

IX^e congrès de l'Association française de science politique (AFSP)

Atelier numéro 30

Sociologie des acteurs et du travail au Parlement européen

Institut d'études politiques de Toulouse

Les « constituants » au Parlement européen
Esquisse d'analyse ethnosociographique d'un groupe d'autorité

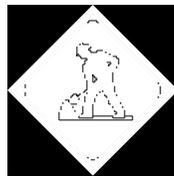
Laurent GODMER

Maître de conférences en science politique
Université de Paris-Est Marne-la-Vallée

Guillaume MARREL

Maître de conférences en science politique
Université d'Avignon et des Pays du Vaucluse

Toulouse
7 septembre 2007



Textes et données provisoires
Merci de ne pas citer

« Les institutions, une fois créées, ont leur force propre qui dépasse les volontés des hommes. »¹
J. Monnet, *Mémoires*

Prologue : « Mr. Turkey », un expert au Parlement européen

Exemple parmi d'autres d'une carrière « individuelle » discrète mais spécialisée d'eurodéputé, celle de Joost Lagendijk, président de la « Délégation UE-Turquie » (DTR) du Parlement européen. Son travail et sa trajectoire montrent l'existence de *sous-structures d'opportunité* dans ce cadre institutionnel. Parmi les délégations, qui jouent un rôle central dans la « politique extérieure » du PE², celles ayant à traiter des relations avec des Etats candidats permettent d'importantes « productions » de leadership. Ces espaces inexplorés ont été institutionnalisés au fur et à mesure de l'histoire du règlement intérieur du Parlement européen. On peut en faire remonter l'origine aux premières « délégations » devant recueillir de l'information aux colonies³. A partir de 1970, cette activité se développe avec la plupart des Etats et groupes d'Etats. Ces sous-secteurs institutionnels, relie donc à proprement parler le Parlement et le « monde » par l'intermédiaire d'un réseau stabilisé. C'est en effet dans l'espace de la délégation, que certains élus trouvent un lieu d'accumulation, d'activation et de monstration de leurs ressources, dans la mise en connexion du PE avec des groupes parlementaires éclatés, enracinés et pour la plupart nationaux ou spécialisés. Les délégations sont donc des *espaces discrets* de production législative qui permettent néanmoins le déploiement de leaders supranationaux produisant une activité inter-nationale. On peut supposer qu'une délégation articule des espaces-temps « *fluides* » et rares où des élus internationalisés mettent en scène une *ressource européenne*.

Dans le cadre des élargissements ou des crises internationales, la délégation procure ainsi à quelques membres du Parlement européens (MEP) un capital propre à leur donner une aura locale parfois étonnante. L'acceptation de la candidature de la Turquie en 1999 a redonné une place centrale à la DTR⁴. Notamment investie et dirigée par des Verts, D. Cohn-Bendit (1999-2002) et J. Lagendijk (2002-9). On y observe des logiques intra-parlementaires d'instrumentalisation des « candidatures » à l'adhésion. Certains MEP semblent ainsi utiliser la « question turque » en particulier dans des logiques d'émancipation institutionnelles, à l'instar de la présidence Borrell, ou davantage individuellement afin d'élargir une autorité politique à l'intérieur même du PE comme dans le cas du député Joost Lagendijk. La *spécialisation* sur un programme d'adhésion, attestée par la présence active dans une délégation (réseaux, voyages, rapports...) peut apparaître comme une ressources parlementaires singulières⁵. Grâce à son action à la tête de la délégation, J. Lagendijk est désormais connu comme « Mr. Turkey » au Parlement européen (PE). Il en est de même aux Pays-Bas où il est élu : « Depuis l'annulation de l'élection présidentielle turque, tout le monde dans la presse néerlandaise sollicite M. Lagendijk⁶ ». La reconnaissance de son rôle de

1. Monnet (Jean), *Mémoires* (1976), 2e éd., Paris, Fayard/Livre de Poche, 2007, p. 701.

2. Robles Carrillo (Margarita A.), *El Control de la política exterior por el Parlamento europeo*, Madrid, Civitas, 1994, pp. 172-173.

3. Jacqué (Jean-Paul), Bieber (Roland), Constantinesco (Vlad), Nickel (Dietmar), *Le Parlement européen*, Paris, Economica, 1984, p. 253 et Manzanerès (Henri), *Le Parlement européen*, Paris, Berger-Levrault, 1964, pp. 268-277.

⁴ La DTR fonctionne depuis le milieu de la décennie 1960, après l'octroi du statut d'Etat associé à la Turquie, en même temps que la Grèce.

⁵ Entretien avec Joost Lagendijk, Congrès des Verts de Turquie, Istanbul, 17 décembre 2005.

⁶ Entretien avec Luuk van der Meer, assistant de Joost Lagendijk, Bruxelles, 15 mai 2007.

spécialiste européen de la Turquie dépasse ce cadre national et même communautaire⁷. Cette spécialisation est propre à cet élu très présent sur le sol turc. Mais ces éléments d'interprétation éclairent un processus de production d'une « entreprise parlementaire » personnalisée et soulignent l'intérêt d'une exploration plus systématique des différents espaces parlementaires de renouvellement de l'autorité.

Le PE : une structure d'opportunité particulière

La « carrière » parlementaire articule une trajectoire sociale « avant » l'élection et une trajectoire d'activité individuelle au Parlement. Peu étudiée, cette dernière est particulièrement intéressante au PE, vu le caractère évolutif de ses prérogatives⁸ et partant des usages et des investissements de positions politiques. Espace fluide, lieu de carrière, le Parlement européen l'est aussi en tant qu'assemblée transnationale, comme d'autres⁹. Mais la plupart des assemblées supranationales sont cependant désignées au suffrage universel indirect et fonctionnent de fait comme des « arènes inter-parlementaires ». Elue au suffrage universel direct depuis 1979, l'assemblée européenne apparaît à bien des égards quant à elle comme une institution autonome et spécifique, un système représentatif séparé des espaces politiques nationaux par des normes, une routinisation des pratiques, l'apparition d'euro-carrières. Après les nombreuses tentatives de rassemblement de parlementaires¹⁰, l'institution parlementaire européenne s'est en effet fortement consolidée, jusqu'à devenir aujourd'hui pour certain une institution « centrale » dans le système européen¹¹. Cette centralité, le PE la doit notamment aux traités de Maastricht, Amsterdam et Nice et au développement des procédures de co-décision dans l'élaboration des politiques publiques « communes » de l'Union et dans la visibilité des luttes à l'œuvre à « Bruxelles ». Mais cette centralité, c'est aussi de manière classique, une forme d'éloignement, comme la Curie du Saint-Siège est « éloignée » des fidèles catholiques. Le « grand » élargissement de 2004 et ses récentes actualisations n'ont fait qu'amplifier ce sentiment. Tout se passe comme si les élargissements donnaient un caractère « impérial » à cette machine représentative, en faisant d'elle, l'assemblée d'un « empire européen démocratique »¹². Longtemps facteur d'affaiblissement, l'éloignement du PE serait en passe de devenir un atout dans son émancipation institutionnelle et dans

7. Tavernise (S.), « Turkey juggles future and past », *International Herald Tribune*, 21 mai 2007, p. 3.

8. Judge (David), Earnshaw (David), *The European Parliament*, Basingstoke-New York, Palgrave-Macmillan, 2003, pp. 56 sq. La visibilité de l' « empowerment » fut maximale durant la crise de 1999 avec la Commission (Lautz (Andreas), « Das erste Misstrauensvotum des europäischen Parlaments gegen die Europäische Kommission », *Zeitschrift für Politikwissenschaft*, vol. 9, n°2, pp. 439-459).

9. On songe au parlement andin, le parlement du Mercosur, à l'assemblée de l'Atlantique Nord, au comité parlementaire de l'AELE, au Parlement pan-africain. Cf. Hovey (J. Allan Jr.), *The Superparliaments. Interparliamentary Consultation and Atlantic Cooperation*, New York, F.A. Paeger, 1966; Brumter (Christian), *The North Atlantic Assembly*, Dordrecht-Boston-Lancaster, Martinus Nijhoff, 1986.

10. Cf. Coudenhove-Kalergi (Richard de), *L'histoire du mouvement paneuropéen de 1922 à 1962*, Bâle-Vienne, Union paneuropéenne, 1962, p. 18 ; Lindsay (K.), *European Assemblies. The Experimental Period 1948-1959*, Londres, Stevens & Sons; Olivi (Bino) et Giaccone (Alessandro), *L'Europe difficile. Histoire politique de la construction européenne* (1998), 3^e éd., Paris, Gallimard, 2007, pp. 18 sq. Voir également Senié (Antoine), *Contribution à l'installation d'un Parlement international européen* (1924), brochure, Montpellier, L'Abeille-Imprimerie coopérative ouvrière, 1938 (e.g. p. 9 : « Que pourrait craindre la nation adhérente à l'égard de la décision de cette assemblée supérieure, où ses représentants se seraient expliqués publiquement avec toute garantie de liberté et de bienveillance ? »). Pour une approche davantage analytique, voir les travaux d'Antonin Cohen.

11 Olivi (Bino), Giaccone (Alessandro), *op. cit.*, p. 428.

12. Beck (Ulrich), Grande (Edgar), *Pour un empire européen (Das kosmolitische Europa, 2004)*, trad. fr. Aurélie Duthou, Paris, Flammarion, 2007 ; Cf. Zielonka (Jan), *Europe as Empire : the nature of the enlarged European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2006.

l'autonomisation d'un personnel politique « bureaucratisé », à l'instar des élites « bruxellisées »¹³. Ainsi, les parlementaires européens représenteraient-ils, pour une grande partie d'entre eux, une élite de plus en plus « autonome » et « séparée », tirant bénéfice du renforcement de l'institution. Cette autonomisation peut poser problème¹⁴, mais il se pourrait bien qu'elle n'ait cessé depuis le début des années 1990 d'alimenter le processus d'institutionnalisation de l'arène supranationale. Cette question de l'eupéanisation des eurodéputés et des mécanismes d'institutionnalisation reste posée dans les travaux sur le PE¹⁵. On tente ici d'y revenir en proposant un éclairage de nature « ethnographique » sur les acteurs et le travail politique d'assemblée¹⁶.

Situer l'autorité au Parlement : éléments d'objectivation et de méthodologie

On se propose ici en effet d'analyser un « groupe d'autorité », c'est-à-dire un groupe d'eurodéputés leaders sur une question, et à qui ce leadership, combinée à d'autres ressources rarement juxtaposées, a permis de mener, en collaboration avec des administrateurs, des experts et des assistants, une véritable construction collective d'autorité reconnue. Il s'agit des acteurs parlementaires de la constitutionnalisation des traités et plus particulièrement du noyau dur stabilisé dominant la Commission des affaires constitutionnelles (AFCO)¹⁷. Cette contribution propose plus généralement de compléter les approches sociographiques classiques du personnel européen *stricto sensu*, à partir d'une « ethno-sociographie » des trajectoires internes de différentes catégories d'acteurs élus et non élus au Parlement. Cette démarche passe par une « socio-ethnographie » des pratiques de « production législative » dans les différents sous espaces institutionnels qu'engendre et qui structurent le PE. Ce déplacement du regard peut empiriquement nous conduire à saisir différentes configurations de travail, différents espaces-temps de l'activité parlementaire et de sa production « législative ». Autant de « lieux » dans lesquels interagissent plusieurs catégories d'acteurs en quête d'autonomie et d'autorité. Autant d'objets pour un renouvellement des enquêtes sur le PE.

Fidèles aux approches néo-institutionnalistes qui ont dominé les *European studies*, les travaux désormais classiques relatifs au PE sont restés essentiellement attentifs à sa place dans le triangle institutionnel¹⁸, à ses relations avec les assemblées locales et nationales, à son rôle, ses compétences et son pouvoir¹⁹, à son organisation propre ou encore aux formes de la délibération

13. Godmer (Laurent), Taiclet (Anne-France), *La bruxellisation différentielle*, synthèse, journée d'étude CACSP/CURAPP/CNRS « Bruxelles, nouvelle capitale des hauts fonctionnaires ? », université de Paris-I, 30 novembre 2001.

14. « Le renforcement constant du Parlement européen présenté par les dirigeants européens comme la réponse majeure aux critiques du déficit démocratiques, n'a pas suffi à convaincre les citoyens. » (Magnette (Paul), *Au nom des peuples. Le malentendu constitutionnel européen*, Paris, Éditions du Cerf, 2006, p. 119).

15. Costa (Olivier) et Rozenberg (Olivier), « Une gouvernance post-parlementaire ? Le Parlement européen, les parlements nationaux et le (dys)fonctionnement de l'Union européenne », in Belot (Céline), Magnette (Paul) et Saurugger (Sabine), (dir.), *Traité d'études européennes* (actes du colloque *Politique européenne*, 2005), Paris, Economica, 2007, à paraître.

16. Nay (Olivier), « Le travail politique à l'assemblée. Note sur un champ de recherche trop longtemps déserté », *Sociologie du travail*, vol. 45, n°4, 2003, pp. 537-554.

17. Cf. Marrel (Guillaume), *Les constituants du Parlement européen. Profils, trajectoires et capital juridique des eurodéputés impliqués dans l'activité constitutionnelle de la 5e législature (1999-2004)*, journée d'études du groupe *Polilexes*, Paris, 15 septembre 2006 ; -, *Le travail euro-parlementaire. Pour une ethno-sociographie du Parlement européen*, 2^e congrès C4P, université Laval, Québec, 25 mai 2007 (avec Laurent Godmer).

18. Tsebelis (George), « The power of the European Parliament as a Conditional Agenda Setters », *American Political Science Review*, vol. 88, 1994, pp. 128-142.

19. Parmi d'autres : Pascal Delwit, Jean-Michel De Waele, Paul Magnette (dir.), *A quoi sert le Parlement européen ? Stratégies et pouvoirs d'une assemblée transnationale*, Complexe, Bruxelles, Paris, 1999.

qui s'y sont développées²⁰. Des recherches se sont aussi intéressées aux comportements de vote et à la structuration politique interne de l'assemblée, dans une perspective cette fois plus proche des *legislative studies* nord-américaines²¹. Mais, comme dans l'ensemble des travaux sur l'espace européen, on assiste à un « tournant sociologique » dans les études parlementaires²². Dans le cas précis de l'AFCO, il s'agit de jeter les jalons d'une ethno-sociographie des trajectoires et de l'autorité interne. Les réflexions sur l'apparition d'un espace de pratiques spécifiques nettement différenciées des usages nationaux²³ ont en partie été alimentées par des études sur le profil sociographique et les trajectoires politiques des eurodéputés, dans le cadre d'une interrogation sur leur représentativité démocratique, mais aussi à partir de questionnements concernant la différenciation et la professionnalisation des élites politiques européennes²⁴. Ces travaux examinent non seulement le profil et les filières d'accès des eurodéputés, mais s'intéressent aussi à la professionnalisation des élites politiques européennes²⁵. Cette sociographie des eurodéputés s'inscrit dans un certain renouveau de la prosopographie parlementaire en Europe²⁶. Fondée sur une attention plus grande aux acteurs dans les processus d'institutionnalisation²⁷, ce tournant sociographique se manifeste également par l'essor de travaux relatifs aux usages concrets du mandat parlementaire et aux modalités d'investissement de la fonction²⁸. Il ne s'agit plus seulement d'interroger les effets du passage par Bruxelles dans des trajectoires nationales, mais bien d'isoler les logiques de l'eupéanisation de parcours politiques professionnalisés à l'intérieur même de ce Parlement « impérial » et « lointain », mais en voie d'institutionnalisation. C'est aussi

20. Costa (Olivier), *Le Parlement européen, assemblée délibérante*, Bruxelles, Éditions de l'université de Bruxelles, 2001. Le renouveau des études parlementaires depuis une dizaine d'années a essentiellement profité aux analyses des transformations du parlementarisme et de l'évolution du rôle institutionnel des chambres au sein des démocraties européennes. En France, ces travaux ont souligné la tendance au renforcement des fonctions de contrôle (*accountability*) dans le mouvement d'adaptation à l'essor de la « *multi-level governance* » et à leur marginalisation au sein d'un espace public où se diversifient les espaces de la délibération (comme ceux de Magonne, Jabko, Costa, et Lequesne en 2001 et ceux de Costa, Kerrouche, Magonne en 2004). Ces réflexions s'appuient en grande partie sur une critique néo-institutionnelle des approches de type « *rational choice* », pour beaucoup inspirées des *legislative studies* nord-américaines et consacrées aux variables susceptibles d'influencer le comportement des représentants.

21. Kreppel (Amie), *The European Parliament and Supra-national Party System*, Cambridge University Press, 2002.

22. Kauppi (Niilo), *Democracy, Social Resources and Political Power in the European Union*, Manchester, Manchester University Press, 2005.

23. Hix (Simon), Raunio (Tapio), Scully (Roger), « An Institutional Theory of Behaviour in the European Parliament », *EPRG Working Papers*, n°1-99 et Hix (Simon), « Parliamentary Behavior with Two Principals : Preferences, Parties, and Voting in the European Parliament », *American Journal of Political Science*, Vol. 46, n° 3, juillet 2002, pp. 688-698.

24. Westlake M., *Britain's Emerging Euro-Elite? The British in the Directly-Elected Parliament, 1979-1992*, Dartmouth, Aldershot, 1994 (chapitre III) et Scarrow S. E., « Political Career Paths and the European Parliament », *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 22, No. 2, mai 1997, pp. 253-263.

25. Kauppi (Niilo), « European Union and French Political Career », *Scandinavian Political Studies*, vol. 19, n°1, 1995, pp. 1-24 et Bryder (T.), « Party Groups in the European Parliament and the Changing Recruitment Patterns of MEPs », in D. Bell, C. Lord (dir.), *Transnational Parties in the European Union*, Aldershot, Ashgate, 1998.

26. L'étude prosopographique des parlementaires s'est renouvelée dans une dimension essentiellement historique et comparative avec en particulier l'enquête collective dirigée par Heinrich Best et Maurizio Cotta (*Parliamentary Representatives in Europe. Legislative Recruitment and Careers in Eleven European Countries*, Oxford, Oxford University Press, 2000 et *Democratic Representation in Europe: Diversity, Change and Convergence*, Oxford, Oxford University Press, 2007).

27. Guiraudon (Virginie), « L'espace sociopolitique européen », *Cultures et Conflits*, 2001, p. 18.

28. Beauvallet (Willy), « Institutionnalisation et professionnalisation de l'Europe politique, le cas des eurodéputés français », *Politique européenne*, n°9, 2002, p.99-122, « Les femmes élues au Parlement européen. Modes de recrutement et stratégies d'investissement à l'étranger », *Regards sociologiques*, n°27-28, 2004, pp. 70-84 (avec Sébastien Michon) ; *Profession : eurodéputé. La professionnalisation des élus français au Parlement européen et l'institutionnalisation d'une nouvelle figure politique et électorale (1979-2004)*, thèse pour le doctorat en science politique, Institut d'études politiques de Strasbourg, 2007, Kauppi (Niilo), « Power or Subjection ? French Women Politicians in the European Parliament », *European Journal of Women's Studies*, vol. 6, n°3, août 1999, pp. 329-340 ; et (Guillaume), Payre (Renaud), « Des carrières au Parlement. Longévité des eurodéputés et institutionnalisation de l'arène parlementaire », *Politique européenne*, n°18, 2006, p. 69-104.

à cette ambition que renvoie le choix de l'AFCO, espace législatif élitare très particulier où les trajectoires pro-européennes sont intimement liées à l'auto-affirmation du Parlement européen.

Dés lors, il importe de s'attarder sur les spécificités de l'activité parlementaire européenne et la consolidation d'une multitude de *sous-espaces* résultant de sa spécialisation (groupes, commissions, intergroupes...). Ce ne sont en outre plus seulement les élus à proprement parler qui captent l'attention des chercheurs mais aussi les auxiliaires du politique (collaborateurs, assistants, administrateurs généraux, secrétariats des groupes ou des commissions) et l'ensemble des acteurs associés au fonctionnement concret de l'institution (lobbyistes, experts et intervenants extérieurs, etc.)²⁹. Ces nouvelles approches se saisissent non seulement des espaces de l'action parlementaire souvent négligés, mais aussi des processus par lesquels s'inventent et se développent de nouvelles catégories de spécialistes et de « métiers de l'Europe »³⁰. On ne s'intéresse plus seulement aux carrières électorales, dans une démarche sociographique classique, mais - d'une manière à la fois plus précise et plus large - à l'ensemble des trajectoires internes propres aux différents acteurs impliqués dans le fonctionnement du PE. C'est le sens qu'il faut ici donner à notre *ethno-sociographie* du groupe d'autorité de la commission des affaires constitutionnelles du PE, proposant d'articuler l'étude des administrateurs, des assistants parlementaires et des élus.

Une telle approche n'a pas pour objectif de conduire à une analyse néo-systémiste de la parcellisation ou de la sectorialisation de l'assemblée. Il ne s'agit pas de reproduire les cloisonnements institutionnels que revendiquent parfois les acteurs élus ou non dans des logiques de différenciation du travail parlementaire. On veut au contraire relier cette sociologie des différents groupes en action, à une approche plus globale de la production de l'autorité et du leadership politique au PE. Pour bureaucratisée qu'elle soit, l'arène parlementaire reste sous le contrôle des élus et l'ensemble des personnels qui la servent peuvent être considérés comme des ressources à disposition des représentants. La notion de « portefeuille de ressources »³¹ rend compte de ce travail d'accumulation de capital en interne. Elle implique en outre la conversion de ses ressources sur un marché concurrentiel et permet d'étudier concrètement la construction des leaderships hiérarchisés au Parlement européen et de rendre compte des luttes inégales entre agents et groupes d'agents. Il faut alors saisir les administrateurs, les experts et les assistants partiellement autonomisés, comme des instruments à disposition de certains élus plus ou moins multi-positionnalités et endurants. Plutôt qu'au service de leur propre carrière dans un champ différent, on peut les considérer comme des « ressources humaines » intégrées au portefeuille ou au catalogue des élus « leaders ». Cette catégorie d'agents collaborateurs, longtemps stigmatisée au plan politique national³², a d'autant plus de place que l'élite euro-parlementaire a longtemps été instable et que cette « bureaucratie parlementaire » détient des ressources techniques et linguistiques indispensables dans l'arène en question. En outre, le cloisonnement des espaces a participé d'une logique d'« expertisation » et a mené à une forte spécialisation sectorielle. Celle-ci a pu alors devenir une ressource convoitée par des élus qui cherchent à en accumuler les propriétés

29. Voir par exemple : Michon (Sébastien), « Les assistants parlementaires au Parlement européen », in Courty (G.) (dir.), *Le travail de collaboration avec les élus*, Paris, Michel Houdiard, 2005, ch. 5.

30. Georgakakis (Didier) (dir.), *Les métiers de l'Europe politique*, Strasbourg, Presses Universitaires de Strasbourg, 2002.

31. Gaxie (Daniel), Godmer (Laurent), « Cultural Capital and Political Selection: Educational Backgrounds of Parliamentarians », in Best (Heinrich) et Cotta (Maurizio) (dir.), *Democratic Representation in Europe: Diversity, Change and Convergence*, Oxford, Oxford University Press, 2007, pp. 106-135.

32. « Pour l'Assemblée parlementaire européenne, il y a 450 fonctionnaires ! Pour l'ONU, pour l'OTAN, pour l'EURATOM, c'est pareil ! Il faut faire entendre notre voix pour réduire ce gaspillage. C'est scandaleux. Et ils sont exemptés d'impôts ! » (Charles de Gaulle, conseil des ministres du 12 septembre 1963 portant sur le Budget 1964, cité par Peyrefitte (Alain), *C'était de Gaulle*, t. 2, Paris, Fallois/Fayard (1994), rééd., Livre de Poche, 1999, p. 449).

légitimatrices, à l'instar des dirigeants de commissions polyglottes comme Jo Leinen à l'AFCO, « inféodant » quelque peu administrateurs et personnels.

Saisir ces mécanismes d'accumulation et d'appropriation interne de « ressources humaines » par les élus, c'est identifier les formes de l'autonomisation de ces personnels spécialisés dans leurs trajectoires. C'est observer les relations que les élus, les assistants et les administrateurs entretiennent dans le déroulement pratique et quotidien de l'activité parlementaire. Cela implique d'identifier et d'analyser les processus de production législative associant ces trois catégories d'acteurs dans le cadre du travail en commission. L'enquête menée à l'AFCO nous conduit d'abord à identifier les indicateurs internes au PE permettant de délimiter le « groupe d'autorité » des « constituants », en partant d'un portrait sociographique des membres de la commission. Elle ouvre ensuite le chantier de l'étude ethnographique de l'écriture des rapports, séquence principale de la production législative à l'AFCO où se joue une grande partie de l'accumulation d'autorité.

L'AFCO et son groupe d'autorité

« Il faut que l'autorité soit bien établie pour déléguer la souveraineté³³. » J. Monnet

La commission des Affaires constitutionnelles (AFCO) intervient au Parlement dans le cadre des huit compétences. Celles-ci ont été précisées au moment de sa fondation en juillet 1999, à l'issue d'une procédure de réduction du nombre des commissions. Il s'agissait de supprimer la commission du Règlement (REGL) en l'intégrant à la commission des affaires institutionnelles (INST). La fusion a donné lieu à un échange, la commission Institutionnelle acceptant la gestion du règlement - au risque d'une dissolution de ses compétences et à l'exception des dispositions relevant des immunités, de la vérification des pouvoirs et du statut du député - mais surtout en échange d'une re-labellisation faisant référence au projet constitutionnel spinellien de 1984³⁴.

Les huit domaines de compétence de l'AFCO

Le travail de l'AFCO consiste en la production de rapports, la rédaction d'avis, de résolutions, la préparation de questions orales, la diffusion d'interprétations du règlement, ainsi qu'une importante activité d'audition d'experts extérieurs, de commissaires et de délégations de parlements nationaux. Ces travaux se déploient dans huit domaines de compétence.

1. aspects institutionnels du processus d'intégration (préparation et déroulement des CIG)
2. mise en œuvre du traité UE et l'évaluation de son fonctionnement
3. conséquences institutionnelles des négociations d'élargissement de l'UE
4. relations inter-institutionnelles
5. recherche d'une procédure électorale uniforme
6. essor des partis politiques au niveau européen
7. constatation d'une violation grave et persistante des principes communs par un État
8. interprétation, modification et application du règlement du Parlement.

33. Monnet (Jean), *Mémoires*, *op. cit.*, p. 637.

34. Entretien avec Charles Reich, Chef du secrétariat de la Commission des affaires régionales, ancien Chef du secrétariat de la commission INST puis AFCO (1992-2004), Bruxelles, 15 mai 2007.

Cette mission constitutionnelle reconnue en 1999 a permis à l'AFCO de prendre une part très active dans la préparation de l'élargissement et des deux conventions à la Charte et au Traité qui ont rythmé les travaux de la cinquième législature (1999-2004)³⁵ et restent d'actualité sous la sixième (2004-2009).

Sociographie historique de l'AFCO

➤ *Des opportunités constitutionnelles depuis 1999*

La commission élue le 27 juillet 1999 comptait 30 titulaires présidés par le socialiste italien Giorgio Napolitano³⁶. Elle fut étendue à 35 membres au renouvellement à mi-mandat du 21 janvier 2002. Son activité fut dense : elle se réunit 85 fois pendant les cinq années de son mandat, procéda à 52 auditions, émit 17 avis constitutionnels, 5 interprétations du règlement et diffusa 55 rapports. Avec à sa tête un juriste convaincu de la nécessaire constitutionnalisation des traités et Charles Reich, chef du secrétariat administratif de la commission INST depuis 1992, l'AFCO s'est saisi dès juillet 1999 de la préparation de la CIG. La déception liée au traité de Nice a ensuite servi de moteur à la mise en place de la première Convention à la Charte, dont le succès en octobre 2000 a accéléré le passage au projet constitutionnel, préparé par de nombreux rapports de l'AFCO. Les membres de la commission ont formé l'immense majorité des délégués du PE à la Convention européenne présidée par V. Giscard d'Estaing (14 sur 16...). L'essentiel des propositions de l'AFCO ont de même été retenues dans le texte final soumis à ratification parmi les Quinze anciens Etats membres³⁷.

Cette intense activité en grande partie conjoncturelle s'est d'abord sensiblement ralentie sous la 6^{ème} législature (2004-2009) où il s'est alors agi de suivre le difficile travail de ratification du Traité constitutionnel européen (TCE). On compte néanmoins depuis 2004, pas moins de 24 rapports dans cette commission de nouveau réduite à 29 membres et présidée par le socialiste allemand Jo Leinen. L'essentiel du travail a d'abord consisté en l'accompagnement du projet de traité, par une importante activité d'explication en particulier auprès des parlements nationaux notamment, et ensuite plus généralement dans la relance du processus de constitutionnalisation³⁸ et la préparation du projet de *Traité simplifié*³⁹, dont le principe a été retenu par le Conseil européen des 21 et 22 juin 2007⁴⁰. L'accélération des négociations menées sous la présidence allemande et les initiatives du nouveau chef d'Etat français ont permis à cette commission de retrouver un rôle de premier plan sur la scène médiatique européenne. En témoignent notamment les nombreuses déclarations du président Leinen. Les trois représentants nommés par le PE à la CIG ouverte le 23 juillet sont d'ailleurs membres de l'AFCO : il s'agit des députés allemands

35. *Bilan des travaux de la commission des affaires constitutionnelles (juillet 1999 - avril 2004)*, Document parlementaire, juin 2004, DV\536826FR.doc, p.11 sq.

36. Député PCI élu en 1989, devenu DS (démocrate de gauche), il quitta l'AFCO après les élections européennes de 2004 et fut élu en 2006 président de la République italienne.

37. Magnette Paul, « La Convention européenne : argumenter et négocier dans une assemblée constituante », *RFSP*, vol. 54, n°1, février 2004, p.14.

38. Leinen Jo, *The costs of No-Constitution*, Rapport AFCO, 19 septembre 2006 et Enrique Barón Crespo, Elmar Brok, *Rapport sur la feuille de route pour la poursuite du processus constitutionnel de l'Union*, Rapport AFCO, 22 mai 2007

39. Proposition Leinen du 10 mai 2007. Entretien avec Peter Schiffauer, Chef du secrétariat de l'AFCO, 14 mai 2007. Il s'agit selon lui d'être attentif aux « stratégies de présentation » et de « faire naître un animal à deux têtes ».

40 Le futur texte modifiera les traités actuels et devra être prêt avant le sommet de Lisbonne prévu les 18 et 19 octobre 2007.

Elmar Brok, espagnol Enrique Barón Crespo et britannique Andrew Duff⁴¹. Cette nomination est un indice de la légitimité en grande partie sectorielle que ceux-ci ont acquis, dans le cadre de leurs travaux parlementaires pour l'essentiel. Ces trois élus appartiennent de fait au « groupe d'autorité » des « constituants » du PE. Un groupe identifié ici par l'articulation de données sociographiques classiques et d'indicateurs d'activité intra-parlementaire.

➤ *Profils de « constituants » au PE*

L'enquête sociographique proposée ci-dessous compare le profil de 43 membres de l'AFCO sous la sixième législature avec celui de 60 de leurs prédécesseurs sous la cinquième⁴². Ces deux populations ont été circonscrites parmi les MEP membres titulaires ou non de l'AFCO (100 sous la 5^{ème} législature et 72 sous la sixième) de manière à évacuer les suppléants affectés plus ou moins « malgré eux » à l'AFCO - par le système de répartition politique des élus - et n'ayant donc pas ou très peu participé aux travaux de la commission⁴³.

Parmi les 43 membres sélectionnés entre 2004 et 2007, on ne retrouve que 14 réélus du groupe AFCO identifié pour la cinquième législature⁴⁴. Le poids des nouveaux acteurs tient non seulement aux logiques du renouvellement des délégations des « Quinze », au détriment des Italiens, des Français, des Danois, des Néerlandais et des Finlandais et au profit des Allemands, des Espagnols et des Belges. Mais il renvoie également aux conséquences de l'élargissement : les nouveaux Etat membres sont nettement sur-représentés à l'AFCO avec un quart des « constituants » actifs polonais (4), hongrois (2), bulgares (2), chypriote (1), letton (1) ou slovène (1).

41. Voir « Trois députés européens et 27 Etats-membres pour rédiger un nouveau traité », 16/07/07, http://www.europarl.europa.eu/news/public/story_page/003-9170-197-07-29-901-20070712STO09169-2007-16-07-2007.

42. Cette enquête repose ici sur l'exploitation des fiches personnelles et des CV « autobiographiques » mis en ligne sur le site Web du PE.

43. La population des 60 membres de l'AFCO de la cinquième législature a été obtenue à partir de l'ensemble des 100 membres et suppléants nommés en juillet 1999 et au renouvellement à mi-mandat de janvier 2002, en ajoutant aux titulaires (32+14), les suppléants ayant participé aux conventions de 2000 et/ou 2001 et les suppléants ayant signé au moins un rapport. La population des 43 membres de la sixième législature a été obtenue en ajoutant aux titulaires de juillet 2004 (28) et de janvier 2007 (10), les suppléants auteurs d'au moins un document écrit (document de travail, draft opinion, draft rapport, amendement, proposition d'avis, avis, proposition de rapport, rapport) avant le mi-mandat (2) et depuis (3).

44. Le nombre des anciens AFCO de la 5ème législature s'élève à 23 lorsqu'on prend en compte l'ensemble des 72 membres et suppléants de la commission sous la 6ème.

Tableau 1. Répartition des *Constituants* par origine nationale [%]

Etats d'origine	MEP 5 (n = 712)	AFCO 5 (n = 60)	MEP 6 (n = 785)	AFCO 6 (n = 43)
	Juillet 2002		Juillet 2007	
GB	12,8	16,7	9,9	16,3
DE	14,5	11,7	12,6	14
ES	11,2	6,7	6,9	9,3
FR	14,3	15	9,9	7
PT	4,5	6,7	3,1	4,7
AT	2,9	6,7	2,3	4,7
FI	2,2	/	1,8	4,7
IT	13,9	16,7	9,9	2,3
NL	4,9	5	3,4	2,3
BE	4,9	1,7	3,1	2,3
GR	4,2	3,3	3,1	2,3
DK	2,5	5	1,8	2,3
IE	2,2	/	1,7	2,3
SE	3,7	3,3	2,4	/
LU	1,1	1,7	0,8	/
Total « 15 »			72,6	74,4
PL	/	/	6,9	9,3
HU	/	/	3,1	4,7
BG	/	/	2,3	4,7
LV	/	/	1,1	2,3
SI	/	/	0,9	2,3
CY	/	/	0,8	2,3
Total « 27 »			15	25,6

Avec en 2007 seulement 7 femmes en son sein, cette population de MEP « constituants » reste comme sous la précédente législature deux fois moins féminisée que la moyenne de l'hémicycle. Elle demeure également sensiblement plus âgée (54,6 ans) que les députés dans leur ensemble, voyant la part des sexagénaires fortement augmenter par rapport aux années 1999-2004.

Tableau 2. Répartition des *Constituants* par sexe [%]

Sexe	MEP 5 (n = 712)	AFCO 5 (n = 60)	MEP 6 (n = 785)	AFCO 6 (n = 43)
Femmes	30,6	16,7	30,8	16,3
Hommes	69,4	83,3	69,2	83,7

Tableau 3. Répartition des Constituants par âge [%]

Age	MEP 5 (n = 712)	AFCO 5 (n = 60)	AFCO 6 (n = 43)
	Janvier 2002		Janvier 2007
Inconnu	0,1	/	/
- 31 ans	1	/	/
31-40 ans	8	8,3	9,3
41-50 ans	25	28,3	18,6
51-60 ans	43,4	40	37,2
61-70 ans	19,1	18,3	30,2
71-80 ans	3,4	5	4,7
Age moyen	53,4 ans	53,8 ans	54,6 ans

Cette déformation de la représentation nationale dans la réalité de l'activité constitutionnelle se double d'un sensible décalage partisan et cela malgré les règles de « juste » répartition des MEP utilisées dans la formation des commissions. On assiste de fait entre 1999 et 2004 à une diversification politique des membres sélectionnés pour leur participation plus ou moins active à l'activité constitutionnelle. Avec 17 membres, le PPE majoritaire accentue sa surreprésentation parmi les « constituants », alors que le PSE perd la sienne avec seulement 10 élus. Bien que représenté par 4 députés, les libéraux (ADLE/ELDR) sont également sous-représentés, tout comme la « gauche » (GUE/NGL, 1 élu) et les nationalistes de l'UEN (1 élu). Les eurosceptiques de l'EDD / IND/DEM (4), les Verts (3) et les Non Inscrits (1) sont en revanche surreprésentés. Le nouveau groupe Identité, Tradition et Souveraineté (ITS, extrême droite) est dans le même cas avec 2 de ses 23 élus parmi les membres plus ou moins actifs de l'AFCO.

Tableau 4. Répartition des Constituants par groupe politique [%]

Groupes	MEP (n = 712)	AFCO 5 (n = 60)	MEP 6 (n = 785)	AFCO 6 (n = 43)
	Juillet 2002		Juillet 2007	
PPE-DE	37,2	38,3	35,3	39,5
PSE	27,4	30	27,8	23,3
ADLE/ELDR	9	8,3	13,5	9,3
EDD / IND/DEM	2,7	3,3	2,9	9,3
Verts/ALE	7	6,7	5,4	7
ITS	/	/	2,5	4,7
GUE/NGL	7,6	3,3	5,2	2,3
NI	5,2	8,3	1,8	2,3
UEN	3,9	1,7	5,6	2,3

Masculine et âgée, cette population en partie renouvelée et politiquement plus diversifiée dispose d'une expérience parlementaire européenne globalement moindre qu'auparavant. Si en 2004, la longévité moyenne des réélus issus des « Quinze » (11,5 ans) est en toute logique de près d'une législature plus élevée qu'en 1999, ces « anciens » sont désormais minoritaires face aux nouveaux élus sans expérience.

Tableau 5. Longévité moyenne des *Constituants* réélus

	MEP (n = 712)		AFCO 5 (n = 60)		AFCO 6 (n = 43)	
	Juillet 1999				Juillet 2004	
Nouveaux élus	373 (52,4 %)	0	27 (45%)	0	23 (53,5%)	0
Réélus - Mandats continus	267 (37,5 %)	7,1 ans	25 (41,7%)	9 ans	19 (44,2%)	11,6 ans
Réélus - Mandats discontinus	72 (10 %)	6,8 ans	8 (13,5%)	5,6 ans	1 (2,3%)	8 ans
Ensemble	339 (47,6 %)	7 ans	33 (55%)	8,2 ans	20 (46,5%)	11,4 ans

La commission continue en revanche d'attirer une partie des MEP dépositaires du leadership parlementaire. En 2007, la population des 43 « constituants » assidus occupe 22 des 292 fonctions de vice-président ou de président du Bureau, d'un groupe, d'une commission ou d'une délégation (7,5%). Soit plus de la moitié des membres (51,2%) élus à un poste à responsabilité au sein de l'institution. On observe ainsi une sensible augmentation du leadership parlementaire au sein de cette commission par rapport à 2004. On y croise ainsi pas moins de 2 vice-présidents de l'assemblée et 1 questeur, 3 présidents de groupe, 2 présidents de commission et 2 présidents de délégations.

Tableau 6. Les positions de leadership parlementaire parmi les *Constituants*

Ensemble des fonctions de leadership PE :	229 en 2004 292 en 2007	AFCO 5 (n = 60)	AFCO 6 (n = 43)
Sans leadership		33	21
Une fonction de leadership au moins		27	22
% du leadership		11,8	7,5
% des groupes Afco		45	51,2
Vice-président du Bureau		3	2
Questeur		1	1
Président d'un groupe		3	3
Vice-président d'un groupe		5	
Président d'une commission		2	2
Vice-président d'une commission		4	7
Président d'une délégation		5	2
Vice-président d'une délégation		7	5
Dont cumul de positions de leadership		3	1
Vice-président du Bureau et Vice-président d'un Groupe			1
Vice-président d'un groupe et Vice-président d'une commission		1	
Vice-président d'un groupe et Vice-président d'une délégation		1	
Vice-président d'une commission et Président d'une délégation		1	

* On ne retient ici que les fonctions des membres du bureau de l'Assemblée (président, vice-président, questeur), celles de président et vice-président des groupes politiques et celles de président et vice-président des commissions et des délégations, le tout recensé en date du 1^{er} janvier pour 2002 et 2007.

Ce profil parlementaire particulier se précise à l'examen des ressources académiques, de l'expérience professionnelle et des trajectoires militantes et politiques nationales et européennes.

➤ *Savoirs académiques et professions juridiques*

Les « constituants » sont d'abord caractérisés par un niveau de diplôme globalement élevé. Plus du tiers d'entre eux est allé au-delà de la quatrième année d'étude supérieure et 27 % sont titulaire d'un doctorat. Le niveau maîtrise est atteint par plus de 30 % de l'effectif. Seuls 2 « constituants » possèdent un diplôme inférieur à la licence.

Tableau 7. Niveau de diplôme des *Constituants*

Niveau de diplôme	AFCO 5 (n=58)	%	AFCO 6 (n=41)	%
< Licence	5	8,6	2	4,9
Licence	5	8,6	8	19,5
Maîtrise	24	41,4	13	31,7
Master	9	15,5	7	17,1
Doctorat	15	25,9	11	26,8

Cet important niveau de qualification s'est globalement accru entre la 5^{ème} et la 6^{ème} législature et se double d'une spécialisation marquée dans les sciences juridiques, politiques, administratives et économiques (78 %), plus secondairement dans les sciences sociales et littéraires (17 %). Plus des deux-tiers des 41 « constituants » identifiés sont diplômés en droit, dont 9 avec un niveau doctoral et 4 un niveau Master qui témoignent d'une compétence académique spécifique en la matière pouvant elle-même prédisposer à un important investissement constitutionnaliste. Lorsque dans un tiers des cas, la nature de la formation juridique est disponible, ce sont les diplômes de droit public (administratif et constitutionnel) qui apparaissent les plus nombreux.

Tableau 8. Domaine de qualification des *Constituants*

Nature du diplôme	AFCO 5 (n=58)	%	AFCO 6 (n=41)	%
Science et autre	4	6,9	2	4,9
SciSoc et lettres	9	15,5	7	17,1
Sci Adm Eco Gestion	6	10,3	2	4,9
SciPo/RI	9	15,5	2	4,9
Droit	30	51,7	28	68,3

La formation juridique et politologique universitaire de haut niveau apparaît ainsi comme la première composante du « capital juridique » des parlementaires européens les plus impliqués dans l'activité constitutionnelle. Elle confirme l'hypothèse d'une accumulation de ressources d'expertise académique de nature universitaire parmi les constituants.

Cette composante universitaire se double d'une composante professionnelle. La spécialisation universitaire se traduit en effet d'abord par une importante exploitation professionnelle des ressources académiques. Pour ce qui concerne la première ou la principale profession déclarée, outre l'écrasante surreprésentation des catégories socioprofessionnelles dites supérieures (86 %) - qui ne constitue pas en soit une spécificité du groupe -, on note pour l'ensemble des « constituants », une forte présence des professions juridiques (avocats et magistrats = 14 %) et surtout des universitaires (enseignants ou chercheurs = 35 %).

Les trois-quarts des Constituants signalés comme « universitaires » sont diplômés en droit et la moitié d'entre eux dispose d'un doctorat. Cette population de « professionnels du droit » peut sans doute être augmentée d'une partie des élus qui revendiquent une activité de consultant et dans une certaine mesure des journalistes et des professions intellectuelles, pour certains susceptibles d'avoir une connaissance du droit et du droit communautaire en particulier. Pour une part importante de ces professionnels du droit, le capital juridique initialement acquis lors de la formation universitaire est donc d'une certaine manière entretenu et amplifié dans les expériences professionnelles antérieures ou parallèles aux engagements politiques. C'est en effet dans les différentes trajectoires d'engagement et d'action publique que ces ressources académiques et professionnelles se traduisent en « projet » politique.

Tableau 9. Répartition des Constituants par catégories socioprofessionnelles

CSP	AFCO 5 (n=59)					AFCO 6 (n=43)				
	CSP1	%	CSP2	Total	%	CSP1	%	CSP2	Total	%
Catégories supérieures	53	89,8	20	55	67,1	37	86	24	61	89,7
Cadres et direction du privé	9	15,3	2	8	9,8	3	7	15	18	26,5
Directeur de société	6	10,2	2	8	9,8	3	7	1	4	5,9
Cadre sup (privé)	3	5,1						14		
Professions libérales	13	22	4	7	8,5	7	16,3	3	10	14,7
Avocat	10	16,9				5	11,6	1	6	8,8
Consultant	3	5,1	4	7	8,5	2	4,7	2	4	5,9
Haute fonction publique	8	13,6	1	4	4,9	5	11,6	1	6	8,8
Haut fonctionnaire	4	6,8				4	9,3			
Magistrat	3	5,1	1	4	4,9	1	2,3	1	2	2,9
Fonctionnaire européen	1	1,7								
Enseignants	15	25,4	10	25	30,5	17	39,5	2	19	27,9
Enseignant/chercheur Univ.	13	22	9	22	26,8	15	34,9	1	16	23,5
Enseignant (secondaire)	2	3,4	1	3	3,7	2	4,7	1	3	4,4
Journalistes et professions intellectuelles	8	13,6	3	11	13,4	5	11,6	3	8	11,8
Catégories intermédiaires	6	10,2	1	4	4,9	4	9,3	1		
Cadre intermédiaire (privé)	1	1,7				2	4,7		5	7,4
Cadre intermédiaire (public)	3	5,1	1	4	4,9	2	4,7	1		
Infirmière, travailleurs sociaux	2	3,4							3	4,4
Autre						2	4,7			

La CSP1 correspond à la première identité professionnelle revendiquée par l'élu. On a également retenu une seconde identité (CSP2) puisqu'il n'est pas rare que les élus prétendent avoir exercé une double activité, en particulier dans le cas des avocats/professeurs de droit, ou des professeurs/consultants ou encore des professeurs/journalistes ou éditeurs... La colonne Total renvoie à la somme des identités professionnelles revendiquées.

➤ *Trajectoires politiques et engagements européens*

Pour 4 « constituants » sur 10, l'élection comme député européen est la toute première épreuve du suffrage. L'expérience politique antérieure se traduit alors essentiellement pour ceux-ci par l'exercice de responsabilités partisans à l'échelle régionale ou nationale (18,6 %) ou bien par une activité de conseil politique (14 %). Pour la majorité des élus issus de la représentation politique nationale en revanche, on recense près de 23 % d'élus locaux, plus de 46 % de parlementaires nationaux et 21 % d'anciens ministres ou secrétaires d'Etat.

Dans ce tableau des trajectoires politiques, il importe de souligner le sensible accroissement des filières classiques de la professionnalisation politique (mandats locaux et nationaux) au détriment des expériences plus « technocratiques ». L'élargissement pourrait bien être à l'origine de ce recul des profils d'élus dépositaires de ce qui apparaît depuis le début des années 1990, comme un capital spécifique à l'institution⁴⁵. A côté des anciens « dénationalisés »

45. « Ce capital spécifique se présente comme un capital symbolique interne, témoignant de la reconnaissance, de « l'estime » dont bénéficient ceux qui peuvent s'en prévaloir. Il est lié à un investissement continu au sein de l'institution, acquis par exemple à la suite d'un rapport, au suivi de certaines questions en commission notamment, à l'occupation de certaines positions, etc. Ce capital s'impose progressivement comme l'une des clés de l'accession aux postes de direction et de représentation du PE. », Beauvallet Willy, « Une institutionnalisation du Parlement européen. La distribution des positions de pouvoir, l'émergence d'un capital spécifique et l'autonomisation de l'espace politique européen », in Gravier (Magali), Vassiliki (Triga) (dir.), *Organisational Culture in the Institutions of the European Union*, Badia Fiesolana, San Domenico, 2005, p. 124.

fortement dotés en ressources académiques et ayant pour beaucoup opté pour une carrière européenne, on distinguerait un groupe d'entrepreneurs politiques plus classique, dont l'autorité constitutionnelle relèverait moins de connaissances théoriques que d'une importante pratique du pouvoir à l'échelle nationale.

Tableau 10. Expérience politique des *Constituants* et des *Assidus* dans les États membres

Début de législature	AFCO 5 (n = 60)	%	AFCO 6 (n = 43)	%
Sans expérience électorale connue	31	51,7	18	41,9
Néant	3	5	2	4,7
Simple engagement associatif ou syndical			2	4,7
Responsabilités partisanes	21	35	8	18,6
Conseiller politique et/ou chargé de mission	7	11,7	6	14
Avec expérience électorale dans les Etats membres	29	48,3	25	58,1
Mandats locaux	8	13,3	4	9,3
Mandats nationaux (députés et/ou sénateurs)	2	3,3	9	20,9
Fonctions ministérielles (ministres et/ou Secr. d'Etat)	1	1,7		
Mandats locaux et nationaux	3	5	3	7
Mandats locaux et fonctions gouvernementales	3	5	1	2,3
Mandats nationaux et fonctions gouvernementales	6	10	6	14
Mandats locaux, nationaux et fonctions gouvernementales	6	10	2	4,7
Ensemble des mandats locaux	20	33,3	10	23,3
Ensemble des mandats nationaux (députés et/ou sénateurs)	17	28,3	20	46,5
Ensemble des fonctions ministérielles (ministres et/ou Secr. d'Etat)	16	26,7	9	20,9

Parallèlement à cette dynamique de renationalisation des parcours, les facteurs d'européanisation et d'internationalisation des trajectoires politiques prennent de l'importance. Les 2/3 des « constituants » affichent un ou plusieurs engagements associatifs, humanitaires, syndicaux ou partisanes à l'échelle européenne ou internationale. Près d'un quart revendiquent une expérience au sein d'instances paneuropéennes ou internationales comme le Conseil de l'Europe ou l'UEO, et plus de 30 % une fonction communautaire comme Observateur au PE, membre d'une Convention, collaborateur à la Commission ou au Parlement, membre du CES ou encore du Comité des régions. Un tiers des « constituants » cumulent au moins deux catégories de positions européennes et internationales dans l'éventail de leurs expériences.

Ces trajectoires d'européanisation sont partagées entre les anciens membres des « Quinze » et les représentants des nouveaux Etats européens. On dispose en définitive d'une population majoritairement et fortement européanisée et dont la carrière politique nationale lorsqu'elle existe tend à s'effacer devant la multiplicité des engagements et/ou des positions occupés sur le plan international, européen et communautaire. Le poids des distinctions et des décorations étrangères et européennes comme l'importance des publications spécialisées en droit communautaire notamment attestent encore du caractère hybride des ressources présentes dans cette population articulant capital académique, trajectoires politiques nationales et reconnaissance européenne.

Tableau 11. Facteurs d'européanisation et d'internationalisation des trajectoires

Début de législature	AFCO 5 (n = 60)	%	AFCO 6 (n = 43)	%
a Engagements européens et internationaux	32	53,3	29	67,4
Associatifs et/ou syndicaux européens	12	20	8	18,6
Partisans européens	9	15	8	18,6
Autres (corporatistes, humanitaires...)	11	18,3	13	30,2
b Fonctions paneuropéennes et internationales	7	11,7	10	23,3
Délégué CE et/ou UEO	1	1,7	9	20,9
Délégué AELE	2	3,3		
Délégué ONU	1	1,7		
Autre	3	5	1	2,3
c Fonctions communautaires	6	10	13	30,2
Ancien MEP (<1979) ou Observateurs			2	4,7
Collaborateur (Com° ou PE)	1	1,7	2	4,7
Membre du CES	2	3,3	1	2,3
Membres du Comité des régions	3	5	4	9,3
Membre d'une des deux Conventions			4	9,3
Engagement simple	30	50	24	55,8
a seul	25	41,7	18	41,9
b seul	3	5	1	2,3
c seul	2	3,3	5	11,6
Engagements multiples	7	11,7	14	32,6
a+b	3	5	6	14
a+c	3	5	4	9,3
b+c			2	4,7
a+b+c	1	1,7	2	4,7
Total des trajectoires européanisées	37	61,7	38	88,4
Néant	23	38,3	5	11,6

Ces éléments sociographiques attestent le caractère globalement élitaire de ces élus en charge de la réflexion constitutionnelle au PE. Un examen nominal plus précis du capital institutionnel permet de délimiter le sous-groupe d'autorité cumulant différentes ressources au sein de cette population.

La stabilisation d'un groupe d'autorité

L'autorité n'est pas automatiquement liée à l'ancienneté (*seniority*), même si celle-ci prime lors de la répartition de certaines ressources positionnelles⁴⁶. La longévité n'est pas la principale caractéristique du groupe de dominants qu'on nomme ici « groupe d'autorité ». celui-ci peut davantage défini comme un sous-réseau restreint de députés sur-accumulant des ressources rares, dans un espace international plurilingue⁴⁷ et spécialisé, dans lequel les acteurs sont déjà en

46. Scarrow (Susan E.), "Political Career Paths and the European Parliament", *Legislative Studies Quarterly*, vol. 22, n°2, mai 1997, pp. 253-263; Cf. Corbett (Richard), Jacobs (Francis), Shackleton (Michael), Harper (John), *The European Parliament* (1990), 4^e éd., 2000, Londres.

47. Mamadouh (Virginie), « Le Parlement européen comme espace plurilingue », *Géographie et culture*, été 1999, pp. 109-124. (en 1994, « en moyenne, un député européen peut communiquer oralement, sans intermédiaires, avec 318 collègues, c'est-à-dire les deux tiers, mais les inégalités sont grandes » (p. 121)).

moyenne structurellement sur-dotés, notamment en capital culturel, comparativement aux élites parlementaires nationales⁴⁸. Son fonctionnement est à relier à des conditions de possibilités différenciées et sédimentées que sont l'institutionnalisation et la professionnalisation du PE. Et c'est l'étude de ces conditions de possibilité qui permet une analyse plus fine des processus de « socialisation »⁴⁹, en montrant comment l'institutionnalisation de l'institution et la professionnalisation de ses agents bureaucratiques dominants peut être également utilisée par un groupe d'autorité comme une nouvelle source d' « énergie » intra-institutionnelle.

➤ *Identifier l'autorité*

Plus précisément, cette socialisation particulière permet l'autonomisation d'un groupe de producteurs⁵⁰ ou de *leaders*, à la fois *opinion makers* (porte-parole de la doxa sur les questions institutionnelles) et *législateurs* (monopolisation de l'écriture des rapports « rares » construits comme importants). Le véritable ciment du groupe relève certainement de la « communauté d'habitus » très forte dont témoigne l'homogénéité discursive sur l'orthodoxie « fédéraliste-parlementariste »⁵¹. Un certain nombre d'autres indicateurs objectifs d'appartenance à ce groupe d'autorité peuvent néanmoins être listés.

1. *Les propriétés sociales et culturelles* de l'élu et notamment ici les ressources précises issues d'une socialisation précoce et poussée à l'Europe comme le passage par le Collège d'Europe à Bruges, une chaire Jean Monnet, l'engagement dans des mouvements fédéralistes (Union des fédéralistes européens, Mouvement européen, Europa-Union...), le passage par des institutions paneuropéennes (Conseil de l'Europe, UEO...) ou communautaires (Représentations permanentes, Commission, CES, Comité des régions...), la détentions de distinctions européennes (Fondation du Mérite européen...) ou encore des connaissances linguistiques poussées notamment du français et de l'anglais, types de biens qui participent d'un « capital européen » spécifiques.
2. *Le capital institutionnel général* : soit (1) la carrière intra-parlementaire (longévité, occupation de positions de leadership au bureau, dans les groupes, les commissions et les délégations) ; (2) l'appartenance aux deux groupes politiques dominants (PPE et PSE) ou, dans une moindre mesure, aux deux groupes « fédéralistes » impliqués dans l'institution (groupe libéral et groupe Vert) ; (3) l'appartenance à l'intergroupe fédéraliste « gardien du dogme spinellien » au PE ; le capital parlementaire en tant que capital relationnel (de réseau) et comme capital politique propre en connexion avec les niveaux national et local.

48. Jouve (Edmond), *Les Nouveaux Parlementaires Européens. Radiographie des groupes politiques du Parlement européen*, Paris, Economica, 1984, p. 53, et Norris (Pippa), « Recruitment into the European Parliament », in Katz (Richard S.), Wessels (Bernhard) (dir.), *The European Parliament, the National Parliaments, and European Integration*, Oxford, Oxford University Press, 1999, pp. 90-98.

49. Cf. Costa (Olivier), Rozenberg (Olivier), chapitre cité.

50. Pour les nommer, on peut aller par exemple du sens commun substantialiste (« groupe de conspirateurs ») à l'« équipe de représentation » décrite par Goffman (« Le terme 'équipe de représentation' ou, plus brièvement, 'équipe', désignera tout ensemble de personnes coopérant à la mise en scène d'une routine particulière » (Goffman (Erving), *La mise en scène de la vie quotidienne. 1. La présentation de soi*, trad. fr. Alain Accardo, Paris, Minuit, 1973, p. 81).

51. Une doxa que critiquent certains « néo-marxistes » dénonçant « la transformation de l'idéologisme en parlementarisme » (Lazarus (Sylvain), *Anthropologie du nom*, Paris, Le Seuil, 1996, p. 31). De ce point de vue, un élu bien intégré comme l'euroscéptique danois, Jens-Peter Bonde, qui fait figure d'« opposant utile » et qui participe assidûment aux travaux, bien que présent depuis plusieurs législatures à l'AFCO, ne peut être considéré comme faisant partie de ce groupe d'autorité.

3. *L'ancienneté située* de l'eurodéputé à l'AFCO depuis 1999 et à la commission institutionnelle auparavant (INST), ainsi que sa présence dans l'une ou l'autre des deux Conventions à la Charte et au Traité.
4. *Les positions occupées dans la commission* (suppléant, titulaire, vice-président et président) : elles attestent une forme quelconque d'autorité pour ce qui concerne l'accès aux fonctions de direction, mais elles peuvent aussi être négligeables en cas de forte et rare sur-dotation en capitaux, comme le montre le cas d'Elmar Brok, « pilier » de ce groupe d'autorité « constitutionnaliste » alors qu'il n'est que membre suppléant depuis 1999.
5. *La participation active à la production législative* : celle-ci va de *l'assiduité* aux réunions du groupe à la signature des *rapports majeurs*, en passant par la rédaction de documents de travail, de *draft*, de projets d'avis et de rapports et d'amendements. Cette dimension est cruciale dans un espace de production plutôt « théorique » et « idéologiquement » marqué. Parmi les différents documents produits, le « rapport » est l'objet de travail le plus « visible » et le plus prestigieux.
6. *La prise de parole médiatique* : le capital institutionnel exceptionnel est également un capital réputationnel, certains agents médiatiques réduisant l'arène parlementaire à la parole de certains représentants légitimes de ce groupe d'autorité. On peut voir par exemple le journal *Le Monde* durant la période de l'élaboration de l'accord de Bruxelles en juin 2007 préfigurant une réforme du projet de traité constitutionnel où les seuls députés cités (hors présidents de groupes et H-G. Poettering président du Parlement lui-même et ancien AFCO d'ailleurs) furent fréquemment et quasi uniquement les députés du groupe d'autorité, en particulier Jo Leinen, en tant que président de l'AFCO et rapporteur sur la question⁵².

Tableau 12. Les membres actifs de l'AFCO (6^e législature)
(page suivante)

52 Rivais (Rafaële), « Le Parlement européen ne vaut pas d'un traité excessivement allégé », *Le Monde*, 10-11 juin 2007 ; « MM. Prodi, Verhofstadt et Juncker dénoncent un traité illisible et le 'recul de l'esprit européen' » (avec Jean-Jacques Bozonnet et Jean-Pierre Stroobants), *Le Monde*, 26 juin 2007 ; « L'hommage du Parlement européen » (à la présidence allemande), *Le Monde*, 29 juin 2007 ; « Les eurodéputés déplorent le retrait des symboles de l'UE du futur traité », *Le Monde*, 11 juillet 2007. Voir également Giscard d'Estaing (Valéry), « Le Traité simplifié, oui, mutilé, non », *Le Monde*, 15 juin 2007 (citant le rapport Barón-Crespo - Brok) et Baron Crespo (Enrique), Brok (Elmar), « Une feuille de route pour ratifier le Traité européen », *Le Monde*, 22 juin 2007.

43 membres AFCO 6 ^{ème} législature	Bruges MonNet	Mvt Eu	Mvt féd	TPN	Déco°	EngEu FciPanE u FciUE	Long	Leadsp	Grp	Intergrp FD	INST	AFCO 5	D°Conv° euro	D°Conv° Charte	AFCO 61	AFCO 62	Rédact°	DocW	Amenndt	Avis	ProjAvis	ProjRapp	Rapport	Média 2007
LEINEN Jo	1	Vpdt	1	1		3	1	1	5		PSE	1	Vpdt		M	Pdt	Pdt	12	4		3	5	1	
BROK Elmar		Vpdt	1	1	1	3			24		PPE- DE	1	S	M		S	S	3	1	1		1	1	
BARÓN CRESPO Enrique				1		5			18		PSE	1	M			M		3	1	1		1	1	
DUFF Andrew		Vpdt	1			3	1		5	Vpdt D°	ADLE	1		M	Vpdt	M	M	2				2	1	
MÉNDEZ DE VIGO Íñigo	1			1	1				12		PPE- DE		M	Pdt	Pdt	M	M	3	1		1	1		
CORBETT Richard		Vpdt			1	5			8		PSE		1	M			M	M	15	1		7	7	
FRIEDRICH Ingo				1	1	3			25	Ques tr	PPE- DE				M		M	M	4	1		2	1	
VOGGENHUBER Johannes							1		9		Verts/ ALE		1	M	M	M	Vpdt	Vpdt	5	1	2	1	1	
STUBB Alexander	2			1				1	0	Vpdt C°	PPE- DE					M	S	4	1	1	1	1	1	
CARNERO GONZÁLEZ Carlos		Vpdt				5	1		10		PSE		M	S		M	S	5	1	2	2			
REYNAUD Marie-Line									0		PSE					M		6	1	1	1	1	1	
PAHOR Borut						1			0	Vpdt D°	PSE					M	M	3		1	1	1	1	
SOUSA PINTO Sérgio		Vpdt				3			5	Pdt D°	PSE					M	M	2				1	1	
ONESTA Gérard						5			8	Vpdt PE	Verts/ ALE	1				S	S	3	1		1	1	1	
KAUFMANN Sylvia- Yvonne									5		GUE/ NGL		M	M	Vpdt	M	M	5	2	1	1	1	1	
VENTRE Riccardo							1		0		PPE- DE					Vpdt	M	3	1	1	1			
GUARDANS CAMBÓ Ignasi						1			0	Vpdt C°	ADLE					Vpdt		3	1	1	1			
SCHÖPFLIN György	1	1							0		PPE- DE					S	S	2	1		1			
DIMITROV Philip Dimitrov							1		0		PPE- DE						Vpdt	2	1		1			
PAPASTAMKOS Georgios	1								0		PPE- DE					S	S	1				1		
ESTEVEZ Maria da Assunção		Pdt				3	1		0		PPE- DE					M	M	1			1			
Priks Rihards					1				0		PPE- DE					M	M	1	1					
BERÈS Pervenche		Vpdt				5	1		10	Pdt C°	PSE		S	S	Vpdt	S	S	1			1			
KIRKHOPE Timothy									5	Vpdt C°	PPE- DE		S	M	M	S	Vpdt							
ZDRAVKOVA Dushana						1			0		PPE- DE						Vpdt							
JÄÄTTEENMÄKI Anneli							1		0		ADLE						Vpdt							
GEREMEK Bronislaw					1	3			0		ADLE					M	M							
DEHAENE Jean-Luc	2						1		0	Vpdt D°	PPE- DE			Vpdt		M	M							
GRABOWSKA Genowefa						1	1		0		PSE					M	M							
COHN-BENDIT Daniel Marc					1	5			10	Pdt Grp	Verts/ ALE		S			M	M							
DEMETRIOU Panayiotis						1	1		0		PPE- DE					M	S							
POETTERING Hans-Gert			1	1	1	3			25	Pdt Grp	PPE- DE		S			M								
HANNAN Daniel						5			5		PPE- DE					M								
SZÁJER József							1		0	Vpdt PE	PPE- DE				M		M							
SEVERIN Adrian						5	1	1	0	Pdt D°	PSE			M		M								
BELDER Bastiaan									5	Vpdt D°	IND/D EM		S				M							
BONDE Jens-Peter									25	Vpdt D°	IND/D EM	1	M	M	M	M	M							
WIERZEJSKI Wojciech									0		IND/D EM					M								
WOJCIECHOWSKI Bernard									0		IND/D EM						M							
CROWLEY Brian									10	Pdt Grp	UEN					M	M							
ALLISTER Jim							1		0		NI					M	M							
MÖLZER Andreas									0		ITS					M	M							
MOTE Ashley									0		ITS					S	M							

L'examen synoptique de ces indicateurs d'autorité montre que cette population des 43 « constituants » de la 6^{ème} législature peut être divisée en quatre groupes :

(1) Une minorité de 8 MEP « eurosceptiques » qui ne sont pas investis dans le travail politique à l'image de l'UEM Brian Crowley ou des ITS Andreas Mølzer et Ashley Mote, et à l'exception de la figure particulière de Jens-Peter Bonde.

(2) Un groupe central et majoritaire de 20 députés plus fédéralistes, dont 6 vice-présidents, mais néanmoins très modérés dans leur action constitutionnelle puisque 8 seulement parmi eux on signé au moins un document de travail, un amendement ou un avis depuis 2004, comme l'Italien Riccardo Ventre. Leur expérience parlementaire et constitutionnelle est réduite à l'exception des figures désinvesties de Poettering, Cohen-Bendit et Berès. Leur investissement au niveau du leadership parlementaire est en revanche important.

(3) Les 6 « petits rapporteurs » des gauches et des Verts signataires de rapports mineurs, mais actifs par ailleurs comme la française Marie-Line Reynaud, ou bien parfois ayant connu une longue expérience parlementaire et constitutionnelle à l'image de l'espagnol Carlos Carnero González. L'élue de la gauche européenne, la post-communiste allemande Sylvia Kaufmann tient ici une place particulière, malgré sa position plutôt confédéraliste, du fait de son ancien et important investissement constitutionnel depuis 1999 et de ses travaux depuis 2004 (2 amendements, 1 avis, 1 rapport).

(4) Enfin les 9 « constituants » actifs et assidus de la 6^{ème} législature (le groupe d'autorité).

➤ ***Les agents membres du groupe d'autorité : « l'Europe des neuf »***

Sur-dotés en « capital européen », ils sont presque tous réélus en 1999 et parfois depuis 1979 comme Ingo Friedrich. Il s'agit d'anciens titulaires ou membres du bureau de la commission Institutionnelle (6), de l'AFCO depuis 1999 (7) et/ou des conventions (6). Mais ce sont surtout les auteurs chacun d'un ou plusieurs rapports importants. Ces élus incarnent le groupe d'autorité stabilisé qui domine le travail de l'AFCO en cumulant les ressources et les surinvestissements dans le travail politique de la commission. On y croise évidemment Jo Leinen son actif président depuis le départ de Napolitano en 2004, mais aussi Mendez de Vigo, ancien président des délégations du PE aux deux conventions et enfin les trois délégués de l'institution parlementaire aux travaux préparatoires de l'actuelle CIG : Duff, Brok et Baron Crespo. C'est ici la rareté de la situation de cumul de certains capitaux au-delà de leur rareté propre qui leur donne une place particulière dans la production constitutionnelle au PE.

Quatre figures occupent sans doute une place secondaire dans ce groupe d'autorité. Jeune député finlandais (39 ans en 2007) élu du PPE en 2004, le premier d'entre eux, Alexander Stubb, n'a pas de réelle expérience parlementaire mais tient ses compétences d'une formation au Collège de Bruges, complétée par un doctorat à la London School of Economic et suivi d'une double expérience communautaire à la RP finlandaise et comme conseiller du président de la Commission. Il se positionne en marge de ce groupe d'autorité dont il ne partage pas la légitimité institutionnelle acquise en interne, mais auquel il est néanmoins rattaché par la rédaction d'un

rapport reconnu de novembre 2006 sur les capacités institutionnelles de l'Union à intégrer de nouveaux membres.

Le conservateur allemand Ingo Friedrich est le second. A 60 ans, il est certes le plus ancien MEP du groupe d'autorité, mais son profil est moins spécialisé. Il ne possède pas de ressources académiques de nature juridique. C'est son parcours de généraliste qui l'a conduit à la vice-présidence du PE, et partant à sa toute première expérience constitutionnelle à la Convention européenne de 2002. Sa nomination à l'AFCO en 2004 vient davantage conforter une image et assurer une ultime progression dans la hiérarchie du bureau, plus que valider une autorité de spécialiste. C'est ce qui explique l'importance secondaire de ses travaux essentiellement consacrés au Règlement à l'AFCO.

Ingo FRIEDRICH : Né le 24 janvier 1942, à Kutno (DE), Ingo Friedrich obtient un doctorat en économie en 1971 et commence une carrière de cadre dans une entreprise internationale. Ses engagements religieux et ses convictions européennes le poussent cependant vers la politique et il est élu pour la première fois à 37 ans MEP lors des élections européennes de 1979. Dès 1981, il est nommé Vice-président de l'Union paneuropéenne internationale. Membre de la CDU, il entre au bureau national en 1989 avant d'en être l'un des vice-présidents en 1993. Il préside alors également le groupe de travail évangélique (EAK) de Bavière ainsi que le Forum européen des PME. Au PE, il devient président du groupe CSU de 1992 à 1999 et entre au bureau du PEE en 1996. Il est vice-président de la commission des Pétitions de 1989 à 1994 et dirige la délégation pour les relations avec les pays du Mashrek et les États du Golfe de 1994 à 1999. Son expérience parlementaire lui donne accès en 1999 à la vice-présidence du bureau du PE et il siège alors parmi les députés de la délégation du PE à la Convention européenne. Il entre à la commission AFCO après sa sixième réélection en 2004 et signe un amendement, deux projets de rapport et un rapport sur des questions relatives au Règlement. Tout se passe alors comme si sa participation aux débats constitutionnels était venue couronner une carrière parlementaire principalement consacrée aux affaires économiques et monétaires et à l'élargissement, et en quelque sorte consolider son rôle de vice-président de l'assemblée. Renouvelé dans ses fonctions à l'AFCO et à la délégation pour les relations avec l'Iran à mi-mandat, il grimpe encore dans la hiérarchie institutionnelle et occupe la questure depuis le 16 janvier 2007. Cette autorité est attestée par ses décorations bavaroises, allemandes, autrichiennes et européennes.

Troisième figure du second cercle du groupe d'autorité, Richard Corbett est sans doute à 51 ans l'un des plus actifs membre de la commission. Elu depuis 1996, sur la base d'une solide expérience partisane et syndicale nationale, il a réactivé au PE ses ressources académiques et ses engagements européens. Immédiatement et continuellement impliqué dans les travaux de la commission INST puis de l'AFCO, il ne fait pas parti du groupe des artisans directs de la constitutionnalisation, mais contribue à son développement au PSE et participe fin 2004 à la rédaction du rapport sur le traité constitutionnel.

Richard CORBETT : Né le 6 janvier 1955, Southport (GB), Richard Corbett obtient un bac international en 1972 et un Ph.D de sciences politique et économique à l'université de Hull en 1995. Militant socialiste, il est membre du comité général du Parti travailliste de la circonscription d'Oxford dès 1974 et secrétaire du Labour Club de l'université d'Oxford en 1975. Il grimpe ensuite dans la hiérarchie du parti jusqu'à devenir, en 1999, membre du conseil régional pour le Yorkshire et en 2001, membre du Forum pour la politique nationale du parti travailliste. Bénévole dans une ONG, puis fonctionnaire et conseiller politique, il devient secrétaire du syndicat GMB en 1991, puis président de section en 1993. En 1996, il est élu pour la première fois député européen. Il est décoré dès sa première année de mandat de la Médaille d'argent du Parlement européen. On le retrouve ensuite en 1999 Président du groupe des députés européens affiliés au syndicat GMB, Président de la section du mouvement travailliste pour l'Europe, Vice-président du mouvement européen et Président de Links Europa. Il entre à la commission Institutionnelle en 1997 et en devient l'un des vice-présidents. A partir de 1999, il coordonne le groupe socialiste dans le domaine des affaires constitutionnelles et entre au bureau exécutif du groupe du parti travailliste du

Parlement européen en 2003. Il reste titulaire de la commission AFCO depuis 1999. Depuis 2004, il se distingue par son investissement dans le travail (1 amendement, 7 projets de rapport et 7 rapports). Ses rapports portent pour l'essentiel sur des questions de règlement, mais aussi sur les compétences de la Commission. Il est avec Iñigo Méndez de Vigo, l'un des cosignataires du rapport AFCO du 9 décembre 2004 sur le traité établissant une Constitution pour l'Europe.

A 56 ans, Johannes Voggenhuber est la quatrième figure de ce premier sous-groupe. Sa décennie d'expérience parlementaire et constitutionnelle au PE, ses fonctions de vice-président de l'AFCO depuis 1999 et ses travaux sur les défis budgétaires de l'élargissement, le nucléaire et le débat sur l'UE en font un personnage incontournable de la commission, mais pas aussi central que ses cinq congénères. Ce militant écologiste issu de la représentation municipale et nationale autrichienne ne dispose de fait pas de leur capital académique et européen.

Johannes VOGGENHUBER : Né le 5 juin 1950, à Salzbourg, le vert autrichien Johannes Voggenhuber revendique une expérience « d'employé » et de « publiciste » sans faire référence à son parcours scolaire. Sa carrière est d'abord locale, comme conseiller municipal de sa ville natale de 1982 à 1987, chargé de l'urbanisme, de la construction, des transports, de l'environnement et de la rénovation de la vieille ville. Les informations sur sa socialisation politique sont limitées puisqu'il se présente simplement comme porte-parole des Verts à partir de 1988. Mais il suit un *cursus honorum* ascensionnel classique, en se faisant élire député au Nationalrat (chambre basse du parlement) de Vienne de 1990 à 1996. Il met fin à ce mandat national quelques mois après son élection comme député vert européen lors des scrutins de 1995. Il est l'auteur de publications sur l'urbanisme, la démocratie et l'Europe, mais ne fait montre d'aucune compétence juridique particulière. Il entre cependant à la commission Institutionnelle dès 1995 et y siège comme titulaire jusqu'en 1999. Cette expérience pratique des affaires constitutionnelles se solde par l'obtention d'une vice-présidence de l'AFCO après sa réélection en 1999. Toujours membre de cette commission, il conserve ces responsabilités depuis 2004. Il est l'auteur de deux avis et d'un amendement, ainsi que d'un rapport important du 16 décembre 2005, en collaboration avec Andrew Duff, sur la période de réflexion, la structure, les sujets et le cadre pour une évaluation du débat sur l'Union européenne.

➤ *Les cinq grandes figures d'autorité*

Plus conséquente est l'autorité des cinq dernier membres du groupe délimité ici. Mendez de Vigo, Duff, Baron Crespo, Brok et Leinen sont les porte-paroles du discours parlementaire sur les affaires constitutionnel en Europe. La sur-accumulation de capitaux académiques, européens et politiques leur permet d'orienter et d'incarner la vision du PE sur l'organisation institutionnelle de l'UE. Mendez de Vigo est sans doute aujourd'hui légèrement en retrait par rapport aux quatre autres « constituants » très présents sur la scène médiatique de l'année 2007. Son autorité puisée dans son savoir académique et traduites en positions de pouvoir sous les deux Conventions de la 5^{ème} législature apparaît aujourd'hui comme un acquis, même si son action constitutionnelle s'est considérablement ralentie depuis 2004.

Iñigo MENDEZ DE VIGO Y MONTOJO : Né le 21 janvier 1956 à Tétouan (Maroc), Iñigo Méndez de Vigo obtient une maîtrise de droit à Université Complutense de Madrid en 1978. Ce diplôme lui permet d'exercer les fonctions de Juriste aux Cortes en 1981, avant d'obtenir un poste de Professeur dans son université d'origine où il enseigne le droit constitutionnel (1981-1984) puis communautaire (1989-1991). Ce parcours académique se solde en 1999 par l'obtention d'une chaire Jean Monnet des institutions européennes (1999-2004) et le grade de Professeur Jean Monnet ad honorem en 2004. Ses engagement militants le conduisent aux fonctions de membre du comité national de discipline du Parti Populaire (1990-1993), puis de membre du comité directeur national du PP (depuis 1992) et de membre de la commission permanente du PP (1996-1999). Elu pour la première fois député européen en

1992, il siège au PPE. En 1994, il trouve une place à la commission Institutionnelle et en devient rapidement Vice-président (1994-1997). Il assure également les fonctions de coordinateur du PPE auprès de la commission des affaires institutionnelles (depuis 1996). Il est membre de l'AFCO tout au long de la 5ème législature. Son capital académique (il est l'auteur d'ouvrages et d'articles sur les questions européennes) et ces diverses expériences constitutionnelles européennes le conduisent à la Présidence de la délégation du PE à la Convention chargée d'élaborer la Charte des droits fondamentaux (1999-2000). Il retrouve ensuite cette fonction présidentielle dans la délégation du PE à la Convention européenne (2002-2003) et se fait tout naturellement nommé représentant du PE à la Conférence intergouvernementale (CIG) de 2003. Il est décoré de la Médaille d'or de la Fondation du Mérite européen en 2002 pour cet important investissement dans les affaires constitutionnelles. « Représentant du PE au bureau de la Convention avec Klaus Hänsch, il anima le groupe de travail sur la subsidiarité et un cercle de discussion sur les ressources propres lors de la Convention sur l'avenir de l'Europe (février 2002-juillet 2003). La réussite de ce groupe de travail « a fortement accru l'autorité de Méndez dans l'hémicycle »⁵³. Alain Lamassoure le décrit comme une « grand » Européen dans la catégorie « esthète » où il classe également « VGE » : « Iñigo Méndez de Vigo y Montojo. Le quadragénaire élégant et enjoué a tous les dons, parle toutes les langues, est à l'aise avec chacun. Il pourrait faire fortune dans les affaires ou faire la une de Gala. Il a choisi l'Europe, ses travaux assidus, son anonymat, sa vie faite de perpétuelle errance, comme un aristocrate anglais au XIXe siècle dérogeait avec passion dans l'archéologie. Ne vous laissez pas prendre à son détachement : c'est un acharné. C'est l'influence qu'il recherche, pas les projecteurs. Il a déjà été un personnage de la première Convention, celle qui a rédigé la Charte des droits fondamentaux. Il s'est retrouvé tout naturellement au présidium de celle-ci. Négociateur né, il sait passer de la bonhomie apaisante au raidissement inflexible. Il est fidèle, mais libre. Proche d'Aznar, il n'en est pas le porte-parole. L'homme est fidèle, mais libre. Orateur précis et toujours écouté au Parlement européen, comme au Parti populaire européen, son rôle sera très important. »⁵⁴ Maintenu membre titulaire de l'AFCO depuis 2004, il est l'auteur d'un amendement et du rapport cosigné avec Richard Corbett de décembre 2004 sur le traité constitutionnel.

Les trois représentants du PE à la CIG de 2007 cumulent pour leur part un maximum d'indicateur d'autorité : un bagage académique juridique plus ou moins renforcé par une pratique de l'expertise sur les affaires européennes ; des engagements associatifs ou partisans européens et/ou fédéralistes ; une longue expérience parlementaire, compensée dans le cas de Duff élu en 1999 par des fonctions de leadership parlementaire ; l'appartenance aux trois partis fédéralistes ; une expérience constitutionnelle au PE (INST, AFCO et Conventions avant 2004) ; la rédactions de rapports importants comme celui de Duff, du 7 juin 2005, sur les lignes directrices pour l'approbation de la Commission européenne et la cosignature Brok/Baron Crespo, du 22 mai 2007, sur la feuille de route pour la poursuite du processus constitutionnel de l'Union.

Elmar BROK : Né le 14 mai 1946 à Verl (Kreis de Gütersloh, Rhénanie-du-nord – Westphalie), Elmar Brok⁵⁵ est un des piliers du Parlement européen, où il siège depuis 1980. Il suivit des études de droit et de science politique en Allemagne et au Centre for European Governmental Studies de l'université d'Edimbourg. Il n'est cependant pas titulaire d'un diplôme universitaire, ayant commencé simultanément une carrière de journaliste et de militant chrétien-démocrate et pro-européen. Parlementaire européen très actif, constamment réélu (en 1984, 1989, 1994, 1999 et 2004), il est l'auteur de très nombreux rapports (principalement sur les questions internationales), résolutions et articles, lui permettant de personnifier l'eurodéputé chrétien-démocrate fédéraliste allemand, à l'instar de Hans-Gert Pöttering (élu depuis 1979 et président du PE depuis janvier 2007). Ancien membre et vice-président de la Junge Union (branche jeune de l'Union chrétienne démocrate (CDU)) de 1977 à 1981 et de diverses organisations européennes, il conserve une attache politique locale en tant que président de la CDU dans son district de Westphalie orientale-Lippe depuis 1996, et comme membre de la direction nationale de la CDU depuis 2004. Catholique engagé, il fut élevé au rang de chevalier dans l'ordre de Saint-Grégoire en novembre 2002 par le pape Jean-Paul II. Solide moustachu, il présida notamment la réunion de tous les conventionnels PPE. Il est membre du bureau du groupe PPE. Au sein du PE également, il fut président de la commission des affaires extérieures et de

53. Duvergne (Alain), *L'Europe en otage. Histoire secrète de la Convention*, Paris, Saint-Simon, 2004, p. 81.

54. Lamassoure (Alain), *Histoire secrète de la Convention*, Paris, Albin Michel, collection « Fondation Robert-Schuman », 2004, p. 45.

55. Sources : PE ; elmarbrok.de.

sécurité de 1999 à 2007 (il est également membre de la délégation du PE pour les relations avec les Etats-Unis). Surtout, sa présence en tant que représentant du PE lors de quatre conférences inter-gouvernementales (1996/1997 pour le traité d'Amsterdam, 2000 (pour Nice), de 2003/2004 (pour le traité constitutionnel) et de 2007 pour le traité « simplifié » de Lisbonne) et dans les deux conventions attestent son rôle officieux de porte-parole du PE pour les questions institutionnelles et de PESC. S'il n'est que membre suppléant de l'AFCO, il en est donc également paradoxalement un pilier, jouant habilement de sa bi-positionnalité sur les questions internationales et constitutionnelles.

Andrew DUFF : Andrew Duff⁵⁶, né le 25 décembre 1950 à Birkenhead (Cheshire, Angleterre), est d'abord un produit de « Cambridge » : titulaire d'un Bachelor of Arts (B.A.) obtenu dans l'université locale (au Saint-John's College) en 1972, puis d'un master of arts (M.A.) en 1976 (après une année universitaire à l'université libre de Bruxelles (ULB) en 1973-1974) et d'un master de littérature (M. Litt.) en 1978, il est resté dans la ville universitaire pour travailler dans des *think tanks* comme attaché de recherche à la Hansard Society for Parliamentary Studies. Il travailla ensuite dans un organisme d'études « fédéralistes », le Federal Trust for Education and Researches (« le plus vieux think tank travaillant sur l'intégration européenne »), dont il fut directeur de 1993 à 1999, ce qui fit de lui un spécialiste reconnu du fédéralisme européen au Royaume-Uni, et un chevalier dans l'Ordre de l'Empire britannique (O.B.E.) en 1997. Auteur de brochures et d'ouvrages sur la construction européenne⁵⁷, et de nombreuses notes, c'est un « professionnel » de l'Europe dans une configuration politique dominée par une doxa souverainiste parfois virulente, consultant pour la Commission, la BBC, l'industrie high-tech locale. Membre du Parti libéral(-démocrate) depuis son premier retour de Bruxelles en 1974, il en fut le président en Angleterre et le vice-président au niveau national de 1994 à 1997. Dans ce parti « pro-européen », l'espace des possibles s'ouvrit pour cet europhile britannique avec la modification du mode de scrutin aux élections européennes et la mise en place de la représentation proportionnelle. Auparavant, il fut engagé surtout au niveau local (conseiller municipal libéral de Cambridge de 1982 à 1990) et quatre fois candidat aux élections législatives. Élu eurodéputé britannique en 1999 (circonscription de l'Angleterre orientale), membre du groupe libéral (ADLE, dont il est membre du bureau) il fut dès le début de son premier mandat membre de la première Convention et co-rapporteur de la Charte au PE. Etant donné sa connaissance des questions institutionnelles communautaires, il fut encore nommé membre et vice-président de la délégation du PE à la Convention sur l'avenir de l'Europe en 2002/2003. Le Parti libéral européen y « a trouvé dans l'eurodéputé britannique Andrew Duff un leader aussi créatif que tenace »⁵⁸. Coprésident de l'intergroupe fédéraliste, il fut co-rapporteur sur la « période de réflexion » (2005-2006). Par ailleurs vice-président de la Délégation PE/Turquie (DTR) et membre suppléant de la commission des affaires étrangères, il a continué « en parallèle » son travail de spécialiste, assurant par exemple une chronique mensuelle sur le site Internet du Financial Times⁵⁹. Il a également publié par le biais de la Trans-European Policies Studies Association (TEPSA) de Bruxelles trois textes « pamphlétaires » en faveur du processus constitutionnel européen, qui en disent long sur son suivi méticuleux de la question depuis son entrée au Parlement : *The Struggle for European Constitution* (2000) ; *Plan B : How to Rescue the European Constitution* (2006) ; *Constitution : Renegotiating the Treaty* (2007). Enfin, cette trajectoire rapidement ascendante au PE et à l'AFCO, où on lui confia des rapports majeurs, lui permit d'être sélectionné (avec Enrique Barón-Crespo et Elmar Brok) pour représenter le PE à la CIG de 2007 pour la préparation du traité simplifié de Lisbonne (23 juillet-19 novembre 2007).

Enrique BARÓN-CRESPO : Né le 27 mars 1944 à Madrid, Enrique Barón-Crespo⁶⁰ a obtenu en 1965 une maîtrise de droit et une maîtrise de gestion d'entreprise à l'institut pour le commerce et l'administration des entreprises (ICADE) après un séjour à Paris lui permettant de revendiquer un diplôme de l'École des sciences sociales, économiques et commerciales (ESSEC). Chargé d'enseignements en sciences économiques dès 1965 à la Complutense, il devient avocat au barreau de Madrid de 1970 à 1977. Comme Felipe Gonzalez, la « transition » politique, son engagement et son statut d'avocat lui permettent d'être élu député de Madrid dès les premières élections libres, ce qui l'amena à siéger une décennie sur les bancs des Cortès (1977-1987). Porte-parole du groupe PSOE sur les questions économiques (1977-1982), il incarne cette élite socialiste de la transition ayant profité de la circulation rapide des dirigeants dans l'Espagne de l'époque. Il devient ministres des transports, du tourisme et des

56. Source : Parlement européen (europarl.europa.eu) et andrewduffmep.org.

57. Duff (Andrew), Pinder (John), Price (Roy), *Maastricht and Beyond: building the European Union*, Londres-New York, Routledge, 1994.

58. Lamassoure (Alain), *op. cit.*, p. 51.

59. ft.com.

60. Sources : Parlement européen et psoe.pe.org (site des eurodéputés socialistes espagnols).

communications dans le premier gouvernement González (1982-1985). Son bilinguisme et sa spécialisation lui permirent de s'impliquer dans les questions relatives à l'adhésion de l'Espagne et de figurer dans la première délégation de parlementaires européens espagnols qui intègrent le PE en 1986. Cette position lui permet alors d'obtenir une vice-présidence du Parti socialiste européen qu'il conserva jusqu'en 2004. Très actif dans cette carrière européenne (et réélu en 1989, 1994, 1999 et 2004), il fut élu président du PE (1989-1992), puis président de la commission parlementaire des affaires extérieures et de la sécurité (1994-1996). Il s'est à partir de là spécialisé dans les questions institutionnelles à l'AFCO et fait partie des « penseurs » du Parlement européen⁶¹, après cette carrière fulgurante au niveau national et au niveau euro-parlementaire. Son rapport (cosigné avec Elmar Brok le 15 juin 2007) a fixé la position du PE sur le traité simplifié (« post-constitutionnel »), et il a été ensuite désigné pour représenter le PE avec son cosignataire et Andrew Duff lors des travaux de la CIG de Lisbonne (23 juillet-19 novembre 2007), où il fait figure de « vieux sage ».

Quant au président Leinen, il se distingue encore dans ce noyau dur des « constituants » du PE, par le nombre des travaux qu'il signe et surtout par l'orientation, le contrôle et les rétributions les plus directes de cette machine élitare et productrice d'autorité qu'est la commission AFCO.

En considérant « la notion de trajectoire comme série de positions successivement occupées par un même agent dans un espace lui-même en devenir et soumis à d'incessantes transformations »⁶², on perçoit au final à quel point ces acteurs sont des spécialistes fortement favorisés par leur cumul de positions et par les transformations structurales du champ. Ainsi, l'habitus dominant du groupe, en tant que principe d'unification des pratiques et des représentations est ici très visible comme ciment d'une communauté d'autorité (communauté de travail, d'habitus et de projet) très restreinte. Il l'est d'autant plus qu'il est en large partie homologue de l'habitus dominant de l'élite bureaucratique du Parlement européen ou même des communautés bureaucratiques ad hoc typiquement bruxelloises qui se forment lors de la constitution des espaces de création « constitutionnelle » comme la CIG de 2000 préparatoire à Nice, la première Convention, la deuxième⁶³ et les CIG de 2003/2004 et 2007.

Parmi les marqueurs de l'autorité, l'écriture d'un rapport considéré comme « important » apparaît comme déterminant. C'est l'espace-temps de la mise en scène et du renforcement de l'autorité constituante. C'est donc vers ces séquences de production législative que l'analyse ethnographique des trajectoires internes doit se tourner pour en mieux saisir les logiques et partant enrichir la sociographie de ce personnel politique supranational.

61. Barón-Crespo (Enrique), *L'Europe à l'aube du millénaire* (préface de Carlos Fuentes), trad. fr., Paris, Kimé, 1996.

62. Bourdieu (Pierre), « L'illusion biographique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°62, 1986, p. 71.

63. Un des principaux représentants français à « la » Convention décrit ainsi de manière enthousiaste ce caractère particulièrement élitare de l'élite bureaucratique européenne amenée à assurer le secrétariat de celle-ci : « L'équipe plurinationale et omniconpétente (...) rassemble quelques-un(e)s des meilleur(e)s juristes communautaires de la jeune génération. Formés aux collèges de Bruges ou de Natolin, à Fribourg, Heidelberg, Lisbonne, Nimègue, la Complutense de Madrid, à l'ENA française ou au Centre européen de Nancy, voire à Harvard ou à Chicago, tous manient couramment trois, quatre, voire cinq langues, et la plupart ont déjà participé à la négociation des traités d'Amsterdam, de Nice ou de la Charte des droits fondamentaux » (Lamassoure (Alain), *op. cit.*, p. 48).

Vers une sociologie des configurations législatives et des « producteurs »

« Le Parlement européen est ce lieu extraordinaire où le Kaiser (...) Otto de Habsbourg a appris à travailler avec des communistes siciliens. »⁶⁴
Helmut Kohl

Une sociologie du travail parlementaire ne peut se réduire au travail délibératif qui n'est souvent que la *mise en discours de luttes* parallèles, de travaux effectués en amont, en particulier dans les commissions parlementaires ou les délégations. On privilégie ici une ethnographie des pratiques, c'est-à-dire l'observation de l'activité représentative dans les « lieux » même de son élaboration⁶⁵, comme par exemple celle des commissions permanente, déployée à l'intérieur du Parlement. C'est à ce niveau que se confrontent les intérêts et les trajectoires d'autonomisation des différents acteurs, autour de la production très concrète de rapports, d'avis ou de résolutions. Là où précisément les élus activent ces « ressources humaines » bureaucratiques et assistancielles.

Les rapports de l'AFCO : des configurations de production constitutionnelle

Les commissions sont en principe des espaces très structurés de production législative. Elles font partie des « organes politiques » de l'assemblée, au même titre que le bureau, les groupes, la questure, la conférence des présidents. Le Parlement compte 20 commissions permanentes aujourd'hui, renvoyant aux grands découpages thématiques des compétences parlementaires (affaires étrangères, développement, commerce international, budgets...). Il existe également des commissions temporaires et des commissions d'enquête. Chaque commission élit un président et 4 vice-présidents pour une période de deux ans et demi et dispose d'un secrétariat composé d'administrateurs généraux. Le nombre des élus titulaires nommés par les groupes varient de 30 à 60 selon les commissions. Ils siègent en public une à deux fois par mois. Ils se répartissent la préparation des rapports et discutent leurs conclusions avant de les soumettre en plénière. Les travaux donnent lieu à une étroite collaboration entre le ou les élus rapporteurs, leurs assistants, l'un des administrateurs généraux en charge du rapport et les administrateurs de groupe chargés du contrôle politique.

De fait, c'est moins dans la discussion en commission que dans les échanges entre ces différents acteurs participant à l'écriture du rapport que se jouent non seulement le sort du texte, mais aussi l'activation des ressources. Il s'agit dès lors moins d'observer les pratiques à

64. Kohl (Helmut), intervention à un séminaire de la fondation Konrad-Adenauer, 28 juin 2002, cité par Lamassoure (Alain), *op. cit.*, p. 74.

65. Ces « procédures parlementaires qui ont leurs sites et leurs rythmes propres » (Monnet (Jean), *Mémoires*, Paris, Fayard, 1976, p. 424).

l'intérieur d'une commission, que de déplacer la focale vers ce qui est effectivement produit : les rapports parlementaires. Le « rapport » peut être considéré comme une séquence de « production législative » plus ou moins longue, durant laquelle se mobilisent différentes catégories d'acteurs, dans des relations d'étroite interdépendance, dans les différentes modalités et les multiples étapes de « l'écriture ». Cette séquence de production peut être définie comme un type de « configuration législative » et identifiée comme un niveau pertinent d'observation du travail d'assemblée et de la rencontre des acteurs spécialisés. Le *rapport* d'une commission permanente constitue une forme de configuration de « production législative » observables, dans lesquelles des élus peuvent accumuler et activer des ressources⁶⁶. On y produit les textes de support à l'activité législative du PE. Il s'agit d'étayer ce programme d'enquête ethnographique par quelques éléments empiriques tirés d'un terrain en cours à l'AFCO.

➤ *L'AFCO : une commission atypique*

Ce travail constitutionnel tient une place particulière dans l'espace parlementaire. L'AFCO est présentée comme une « commission atypique ». Elle est respectée et prestigieuse. Mais elle ne contribue pas à l'activité législative à laquelle le PE est désormais associé dans les procédures de codécision. Contrairement aux autres commissions thématiques, elle n'est pas un espace de mise en forme juridique ou de codification d'objectifs sectoriels. Elle a peu d'influence directe décisionnelle ou budgétaire, mais elle compte par les avis qu'elle rend sur les grands enjeux européens. Ses missions constitutionnelles sont de fait surplombantes et prospectives. Elle pense et prépare l'avenir institutionnel de l'Union. Cette renommée est liée à la « qualité de ses rapports » et à son implication dans les grands rendez-vous européens que sont les CIG.

D'où un fonctionnement un peu particulier dont relève d'abord sa composition, et l'absence de clivage politique fort. La commission est un espace très consensuel organisé autour d'une « culture commune intellectuelle et pro-constitutionnelle⁶⁷ » partagée par les quatre cinquièmes des membres et l'ensemble du secrétariat. La minorité « eurosceptique » est divisée et peu active. Elle ne cherche pas à avoir un impact sur les travaux, à l'exception de la figure particulière du danois Jens Peter Bonde, dont l'autorité critique et respectée est perçue comme « constructive ». L'homogénéité du groupe AFCO est encore renforcée par le partage d'une même sensibilité juridique liée à une formation en droit ou en science politique. Une douzaine de membres étaient reconnus sous la 5^{ème} législature, comme des « spécialistes » des affaires constitutionnelles et profitaient d'une « aura » particulière auprès des collaborateurs, voire dans l'hémicycle, même si le « véritable » groupe d'autorité, celui qui fonctionne dans la durée et au-delà du renouvellement de 2004, est plutôt constitué, on l'a vu, d'une demi-douzaine de MEP. L'AFCO attirait les « intellectuels et les philosophes » souligne José Luis Pacheco⁶⁸. Amputé de quelques personnalités charismatiques, ce consensualisme juridique s'est maintenu sous la 6^{ème} législature, malgré les tensions apparues suite aux deux référendums négatifs.

66. Cet aspect peut revêtir également une certaine importance au plan national (Costa (Olivier), Kerrouche (Éric), *Qui sont les députés français ? Enquêtes sur des élites inconnues*, op. cit., p. 157).

67. Entretien avec Charles Reich, cité.

68. Entretien avec José Luis Pacheco, administrateur principal à l'AFCO, Bruxelles, 16 novembre 2006.

Cette mission constitutionnelle confiée à ce groupe d' « europhiles » spécialistes de droit public explique en partie la spécificité des relations entretenues à l'AFCO entre les différents acteurs du travail législatif. Les élus ont à leur disposition six types de « ressources humaines » :

1. les administrateurs généraux du secrétariat
2. les administrateurs de groupe
3. leurs assistants personnels
4. les services des départements thématiques
5. la documentation
6. le recours aux experts : consultants ou universitaires

Pourtant, contrairement à d'autres commissions comme celle des affaires juridiques (JURI), il n'existe pas de procédure véritablement codifiée pour la préparation des rapports, ou l'émission des avis. La répartition des tâches varie en fonction des besoins de chaque député. C'est ce qui justifie empiriquement, le passage de l'objet « commission » à l'objet « rapport » dans cette commission. Ce déplacement nous a été en quelque sorte « imposé » par le terrain, aucun des acteurs interrogés n'étant en effet parvenu à décrire ou caractériser les modalités standards du travail de la commission, la répartition des tâches, les règles du jeu. « Il n'y a pas de systématisation. Chaque rapporteur a sa personnalité », affirme l'ancien chef du secrétariat Charles Reich⁶⁹. « Les configurations changent selon les députés ; il n'y a pas de règle générale » précise son successeur et actuel titulaire Peter Schiffauer⁷⁰. Tout dépend de fait de la nature du problème soulevé, de la personnalité, de la position et des ressources du ou des rapporteurs nommés, du moment même dans le calendrier législatif européen. Ce sont ces mobilisations différenciées qu'il s'agit ici de caractériser.

➤ *La construction du rôle du secrétariat de l'AFCO*

A l'occasion de la préparation d'un rapport, l'essentiel des relations se nouent dans cette commission entre le président, le rapporteur et l'administrateur, avec parfois l'intervention du chef du secrétariat. La spécialisation des députés actifs dans cet espace peut en partie expliquer le faible rôle joué par les assistants d'élu, mais aussi par les administrateurs de groupe, qui restent en retrait. Il y a de fait de multiples possibilités d'interaction : entre le président et le chef du secrétariat, le rapporteur et l'administrateur du dossier, le président et l'administrateur du dossier, le rapporteur et le chef du secrétariat. Les configurations de collaboration changent selon les rapports. « C'est flexible », plaide Peter Schiffauer, l'actuel chef du secrétariat. « Les seuls principes organisateurs, ce sont l'efficacité et la crédibilité : on prend les ressources là où elles sont, en sollicitant les plus compétents, les meilleurs ».

La hiérarchie administrative demeure cependant plus rigide que celle des politiques : c'est le chef du secrétariat qui effectue le travail de filtre et la distribution des rôles. Celui-ci gère un petit service de 11 personnes : 4 administrateurs et 6 secrétaires. Il participe aux réunions de groupe, gère l'agenda des réunions et arbitre entre les groupes à la recherche de l'équilibre. Son rôle, c'est d'avoir une « cartographie claire des membres de son équipe » pour répartir les

69. Entretien avec Charles Reich, cité.

70. Entretien avec Peter Schiffauer, cité.

administrateurs sur les rapports. Cette autorité administrative demeure sous la responsabilité politique du président de la commission. Celui-ci garde le contrôle de son secrétariat tant qu'il s'agit de « manœuvres techniques ». Si le secrétariat doit suivre la majorité politique de sa commission, sa mission relève néanmoins de la neutralité : « la seule ligne de conduite, c'est le respect de tous ». Mais le rassemblement très consensuel autour de la constitutionnalisation du régime facilite l'action administrative. « Notre rôle, c'est l'administration du compromis. [...] C'est une chaîne de production de compromis ». Dans ce cadre souple, le consensus sur les objectifs de l'action permet une étroite collaboration politico-administrative. C'est l'élu qui garde le contrôle du compromis, son architecture, alors que l'administrateur assure la mise en mots. Mais « tout est possible, il n'y a pas de travail bureaucratique. Il n'y a pas d'*hidden driving force*. Nous sommes en quelque sorte un *service provider* ». L'administrateur n'est « ni l'architecte, ni le propriétaire », son apport est indispensable, mais il « doit rester technique ». Le secrétariat doit fournir selon la demande de l'élu des propositions ou un simple accompagnement. Cette manière de caractériser le secrétariat a semble-t-il évolué entre les premiers rapports de la 5^{ème} législature et la situation actuelle. « Il y a peut être eu dans le passé des ambitions de certains administrateurs à remplir un rôle politique, dans l'ancien Parlement d'avant 1979, mais maintenant, il y a un élan démocratique et la volonté politique des politiques » explique Schiffauer. Maintenant, « la carrière d'un administrateur, c'est celle d'un conseiller de l'ombre. »

Il existe différentes « configurations de rapport » à l'AFCO, mettant en scène diverses constructions de rôles⁷¹, différents profils d'élus, différentes modalités de coopération avec les administrateurs, différentes contributions de la part des assistants. On s'attardera sur deux séquences associant l'un des neuf « constituants » du groupe d'autorité, son équipe et le secrétariat dans la production d'un ou plusieurs rapports importants : l'une concernant le rapport Stubb de décembre 2006 et l'autre les Rapports Leinen de 2007.

71. On emploie cette notion ici de manière « neutre ». Pour des réflexions françaises sur les rôles parlementaires, voir par exemple, Navarro (Julien), Comparer les rôles de représentation. Bilans et perspective de recherche, séminaire « Le comparatisme dans tous ses états », CERVL, Bordeaux, 7 mars 2005, pp. 1 *sq.* et p. 15 (« Le Parlement européen offre la possibilité de comparer des parlementaires de cultures différentes appartenant à une même institution. Il s'agit d'un cadre tout à fait privilégié pour la comparaison des rôles représentatifs »); Costa (Olivier), Kerrouche (Éric), *op. cit.* p. 187-193.

Liste des rapports AFCO adoptés (juillet 2004-juillet 2007)

Noms	Date	Objet
Jo LEINEN	12/05/2005	sur la révision de l'accord-cadre entre le Parlement européen et la Commission européenne
Jo LEINEN	27/02/2006	sur les partis politiques européens
Jo LEINEN	11/12/2006	sur la modification de l'article 15 et de l'article 182, paragraphe 1, du règlement du Parlement européen - Élection des questeurs et bureau des commissions
Jo LEINEN	16/04/2007	sur la conclusion de la déclaration commune sur les modalités pratiques de la procédure de codécision
Jo LEINEN	10/07/2007	sur la convocation de la Conférence intergouvernementale (CIG): avis du Parlement européen (article 48 du Traité)
Enrique BARON CRESPO Elmar BROK	22/05/2007	sur la feuille de route pour la poursuite du processus constitutionnel de l'Union
Andrew DUFF	07/06/2005	sur les lignes directrices pour l'approbation de la Commission européenne
Andrew DUFF	29/06/2007	sur la proposition de directive du Conseil modifiant la directive 93/109/CE du Conseil, du 6 décembre 1993, relative à la responsabilité des produits, concerne certaines modalités de l'exercice du droit de vote et d'éligibilité aux élections au Parlement européen des citoyens de l'Union résidant dans un État membre dont ils ne sont pas ressortissants
Richard CORBETT Íñigo MENDEZ DE VIGO	09/12/2004	sur le traité établissant une Constitution pour l'Europe
Richard CORBETT	03/07/2006	sur la conclusion d'un accord interinstitutionnel sous forme de déclaration commune sur la proposition de décision du Conseil modifiant la décision 1999/468/CE fixant les modalités de l'exercice des compétences d'exécution de la Commission (nouvelle procédure de réglementation avec contrôle)
Richard CORBETT	03/07/2006	sur la proposition de décision du Conseil modifiant la décision 1999/468/CE fixant les modalités de l'exercice des compétences d'exécution conférées à la Commission
Richard CORBETT	27/11/2006	sur la modification de l'article 81 du règlement du Parlement européen (dispositions d'exécution)
Richard CORBETT	13/04/2007	sur la modification de l'article 47 du règlement du Parlement européen "Coopération renforcée entre commissions"
Richard CORBETT	12/06/2007	sur la modification de l'article 201 du règlement du Parlement européen relatif à l'application et à l'interprétation du règlement
Richard CORBETT	12/06/2007	sur l'insertion, dans le règlement du Parlement européen, d'un nouvel article 204 bis concernant les rectifications
Alexander STUBB	16/11/2006	sur les aspects institutionnels de la capacité de l'Union européenne à intégrer de nouveaux États membres
Ingo FRIEDRICH	15/11/2006	sur la modification de l'article 139 du règlement - Norme transitoire relative au régime linguistique
Johannes VOGGENHUBER Andrew DUFF	16/12/2005	sur la période de réflexion: la structure, les sujets et le cadre pour une évaluation du débat sur l'Union européenne
Borut PAHOR	14/09/2006	sur la modification des articles 3 et 4 du règlement du Parlement européen
Gérard ONESTA	16/12/2005	sur des modifications à apporter au règlement du Parlement européen relatives à des règles de conduite applicables aux députés européens
Marie-Line REYNAUD	16/04/2007	sur des modifications à apporter au règlement du Parlement européen pour adapter les procédures internes de la simplification de la législation communautaire
Sérgio SOUSA PINTO	26/04/2006	sur la conclusion de l'accord interinstitutionnel (AII) sur la discipline budgétaire et la bonne gestion financière
Sylvia-Yvonne KAUFMANN	27/04/2006	sur le résultat de l'examen des propositions législatives en instance devant le législateur

Production constitutionnelle et entreprise politique : deux configurations

- **Le cas Alexander Stubb : « L'administrateur écrit, l'assistant lit, le député parle »**
Rapport du 16 novembre 2006, sur les aspects institutionnels de la capacité de l'Union européenne à intégrer de nouveaux États membres

Le « rapport Stubb » marque une *balise* nette dans le travail de la commission AFCO en 2006 et correspond à un *cycle de production* nettement distingué par les acteurs. Il fut présenté par le jeune *rapporteur* finlandais Alexander Stubb, élu en 2004, mais fin connaisseur des questions communautaires⁷², bien qu'il ne puisse pas (encore) être considéré comme faisant partie du groupe d'autorité. Bien que l'eurodéputé Stubb soit lui-même un « expert », tout se passe comme si son assistant était en quelque sorte en partie « co-rédacteur » du rapport. Ce rapport est de fait *construit* par différents acteurs comme un moment « de gloire » pour avoir posé nettement et publicisé le fait que la notion de « capacité d'absorption » de nouveaux États membres devait être remplacée par celle de « capacité d'intégration ». La difficile ratification du TCE a conduit l'« équipe *nodale* » de l'AFCO à affirmer à la mi-2006 la nécessité de produire un projet parlementaire, parallèle à ceux du Conseil et de la Commission. Qu'il soit confié à Alexander Stubb est logique dans le sens où il représente une figure d'*expert* reconnu et « sur la même longueur d'onde » que les leaders de cette commission qui constituent le groupe d'autorité de l'AFCO (« il est bon c'est tout » dit de lui l'assistant d'Andrew Duff⁷³) avec, en outre un « capital médiatique » potentiel : « Quelqu'un qui paraît sexy pour les médias, bien sûr c'est un atout pour la *cause* » explique Russo. Enfin, le fait qu'à l'époque la Finlande présidait l'Union européenne (2^e semestre 2006) a pu rentrer indirectement en ligne de compte dans ce choix.

Alexander STUBB : Le style décontracté, sportif (il est golfeur) et humoristique de cet eurodéputé finlandais⁷⁴ ne parvient pas à masquer un haut degré de professionnalisation et de spécialisation dans les domaines de la constitutionnalisation de la construction européenne et de l'élargissement notamment. Se classant, comme les autres membres de l'AFCO selon lui parmi les « eurofanatiques », « Alex » est très rapidement devenu dès son premier mandat un des piliers de la jeune garde fédéraliste au PE. Né à Helsinki le 1^{er} avril 1968, Alexander Stubb est licencié (1993) en science politique de l'université Furman (Etats-Unis) et titulaire d'un master d'études européennes du Collège d'Europe à Bruges (1995). Polyglotte (suédois, finlandais, allemand, anglais, français), après l'adhésion de la Finlande à l'UE, il fut nommé conseiller au ministère des affaires étrangères, travaillant notamment sur les négociations qui menèrent au traité d'Amsterdam de 1997. Docteur de la London School of Economics and Political Sciences (LSE) en 1999 (avec une thèse publiée en 2002 sur la géométrie variable), il entra là même année comme conseiller à la RP de la Finlande à Bruxelles. Cette position lui permit d'obtenir un statut de visiting professor régulier depuis 2000 au Collège d'Europe à Bruges, où il enseigne depuis lors au sein du Département de politique européenne et d'études administratives. Il est l'auteur de plusieurs ouvrages sur l'UE et de nombreux articles et éditoriaux⁷⁵. En 2001, Alexander Stubb devint conseiller au cabinet du président de la Commission européenne, Romano Prodi, travaillant en particulier au sein de l'équipe de négociation de la CIG à Bruxelles, puis au sein de la « task force » chargée de préparer la Convention. En 2003-2004, il revint travailler à la RP de son pays, puis fut élu en juin 2004 sur la liste du Rassemblement populaire (Kansallinen Kokomus) (droite), il réside à Genval près de Bruxelles avec sa famille. Au Parlement, au-delà de sa personnalité « charismatique », il s'est surtout montré actif à l'AFCO : Il en est membre suppléant et vice-coordonnateur du groupe PPE-DE, une fonction au titre de laquelle il est en contact direct avec le coordinateur de ce groupe, I. Mendez de Vigo (voir

72. Entretien avec Henrik Russo, assistant d'Alexander Stubb, Bruxelles, 15 mai 2007.

73. Entretien avec Jost, assistant d'Andrew Duff, Parlement européen, Bruxelles, 14 mai 2007.

74. Cf. alexstubb.com ; europarl.europa.eu ; coleurope.be.

75. Par exemple, Stubb (Alexander), « L'UE a besoin de la France », *Le Figaro*, 8 avril 2005 ; « A Five-Step Plan to get Europe's construction on track », *Financial Times*, 30 septembre 2005.

supra). Il est également membre titulaire de la commission du contrôle budgétaire (COCOBU) et de la Délégation du PE à la Commission parlementaire mixte UE/Turquie.

Le déroulement de l'« action » peut être très schématiquement décrit comme suit : le député apprend que c'est lui qui devra « faire » le rapport⁷⁶. Le lendemain même de l'annonce de cette mission immédiatement « partagée » avec le nouvel assistant⁷⁷, une réunion a lieu entre le député, l'assistant et l'administrateur, en l'occurrence José Luis Pacheco. « C'est toujours l'administrateur qui fait le *draft* », le brouillon du rapport. Celui-ci s'auto-décrit comme « très impliqué »⁷⁸. L'« information » qui circule vite mais sur des circuits courts, semble particulièrement au cœur du « travail ». Cette première réunion à trois est présentée comme un « échange de vues ». Précisément, c'est l'administrateur lui-même qui se rend physiquement dans « notre bureau », celui de l'« équipe » d'A. Stubb. Durant cette réunion, « Alex donna ses pensées », ses *vues* sur la question, dans un contexte de communauté intellectuelle et « socio-linguistique » où le langage des rapports est celui de cette demi-douzaine d'élus leaders. L'administrateur présente un *draft*, un projet de rapport en « quelques jours ». Ceci n'étonne en rien l'assistant politique, dont l'avis sur les administrateurs est fixé à l'époque de ce premier brouillon : « ce sont des professionnels ». Une manière de consolider leur spécialisation à écrire les rapports dans la division du travail parlementaire. Ces « scribes », étant donné l'ancienneté de la production de rapports sur ces questions ont recours au « copier-coller ». Néanmoins, ce rôle de *scribe* n'est pas un rôle *d'auteur*. En effet, c'est lors de cette première réunion que le MEP fournit ce qui est présenté comme la « substance » du rapport : « l'administrateur doit faire ce que le rapporteur dit » rappelle Russo. Dans la phase de reprise par l'eurodéputé, les relations avec les équipes des autres députés restent très limitées. La fonction pratique du *political assistant* se cristallise dans une action de lecture compulsive. En effet, le travail de *screening* qui semble crucial. Stubb apparaît méticuleux et exigeant (« un esprit académique ») et il souhaite que son assistant accumule de l'information sur cette question. Après sa recherche, l'assistant fait fonctionner l'imprimante à disposition et engrange un « tas » de papier dont ses gestes laissent à penser qu'il fut imposant. Pour le député, le rapport est son travail principal en octobre et novembre 2006, même si pratiquement, la lecture est assurée par l'assistant qui lui présente presque chaque jour des synthèses.

Le reste du travail du député est surtout un travail de présence physique à l'AFCO, de verbalisation et d'écoute. Le député possède un portefeuille varié, dont ce rapport traduit une *mise en mots sur papier*. Le travail de lecture de l'assistant lui fournit le temps, les mots, les grilles de lecture et le *capital verbal* nécessaire à la défense de son futur texte et notamment au dynamitage et à l'anticipation d'éventuels amendements. Ce rapport traduit l'organisation « égalitaire » du travail au sein de cette équipe « nordique ». Le symbole rituel et mensuel de cette collaboration est le fait que les assistants et le député se rendent ensemble, dans la voiture du député, à Strasbourg pour la session plénière. Après la synthèse du *draft* et des précisions apportées par Stubb, vint le rôle des lobbies, qui ont eu vent de cette préparation et tentent d'influencer⁷⁹. C'est à ce moment que fut arrêtée la décision sur la terminologie

76. Les acteurs disent : « il va avoir le rapport », dans son *portefeuille d'attributions* en quelque sorte.

77. L'assistant « sortant » ayant déjà suivi en fait le « projet de rapport » durant l'été.

78. Entretien avec José Luis Pacheco, cité.

79. Sur cette question, l'ambassade de la République de Turquie à Bruxelles semble avoir « été très active », même si dans le cas d'espèce, le MEP étant un « idéaliste de l'UE » favorable autant à l'adhésion turque, la lutte fut limitée.

entre « absorption » et « intégration », en écho avec les positions d'un ministre suédois⁸⁰. Les « eurosceptiques » sont absents de toute tentative de déstabilisation : « Les eurosceptiques ne travaillent pas »⁸¹ et c'est peut-être cela même qui les définit, avec la marginalisation de leurs sous-groupes radicaux⁸², en fait au PE, plus encore que leurs « options » politiques.

Enfin, à la mi-novembre, c'est le dialogue direct avec l'administrateur, qui permet la finalisation du texte par un système d'aller-retour. Etant donné la nécessité de réagir aux positions du Conseil de l'Union européenne et de la Commission européenne pour le Conseil européen de Bruxelles des 15 et 16 décembre 2006, le temps et l'écoute laissés aux amendements fut visiblement limité. La « dynamique » impulsée par Jo Leinen et les leaders parlementaires de la Commission déjà cités (Duff, Méndez de Vigo, etc.) et quelques autres tels Richard Corbett est paradoxalement assez peu « parlementaire ». La parole et la discussion préexistaient au cycle de production du rapport et au « moment délibératif objectivé » que serait le passage en commission, même si quelques discussions sur des amendements très mineurs eurent lieu. Pour le reste, beaucoup d'amendements « durs » furent présentés, mais le groupe ne céda en rien sur ces questions. Néanmoins, en tant qu'acteur « autonome », le rapporteur semble ne pas avoir arrêté de « parler », de « pré-oraliser » son rapport, de tester les « mots », de « convaincre », notamment en apparence de faire circuler ses « mots » au sein de l'intergroupe fédéraliste dont il devient *a posteriori* le porte-parole provisoire dans cette phase transitoire. Dans cette courte séquence de travail, la division des fonctions et des rôles pour des acteurs faisant d'une certaine façon le même travail, les administrateurs sont incontestablement ceux qui écrivent, les assistants ceux qui lisent et les parlementaires ceux qui parlent.

➤ ***Le président et l'assistant-expert de l'entreprise Leinen***

*Le rapport Leinen du 16 avril 2007, sur la conclusion de la déclaration commune sur les modalités pratiques de la procédure de codécision et le rapport en préparation sur le financement des partis politiques européens*⁸³

Jo Leinen, président de la commission AFCO depuis 2004, occupe une position de pouvoir clé, à l'intersection de différents « groupes de ressources » (le groupe d'autorité des « constitutionnalistes », le groupe des doyens fondés sur la séniorité et l'ancienneté, une place apparemment non négligeable dans l'intergroupe fédéraliste, le groupe socialiste européen, etc.).

80. La fixation argumentative ayant été facilitée par la réceptivité de l'idée que les États « déjà » membres ne voudraient pas eux-mêmes être « absorbés ».

81. Entretien avec Jan Kreuz, assistant politique de Jo Leinen, président de la Commission des affaires constitutionnelles, Parlement européen, Bruxelles, 15 mai 2007.

82. « Parfois c'est mortellement ennuyeux. (...) Mais le Parlement européen est plus convivial. (...) On nous traite somme toute correctement. (...), même s'il y a un certain ostracisme des députés du nord. (...) Il règne dans ces institutions une tendance dans le sens de l'Histoire comme disent les marxistes. (...) Moi j'étais rentré dans cette institution relativement européenne, notamment par anti-gaullisme. (...) nous n'avons pas de rapport ou de pouvoir direct. (...) Avec le groupe ITS, ça a changé un peu, nous sommes une sorte d' 'écharde' dans le Parlement » (Entretien avec Bruno Gollnisch, président du groupe ITS (Indépendance, Tradition, Souveraineté) au PE, Saint-Cloud, 24 juillet 2007 (mené avec Laurent Kestel); La trajectoire de l'intéressé est cependant très particulière : Gollnisch (Bruno), *La réaction, c'est la vie ! Entretiens avec Richard Haddad*, Paris, Godefroy de Bouillon, 2003)). Pour cette frange radicale, la situation est néanmoins différente de ce qu'elle fut au départ (en 1984), comme le précisait un ancien MEP du FN : « Nous fûmes l'objet d'un boycott (...) Nous étions 'trickards' (sic.) jusqu'à l'intérieur du restaurant de l'Assemblée de Strasbourg » (Gaucher (Roland), *La montrée du Front 1983-1997*, Paris, Jean Picollec, 1997, pp. 38-39). Mais c'est une différence « atmosphérique », l'exclusion de la production des rapports étant identique (cf. Gaucher (Roland), *op. cit.*, p. 42 et entretien cité avec B. Gollnisch).

83. Entretien avec Jan Kreuz, assistant de Jo Leinen, 15 mai 2007, PE Bruxelles.

On pourrait conclure à une multipositionnalité donnant une « position » prépondérante, voire une position de « marginal sécant ». Plus précisément, on peut émettre l'hypothèse suivante : Leinen est le chef d'une entreprise socio-institutionnelle, en tant qu'il agit comme un « sur-accumulateur » de ressources qui engendre une forme de monopolisation de la parole. En effet, il parle avec ceux auxquels les autres ne parlent pas ou peu : les commissaires, le chef d'unité lié à la commission etc. L'autorité n'est pas seulement une « position », mais un processus permanent de transformations des ressources multiples tirées de cette position en « parole ». Autrement dit, si ce député « parle » en son parlement, ce n'est pas pour seulement verbaliser les positions de l'AFCO, mais pour construire un autre régime de parole parlementaire qui se distinguerait de la parole délibérative.

Jo LEINEN : Né le 6 avril 1948 en Sarre (territoire international qui devint un Land de la République fédérale d'Allemagne en 1957), diplômé du collège d'Europe de Bruges en 1973 et de l'Institute for World Affairs (Connecticut, USA), Jo Leinen exerce les fonctions d'avocat à Fribourg-en-Brisgau de 1977 à 1984. Militant socialiste et écologiste, il est d'abord secrétaire pour les affaires européennes des Jeunes du SPD de 1977 à 1979, puis membre de la commission de l'environnement du parti de 1981 à 1985 et de la commission des affaires européennes de 1996 à 1998. Vice-président du Bureau européen de l'environnement (BEE) à Bruxelles (1979-1984), il reçoit le prix de la Fondation allemande pour l'environnement en 1985. Il obtient également des responsabilités partisans dès 1985 comme membre du bureau de la SPD de Sarre. Ceci facilite son élection au Landtag et sa nomination comme ministre de l'environnement de 1985 à 1994, puis comme président de la commission des affaires européennes du Land de 1994 à 1999. Il accède également à ses premières fonctions européennes et communautaires comme membre du Comité des régions (1995-1999) et du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe (1995-1999). Il devient vice-président de l'association internationale environnementale Eurosolar à partir de 1995. En 1997, il obtient la présidence de l'Union des fédéralistes européens. Son élection comme député européen en 1999 le contraint à abandonner son mandat régional. Mais Jo Leinen reste un élu local puisqu'il entre à cette date au conseil municipal de Püttlingen (Sarre). Il est également membre du bureau de l'Institute of European Politics (IEP) de Berlin et membre du Committee for a Democratic UN. Au Parlement européen, il s'inscrit au PSE et devient membre de la Commission des affaires constitutionnelles, suppléant de la commission des affaires étrangères, des droits de l'homme, de la sécurité commune et de la défense. Il est l'un des fondateurs de l'intergroupe fédéraliste « pour une constitution européenne » créé en septembre 1999 avec Alain Lamassoure et où l'on retrouve d'autres acteurs centraux de la constitutionnalisation au Parlement comme Andrew Duff, Monica Frassoni et Carlos Carnero, Camilo Nogueira, Gérard Onesta, Mario Segni... De mai à septembre 2000, il fait partie de la délégation parlementaire à la Convention pour la Charte des droits fondamentaux. Il occupe les fonctions de vice-président du Mouvement européen international depuis décembre 2002. Il obtient une vice-présidence de la commission des affaires constitutionnelles à mi-mandat en 2002 et la présidence après sa réélection en 2004. Il signe relativement peu de rapports depuis, mais ne s'attaque qu'aux questions « importantes » : rapport sur l'accord-cadre PE/Commission (12 mai 2005) ; sur les partis politiques européens (27 février 2006) ; sur le règlement intérieur du PE (11 décembre 2006) ; sur la co-décision (16 avril 2007) ; et enfin, le plus médiatisé, le rapport sur la CIG pour avis du PE (10 juillet 2007), adopté très nettement par le PE. Cette trajectoire de construction peut être considérée comme une entreprise collective tant le député s'appuie sur un réseau d'acteurs très compétents et notamment le « groupe d'autorité » qu'il dirige d'une certaine manière, ainsi qu'une équipe de collaborateurs lui permettant de se positionner dans diverses configurations comme un « sur-accumulateur de ressources ». L'analyse ethno-sociographique permet d'établir la diversité de son portefeuille de ressources et la richesse des modalités de la construction du « pouvoir » au Parlement européen.

Concernant le suivi des questions législatives, cela se traduit par le fait que c'est avec le chef d'unité Schiffauer, que les contacts sont les plus nombreux. Les homologues « idéologiques »⁸⁴ avec le chef d'unité sont évidentes : ils sont tous deux des « socialistes allemands fédéralistes » (l'administrateur aime citer Brecht et Hegel). Ces contacts structurent une communauté d'habitus

84. « Au Parlement européen, les fonctionnaires sont plus politisés que dans la plupart des parlements des États membres » (Clinchamps (Nicolas), *Parlement européen et droit parlementaire. Essais sur la naissance du droit parlementaire de l'Union européenne*, Paris, L.G.D.J., 2006, p. 154).

professionnel, mais surtout une communauté de « travail », qui est peut être surtout une communauté linguistique. En l'occurrence, ce travail est effectivement facilité par le fait que l'administrateur, l'assistant et le président sont allemands et visiblement adeptes d'un mode de travail organisé et « efficace ». En définitive, s'établirait une séparation entre *travail délibératif*, *travail productif*, et travail « *négociatif* ». La configuration de travail séparé dont Leinen est à la fois le maître et le produit est aussi assise sur la présence constante d'un agent ultra-spécialisé, son « assistant-expert », Jan Kreuz. Afin de tester cette hypothèse concernant la micro-entreprise Leinen, il convient d'étudier précisément des « configurations de production » particulières. C'est au cœur de ces pratiques que se stabilise un « développement du pouvoir » (« *empowerment* »⁸⁵) du Parlement européen, peut-être bien plus solidement que dans le travail délibératif.

Dans le cadre de l'élaboration d'une législation européenne sur les partis politiques, Jo Leinen a rédigé dès 2003 un rapport. Un *screening report* (rapport d'évaluation) fut rédigé en décembre 2005, qui évaluait le système après deux années de fonctionnement. Leinen est mandat pour négocier avec la commissaire Margot Wallström sur ces questions. La logique de l'expertise légitime cette individualisation en même temps qu'elle sépare son travail, dont la verbalisation s'adresse en grande partie à la Commission de l'Union européenne qu'il lui revient d'influencer, de « lobbier ». Ces « négociations » Leinen/Wallström sur la question du financement des partis politiques européens ont lieu au long de l'année 2006 et début 2007. Elles consistent essentiellement en des « talks », des dialogues entre professionnels, sur un mode non délibératif. Les arènes parlementaires sont en quelque sorte exclues de cette interaction. « Nous avons la légitimité sur cette question à la Chambre » remarque nettement et calmement l'assistant-expert. Cela confirme s'il en était besoin la logique d'« autorité déléguée » qui préside à cette partie « managériale » du travail parlementaire du député-expert en situation de négociation au sommet. La configuration d'action productive que représente dans un espace-temps donné sa micro-entreprise est d'autant plus efficace que l'autorité et l'expertise se confondent dans un capital « sous-institutionnel ». L'ensemble de ces discussions débouche sur une nouvelle proposition de règlement qui doit être officialisée le 27 juin 2007. L'enjeu est crucial : il faut que le système soit validé et opératoire dès le 1^{er} janvier 2008, afin que les partis politiques puissent en profiter pour la campagne électorale dans les 27 États membres pour les élections européennes de juin 2009.

Un autre dossier clé qui a vu une implication encore plus directe de l'assistant-expert fut celui de la création des fondations politiques européennes. C'est un projet pilote lancé en 2005, que J. Leinen lui a confié comme sa tâche principale dès son arrivée dans l'équipe à la fin de l'année civile. Pour préparer les propositions de la commission AFCE, l'assistant-expert explique avoir surtout « obtenu beaucoup de choses et d'informations, à travers des contacts informels ». La professionnalisation produit un effet politique en ce sens que la communauté de travail politique facilite le travail et tend à restreindre la « consultation » à une sphère proche : « il est plus facile d'utiliser des gens du PSE ». Aussi fut-il surtout en contact avec des experts du PSE. Mais il est aussi entré en relation avec la Fondation du SPD en Allemagne, la Friedrich-Ebert Stiftung avec les quelles il est déjà en contact. Avec une pré-proposition labellisée « projet pilote », il s'est directement adressé à la Commission européenne : « J'ai dit à la Commission. Il faut une ligne

85. Rittberger (Berthold), *Building Europe's Parliament. Democratic Representation beyond the Nation-State*, Oxford, Oxford University Press, 2005, p. 15.

budgétaire, sinon c'est inutile de lancer des fondations européennes ; donc ils ont commencé à bouger », rapporte-t-il. Ce premier échange, où l'assistant-expert devenu expert-assistant remplaçant du député, permet à ce(s) dernier(s) de déposer un premier projet « sur la table » de la Commission européenne.

Comme ce dossier relève d'un des rares points de la co-décision qui concerne l'AFCO, l'aller-retour avec la Commission se fait dans une logique de travail expert et de symétrie nette, pendant une durée de plus d'un an où l'assistant-expert est omniprésent : « J'étais très insistant (*pushy*) en direction de la Commission » pendant l'année de discussion sur cette proposition. Cette insistance et cette activation à travers des ressources plurielles et nombreuses semble avoir porté ses fruits, ou en tous cas rencontré un intérêt stratégique et politique de la part de la commissaire elle-même M. Wallström, qui aurait considéré ce dossier comme « eine *Chefsache* », l'affaire du chef. La gestion de la question semble avoir permis cette configuration d'acteurs spécifique et la logique de négociation étant donné la « manière scandinave et ouverte de travailler » qu'elle aurait choisie sur ce dossier. On peut ici pointer une certaine asymétrie de ressources techniques en faveur du/des représentants du parlement : « A la Commission, ils ne connaissant pas très bien le sujet ». Le porte-parole de ce réseau délégué par 49 fondations est un agent « qui peut négocier en leur nom ».

Tout se passe comme si Kreuz et Leinen constituaient une entreprise fortement intégrée de transfert de ressources, en quelque sorte située « au centre » du groupe d'autorité, permettant l'apparition de configurations de travail égalitaires. Ce travail reste essentiellement politique. Ce sont en effet les *juristes* officiels du Service juridique qui, à la demande de l'assistant et du député, et à l'instar des administrateurs, assurent la mise en mots « juridiques » du travail légitimée par l'autorité et contrôlent la légalité des différentes propositions et *drafts*. Les administrateurs de l'AFCO peuvent alors également entrer en scène pour un second contrôle de la formulation. Dans ce genre de micro-configuration, l'« incrémentalisme » est surtout la résultante de pratiques où se niche du travail au sens productif et non seulement du « commentaire ».

Conclusion : Vers une typologie des « producteurs »

Trois grandes catégories d'acteurs participent au travail politique du groupe d'autorité de l'AFCO : les assistants, les administrateurs et les élus. Il est possible pour conclure d'esquisser une typologie des rôles de ces différents « co-producteurs » de textes législatifs. Etant entendu que ce sont les élus qui gardent le contrôle du travail parlementaire.

➤ *Les assistants*

S. Michon évoque deux types de profil d'assistant : le technicien, disposant de ressources spécifiques et le militant recruté dans l'espace partisan. Il distingue quatre rôles :

1. Le secrétariat (gestion des bureaux bruxellois et strasbourgeois, réception et tri des informations) ;
2. La communication du député (gestion du plan de communication, relation aux médias, accueil de visiteurs...) ;
3. Le travail législatif (plutôt « passif » comme porte-parole, sur la « scène » en réunion de commission, d'inter-groupe, de groupe ou de délégation, et plus actif dans les « coulisses » : Veille, information, notes, revue de presse, conseil, co-rédaction⁸⁶, négociations de couloir...) ;
4. Le lien avec les organisations partisans nationales et européennes et le réseau associatif de l'élu.

La répartition de ces activités diffère selon les élus : si tous les assistants assurent le secrétariat, ils s'investissent différemment dans les trois autres missions, selon leur profil de technicien ou de militant, la taille de l'équipe de collaborateurs et la manière dont l'élu considère son mandat. On distingue pour notre part trois figures de rôle parmi les interlocuteurs rencontrés.

Le « **secrétaire** » : La « secrétaire » pourrait-on dire, tant ce rôle semble plutôt réservé à des femmes, suivant un schéma classique de domination. C'est notamment le cas de l'assistante « administrative » de l'équipe d'Alexander Stubb, par opposition à son assistant « politique ». Dans toutes nos prises de rendez-vous, c'est l'assistante administrative qui répond au téléphone, mais c'est l'assistant politique que nous avons rencontré.

Le « **politique** » : Dans l'équipe d'Alexander Stubb⁸⁷, l'assistant « politique », présenté par l'assistante « administrative » et auto-labellisé comme « political assistant », est Henrik Russo⁸⁸

86. « Par ailleurs, plusieurs tâches de rédaction en lien direct avec l'activité parlementaire sont généralement confiées aux assistants : amendements, rapports, questions écrites, discours du député, ce qui, pour les interventions en plénière, implique d'ajuster le texte au cadre imposé de deux minutes généralement (cinq minutes pour un rapporteur). S'agissant de la rédaction d'un rapport, différents cas de figure se présentent : le député le rédige seul ou aidé de son assistant et/ou d'un fonctionnaire du groupe, l'assistant aidé d'un fonctionnaire le rédige, ou enfin, l'assistant ou un fonctionnaire du groupe le rédige seul. », Michon (Sébastien), « Les assistants parlementaires au Parlement européen », in Courty G. (dir.), *Le travail de collaboration avec les élus*, Paris, Michel Houdiard, 2005, p.12.

87. MEP finlandais membre de l'intergroupe fédéraliste et « agent représentatif » particulièrement « bruxellisé » : né en 1967, il a soutenu une thèse de doctorat à la London School of Economics and Political Sciences (LSE) consacrée à la géométrie variable (publiée ensuite) et a fait partie de ses agents très impliqués dans les diverses « sphères » socio-institutionnelles dans lesquelles se jouent et se forment l'adhésion d'un nouvel État membre (la Finlande a adhéré à l'Union européenne le 1^{er} janvier 1995). S'il est engagé dans des milieux pro-européens au plan politique, il s'est surtout consacré à collaborer à des CIG et notamment à la cruciale (première) « présidence » finlandaise du deuxième semestre 1999. Il travailla ensuite à Bruxelles et il fut élu en juin 2004 député européen en Finlande pour la première fois. Il vit toujours depuis à Bruxelles avec sa famille à l'instar de ses trois

(également de nationalité finlandaise comme les deux autres). Après l'été 2006, H. Russo fut recruté par A. Stubb comme nouvel et « troisième assistant » (diplômé en philosophie de l'université d'Helsinki où il fut assistant quatre ans, il a surtout connu A. Stubb dans un contexte de militantisme, ayant pris activement part à sa campagne électorale européenne en Finlande en 2003-2004). Mais, en fait, il se présente lui-même (avec une référence à « l'Union soviétique » dans laquelle la troisième place était souvent la principale) comme le « senior » et le leader, le directeur de cabinet de cette équipe dont « Alex », l'eurodéputé, est le chef.

L'« expert » : Si la distinction entre les assistants politiques et les assistants administratifs repose sur une dichotomie à l'intérieur d'un monde commun, tout se passe comme si le terme « assistant » ne pouvait suffire à décrire précisément une partie de ce personnel. En effet, si l'assistant de Jo Leinen, Jan Kreuz, partage des propriétés « banales » (master en science politique dans une université allemande, son État d'origine, excellent anglais, jeunesse mais aisance sur certains dossiers, *hexis* vestimentaire décontractée), il n'en est pas moins « séparé » de ses congénères par son « travail ». Le capital culturel et la « socialisation à l'Europe » particulièrement accentuée (membre actif et responsable d'associations « pro-européennes » au SPD, engagé auprès de mouvements transnationaux) ne peuvent en effet suffire à expliquer cette position d'« expert ». C'est le travail qui lui est confié, et sa socialisation au travail parlementaire managérial qui le distingue très rapidement des autres assistants. C'est en partie le résultat d'une politique du député qui fait de lui le porte-parole de sa micro-entreprise, véritablement son « bras droit », mais aussi l'« envoyé spécial » du président de la commission. Le travail de l'assistant-expert est de pouvoir en fait déployer une activité de « lecture », mais dans un sens beaucoup plus large que celui de la plupart des assistants. Il apparaît comme un lecteur actif, un *reviewer*, plus exactement, de sorte qu'il semble une « bibliothèque vivante » et interactive sur les questions dont il a la charge. La condition de possibilité d'une telle spécialisation et d'une « extension » du travail de *screening* qui fait que les assistants « non-secrétaires » qui « parcourent » (*read through*) des textes pour les synthétiser, est bien entendu une spécialisation stricto sensu, que J. Kreuz reconnaît comme un « luxe » (pratiquement le fait de suivre uniquement quelques dossiers liés à l'AFCO) et également des « compétences pratiques » en apparence solides. Le reste du « travail » et notamment du secrétariat, est confié à d'autres, en sorte que, une nouvelle fois c'est l'assistante féminine qui, sur les trois collaborateurs, est chargée des tâches les plus « bureaucratiques »... Kreuz a en conséquence établi un lien rapide et direct avec les MEPs et non spécifiquement avec leurs assistants. Il jouit d'une liberté d'auto-organisation très différente au sein de ce peuple hétéroclite des assistants : « c'est un peu ma décision de choisir de synthétiser ce que je considère comme important ou non ». Il participe notamment au travail de production et de négociation des « amendements de compromis » qui sont souvent stratégiques. L'« entrepreneur de compromis »⁸⁹ est donc un agent collectif, où assistants-experts et administrateurs trouvent leur place. Il convient en effet de préciser que l'ensemble des assistants politiques ou experts assistent en général aux séances de la commission des affaires constitutionnelles. Le duo est un tandem, dans le sens où certains députés, à l'instar de J. Leinen ou de G. Napolitano jadis ont la réputation « de tout lire ». La force du premier est d'avoir sélectionné des collaborateurs qui sont aussi spécialistes de la verbalisation et du

assistants parlementaires et se rend chaque jeudi soir, hors session de Strasbourg, à Helsinki, pour rencontrer des scolaires, des responsables politiques et des journalistes le vendredi, avant de revenir le vendredi soir.

88. Entretien avec Henrik Russo, assistant d'Alexander Stubb, 15 mai 2007, Bruxelles.

89. Expression soumise et considérée comme pertinente par Charles Reich, chef d'unité auprès de la commission du développement régional et ex-chef d'unité à l'AFCO de 1992 à 2004 (entretien, Bruxelles, 14 mai 2007).

nominalisme propre à la fabrication de compromis au plan communautaire : « j'ai été engagé dans diverses expériences politiques au niveau européen, y compris dans des cadres inter-partisans : je connais quels mots il faut utiliser ou pas », résume Jan Kreuz.

➤ *Le secrétariat des administrateurs*

Plusieurs travaux, et des acteurs politiques⁹⁰, ont souligné le rôle des secrétariats dans les institutions et les négociations européennes, en particulier celui du Conseil dans les CIG⁹¹ et celui de la Convention européenne⁹². Il s'agit alors de souligner le rôle clef d'administrateurs-rédacteurs experts dans un processus décisionnel traditionnellement caractérisé par les logiques de la délibération et de la négociation⁹³. Le secrétariat d'une commission, ce sont d'abord des membres d'un corps de fonctionnaires européens, une hiérarchie, un statut et des logiques de carrière. Les administrateurs généraux du PE appartiennent à la fonction publique européenne. Ils sont recrutés par concours et désormais soumis à la rotation des personnels. Un administrateur doit changer de service tous les trois ans pendant neuf ans puis au maximum tous les sept ans. Cette réforme a bousculé une certaine stabilité des fonctions : ainsi Peter Schiffauer fut-il administrateur puis chef du secrétariat de la commission des transports pendant douze ans. De même Charles Reich fut-il administrateur puis chef de la commission institutionnelle pour AFCO pendant quinze ans. C'est désormais la rotation, le principe fondateur de l'expérience.

La rotation des personnels de la fonction publique européenne

Il existe huit directions générales, offrant un vaste espace de reconversion allant du secrétariat général, au service de gestion des bâtiments, en passant par l'administration des groupes et des commissions. De services en service les trajectoires mènent du grade d'administrateur général à celui de secrétaire général, en passant par celui de chef de secrétariat, directeur et directeur général de service. La progression ne dépend pas seulement de l'ancienneté : « Un administrateur qui veut monter vite ne doit pas rester dans le secrétariat des commissions trop peu visible. » Les services les plus convoités sont ceux de la présidence, de la gestion des plénières et des relations publiques. Les passages par le cabinet du président, ou du secrétaire général, le secrétariat du bureau et l'administration d'un des grands groupes politiques permettent un avancement le plus rapide. L'étendue des domaines et la flexibilité du système permettent une gestion « assez satisfaisante » des carrières : « Ceux qui le veulent peuvent faire une carrière assez

90. Les fonctionnaires du Parlement européen « représentent un capital de compétence exceptionnel. (...) Mais avec le temps, une grande partie d'entre eux vit dans l'idée que ce sont eux qui incarnent l'institution, qu'ils en assurent la continuité face aux politiques qui passent et dont certains encouragent, à leur insu, cette propension, en se déchargeant totalement par exemple, de la rédaction de leurs rapports sur les secrétariats des commissions! » (Fontaine (Nicole), *Mes combats à la présidence du Parlement européen*, Paris, Plon, 2002, p. 49).

91. Beach (D.), « The Unseen Hand In Treaty Reform Negotiations : The Role And Influence Of The Council Secretariat », *Journal Of European Public Policy*, 2004; et Christiansen (T.) et Larsson (T.) (dir.), *The Role Of Committees In The Policy-Process Of The European Union: Legislation, Implementation, Deliberation*, Ashgate, 2006.

92. Florence Deloche-Gaudez, « Le Secrétariat de la Convention européenne : Un Acteur Influent », *Cahier européen de Sciences Po*, n° 3, 2004.

93. « Les premières analyses de la Convention européenne indiquent qu'il s'est agi en fait d'un processus multiforme où plusieurs logiques ont coïncidé : celle de la délibération, certes, mais aussi celle de la négociation (Magnette, 2004 ; Deloche-Gaudez, 2003d). Pour comprendre pleinement ce processus, ne convient-il pas de les compléter par d'autres logiques, dont une logique « d'expertise » où l'acteur clé ne serait plus le Conventionnel délibérant ou le représentant d'un gouvernement national menaçant d'user de son droit de veto dans la Conférence intergouvernementale à venir, mais l'expert d'un Secrétariat rédigeant la première mouture des textes ? En effet, l'étude de la première Convention (qui a élaboré, en 2000, la Charte des droits fondamentaux incluse dans l'actuel projet de Traité constitutionnel) et des précédentes Conférences intergouvernementales tend à montrer que le « Secrétariat » (le Secrétariat général du Conseil dans le cas de la CIG) n'y remplit pas une simple fonction administrative (de Burca, 2000 ; Deloche-Gaudez, 2001 ; Christiansen, 2002 ; Beach, 2004). Il n'apparaît pas davantage comme l'acteur « neutre » que décrit par exemple A. Moravcsik (Moravcsik, 1999). Peut-on même considérer que les propositions du Secrétariat ont influencé certaines dispositions du projet de Traité constitutionnel ? » (*ibid.*).

rapide, précise Peter Schiffauer, mais ça demande un profil à la fois technique, mais aussi une grande capacité à supporter les pressions et les injustices. » Il y a une prime aux directions les plus exposées aux politiques et aux directeurs. Les départements plus techniques sont moins rentables en termes d'avancement mais plus indépendants et autonomes. La nouvelle politique du personnel repose sur la notion de mouvement, précisément pour éviter que des administrateurs n'accumulent trop d'autorité dans certaines fonctions très politisées. Le service public européen n'est plus très attrayant en termes de carrière, mais les salaires restent bons. Le statut autorise surtout des compensations extérieures et symboliques, notamment dans l'espace académique. Ainsi le docteur en droit public Peter Schiffauer intervient-il en droit constitutionnel dans une structure allemande d'enseignement supérieur à distance.

Le secrétariat de l'AFCO n'est pas particulièrement convoité, contrairement à ceux des commissions plus attractives de l'environnement, des libertés publiques ou des affaires étrangères. La figure de « **l'ambitieux** » s'y fait rare. La concurrence n'est pas très élevée pour l'accès aux fonctions d'administrateurs de l'AFCO : « il y a une autorégulation sur les compétences » souligne Charles Reich. Cette commission atypique et dépourvue de rôle législatif attire essentiellement des universitaires, des « intellectuels », juristes, historiens et politistes, disposant d'un diplôme supérieur ou d'un doctorat. « Venir à l'AFCO, c'est pas un choix de carrière, c'est une question d'intérêt pour le droit constitutionnel » résume Charles Reich. Cette reconstruction enchantée de la vocation s'exprime même en termes religieux : « on vient à l'AFCO parce qu'on est un apôtre ». Telle est la figure idéalisée de **l'administrateur-apôtre**, discret et indispensable rouage d'une intégration à faire. Le profil de l'administrateur exige non seulement des compétences juridiques, mais aussi une forme d'idéalisme fédéraliste. Ce sont aux fonctionnaires à assurer le suivi et à transmettre la « culture commune » que revendique l'ensemble des acteurs de la commission. Il existe une autre distinction entre deux rôles présentés comme distincts dans l'écriture : celui de « créateurs d'idée » et celui de « placeurs de mots ». Ce clivage distingue deux modalités de l'intervention des administrateurs dans l'écriture des rapports en relation avec les élus. Enfin, les chefs du secrétariat rencontrés assument cette posture désintéressée de « missionnaire constituant » au service d'un idéal, d'accompagnateur de la « constitutionnalisation » des traités.

➤ *Les élus*

Pour ce qui est des élus largement évoqués, nous avons rencontré trois figures « idéal-typiques », notamment en ce qui concerne la manière de travailler, et qui pourraient *in fine* se résumer ainsi : **l'entrepreneur-individu**, dont l'archétype spécialisé pourrait être Joost Lagendijk (voir introduction) ; **l'entreprise-team** (équipe non hiérarchique efficace et jeune dont Alexander Stubb est un exemple achevé) ; enfin **l'entreprise-réseau**, puissante, connectée à différentes sources d'énergie institutionnelle internes et externes au Parlement, qu'incarnerait assurément celle de JoLeinen, le président de la commission des affaires constitutionnelles.