

Fiche de lecture – Nicolas Van Haaren

Article : Parliamentary Administrations in the Scrutiny of EU Decision-Making(2015), A.L. Högenauer et T. Christensen in Hefftler et al., *The Palgrave Handbook on National Parliaments and the European Union*(Palgrave, 2015)

Présentation des auteurs

Anna-Lena Högenauer est professeure à l'université du Luxembourg, experte en administration publique, ainsi que sur le rôle des parlements nationaux et institutions européennes dans les prises de décision, en plus de l'eupéanisation des parties. Ses recherches portent notamment sur la gouvernance à plusieurs niveaux et la représentation des intérêts régionaux, l'élaboration des politiques environnementales, le contrôle parlementaire des affaires européennes et la légitimité de l'élaboration des politiques de l'UE.

Thomas Christiansen est titulaire d'une chaire de politique institutionnelle européenne au département de sciences politiques de l'université de Maastricht, aux Pays-Bas. Au moment où il écrit son article, il est membre du bureau du CERIM, le centre pour la recherche pour la recherche européenne de Maastricht. De plus, il est rédacteur en chef (avec Simon Duke) du *Journal of European Integration*, co-éditeur (avec Sophie Vanhoonacker) de la série d'ouvrages "European Administration Governance" chez Palgrave Macmillan et membre du comité de recherche sur l'unification européenne de l'IPSA. Il a publié de nombreux ouvrages sur différents aspects de l'intégration européenne, sur lesquels nous allons nous intéresser.

Résumé

Problème :

L'étude des parlements porte généralement sur le travail des députés ou sur celui des groupes de parlementaires, qu'il s'agisse des factions des partis politiques ou des concepts plus larges de majorité au pouvoir et d'opposition, mais les parlements sont plus que la somme collective de leurs membres élus. Pour fonctionner en tant qu'institutions et exercer leurs fonctions, ils s'appuient également sur des structures administratives et des fonctionnaires. Les auteurs vont donc chercher à combler le manque de littérature sur le rôle joué par les parlementaires, dans la fabrication de la loi. Il est d'autant plus utile de s'interroger sur le rôle des fonctionnaires nationaux, en considérant les évolutions apportées par le traité de Lisbonne. Ce dernier a renforcé le rôle des parlements nationaux, notamment celui de garant du respect du principe de subsidiarité. Un mécanisme autorise dès lors l'organe législatif de chaque Etat membre à faire échouer des propositions de la Commission qui ne respecteraient pas ce principe.

Hypothèse :

A travers ce chapitre, les auteurs cherchent à déterminer si les députés ont véritablement le contrôle sur leur agenda, ou s'il est possible que les fonctionnaires des parlements nationaux exercent une influence sur leurs décisions, à travers différents jeux de pouvoir.

Méthode :

Pour l'écriture de cet article, les auteurs ont analysé les résultats empiriques liés au travail des administrations parlementaires à travers l'Union Européenne, en particulier liés au projet OPAL, y compris une enquête sur le personnel de l'UE dans les administrations parlementaires. En outre, des données d'entretiens d'administrateurs parlementaires dans 12 États membres de l'UE et les chapitres du manuel sur les parlements individuels ont été utilisés, afin d'avoir un point de vue complet et non-biaisé, et de représenter au maximum les spécificités dans l'UE.

Les auteurs appuient également leurs travaux sur les statistiques officielles données par les États-Membres de l'UE, sur le nombre de fonctionnaires traitant des sujets européens.

Points notables :

A travers les différents entretiens effectués et les résultats du questionnaire effectué par les auteurs, différents éléments ressortent sont à souligner.

Tout d'abord, les auteurs indiquent que les administrateurs des parlements nationaux peuvent potentiellement jouer un rôle majeur dans les différentes législations, nonobstant le fait que certains se doivent d'être politiquement neutre. C'est par exemple le cas en Belgique et en France, à travers le passage d'un concours. Le pouvoir donné aux fonctionnaires est notamment créé par le manque de temps des députés. En effet, ces derniers vont avoir tendance à laisser les tâches législatives à des experts ou à des administrateurs, tout en ayant conscience du pouvoir, de la liberté et de l'orientation donnée à ces derniers à travers cette délégation.

Cependant, ce sont bien les députés qui ont le dernier mot au moment du vote, et peuvent donc facilement ignorer les conseils des administrateurs. Comme le dit DeGregorio, le personnel administratif ne peut être aussi influents que les législateurs les autorisent à être. En ce sens, les fonctionnaires ont plutôt intérêt à créer à créer une relation de confiance avec les députés, s'ils veulent traduire leurs positions en actions concrètes.

Le rôle des administrations parlementaires dans l'examen des affaires de l'UE

Tout comme le contrôle des affaires de l'UE par les parlements nationaux varie considérablement, le rôle des administrations parlementaires dans le contrôle des affaires de l'UE varie également.

Le graphique numéro un atteste des dissemblances entre les chambres en termes d'employés chargés des affaires européennes. On pourrait supposer que le nombre d'employés liés aux questions européennes est déterminé par la taille de la chambre, c'est-à-dire que le Bundestag a le plus grand nombre d'employés en raison du nombre de députés qu'il doit conseiller. Pour autant, nous constatons que ce n'est pas le cas.

Le Bundestag allemand est particulièrement bien doté en personnel, avec seulement cinq hommes politiques par membre du personnel de l'UE. En revanche, un membre espagnol du personnel de l'UE doit soutenir plus de 100 députés.

Ces différences ne peuvent s'expliquer par le PIB par habitant, car la liste des chambres les mieux dotées en personnel comprend, par exemple, celles de Chypre et de Roumanie, qui

ont des PIB relativement faibles. Cependant, il est important de rappeler que la qualité du personnel ne dépend pas uniquement du nombre de députés.

Le Parlement tchèque dispose quant à lui d'un niveau moyen de soutien en personnel, avec dix personnes, et est soutenu par un Institut parlementaire de huit personnes, mais ces éléments sont impactés par des taux de rotation élevés. Ce turnover est majoritairement dû à la volonté des employés d'obtenir de meilleurs postes ailleurs. Ainsi, un membre moyen du personnel de l'UE a environ 30 ans et n'a que trois ans d'expérience professionnelle.

Les différences entre les États-Membres se reflètent également au niveau de l'organisation. Certains parlements s'appuient sur leurs Comités des Affaires Européennes (CAE) pour traiter les affaires européennes, tandis que d'autres ont intégré cette activité et s'appuient principalement sur leurs commissions sectorielles. Un troisième groupe utilise un système mixte dans lequel le CAE et la commission sectorielle compétente influencent toutes deux les décisions finales du parlement. De même, certaines chambres concentrent leur personnel au sein du secrétariat de la CAE, certaines donnent à leurs comités sectoriels des ressources indépendantes et d'autres encore disposent d'une unité centrale, d'une unité de recherche ou d'une unité juridique responsable de tous les comités.

En outre, les administrations des parlements nationaux jouent un rôle important de coordination avec leurs représentants à Bruxelles. L'une des tâches est d'assurer la coordination quotidienne avec les autres parlements nationaux, ce qui est facilité par le fait que 27 des 28 États membres de l'UE ont actuellement des représentations parlementaires nationales à Bruxelles. Une autre tâche importante consiste à fournir des informations aux parlements nationaux sur les prochaines initiatives de l'UE susceptibles d'affecter le pays et le parlement. Cette tâche est bien sûr facilitée par le travail en réseau entre les représentations parlementaires nationales.

Les administrations parlementaires ont tendance à bénéficier de certains avantages par rapport au personnel politique. Ainsi, dans plusieurs pays, le personnel parlementaire peut participer aux réunions de coordination de l'UE dans les ministères et recueillir des informations de première main. En outre, à l'exception des partis politiques allemands et de leurs représentants au bureau de liaison, ils ont tendance à être mieux connectés au niveau de l'UE (via les Représentations des parlements nationaux) en ayant un accès meilleur et plus régulier aux bases de données d'information sur les affaires de l'UE.

Pour les auteurs, les fonctionnaires jouent un rôle étendu qui va au-delà de leur simple expertise, en s'impliquant activement dans l'organisation et la conduite des négociations en trilogie. Ils cherchent à défendre la position du Parlement européen tout en défendant leur "compétence politisée".

Un des éléments les plus importants est également le travail effectué par les administrateurs dans les interstices entre le procédural et le substantif, comme les conseils donnés durant les négociations, la recherche de consensus avec d'autres parties politiques dans un comité. Même s'ils sont censés être politiquement neutres, les secrétariats officiels peuvent avoir un impact significatif sur les résultats des négociations législatives, dans la façon dont ils gèrent les dossiers et le processus.

Aussi, les administrateurs des parlements nationaux jouent un rôle majeur en assurant la coordination journalière avec les autres parlements nationaux, assurées à Bruxelles. De plus, un partage d'informations est effectué par les administrateurs des parlements nationaux, dans les initiatives de l'UE qui pourraient affecter les pays et parlements nationaux.

La plupart des administrations parlementaires jouent donc un rôle dans la présélection des documents à examiner, ce qui constitue le point de départ du flux d'informations. Cependant, la sélectivité des administrations varie. On estime que les membres du personnel de la Chambre des représentants de Belgique recommandent moins de 15 % des documents pour un examen approfondi, alors que les membres du personnel du Sénat belge en recommandent de 30 à 40 %.

Dans l'ensemble, les administrateurs chargés des affaires européennes peuvent se trouver dans une position plus favorable par rapport à leurs collègues responsables de la politique nationale et au personnel politique des parlements.

Finalement, les auteurs repèrent trois ressources distinctes dont ces fonctionnaires disposent et doivent mobiliser : leur expertise, à la fois juridique et politique, leur expérience dans les négociations et la mise en œuvre des décisions politiques, ainsi que leur connaissance des processus de négociation.

Conclusion :

Ce chapitre ne cherche pas à tirer des conclusions définitives sur ces questions, mais à mettre en lumière l'influence potentielle des administrateurs parlementaires et à explorer certaines des questions qui en découlent.

A travers ce texte, les auteurs ont montré l'impact que les fonctionnaires européens peuvent avoir sur les législations, résultant du manque de temps dont dispose les eurodéputés, crée par le nombre important de tâches qui leur incombent. Les auteurs soulignent cependant que certaines mesures proposées par les fonctionnaires peuvent être exclues, si jugés inadéquates avec le positionnement du candidat.

Par ailleurs, des différences significatives ont été constatées dans le fonctionnement administratif entre les pays. En effet, entre les ressources financières disponibles pour des experts européens, l'articulation des bureaux de liaison à Bruxelles et la neutralité obligatoire de fonctionnaires dans certains pays, on remarque des disparités. L'organisation de chacune des administrations parlementaires confère également un pouvoir plus conséquent à certaines.

Enfin, à travers cet article, les auteurs ont démontré les disparités budgétaires, les différences de fonctionnement entre les différentes administrations et l'importance donnée aux représentants des parlements nationaux et bureaux de liaison à Bruxelles.