

Cette fiche de lecture vise à présenter de manière analytique et critique l'article « Transnational bureaucratic networks in the EU : the role of parliamentary officials in inter-parliamentary coordination and control¹ » paru en 2016 dans l'ouvrage *Parliamentary administrations in the European Union*, écrit par les chercheurs Anna-Lena Högenauer, Christine Neuhold et Thomas Christiansen. Cette ouvrage, pour lequel les auteurs ont reçu en 2016 le prix Pademia du réseau d'institutions académiques européenne qui promeut et encourage la recherche sur la démocratie parlementaire en Europe, fait partie d'une série plus large sur la gouvernance administrative européenne éditée par Thomas Christiansen et Sophie Vanhoonacker. L'ensemble de ces chercheurs sont passés par le département de sciences politiques de l'Université de Maastricht, Christine Neuhold étant à l'époque de la parution de l'ouvrage directrice du département de science politique de l'université, Thomas Christiansen titulaire de la chaire de politique institutionnelle européenne dans ce département et Anna-Lena Högenauer y ayant fait un post-doctorat. Thomas Christiansen et Christine Neuhold travaillent sur l'intégration et la gouvernance européenne dans une perspective institutionnaliste mais aussi de sociologie politique, en s'intéressant notamment aux institutions et aux administrations, à leurs personnels, à leurs pratiques et à leurs marges de manœuvre. Thomas Christiansen enseigne également à l'institut universitaire européen Robert Schuman à Florence et publie régulièrement dans la revue *Journal of European integration* dont il est aussi rédacteur en chef. Il a notamment travaillé sur la place des parlements nationaux après le traité de Lisbonne, les relations inter et intra institutionnelles dans la constitution d'un espace européen de gouvernance multi-niveaux et la question de la cohérence au sein de celui-ci. Christine Neuhold travaille quant à elle sur la gouvernance démocratique de l'UE, notamment les parlements, avec comme question de recherche la responsabilité et la légitimité dans le système de gouvernance européen et la coopération inter-institutionnelle. Elle a publié dans des revues telles que *the Journal of Common Market Studies*, *West European Politics* ou *the Journal of European Public Policy*. Conjointement à Thomas Christiansen, elle a dirigé en 2012 un travail collectif sur la gouvernance informelle² dont l'ambition peut être considérée comme révélatrice de leurs perspectives de recherche : démontrer l'importance de mécanismes, de règles, d'acteurs et de réseaux informels dans le fonctionnement des institutions politiques et la prise de décision, à tous les niveaux. Thomas Christiansen et Christine Neuhold sont ainsi deux chercheurs relativement installés dans le champ académique et universitaire, d'autant qu'ils travaillent aussi régulièrement en lien avec des commandes et des projets financés par les institutions européennes, notamment le Parlement européen. Anna-Lena Högenauer, qui a rejoint en 2014 l'Institut de sciences politiques de l'Université du Luxembourg après son post-doctorat à Maastricht, a quant à elle notamment suivi une formation en études politiques et administratives européennes au Collège d'Europe à Bruges. Ses travaux portent sur le contrôle parlementaire des affaires européennes et la légitimité dans l'élaboration des politiques de l'UE. Les trois chercheurs ont publié conjointement en 2014 l'article « National parliaments in the post-Lisbon European Union: bureaucratization rather than democratization?³ », qui préfigure donc leur ouvrage commun de 2016 sur l'étude de la démocratie parlementaire en Europe à travers le prisme d'analyse de l'administration parlementaire.

Dans l'architecture de l'ouvrage *Parliamentary administrations in the European Union*, notre chapitre vient après un premier article consacré à la conceptualisation du rôle d'administrateur parlementaire et un deuxième chapitre portant sur les différents acteurs administratifs au sein du parlement européen. Dès lors, notre chapitre constitue une étude de cas plus particulière puisqu'il

1 Christiansen Thomas, Hoegenauer Anna-Lena, Neuhold Christine, « Transnational bureaucratic Networks in the EU : the rôle of parliamentary officials in inter-parliamentary coordination and control », *Parliamentary administrations in the European Union*, 2016, p.51-68.

2 Christiansen Thomas, Neuhold Christine, *International Handbook on Informal governance*, Northampton, Edward Elgar, 2012, 574 p.

3 Christiansen Thomas, Hoegenauer Anna-Lena, Neuhold Christine, « National parliaments in the post-Lisbon European Union: bureaucratization rather than democratization? ». *Comparative european politics*, 2014, p. 121-140.

visé à rendre compte du rôle majeur des représentants permanents des parlements nationaux (RPN) - des fonctionnaires nationaux envoyés par leurs parlements nationaux à Bruxelles pour une certaine période - qui peuvent, selon les auteurs, être considérés comme « la forme la plus poussée de coopération transnationale entre les acteurs bureaucratiques parlementaires au niveau de l'UE ». L'article offre une étude du réseau des RPN, dont il est indiqué d'emblée qu'il n'a suscité que peu d'études universitaires, alors même que leur nombre a été constant, voir a même légèrement augmenté, y compris pendant la période de crise économique et financière durant laquelle les pressions sur les dépenses administratives étaient fortes, ce qui peut être considéré comme un indicateur de la valeur ajoutée accordée aux RPN par les parlements nationaux. Ce chapitre analyse le réseau des RPN en proposant un rapide historique de leur apparition : celle-ci ne semble pas être due à de nouvelles possibilités réglementaires mais plutôt émerger de la pratique et de la nécessité pour certains parlements nationaux, en premier lieu le parlement danois au début des années 1990, d'envoyer un représentant du parlement national afin de pallier au déficit d'informations vis-à-vis de son exécutif. Les auteurs analysent en effet ce qu'ils appellent la « raison d'être » des RPN en termes de plus-value informationnelle. Leur fonction est, comme le suggèrent certains interviewés d'être « les yeux, les oreilles et la bouche » de leur parlement respectif en leur fournissant des informations essentielles et de première main sur les textes, les débats et les procédures en cours au parlement européen, mais aussi sur les positions adoptées par d'autres parlements nationaux, autant d'informations qui ne sont pas nécessairement fournies par leur exécutif. En mobilisant les outils d'analyse de la sociologie des organisations de Michel Crozier, on peut considérer que le réseau des RPN détient sa raison d'être, sa légitimité et, dans la pratique, son utilité, son influence et donc son pouvoir - comme le démontre la suite de l'article en analysant le rôle de RPN dans l'attribution de carton jaune dans le cadre de la procédure de contrôle parlementaire du principe de subsidiarité - de leur vocation à maîtriser et à combler les déséquilibres informationnels. Ils sont des « marginaux sécants », ou des ponts structurels⁴, car ils font le lien entre différentes institutions : leur parlement nationaux, le parlement européen et les autres parlements nationaux de l'UE.

L'intérêt de ce chapitre est ainsi de démontrer les interactions, via la constitution d'un réseau d'acteurs bureaucratiques parlementaire transnational, des différentes administrations et des différentes institutions démocratiques européennes dans le cadre de la coopération interparlementaire. Cette démonstration montre l'intrication des différents niveaux nationaux et européens : les RPN jouent le rôle de relais et de courroie d'informations de l'arène européenne vers les parlements nationaux et vice-versa. Ils conservent en effet des liens directs et quasi-permanents avec leurs parlements nationaux, participant par exemple aux réunions des fonctionnaires travaillant pour la commission affaires européennes mais aussi les commissions sectorielles. Ils établissent également des relations avec la Commission et au sein de celle-ci avec des fonctionnaires, des membres de cabinets mais également des commissaires, qui assistent d'ailleurs aux réunions des RPN, tout comme certains représentants du Conseil. Les RPN jouent ainsi, même s'il s'agit d'une fonction plus marginale, le rôle de facilitateur de contacts avec les institutions européennes.

L'article analyse également ce qui fait le point commun des RPN au sein des systèmes administratifs parlementaires et nationaux : ils sont considérés comme des « experts en affaires européennes », avec un haut niveau d'expertise technique et juridique et une grande connaissance des règles et des acteurs politiques et administratifs parlementaires, que ce soit de leur parlement nationaux comme du Parlement européen. Avant de devenir RPN, ces fonctionnaires ont souvent travaillé plusieurs années dans leurs parlements nationaux et disposent donc d'une bonne connaissance de leur fonctionnement politique et administratif ainsi que des principaux acteurs aux différentes étapes du processus parlementaire, acteurs avec lesquels ils ont même pu développer un rapport de confiance et familiarité. En plus de la maîtrise informationnelle, les RPN disposent donc également d'une connaissance précise des règles formelles et informelles des systèmes politiques parlementaires nationaux et européens. Or, comme l'ont notamment démontré Sébastien Michon et Willy Beauvallet, ce sont davantage les compétences, voir le capital, bureaucratique qui comptent

4 BURT Ronald, *Structural Holes: The Social Structure of Competition*, Harvard University Press, 1992, 324 p.

au Parlement européen que le capital politique⁵. Cette connaissance fine des règles est au cœur d'une autre mission centrale des RPN qui est celle d'aider leurs parlements respectifs à exercer leur contrôle démocratique. Les RPN jouent en effet un rôle clé dans le traitement de l'information en identifiant et en cadrant les questions devant être soumises au contrôle parlementaire. Ils ont une conscience des priorités du parlement et une capacité à cerner les informations pertinentes parmi l'abondante documentation transmise par la Commission aux parlements nationaux.

D'un point de vue méthodologique, ce chapitre constitue avant tout une analyse empirique du rôle et des missions des RPN. Les auteurs ont réalisé une série d'entretiens semi-structurés auprès de RPN mais aussi de fonctionnaires des parlements nationaux et de fonctionnaires travaillant au secrétariat de la COSAC. L'approche qualitative privilégiée par les auteurs est ainsi couplée à un souci de représentativité et de diversification : les auteurs affirment avoir couvert tous les Etats-membres, et le nombre d'entretiens réalisés est relativement important puisque les auteurs font référence à vingt-neuf entretiens.

Cette approche qualitative a visé à collecter des informations et des points de vues auprès d'acteurs divers, au niveau européen comme au niveau national. Pour les auteurs, il s'agit à la fois d'appréhender les règles et les missions formelles des RPN, aussi bien quant à leurs parlements nationaux que quant au parlement européen, aux institutions européennes et aux parlements des autres Etats-membres, mais également d'appréhender les pratiques, les usages et les manières de faire que mettent en œuvre les RPN dans leurs pratiques professionnelles quotidiennes. Les auteurs analysent ainsi notamment la manière dont les RPN investissent et s'approprient concrètement leur rôle et leur mission, de même que comment ils sont perçus par des acteurs autres, avec lesquels ils sont en interaction ou auxquels ils doivent rendre des comptes. Cette approche qualitative vise également à considérer dans quelle mesure le réseau des RPN peut être assimilé à un groupe qui partagerait une même éthique professionnelle, des mêmes pratiques, une certaine socialisation et une certaine homogénéité dans les manières de percevoir et de mettre en œuvre ses missions.

L'étude des pratiques professionnelles des RPN passe notamment par une ethnologie du travail et par une description relativement fine des lieux de celui-ci et de la dimension spatiale des interactions sociales déployées dans le cadre professionnel.

De même, pour évaluer ce qui marque, ou non, la particularité du réseau des RPN et leur potentialité à former un groupe, les auteurs ont procédé selon une approche comparatiste. Le réseau des RPN est en effet analysé à l'aune d'autres systèmes et d'autres réseaux de coopérations interparlementaires entre fonctionnaires, notamment la COSAC et, plus à la marge, les fonctionnaires de la Conférence des présidents. La comparaison des missions, des personnels et de l'organisation du travail de ces différentes formes de coopération inter-parlementaires permet d'analyser les fonctions et les influences respectives de ces réseaux dans la processus politique européen ainsi que le rôle particulier du réseau des RPN.

Ce chapitre met en lumière le rôle des administrations parlementaires dans le travail politique et le processus décisionnel au sein du parlement. En l'occurrence, l'étude du réseau des RPN constitue un cas exemplaire de l'influence et du rôle de ce réseau bureaucratique transnational sur la production des politiques européennes, au niveau européen comme aux niveaux nationaux, via l'étude des deux premiers cartons jaunes émis dans le cadre de la procédure de contrôle du principe de subsidiarité. Les RPN ont en effet joué un rôle décisif dans cette décision à plusieurs

5 BEAUVALLET Willy, MICHON Sébastien, « Des eurodéputés experts. Sociologie d'une illusion bien fondée », *Cultures et Conflits*, 84, 2012.

BEAUVALLET Willy, MICHON Sébastien, « Qui contrôle le Parlement européen ? Contribution à une sociologie du pouvoir dans l'Union européenne » in MICHON Sébastien, *Le Parlement européen au travail : enquêtes sociologiques*, Presses universitaires de Rennes, 2018, p.49-64.

égards : de part leur connaissance fine des dossiers et des priorités, ils ont identifié rapidement certains enjeux susceptibles d'être concernés par une procédure de contrôle. Ils ont ensuite joué un rôle de coordinateur en facilitant les échanges d'informations entre les parlements des Etats membres et en informant des intentions particulières de certains parlements nationaux, alors même que celles-ci n'étaient pas encore officielles. Cette circulation importante des informations en coulisse, via l'attitude proactive des RPN, est à l'origine d'un effet catalyseur du nombre d'avis motivés lors du premier carton jaune. Cette étude du réseau des RPN en action montre bien l'importance pour leur travail de leur capital social et de leur insertion dans les réseaux, desquels dépendent leur capacité à mobiliser.

Un autre apport important de l'article est d'étudier le réseau des RPN dans une perspective socio-politique et relationnelle, ce qui permet de distinguer certaines pratiques professionnelles des RPN, la manière dont ils mettent en œuvre dans leurs interactions et leurs pratiques leurs missions et comment ils conçoivent celles-ci. Les entretiens réalisés montrent ainsi que les RPN se considèrent avant tout comme des acteurs neutres et qu'ils ont ainsi une réticence à se prononcer sur le fond des dossiers. On est là proche de la figure du bureaucrate décrite par Weber, qui correspond au garant de l'ordre légal rationnel, autonome de la société et du politique, qui traite les dossiers dans une forme de neutralité et de façon dépassionnée. En l'occurrence, les RPN interrogés décrivent leur professionnalisme comme relevant de leur connaissance technique et informationnelle, de leur maîtrise des règles et de leur capacité à construire des réseaux européens.

Enfin, l'étude fine des pratiques professionnelles et des relations professionnelles formelles et informelles qui se forment au sein de ce réseau aboutit à certains résultats marquants : la concentration de la localisation des bureaux des RPN au sein du même couloir du Parlement européen facilite les contacts quotidiens et la circulation des informations entre les RPN. Comme le déclare l'un d'eux : « si l'on a besoin d'informations spécifiques ou de la position d'un parlement sur une question particulière, " il suffit d'aller dans le couloir " ». Cependant, malgré cette socialisation importante et une certaine similarité dans les parcours, les RPN restent avant tout des agents nationaux dont le passé et l'avenir sont liés à leurs parlements nationaux, la plupart d'entre-eux poursuivant leur carrière au niveau national.

En conclusion, ce chapitre de l'ouvrage *Parliamentary administrations in the European Union* apporte des éléments concrets sur la manière dont l'intégration accrue des parlements nationaux au niveau européen et l'injonction à la coopération interparlementaire dans le contexte post-Lisbonne s'effectuent et se matérialisent en partie par l'administration. Celle-ci a été largement affectée par la décentralisation des affaires européennes et certains acteurs administratifs, notamment le réseau des RPN, disposent d'une capacité d'influence réelle sur le processus politique parlementaire. Au-delà d'une comparaison en termes institutionnel et organisationnel entre le réseau des RPN et le COSAC, une étude plus fine de la circulation des personnels entre ces deux réseaux aurait pu être intéressante. En effet, si l'article décrit les RPN comme des spécialistes des affaires européennes, ils sont aussi décrits comme des intermittents du champ de l'euro-cratie. Leur carrière se construit et est déterminée, y compris pendant et après leur fonction de RPN, au niveau national. Dès lors, le passage de certains à la COSAC et notamment dans son secrétariat général, au sein duquel les fonctionnaires en questions doivent reléguer les intérêts de leur Etats membres, pose une question en termes de culture professionnelle et de rapport de subjectivation à l'Europe. Le chapitre aborde, sans le creuser plus avant et clairement, l'enjeu de la construction d'un groupe professionnel. Au delà des analyses sur les similarités dans les trajectoires de carrières, il serait ainsi intéressant de savoir dans quelle mesure les membres du réseau RPN ont une conscience de faire partie d'un même groupe qui dispose d'un certain pouvoir au sein du processus parlementaire.