

## Fiche de Lecture

Texte : « *Administrative Players in the European Parliament* », Anna-Lena Högenauer, Christine Neuhold, Thomas Christiansen, Mathias Dobbels Pages 32-50

Ce texte « *Administrative Players in the European Parliament* » est le deuxième chapitre du livre *Parliamentary Administrations in the European Union*, publié en 2016 par Anna-Lena Högenauer, Christine Neuhold et Thomas Christiansen. Un quatrième auteur, Mathias Dobbels, a co-participé à la rédaction de ce chapitre.

Ces quatre auteurs ont beaucoup travaillé sur l'Union européenne et plus particulièrement sur la gouvernance européenne. Ce sont des spécialistes des questions liées aux administrations européennes. En effet, ils ont mené plusieurs travaux sur l'organisation/le fonctionnement des différentes institutions européennes (surtout sur le Parlement et la Commission) et sur le rôle des différents acteurs en leur sein. Ils ont contribué de manière significative à la littérature scientifique en étudiant les processus décisionnels de l'Union et en examinant les tensions inter-institutionnelles dans la gouvernance multi-niveaux de l'Union. Leurs recherches semblent accorder une attention particulière aux acteurs bureaucratiques européens. Leur objectif, dans ce texte mais aussi dans d'autres productions, est de montrer les dynamiques internes et externes aux institutions européennes (ici le Parlement européen) en analysant les rapports de pouvoir qui existent entre les acteurs d'une même institution et entre ces acteurs et ceux d'une autre institution dans les processus décisionnels. Il est également important de souligner que Anna-Lena Högenauer et Christine Neuhold ont aussi porté une attention particulière au rôle des parlements nationaux dans l'UE, ce qui peut faire écho à la démonstration menée par les quatre auteurs dans ce chapitre.

Nous pouvons situer la pensée de ces quatre auteurs dans le courant néo-institutionnaliste. En effet, on peut constater qu'ils mettent les institutions au centre de leurs analyses afin de comprendre l'effet concret que leur rôle et leur organisation ont en matière de « policy-making ». Plus encore, on pourrait les inscrire dans une approche néo-institutionnaliste 'sociologique' car ils se concentrent sur l'influence que le cadre institutionnel a sur les pratiques et le rôle que les agents vont endosser. Ils affirment en effet que les jeux d'acteurs qu'ils observent sont insérés dans des contraintes institutionnelles plus ou moins stables au fil du temps. Ils semblent aussi se référer à une sociologie en termes de champ. En effet, ils opèrent une différenciation entre les acteurs d'un même champ, ici le champ bureaucratique du Parlement européen. Ils distinguent les acteurs (fonctionnaires) 'permanents', soit les membres du Secrétariat général du Parlement européen, des acteurs 'temporaires', en grande majorité les fonctionnaires des groupes politiques. Ils distinguent par ailleurs un troisième groupe d'acteurs : les 'contractuels'.

Dans ce chapitre, les auteurs analysent le rôle des fonctionnaires du Parlement européen dans l'élaboration des politiques publiques européennes. Ils commencent par souligner l'évolution de cette institution qu'est le Parlement européen, qui, initialement conçue comme simple assemblée consultative (années 50), est devenue une assemblée élue avec un important pouvoir législatif partagé avec le Conseil (fin des années 70). Le Traité de Maastricht a renforcé ce rôle avec l'instauration de la Procédure Législative Ordinaire (PLO) qui fait du Parlement européen le co-législateur dans de nombreux domaines. Puis le Traité de Lisbonne en 2009 a étendu ces prérogatives au domaine de conclusion des accords internationaux. Les auteurs affirment que ces évolutions institutionnelles ont considérablement impacté et renforcé le rôle des députés européens mais aussi des fonctionnaires du Parlement.

La question qu'ils se posent au départ est simple : Quel rôle peuvent jouer les fonctionnaires du Parlement européen dans le processus politique de l'UE ? Par 'fonctionnaires', ils entendent ici les fonctionnaires du Secrétariat général du Parlement (ceux qu'ils appellent les fonctionnaires 'permanents'). Ils font alors l'hypothèse (à partir notamment des constats faits dans le Chapitre 1 du même livre) que ces fonctionnaires européens auraient un double rôle : 1) un rôle de production, c'est-à-dire de préparation des dossiers et de rédaction des rapports, et 2) un rôle de pilotage leur permettant d'être impliqués directement au sein du processus de négociations. Ainsi selon eux, les administrateurs du Parlement européen disposeraient de prérogatives importantes pour participer à l'élaboration des politiques publiques. Leur rôle serait d'ailleurs d'autant plus important comparé à celui des fonctionnaires chargés des affaires européennes au sein des parlements nationaux.

Pour répondre à cette question centrale, les chercheurs s'appuient sur une littérature scientifique et des études de cas permettant de retracer le rôle des différents acteurs au sein du processus décisionnel au

Parlement européen. Leur analyse se base sur différents exemples concrets de négociations de règlements ou de directives, tous liés à la PLO. Ils ont fait le choix de se concentrer ici sur cinq domaines d'action politique différents afin de pouvoir donner une certaine portée généralisante à leurs propos. Parmi ces cinq domaines, on retrouve : la comitologie, la pêche, les nouveaux aliments, les migrations et enfin le cadre budgétaire annuel (et pluriannuel). A travers cette analyse pratique, ils cherchent à démontrer que selon le domaine concerné (et les caractéristiques qui lui sont propres), le rôle du Secrétariat général et la marge d'action de ses fonctionnaires varient. Par exemple, les domaines choisis ici se différencient par leur degré de technicité, d'expertise nécessaire, d'importance politique ou encore par les pratiques de négociations formelles et informelles qui s'y déroulent.

A l'issue de leur analyse, ils font un constat clair : les fonctionnaires du Parlement européens ont un rôle important en matière d'élaboration des politiques publiques, un rôle qui va au delà de la simple production de documents administratifs. Selon les domaines, leur rôle peut varier entre une fonction de production et une fonction de pilotage. Dans les dossiers très techniques (ex : celui sur le règlement sur la comitologie) le rôle des fonctionnaires est très important. Selon les auteurs, lorsque le Secrétariat est perçu comme un véritable « expert » du dossier, disposant de ce que les auteurs appellent « compétences politisées », il peut alors revêtir une fonction de 'pilotage' (ou de 'directeur'). Ainsi, il peut influencer fortement les négociations et la politique finale, en restant toutefois dans le mandat qui lui a été confié par le rapporteur. L'influence des fonctionnaires dans les négociations peut même être directe. Par ailleurs, lorsque le domaine est politiquement important pour le Parlement européen, les fonctionnaires peuvent aussi avoir un rôle stratégique important, notamment en matière de coordination (même si ce rôle est sûrement moindre que dans un cas où le dossier n'a pas de véritable importance politique). Enfin, le degré de consensus au sein du Parlement européen peut aussi contribuer à renforcer la capacité du Secrétariat à défendre la position de l'institution. Toutefois, leur rôle peut rester un rôle de production lorsque l'importance politique du dossier est forte et que les procédures de négociations sont très encadrées, comme c'est le cas pour le vote du budget (ici celui de 2011).

Ces études de cas leur ont permis de tirer une seconde conclusion plus générale : sur les sujets européens, le rôle des fonctionnaires du Parlement européen est plus important que celui des fonctionnaires des parlements nationaux. Selon les auteurs cela s'explique par la différence de l'environnement de travail des deux catégories de fonctionnaires. En effet, le Parlement européen dispose d'un véritable pouvoir législatif dans certains domaines, qu'il partage avec le Conseil. Et les changements qu'a connus cette institution a permis aux fonctionnaires de disposer d'une marge de manoeuvre beaucoup plus importante. De plus, la nature même des parlements nationaux et du Parlement européen est très différente. Ce dernier est une institution politiquement très hétérogène, avec une rotation régulière des députés, ce qui permet aux fonctionnaires d'avoir un rôle conséquent en matière d'élaboration des politiques. Selon les auteurs, l'administration du PE constitue l'identité même de l'institution par leur permanence au sein du système/du champ. Enfin, la dernière explication qu'ils apportent est liée à la nature des dossiers qu'ils traitent. En effet, les sujets européens sont des dossiers très techniques et négociés au sein d'un processus inter-institutionnel complexe, ce qui nécessite une véritable expertise. Ainsi, les fonctionnaires du PE disposent des ressources et des capacités nécessaires afin de contribuer à l'élaboration technique des politiques, et donc d'assister efficacement les députés européens sur les différentes législations négociées. Et contrairement à ces derniers, les fonctionnaires des parlements nationaux ne disposent pas de la même expertise pour disposer d'une telle marge de manoeuvre.

### ***Sur quelle méthodologie s'appuie leur analyse ?***

Les auteurs appuient en partie leur analyse sur différents travaux académiques qui ont été menés sur le rôle des fonctionnaires du PE. En effet, ils font référence à diverses études qui ont traité la question de l'élargissement des pouvoirs du PE mais aussi celles de l'organisation et du fonctionnement d'une telle institution. Un des travaux fondateurs quant au rôle de l'administration du PE a été écrit par Neunreither (2006) et montre justement comment le changement de nature du PE a conduit à l'extension des pouvoirs des fonctionnaires en son sein. Par ailleurs, les auteurs constatent que certaines recherches se concentrent sur la transmission d'informations aux fonctionnaires et sur la manière dont ils développent une certaine expertise sur les dossiers. Toutefois, les auteurs affirment que ce champ de recherche (sur le rôle des fonctionnaires du PE) est encore peu investi par les chercheurs de Science politique, et donc les travaux sur le sujet sont encore peu nombreux. De plus, ils soulignent que les éléments de réponses apportés par les travaux existants sont insuffisants et ne permettent pas à eux seuls de répondre à la problématique centrale qu'ils se posent. Ainsi, les auteurs ont choisi de faire dialoguer ces éléments académiques avec des observations empiriques, issues de leurs enquêtes de terrain. En effet, afin de valider (ou non) leurs hypothèses de départ, ils ont menés vingt-cinq entretiens (entre 2011 et 2012) avec des membres des trois institutions européennes (Commission,

Parlement et Conseil). Les individus interrogés faisaient partis de diverses catégories d'acteurs : membres élus du Parlement européen, fonctionnaires du Secrétariat du PE, représentants d'Etat membre... Ces enquêtes de terrain avaient pour objectif de comprendre le rôle, en pratique, des fonctionnaires du PE dans cinq domaines différents où le Parlement européen est co-législateur (avec le Conseil). Ils ont volontairement choisi de ne pas étudier le cas des négociations des accords internationaux, car selon eux c'est un domaine d'action spécifique et le rôle des fonctionnaires dans ces procédures décisionnelles n'aurait pu être généralisé.

Lors de l'analyse empirique menée sur des acteurs impliqués dans les négociations, trois points sont mentionnés de manière assez récurrente par les enquêtés et ont donc attiré l'attention des auteurs. Tout d'abord, le niveau de technicité du dossier et le niveau d'expertise ou de « compétences politisées » des fonctionnaires. Dans un second temps, le niveau d'importance politique du dossier négocié. Et enfin, le degré de consensus au sein du Parlement européen quant à l'issue du dossier souhaitée. Ainsi, ces trois éléments ont été choisis comme les indicateurs, le fil directeur de leur étude. Selon la variation de ces indicateurs et leur combinaison au sein des différents domaines étudiés, les auteurs observent que le rôle de ces fonctionnaires varie. Compte tenu de la diversité des cas étudiés, et de la récurrence de certaines observations, les auteurs ont estimé pouvoir généraliser leurs conclusions empiriques.

### ***Quels sont les points notables qui sont ressortis de leur analyse scientifique et/ou empirique ?***

Pour arriver aux conclusions que 1) le rôle des fonctionnaires du Parlement européen est important dans le processus d'élaboration des politiques européennes et 2) que ce rôle est encore plus important comparé à celui des fonctionnaires des parlements nationaux sur les sujets européens, les auteurs ont pu s'appuyer sur différents points saillants issus de leur analyse.

Dans un premier temps, les auteurs ont fondé leurs propos sur une étude numérique témoignant des changements institutionnels qu'a subit le Parlement européen. Pour cela, ils ont opéré une distinction entre deux types d'acteurs (selon leurs conditions d'emploi) : les fonctionnaires permanents (qui sont réunis au sein du Secrétariat général) et les fonctionnaires temporaires. Ensuite, ils montrent que le nombre de fonctionnaires travaillant au sein du Secrétariat général a considérablement augmenté. Ils étaient seulement 532 en 1970 contre plus de 6700 en 2014. Selon eux, cette évolution considérable résulte de la transformation du Parlement européen en une assemblée élue et co-détentrice du pouvoir législatif de l'Union. Les évolutions ultérieures, qui ont renforcé le rôle du PE au sein du jeu inter-institutionnel européen, ont eu un impact sur l'organisation interne de l'institution, l'obligeant à accroître le nombre de fonctionnaires nécessaire pour faire tourner la machine. Sur la base de ces données, les auteurs tirent une première hypothèse forte et affirment que cette augmentation témoigne de l'importance qu'ont ces fonctionnaires dans le processus d'élaboration des politiques publiques. Leur hypothèse (fondée en premier lieu sur une analyse quantitative) a été renforcée par l'analyse empirique qu'ils ont menée par la suite.

Dans un second temps, on peut constater que l'ensemble des arguments notables sur lesquels ils se sont appuyés proviennent de l'étude concrète qu'ils ont menée sur le terrain. En effet, les vingt-cinq entretiens qu'ils ont effectué directement avec des fonctionnaires du Secrétariat général en question ou d'autres acteurs impliqués dans ce processus d'élaboration des politiques, leur ont permis d'obtenir des preuves concrètes venant confirmer leur(s) hypothèse(s). Leur objectif était de voir si ce qu'ils avaient tiré de leur analyse scientifique se vérifiait en pratique. Ainsi l'analyse des négociations de cinq règlements/directives différent(e)s leur ont permis de retenir les éléments suivants.

Tout d'abord, l'impact que peut avoir le degré de consensus au sein du Parlement européen sur le rôle des fonctionnaires est un élément qui est ressorti de leur enquête sur les négociations d'un règlement sur les nouveaux aliments. En effet, les entretiens menés avec les acteurs impliqués sur ce dossier ont révélé que l'ensemble du Parlement européen était contre l'autorisation de vendre des aliments 'ayant un lien quelconque avec des animaux clonés'. Ainsi, cette position forte et unifiée a permis aux fonctionnaires d'avoir une importante marge de manœuvre sur le dossier afin de défendre la position commune du PE.

D'autre part, de nombreux éléments issus des entretiens ont permis de mettre en lumière l'impact du degré de technicité du dossier en question sur le rôle accordé aux fonctionnaires du Secrétariat général. Dans un premier temps, l'étude de cas dans le domaine de la comitologie sur 'la conception du système d'actes d'exécution et d'actes délégués' a montré que le niveau technique et juridique nécessaire pour contribuer aux négociations sur ce dossier était particulièrement élevé. Et le Secrétariat du PE s'est avéré être un 'expert' dans la maîtrise du dossier. Ils ont alors pu collaborer étroitement avec les fonctionnaires des groupes politiques du PE afin de défendre la position du PE dans les négociations inter-institutionnelles. Cette expertise, ce que les chercheurs nomment aussi 'compétence politisée', a donné une véritable légitimité aux fonctionnaires du Secrétariat pour investir les négociations. Par ailleurs, les négociations du règlement relatif

au domaine de la pêche a permis d'obtenir d'autres arguments allant dans ce sens. En effet, les auteurs ont pu constater que le domaine de la pêche est un domaine très technique et que peu de membres élus du PE possèdent des connaissances en la matière. Ainsi, en s'appuyant aussi sur une étude de Dobbels et Neuhold en 2013, ils ont pu constater que le secrétariat de la commission de la pêche au PE était perçu comme le "gardien des droits du PE" dans ce domaine. Les fonctionnaires du Secrétariat, par leur expertise (quasi unique) sur le dossier ont pu disposer d'une marge de manoeuvre très grande sur le dossier. Ils ont alors pu influencer les négociations politiques en faisant preuve d'une très forte rigidité vis-à-vis des autres institutions.

Leur analyse empirique leur a permis de soulever un dernier facteur influençant le rôle de ces fonctionnaires : l'importance politique du dossier. Dans un dossier d'importance politique relativement élevée, comme celui des aliments issus d'animaux clonés, ils ont observé que les fonctionnaires avaient joué un rôle important, qui se situe entre la production et la direction. Toutefois ce rôle est moins important que dans un cas où l'importance politique est moindre, comme dans le cas de la pêche, où leur rôle était considérable jusqu'à intervenir directement dans les négociations avec la Présidence.

L'étude pratique du rôle des fonctionnaires a permis aux chercheurs de découvrir les pratiques informelles des acteurs en coulisses. Malgré les fonctions théoriques attribuées aux fonctionnaires du PE, leur rôle réel peut différer considérablement. Les entretiens ont révélé le rôle concret des fonctionnaires, permettant ainsi aux chercheurs de tirer des conclusions basées sur des observations concrètes et des faits souvent invisibles sans une immersion sur le terrain. Par exemple, l'analyse du rôle des fonctionnaires dans les trilogues (réunions avec les représentants des trois institutions européennes : Commission, Parlement et Conseil) montre que le Secrétariat général peut aussi coordonner les négociations informelles et élaborer des compromis, comme dans le cas des nouveaux aliments, offrant ainsi une autre voie d'influence sur les dossiers.

### ***Que peut-on conclure de leur analyse ? Quelles critiques peuvent être faites ?***

L'analyse scientifique et empirique du rôle des fonctionnaires du Parlement européen a amené les quatre auteurs à valider leurs hypothèses de départ. Bien que les conclusions faites par les chercheurs semblent cohérentes avec ce qui ressort de leur analyse, nous pouvons toutefois émettre quelques critiques quant à la démonstration de leurs propos.

Une première critique concerne la comparaison entre les fonctionnaires du Parlement européen et ceux des parlements nationaux. Les auteurs affirment que le rôle des premiers est plus important, mais ils ne fournissent pas de preuves concrètes pour étayer leur argument. Ils s'appuient sur des lectures et des entretiens, mais ne détaillent pas le rôle des fonctionnaires nationaux qu'ils ont pu constater à travers leur analyse. Cela aurait permis une comparaison plus précise (et plus pertinente) avec les observations faites au niveau européen. En outre, ils généralisent le rôle des fonctionnaires des parlements nationaux, alors que ce rôle peut varier en fonction des États membres et du régime politique en vigueur. Par conséquent, il est possible que dans certains États ces fonctionnaires aient un rôle tout aussi important que ceux du PE.

Dans un second temps, nous pouvons reprocher aux chercheurs de ne pas avoir fait jongler différentes approches scientifiques dans leur analyse. En effet, ils adoptent une approche comparative et néo-institutionnaliste afin d'expliquer que le cadre institutionnel du PE et ses évolutions ont donné un rôle important aux fonctionnaires du Parlement européen. Ainsi, l'accroissement du rôle du PE aurait lui-même conduit à un renforcement du rôle des fonctionnaires. Or, pour compléter leur analyse ils auraient pu mobiliser une approche davantage historique. Cela leur aurait permis de retracer l'évolution du rôle de ces fonctionnaires européens, en évaluant l'impact réel qu'ont eu ces changements/réformes institutionnelles sur le rôle des administrateurs. En effet, il aurait été intéressant de comprendre l'effet concret des traités de Maastricht (et l'instauration de la PLO) et de Lisbonne (élargissement des prérogatives du PE aux accord d'internationaux) sur les pratiques des fonctionnaires en faisant par exemple une comparaison avant/après.

Enfin, les auteurs semblent surestimer l'importance du cadre institutionnel dans leur argumentation, négligeant ainsi une dimension sociologique pertinente. Les différences entre les fonctionnaires européens et nationaux, ainsi que leur rôle respectif, pourraient également être influencées par des aspects culturels, des valeurs et des normes politiques et organisationnelles distinctes selon les contextes. Une analyse plus approfondie aurait pu explorer les interactions entre les acteurs au niveau national et au niveau européen, en examinant par exemple les pratiques culturelles et les perceptions des fonctionnaires quant à leur rôle. Ceci aurait permis de mieux appréhender les facteurs externes (au cadre institutionnel) pouvant influencer le fonctionnement du champ administratif du PE et celui des différents parlements nationaux, mais aussi de montrer les spécificités propres à chacun d'entre eux.