interne. A cet égard, les règles juridiques qui encadrent le travail parlementaire paraissent importantes et font l'objet d'attentions particulières : les organes hiérarchiques (présidence, bureau, présidence de groupes ou de commissions), les règles de procédures et les contraintes administratives (rôle du secrétariat, question du siège, etc.) ont fait l'objet de descriptions assez précises. Ces travaux sont toutefois de peu de secours pour analyser la question de la représentation (Burban 1998 ; Corbett *et al.* 2000). Le regain de l'institutionnalisme dans la science politique a toutefois contribué à relancer la réflexion sur l'importance des règles formelles mais aussi informelles pour rendre compte des phénomènes politiques. L'accent est alors placé sur les contraintes qui pèsent sur les comportements des députés, certains auteurs allant jusqu'à penser que les institutions façonnent le comportement des députés. Par exemple, l'obligation d'adopter certaines décisions à des majorités qualifiées (notamment à la majorité des membres du PE, et non des seuls votants) apparaît comme un facteur important dans la recherche de larges compromis qui caractérise le PE (Nurmi 1997), même si cette interprétation a été contestée (Hix 2001). De même, il y aurait une relation entre, d'une part, la capacité d'influence du PE en fonction du type de procédure (consultation, coopération, avis conforme, codécision) et, d'autre part, la participation des députés au vote : plus cette influence est grande, plus la participation est importante (Scully 1997). Les approches les plus institutionnalistes se fondent largement sur un processus de socialisation des parlementaires dont les modalités, le degré et les effets restent à déterminer (Westlake 1994 ; Franklin et Scarrow 1999). La limite des travaux institutionnalistes est qu'ils donnent souvent une vision figée du jeu politique, oubliant parfois que les règles sont aussi façonnées par le jeu des acteurs.

2. Un deuxième ensemble de recherches porte sur la « représentativité » des parlementaires européens, c'est-à-dire sur la composition de l'assemblée en termes de sexe, de répartition géographique, de catégorie socioprofessionnelle ou de sensibilité politique par rapport à la population représentée. Pareil questionnement procède de l'hypothèse selon laquelle la représentation est d'autant plus efficace et/ou légitime que les élus sont à l'image des représentés. Selon certains analystes, le « déficit démocratique » de l'Union serait donc imputable à la représentativité imparfaite du PE (Norris 1997). Les observateurs – notamment

allemands – soulignent par exemple que le principe de proportionnalité entre la population des Etats membres et le nombre de députés n'est pas respecté (Wolf 2000). En général, l'accent est plutôt placé sur les données socio-politiques (*EJPR* 1997). Un premier groupe d'indicateurs évalue la représentativité « sociale » du PE en fonction du sexe, du niveau d'éducation ou de l'expérience professionnelle des représentants. La faible représentativité « sociale » de l'assemblée européenne telle qu'elle ressort de ces études aurait pour conséquence, d'une part, d'affaiblir sa légitimité aux yeux des citoyens, de l'autre, de compromettre son fonctionnement dès lors que certaines catégories sociales sont censées agir différemment (Norris et Franklin 1997). Cependant, cette représentativité sociale imparfaite au niveau européen n'est pas très différente de ce qui existe au niveau national. Elle ne permet donc pas de rendre compte de manière spécifique du déficit démocratique présumé de l'UE. Par conséquent, la plupart des auteurs préfèrent mettre l'accent sur la représentativité « politique » des parlementaires en fonction de deux critères: le soutien apporté à l'intégration européenne, d'une part, et la position sur l'axe gauche-droite, de l'autre (Schmitt et Thomassen 2000). Ces études font apparaître que les élus sont globalement plus favorables à l'Europe que leurs électeurs, avec cependant des écarts entre les pays, tandis que leur position sur l'axe gauche-droite est assez proche de celle des citoyens (Katz et Wessels 1997). Ces différentes enquêtes ont le mérite de confirmer une impression générale, soit la distance importante entre les citoyens de l'Union et leurs représentants. Cependant, il faut limiter la portée d'un tel constat. D'abord, comme on l'a déjà indiqué, il s'inscrit dans une tendance observable au plan national, ce qui tendrait plutôt à indiquer la « normalité » du PE. Ensuite, il faut indiquer que la logique de la représentativité contredit à maints égards le principe de responsabilité tel qu'il s'exprime à travers l'élection. A l'extrême limite, si le parlement devait être un échantillon statistique de la population totale, il n'y aurait plus de place pour un libre choix des citoyens de leurs représentants. C'est d'ailleurs en fonction de ce raisonnement qu'il a été décidé que les citoyens éliraient directement les députés européens à partir de 1979, et les parlementaires ne manquent pas de s'appuyer sur « l'onction » du suffrage universel pour faire valoir leur légitimité. Cependant, il est très vite apparu que l'organisation d'élections directes ne garantissait pas le caractère européen du suffrage. En réalité, ces élections dites « de second ordre » (Reif 1997) n'ont pas levé le doute sur la capacité des élus à porter les attentes des citoyens. C'est pourquoi, il convient de s'interroger sur les déterminants du comportement des députés.

3. Les députés ne représentent en effet pas tant par ce qu'ils sont que par ce qu'ils font. C'est donc non plus aux déterminismes sociologiques mais aux objectifs des parlementaires

que s'intéressent de nombreux travaux qui s'inscrivent dans l'approche du choix rationnel. A partir des modèles mis au point pour expliquer le comportement des membres du Congrès aux Etats-Unis, certains politistes affirment que les parlementaires sont avant tout préoccupés de leur réélection (condition *sine qua non* de la perpétuation de leur action), ce qui passe aussi par la recherche de postes de responsabilité au sein de l'assemblée ou par la défense de politiques spécifiques (Hix, Raunio et Scully 1999). Il résulte de ces différents objectifs une concurrence des allégeances entre les partis nationaux, les groupes parlementaires et les électeurs. Par sa simplicité, le modèle du choix rationnel permet de rendre compte de la formation et de la cohésion des groupes partisans au sein de l'assemblée (Attinà 1990), de l'organisation du travail parlementaire dans les commissions spécialisées (Bowler et Farrell 1995) et, bien entendu, des votes des députés (Hix 1999). Cette approche offre donc une réponse simple au problème de la représentation : la représentation fonctionne bien car, pour être réélus, les parlementaires sont forcés de répondre aux demandes et aux attentes des citoyens. A la rigueur, certains reconnaissent qu'il peut exister des distorsions entre les suffrages populaires et l'influence effective dans l'assemblée, distorsions susceptibles d'affecter le bon fonctionnement de la représentation (Nurmi 1997). Toutefois, le manque de légitimité de l'UE ne serait pas pour l'essentiel dû à l'incapacité du PE et de ses groupes de porter les attentes des citoyens européens. En réalité, le PE serait bien ce que la plupart des électeurs considèrent être un véritable parlement… à ceci près qu'ils l'ignorent (Hix 2001). En dépit de cette efficacité apparente, de multiples éléments viennent tempérer la pertinence de l'application du choix rationnel au PE. Notons tout d'abord que la transposition de modèles élaborés aux Etats-Unis pour l'étude du Congrès ne va pas de soi ; elle devrait être précédée d'une réflexion préalable sur la nature même de l'assemblée européenne. Le PE n'est pas assimilable *a priori* à un parlement national : il n'en possède pas tous les attributs (l'absence de souveraineté en particulier lui fait défaut), ni non plus le socle national. D'un point de vue méthodologique, la seule analyse des votes par appel nominal à laquelle ont recours les travaux du choix rationnel n'est pas satisfaisante : les votes enregistrés n'ont pas tous la même signification et ils ne sont pas forcément représentatifs de l'ensemble des votes. Quand bien même ils le seraient, il est restrictif de réduire le comportement des députés à leurs seuls votes. La représentation parlementaire ne se résume pas à la seule fonction législative du PE, qui, malgré son accroissement récent, n'est pas la mission première de l'assemblée. Il convient par exemple d'accorder plus d'attention aux débats au sein de l'hémicycle, aux questions écrites ou orales ainsi qu'aux contacts établis par les députés avec divers acteurs (groupes d'intérêts, représentants nationaux, électeurs, etc.). Enfin, l'uniformité des logiques d'action

présumée par le choix rationnel ne résiste pas à l'analyse. Les députés sont issus de traditions nationales très différentes et il n'est pas certain que l'objectif de réélection prime pour tous. On pense aussi bien aux leaders politiques qui trouvent temporairement refuge au PE après un revers électoral, aux novices qui entendent se servir de ce premier mandat pour conquérir des positions nationales et aux représentants de la « société civile », élus par les vertus du scrutin de liste, qui ne se font pas d'illusion quant à leurs chances d'être investis à nouveau.

Contraintes institutionnelles, données « sociologiques », rationalité des comportements : la plupart des travaux sur le PE cherchent à rendre plus visibles les mécanismes de la représentation définie comme délégation. Cette conception semble en réalité un peu étroite pour l'analyse du PE.

b. Multiplicité et unicité du concept de représentation : la représentation comme métaphore

Les perspectives dominant la recherche sur la représentation parlementaire européenne ne permettent pas de prendre toute la mesure du phénomène étudié. D'autres éclairages doivent venir les compléter, grâce notamment à une meilleure prise en compte des dimensions culturelles et territoriales du mandat. Par ailleurs, il convient de revenir à la notion de représentation dans toute sa richesse, et de ne pas perdre de vue les apories et paradoxes qu'elle abrite.

1. Dans l'ensemble, les travaux sur le PE prennent peu en compte le caractère culturel de la représentation. L'intérêt manifesté par quelques anthropologues pour les institutions de l'UE (la Commission notamment) montre pourtant combien cette question est importante (Abélès 1998 ; Shore 2000). D'abord, la prise en compte de la dimension culturelle peut seule permettre de contourner les deux écueils que sont le présupposé de l'uniformité des comportements parlementaires et l'affirmation stérile de leur extrême variété. En un mot, il importe de souligner que la définition du « bon représentant », ainsi que les déterminants de l'éligibilité, varient considérablement d'un Etat à un autre ou d'un parti à l'autre. Des clivages nationaux et autres existent quant aux attentes que les citoyens formulent à l'égard de leurs représentants et quant aux règles de comportement de ceux-ci au sein de l'assemblée. On constate en effet que les stratégies de légitimation des députés varient fortement, selon leur culture, leur rapport à l'UE et leurs convictions, que leur conception de l' « efficacité » de leur action et leur rapport au territoire et aux électeurs sont loin d'être uniformes (Costa 2002). Par ailleurs, l'anthropologie (Shore 2000, pp. 19-20) vient confirmer l'affirmation des théoriciens

du droit et du politique selon laquelle la difficulté de légitimer les institutions européennes provient de l'absence d'identité commune (Mairet 1989 ; Thibault *in* Ferry et Thibault 1992). Les citoyens européens ne se reconnaissent pas comme formant un peuple, et la démocratie étant selon ces auteurs impossible sans *demos*, le système politique de l'Union serait fondamentalement bancal. Il conviendrait également, à l'instar de François Forêt, d'insister sur la symbolique de l'UE, sur les efforts de l'institution destinés à célébrer le "groupe", sur la mise en discours des actions et institutions de l'Union, sur la fonction particulière des visites du PE ou encore sur le culte des « pères fondateurs » (Forêt 2001).

L'approche institutionnelle historique présente aussi un éclairage intéressant sur la question de la représentation. Elle souligne l'importance du passé du PE et de la manière dont il s'est affirmé pour comprendre les conditions actuelles de l'exercice du mandat européen (Delwit *et al.* 1999). L'UE se caractérise en effet par son inachèvement, qui est constamment souligné par les acteurs politiques et rappelé par les traités. Cette caractéristique sous-tend largement la démarche des parlementaires soucieux d'affirmer le pouvoir de l'assemblée : elle est au fondement du caractère consensuel de la délibération parlementaire, voire du soutien constant de l'assemblée au processus d'intégration. Il conviendrait donc d'explorer davantage cette dimension historique du phénomène représentatif dans le système communautaire.

Il convient surtout de mieux prendre en compte le rapport des députés au local, fondement même de la représentation. Ce rapport ne se limite pas à l'analyse du mode de scrutin et au constat que l'enjeu des élections est souvent plus national qu'européen. La manière dont les députés conçoivent leur rapport au territoire et aux électeurs en fonction de leurs cultures, contraintes, convictions, responsabilités, expériences et ambitions professionnelles/politiques est une dimension constitutive de l'exercice du mandat parlementaire. L'ancrage territorial, et significativement régional, des élus européens est de plus en plus marqué. Outre le fait que les députés sont souvent également des élus locaux (ou aspirent à le devenir), cette régionalisation croissante du travail parlementaire apparaît comme une réponse aux difficultés d'une représentation supranationale abstraite dans son principe. Autrement dit, dans un effort de légitimation, certains députés jouent le rôle d'interface entre les différents niveaux de la gouvernance européenne. Cela transparaît par exemple dans les appels répétés à la création de circonscriptions régionales pour les élections européennes, par l'investissement de commissions parlementaires dont les prérogatives sont particulièrement importantes pour un espace géographique donné ou par l'instrumentalisation de certaines procédures pour introduire des considérations locales. Cette tendance est également sensible au rôle de coordination que jouent les intergroupes thématiques ou géographiques, et à la

présence croissante dans les rangs du PE de députés autonomistes qui disposent depuis 1999 de leur propre groupe. Toutes ces évolutions sont motivées par la nécessité pour le PE de renforcer sa position vis-à-vis des autres institutions communautaires et son crédit auprès des électeurs. Ainsi, le rapport des députés au local intéresse l'analyse en ce qu'il permet de rendre compte de certaines stratégies des députés et d'un mode particulier de représentation qui échappe à la fois à la logique abstraite d'un intérêt général communautaire et à la l'image de spécialisation, d'expertise, voire de corporatisme, qui est souvent attribuée au PE.

2. Pour progresser vers une meilleure appréhension du phénomène représentatif, il ne suffit pas de multiplier les approches ; il convient aussi de revenir à la définition du concept de représentation. Les études sur la représentation parlementaire européenne ont toutes recours au modèle de la délégation, du mandat ou de la vicariance, au risque de le réifier ou de perdre de vue la métaphore qui le fonde. En effet, le terme de représentation appartient à des registres divers : registre philosophique et scientifique certes, mais aussi registre de la politique au point d'être entré dans le langage courant. Cet ancrage multiple implique une certaine normativité. Surtout, cet usage courant, par un effet qui ne lui est pas propre, produit un processus d'objectivation, c'est-à-dire la tendance à doter de réalité un schéma conceptuel. Ainsi, il n'est pas rare de voir définir la représentation comme une « *chain of delegation from voters to the ultimate policy-makers* » dans laquelle *« ceux qui ont l'autorité pour prendre des décisions politiques (quelques fois appelés* principals*) désignent sous condition d'autres personnes (aussi connus comme les* agents*) pour prendre ces décisions en leur nom et place »* (*EJPR* 2000, p. 257). Ici, la normativité du propos découle moins d'un parti pris délibéré (en faveur de la « démocratie représentative ») que d'un manque de précaution méthodologique. L'analyse de l'évolution du terme représentation et de ses divers emplois dépasse les limites de cette étude. Elle montrerait que la théorie de la représentation a d'abord été formulée par les théologiens médiévaux avant d'être transposée à la politique par les légistes de l'Ancien régime, qu'elle a connu ensuite un développement significatif avec Hobbes, enfin que la Révolution et Sieyès ont rendu son emploi tout à fait commun. Ainsi, ce qui s'est perdu à force de sédimentation c'est le caractère métaphorique initial de la représentation.

La représentation, selon la formule classique, assure la présence de ce qui est absent. De fait, la représentation théâtrale ou picturale, comme la représentation des philosophes et celle des psychologues, sont bien mises sous les yeux ou devant l'esprit d'un substitut de la réalité. Certains auteurs récusent les glissements de sens qu'autorise cette polysémie et refusent de voir dans la représentation autre chose qu'un mécanisme de délégation (d'Arcy

1985). Pourtant, il existe de nombreuses correspondances entre ces différentes acceptions. Si la science politique retient surtout l'idée de délégation, c'est-à-dire d'un transfert d'attributions (Pitkin), la représentation n'en fonctionne pas moins que dans la mesure où elle est reconnue comme légitime. Il faut alors s'interroger sur la manière dont les représentés perçoivent les représentants : ces derniers ne peuvent agir que si les premiers les tiennent pour représentatifs. Par conséquent, la représentation ne peut avoir lieu de manière secrète, mais doit se donner à voir et présenter un spectacle de nature à susciter chez les représentés le sentiment que les représentants agissent légitimement et conformément à leurs intérêts. Elle implique donc une certaine mise en scène : c'est la représentation dans le sens théâtral (Weisberg, Patterson 1998). Ainsi, la représentation doit s'entendre dans un triple sens : *représentation-délégation*, *représentation-perception* et *représentation-mise en scène*. Il est impossible de réduire le phénomène à une seule (ou à deux) de ses acceptions sans en tronquer la complexité.

La *représentation-délégation* suppose la mise en relation de deux volontés autonomes. Dans le cas du PE, il est important de prendre en compte, non seulement les déterminants objectifs de l'éligibilité (position dans le parti, position sociale, détention d'autres mandats, expérience), mais aussi la capacité des députés à incarner un groupe à ses yeux. C'est pourquoi une attention particulière est portée aux représentations des citoyens et à celles des députés. A côté des interrogations sur les orientations socio-politiques des uns et des autres (le traditionnel clivage gauche-droite), de nombreuses études soulignent la proéminence du débat sur le processus d'intégration lui-même. Cette question est d'autant plus importante qu'elle n'est pas sans relation avec la manière dont les députés conçoivent leur rôle (Katz 1997 et 1999). De même, l'étude des représentations que les citoyens ont de la représentation politique et de son application à l'échelle de l'Union permet de mieux saisir les contraintes d'action des députés. Par ailleurs, les hommes politiques ne se contentent pas d'enregistrer l'opinion des électeurs : ils cherchent également à agir sur leurs représentations du réel et sur la structuration de leurs attentes. Car comme le rappelle Philippe Braud, *« pour être vraiment efficace, une politique qui vise à la satisfaction des citoyens se doit de travailler intensément au niveau des représentations »* (Braud 1991, p. 245). Compte tenu de leur manque de notoriété, les députés européens ont probablement une capacité limitée à modifier les attentes des électeurs. Mais on peut justement inscrire dans cette perspective d'action sur les représentations les efforts des parlementaires pour mieux faire connaître le Parlement, que cela passe par des actions médiatiques ou par un contact plus direct avec les citoyens (Shepard 1997).

De la même façon, la *représentation-mise en scène* participe d'un effort de légitimation du PE. Cela implique de ne pas considérer le PE comme une boîte noire d'où sortent textes et résolutions, mais de prendre en compte la dimension théâtrale de ses activités. C'est indispensable pour comprendre notamment la dichotomie qui existe entre les prises de position de l'institution et ses activités législatives. Les députés font en effet preuve d'audace lorsqu'ils se prononcent sur l'avenir et le fonctionnement de l'Union ou la situation politique dans certaines parties de monde, mais se montrent beaucoup plus soucieux de réalisme et de mesure lorsqu'ils se prononcent sur les propositions législatives de la Commission.

Il reste que le PE est peu connu des citoyens, qui évoquent un tout bureaucratique bruxellois, et ses activités faiblement médiatisées. L'absence de spectateur ôte tout sens à une éventuelle théâtralisation de la délibération du PE, qui se caractérise par un protocole réduit au minimum, la prédominance du pragmatisme et des attitudes décontractées. Les indéterminations qui entourent la nature du mandat européen impliquent l'absence de règle reconnue par tous quant à l'identité du « groupe » représenté. Si cette situation confère une grande liberté d'action aux députés, elle ne facilite pas l'affirmation d'un rôle précis et identifiable. En réalité, la théâtralisation reste essentiellement à usage interne : il n'y a pas d'accord sur les objectifs de celle-ci vis-à-vis de l'extérieur et personne pour imposer le code légitime. Qu'un seul membre refuse de jouer le jeu et c'est l'ensemble du jeu qui vacille.

Cette situation montre bien les difficultés que rencontrent les députés dans l'affirmation de leur représentativité, à la fois face aux autres acteurs de la gouvernance européenne et à l'égard des citoyens. L'absence de culture commune, d'une part, la faiblesse des représentations et l'absence de médiatisation, d'autre part, rendent délicat l'exercice de la représentation parlementaire à l'échelle européenne. Il semble donc important de prendre en compte non seulement le mécanisme ascendant de la délégation à travers l'élection, mais aussi la capacité des députés à incarner un groupe. Or, cette capacité est d'autant plus problématique que persiste un désaccord sur la nature même de l'UE : union d'Etats, union de nations ou expression d'un peuple européen.

Le recours au terme représentation dans ses différentes acceptions s'avère riche d'enseignements ; il permet d'analyser ce phénomène dans toute sa complexité. Mais il y a plus qu'une coïncidence entre ces différents emplois d'un même terme. Cette polysémie recèle en fait une véritable homologie : dans toutes les acceptions, la représentation est avant tout une métaphore. Cette perspective permet d'inverser la vision traditionnelle d'une représentation vicariance car le système représentatif tel qu'il s'est construit en Europe n'est

pas le fait d'un peuple ou d'une nation. Car ce n'est jamais que par fiction que les « nations », les « peuples », les « citoyens » prennent leur destin en main et prennent l'initiative de se réunir en vue de désigner des représentants pour gouverner. Pour ce qui est de l'UE, ce sont les dirigeants européens qui ont eu l'idée de greffer *a posteriori* une représentation parlementaire sur l'édifice institutionnel fonctionnaliste à fin de légitimation. Autrement dit, il ne suffit pas de penser la légitimité du PE à partir d'agencements institutionnels plus ou moins efficaces, mais s'interroger sur la capacité des parlementaires à représenter au sens actif du terme. Il faut donc privilégier une approche de la représentation qui mette au centre de l'analyse les représentations qui orientent le comportement des acteurs.

c. Stratégie de recherche

Parce que la représentation parlementaire ne procède pas seulement du mandat octroyé par les électeurs mais aussi d'un travail constant des élus, il est important de s'interroger sur la manière dont les députés conçoivent leur rôle représentatif. Cette question comprend plusieurs dimensions : qui les députés ont-ils le sentiment de représenter ? Quels aspects de leur fonction privilégient-ils ? Comment s'efforcent-ils de les assumer ? Comment conçoivent-ils leurs relations avec les citoyens ?

L'enquête dirigée par Richard Katz et Bernhard Wessels s'est efforcée de répondre à ces questions en comparant le PE aux parlements nationaux, sans pour autant parvenir à sortir des alternatives classiques qui renvoient le représentant à un *trustee* ou un délégué (Katz et Wessels 1999). Roger Scully et David Farrell (2002) ont récemment envisagé eux aussi la manière dont les députés européens conçoivent leur rôle représentatif et leur travail au sein du PE. Ils se sont appuyés pour ce faire sur les réponses données par les députés à deux questions relatives, d'une part, à leur perception des groupes qu'ils représentent et, d'autre part, aux priorités de leur action au sein du PE.

La première question appelait les députés à s'exprimer sur l'importance qu'ils accordent à la représentation de différents groupes : l'ensemble des Européens, leurs concitoyens, les habitants de leur circonscription, les électeurs de leur parti, leur parti national et leur groupe au PE[10]. Ils étaient invités à attribuer à chacun de ces groupes une note de 1 à 5, selon l'importance qu'ils leur accordaient. Les résultats ne font pas apparaître de hiérarchie claire entre ces groupes. En agrégeant les données obtenues par des moyennes (ce qui est

10 La question est : *"How important is it to you to represent the following groups of people in the European Parliament?"*

méthodologiquement très contestable), les auteurs parviennent à la conclusion que : *« MEPs, this suggests, generally view themselves as 'agents' having important responsibilities to represent multiple 'principals' ».* Les données recueillies par Scully et Farrell peuvent toutefois faire l'objet d'interprétations plus riches. Elles font notamment ressortir l'existence de multiples « profils » de représentants au PE. On constate que les différents groupes recueillent des types de réponse contrastés, même si les « moyennes » obtenues sont proches. Les réponses pour le groupe « l'ensemble des Européens » ne dessinent pas une gaussienne, comme c'est le cas pour les autres, mais présentent au contraire une forte dispersion, avec des pics aux extrêmes. Ainsi, 13,7% des députés accordent une importance minimale (1/5) à la représentation collective des Européens, alors que pour les autres groupes le maximum est de 7%. Les perceptions des députés quant à l'identité de leurs mandants sont donc plus qu'hétérogènes : elles sont nettement divergentes.

La seconde question posée aux députés portait sur l'importance qu'ils accordent aux différents aspects de leur travail (législation ; contrôle ; représentation des groupes sociaux ; représentation des citoyens individuels ; développement de stratégies communes envers les politiques de l'Union ; médiation entre les différents intérêts de la société)[11]. Les parlementaires étaient invités, là encore, à attribuer une note de 1 à 5 aux différentes réponses possibles. Les résultats sont ici plus contrastés ; les députés affirment accorder une nette priorité aux travaux du PE et à la représentation des intérêts sociaux sur la représentation des intérêts des citoyens individuels. Scully et Farrell ont cherché à déterminer ce qui commande ces contrastes en examinant l'impact de divers facteurs : individuels, politiques, institutionnels et nationaux. Les auteurs ne parviennent cependant pas à dégager un schéma explicatif clair et renvoient les variations constatées à des spécificités individuelles qui ne peuvent être appréhendées par une analyse empirique.

L'étude de Scully et Farrell montre, malgré ses limites, l'existence parmi les députés européens de visions contrastées de leur mandat et des activités à privilégier. Les auteurs estiment que cela pourrait être le signe de *« the extent to which most European parliamentarians have thought deeply about their role, and reached differing, individual interpretations of it. »* C'est plus sûrement, selon nous, le signe d'une institution qui reste peu intégrée, où les phénomènes de socialisation sont limités, qui échappe largement au contrôle des citoyens, des médias et des partis, et où les situations individuelles que connaissent les députés au niveau national et local déterminent encore largement leur comportement et leurs

11 La question est : *"When thinking about your work as an MEP, how important are the following aspects of your work?"*

choix au PE. Aussi, n'y a-t-il pas de raison pour que se dégage une vision univoque du mandat européen et que celle-ci s'impose aux élus.

S'il est donc manifestement déplacé de considérer les députés européens comme un groupe homogène d'acteurs partageant les mêmes motivations et représentations, subissant les mêmes contraintes et obéissant à la même « rationalité », il est stérile de renvoyer les variations de la perception par les députés de leur rôle représentatif à leur personnalité et à leurs expériences (Barber 1965). Il convient de trouver une voie moyenne qui rende justice à la complexité sociale du PE, mais qui permette dans le même temps de distinguer les logiques de représentation qui y sont à l'œuvre et d'apprécier leur incidence, non seulement sur les activités des députés, mais aussi sur leur vision du système politique de l'Union et sur les conditions de sa légitimation. S'intéresser à la représentation est en effet indispensable pour comprendre pourquoi différentes conceptions de ce qui est légitime et de ce qui est souhaitable pour l'UE s'oppose au PE. En effet, une des particularité du système politique de l'UE est que les questions de l'allocation de la souveraineté et des critères de la représentation vertueuse restent ouvertes.

On propose donc de soumettre aux députés européens français (dans un premier temps) un nouveau questionnaire centré sur leurs perceptions de leur mandat et de leur rôle, et sur les critères d'éligibilité qu'ils perçoivent[12]. Ce questionnaire – qui sera complété par des entretiens sélectifs – a pour but de dégager des idéaux-types de la représentation européenne. Ce faisant, on veut saisir, d'une part, les conceptions du travail parlementaire, du système politique européen et de la légitimation de l'Union qui s'y attachent, et d'autre part, la manière dont les députés entendent gérer leur rapport aux électeurs et au territoire. Sur ce dernier point, il importera d'interroger en détail les députés sur la manière dont ils distribuent leur temps entre le PE, leur capitale et leur circonscription, et sur les initiatives qu'ils prennent pour entretenir des contacts avec les citoyens (participation à des manifestations publiques, présence dans les médias, permanence électorale, cumul des mandats…). Il importe en effet de prendre toute la mesure des contrastes nationaux qui existent en la matière en vertu de multiples variables : culture politique, mode de scrutin et règles de cumul, données de la carrière politique, conception de la représentation, rapport au PE et à l'intégration européenne.

Même si l'on se heurte aux difficultés rencontrées par Scully et Farrell dans la détermination des facteurs qui appellent les députés à préférer une conception de leur mandat

12 Ces opérations de recherche s'insèreront dans un projet plus large, mené conjointement avec Eric Kerrouche (CNRS/CERVL) : « Les parlementaires aujourd'hui, entre redéfinition des arènes et transformation des rôles. Une approche comparée de l'éligibilité à l'Assemblée nationale et au Parlement européen ».

plutôt qu'une autre, cette typologie sera utile pour mesurer, dans une perspective diachronique, les phénomènes de socialisation au sein de l'assemblée et le rapport au territoire, et repérer des tendances lourdes dans l'évolution des rôles représentatifs à l'échelle supranationale. Afin de dépasser les apories qui s'attachent spécifiquement à la dimension « culturelle » des comportements et représentations, la comparaison des députés européens avec leurs homologues nationaux s'impose. En confrontant les perceptions de ces deux catégories d'élus, on pourra mieux cerner l'impact des contextes institutionnels (mode d'élection, perspectives de carrière), du rapport au territoire et de la socialisation. Cette approche permettra aussi de limiter les biais liés au caractère excessivement abstrait de la question « qui représentez-vous ? », qui est comprise de manière contrastée par les députés européens selon leur nationalité. Grâce à une comparaison systématique entre les réponses des députés européennes et celles de leurs homologues des chambres nationales, on pourra dépasser ce biais.

CONCLUSION

Le système politique de l'Union européenne se caractérise par la pluralité des modes de représentation et de légitimation qui l'animent. Au-delà des interrogations relatives à l'efficacité et à la lisibilité qui découlent de cette situation, se pose le problème de la mise en œuvre de la représentation politique à l'échelle européenne ou, plus largement, supranationale. Certains auteurs en ont affirmé l'impossibilité, en invoquant l'absence de peuple européen et de projet commun (Weiler *et al.* 1995) ; d'autres estiment au contraire que rien ne s'oppose à la représentation parlementaire supranationale, pour peu qu'il existe un consensus sur ses modalités (Habermas 1998) ; d'autres encore voient dans la représentation un mécanisme de délégation de pouvoir qui peut opérer quel que soit le contexte (Bergman *et al.* 2000).

A un niveau plus concret, force est de constater que la tâche des députés européens est particulièrement délicate. Leur assemblée est censée porter les aspirations d'un corps politique à peu près indéfini, mettre en scène une pièce sans spectateur et forger une *politie* sans identité commune. Or, on l'a vu, la *représentation-délégation* ne peut opérer pleinement que si la *représentation-perception* et la *représentation-mise en scène* sont assurées. Loin d'être un mécanisme universel de dévolution du pouvoir et de contrôle, comme le laissent entendre les partisans d'une approche en terme de relations *principal-agent*, la représentation

politique requiert pour opérer un environnement particulier. Il faut toutefois tempérer ce constat en rappelant que les difficultés qu'éprouvent les députés européens dans l'exercice de leur mandat s'inscrivent dans une tendance générale et ressortissent pour partie à l'aporie qui s'attache indéfectiblement au concept de représentation. Elle peut être résumée ainsi : la représentation est supposée rendre présente une entité qui est absente, voire inexistante. On doit donc se garder de conclure hâtivement au caractère inapplicable de la représentation parlementaire à l'échelle européenne.

BIBLIOGRAPHIE

Abélès Marc (1992), *La vie quotidienne au Parlement européen,* Paris, Hachette.

Arcy F. d' (dir.) (1985), *La représentation,* Paris, Economica.

Attinà Fulvio (1990), « The Voting Behaviour of the European Parliament Members and the Problem of Europarties », *European Journal of Political Research*, n° 5, septembre.

Barber J.D. (1965), *The Lawmakers: Recruitment and Adaptation to Legislative Life,* New Haven: Yale University Press.

Bergman Torbjörn, Müller Wolfgang, Strøm Kaare (2000), « Parliamentary democracy and the chain of delegation», *European Journal of Political Research*, vol. 37, n°3, mai.

Blanchard David (2002), *La constitutionnalisation de l'Union européenne*, Rennes, Apogée.

Blondel J., Sinnott R., Svensson P. (1998), *People and Parliament in the European Union : Participation, Democracy, and Legitimacy,* Oxford, Clarendon Press.

Bowler Shaun, Farrell David (1995), "The organizing of the European Parliament: committees, specialization, and co-ordination", *British Journal of Political Science*, vol. 25, n°2, avril.

Bowler Shaun, Farrell David (1999), "Parties and party discipline within the European Parliament: a norms-based approach", in Bowler, S., Farrell, D.M. and Katz, R.S. (ed), *Party discipline and parliamentary government*, Ohio State University Press, Columbus.

Burban J.-L.(1998), *Le Parlement européen*, Paris, PUF.

Cloos J., Reinisch G., Vignes D., Weyland J. (1993), *Le Traité de Maastricht, genèse, analyse, commentaires,* Bruxelles, Bruylant.

Constantinesco Vlad (1992), « Article 137 », *in* V. Constantinesco, J.-P. Jaqué, R. Kovar, D. Simon (dir.), *Traité instituant la CEE, commentaire article par article*, Paris, Economica.

Corbett Richard (1998), *The European Parliament's Role in Closer European Union Integration*, Basingstoke, Mac Millan Press.

Corbett Richard, Jacobs Francis et Shackleton Michael (2000), *The European Parliament,* 4° éd., Londres, Catermill Publishing.

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

Costa Olivier et Latek Marta (2001), « Paradoxes et limites de la coopération interparlementaire dans l'Union européenne », *Revue d'intégration européenne/ Journal of European Integration,* vol. 23, n° 2.

Delwit Pascal, De Waele Jean-Michel, Magnette Paul (dir.) (1999), *A quoi sert le Parlement européen ?,* Bruxelles, Complexe.

European Journal of Political Reasearch (1997)*,* vol. 32, n° 2 « Political Representation in the European Parliament », octobre.

Ferry J.-M., Thibaud P. (1992), *Discussion sur l'Europe*, Paris, Calmann-Lévy.

Forêt François (2001), « L'Europe en représentations. Eléments pour une analyse de la politique symbolique de l'Union européenne », thèse de doctorat en science politique, Paris 1.

Franklin Mark, Scarrow Susan (1999), "Making Europeans? The socializing power of the European Parliament", in Katz & Wessels.

Grunberg Gérard, Perrineau Pascal, Ysmal Colette (2000), *Le vote des Quinze : les élections européennes du 13 juin 1999*, Paris, Presses de Sc po.

Habermas Jürgen (1998), *L'intégration républicaine, essais de théorie politique,* Paris, Fayard.

Héritier Adrienne (1999), « Elements of democratic legitimation in Europe : an alternative perspective, *Journal of European Public Policy*, vol. 6, n° 2.

Hix Simon, Raunio Tapio et Scully Roger (1999), « An institutional theory of behaviour in the EP », London School of Economics, *EPRG working paper*, n°1.

Hix Simon (1999), *The political system of the European Union*, New York, St Martin's Press.

Hix Simon (2001), « Legislative behaviour and party competition in the EU », *Journal of Common Market Studies*, vol.39, n°4.

Katz R.S., Wessels B. (dir.) (1999), *The European Parliament, the National Parliaments, and European Integration*, Oxford, Oxford University Press.

Katz Richard (1997), "Representational Roles", *European Journal of Political Research.* 32: 211-26.

Leca Jean (1996), "La démocratie à l'épreuve des pluralismes", *Revue française de science politique,* vol. 46, n° 2, avril.

Lijphart Arend (1999) *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty- Six Countries*. New Haven/London: Yale University Press.

Magnette Paul (1999), « L'Union européenne : un système semi-parlementaire », in Delwit *et al.,* p. 25-53.

Mairet Gérard (1989), *Discours d'Europe ou souveraineté, citoyenneté et démocratie,* Paris, Éditions de la Découverte.

Majone Giandomenico (dir.) (1996), *Regulating Europe*, London/New York, Routledge.

Mancini G.F. (1994), "Democracy and the European Court of Justice", *Modern Law Review* (57), p.186.

Manin Bernard (1995), *Principes du gouvernement représentatif*, Paris, Calmann-Lévy.

Moravcsik Andrew (1998), *The Choice for Europe. Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, Ithaca, Cornell University Press.

Norris Pippa (1997), « Representation and the democratic deficit », in *EJPR*.

Norris Pippa, Franklin Mark (1997), « Social representation », in *EJPR*.

Nurmi Hannu (1997), "The representation of voter groups in the European Parliament: a Penrose-Banzhaf index analysis", *Electoral Studies*, vol.16, n°3.

Pescatore Pierre (1978), « L'exécutif communautaire : justification du quadripartisme institué par les traités de Paris et de Rome », *Revue trimestrielle de Droit européen*, p. 397-406.

Pitkin Hannah (1968), *The Concept of Representation.* Berkeley, CA: University of California Press.

Quermonne J.-L. (2002), *Le système politique de l'Union européenne,* Paris, Montchrestien, 5° édition.

Raunio Tapio (2002), "Political interests: the EP's party groups", in Peterson John, Shackleton Michael (dir.), *The institutions of the European Union*, Oxford, Oxford University Press.

Reif Karl Heinz (1997), "European elections as member state second-order elections revisited", *European Journal of Political Research,* vol. 31, n° 1-2, février.

Schmitt Hermann, Thomassen Jacques (2000), "Représentation politique et intégration européenne", in Grunberg et al.

Schmitt Hermann, Thomassen Jacques (dir.) (1999), *Political Representation and Legitimacy in the European Union*, Oxford, Oxford University Press.

Scotto Marcel (1995), *Les institutions européennes,* Paris, Marabout.

Scully Roger (1997), « Policy influence and participation in the European Parliament », *Legislative Studies Quarterly*, vol.22, n°2.

Scully Roger, Farrell David (2002), "Parliamentarians and representation: MEPs' role orientations, and their views on the European Parliament as a representative institution", contribution présentée à la conférence 'The European Parliament at 50', University of Wales, Aberystwyth, 12-13 juillet.

Shepard M. (1997), « The European Parliament : Laying the Foundations for Awareness and Support », *Parliamentary Affairs,* juillet, vol. 50, n° 3.

Shore Cris (2000), *Building Europe, the cultural politics of European integration*, Londres et New York, Routledge.

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

Tallberg Jonas (2002), « Delegation to Supranational Institutions : Why, How, and with What Consequences ? », *West European Politics*, vol. 25, n° 1.

Weiler Joseph, with Ulrich R. Haltern and Franz C. Mayer (1995) « European Democracy and Its Critique », *West European Politics*, vol. 18, n° 3.

Weisberg Herbert, Patterson Samuel (1998), *Great theater. The American congress in the 1990*, Cambridge University Press.

Westlake Martin (1994), *A Modern Guide to the European Parliament,* Londres, Pinter Publishers.

Wolf Sebastian (2000), « Ein Vorschlag zur Beseitigung von Repräsentations- und Legitimationsdefiziten in Rat und Europäischen Parlament », *Politische Vierteljahresschrift*, vol.41, n°4.