



HAL
open science

Le Parlement européen et la réforme des institutions au sein de l'Union : quand les députés européens jouent avec les idées

Olivier Costa

► To cite this version:

Olivier Costa. Le Parlement européen et la réforme des institutions au sein de l'Union : quand les députés européens jouent avec les idées. Thierry Berthet, Olivier Costa, Rodolphe Guoin, Xabier Itçaina et Andy Smith (dir.). Les nouveaux espaces de la régulation politique, L'Harmattan, pp.29-54, 2008, Logiques politiques, 978-2-296-05668-8. halshs-00332860

HAL Id: halshs-00332860

<https://shs.hal.science/halshs-00332860v1>

Submitted on 22 Oct 2008

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

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

Le Parlement européen et la réforme des institutions de l'Union : quand les députés européens jouent avec les idées

Olivier Costa

L'Union européenne constitue depuis cinquante ans un laboratoire sans équivalent pour les politistes de tous horizons. Les spécialistes américains des relations internationales comme ceux de politique comparée ne s'y sont pas trompés, en étudiant dès les années cinquante le processus d'intégration européenne et le fonctionnement de la Communauté. L'attention des chercheurs s'est portée en priorité sur la Commission, le Conseil et la Cour de justice ; leur manque d'intérêt pour le Parlement européen (PE) s'explique par la faiblesse de ses pouvoirs initiaux, mais aussi par le fait qu'il apparaissait comme l'élément le plus banal du système politique en voie de constitution. On peut toutefois estimer qu'il constitue au contraire une expérience sans précédent, et qu'il est autrement surprenant de voir fonctionner à l'échelle supranationale une chambre représentative sur un mode délibératif, qu'une administration (Commission), un organe intergouvernemental partiellement intégré (Conseil) ou une juridiction (Cour).

Si le PE a pu paraître ordinaire, car conforme aux cadres d'analyse établis de la science politique, c'est aussi parce que, jusqu'à une époque récente, seuls ses aspects les plus communs ont été étudiés, qu'il s'agisse des élections européennes (REIF, 1984, p. 244-255), de la mise en œuvre de ses pouvoirs¹ ou de la manière dont les votes s'y forment (HIX et LORD, 1997). D'autres de ses facettes, bien plus « dérangeantes », méritent pourtant l'attention. Il incarne en effet, plus que toute autre institution européenne, la remise en cause de l'organisation statonationale du politique en Europe, et permet d'envisager l'émergence d'une entité politique transnationale sur d'autres continents. C'est aussi un espace d'expérimentation qui remet en cause des concepts aussi fondamentaux que la représentation, la légitimation politique, la délibération, la règle majoritaire... Le PE est le lieu d'émergence d'une nouvelle classe politique transnationale et de façons de faire de la politique qui s'accommodent de l'absence de nation, de peuple et même de langue commune. C'est également un laboratoire de la socialisation politique, qui permet de déterminer dans quelle mesure le comportement et les représentations des acteurs sont conditionnés par la contrainte institutionnelle (SCULLY, 2005). C'est, enfin, un cas étonnant de dynamique institutionnelle. Assemblée fantôme dépourvue à l'origine de pouvoir effectif, le PE est devenu en l'espace de cinquante ans une institution particulièrement puissante ; à défaut de faire de l'ombre aux parlements nationaux, elle est aujourd'hui l'un des pôles de décision de l'Union, son principal organe de contrôle et son forum le plus en vue.

La question de la consolidation institutionnelle et politique du PE a été peu étudiée. Ceci tient largement à la structuration du champ des études politologiques de l'intégration européenne : les spécialistes des relations internationales étaient naturellement portés à se pencher sur le cas du Conseil, organe de représentation des États ; les tenants du néofonctionnalisme s'intéressaient avant tout à la Commission et à la Cour, institutions qui semblaient les plus à même de confirmer leurs intuitions théoriques ; quant aux spécialistes de politique comparée, ils étaient enclins à adopter une vision statique des institutions européennes, et donc à sous-estimer son rôle. Si, malgré tout, certains d'entre eux finirent par s'y intéresser, ils se focalisèrent sur les aspects les plus « communs » de l'assemblée (élections européennes, organisation interne, comportement des élus...), en y appliquant des grilles d'analyse et des méthodes élaborées dans le cadre national.

Personne ne semblait donc prédestiné à étudier la croissance des pouvoirs d'une institution aux contours incertains. Aujourd'hui encore, alors que les études européennes constituent désormais un secteur à part entière de la science politique, le PE fait l'objet d'un intérêt moindre que les autres institutions. Cette assemblée complexe, hybride et changeante ne constitue pas, en effet, un terrain empirique susceptible de confirmer sans détour la validité

¹ JUDGE et EARNSHAW, 1994, p. 262-276 ; TSEBELIS, 1994, p. 128-142 ; TSEBELIS et GARRETT, 1997.

d'une des principales grilles d'interprétation de l'intégration européenne ou du fonctionnement de l'Union (ROSAMOND, 2000 ; LEQUESNE, 1998). En France, il est remarquable que le premier ouvrage d'ampleur l'analysant sous un angle non juridique ait été celui d'un anthropologue, parti à Bruxelles et à Strasbourg étudier la « tribu européenne » (ABELES, 1992).

Si l'on ne peut, sauf à sombrer dans le ridicule, prêter aux spécialistes français des études européennes un courage intellectuel spécifique qui leur permettrait d'aborder sans détour la question de l'évolution des pouvoirs du PE, il faut reconnaître qu'ils jouissent de deux atouts pour le faire. En premier lieu, les clivages méthodologiques et paradigmatiques qui structurent les études européennes à l'échelle internationale s'imposent avec une force moindre en France. On peut expliquer cette situation par les caractéristiques de la recherche scientifique et du monde universitaire français – qui ne diabolisent pas un certain œcuménisme théorique ou méthodologique –, par le rapport tendu des politistes au *mainstream* anglo-saxon, par la moindre spécialisation des « européenistes » français, ou encore par les spécificités de la carrière scientifique en France. En second lieu, le rapport des chercheurs français aux disciplines voisines (sociologie, philosophie, histoire, économie, anthropologie, droit...) explique leur sensibilité à la multicausalité des phénomènes sociaux et politiques, et un goût prononcé pour la confrontation de réflexions théoriques avec un travail de terrain approfondi (SMITH, 2004). Il semble donc qu'il soit plus aisé pour un chercheur français de s'intéresser à la question de la progression des pouvoirs du PE, en examinant, à la lumière d'une étude empirique, la validité respective de différentes conceptions de l'intégration européenne et du fonctionnement de l'Union.

On se propose de le faire au sujet de la croissance de ses pouvoirs. Celle-ci constitue l'aspect le plus spectaculaire des évolutions que le système institutionnel de l'Union a connu depuis les années cinquante pour accompagner l'approfondissement de l'intégration européenne. L'Assemblée européenne, composée à l'origine de députés nationaux, réunie quelques mois par an seulement et privée de tout pouvoir législatif, est devenue, en l'espace de quatre décennies, un organe permanent, issu du suffrage universel direct et doté de larges compétences de décision, de contrôle et d'expression. Rien ne laissait entrevoir une telle évolution. Contrairement aux membres de la Commission ou de la Cour de justice, les parlementaires ne disposaient pas des moyens de contraindre les gouvernements à leur octroyer de plus vastes pouvoirs. Quant aux exécutifs nationaux, mus par la défense de leurs intérêts propres, ils n'avaient aucune raison de partager leurs pouvoirs de décision et de nomination avec une institution concurrente. Si l'on part de l'axiome, aujourd'hui dominant en science politique, selon lequel les acteurs politiques sont mus par leurs intérêts, l'affirmation du PE est une anomalie. Curieusement, elle a été peu expliquée. Les analystes de l'intégration européenne, juristes ou politistes, ont souvent décrit sa croissance (RAWORTH, 1994 ; PIRIS, 1994) ; ils se sont interrogés sur les conséquences de cette évolution dans la formation des politiques publiques (POLLACK, 1997) et les transformations de la vie politique (DEHOUSSE, 1995). Les explications restent toutefois rares, les théoriciens de l'intégration européenne ne lui ayant accordé qu'une attention secondaire.

Cette contribution se propose, dans une première partie, d'essayer de combler cette lacune². Elle montre que les éléments d'explication présents dans les principales théories de l'intégration restent partiels et parfois mal fondés empiriquement. Ensuite – en s'inspirant du modèle d'analyse proposé par Hugh HECLLO (1994) et Peter HALL (1997) et, à leur suite, Yves SUREL (1998) – elle pondère le poids respectif des intérêts, des institutions et des idées dans le développement politique du PE. On montre ce faisant que « l'idéologie démocratique » peut être considérée comme la source principale de la croissance du PE, et qu'il est possible d'en spécifier la nature et de définir les conditions dans lesquelles elle a pu être déterminante. Dans une seconde partie, on se propose de confronter ces hypothèses au terrain. La Convention sur l'avenir de l'Union européenne a constitué une chance unique de le faire ; ses délibérations ont d'autant mieux montré l'importance du jeu sur les idées, que l'expression des intérêts nationaux et institutionnels était *a priori* bannie. On verra ainsi de quelle manière les députés européens ont su tirer profit de la diffusion ancienne des idéologies démocratique et parlementariste dans l'espace public élitiste que constitue le microcosme

² Cette partie s'appuie sur des travaux menés avec Paul Magnette (COSTA et MAGNETTE, 2003).

communautaire, pour défendre l'option d'une parlementarisation accrue du système institutionnel de l'Union.

LA PLACE DES IDEES DANS LA MONTEE EN PUISSANCE DU PARLEMENT EUROPEEN

Une littérature peu diserte sur l'évolution des pouvoirs du PE

La montée en puissance du PE est un phénomène que personne ne conteste, mais qu'aucun des trois grands courants théoriques qui dominent l'étude de l'intégration européenne (néofonctionnalisme, intergouvernementalisme, néoinstitutionnalisme) ne parvient à expliquer de manière systématique³.

Un raisonnement néofonctionnaliste fragile

De l'aveu même des premiers néofonctionnalistes, la dynamique d'intégration politique, dont le PE pouvait être le cadre, demeurait beaucoup plus improbable que la dynamique fonctionnelle que devait engendrer l'action de la Commission et de la Cour (HAAS, 1958). On a toutefois assisté à l'émergence, dans la seconde moitié des années soixante-dix, d'une vulgate d'inspiration fonctionnaliste, qui s'est largement diffusée chez les analystes et chez bon nombre d'acteurs de l'intégration européenne. La première élection du PE au suffrage direct en 1979 était perçue comme le moment d'une transformation fondamentale des Communautés, assurant le passage d'une logique d'intégration fonctionnelle à une perspective parlementaire et constitutionnelle. Il n'en a rien été.

L'approche d'inspiration fonctionnaliste a malgré tout conservé, dans les milieux proches du PE en particulier (CORBETT, 1998 ; WESTLAKE, 1998 ; SHACKLETON, 2002), un certain pouvoir de séduction. Son renforcement continu s'expliquerait par une dynamique simple : les gouvernements lui ont conféré des pouvoirs limités, que le PE a déployés au-delà de ce qu'ils escomptaient, et qu'il a pu utiliser pour construire des réseaux d'acteurs et arracher de nouveaux pouvoirs à l'occasion des conférences intergouvernementales (CIG). Cette approche téléologique est toutefois affectée de trois défauts majeurs : un manque de démonstration empirique ; une tendance à la réification des acteurs ; une absence de réflexion quant à leurs motivations réelles⁴.

L'institutionnalisme historique et le poids des idées

On pourrait penser que le cadre analytique de l'institutionnalisme historique est celui qui se prête *a priori* le mieux à rendre compte de la croissance des pouvoirs du PE. Son ambition est en effet de dépasser les apories des deux autres approches, en montrant comment les institutions européennes peuvent échapper à leurs créateurs et en expliquant pourquoi les gouvernements ne sont pas en mesure de revenir en arrière, une fois que les changements institutionnels sont accomplis. Cependant, les auteurs qui s'inscrivent dans ce courant n'ont pas appliqué leur propre approche au cas du PE. Cela tient en grande partie au fait qu'ils privilégient l'analyse des politiques publiques (*policies*), et qu'ils voient donc dans les institutions des variables indépendantes plutôt que des objets d'étude. Simon HIX (2002) a contribué à corriger ce tropisme en s'attachant à démontrer l'influence du PE sur le traité d'Amsterdam. Selon lui, son attitude après l'entrée en vigueur du traité de Maastricht n'a laissé d'autre choix aux gouvernements que de modifier la procédure de codécision dans le sens voulu par l'assemblée. On reviendra sur ce cas précis, où une certaine capacité de

³ On ne discutera pas l'approche constructiviste, parce qu'elle ne nous semble pas constituer une théorie au même titre que les trois évoquées ici, mais plutôt un ensemble d'outils analytiques complémentaires, qui peuvent être utilisés dans le cadre de ces théories générales, et seront évoqués plus loin. Sur les ambitions et les incertitudes de ce « tournant constructiviste », voir le numéro spécial du *Journal of European Public Policy* (vol. 6, n° 4, 1999).

⁴ On renverra pour plus de détails à COSTA et MAGNETTE, 2003, *op. cit.*

contrainte du PE peut être démontrée, mais il convient de préciser d'emblée qu'on ne peut généraliser ce constat.

Plus récemment, une variante *rational choice* de l'institutionnalisme historique a été appliquée par Amy KREPPPEL à l'évolution des pouvoirs du PE (2003). En fait, A. Kreppel reformule en termes plus savants (action stratégique, effets d'opportunité, séquences chronologiques) l'explication ancienne de la stratégie des « petits pas », mise à jour par les juristes dès le début des années quatre-vingt (JACQUE, BIEBER, CONSTANTINESCO et NICKEL, 1984), en insistant sur l'existence d'un double registre d'action interne (par l'adaptation du règlement intérieur) et externe (par la négociation interinstitutionnelle). Cette approche ne permet donc pas d'écarter le rôle des idées dans le processus de son renforcement institutionnel.

Des intergouvernementalistes tentés par le « constructivisme »

La théorie intergouvernementaliste s'inscrit clairement en faux contre les interprétations fonctionnaliste et néoinstitutionnaliste ; elle considère que le PE n'a pratiquement aucun pouvoir de façonner l'agenda des gouvernements, et moins encore d'influer sur leurs négociations. Les choix institutionnels sont formés à l'occasion de CIG⁵ dont les représentants des États sont les seuls maîtres. Certains auteurs se montrent toutefois assez nuancés dans leurs propos. Andrew MORAVCSIK et Kalypso NICOLAÏDIS (1998) reconnaissent ainsi que le schéma du choix rationnel s'applique mal à l'évolution institutionnelle du PE, et que seul le poids des idées semble pouvoir expliquer les réformes. Les gouvernements l'ont établi, par étapes, parce que certains d'entre eux étaient mus par des motivations idéologiques, et que les plus réticents offraient ces concessions qu'ils pensaient mineures et sans impact prévisible sur leurs intérêts. L'explication reste donc fondamentalement intergouvernementale.

Il nous semble que cette interprétation est la plus convaincante, même si elle appelle deux types de précisions. D'abord, la nature de cette idéologie n'est pas définie, les auteurs parlant alternativement « d'idéologie », « d'idéologie fédéraliste », « de sentiment pro-européen », « d'idées fédéralistes européennes », « d'idéologie démocratique » (MORAVCSIK, 1999 ; MORAVCSIK et NICOLAÏDIS, 1998 ; POLLACK, 1997 ; 1999). Il importera de clarifier cela.

Les ressorts des politiques institutionnelles de l'Union

L'une des raisons pour lesquelles il est difficile de préciser le rôle que jouent les idées dans l'intégration européenne est le fait que, le plus souvent, il est pratiquement impossible de déterminer si un acteur agit par intérêt ou par idéologie, les deux se superposant. On ne pourra établir le poids autonome des idées que dans la mesure où une décision ne peut être expliquée ni par les intérêts des acteurs, ni par des contraintes institutionnelles. Pour cerner avec précision le poids de l'idéologie dans le cas qui nous intéresse, il convient donc de rappeler quel a pu être le rôle de ces deux autres ensembles de facteurs.

Le poids occasionnel des intérêts nationaux

A priori, les gouvernements n'ont pas d'intérêt direct à augmenter les pouvoirs du PE. Les États les plus « grands » y sont proportionnellement mieux représentés, mais le profit n'est pas évident dans la mesure où leur réévaluation se fait le plus souvent au détriment du Conseil et où le contrôle que les gouvernements exercent sur « leurs » parlementaires est limité. Les gouvernements peuvent y trouver ponctuellement un intérêt, pour contrebalancer l'influence de la Commission ou prendre les parlementaires à leur propre piège, mais les explications de type stratégique ne rendent compte que très partiellement de l'évolution des pouvoirs du PE.

⁵ CIG : conférences intergouvernementales.

Des contraintes institutionnelles limitées

De nombreux auteurs ont souligné l'importance des contraintes institutionnelles dans le processus d'accroissement de ses pouvoirs. Pour établir avec rigueur que les institutions de la Communauté – le PE, mais aussi Commission et Cour – ont réussi à forcer la main aux gouvernements, il faut toutefois procéder en trois étapes. Il importe de voir en quoi ces institutions avaient un intérêt à agir de la sorte, de déterminer de quels moyens elles disposaient pour contraindre les gouvernements et, enfin, d'expliquer pourquoi les gouvernements n'ont pu revenir sur leurs concessions.

Si l'on peut raisonnablement supposer que le PE a un intérêt direct à défendre la croissance de ses pouvoirs, il faut se garder de réifier l'institution à l'excès et rappeler que les parlementaires ont des positions contrastées à cet égard, et que même les partisans d'un renforcement de l'institution ont des avis divergents quant aux moyens d'atteindre cet objectif. En ce qui concerne les autres institutions, leur intérêt à le défendre n'est pas univoque. La Cour y a partiellement intérêt, ce qui explique sa jurisprudence souvent audacieuse à l'égard du PE. La Commission a longtemps considéré qu'elle pouvait, elle aussi, profiter de l'accroissement des pouvoirs de l'assemblée, en raison de la propension de celle-ci à réclamer des politiques européennes ambitieuses et à limiter les dérives centrifuges du Conseil ; toutefois, peu d'actes ont suivi ces prises de positions.

Il faut en outre déterminer de quels moyens les institutions disposent pour imposer aux États un accroissement des pouvoirs du PE. En la matière, l'argument des institutionnalistes est le suivant : les institutions européennes disposent de certaines marges de manœuvre à l'égard des gouvernements qui les ont établies, en sorte qu'elles peuvent exploiter la priorité accordée au court terme par les dirigeants politiques pour jouer sur l'évolution de leurs préférences à long terme et promouvoir des réformes que les gouvernements n'avaient pas escomptées. Cependant, s'il est possible de démontrer que la Commission, la Cour et le Parlement ont pu, dans certaines circonstances, contourner les gouvernements et défendre des politiques (*policies*) qui répondaient à leurs propres priorités, il est beaucoup plus délicat de prouver qu'elles ont pu modifier les règles du jeu elles-mêmes. Les seules exceptions concernent la manière dont le PE a pesé sur les modalités de la codécision et de l'investiture de la Commission lors de la négociation du traité d'Amsterdam (HIX, 2002) et l'usage que la Cour de justice a fait du recours préjudiciel (ALTER, 1998).

En ce qui concerne le PE en particulier, force est de constater que les moyens dont il dispose pour contraindre les gouvernements de lui concéder de nouveaux pouvoirs sont peu efficaces. Au stade le plus élevé, il peut jouer de la menace de veto ou de sanction, en utilisant ses pouvoirs d'investir et de censurer la Commission, et son droit d'avis conforme sur des décisions de nature « constitutionnelle », notamment l'élargissement de l'Union. À un second degré, il peut tenter de monnayer son pouvoir décisionnel sur des *policies* ou sur l'adoption de textes clés comme le budget pour obtenir des concessions institutionnelles. Il peut enfin essayer d'influencer les négociations par des voies informelles. Dans la pratique, ces différents instruments sont peu opérationnels, notamment si le Conseil doit faire face à des divisions internes. S'il est manifeste qu'il jouit d'un pouvoir de contrainte sur les *policies*, cette influence reste faible et incertaine s'agissant de la *polity*.

Les approches institutionnalistes affirment aussi que les concessions faites par les États membres aux institutions sont irréversibles. Dans le cas des pouvoirs conférés au PE, les causes de cette irréversibilité sont simples. Puisque les modifications institutionnelles doivent être adoptées à l'unanimité lors des CIG, chaque gouvernement dispose d'un droit de veto sur les propositions visant à circonscrire l'influence du PE. Le blocage ne joue que dans un sens : en effet, si les opposants à l'accroissement des pouvoirs de l'assemblée sont régulièrement conduits à baisser leur garde, il n'en va pas de même pour les partisans du PE, qui rejettent avec une grande constance l'idée d'un retour en arrière.

L'influence de « l'idéologie démocratique »

S'il est possible, dans des circonstances précises, de démontrer le poids des intérêts ou de facteurs institutionnels, on ne peut en inférer des mécanismes généraux. Pour expliquer ces concessions, il faut se tourner vers d'autres facteurs, et montrer comment les idées peuvent

infléchir les préférences des gouvernements à long terme. La vague constructiviste qui traverse les études européennes après avoir pénétré le champ des relations internationales, témoigne de cet intérêt nouveau pour le rôle des facteurs idéels dans l'intégration européenne. Il reste que, lorsque l'on a affirmé qu'il convient d'« *include the impact of norms and ideas on the construction of identities and behaviour* »⁶, l'essentiel du travail analytique reste à faire.

Notre hypothèse est plutôt, en ce qui concerne les choix institutionnels en tout cas, que les instruments d'analyse constructiviste peuvent être incorporés dans une approche intergouvernementale. Les décisions portant sur les règles du jeu restent du ressort des gouvernements, mais une attention portée au rôle des idées peut aider à comprendre comment leurs préférences se forment et évoluent. Plus précisément, en nous limitant cette fois au cas du PE, nous pensons que deux compléments peuvent être apportés à l'hypothèse intergouvernementale : il s'agit d'abord de préciser la nature de l'idéologie en jeu ; il convient ensuite d'analyser la manière dont se diffuse cette idéologie, et le rôle qui revient au PE dans ce processus de transformation graduelle des préférences des gouvernements. Notre hypothèse est que les négociations intergouvernementales s'expliquent en grande partie par une forme d'*isomorphisme normatif*, et que les stratégies du PE, si elles ont été impuissantes à contraindre les gouvernements, ont pu contribuer à *asseoir et diffuser cette matrice cognitive et normative*.

La nature des idéologies : fédéralisme, déficit démocratique et matrice parlementaire

Il nous semble d'abord nécessaire, pour affiner l'analyse, de préciser la nature de cette idéologie. On l'a vu, les intergouvernementalistes ne donnent pas de définition du contenu de cette idéologie, qu'ils associent tantôt au concept de fédéralisme, tantôt à celui de démocratie. Or, il est crucial de mettre en évidence la différence entre les schémas fédéral et démocratique. Le premier, dans l'histoire de la construction européenne, implique à la fois un degré d'intégration élevé et une forme politique d'intégration – par opposition au fonctionnalisme technocratique. Le second, en revanche, ne renvoie pas forcément à un degré élevé d'intégration ; l'idéal démocratique est aussi largement invoqué par certains opposants à la construction européenne. Il existe ainsi, surtout depuis la fin des années soixante-dix, une disjonction entre les idéaux fédéral et démocratique, qui conduit à distinguer chez les parlementaires et les responsables nationaux quatre matrices dominantes relatives à l'organisation institutionnelle de l'Union. Elles s'organisent autour de deux axes : le premier figure leur attitude à l'égard de l'extension des pouvoirs du PE ; le second leur position à l'égard de l'intégration européenne. On aboutit au tableau suivant :

	A. <u>Renforcement du PE</u>	<i>Non-renforcement du PE</i>
<i>Approfondissement de l'intégration européenne</i>	Fédéralisme	Fonctionnalisme
<i>Statu quo</i>	Parlementarisme	Souverainisme

Dans la plupart des négociations qui ont conduit à accroître les pouvoirs du PE, c'est la variante parlementariste qui a été dominante : des gouvernements, qui ne sont pas fondamentalement fédéralistes, ont défendu le PE, et d'autres, qui sont ouvertement antifédéralistes, ont accepté le renforcement de cette institution. Cela s'explique par le poids de la matrice parlementaire dans les conceptions des dirigeants : elle y constitue, dans les termes de Paul DIMAGGIO et Walter W. POWELL (1991), une forme d'« isomorphisme normatif ». Socialisés dans un creuset national marqué par le schéma constitutionnel parlementaire, les dirigeants européens raisonnent spontanément en ces termes. Ils le font d'autant plus volontiers que cette matrice cognitive et normative est simple, cohérente et concordante par rapport aux cadres intellectuels acquis des acteurs et des citoyens – ce qui n'est pas le cas des paradigmes concurrents, qui peinent de ce fait à s'affirmer (KOHLER-

⁶ CHRISTIANSEN, JORGENSEN et WIENER, 1999, p. 532-533.

KOCH, 2000). Ce phénomène d'isomorphisme est renforcé par un souci largement partagé de simplifier les traités ce qui, dans le cas du PE, implique le plus souvent une généralisation de pouvoirs exercés partiellement.

Les conditions d'influence des idéaux parlementaire et fédéraliste

Il faut préciser, au risque de la tautologie, que les idéaux ne peuvent avoir d'effet que lorsque s'ouvre une « fenêtre d'opportunité ». Ce n'est le cas que dans des moments où les gouvernants ont le sentiment que l'opinion publique attend un progrès en ce sens : après 1973, en conséquence des débats sur la souveraineté du Parlement qui agitèrent le Royaume-Uni et le Danemark à l'occasion de leur entrée dans la Communauté ; au début des années quatre-vingt-dix, lors du processus d'élaboration et de ratification du traité de Maastricht, où la question du déficit démocratique fut au centre des discussions ; après l'échec relatif du sommet de Nice en 2000, lorsqu'un consensus s'est dessiné autour de la nécessité de trouver une alternative aux CIG pour réfléchir à la réforme des traités, voire à l'adoption d'une constitution. Ce qui compte ici n'est pas une contrainte objective, mais la représentation que les gouvernements se font, à un moment donné, de l'état de l'opinion publique. Lorsque celle-ci est supposée sensible à la question démocratique, les gouvernements favorables au PE - qu'ils soient ou non partisans de plus d'intégration - ont l'opportunité d'ouvrir l'agenda sur cette question et de développer une certaine capacité de pression sur leurs partenaires. On se situe ici dans un *two-level game*, où les représentants des États pèsent sur la négociation européenne en s'appuyant sur la nécessité de satisfaire leurs opinions publiques.

Il faut, en second lieu, une certaine configuration des préférences⁷. Les intérêts du PE sont d'autant mieux défendus que les États « fédéralistes » (Belgique, Italie – avant l'arrivée au pouvoir de Silvio Berlusconi) sont en position de force et capables d'initiative. Pour parvenir à leurs fins, ils peuvent compter sur les parlementaristes – susceptibles de se rallier à cet objectif par formalisme, pour autant qu'ils pensent que cela n'affecte pas le degré d'intégration – et sur les fonctionnalistes – portés à en escompter plus d'intégration. Les gouvernements plus souverainistes (pays nordiques) ou réticents à l'égard d'un schéma fédéral (France, Royaume-Uni) ont en revanche tendance à défendre d'autres options, notamment le renforcement de l'implication des parlements nationaux dans la gouvernance européenne. Lorsqu'ils consentent néanmoins à l'extension des pouvoirs du PE, c'est pour deux raisons clairement identifiées par l'approche intergouvernementaliste. La première tient aux contraintes du *bargaining*, à la nécessité pour tous les États de faire des concessions dans le cadre d'une négociation globale excédant largement le cadre de la redéfinition des équilibres institutionnels. La seconde est liée aux difficultés d'une évaluation des conséquences à moyen terme de certains choix ; si des États *a priori* peu favorables au PE ont accepté des réformes telles que l'attribution à celui-ci de pouvoirs budgétaires ou l'institution de la procédure de codécision, c'est en raison d'une sous-évaluation de la capacité des parlementaires à tirer parti de ces évolutions ou de l'idée selon laquelle le renforcement du PE nuit davantage à la Commission qu'au Conseil et reste réversible. On peut, sans grand risque, prévoir que ce mécanisme ne jouera plus guère à l'avenir, dans la mesure où les dirigeants les plus réticents à l'égard de l'intégration européenne font aujourd'hui preuve d'une plus grande lucidité à l'endroit du PE. S'il gagne encore du pouvoir, ce sera essentiellement par la diffusion du formalisme parlementariste au sein du système politique de l'Union.

Le rôle du PE dans l'affirmation de « l'idéologie démocratique »

Les députés européens ont toujours globalement soutenu le renforcement des pouvoirs de leur institution, mais avec des divergences quant aux solutions préconisées. C'est après sa première élection directe que le PE s'est montré le plus offensif. À partir de 1979, il a développé une stratégie normative qui s'est traduite par la création d'une commission chargée

⁷ On mentionnera ici les travaux de Berthold RITTBERGER (2003) qui insiste sur l'importance des perceptions nationales des besoins de légitimation de l'Europe intégrée pour expliquer la création de l'Assemblée de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) en 1951 et l'attribution au PE de pouvoirs budgétaires (1970) et législatifs (1986).

des questions institutionnelles. Celle-ci s'est attelée à la rédaction de projets de constitution européenne (projet Spinelli, 1984 ; rapport Herman, 1994) faisant une large place à la revalorisation des pouvoirs de l'assemblée, et a suscité le vote de résolutions appelant à l'adoption d'une constitution européenne (rapport Duhamel, 2000). Ces textes ont toutefois évité la forme délibérément revendicative et ont largement concordé, dans l'esprit et les solutions institutionnelles préconisées, avec les rapports commandés par les États membres à différents groupes *ad hoc* (rapports Vedel, Tindemans, Dooge...). La commission institutionnelle du PE a également contribué à animer un débat permanent sur la modification des traités européens. À l'issue de chaque réforme institutionnelle elle a aussi souligné le caractère limité des progrès accomplis et cherché à favoriser les conditions de la réunion d'une nouvelle CIG. Le PE a enfin déployé des moyens croissants pour suivre les CIG, à défaut d'y être directement associé ; ces efforts lui ont finalement permis d'y participer à titre d'observateur.

Il est très difficile d'établir de manière convaincante que les initiatives du PE ont eu un impact sur les positions des gouvernements. On peut néanmoins concéder qu'elles ont produit, en raison de leur permanence, un effet diffus de réduction du champ des préférences. Le PE a en effet soumis aux protagonistes de la négociation intergouvernementale de multiples propositions, très élaborées et solidement argumentées, s'appuyant largement, dans une logique incrémentale, sur le caractère irréversible des acquis précédents et sur l'esprit formel du système.

La Convention sur l'avenir de l'Union a constitué un laboratoire providentiel pour tester la validité de cette hypothèse, pour des raisons de fond comme de forme. En ce qui concerne le fond, il faut rappeler que tout dans l'exercice conventionnel était affaire d'idées. La Convention n'avait pas pour mandat d'élaborer une constitution, mais de préparer la CIG par un travail en trois étapes : écoute des attentes des « peuples » ; analyse des différentes propositions visant à organiser l'Union européenne ; synthèse et élaboration de recommandations à destination du Conseil européen. Les conventionnels se devaient donc d'être convainçants s'ils voulaient influencer sur la réforme des traités. En second lieu, les députés européens ont pour la première fois été significativement associés à la réflexion en la matière. Ils l'ont toutefois été dans un cadre privilégiant le registre de la délibération plutôt que celui de la négociation (MAGNETTE, 2004), qui les contraignait à jouer avec les idées. Pour le dire autrement : les grilles d'analyse intergouvernementaliste, néofonctionnaliste et néoinstitutionnaliste se révélaient d'emblée également inopérantes pour expliquer une éventuelle capacité des députés européens à faire prévaloir leur point de vue au sein de la Convention. En ce qui concerne la forme, cette dernière se prêtait également très bien au test de nos hypothèses, dans la mesure où, à la différence des CIG et des réunions du Conseil européen, son fonctionnement a été très transparent : toutes les délibérations ont été ouvertes au public et l'ensemble des documents produits par ses membres rendus accessibles sur Internet. En outre, les conventionnels se sont montrés prompts à témoigner de leur expérience, ce qui n'est généralement pas le cas des diplomates et des responsables politiques impliqués dans la réforme des traités.

LA DIFFUSION DE L'OPTION « PARLEMENTARISTE » AU SEIN DE LA CONVENTION SUR L'AVENIR DE L'UNION

Afin de déterminer comment et dans quelle mesure les députés européens ont pu contribuer au renforcement des pouvoirs de leur institution dans le cadre de la Convention, nous nous proposons d'analyser la manière dont ils se sont organisés et d'évaluer la perception de leur travail par leurs pairs. D'un point de vue méthodologique, l'étude repose sur une analyse systématique des documents produits par la Convention et le PE au sujet de la réforme des traités ; elle s'appuie également sur de nombreux entretiens approfondis conduits avec des conventionnels de tous horizons, dont un large échantillon de représentants du PE⁸.

⁸ Ces entretiens ont été réalisés avec la collaboration d'Elena Gonzalez Verdesoto, diplômée du Collège d'Europe (Bruges) ; je tiens à l'en remercier. Tous les membres de la délégation du PE à la Convention ont été contactés, ainsi qu'un échantillon représentatif des autres acteurs impliqués : délégués du Conseil, de la Commission, des gouvernements et parlements nationaux, observateurs, administrateurs des institutions, etc. Des entretiens approfondis ont été menés avec vingt conventionnels ou observateurs privilégiés (dont cinq

Une configuration institutionnelle *a priori* favorable au PE

On ne reviendra pas ici sur les données techniques de la participation du PE à la Convention⁹ : on rappellera simplement qu'il disposait de 16 membres sur 105, et 16 suppléants sur 102, et que deux députés européens siégeaient au Praesidium. Afin de saisir la manière dont les députés européens s'y sont insérés, on peut établir un bilan des ressources et contraintes qui ont conditionné leur action.

D'importantes ressources

Il faut souligner en premier lieu que les objectifs mêmes de la Convention étaient *a priori* très favorables à la défense des intérêts du PE. Dans la mesure où elle avait pour mission de réfléchir aux moyens de rapprocher les citoyens de l'UE, de structurer la vie et l'espace politiques européens et de faire de l'Union un facteur de stabilisation à l'échelle mondiale, le PE avait tout à gagner à l'exercice. Il était même la seule institution dans ce cas.

Les membres de la délégation du PE jouissaient par ailleurs de ressources symboliques. Une première découlait du rôle joué par leur assemblée dans le processus de constitutionnalisation des traités, et plus particulièrement dans la genèse de la Convention. Les députés bénéficiaient par ailleurs de l'avantage symbolique de l'accueillir dans les locaux de leur institution.

Ils ont également profité d'importantes ressources pratiques. Celles-ci découlaient, tout d'abord, de la réunion de la Convention dans les locaux du PE : au-delà du symbole, le travail des députés a été facilité par la proximité de leur bureau et la présence de leurs collaborateurs. Plus largement, les parlementaires ont pu compter sur un soutien actif de la part du secrétariat général – y compris des interprètes, pour les réunions informelles de la délégation du PE – et des agents des groupes politiques. Les députés ont aussi tiré profit d'avoir balisé depuis près de vingt ans les débats sur l'avenir institutionnel et la constitutionnalisation de l'UE par l'adoption de multiples rapports, résolutions et projets. On l'a vu, ils ont ce faisant largement façonné le cadre intellectuel dans lequel les débats de la Convention ont pris place, en contribuant à la définition de la plupart des concepts qui ont structuré les réflexions sur la réforme des institutions. Plus concrètement, ils ont pu appuyer leurs propositions et argumentations sur les nombreux rapports adoptés par leur institution sur des thématiques relevant du champ de compétences de la Convention. Certains organes du PE, tels que sa commission des affaires constitutionnelles, avaient en effet préparé la Convention en rédigeant des rapports *ad hoc*. Les rapports Napolitano, relatif au rôle des pouvoirs régionaux et locaux dans la construction européenne, et Lamassoure, relatif à la délimitation des compétences entre l'UE et les États membres¹⁰, ont ainsi conféré aux délégués du PE une expertise très appréciable sur ces deux dossiers clés. Le fait que les parlements nationaux et les gouvernements n'aient pas produit de documents similaires, et que la Commission ait présenté les siens très maladroitement (notamment le projet *Pénélope* sur la réforme des institutions, qui suscita une levée de boucliers immédiate) a conduit certains groupes de travail de la Convention à s'appuyer largement sur des travaux préparatoires du PE.

En quatrième lieu, les députés européens disposaient de ressources en termes de représentativité, du fait de la structure de leur délégation. Ils bénéficiaient d'un avantage numérique certain, puisque le PE était la seule institution à avoir, non pas un ou

par téléphone). Une question relative à la « performance » du PE au sein de la Convention a par ailleurs été envoyée à l'ensemble de ses membres (« *Pensez-vous que le PE et ses membres défendent efficacement leurs aspirations au sein de la Convention ? Pensez-vous que le PE sera avantagé par le projet de constitution ?* »).

⁹ Pour mémoire, la Convention était composée d'une présidence de trois membres, nommés par le Conseil européen ; le PE était représenté par seize titulaires et seize suppléants ; la Commission par deux titulaires et deux suppléants ; chaque gouvernement par un titulaire et un suppléant (12 États candidats compris) ; chaque parlement national par deux titulaires et deux suppléants (12 États candidats compris) ; à cela, s'ajoutaient treize observateurs représentant le Comité économique et social, le Comité des régions, les partenaires sociaux et le médiateur européen. Un Praesidium de treize membres (la présidence plus dix autres conventionnels) assurait un rôle de coordination.

¹⁰ Rapports adoptés par le PE le 14 janvier 2003 et le 16 mai 2002.

deux représentants, mais seize. Les conventionnels étant en principe placés sur un pied d'égalité, le PE disposait d'au moins huit fois plus de temps de parole que les autres institutions. Cet avantage s'est révélé d'autant plus crucial que les membres des deux principaux groupes politiques (PPE, Parti populaire européen - démocrate-chrétien, et PSE, Parti des socialistes européens) s'entendirent pour mettre leur temps de parole en commun. La composition de la délégation du Parlement européen dans le respect de ses équilibres partisans, nationaux et de genre¹¹ lui a, par ailleurs, permis d'afficher une représentativité sans équivalent. Celle-ci a facilité ses contacts avec d'autres conventionnels et lui a conféré une sorte de rôle pivot. La délégation du PE, à la différence de la plupart des délégations gouvernementales et parlementaires nationales, présenta aussi une très grande stabilité de composition qui s'avéra précieuse lorsqu'il s'est agi de nouer des alliances en vue de la construction du compromis final.

Les parlementaires européens membres de la Convention ont aussi largement mis à profit les compétences spécifiques acquises au sein du PE en matière de délibération transnationale. On pense à leur familiarité avec un environnement de travail placé sous le double signe de la pluralité (des langues, nationalités, cultures, partis, modes de décision) et de la logique interinstitutionnelle, qui était étranger à la majorité des représentants des parlements nationaux et des gouvernements. Les habitudes de travail des députés européens dans un environnement transnational, leur meilleure connaissance des cultures politiques, objectifs et attentes de leurs interlocuteurs, ainsi que leurs compétences linguistiques supérieures à la moyenne, ont été autant de ressources importantes dans le fonctionnement de la Convention. Les parlementaires européens étaient en outre particulièrement disposés à se prêter au jeu de la délibération en raison de leur grande autonomie vis-à-vis de leur institution et de leurs mandants et de leur expérience de la conciliation de diverses allégeances (COSTA, 2001 ; 2002). Les députés européens qui le souhaitaient purent ainsi affirmer sans ambages leur indépendance et jouer pleinement le jeu de la délibération (MAGNETTE, 2004). Nombre de leurs pairs furent, à l'inverse, contraints d'avoir un discours à géométrie variable selon les contextes : généralement souple lors des réunions informelles tenues à huis clos, conciliant en groupe de travail, mais très rigide en séance plénière.

Il convient de souligner une dernière ressource ayant facilité le travail des délégués du PE : les partis européens. Ceux-ci – du moins les trois principaux que sont le PSE (Parti des socialistes européens), le PPE (Parti populaire européen, démocrate-chrétien) et le Parti européen des libéraux, démocrates et réformateurs – ont joué un rôle crucial en alimentant les réflexions des conventionnels et en orchestrant les positions des députés européens et nationaux. Dès l'ouverture des travaux, les députés du PPE se sont constitués en délégation sous la présidence du député européen Elmar Brok ; ils ont par la suite largement relayé dans leurs contributions et amendements le document « *Une Constitution pour une Europe forte* » adopté par le PPE en octobre 2002 lors de son congrès d'Estoril¹². Les membres du PSE, quoique moins organisés, ont également déposé plusieurs contributions conjointes¹³. Les contributions et les amendements qui ont recueilli un grand nombre de signatures parmi les membres du PE (avec ou sans la participation d'autres conventionnels) ont ainsi tous été préparés sur une base partisane ou déposés au nom d'un parti européen.

¹¹ Ainsi, 14 des 32 membres de la délégation du PE étaient des femmes, contre seulement 17 des 105 membres titulaires de la Convention.

¹² Ils ont notamment déposé au nom du PPE deux contributions conjointes sur le projet de constitution (décembre 2002) et sur la gouvernance économique (mai 2003). Contribution présentée par M. Elmar Brok, membre de la Convention, au nom de la délégation du PPE à la Convention : « La Constitution de l'Union européenne », 6 décembre 2002, CONV 325/1/02 ; Contribution présentée par M. Elmar Brok au nom de la délégation PPE à la Convention : « Éléments essentiels aux yeux du PPE concernant la gouvernance économique », 23 mai 2003, CONV 761/03.

¹³ Contribution présentée par M. Klaus Hänsch au nom des membres du PSE à la Convention : « Priorités pour l'Europe », doc. CONV 392/02, 8 novembre 2002 ; Contribution présentée par Pervenche Berès et Klaus Hänsch : « Un projet européen pour les socialistes : le nouveau fédéralisme », 23 mai 2002, CONV 63/02.

Des contraintes limitées et instrumentalisées

Au rang des contraintes, il faut mentionner en premier lieu les réticences manifestées par les autres conventionnels à l'égard de la délégation du PE, soupçonnée de vouloir exercer un leadership excessif. Ces réticences n'ont toutefois duré qu'un temps, en raison de la conjonction de trois facteurs : les attentes des autres conventionnels à l'endroit des députés européens, dont ils ont d'emblée reconnu les compétences et l'expérience ; l'impact des phénomènes de socialisation et d'institutionnalisation sur les appréhensions initiales des conventionnels ; le changement d'attitude des députés européens, qui ont rapidement opté pour un profil bas, jugé plus efficace que l'activisme des débuts.

Une autre contrainte découlait de la pluralité de la délégation du PE, qui menaçait de limiter sa cohésion et de brouiller son discours et son action. En choisissant d'attribuer trois sièges à des élus « eurosceptiques » afin de renforcer la dimension démocratique du processus conventionnel, la Conférence des présidents du PE avait pris le risque de faire porter à l'assemblée la responsabilité de certaines crises ou blocages. Malgré leur volonté affirmée de faire échouer la Convention¹⁴, ces députés n'ont toutefois pas joué les trouble-fête. À l'instigation de Valéry Giscard d'Estaing, les conventionnels avaient en effet arrêté que leurs décisions seraient prises par « consensus » ; si ce terme fut nimbé d'un certain mystère jusqu'au terme de l'exercice, le consensus devait à tout le moins se distinguer de l'unanimité, et donc priver les eurosceptiques de droit de veto. Dès lors, deux choix s'offraient à eux : rester dans une opposition radicale – comme le fit l'anti-européen danois Jens-Peter Bonde – et n'avoir aucune incidence sur le cours des débats, ou adopter une attitude plus constructive – ce que fit par exemple le souverainiste français William Abitbol – au risque de légitimer l'exercice.

Au rang des contraintes, il faut aussi mentionner la volonté du Praesidium de limiter la tendance des conventionnels à parler au nom de leur institution, afin de préserver les conditions d'une délibération constructive et d'assurer l'autonomie de la Convention. Une des solutions retenues fut le recours systématique au terme « conventionnel » pour désigner membres et suppléants, et gommer ainsi toute référence à leur institution d'origine. De même, le Praesidium choisit de faire siéger les membres par ordre alphabétique, et non par affinités partisans ou par délégations. Les députés se sont prêtés au jeu de l'indépendance à des degrés divers, mais celui-ci a empêché une défense ouvertement concertée des intérêts du PE : aucune initiative ni aucun amendement n'a ainsi été déposé par l'ensemble de la délégation, ni même par une majorité significative de ses membres.

La délégation du PE a également souffert de clivages renvoyant aux convictions politiques et affiliations partisans de ses membres, à leur nationalité, et à des conceptions contrastées du mandat conventionnel, impliquant plus ou moins d'indépendance vis-à-vis de leur institution.

Notons également que si le mode de fonctionnement de la Convention reproduisait largement celui du PE, il s'en distinguait sur deux points. En premier lieu, il apparut rapidement que des inégalités de fait existaient entre les conventionnels, et que les représentants des « grands » États membres ou de la Commission bénéficiaient d'une sorte de primat dans les débats, auquel certains députés européens ne se sont pas accommodés. Par ailleurs, la Convention se singularisait par une absence de logique majoritaire, qui déconcerta les membres du PE. Le « consensus » défendu par Valéry Giscard d'Estaing excluait en effet tout recours au vote et même toute évaluation approximative (à main levée par exemple) des forces en présence.

Une dernière contrainte est née de la montée progressive, à mesure que les enjeux se précisaient et que l'adoption d'un texte ambitieux se profilait, de la dimension intergouvernementale des débats. Cette situation a suscité un affaiblissement des parlementaires européens, dans la mesure où il apparut que la possibilité de réunir un consensus était avant tout liée aux positions des représentants des États membres.

¹⁴ Le député européen finlandais Esko Sëppänen (Groupe confédéral de la gauche unitaire européenne/gauche verte nordique) déclarait : « Pour moi, la meilleure chose qui pouvait arriver c'est que la Convention échoue et qu'il n'y ait pas de constitution, car une telle constitution aurait été nécessairement fédérale. Je n'ai pas d'objectifs précis à la Convention : je cherche juste à défendre le statu quo ». Entretien, Bruxelles, 24 mars 2003.

Un exercice globalement favorable au Parlement européen

La reconnaissance du rôle central des députés européens

De l'avis général, la Convention fut un succès. Elle parvint en effet à adopter par consensus un projet de traité constitutionnel relativement ambitieux, clarifiant le système institutionnel et dépourvu de toute option, alors que son mandat ne faisait mention que de recommandations.

Lorsque l'on interroge les conventionnels sur les raisons qui expliquent à leurs yeux le succès de la Convention, six éléments reviennent systématiquement :

1. l'échec du Traité de Nice et la crise irakienne qui, en révélant les profondes divisions des Européens sur les objectifs et modalités de l'intégration européenne, ont montré la nécessité d'un sursaut ;
2. l'habileté et la détermination du Président et des Vice-présidents de la Convention dans la conduite des débats et l'obtention d'un consensus ;
3. la méthode de travail adoptée par la Convention, savant mélange de délibération et de négociation ;
4. la capacité des conventionnels à dépasser leurs réticences et à s'abstraire de la défense de leurs intérêts institutionnels pour participer de manière constructive à l'élaboration d'un projet consensuel ;
5. le rôle joué par les partis politiques européens dans la réduction des clivages nationaux et institutionnels ;
6. le dynamisme et l'expertise dont firent preuve les députés européens.

Les conventionnels ont estimé par ailleurs que le PE est l'institution qui bénéficie le plus du traité. Le PE s'est pour sa part déclaré globalement satisfait du texte, qui consacre plusieurs avancées marquantes à ses yeux. Il a emporté une première victoire en faisant admettre au Conseil européen, après plus de vingt ans de démarches en ce sens, la nécessité d'adopter une constitution européenne. Il a également obtenu que le Conseil européen retienne pour ce faire la méthode de la Convention, même si celle-ci n'avait qu'une fonction de réflexion et de proposition. Le PE a par ailleurs eu gain de cause sur quatre points qui faisaient l'objet d'un quasi-consensus en son sein : l'extension du champ d'application de la codécision, l'accroissement des pouvoirs budgétaires du PE, l'inclusion de la Charte des droits fondamentaux dans le projet de constitution, et l'attribution à l'UE de la personnalité juridique. Enfin, le PE a réussi à contenir la montée en puissance des parlements nationaux et à éviter l'institution d'un président de l'Union trop fort. Sur les questions qui divisaient davantage les députés européens (politique sociale, gouvernance économique, politique étrangère et de défense), les avancées ont été plus modestes. Son principal échec est relatif à la procédure de révision de la constitution, qui l'écarte de la phase de ratification. Toutefois, cette question fait partie des dispositions finales dont la Convention n'a pas eu le temps de délibérer de manière approfondie. En outre, le refus des conventionnels de l'associer au processus de ratification tient avant tout à la nature hybride du projet de constitution de l'Union, qui reste à bien des égards un traité international.

Les ressorts de l'influence des députés européens

Il reste à comprendre les mécanismes de l'impact spécifique des députés européens sur les travaux de la Convention. Si l'on a pu établir leur activisme spécifique dans les débats conventionnels grâce à l'observation des travaux de la Convention et à des entretiens avec les acteurs, il reste à comprendre comment les membres du PE ont réussi à faire adopter la plupart de leurs options par la Convention. Ils comptaient en effet moins d'un sixième de ses membres (observateurs exclus), et n'avaient aucun moyen de contrainte à leur disposition. Les *package deals* et autres *trade-offs* qui permettent habituellement de réunir des compromis sur la réforme des traités¹⁵, et expliquent que des acteurs minoritaires arrivent à obtenir

¹⁵ Un *package deal* est un accord global obtenu sur un ensemble de points litigieux : chaque partenaire consent à des concessions ponctuelles afin de faciliter l'adoption d'un texte d'ensemble. Un *trade off* est un accord plus restreint, rendu possible par l'échange de concessions et d'avantages spécifiques par plusieurs négociateurs.

ponctuellement gain de cause, ont été absents de la Convention. L'idéal délibératif a certes masqué certains accords de coulisse (MAGNETTE, 2004), mais en aucun cas les députés européens n'ont été en mesure d'imposer leurs préférences par cette voie. Ils n'ont donc pu le faire qu'en démontrant la pertinence de leurs options, en prouvant leur caractère incontournable ou en créant un climat intellectuel propice à leur prise en compte.

C'est là qu'interviennent les idées. Le suivi des débats et l'examen des documents de travail de la Convention montrent qu'ils ont promu certains concepts, axiomes et solutions institutionnelles favorables à leur institution avec habileté et discrétion. Plusieurs éléments ont favorisé cela.

En premier lieu, il faut rappeler la congruence entre les objectifs généraux du PE et ceux de la Convention : constitutionnalisation, démocratisation et simplification. Plus largement, comme on l'a indiqué, les objectifs de démocratisation et de poursuite de l'intégration convergent vers un renforcement des pouvoirs du PE. Ce dernier a donc joué depuis le début des années quatre-vingt un rôle clé dans la promotion des concepts qui ont structuré les débats de la Convention.

Au-delà de ce constat, il faut souligner l'habileté avec laquelle les députés européens les plus favorables à l'accroissement des pouvoirs de leur institution ont su réinterpréter 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.

Pour ce faire, les députés européens ont largement mis à profit le processus d'institutionnalisation qui a affecté la Convention. Comme on l'a dit, le président et les deux vice-présidents ont veillé à ce que la Convention ne se mue pas en conférence diplomatique, et qu'elle s'affirme au contraire comme un organe indépendant et intégré. La tâche n'était pas facile : ses membres venaient d'horizons très divers, ne se connaissaient pas pour la plupart, avaient des conceptions et objectifs très hétérogènes et - compte tenu du caractère provisoire et purement consultatif de la Convention - n'avaient rien à espérer d'un investissement poussé dans l'institution. La présidence réussit toutefois, en jouant notamment sur les ego, à susciter une forte motivation parmi les conventionnels, et parvint à convaincre même les plus réticents d'entre eux du caractère historique de leur mission (MAGNETTE, 2004 ; MAGNETTE et NICOLAÏDIS, 2004). Cette institutionnalisation progressive s'est traduite par l'émergence de règles informelles de conduite et de délibération, ainsi que d'un cadre intellectuel commun, qui a eu un impact notable sur les positions, alliances et rapports de force au sein de la Convention.

Si ce processus s'est opposé à la défense ouverte des intérêts du PE, il a néanmoins profité à ses conventionnels à trois titres. En premier lieu, compte tenu des ressources spécifiques dont ils disposaient pour participer à un exercice délibératif supranational, ils ont eu une influence précoce et sensible sur la définition des règles de la délibération et sur celle des termes du débat. Les députés ne se sont pas contentés de « jouer à domicile » ; ils l'ont fait selon des règles et avec des concepts qui leur étaient globalement familiers et favorables. En deuxième lieu, l'affirmation de la Convention comme organe délibérant indépendant, animé par un idéal démocratique, a implicitement été favorable au PE : on pouvait difficilement affirmer, d'une part, la légitimité de la Convention à élaborer une Constitution pour l'Europe, et, d'autre part, refuser de reconnaître au PE un rôle de premier plan dans celle-ci. En troisième lieu, il faut souligner l'habileté avec laquelle les députés européens ont instrumentalisé l'obligation qui leur était faite de s'exprimer en tant que « conventionnels », et non comme représentants d'une institution. Ils se sont ainsi abrités derrière la neutralité suggérée par ce statut pour promouvoir leurs positions : ils ont veillé à extérioriser leurs préférences, en les présentant comme des solutions puisées dans une boîte à outil

institutionnelle commune en toute rationalité, et en se gardant de revendiquer une quelconque paternité du PE en la matière. Le registre partisan a également été invoqué de manière commode pour justifier leurs propositions.

La référence unanime des conventionnels au rôle des partis politiques européens dans l'émergence d'un consensus mérite d'ailleurs une précision. Même si ces formations sont en voie de structuration (grâce à l'adoption d'un statut spécifique et de financements communautaires), à l'époque de la Convention du moins, elles n'étaient que de frêles émanations des groupes politiques du PE qui disposaient de l'essentiel des moyens humains et financiers (DELWIT, KÜLACHI et VAN DE WALLE, 2001). Dans la mesure où l'ambition était de structurer les débats de la Convention sur un mode partisan, au-delà de la seule délégation du PE, ce sont logiquement les partis européens qui ont été mis en avant : ce sont eux qui ont pris publiquement position sur le projet de constitution, c'est sous leur bannière que les conventionnels se sont réunis, et c'est en leur nom que la plupart des contributions à la Convention ont été déposées. Les membres et les fonctionnaires des groupes politiques du PE ont toutefois joué un rôle clé dans cette structuration partisane, et se sont abrités derrière les partis européens pour défendre des positions et des intérêts qui étaient avant tout les leurs.

*

* *

« L'IDEOLOGIE DEMOCRATIQUE » DANS LES TRAVAUX DE LA CONVENTION

Les travaux de la Convention sur l'avenir de l'Union confirment notre hypothèse initiale de l'importance des idées – en particulier de l'« idéologie démocratique » – et des représentations dans l'accroissement des pouvoirs du PE. Encore une fois, il est difficile d'établir cela empiriquement. La pertinence de l'approche idéale ne peut être validée que par défaut, au regard du manque de consistance des explications néofonctionnaliste, intergouvernementale et néoinstitutionnaliste. La grille de lecture néofonctionnaliste s'applique mal à un événement qui remet en cause les prétentions du PE à se muer en assemblée constituante et consacre la participation des parlements nationaux à ce processus. Les interprétations intergouvernementales ne permettent pas, quant à elles, d'expliquer pourquoi les représentants des États membres ont cautionné un projet de Constitution très ambitieux, qui vient renforcer une fois encore le PE, institution dont le contrôle leur échappe largement et qui défend des positions habituellement peu conformes à leurs intérêts. Certes, la Convention n'était pas une assemblée constituante, mais un simple organe de proposition. Il est néanmoins surprenant que, compte tenu des incertitudes qui entouraient le devenir de ses propositions, les représentants des États se soient ralliés à un texte aussi audacieux. Enfin, le néo-institutionnalisme peine à rendre compte de l'influence du PE dans les travaux de la Convention. Le suivi des délibérations montre que ses représentants se sont gardés d'invoquer les intérêts de leur institution, d'exiger des réformes au nom de sa représentativité ou de tenter de négocier un *package deal* avec leurs homologues. D'un point de vue formel au moins, la logique de négociation interinstitutionnelle a été suspendue.

On ne peut donc expliquer la poursuite du processus de « parlementarisation » de l'UE qu'en tenant compte du poids des idées. Celui-ci explique à la fois la convocation par le Conseil européen d'une Convention chargée de réfléchir aux moyens de constitutionnaliser les traités, l'importance prise par la matrice parlementaire dans les débats, l'acceptation par l'ensemble des conventionnels du projet de constitution, et, finalement, la validation (après quelques tensions et quelques retouches) du texte par le Conseil européen. S'il faut d'insister sur le poids des idées dans la décision de réunir une Convention et dans sa capacité à élaborer un projet de constitution ambitieux, il ne faut pas négliger pour autant la dimension stratégique de l'action du PE. Ces deux aspects entretiennent, selon nous, des relations circulaires : le PE a, depuis le début des années quatre-vingt, largement contribué à promouvoir les idéologies « démocratique » et « parlementariste » qui ont abouti à la réunion

de la Convention et ont favorisé l'adoption d'un texte ambitieux. La prégnance de ces idéologies a, en retour, facilité l'action des députés européens au sein de la Convention. Le travail d'influence des députés européens à la Convention s'est inscrit dans le droit fil de celui qu'ils exercent depuis 1979 sur les orientations politiques de la construction européenne et sur la réforme des traités. De même qu'ils ont été conduits au cours des années quatre-vingt-dix à tempérer leurs ardeurs constituantes, ils ont été contraints de modérer leurs ambitions de leadership à la Convention pour s'adapter aux situations et aux rapports de force. Par souci d'efficacité, ils ont opté pour un profil bas, pour l'instrumentalisation du cadre partisan et pour le rapprochement avec les parlementaires nationaux, *a priori* propice à la diffusion de « l'idéologie démocratique » et du principe de parlementarisation de l'Union.

Au terme de cette étude, force est de reconnaître que, s'agissant des pouvoirs du PE ou d'autres aspects institutionnels de la construction européenne, aucune explication monocausale n'est parfaitement convaincante. Une certaine forme de synthèse entre les théories intergouvernementale et néofonctionnaliste s'impose. Encore s'agit-il de préciser les termes de la synthèse. L'analyse de la croissance des pouvoirs du PE et de l'action des députés européens au sein de la Convention confirme le poids central des idées, tel qu'avancé par l'approche intergouvernementale. Institutionnalistes et fonctionnalistes ne parviennent pas à démontrer que, dès lors qu'il ne s'agit pas seulement d'influencer les *policies* mais les structures de la *polity*, les institutions européennes disposent de marges de manœuvre qu'elles peuvent utiliser pour contraindre l'action des gouvernements. L'explication intergouvernementale, qui prend un tour constructiviste lorsqu'elle se penche sur le cas du PE, appelle toutefois trois précisions.

1. On peut établir d'abord que si le PE fait exception à la logique instrumentale des choix institutionnels, c'est parce qu'il ne correspond à aucune des deux modalités de contraintes sur la souveraineté définies par le schéma rationaliste. Quand les gouvernements confèrent de nouveaux pouvoirs au PE ou en acceptent le principe, ils ne sont ni dans une situation de mise en commun (*pooling*), ni dans un cas de « délégation », puisque le fonctionnement de l'institution échappe largement à leur contrôle. Il faut reconnaître ici qu'une troisième forme de contrainte sur la souveraineté des gouvernements est possible, que l'on pourrait qualifier de partage (*sharing*) : le PE est une créature des gouvernements, mais son mode de désignation et ses fonctions l'apparentent autant à un « *principal* » qu'à un « *agent* ». Il n'est pas étonnant, dès lors, que la réforme de ses pouvoirs soit plus déterminée par des conceptions de la légitimité que par des considérations d'efficacité.

2. Notre approche permet, ensuite, de relativiser l'argument selon lequel les gouvernements concèdent des pouvoirs au PE parce que cela leur apparaît mineur et que les conséquences en sont imprévisibles. Cela a pu être vrai, mais depuis la mise en œuvre du traité de Maastricht, l'attention de plus en plus aiguë portée par certains gouvernements aux prérogatives parlementaires montre qu'ils ont tiré les leçons de leurs erreurs d'appréciation passées. Les idées jouent, depuis lors, quand trois conditions se rencontrent :

1. la présence dans les opinions publiques nationales d'un sentiment de déficit démocratique qui ouvre une fenêtre aux réformes, mais ne rend pas en elle-même le renforcement du PE inévitable ;
2. la prédisposition des dirigeants nationaux à « parlementariser » l'Union en raison de leur conditionnement par une matrice parlementaire, qui n'est pas forcément fédéraliste ;
3. le fait que n'apparaisse aucun autre scénario crédible pour répondre au déficit démocratique.

Cela permet d'ailleurs de penser que la croissance des pouvoirs du PE a atteint un sommet avec le projet de Constitution de la Convention. D'autres discours de démocratisation, concordants avec la matrice parlementaire, se sont diffusés depuis quelques années, et peuvent apparaître comme des alternatives acceptables au renforcement du PE : nombre de gouvernements mettent l'accent sur le renforcement du rôle des parlements nationaux ou de la société civile, et la défense d'autres mécanismes d'*accountability* (transparence, médiateur, contrôle juridictionnel...)¹⁶. On peut ainsi penser que, dans les domaines où les

¹⁶ Les schémas de « légitimation alternative » coulés dans le langage de la gouvernance (HERITIER, 1999 ; MAJONE, 2001), qui sont une forme renouvelée du paradigme fonctionnaliste (MAGNETTE, 2002),

gouvernements ont été réticents jusqu'ici à octroyer un rôle fort au PE (Union économique et monétaire, politique étrangère et de défense, justice et affaires intérieures), la « démocratisation » se fera plus par le canal des parlements nationaux que par l'extension de la codécision.

3. En précisant la nature de l'idéologie qui agit sur les gouvernements dans ce domaine, que l'on a qualifiée de « parlementarisme » et distinguée du « fédéralisme », on peut aussi clarifier le rôle du PE dans ce processus. Il ne dispose d'aucun moyen de contraindre les gouvernements sur les questions institutionnelles, et se montre le plus souvent incapable de rassembler une majorité là où il dispose de moyens contraignants. Il est par ailleurs exclu des CIG et son influence directe sur l'agenda de celles-ci n'est pas démontrable, hormis le cas très spécifique de la Convention, où il était d'ailleurs très minoritaire. Une majorité stable en son sein a néanmoins soutenu avec constance un schéma constitutionnel européen d'inspiration parlementaire, ce qui a contribué à affermir le formalisme parlementaire.

Ces précisions permettent de réconcilier les théories intergouvernementale et néofonctionnaliste, au moins en ce qui concerne l'objet de cette étude. Avec la première, on reconnaît que le PE n'a aucun effet direct sur les préférences des gouvernements. Dans un raisonnement proche de la seconde, on montre que le caractère irréversible des concessions gouvernementales au PE canalise les négociations ultérieures, et que le PE a contribué, dans l'intervalle qui a séparé les CIG et au sein de la Convention, à diffuser la matrice parlementaire.

REFERENCES

- ABELES M., *La vie quotidienne au Parlement européen*, Paris, Hachette, 1992, coll. « La vie quotidienne ».
- ALTER K.J., "Who are the 'Masters of the Treaty'? : European Governments and the European Court of Justice", *International Organization*, vol. 52, n° 1, hiver 1998, p. 121-147.
- CHRISTIANSEN T., JORGENSEN K.E. et WIENER A., "The Social Construction of Europe", *Journal of European Public Policy*, vol. 6, n° 4 (n° spécial), 1999, p. 528-544.
- CORBETT R., *The European Parliament's Role in Closer EU Integration*, London/New York, Macmillan Press/St. Martin's Press, LTD, 1998.
- COSTA O., *Le Parlement européen, assemblée délibérante*, Bruxelles, Éd. de l'Université de Bruxelles, 2001.
- COSTA O., « Les députés européens entre allégeances multiples et logique d'institution », *Journal of European Integration*, vol. 24, n° 2, 2002, p. 91-112.
- COSTA O. et MAGNETTE P., « Idéologies et changement institutionnel dans l'Union européenne. Pourquoi les gouvernements ont-ils constamment renforcé le PE ? », *Politique européenne*, n° 9, hiver 2003, p. 49-75.
- DEHOUSSE R., "Constitutional Reform in the European Community: Are there Alternatives to the Majoritarian Avenue? ", *West European Politics*, vol. 18, n° 1, 1995, p. 118-136.
- DELWIT P., KÜLAHCI E. et VAN DE WALLE C. (dir.), *Les fédérations européennes de partis : organisation et influence*, Bruxelles, Éd. de l'Université de Bruxelles, 2001, coll. « Collection Sociologie politique ».
- HALL P., "The role of interests, institutions, and ideas in the comparative political economy of the industrialized nations", in M. I. LICHBACH et A. S. ZUCKERMAN (dir.), *Comparative Politics: Rationality, Culture, and Structure*, Cambridge (UK)/New York, Cambridge University Press, 1997, p. 174-207.
- HAAS E.B., *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces, 1950-1957*, London, Stevens and sons, 1958, coll. "The Library of world affairs, 42".
- HECLO H., "Ideas, Interest, and Institutions", in L. C. DODD et C. JILLSON (eds), *The Dynamics of American Politics: Approaches and Interpretations*, Boulder, Westview Press, 1994, p. 366-392.
- HÉRITIER A., "Elements of Democratic Legitimation in Europe: An Alternative Perspective", *Journal of European Public Policy*, vol. 6, n° 2, 1999, p. 269-282.
- HIX S., "Constitutional Agenda-Setting Through Discretion in Rule Interpretation: Why the European Parliament Won at Amsterdam", *British Journal of Political Science*, vol. 32, n° 2, 2002, p. 259-280.
- HIX S. et LORD C., *Political Parties in the European Union*, London, Macmillan Press, 1997, coll. "The European Union Series".
- JUDGE D. et EARNSHAM D., "Weak Parliament influence? A study of the Environment Committee of the European Parliament", *Government and Opposition*, vol. 29, n° 2, 1994, p. 262-276.

n'essaient pas au-delà de cercles académiques et de certains secteurs de la Commission, précisément parce qu'ils ne cadrent pas avec la matrice parlementaire (*Revue française de science politique*, 2001).

- JACQUE J.-P., R. BIEBER, V. CONSTANTINESCO et NICKEL D. (dir.), *Le Parlement européen*, Paris, Economica, 1984, coll. « Collection Politique comparée, 14 ».
- KOHLER-KOCH B., "Framing: The Bottleneck of Constructing Legitimate Institutions", *Journal of European Public Policy*, vol. 7, n° 4, 2000, p. 513-531.
- KREPPEL A., "Necessary but not Sufficient: Understanding the Impact of Treaty Reform on the internal Development on the European Parliament", *Journal of European Public Policy*, vol. 10, n° 6, 2003, p. 884-911.
- LEQUESNE C., « Comment penser l'Union européenne? », in M.-C. SMOUTS (dir.), *Les nouvelles relations internationales : pratiques et théories*, Paris, Presses de Sciences Po, 1998, coll. « Références inédites », p. 103-134.
- MAGNETTE P., "European Governance and Civic Participation : Can the European Union be Politicised?", *Jean Monnet Working Papers*, Harvard, Harvard University, 2002.
- MAGNETTE P., « La Convention européenne : argumenter et négocier dans une assemblée constituante transnationale », *Revue française de science politique*, vol. 54, n° 1, février 2004, p. 5-42.
- MAGNETTE P. et NICOLAÏDIS K., "The European Convention, Bargaining in the shadow of rhetoric", *West European Politics*, 2004, vol. 27, n° 3, p. 381-404.
- MAJONE G., "Nonmajoritarian Institutions and the Limits of Democratic Governance: A Political Transaction-Cost Approach", *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, vol. 157, n° 1, mars 2001, p. 57-78.
- MORAVCSIK A., *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, London, University College London, 1998.
- MORAVCSIK A., "Is Something rotten in the state of Denmark?' Constructivism and European integration", *Journal of European Public Policy*, vol. 6, n° 4 (special issue), 1999, p. 669-681.
- MORAVCSIK A. et NICOLAÏDIS K. "Keynote Article: Federal Ideals and Constitutional Realities in the Treaty of Amsterdam", *Journal of Common Market Studies: Annual Review*, vol. 36, septembre 1998, p. 13-38.
- PIRIS J.-C., "After Maastricht, are the Community Institutions more Efficacious, More Democratic and More Transparent?", *European Law Review*, vol. 19, 1994, p. 449-487.
- POLLACK M.A., "Delegation, agency and agenda setting in the European Community", *International Organisation*, vol. 51, n° 1, hiver 1997, p. 99-134.
- POLLACK M.A., "Delegation, Agency and Agenda Setting in the Treaty of Amsterdam", *European Integration Online Papers*, vol. 3, n° 6, avril 1999.
- POWELL W.W. et DIMAGGIO P. (eds.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago/London, The University of Chicago Press, 1991.
- RAWORTH Ph.M., "A Timid Step Forwards: Maastricht and the Democratisation of the European Community", *European Law Review*, vol. 19, 1994, p. 16-33.
- REIF K., "National Elections Cycles and European Elections, 1979 and 1984", *Electoral Studies*, vol. 3, n° 3, 1984, p. 244-255.
- REVUE FRANÇAISE DE SCIENCE POLITIQUE*, vol. 51, n° 6 « L'Union européenne : une démocratie diffuse ? », décembre 2001.
- RITTBERGER B., "The Creation and Empowerment of the European Parliament", *Journal of Common Market Studies*, vol. 41, n° 2, 2003, p. 203-225.
- ROSAMOND B., *Theories of European Integration*, Londres, Palgrave MacMillan, 2000.
- SCULLY R., *Becoming Europeans? Attitudes, Behaviour and Socialization in the European Parliament*, Oxford, Oxford University Press, 2005.
- SHACKLETON M., "The European Parliament", in J. PETERSON et M. SHACKLETON (eds), *The Institutions of the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2002, coll. "The new European Union series", p. 95-117.
- SMITH A., *Le gouvernement de l'Union européenne : une sociologie politique*, Paris, LGDJ, 2004, coll. « Droit et société, Série politique ».
- SUREL Y., « Idées, intérêts et institutions dans l'analyse des politiques publiques », *Pouvoirs*, vol. 87, 1998, p. 161-178.
- TSEBELIS G., "The Power of the European Parliament as a Conditional Agenda-Setter", *American Political Science Review*, vol. 88, n° 1, mars 1994, p. 128-142.
- TSEBELIS G. et GARRETT G., "Agenda-Setting, Vetoes and the EU's Codecision Procedure", *Journal of Legislative Studies*, vol. 3, n° 3, 1997, p. 74-92.
- WESTLAKE M., "The European Parliament's Emerging Powers of Appointment", *Journal of Common Market Studies*, vol. 36, n° 3, 1998, p. 431-444.