

ETAT D'AVANCEMENT DE LA THESE

**Les Parlements nationaux et l'Union européenne.
Une comparaison des l'européanisation des Parlements
français, britannique et allemand.
(dir. : Richard Balme)**

Présentation générale du sujet

Le doctorat de sociologie politique traite de l'eupéanisation des Parlements nationaux des Etats membres de l'UE (Union européenne). Le terme eupéanisation peut se définir, de façon générale, par les transformations – ou les non-transformations - des Parlements ayant été occasionnées par l'approfondissement de l'intégration européenne. La prise en compte de l'UE par les Parlements correspond d'abord à une nécessité juridique. Les Parlements sont appelés à autoriser la poursuite de la construction européenne (ratification des traités), à examiner la législation communautaire (transposition des directives, vote du budget). Au-delà de cette base commune, les Parlements peuvent être plus ou moins eupéanisés en fonction des prérogatives dont ils disposent d'une part et de la mobilisation des élus d'autre part. Les prérogatives institutionnelles renvoient à l'accès à l'information et à l'association à la décision communautaire. Les parlementaires disposent-ils d'un accès à l'information facilité ? Est-il informel ou constitutionnalisé ? Une information en provenance des institutions communautaires ou de l'administration nationale a-t-elle les mêmes caractéristiques ? La politique européenne du gouvernement se décide-t-elle de façon autonome ou en collaboration avec le Parlement ? Le protocole n°13 annexé au traité d'Amsterdam prévoit un délai d'examen d'une proposition d'actes législatifs par les Parlements nationaux avant la (co)décision du Conseil et du Parlement européen. Quelles sont les modalités de cette consultation ? Donne-t-elle lieu au vote d'un texte ? Quel est son degré de contrainte sur la position du gouvernement ? Ensuite, le niveau d'eupéanisation est fonction de l'activité des parlementaires. Quel est leur niveau de connaissance des mécanismes communautaires ? Cherchent-ils à s'informer des dossiers européens en cours ? La transposition des directives fait-elle l'objet d'un examen systématique et approfondi ? Les séances publiques consacrées aux questions européennes sont-elles nombreuses et suivies par les élus ? Donnent-elles lieu à un vote ? Dans l'ensemble des Assemblées, les différentes activités liées à l'UE s'organisent autour de structures spécialisées dans le suivi des affaires communautaires, distinctes des autres commissions. Ces organes sont-ils constitués de parlementaires motivés ? Les élus n'appartenant pas à ces sous-institutions se désintéressent-ils de l'Europe ?

Le terme eupéanisation désigne donc à la fois un processus et son résultat. Le processus renvoie à la transformation des Parlements et à leur adaptation à l'UE. Le résultat désigne les procédures et les organes progressivement mis en place au sein de chaque Assemblée et leur utilisation effective par les parlementaires. A ce stade du doctorat, il ne semble pas judicieux de concevoir une définition plus précise de l'eupéanisation. L'étude

s'intéresse *a priori* à tous les aspects des Parlements susceptibles de s'être transformés avec le développement de la construction européenne. Cependant, l'eupéanisation n'est pas comprise comme une nécessité mécanique ou historique. Il s'agit autant d'étudier les transformations des Parlements que leur absence possible de réaction.

La principale question de recherche de l'étude peut se résumer de la façon suivante : dans quelle mesure l'UE a contribué à transformer les Parlements nationaux ? La question porte autant sur l'eupéanisation comme processus que comme résultat. Par quels processus une Assemblée se dote-t-elle d'instruments visant à prendre en compte l'UE ? Quelle est la nature des procédures et des structures mises en place ? Quels sont leurs effets ? L'ambition du doctorat est de tenter de répondre à ces trois questions en s'appuyant sur l'étude de plusieurs Assemblées en Europe. L'observation de différents Parlements doit permettre de comparer l'ampleur de leur eupéanisation et d'établir les points communs et les différences entre eux. Quels sont les facteurs explicatifs des similitudes ou des divergences existantes ? Tiennent-elles au statut de chaque Assemblée ? Au système institutionnel national ? Au débat public sur l'UE au sein de l'Etat membre ? Est-il possible de dégager des mécanismes communs relatifs à l'origine, à l'ampleur, aux modalités comme aux conséquences de l'eupéanisation des différentes Assemblées ?

Délimitation du sujet

Pour que le doctorat soit réalisable, il est délimité dans le temps comme dans l'espace. Au niveau temporel, la ratification du traité de Maastricht semble constituer une césure majeure. Elle marque la prise de conscience du développement de l'UE auprès de nombreux parlementaires et s'accompagne de la mise en place d'outils de contrôle et d'information dans la plupart des institutions législatives nationales. Ensuite, l'étude se concentre davantage sur les trois principaux Etats membres de l'UE, l'Allemagne, la Grande Bretagne et la France¹. Au-delà du critère de la taille, le choix de ces trois pays se justifie en raison de leurs spécificités. La prise en compte de l'UE par les deux Chambres britanniques est ancienne. Elle s'inscrit dans une situation particulière caractérisée d'une part par la place du modèle parlementaire dans la démocratie britannique, et d'autre part par l'importance de l'enjeu européen au sein de l'opinion publique. Le Parlement français a subi une perte d'influence avérée, tendance observée dans l'ensemble des démocraties mais particulièrement nette en

¹ Soit six Assemblées parlementaires : la Chambre des Communes et la Chambre des Lords en Grande Bretagne, le Bundestag et la Bundesrat en Allemagne, l'Assemblée nationale et le Sénat en France.

France sous la cinquième République. La situation du Parlement français est donc susceptible d'alimenter la réflexion sur l'influence du rapport entre exécutif et législatif sur le processus d'eupéanisation des Assemblées. Par ailleurs, le débat sur la place des Parlements nationaux en Europe a occupé - et occupe encore dans une certaine mesure – une place particulière dans ce pays comme en témoigne les différents projets de coopération interparlementaire émanant du Parlement français. Enfin, le cas allemand est original du fait de la structure fédérale de l'Etat dont le type de bicaméralisme est une conséquence. Malgré ces restrictions dans le temps et l'espace, l'interrogation générale demeure relative aux Parlements nationaux dans leur ensemble voire au parlementarisme en Europe. De façon moins approfondie, les transformations apparues avant 1992 et la situation des autres membres sont également prises en considération. Par exemple, l'étude du cas danois dont le régime d'Assemblée est à l'origine d'un contrôle très stricte par le Parlement de la politique européenne du gouvernement, s'impose. Enfin, l'eupéanisation est limitée à l'UE. Les rapports entre les Parlements nationaux et le Conseil de l'Europe, l'UEO, l'OSCE et l'OTAN ne seront pris en considération que dans la mesure où ils ont pu influencer la prise en compte de l'UE par les différentes Assemblées.

Les enjeux du sujet

L'étude de la littérature n'est pas assez avancée en l'état pour pouvoir faire l'objet d'une présentation organisée. Les études sur le sujet sont principalement constituées d'ouvrages juridiques consacrés à la présentation des mécanismes d'examen de la législation communautaire par les Parlements. La relative faiblesse numérique des études politologiques nous semble regrettable. Par nature, les analyses de droit ne développent pas une réflexion approfondie sur les enjeux extra-juridiques du sujet. Pourtant, l'étude du rapport entre les Parlements nationaux et la construction européenne peut se révéler riche dans la mesure où elle aborde une variété d'enjeux importants. Le « sens commun » sur le sujet s'articule autour de deux observations. Il fait valoir d'une part que les Parlements nationaux occupent une place sinon marginale du moins mineure au sein du processus communautaire et d'autre part que leur eupéanisation s'est réalisée sur un mode plutôt sceptique à l'égard de la construction européenne, la crainte de la perte d'influence des Parlements s'étant quelque peu confondue avec la lutte contre l'extension des prérogatives de l'UE. La discussion de ces deux affirmations permet d'éclairer les enjeux abordés par ce sujet. Le sens commun considère que les Parlements se sont eupéanisés afin de défendre leurs prérogatives. Cette affirmation suppose implicitement l'existence d'une volonté commune aux parlementaires. Elle pose donc

la question de la dimension collective de l'action d'une institution². Cette dimension a-t-elle un sens ou une institution se réduit-elle à l'intérêt de ses membres ? Quel serait dans ce cas l'intérêt des parlementaires à l'eupéanisation de leur Assemblée ? Les pressions électorales semblent être moins fortes en la matière que sur le thème du chômage ou de l'insécurité. La mobilisation des parlementaires en faveur d'une extension des prérogatives de leur Assemblée ne peut-elle pas être freinée du fait de la nature pluraliste du Parlement ? Comment peuvent alors s'agréger les stratégies de parlementaires divisés en faveur d'un but commun ? Comment est initié un processus de changement au sein d'institutions qui semblent à bien des égards figées dans des pratiques routinisées ?

La seconde affirmation relative à l'influence limitée des Parlements nationaux dans le processus communautaire n'implique pas en soi la non-eupéanisation des Parlements, une faible influence externe n'excluant pas de fortes adaptations internes. S'il est vrai que les Parlements nationaux ne disposent pas de prérogatives comparables à celles du Conseil ou du Parlement européen, il n'est pas certain que leur pouvoir d'influence au niveau communautaire soit substantiellement inférieur à celui dont ils disposent au sein de chaque Etat membre. La place du pouvoir législatif s'étant considérablement amoindrie dans l'ensemble des démocraties occidentales, la proposition inverse peut être avancée : l'UE ne pourrait-elle pas constituer une source de réappropriation de prérogatives par les Parlements nationaux ? Le développement non négligeable d'instruments de contrôle voire d'influence sur la politique européenne des gouvernements pourrait plaider en faveur de cette proposition. Plutôt que de chercher à mesurer le niveau d'influence des Parlements, il est également intéressant de relever les enjeux européens sur lesquels se porte l'attention des élus. Ces domaines sont-ils les mêmes d'une Assemblée à l'autre ? Les Parlements disposent-ils de prérogatives juridiques particulières dans certains secteurs ? Les centres d'intérêt européens des parlementaires sont-ils en rapport avec les enjeux susceptibles de mobiliser l'électorat ? Les Parlements ne constitueraient-ils pas alors le contre-poids d'un processus communautaire dont chacun souligne le déficit démocratique ? La question n'est pas seulement normative. Il s'agit d'étudier l'articulation entre un système de représentation démocratique classique et la construction européenne dans laquelle l'élection n'est qu'un mode d'expression des intérêts et des opinions parmi d'autres modes tout aussi légitimes. Le pluralisme partisan propre au parlementarisme s'oppose également à la culture communautaire du compromis. Après la mise en place du marché commun, l'extension de la construction européenne à d'autres

² Le terme institution s'entend ici au sens strict d'organisations appartenant au système politique et non selon la définition néo-institutionnaliste et plus générale d'ensembles gouvernés par des règles communes.

secteurs de politiques publiques dont certains touchent directement les citoyens montre l'actualité de ces enjeux. L'UE n'est plus considérée au sein des Etats membres comme relevant de la politique étrangère. L'intervention sélective des Parlements dans certains secteurs contribue-t-elle à dessiner une répartition informelle des compétences dans un système politique à plusieurs niveaux ? Cet enjeu concerne non seulement le schéma institutionnel de l'UE mais aussi les transformations du parlementarisme. Les thèmes susceptibles de mobiliser les élus et les stratégies adoptées peuvent aider à prendre la mesure de l'évolution générale de l'activité parlementaire.

Les axes de recherche

Les transformations du parlementarisme, la dimension collective d'une institution, la concurrence des systèmes représentatifs, la répartition des compétences dans l'UE constituent autant d'enjeux généraux soulevés par l'étude. Plus précisément, la problématique générale peut se décliner à travers cinq axes de recherche relatifs au déclenchement du processus d'eupéanisation, à l'ampleur de l'eupéanisation, à ses différentes modalités, aux conséquences de l'eupéanisation au niveau national et à la place des Parlements nationaux dans le schéma communautaire. Afin de clarifier la présentation de ces axes de recherche, les questions soulevées ainsi que les principales hypothèses retenues sont présentées sous forme résumée puis développées dans les différentes parties de ce travail. Les hypothèses et les pistes de travail présentées dans la suite du document sont le fruit des réflexions initiées lors du mémoire de DEA³, des entretiens exploratoires réalisés et des lectures en cours.

1. L'origine de l'eupéanisation

- ✓ *Les questions soulevées.* L'eupéanisation est ici comprise comme le processus d'adaptation des Parlements. Pourquoi les Parlements nationaux s'eupéaniseraient-ils ? La prise en compte par les organes législatifs du développement de l'UE n'obéit pas à une nécessité mécanique. Elle est fonction d'une multitude de critères dont il s'agit de mesurer l'importance respective dans chacun des pays considérés. Ces facteurs explicatifs demeurent-ils spécifiques à chaque situation nationale ou bien certains éléments transnationaux s'imposent-ils ?
- ✓ *Problématique principale.* Existe-t-il un processus unique à l'origine de

³ *La ratification du traité d'Amsterdam par l'Assemblée nationale : déstabilisation, unanimisme et politisation*, mémoire de DEA soutenu à l'IEP de Paris, sous la direction de Richard Balme, 1999, 160 p.

l'eupéanisation des différentes Assemblées ?

- ✓ *Hypothèse principale.* La prise de conscience par les parlementaires du développement de la construction européenne constitue le facteur clé de l'eupéanisation.
- ✓ *Sous-hypothèse.* Cette prise de conscience résulte principalement d'un choc exogène dont les mécanismes sont comparables d'un pays à l'autre mais dont le contenu peut différer.

2. L'ampleur de l'eupéanisation

- ✓ *Les questions soulevées.* Quelles sont les Assemblées les plus intéressées par la construction européenne et les plus influentes ? Comment expliquer l'ampleur différente de l'eupéanisation d'une Chambre à l'autre ? Les Parlements les plus influents sur la scène politique nationale sont-ils les plus présents au niveau européen ? Quelles sont les stratégies mises en place par les parlementaires en vue de l'accroissement de leurs prérogatives en matière européenne ?
- ✓ *Problématique principale.* Existe-t-il des facteurs explicatifs communs de l'ampleur de l'eupéanisation ?
- ✓ *Hypothèse principale.* L'ampleur de l'eupéanisation est fonction de la place de chaque Assemblée au sein du système institutionnel d'une part, et de la mobilisation des parlementaires d'autre part.
- ✓ *Sous-hypothèse.* La relation entre la place d'une Assemblée au sein d'un système institutionnel et son eupéanisation est équivoque.

3. Les modalités de l'eupéanisation

- ✓ *Les questions soulevées.* L'eupéanisation est ici comprise comme la résultante du processus d'adaptation des Parlements matérialisée par exemple à travers l'existence de sous-institutions et de textes législatifs. Comment les Parlements nationaux s'eupéanisent-ils ? Cette question est généralement délaissée par les politistes au profit des juristes. Au-delà de la description des procédures et des organes spécialisés au sein des Assemblées, il s'agit d'analyser les formes prises par l'adaptation de chacun des Parlements. Les similitudes observables d'une Assemblée à l'autre sont-elles le fruit du hasard, de stratégies de coopération ou de l'existence de mécanismes communs ? Les différences permettent-elles d'établir des typologies d'eupéanisation ?
- ✓ *Problématique principale.* Existe-t-il des formes communes d'eupéanisation ?

- ✓ *Hypothèse principale.* La rationalisation du parlementarisme constitue une forme commune d'eupéanisation.
- ✓ *Sous-hypothèse.* Quatre différents types d'eupéanisation peuvent être modélisés en fonction d'une multiplicité de critères relatifs aux caractéristiques de l'Assemblée considérée et du système politique national dans son ensemble.

4. Les conséquences de l'eupéanisation au niveau national

- ✓ *Les questions soulevées.* Quelle est l'influence des Parlements sur la politique européenne de chaque gouvernement ? L'UE change-t-elle les rapports entre pouvoir législatif et exécutif ? L'eupéanisation contribue-t-elle à modifier la place du Parlement dans le système politique national ? Quel est le rôle joué par l'enceinte parlementaire au sein du débat national sur l'Europe ?
- ✓ *Problématique principale.* L'eupéanisation des Parlements nationaux n'a-t-elle que des conséquences réduites au niveau du système politique national comme le suggère le sens commun ?
- ✓ *Pistes de recherche.* L'eupéanisation des Parlements peut, dans certains cas, contribuer à accroître les prérogatives des Assemblées tant vis-à-vis de l'exécutif que vis-à-vis du débat national sur l'Europe. Par ailleurs, les mécanismes d'influence de la politique européenne des gouvernements par les Parlements sont globalement semblables à ceux des autres secteurs de politiques publiques.

5. Les conséquences de l'eupéanisation au niveau européen

- ✓ *Les questions soulevées.* Quelle est l'influence des Parlements nationaux sur les décisions communautaires ? Quelle place occupent-ils dans le schéma institutionnel de l'UE ? Quelles sont, à cet égard, les différences observables d'un Parlement à l'autre ? Quel est le statut de la légitimité parlementaire dans le fonctionnement de l'UE ? Quelle est l'évolution récente de la situation ?
- ✓ *Problématique principale.* Pourquoi les Parlements nationaux sont-ils largement absents de la scène politique communautaire ?
- ✓ *Hypothèse principale.* La relative marginalité des Parlements nationaux dans le schéma institutionnel communautaire tient au caractère post-parlementaire de la démocratie européenne et à l'ambiguïté de leur statut.
- ✓ *Sous-hypothèse.* Certains indices témoignent peut-être d'une évolution récente en faveur d'une progression du rôle des Parlements nationaux sur la scène politique

communautaire. Cette tendance résulterait à la fois de l'européanisation progressive des Parlements nationaux et des transformations de la construction européenne.

1. L'origine de l'européanisation

Les Parlements s'européanisent parce que la construction européenne existe. Sans vouloir contester cette évidence, il serait dangereux de la transformer en déterminisme. La mise en parallèle de la chronologie de la construction européenne et de celle de l'européanisation des Assemblées fait d'apparaître d'importantes différences. Au milieu des années quatre-vingt, le lancement de l'Acte unique, étape essentielle de la construction européenne, ne s'est généralement pas traduit par un développement significatif des prérogatives des Parlements. La ratification du traité de Maastricht a davantage constitué le moment clé de leur adaptation. L'européanisation des Parlements nationaux n'est donc pas mécanique. Elle est le fruit d'une construction sociale fondée sur la mobilisation des parlementaires. Plus précisément, notre hypothèse établit qu'un processus cognitif est à l'origine de l'européanisation, à savoir, le sentiment subjectif de la part des parlementaires du développement de la construction européenne. Afin de vérifier l'hypothèse, les éléments favorisant cette prise de conscience doivent être définis et hiérarchisés en fonction de chacune des situations nationales considérées. Trois situations sont envisageables.

- A l'évidence, la perception de l'importance prise par la construction européenne peut d'abord résulter de la sensibilité européenne d'un parlementaire. La sensibilité européenne désigne un état d'esprit intéressé à l'égard de la chose européenne. Cette curiosité est fonction du parcours d'un parlementaire : la socialisation, la vie professionnelle, la fréquentation de cercles européens... Elle peut résulter de l'existence d'une doctrine – sceptique ou enthousiaste vis-à-vis de la construction européenne. Un député venu à la politique par adhésion à la déclaration Schumann, un parlementaire anciennement député européen ou ministre des Affaires européennes est évidemment fondé à s'intéresser à l'Europe. Il est d'ailleurs relativement impropre de parler dans ce cas de prise de conscience, la prise de conscience ayant été antérieure à l'accession à la fonction parlementaire. Cette catégorie de parlementaires étant minoritaire, l'enjeu consiste davantage à comprendre les mécanismes favorisant la prise de conscience de l'importance de la construction européenne de la part des

parlementaires dont la sensibilité européenne est *a priori* réduite.

- Un parlementaire peut prendre conscience de l'importance de l'UE en étant amené à faire de lui-même ce constat dans le cadre de ses activités. L'activité parlementaire fournit certaines occasions en ce sens : la ratification d'un traité, la transposition de directives, le vote du budget communautaire, les débats relatifs à la politique européenne du gouvernement... Les événements liés à la construction européenne – la tenue d'un Conseil européen, la création de l'euro... – ou le constat de l'importance de la dimension européenne voire de la contrainte communautaire sur un dossier constituent autant d'éléments favorables à cette prise de conscience.
- Enfin, le sentiment du développement de l'UE de la part d'un parlementaire peut être la conséquence de la mobilisation de l'opinion sur ce sujet. Localement, certaines circonscriptions sont directement concernées par une politique communautaire – PAC, fonds de cohésion, pêche... Au niveau national, l'opinion publique peut être mobilisée sur l'enjeu européen, pendant une période limitée dans certains pays et de façon plus structurelle dans d'autres. L'attention portée aux enjeux européens par l'opinion est essentiellement cyclique. Elle correspond à certaines étapes majeures de la construction européenne – la ratification d'un traité, à la discussion ou à la mise en place de politiques communautaires ou à certains événements extérieurs comme la guerre au Kosovo.

Les trois situations envisagées ne sont pas incompatibles entre elles. Un parlementaire peut être intéressé par les enjeux européens et subir également des pressions électorales en ce sens. Il peut ne pas l'être et constater leur importance de lui-même conjointement avec la mobilisation de l'opinion. Cependant, les parlementaires initialement sensibilisés par la question européenne étant minoritaires, la sous-hypothèse suivante peut être avancée : le constat de l'importance de l'UE résulte surtout d'un choc exogène. Ce choc peut être direct ou indirect à travers la mobilisation, locale ou nationale, structurelle ou cyclique, de l'électorat sur un enjeu européen. Dans quelle mesure la prise de conscience de l'importance de l'UE de la part des parlementaires conduit-elle à l'eupéanisation d'une Assemblée ? Quelles motivations incitent les parlementaires à passer de ce constat à la mise en place de stratégies visant à être davantage informés des activités de l'UE et à influencer la politique européenne

du gouvernement et les décisions communautaires ? Considérant qu'un parlementaire cherche – non pas seulement mais en grande partie - à le demeurer, le premier élément à prendre en compte est l'importance électorale de l'enjeu européen. Dans le cas le plus fréquent d'une sélection par le suffrage universel direct, quel est le poids de l'UE dans la réélection d'un député ? La difficulté à associer les décisions et les politiques publiques communautaires à l'action d'un acteur politique national, comme l'absence de l'enjeu européen parmi les principales préoccupations de l'électorat, laissent penser que ce poids, sans être nul, est faible. Cependant, l'UE peut constituer un enjeu électoral significatif dans certains cas lorsque l'opinion est mobilisée sur ce sujet. L'intérêt d'un parlementaire ne se résume à sa réélection. Il s'exprime dans la défense de ses préférences partisans et idéologiques⁴. Ayant fait le constat du développement de la construction européenne, un parlementaire, qu'il y soit opposé ou non, peut s'intéresser à l'Europe et tenter d'influencer les décisions de son gouvernement ou du Conseil dans le but de défendre ses idées – ou plutôt de tenter de leur donner une réalité.

Dans quelles circonstances la prise de conscience de l'importance de l'UE entraîne-t-elle une mobilisation forte et rapide de la part des parlementaires en faveur du renforcement des prérogatives de leur Assemblée ? Le premier élément de réponse se situe dans la relation entre un parlementaire et l'électorat. Plus l'opinion est mobilisée au sein d'une circonscription au sujet de telle politique communautaire, plus le parlementaire cherchera à peser sur cette politique. Cependant, un second élément peut être avancé. La prise de conscience de l'importance de l'UE peut entraîner auprès d'un parlementaire la crainte d'une perte de son influence et de celle de l'institution à laquelle il appartient. Cette crainte est accentuée dans certains cas. Le parlementaire peut avoir le sentiment que telle décision européenne est d'une telle importance qu'il devrait avoir le droit de l'influencer et non pas seulement de la valider *a posteriori*. Un député ou un sénateur peut également nier la légitimité de l'UE à intervenir dans tel domaine qu'il juge relever directement de son domaine de compétence. Les parlementaires opposés à la construction européenne sont à l'évidence plus susceptibles de s'inquiéter de la perte d'influence de leur institution, même si des élus euroenthousiastes peuvent aussi l'être. Enfin, la découverte de l'importance de la construction européenne peut être davantage une incitation à l'action de la part de parlementaires initialement préoccupés par la perte d'influence de leur Assemblée. La crainte d'une impuissance à intervenir dans le processus communautaire alimente dans ce cas une crainte antérieure et généralisée. L'exposé

4 Un homme politique a d'ailleurs intérêt à défendre les idées sur lesquelles il a été élu ou celles qu'il a défendues par le passé. Ce principe est loin d'être absolu. Cependant, la démonstration d'une certaine cohérence auprès de l'électorat tend à favoriser une réélection.

de l'ensemble de ces situations suggère que la pression électorale n'est pas le seul élément de la prise de conscience des parlementaires de l'importance de l'UE et de la nécessité d'agir en conséquence.

L'ensemble de ce développement soulève une série d'interrogations relatives aux différentes situations considérées. Nous les considérons successivement en indiquant non pas des hypothèses mais plutôt des pistes de recherche.

- *La prise de conscience de l'importance de l'UE s'est-elle réalisée sur les mêmes thèmes d'un pays à l'autre ?* Notre hypothèse implique que le même mécanisme cognitif marqué par l'importance d'un choc exogène intervienne dans l'ensemble des Etats membres. Cependant, la prise de conscience du développement de l'UE peut porter sur des aspects différents de la construction européenne et traduire des préoccupations diverses. La réaction des parlementaires britanniques semble animée par l'importance du courant eurosceptique dans l'opinion. Les parlementaires allemands se montrèrent soucieux du respect des prérogatives des Länder. Plusieurs motivations peuvent être trouvées auprès des députés et des sénateurs français : la défense de l'institution parlementaire, la lutte contre une Europe assimilée à la mondialisation ou encore la préservation de la souveraineté nationale. La mise en sens de la construction européenne dans le débat public national semble donc constituer un élément déterminant.
- *Quelle est l'importance de la contrainte électorale dans les différentes situations considérées ?* La mobilisation de l'opinion n'est pas la même d'un pays à l'autre ni d'une période à l'autre. Les zones géographiques ne sont pas soumises aux mêmes politiques publiques communautaires. L'euphorie avérée de la Chambre des Communes relèverait, entre autre, de l'importance de l'enjeu européen auprès de l'opinion publique britannique. Au contraire, le *permissive consensus* allemand en matière européenne n'aurait pas favorisé la prise en compte de l'UE par le Bundestag. La France se situerait en position intermédiaire vis-à-vis de ces deux situations. Au-delà de l'opposition entre les pays marqués par d'importants courants d'euroscepticisme et ceux dans lesquels l'Europe ne fait pas débat, les réactions des Parlements en fonction d'une chronologie précise et propre à chaque Etat membre doivent être considérées, l'intérêt de l'électorat étant cyclique. Si la mobilisation de

l'opinion n'est pas la même selon les situations, elles ne prêtent pas non plus aux mêmes conséquences selon qu'elle est diffuse dans la société ou concentrée dans la circonscription, qu'elle intervient en période pré-électorale ou qu'elle pèse sur un député assuré de sa réélection. Enfin, la pression exercée par l'électorat est à l'évidence moins forte auprès des parlementaires élus au suffrage universel indirect.

- *Quelles caractéristiques spécifiques sont susceptibles d'alimenter la crainte d'une perte d'influence de l'institution parlementaire ?* En dehors du niveau d'euroscepticisme propre à chaque Assemblée, la propension des parlementaires à s'inquiéter d'une perte d'influence de leur Assemblée résultant de la progression de la construction européenne est fonction de deux critères. Le premier est relatif à la définition même du parlementarisme au sein de chaque Assemblée. Quel doit être le degré d'importance d'une décision communautaire pour que les parlementaires jugent nécessaires leur intervention ? Quelles sont les domaines pour lesquels les parlementaires pensent que leur intervention est plus légitime que celle de l'UE ? La réponse à ces deux questions est différente d'un Etat membre à l'autre voire d'une Chambre à l'autre. Elle est fonction des prérogatives de chaque Assemblée, des traditions parlementaires et du mode de sélection de ses membres. L'influence passée d'une Assemblée en matière de politique étrangère peut constituer, par exemple, un élément déterminant. Cependant certains éléments de réponse communs devront être établis par cette recherche. *A priori*, les décisions relatives à l'ordre institutionnel européen et national, aux droits individuels, à la sécurité des personnes ou aux territoires constituent des éléments déterminants de la mobilisation parlementaire. En second lieu, les parlementaires sont d'autant plus susceptibles de s'alarmer de la place des Parlements nationaux dans le schéma communautaire qu'ils sont inquiets de la faible influence – ou de la perte d'influence – générale de leur institution. C'est notamment le cas des secondes Chambres comme le Sénat français ou la Chambre des Lords. C'est aussi le cas de l'Assemblée nationale dont les prérogatives ont été fortement encadrées sous la cinquième République. Dans ces exemples, la volonté de développer l'influence de l'Assemblée en matière européenne peut être accentuée non seulement par leur situation institutionnelle nationale mais peut-être également par le souci d'accroître leurs prérogatives par le biais de l'Europe.
- *Quelle évolution historique ?* L'hypothèse d'un processus de mobilisation des

parlementaires communs aux différentes Assemblées n'exclut pas la multiplicité des chronologies. Les thèmes de mobilisation de l'opinion comme de ses élus étant d'ailleurs différents d'un Etat membre à l'autre, il est probable que les processus soient décalés dans le temps. Néanmoins, certains événements, notamment la ratification du traité de Maastricht, semblent avoir joué un rôle déterminant dans de nombreux pays. L'hypothèse retenue soulignant l'importance d'un choc cognitif semble favoriser une interprétation de l'eupéanisation en terme de cristallisation plutôt que de processus incrémental. L'observation de l'adaptation des Parlements à l'UE permet-elle d'aboutir aux mêmes conclusions ? L'hypothèse peut cependant se prêter à une interprétation plus graduelle de l'eupéanisation. Le développement discontinu mais progressif de la construction européenne depuis une quinzaine d'années est susceptible de mobiliser un nombre croissant de parlementaires, soit directement, soit par le biais de l'électorat. La multiplication des politiques publiques communautaires contribue-t-elle à augmenter le nombre de circonscriptions dans lesquelles l'enjeu européen devient déterminant ? A partir du milieu des années quatre-vingt dix, après une phase consacrée principalement à la réalisation du marché commun à travers la suppression des barrières douanières et l'élaboration de normes communes, la construction européenne s'est développée dans d'autres domaines moins marqués par l'économie. Cette évolution n'est-elle pas favorable à une prise de conscience accrue de l'importance de l'UE de la part des parlementaires ? Certains secteurs de politiques publiques, la justice et les affaires intérieures par exemple, ne sont-ils pas davantage considérés par les parlementaires comme relevant légitimement de leur compétence ? Un élu national appréhende-t-il de la même façon la réalisation du marché commun et la mise en place d'une coopération policière ?

- *Quelles sont les limites de l'hypothèse ?* La recherche de la validation de l'hypothèse ne doit pas empêcher de considérer les éléments qui lui sont contraires. La relation entre un élu et les électeurs est complexe. Existe-t-il des domaines pour lesquels les inquiétudes de l'opinion ne sont pas relayées au niveau parlementaire ou le sont avec un important décalage dans le temps ? La relation peut-elle s'inverser ? L'action des parlementaires, critique ou favorable à l'égard de l'UE, ne peut-elle pas contribuer à mobiliser une opinion *a priori* peu soucieuse de l'Europe ?

L'hypothèse générale de cette partie fait donc valoir que la prise de conscience par les

parlementaires de l'importance du développement de l'UE est à l'origine de l'eupéanisation des Parlements. Cette reconnaissance de l'Europe prend plutôt la forme d'un choc exogène. Elle peut trouver à son origine des préoccupations électorales bien que cela ne constitue pas une condition nécessaire, le sentiment de perte d'influence constituant une motivation significative de la part des parlementaires. Ce mécanisme global exprime différentes réalités en fonction des caractéristiques de l'Assemblée et surtout du débat public national et local à propos de l'Europe. Si l'hypothèse était vérifiée, elle pourrait être généralisée au processus d'eupéanisation dans son ensemble dans une optique cognitive. Elle met en avant l'importance capitale de la prise de conscience individuelle, subjective et socialement construite du développement de la construction européenne comme préalable à toutes mises en place de stratégies ou à toutes adaptations institutionnelles.

2. L'ampleur de l'eupéanisation

Une Assemblée peut être plus ou moins eupéanisée. Elle peut recevoir une information complète ou imparfaite des négociations en cours. L'examen de la législation communautaire peut être approfondi ou superficiel. La pression exercée sur la politique européenne du gouvernement peut être plus ou moins efficace. L'intérêt des parlementaires pour les questions européennes est également variable. Le doctorat s'attachera à construire des indices d'eupéanisation afin de hiérarchiser les différentes Chambres en fonction de leur degré d'eupéanisation. Sous réserve de cette étude précise, on considère généralement que la Chambre des Communes dispose de prérogatives supérieures en matière européenne à l'Assemblée nationale laquelle serait davantage eupéanisée que le Bundestag. Est-il possible d'expliquer ces différences à l'aide de critères communs ? Selon notre hypothèse, l'ampleur de l'eupéanisation est fonction de la place de chaque Assemblée au sein du système institutionnel d'une part, et des stratégies mises en place par les parlementaires en faveur de l'extension des prérogatives de leur Assemblée en matière européenne d'autre part.

La place du Parlement dans le système institutionnel national constitue le premier facteur explicatif. L'évolution des institutions dans l'ensemble des pays occidentaux depuis un siècle témoigne d'une perte d'influence généralisée du pouvoir législatif dont les causes sont multiples. Le phénomène semble plus marqué encore dans le domaine européen. La politique européenne a été longtemps considérée comme relevant de la politique étrangère dont l'exécutif détient le quasi-monopole. Le mode intergouvernemental de progression de la

construction européenne contribue également à défavoriser les Parlements⁵. Si les Parlements n'occupent plus une place centrale dans les systèmes politiques, leur situation est contrastée d'un pays à l'autre. Le Parlement britannique demeure un élément essentiel malgré la prédominance avérée du Premier ministre. La tradition parlementaire britannique et le rôle de contrôle assuré par la Chambre des Communes contribuent à maintenir l'influence du Parlement britannique comme en témoignent le statut institutionnel réservé à l'opposition ou le traitement médiatique des séances de questions. Par contraste, l'influence du Parlement français s'est trouvée limitée sous la cinquième République. La mise en place d'outils dits de parlementarisme rationalisé et l'institution d'une forte discipline parlementaire ont contribué à réduire le pouvoir d'initiative et de contrôle des deux Chambres. La comparaison des situations britanniques et françaises fait apparaître l'importance capitale de l'influence de chaque Parlement au sein de leur système institutionnel respectif comme élément explicatif de l'eupéanisation. L'examen de la législation européenne par le Parlement britannique est plus ancien. Le gouvernement transmet à la Chambre des Communes des mémorandums circonstanciés sur telle directive en préparation quand les services européens de l'Assemblée peinent parfois à obtenir de l'information. Le cas danois constitue à cet égard un exemple probant. La place prépondérante occupée par le Parlement danois dans le système politique national a contribué à la prise en compte approfondie des affaires européennes. Le Parlement attribue ainsi aux ministres de stricts mandats de négociation en vue des Conseils européens.

Si l'adaptation d'un Parlement à l'Europe est plus ou moins contrainte par son rapport avec le pouvoir exécutif, la place occupée par une Assemblée au sein d'un système institutionnel national ne constitue pas le seul critère explicatif de l'ampleur de l'eupéanisation des Parlements nationaux. Elle peut se comprendre comme une contrainte encadrant la mobilisation parlementaire en faveur de l'eupéanisation. La mobilisation parlementaire désigne à la fois une pratique effective - l'utilisation optimale des instruments d'information ou d'influence existant en matière européenne - et une pression exercée envers le gouvernement en faveur de l'accroissement des prérogatives du Parlement en matière européenne. La comparaison des situations françaises et allemandes pourrait faire apparaître l'importance déterminante de cette mobilisation. L'Assemblée nationale et le Bundestag occupent une place assez comparable au sein de leur système politique respectif. Pourtant certains indices, par exemple le nombre de fonctionnaires en poste au sein des services européens de chacune des Assemblées ou le volume de rapports publiés, indiquent que l'Assemblée nationale semble avoir davantage pris en compte le développement de l'UE.

5 Comme nous l'avons montré dans notre mémoire de DEA.

Cette différence résulte-t-elle d'un investissement progressif des affaires communautaires en France dont le moteur serait la frustration relative des parlementaires sous la cinquième République ? La stratégie de rattrapage des parlementaires français n'aurait pas d'équivalent dans le cas allemand dont les données historiques sont différentes. La contrainte institutionnelle, si elle existe, ne serait donc pas absolue. Elle pourrait au contraire alimenter indirectement la mobilisation parlementaire et contribuer à l'eupéanisation d'une Assemblée. La sous-hypothèse suivante peut être avancée : la relation entre la place d'une Assemblée au sein d'un système institutionnel et son eupéanisation est équivoque. La combinaison de ces deux facteurs peut produire des effets contradictoires.

L'ensemble de ce développement soulève une série d'interrogations relatives à la nature de la mobilisation parlementaire. Nous les considérons successivement en indiquant non pas des hypothèses mais plutôt des pistes de recherche.

- *Une institution peut-elle agir collectivement ?* L'hypothèse retenue établit que les parlementaires peuvent se mobiliser afin de développer les prérogatives de leur Assemblée en matière européenne. Considérant qu'un député agit pour être réélu et pour défendre ses idées, cette affirmation peut prêter à la contestation. La défense d'une institution n'est-elle pas secondaire devant la volonté d'être réélu ? Les parlementaires agissent-ils pour défendre le Parlement dans son ensemble ? Leurs préoccupations ne sont-elles pas plutôt essentiellement individuelles ? Certains éléments de la démonstration à construire peuvent être avancés. La volonté de la part d'un parlementaire de défendre son Assemblée est rationnelle. Il est concevable qu'elle s'inscrive dans les valeurs d'un Parlementaire attaché aux prérogatives de l'institution à laquelle il appartient. Si elle n'est pas un but en soi, l'eupéanisation du Parlement peut également être comprise comme un moyen de défendre ses idées et même d'être réélu. Un élu d'une circonscription rurale en proie à la mobilisation d'agriculteurs désireux de voir se maintenir le montant des subventions européennes n'agit pas dans le but premier de défendre son institution. Pourtant, son action y contribue. L'agrégation des stratégies individuelles des parlementaires peut être voulue ou fortuite. Un élu agissant dans le but de maintenir son influence personnelle en tant que parlementaire peut contribuer à défendre l'institution parlementaire dans son ensemble. L'étude des différentes situations s'attachera à décrire les différentes modalités de l'agrégation des stratégies individuelles des parlementaires visant

directement ou indirectement à l'eupéanisation de leur Assemblée. Dans quelles circonstances cette agrégation est-elle facilitée ou limitée ? La forte polarisation partisane au sein d'une Assemblée ou la variété des prises de position vis-à-vis de l'UE constituent-elles des freins ? Cette diversité ne peut-elle pas au contraire s'estomper devant une forte mobilisation des parlementaires sur un enjeu devenu dominant à un moment, à savoir la nécessité d'adapter leur institution à l'Europe ?

- *Dans quelle mesure le nombre de parlementaires mobilisés constitue-t-il un élément de succès déterminant en faveur du Parlement au sein du rapport de force entre les pouvoirs exécutif et législatif ?* L'hypothèse retenue établit un lien direct entre la force du choc cognitif, le nombre de députés conscients du développement de l'UE et de la nécessité pour le Parlement de s'y adapter, et l'ampleur de la mobilisation parlementaire. En effet, la mise en avant d'une préoccupation partagée est susceptible de dépasser les clivages internes à l'Assemblée. La dimension quantitative du groupe parlementaire faisant pression sur le gouvernement a-t-elle une importance ? La mobilisation de la majorité parlementaire n'est-elle pas suffisante ? La mobilisation unanimiste des élus n'est-elle pas rendue nécessaire pour les Parlements en situation de forte infériorité vis-à-vis de l'exécutif ? Il est possible que le processus d'eupéanisation trouve à son origine un noyau de parlementaires particulièrement motivés - et/ou particulièrement efficaces. Selon les cas, ce groupe peut être monopartisan ou pluripartisan, élargi ou restreint. Il peut viser en interne à mobiliser les autres parlementaires ou à développer une stratégie externe de négociation avec le pouvoir exécutif dans le but d'élargir les compétences du Parlement en matière européenne. Un groupe pluripartisan peut être assimilé à une coalition unie par les perceptions cognitives de ses membres. L'efficacité d'une telle coalition ne dépend-elle pas de sa capacité à intégrer le plus grand nombre possible de parlementaires ? A l'inverse, un groupe de parlementaires appartenant à la majorité pourrait être plus réduit, les relations de coopération avec l'exécutif constituant le facteur déterminant de la réalisation de leur revendication. La mobilisation parlementaire peut enfin trouver à son origine un entrepreneur politique – le Président de la Chambre par exemple – dont la stature institutionnelle et/ou politique est susceptible de jouer en faveur de l'eupéanisation. L'analyse doit donc s'efforcer de prendre en compte dans chaque situation l'ampleur quantitative de la mobilisation parlementaire et les stratégies qui lui sont associées.

- Dans quelles circonstances la mobilisation d'un groupe parlementaire pluripartisan et élargi est-elle favorisée ?* Expression institutionnalisée du pluralisme, le Parlement est par essence le lieu des divisions. La mobilisation inter-partisane des parlementaires est structurellement contrainte. Une prise de conscience commune et concomitante de l'importance de l'UE est cependant susceptible de mobiliser les élus en faveur d'une revendication collective. Les parlementaires peuvent être déterminés en faveur d'un but commun en dépit des divergences de leurs préférences, du soutien à l'opposition à la construction européenne. La pression électorale et/ou le sentiment partagé du risque d'une perte d'influence de l'UE constituent des facteurs de renforcement de la mobilisation parlementaire. En soi, l'enjeu européen semble se prêter davantage à une mobilisation interpartisane dans la mesure où le clivage européen ne correspond souvent pas aux clivages partisans traditionnels. L'utilisation réduite de l'UE dans les affrontements politiques favoriserait également la constitution des coalitions de cause. Ensuite, l'union d'élus appartenant à des groupes distincts peut être encouragée ou freinée du fait de la nature du système institutionnel et de la conjoncture politique. L'existence d'une démocratie majoritaire caractérisée par la forte polarisation du système partisan, la discipline parlementaire ou l'homogénéité de la majorité semble *a priori* constituer des éléments plutôt défavorables à la constitution d'une structure revendicatrice pluripartisane. Au niveau conjoncturel, la proximité d'échéances électorales ou l'impopularité du pouvoir en place joueraient également un rôle de frein. L'étude de chaque situation nationale devra donc prendre en compte à la fois les spécificités du débat européen, du système institutionnel et de la conjoncture politique.
- L'importance accordée à la place du Parlement au sein du système politique comme facteur explicatif de l'ampleur de l'européanisation se fonde-t-elle sur une conception spécifique du rapport entre pouvoir exécutif et législatif ?* L'extension des prérogatives du Parlement en matière européenne résulte d'une négociation entre les pouvoirs exécutifs et législatifs. Les Assemblées disposent de différents atouts au sein de ce rapport de force. Les attributions parlementaires existantes en matière européenne peuvent être utilisées en vue d'être renforcées dans un marchandage opposant le gouvernement d'une part, et d'autre part le groupe parlementaire majoritaire ou l'ensemble du Parlement. Lors de la ratification des traités de Maastricht et d'Amsterdam en France, les parlementaires ont stratégiquement utilisé leur pouvoir

d'autorisation contre la constitutionnalisation du vote de résolutions relatives aux négociations communautaires. La proximité entre le groupe majoritaire de la principale Chambre et le gouvernement peut constituer également un facteur favorable à l'extension des prérogatives parlementaires. L'imbrication - propre au régime parlementaire - entre les députés de la majorité de la Chambre des Communes et le cabinet dont les membres sont directement issus a pu favoriser la mise en place de relation de coopération entre les deux pouvoirs contribuant à accroître les attributions de cette Assemblée en matière communautaire. L'importance accordée à la situation du Parlement au sein du système institutionnel national comme facteur explicatif de l'eupéanisation des Assemblées n'implique pas nécessairement une relation antagoniste entre les deux pouvoirs du fait de la complexité de leurs rapports. Quels sont les éléments favorables à la mise en place de stratégies de coopération ou d'affrontement ? La nature du régime – d'Assemblée, parlementaire, présidentielle ou intermédiaire – constitue-t-elle l'unique facteur à prendre en considération ? La pratique institutionnelle (la discipline de vote par exemple), les données partisans (le rapport entre les deux pouvoirs selon que la majorité est à gauche ou à droite) ou la conjoncture (l'approche d'élections législatives, la popularité de la majorité...) constituent autant d'éléments significatifs qu'il s'agira de répertorier en fonction des situations considérées.

- *La structure du système partisan a-t-elle une incidence sur l'ampleur de l'eupéanisation des Parlements ?* Quelle est l'influence du bipartisme ou du multipartisme d'une part, et de la (non-)concordance entre la structuration des partis et leurs doctrines européennes d'autre part ? L'analyse s'efforcera d'étudier cette question difficile. La non-concordance entre les clivages partisans traditionnels et les prises de positions relatives à l'UE peut laisser penser que les partis et les groupes parlementaires n'ont pas intérêt à se mobiliser sur la question européenne, facteur de divisions. Pourtant, le Parlement britannique est relativement eupéanisé alors que les Conservateurs comme les Travaillistes sont profondément divisés de l'intérieur. A l'inverse, les députés du Bundestag sont plutôt peu intéressés par l'UE alors que les positons de la CDU et du SPD sont davantage assimilables. La contradiction entre la remarque précédente et l'observation de ces deux situations implique-t-elle que la structuration du système partisan n'ait pas d'influence sur l'ampleur de l'eupéanisation ? La relation entre ces deux données n'est-elle pas plus complexe ?

L'hypothèse retenue établit que l'ampleur de l'eupéanisation est fonction de la mobilisation parlementaire encadrée par la situation du Parlement au sein du système institutionnel. Cependant, cette hypothèse demande à être précisée au cours de la recherche. La contrainte institutionnelle peut-elle produire des effets contradictoires d'un Etat membre à l'autre ? La réussite des stratégies parlementaires visant à accroître les prérogatives de l'Assemblée est-elle fonction du nombre d'élus mobilisés ? Les parlementaires pouvant adopter différentes stratégies vis-à-vis du pouvoir exécutif auprès duquel ils réclament une extension de leurs prérogatives, dans quelles circonstances l'attitude des élus est-elle plutôt coopérative ou conflictuelle ?

3. Les modalités de l'eupéanisation

L'eupéanisation n'est pas de même ampleur d'un Parlement à l'autre. Est-elle de même nature ? La réponse à cette question nécessite l'étude approfondie des différentes procédures d'information et d'examen des négociations et décisions communautaires ainsi que des organes jouant un rôle au sein du Parlement. Cette analyse, largement juridique, constitue une part essentielle du doctorat. Au-delà de la description des points communs et des différences observables d'une Chambre à l'autre, une problématique peut être dégagée : existe-t-il des formes communes d'eupéanisation ? Certaines logiques identiques sont-elles à l'œuvre dans l'ensemble des situations analysées ? La sélection de certains critères permet-elle de modéliser des formes d'eupéanisation transnationales ?

Sous réserves de la comparaison précise des différentes formes d'eupéanisation, la création institutionnelle, c'est-à-dire la multiplication d'organes spécialisés dans le suivi des affaires communautaires au sein des Assemblées, semble constituer le mode privilégié d'appréhension des affaires européennes dans l'ensemble des Parlements des Etats membres⁶. Chaque Assemblée parlementaire de l'UE comprend au moins un organe de ce type. Leur rôle dans le processus d'examen des affaires européennes est central. Ces commissions spécialisées sont chargées de diffuser l'information relative à l'UE. Elles reçoivent et transmettent des documents de l'Union. Elles instruisent des propositions d'actes communautaires et peuvent déposer des propositions de résolutions. Elles produisent également des rapports d'information. La justification de type bureaucratique de la création

6 Comme le soulignent par exemple les différents auteurs de l'ouvrage collectif dirigé par Philip Norton, *National parliaments and the European Union*, London : Cass, 1996, 198 p.

institutionnelle – « une institution tend à réagir en créant une autre institution » - semble insuffisamment explicative. L'hypothèse avancée tend à expliquer la multiplication de ces organes spécialisés par la nature même de l'enjeu européen. Les thèmes abordés par la construction européenne sont extrêmement divers. L'enjeu européen mobilise non seulement différents domaines des politiques publiques mais il incite les parlementaires à se positionner en fonction d'une multiplicité de critères. Le clivage droite/gauche qui constitue le mode traditionnel d'appréhension des enjeux est concurrencé par d'autres facteurs : les clivages opposant partisans et adversaires de la construction européenne, ou l'interrogation sur l'effet bénéfique pour la France, pour la place du Parlement ou pour une réélection de telle décision européenne. Les choix des parlementaires relatifs à l'Europe sont moins assimilables à la légitimation du gouvernement ou à sa condamnation que des domaines de politiques publiques « classiques » dont l'exécutif est directement à l'origine. Bref, les parlementaires peuvent se positionner sur les enjeux européens en prenant en compte un nombre de critères qui semble plus élevé que dans d'autres matières. L'analyse du choix rationnel tend à démontrer que la décision issue d'un groupe se prononçant sur un enjeu multidimensionnel est par nature instable. Telle majorité constituée sur une dimension de l'enjeu (par exemple, l'effet bénéfique pour la France d'une directive) peut s'opposer à une autre majorité privilégiant un enjeu différent (la nature de droite ou de gauche de cette directive). La création d'une commission spécialisée s'inscrirait dans un effort de rationalisation de l'activité parlementaire. La participation volontaire et numériquement faible à ses travaux ainsi que la publicité restreinte qui lui est associée contribueraient à orienter l'examen des projets européens sur une seule dimension.

La création institutionnelle correspondrait donc à une rationalisation de l'activité parlementaire. L'existence d'organes spécialisés dans l'ensemble des assemblées traduirait la recherche d'un examen des affaires communautaires et d'une prise de position parlementaire à la fois efficace et stable dans le temps. L'existence de ces sous-institutions ne constitue pas cependant la seule modalité de l'eupéanisation des Parlements. L'observation de l'activité parlementaire fait apparaître que l'examen des enjeux européens est plus ou moins détaillé, favorable à l'Europe ou concentré sur certains domaines d'une Assemblée à l'autre. La seconde hypothèse de cette partie vise à modéliser certains types d'eupéanisation en fonction de l'existence d'éléments communs à différentes Assemblées. Quatre couples d'opposition caractérisant l'eupéanisation sont ainsi retenus : généraliste ou spécialiste, politisée ou experte, réactive ou constructive, importée ou non importée.

L'eupéanisation généraliste ou spécialisée. Au sein de certaines Assemblées, les parlementaires s'intéressent à une grande variété de sujets européens. La Chambre des Communes et l'Assemblée nationale examinent par exemple l'ensemble des projets d'actes communautaires qui leur sont soumis, ce qui représente une charge de travail considérable. D'autres Assemblées, la Chambre des Lords et le Sénat français par exemple, préfèrent cibler leurs interventions à certains secteurs. Les exemples français et britanniques laissent donc penser que, dans une configuration institutionnelle caractérisée par un bicaméralisme déséquilibré, l'Assemblée dont les prérogatives sont les plus élargies tend à s'intéresser à l'ensemble des aspects de la construction européenne tandis que la seconde Chambre sélectionne les thèmes qui lui paraissent pertinents. Comment expliquer cette distinction ? Est-elle propre aux seuls enjeux européens ? Trouve-t-elle en partie son origine à travers le mode de sélection des parlementaires ? Les députés élus du suffrage universel direct pourraient être amenés à s'intéresser à n'importe quels projets dans la mesure où celui-ci est susceptible de comporter des incidences électorales. La marge d'autonomie laissée à l'appréciation des parlementaires élus au suffrage universel indirect - ou nommés - serait plus importante.

Autre facteur explicatif, les membres de secondes Chambres considèrent généralement que certains domaines spécifiques de politiques publiques relèvent de leurs compétences. Les sénateurs français estiment ainsi qu'ils sont les représentants des collectivités territoriales. L'attention portée envers un projet européen relatif aux départements ou aux communes s'en trouve donc accrue. Au sein de la fédération allemande, le cas du Bundesrat qui représente les Länder est particulièrement significatif. Cette Assemblée dispose de prérogatives approfondies en matière européenne dès lors qu'un enjeu européen est susceptible de concerner les Länder. Elle désigne par un exemple un ministre des Länder représentant l'Allemagne au sein du Conseil si la négociation relève d'une compétence exclusive des Länder. La spécialisation des secondes Chambres tient donc également à leur statut institutionnel. Elle peut se fonder spécifiquement sur des prérogatives juridiques comme dans le cas du fédéralisme. Elle peut refléter plus largement les domaines d'intérêt de parlementaires disposant d'une large autonomie. L'étude devra déterminer les thèmes de spécialisation des secondes Chambres. Correspondent-ils toujours à des secteurs dont les parlementaires considèrent qu'ils relèvent légitimement de leurs compétences ? A cet égard, quelles sont les différences entre les secondes Chambres des trois pays considérés ? La prise en compte de la situation des autres Etats membres est ici nécessaire. Le clivage entre l'eupéanisation généraliste des principales Chambres et l'eupéanisation spécialisée des secondes Chambres

se vérifie-t-il toujours ?

L'eupéanisation politisée ou experte. L'activité parlementaire comporte différentes dimensions. Deux aspects spécifiques peuvent être isolés dans la mesure où ils influent sur les modalités de l'eupéanisation. L'activité parlementaire peut d'abord se concevoir comme un travail d'expertise. L'étude précise et approfondie des dossiers constitue une tâche significative. Elle vise souvent à l'amélioration des projets soumis au vote par leur modification à la marge. Le second aspect souligne davantage le rôle joué par le Parlement dans le débat public. Expression pluraliste des suffrages populaires, le Parlement répercuterait les préoccupations de l'opinion. Le débat d'idées comme l'affrontement partisan participerait à la publicisation des enjeux et à leur utilisation concurrentielle. Faute de mieux, nous qualifions cette dimension à la fois publique et compétitive par l'adjectif politisée, étant entendu que l'expertise constitue également une fonction de nature politique. A l'évidence, l'activité de chaque Assemblée témoigne de l'existence simultanée de ces deux dimensions. Les figures du député expert ou du tribun ne sont pas antinomiques. Le travail en commission ne s'oppose pas aux séances à la Chambre. Cependant, l'un des deux aspects de l'activité parlementaire peut être privilégié en fonction du statut de l'Assemblée et des traditions parlementaires héritées. Une Assemblée dont les membres sont élus directement par le peuple tend à privilégier la dimension concurrentielle et tribunitienne. L'héritage de la situation passée d'une Assemblée dans ce domaine ou l'ampleur du traitement médiatique des activités parlementaires constituent également des éléments déterminants. Les différents Parlements peuvent ainsi être classés en fonction de l'importance respective de la « politisation » ou de l'expertise. La dimension publique et compétitive est fortement marquée à l'Assemblée nationale ou à la Chambre des Communes. Les élus du Bundestag, du Sénat français ou de la Chambre des Lords font davantage figure d'experts que de tribuns. Ils chercheraient moins à mobiliser l'opinion publique qu'à perfectionner les projets qui leur sont soumis. L'affrontement inter-partisan y est aussi moins polarisé qu'à l'Assemblée nationale ou à la Chambre des Communes.

Selon notre hypothèse, les dimensions de politisation ou d'expertise constitueraient des éléments susceptibles d'influer sur les modalités de l'eupéanisation des Assemblées. La prise en compte de l'UE dans les Assemblées « expertes » témoignerait moins d'une utilisation de l'enjeu européen à des fins de concurrence partisane, que d'une volonté d'étudier dans le détail les dossiers. Les députés de l'Assemblée nationale et des Communes seraient davantage soucieux des répercussions publiques de leurs activités. La comparaison

entre les sites Internet de ces deux Assemblées et celui du Bundestag est éclairante à cet égard. Faute d'une étude précise de la littérature sur ce thème, l'hypothèse n'est pas davantage développée ici. Sa validation suppose en premier lieu la vérification du bien fondé de la typologisation des Parlements en terme d'expertise ou de politisation. Elle nécessite ensuite la description des différences induites par ces deux dimensions au niveau de l'eupéanisation des Parlements, à travers le travail effectué par les élus dans le domaine européen et sa répercussion éventuelle dans l'espace public.

L'eupéanisation réactive ou constructive. Dans une perspective substantialiste, les prises de position des parlementaires peuvent être plus ou moins favorables à l'UE. Une Assemblée exprime une diversité de points de vue. Cependant, le groupe de parlementaires intéressés par les questions européens, par exemple les membres des organes spécialisés dans le suivi des affaires communautaires, peut adopter une attitude globale de méfiance ou d'enthousiasme à l'égard de la construction européenne. La proportion d'élus favorables à la construction européenne au sein de la masse des parlementaires peut être variable, comme l'est la proportion d'élus de droite ou de gauche. Elle reflète les différentes doctrines européennes des parlementaires qui sont issues de l'opinion de l'électorat, de la réflexion personnelle de l'écu et des conceptions de son groupe politique. La nature du choc exogène constitue également un élément significatif. Si les parlementaires ont associé à la prise de conscience du développement de l'UE la menace d'une perte d'influence de leur Assemblée, leurs attitude à l'égard de la construction européenne peut être plus défensive que constructive. L'eupéanisation réactive n'est donc pas nécessairement eurosceptique au sens strict du terme. Les différentes Assemblée considérées adoptent-elles plutôt une attitude réactive ou constructive à l'égard de l'UE ? Comment s'explique les différences observées dans chacun des cas ? L'attitude ouverte vis-à-vis de la construction européenne des députés du Bundestag dans leur ensemble semble par exemple lié au soutien global apporté à l'UE dans l'opinion publique allemande. Enfin, les positions des parlementaires peuvent-elles évoluer dans le temps ? Quels événements ou quel processus peut expliquer un éventuel glissement d'une attitude à l'autre ?

L'eupéanisation importée ou non importée. L'existence d'instruments analogues entre différents Parlements résulte-elle seulement du fonctionnement de logiques d'eupéanisation identiques au sein de chaque Assemblée ? L'eupéanisation des Parlements nationaux ne doit pas être comprise comme le seul produit d'une évolution

séparée de chaque Etat membre mais comme un processus dynamique. Dans quelle mesure les similitudes observables au niveau des procédures comme des organes parlementaires sont-elles le fruit de transferts institutionnels entre Parlements ? Quels canaux ont pu favoriser ces transferts ? Peut-on observer au cours des deux dernières décennies la formation puis la densification d'un réseau parlementaire constitué à la fois de parlementaires proprement dits et d'administrateurs ? Certaines figures entrepreneuriales se dégagent-elles ? Des modèles institutionnels se sont-ils progressivement construits ? Quelle est leur nature ? Dans quelle direction et avec quelle ampleur se sont-ils diffusés ? Il semble, par exemple, que les expériences danoises et britanniques aient fortement marqué l'eupéanisation du Parlement français. En témoignent la fréquence des échanges parlementaires et l'importation de procédures nouvelles telles que les réserves d'examen parlementaire ou les résolutions à caractère non contraignant. Les similitudes observables pourraient donc s'expliquer en partie par l'existence historique de processus de transferts institutionnels qu'il convient d'étudier.

La modélisation des différents types d'eupéanisation soulève une série d'interrogations relatives à leur évolution dans le temps. Nous les considérons successivement en indiquant non pas des hypothèses mais plutôt des pistes de recherche.

- *Les Assemblées « généralistes » sont-elles conduites à se spécialiser ?* La première modélisation oppose un mode généraliste d'eupéanisation à la spécialisation thématique des secondes Chambres. De la PESC à la sécurité alimentaire, de la pêche à l'harmonisation fiscale, les secteurs de politiques publiques mobilisés par la construction européenne sont nombreux et tendent à devenir de plus en plus variés. Le maintien d'une approche généraliste est rendu difficile. L'efficacité des prises de position parlementaire peut être diluée dans la masse des directives en projet. L'évolution du traitement des affaires européennes par l'Assemblée nationale ou la Chambre des Communes témoigne-t-elle d'une tendance à la sélection d'enjeux européens jugés prioritaires ? Sur quels critères s'opère la sélection de domaines de spécialisation ? Certains éléments de réponse relatifs aux thèmes de mobilisation de l'électorat et aux prérogatives traditionnelles des Assemblées en certaines matières ont été indiqués dans la première partie. Ont ainsi été évoquées les décisions relatives à l'ordre institutionnel européen et national, aux droits individuels, à la sécurité des personnes ou aux territoires. Les thèmes de spécialisation de l'activité parlementaire dans le domaine européen doivent donc être établis. A l'exception des Assemblées

fédérales, il semblent que la sélection d'enjeux ne repose que partiellement sur des prérogatives juridiques. Elle est donc socialement construite par les parlementaires ce qui implique qu'elle se prête à différentes formulations stratégiques concurrentes du parlementarisme. Il peut sembler essentiel à un élu que son Assemblée se prononce sur un projet communautaire dans tel secteur tandis qu'un autre parlementaire peut privilégier tel autre enjeu. Cette opposition est alors susceptible de produire une argumentation visant à définir de façon substantielle les secteurs relevant du domaine de compétence du Parlement.

- *Le processus de rationalisation n'est-il pas plutôt favorable à l'expertise au détriment de la politisation ?* La seconde modélisation oppose un mode politisé d'eupéanisation à l'expertise. Deux facteurs, la nature des enjeux européens d'une part, et le processus de rationalisation de l'eupéanisation d'autre part, peuvent laisser penser que l'expertise tend à être privilégiée sur l'utilisation concurrentielle et publique de l'UE. Les enjeux européens ne sont pas apolitiques. Cependant, la culture du compromis propre aux institutions de l'UE, le caractère technocratique du style décisionnel communautaire, l'élitisme des acteurs impliqués dans la négociation ou le balancement du projet européen entre régulation et libéralisation contribuent à « dépolitiser » l'Europe. Il peut être difficile de mobiliser l'opinion autour de projets apparemment techniques ou d'appréhender les enjeux européens en termes idéologiques structurés autour de courants politiques préexistants. Ensuite, l'hypothèse principale de cette partie fait valoir que la rationalisation du parlementarisme, à travers la multiplication des organes spécialisés dans le suivi des affaires communautaires, constituerait un mode commun d'eupéanisation des Parlements nationaux. Ce processus semble être plus favorable à une activité d'expertise. Le travail en commission bénéficie d'une faible publicité, il peut développer un certain esprit de consensus entre ses membres. Dans le cas de l'Assemblée nationale par exemple, l'activité de la Délégation pour l'UE contraste avec le nombre restreint de séances de débats à la Chambre consacrés à la politique européenne du gouvernement. La rationalisation tend-elle à privilégier le suivi précis des dossiers sur l'affrontement partisan ? L'eupéanisation peut-elle être assimilée au développement d'une activité d'expertise au détriment de la fonction de publicisation et de différenciation des groupes parlementaires ? Les spécificités propres à chaque Assemblée ou les évolutions dans le temps doivent être prises en compte dans la vérification de cette

proposition.

- *L'eupéanisation initie-t-elle un processus d'apprentissage favorable à l'attitude constructive ?* La troisième modélisation oppose l'eupéanisation réactive à l'eupéanisation constructive. L'évolution dans le temps n'est-elle pas plutôt favorable au second mode d'eupéanisation ? Existe-t-il un processus d'apprentissage de l'UE privilégiant l'attitude constructive ? La connaissance précise des dossiers, le travail en commun au sein des organes spécialisés favoriseraient une attitude pragmatique à l'égard de la construction européenne. Le constat du développement effectif des prérogatives de l'UE dans différents secteurs conduirait par exemple les parlementaires opposés à l'Europe à adopter une position plus réaliste. Si elle était validée, cette interprétation confirmerait les observations, établies dans de nombreuses études, relatives à l'importance de l'apprentissage dans les processus d'eupéanisation. Cependant, d'autres analyses mettent en avant l'influence déterminante des motivations ayant présidé l'initialisation d'un processus. L'eupéanisation des Parlements français et britanniques semble avoir été marquée, à leurs débuts, par le souci de protéger les prérogatives de l'institution parlementaire ou la souveraineté nationale. Cette volonté première caractérise-t-elle la suite du processus ou s'est-elle progressivement détournée en une activité d'information et d'amendement à la marge des décisions communautaires ?
- *Les transferts institutionnels sont-ils viables ?* La dernière modélisation des différents types d'eupéanisation s'appuie sur l'importation de procédures et d'institutions d'une Assemblée à l'autre. Si leur existence historique est confirmée, quels ont été les effets des transferts institutionnels ? Dans la littérature théorique, issue notamment de la réunification allemande, deux approches s'opposent sur la question de la réussite ou de l'échec du processus, l'échec étant entendu comme la production d'effets non escomptés par une institution importée. L'approche pessimiste conclut à l'impossibilité de procéder à un transfert institutionnel réussi en raison de l'importance déterminante du contexte institutionnel global. L'approche optimiste s'appuie sur l'intégration par la délibération. L'échange garantirait la réussite du transfert. L'étude des éventuels transferts institutionnels entre Parlements doit donc s'efforcer d'évaluer le succès ou l'échec de ces processus, les éventuels ajustements de procédure hors contexte voire les processus d'hybridation issus de la mise en relation d'expériences

distinctes. La nature des événements fondateurs ayant présidé au transfert – ici le souci de défendre l’institution parlementaire, là la volonté de préserver les prérogatives des Etats fédérés – constitue-t-elle un facteur d’échec ou de succès ? Les échanges entre parlementaires voire la constitution d’un réseau transnational ont-ils favorisé la réussite des transferts ? Enfin, ce processus contribue-t-il *in fine* à la convergence des pratiques parlementaires relatives à l’UE ?

Le tableau suivant présente un résumé des différents types de modélisation. La colonne « différences observables » expose les points sur lesquels portent les divergences entre Assemblées. La colonne « facteurs de différenciation » présente les différents facteurs explicatifs de ces divergences. Enfin, la colonne « questions soulevées » résume les interrogations posée par les différents modèles d’eupéanisation.

Les différentes modalités de l'européanisation des Parlements nationaux

Modèles d'européanisation	Différences observables	Facteurs de différenciation	Questions soulevées
Généraliste / spécialisée	<ul style="list-style-type: none"> - les secteurs de la construction européenne considérés par les parlementaires 	<ul style="list-style-type: none"> - statut de l'Assemblée (bicaméralisme, mode de sélection des parlementaires) - structure fédérale l'état 	<i>Les Assemblées généralistes ne sont-elles pas conduites à se spécialiser ? Quels critères sélectionnent alors les domaines de spécialisation ?</i>
Politisée / experte	<ul style="list-style-type: none"> - la nature du travail effectué par les parlementaires - les répercussions de ce travail dans le débat public 	<ul style="list-style-type: none"> - type de parlementarisme hérité - traitement médiatique des activités parlementaires 	<i>Le processus de rationalisation n'est-il pas plutôt favorable à l'expertise au détriment de la politisation ?</i>
Réactive / constructive	<ul style="list-style-type: none"> - les prises de position des parlementaires 	<ul style="list-style-type: none"> - doctrines européennes des parlementaires - nature du choc exogène 	<i>L'européanisation initie-t-elle un processus d'apprentissage favorable à l'attitude constructive ?</i>
Importée / non importée	<ul style="list-style-type: none"> - les transferts institutionnels constitueraient des facteurs de convergence 	<ul style="list-style-type: none"> - existence historique d'un processus de transfert institutionnel 	<i>Les transferts institutionnels hors contexte sont-ils viables ? Existence d'une convergence de l'européanisation des Parlements ?</i>

4. Les conséquences de l'européanisation au niveau national

Après s'être intéressé à l'origine, à l'ampleur et aux modalités de l'européanisation des Parlements nationaux, l'étude s'efforce de considérer ses conséquences au niveau national (4) et communautaire (5). Au niveau national, trois questions peuvent être distinguées. Elles traitent des conséquences de l'européanisation des Parlements sur la politique européenne du gouvernement, sur la relation entre les pouvoirs

exécutif et législatif, et sur le débat public national relatif à l'UE.

Dans quelles mesures les Parlements influencent-ils la politique européenne du gouvernement ? Est-il possible de relever certains projets de directive ayant effectivement fait l'objet de pression parlementaire sur le gouvernement ? Quelles sont les différences d'une Assemblée à l'autre ? L'étude s'efforcera de classer les Assemblées en fonction du degré de contrainte qu'elles font peser sur la politique européenne du gouvernement. L'intervention parlementaire porte-t-elle dans sur secteurs précis ? Est-elle limitée aux mesures institutionnelles – notamment aux décisions concernant les prérogatives des Parlements nationaux – ou s'étend-elle aux différents secteurs de politiques publiques ? Différentes modalités d'eupéanisation ont été envisagées dans la partie précédente. Quel type d'adaptation à l'UE se révèle-t-il le plus susceptible de peser sur la politique du gouvernement ? L'eupéanisation spécialisée, experte et constructive n'est-elle pas efficace que l'eupéanisation généraliste, politisée et réactive ? Les procédures importées sont-elles inopérantes ? Au-delà des similitudes dans les procédures d'examen de la législation communautaire, d'importantes différences subsistent d'une Assemblée à l'autre. Pour ce qui est par exemple des organes spécialisés dans le suivi des affaires communautaires, la Chambre des Communes comprend deux commissions permanentes (*European standing committees*) tandis que les délégations du Parlement français n'ont pas ce statut. Quels types d'ingénieries institutionnelles se révèlent-ils en définitif les plus efficaces ? L'étendue des prérogatives légales des Parlements en matière européenne constitue-t-elle un élément d'influence déterminant sur la politique du gouvernement ? L'influence générale de la majorité parlementaire sur l'exécutif, la présence de leaders politiques au sein de l'Assemblée et surtout la motivation des élus ne constituent-ils pas des éléments au moins aussi significatifs que les attributions formelles des différentes Assemblées ? Certaines procédures, notamment les mécanismes novateurs, sont-elles sous-utilisées par les parlementaires ? Cette désaffection tient-elle au désintérêt des élus pour les affaires européennes ou au choix de mécanismes d'influence plus classiques et moins formels ? En définitive, l'étude s'efforcera de ne pas assimiler l'existence de procédures à la mobilisation parlementaire sur l'Europe. Elle distinguera les effets spécifiques et combinés de ces deux éléments. A cet égard, les conséquences des révisions institutionnelles introduites lors de la ratification du traité d'Amsterdam seront considérées avec attention.

L'intervention parlementaire en matière communautaire doit être comparée au reste des activités des Assemblées. Les prises de position

ou les stratégies d'influence des élus dans le domaine européen sont-elles spécifiques ?

- Sur la forme, les hypothèses retenues dans la partie précédente suggèrent plutôt une certaine normalisation de l'intervention parlementaire. L'europanisation rationalisée, experte et spécialisée évoque les activités des Assemblées dans des domaines non communautaires. La perte d'influence générale et progressive des Parlements s'est traduite par une diminution du pouvoir d'initiative voire de décision au profit de l'intervention à la marge des élus. Forts de leur connaissance pratique des effets possibles de tel projet et de leur relation privilégiée avec l'électorat, les parlementaires amendent des textes sur des points de détail. Cette « bonification législative » se retrouverait donc sur des sujets ayant trait à l'UE. Une telle conclusion, si elle vérifiée, invaliderait quelque peu l'affirmation de sens commun faisant valoir le faible impact des Parlements nationaux sur la politique européenne des gouvernements. Le pouvoir d'influence des Assemblées est certes limité et fortement encadré mais il semble que le domaine européen confirme une tendance générale plus qu'il ne se pose en exception.
- Ensuite, la question du caractère pluraliste de l'intervention parlementaire en matière communautaire doit être approfondie. Trois éléments sont susceptibles de favoriser le rapprochement de groupes politiques opposés. Le débat européen n'est d'abord pas propice par nature à une utilisation concurrentielle. La difficulté d'assigner les décisions communautaires à un acteur politique national, les stratégies d'union du pays et donc du Parlement derrière l'exécutif lors d'une négociation communautaire ou la non-concordance entre les clivages européens et partisans constituent autant d'éléments défavorables à la polarisation des groupes parlementaires. Ensuite, il a été envisagé que les stratégies des élus visant à accroître les prérogatives institutionnelles de leur Assemblée en matière européenne passe par la constitution de groupes pluripartisans. Enfin, la rationalisation de l'examen de la législation communautaire au sein d'organes spécialisés et restreints est plutôt favorable au compromis. L'intervention parlementaire dans le domaine européen sur des sujets ne concernant pas la défense des prérogatives des Assemblées conserve-t-elle une forme d'unité propre aux revendications institutionnelles ? Les élus peuvent-ils s'opposer sur la politique sociale européenne et s'unir pour demander, au nom de la défense de leur institution, un supplément d'information de la part du gouvernement ? La tension entre le caractère structurellement pluraliste de la représentation parlementaire et les logiques unanimistes propres à l'Europe ou à la défense d'une institution sera donc étudiée. La question de l'efficacité reste alors

posée. Un Parlement est-il plus efficace lors qu'il défend ses prérogatives que lorsqu'il se prononce sur une politique communautaire sectorielle ? A-t-il plus de chance d'influencer la politique du gouvernement lorsqu'il fait pression dans l'unité ou selon un schéma pluraliste et polarisé qui lui est naturel ?

Ensuite, la problématique porte sur la situation générale des Parlements. L'UE modifie-t-elle les rapports entre pouvoir législatif et exécutif au sein d'un Etat membre ? Cet éventuel changement s'inscrit-il sous le signe de la conflictualité ou d'une plus grande coopération ? Se traduit-il par une extension de l'influence parlementaire ? L'hypothèse d'une certaine réappropriation par les Parlements de prérogatives au niveau national appuyée indirectement par la construction européenne semble *a priori* contre-intuitive. Le sens commun fait plutôt valoir d'une part la situation défavorable du pouvoir législatif dans l'ensemble des démocraties occidentales, et d'autre part la faiblesse de l'intérêt et de l'influence des Assemblées nationales vis-à-vis de l'Europe. Pourtant, le développement non négligeable d'instruments nouveaux de contrôle voire d'influence sur la politique européenne des gouvernements pourrait plaider en faveur de cette proposition. En France par exemple, l'audition régulière de ministres, l'abandon progressif de la distinction entre la loi et le règlement ou la constitutionnalisation des réserves d'examen parlementaire constituent autant d'éléments novateurs sous la cinquième République. Les résolutions parlementaires dont le caractère est non-contraignant, loin d'être révélatrices d'une faiblesse, peuvent être utilisées de façon plus souple que les lois. En dehors du seul cas français, les Assemblées ont la possibilité de contrôler certains domaines communautaires dont elles pouvaient être relativement exclues sur le plan national, la PESC par exemple. Le délais d'examen des propositions d'actes communautaires permet au Parlement d'être informé, de se prononcer voire d'influencer un projet en amont de la décision. Ces exemples indiquent que l'hypothèse d'une UE « planche de salut » des Parlements doit être considérée.

Les analyses de sciences politiques tendent à dépasser la conception antagoniste des deux pouvoirs attribuant à l'exécutif l'initiative et l'exécution des lois, et au législatif la décision. Dans une perspective quelque peu fonctionnaliste, Philip Norton⁷ souligne qu'un Parlement remplit une triple tâche de légitimation (du gouvernement par la majorité parlementaire), de médiation (vis-à-vis des groupes d'intérêt) et de

7 Norton, Philip, *Does Parliament matter ?*, New York : Harvester Wheatsheaf, 1993, X-230 p.

médiatisation (au sein de l'espace public). Ces trois dimensions peuvent être considérées dans le contexte de l'eupéanisation. La légitimation de la politique européenne du gouvernement semble être entravée par la difficulté à assigner la responsabilité des décisions communautaires à un acteur déterminé. Par ailleurs le mode de légitimation unanime de la construction européenne, c'est-à-dire la recherche du soutien de l'ensemble de l'élite politique, n'est pas favorable à la politisation de l'Europe. Cependant, le soutien apporté par les parlementaires à la politique européenne du gouvernement peut être assimilé à une légitimation non pas destinée à l'opinion mais dont la vocation est extérieure au système politique national. En effet, les réserves d'examen parlementaire peuvent être stratégiquement utilisées par un ministre lors d'un Conseil afin de bloquer une décision qu'il désapprouve. En ce sens, le Parlement constitue un soutien au gouvernement et son eupéanisation contribue plutôt à l'instauration de relations de collaboration entre les deux pouvoirs. La fonction de médiation peut être analysée en étudiant les stratégies des groupes d'intérêt. Lesquels sont à Bruxelles, lesquels demeurent dans les capitales ? Leur répartition est-elle fonction des prérogatives dont disposent les parlementaires nationaux en matière européenne ? Est-elle reflétée à travers l'intérêt sectoriel des élus ?

Enfin, la fonction de médiatisation semble *a priori* faible. Quel est le rôle joué par l'enceinte parlementaire au sein du débat national sur l'Europe ? L'UE intéresse peu le public, les activités européennes des différentes Assemblées sont *a fortiori* peu connues. L'hypothèse d'une prise en compte parlementaire de l'Europe à la fois rationalisée, spécialisée et experte plaide également en faveur d'une eupéanisation-élitiste essentiellement destinée aux dirigeants du système politique. Enfin, l'importance des éléments institutionnels du débat européen tel qu'il est pris en charge par les Assemblées à travers les revendications en faveur du développement de leur attributions est porteuse d'un certain consensus. Ce tableau étant dressé, il est cependant intéressant d'étudier les effets éventuels de l'eupéanisation des Parlements sur le débat public national relatif à l'Europe sous deux aspects. Il semble d'abord le personnel politique dispose au niveau national de peu d'occasions de connaître la réalité des mécanismes et des projets communautaires. La prise en compte de l'UE par les Assemblées ne pourrait-elle pas remplir une fonction pédagogique auprès des parlementaires ? Ensuite, le caractère à la fois public et concurrentiel de l'activité parlementaire ne peut-il pas contribuer à transformer le débat européen ? Le Parlement pourrait être compris comme une scène politique intermédiaire entre d'une part, la vie politique nationale au sein de laquelle l'enjeu européen n'est pas dominant, et d'autre part la sphère communautaire partisane et non électorale.

Dans cette hypothèse, le Parlement contribuerait à la fois à européaniser le débat national en sensibilisant la classe politique à ses enjeux, et à « nationaliser » la thématique européenne en la transformant en objet de concurrence interpartisane. L'introduction de l'UE dans le débat public et sa transformation en tant qu'objet de délibération se jouerait alors de façon relativement autonome et privilégiée sur la scène parlementaire.

Cette hypothèse largement contre-intuitive soulève une série d'interrogations. Nous les considérons successivement en indiquant non pas des hypothèses mais plutôt des pistes de recherche.

- *Les Parlements nationaux remplissent-ils un rôle de médiation dans l'ensemble des situations considérées ?* La distinction établie précédemment entre les dimensions politisées ou expertes de l'activité parlementaire constitue un facteur essentiel dans le développement de la fonction de médiation des enjeux européens par les Parlements. Le Bundestag semble par exemple avoir une plus faible influence dans le débat allemand sur l'Europe que l'Assemblée nationale ou la Chambre des Communes en France et en Grande Bretagne.
- *Le faible suivi par l'opinion des activités des Assemblées ne suffit-il pas à invalider l'hypothèse ?* Si les débats parlementaires – comme l'Europe – intéressent peu l'opinion, il est cependant possible qu'ils aient un effet indirect sur celle-ci. La découverte par les élus des activités de l'UE ne constitue pas seulement un apprentissage cognitif. Du fait de son caractère à la fois pluraliste et relativement fermé, l'enceinte parlementaire pourrait favoriser la mise en place, le test et la modification des argumentaires de chaque groupe politique. Ce tâtonnement doctrinal, encouragé par la découverte et la confrontation des positions des autres groupes politiques, et autorisé du fait des faibles répercussions des activités parlementaires, constituerait une sorte de maturation avant un affrontement politique plus ouvert et plus décisif, avant une campagne électorale par exemple. Le Parlement pourrait être alors assimilé à une interface semi-publique contribuant indirectement à européaniser le débat politique national.
- *La politisation du débat européen par les Parlements s'effectue-t-elle sur des clivages politiques originaux ou traditionnels ?* La non-concordance entre la structure partisane et les opinions vis-à-vis de la construction européenne est vérifiée dans de nombreux Etats membres. L'enjeu européen peut alors contribuer à déstructurer les clivages partisans ou au contraire à empêcher l'affrontement politique du fait du consensus régnant entre certains partis. Suite à l'étude réalisée lors du mémoire de DEA, il semble que les groupes politiques les plus importants tendent à « droitiser » ou à « gauchiser » le débat européen tandis que les partis secondaires ou/et hors coalition

préfèrent investir spécifiquement la thématique européenne (fédéralisme, souverainisme...). Cette observation établie dans le cas français doit être confrontée aux autres situations et notamment au système bi-partisan britannique marqué par certaines scissions sur l'enjeu européen. Que la politisation de l'Europe soit classique ou innovante, l'enjeu est de savoir si les positions des partis sur l'Europe et leurs évolutions sont établies de façon prioritaire dans les Assemblées ou par leurs élus ou à la suite de débats et de travaux parlementaires.

5. Les conséquences de l'européanisation au niveau européen

En dernier lieu, le doctorat tente de caractériser la place des Parlements nationaux dans le schéma communautaire. Cette problématique ouvre une réflexion plus générale voire même prospective. Elle pose des problèmes de délimitation du sujet qui ne sont pas encore totalement résolus. Le doctorat ne traite pas du Parlement européen ni même des rapports entre ce Parlement et les Parlements nationaux. Il ne s'intéresse pas spécifiquement aux formes de coopération institutionnalisée entre Parlements nationaux tels que la COSAC (Conférence des organes spécialisés dans le suivi des affaires communautaires). Cependant, ces éléments sont nécessairement abordés dans la réflexion sur le statut des Parlements nationaux au sein de l'UE.

Dans quelle mesure les Parlements nationaux sont-ils intégrés au schéma communautaire ? Quelle est leur véritable influence dans le processus décisionnel de l'UE ? On considère généralement que les Parlements nationaux ne constituent pas des acteurs à part entière au sein du processus communautaire. Sans vouloir invalider ce constat partagé, il s'agit d'en prendre la mesure exacte en étudiant spécifiquement les Parlements britannique, français et allemand. Quelle est leur influence respective dans le processus européen ? Cherchent-ils à être directement présents auprès des institutions communautaires ? Disposent-ils de bureaux à Bruxelles ? S'appuient-ils sur un réseau communautaire d'information ou d'influence ? Les Assemblées de différents Etats membres tentent-elles de coordonner leurs interventions afin d'être plus influentes ? Existe-t-il des projets d'actes communautaires qui aient été modifiés par les Parlements nationaux ? Les Assemblées ont-elles agi via leur gouvernement ou directement ? Leurs positions étaient-elles identiques ? Leur stratégie a-t-elle été coordonnée ? Les projets en question

concernaient-ils directement le statut des Parlements nationaux ou relevaient-ils de différents secteurs de politiques publiques ? Observe-t-on enfin d'importantes disparités d'une Assemblée à l'autre ? En France par exemple, le Sénat dispose d'un administrateur à Bruxelles tandis que l'Assemblée nationale y est absente. A quoi tiennent ces différences ? L'étude consistera à rechercher précisément des éventuels exemples de projets d'actes communautaires ayant été modifiés par les Assemblées afin d'établir un diagnostic exact de l'intégration des Parlements français, britannique et allemand au sein du processus communautaire.

Au-delà de la réalisation nécessaire de ce bilan, il est effectivement admis que les Parlements nationaux occupent une place marginale dans la construction européenne. Ils ne sont pas à l'origine de ses grandes étapes. Ils se situent en aval du processus décisionnel dans un rôle de validation *a posteriori* des traités ou des directives. Ils ne sont pas massivement présents de façon directe auprès des institutions communautaires. L'établissement d'une « maison des Parlements nationaux » à Bruxelles est évoqué depuis longtemps mais n'a pas encore vu le jour. La formalisation des relations de coopération entre Parlements nationaux n'a pas abouti à la mise en place d'une institution organisée et dotée de prérogatives significatives. La COSAC par exemple ne dispose pas de secrétariat permanent. Elle coordonne les organes spécialisés dans le suivi des affaires communautaires au sein de chaque Assemblée et non les Parlements eux-mêmes. Enfin, les nombreux projets visant à définir le statut futur des Parlements au sein des institutions communautaires n'ont pas abouti. Ils n'ont pas fait l'objet d'un accord entre les élus des Assemblées des différents Etats membres. De façon significative, les Parlements nationaux sont absents des deux principales théories de la construction européenne. Dans l'optique intergouvernementaliste, les gouvernements occupent une place centrale. Les Parlements nationaux sont présents indirectement dans la mesure où, dans la plupart des cas, l'exécutif procède du législatif et se trouve responsable de ses actes devant lui. Cependant, le rôle des Parlements est alors secondaire. La perspective fédérale tend à assimiler les Parlements nationaux aux Etats nations. Elle les considère donc avec méfiance. Quelle soit envisagée dans une optique néo-fédérale ou intergouvernementale, la construction européenne tend à minimiser le rôle des Parlements nationaux. La priorité donnée par la Commission européenne aux règlements, directement applicables, sur les directives qui nécessitent le vote d'une loi de transposition en témoigne.

Comment expliquer la relative absence des Parlements nationaux au sein du schéma communautaire ? Deux éléments principaux de la

démonstration à construire peuvent être avancés comme hypothèses.

- *La scène politique européenne peut être assimilée à une démocratie post-parlementaire.* Les Parlements n'en sont pas absents : le Parlement européen a vu ses pouvoirs augmenter ; la transposition des directives par les Parlements nationaux constitue une obligation juridique. Cependant, la légitimité parlementaire, issue de l'élection, ne constitue pas l'unique mécanisme de représentation dans l'UE. La présence massive de groupes d'intérêts auprès des institutions communautaires voire le développement récent de mouvements sociaux de contestation à l'échelle européenne témoignent de l'acceptation et même de l'institutionnalisation du pluralisme des modes d'expression des intérêts et des opinions. L'existence d'Etats néo-corporatistes témoigne de l'ancieneté de cette évolution. Cependant, la scène politique européenne semble être spécifique dans la mesure où le Parlement n'incarne pas une légitimité reconnue comme étant supérieure. Il est d'ailleurs difficile de distinguer une institution communautaire occupant au niveau européen la place des Parlements nationaux dans chaque Etat. Le Parlement européen n'avait ni son statut ni son rôle actuel à l'origine de la construction européenne. Son caractère pluraliste, propre au pouvoir législatif, a été longtemps freiné à travers les ententes de ses différents groupes politiques. Son pouvoir actuel de co-décision n'équivaut pas aux prérogatives des Assemblées dans les différents Etats membres. Celles-ci sont davantage réduites. Elles se situent davantage en aval de la décision ministérielle. Les compétences législatives, comprises comme le vote d'un texte, se situeraient davantage au niveau du Conseil. Cependant, cette institution est difficilement assimilable à un Parlement dans la mesure où elle procède des exécutifs nationaux. Au total, deux caractéristiques du pouvoir législatif semblent, non pas incompatibles avec la construction européenne, mais extérieures aux logiques communautaires. La légitimité électorale d'abord ne caractérise pas les institutions communautaires. B. Manin fait d'ailleurs valoir le développement d'une légitimité arbitrale procédant de l'impartialité en soulignant le développement d'institutions non élues telles que la Banque centrale européenne, la Cour de justice voire la Commission. Ensuite, le pluralisme partisan, caractère fondamental du parlementarisme, s'oppose à la culture du compromis de la construction européenne. Par choix ou par nécessité, l'intégration européenne a longtemps été, non pas apolitique, mais apartisan. La recherche du double soutien des démocrates-chrétiens et des socialistes, le balancement du projet européen entre libéralisation et régulation

n'encouragent pas l'appréhension des enjeux européens en terme de clivages idéologiques et partisans préexistants. Bref, l'Europe compliquée, consensuelle et élitiste ne permet pas d'alimenter les oppositions binaires propres à l'affrontement parlementaire.

- *Le statut hybride des Parlements nationaux constitue le second facteur explicatif de leur faible intégration au processus communautaire.*
Au sein de l'UE, les Parlements peuvent incarner trois réalités différentes. Ils représentent d'abord, de façon pluraliste, le peuple dont ils procèdent. Ils peuvent ensuite exprimer la volonté de l'ensemble du pays. C'est le cas par exemple lorsque les élus soutiennent massivement leur gouvernement dans la négociation communautaire. Les Assemblées défendent enfin leur propre cause lorsqu'elles revendiquent une augmentation de leurs prérogatives en matière européenne. L'insertion problématique des Parlements nationaux tiendrait partiellement à la complexité de leur statut. Représentant à la fois le peuple, la diversité partisane, le pays et eux-mêmes – successivement ou en même temps, les Parlements pourraient difficilement développer des stratégies visant à augmenter leur influence. Dans l'hypothèse d'une participation poussée des Assemblées à la prise de décision communautaire, la diversité et la multiplicité des enceintes parlementaires seraient susceptibles d'augmenter les coûts de coordination voire de nuire aux chances d'obtention d'un accord transnational. La défense de la position officielle d'un Etat membre par une Chambre peut entraîner des dissensions entre Parlements nationaux et nuire à la mise en place de revendications communes appelant à un renforcement de leurs attributions. Ainsi, les Parlements ont été longtemps assimilés à des freins à la progression de l'intégration européenne. La défense de l'institution parlementaire peut, dans des proportions qu'il s'agira d'estimer, se confondre avec un certain euroscepticisme. Le pluralisme partisan et la pression électorale peuvent enfin nuire à la mise en place de stratégies transnationales visant à renforcer le pouvoir des Parlements nationaux. Par contraste, les députés européens ont pu mettre en place durant les années quatre-vingt une stratégie commune visant au développement du Parlement européen fondée à la fois sur une certaine union entre les groupes politiques et sur un positionnement favorable à l'approfondissement généralisé de l'intégration européenne. En définitive, la complexité du statut des Parlements nationaux évoque la complexité même du schéma institutionnel communautaire. Dans ce contexte, une hypothétique progression des prérogatives des Parlements nationaux et la création éventuelle d'une institution commune, pour légitimes qu'elles puissent paraître, contribueraient sans

doute à opacifier davantage la structure organisationnelle de l'UE.

Si les Parlements nationaux semblent occuper une place marginale dans le schéma communautaire, certains indices témoignent peut-être d'une évolution récente en faveur d'une progression de leur rôle. L'étude s'attachera à examiner ces indices afin de juger de la viabilité du développement des prérogatives des Parlements nationaux sur la scène communautaire. Elle examinera également les causes de cette éventuelle évolution. La présentation suivante établit une série de questions et de pistes de recherche plus qu'un ensemble d'hypothèses organisées. La signature du protocole sur le rôle des Parlements nationaux dans l'UE annexé au traité d'Amsterdam constitue d'abord un élément d'évolution significatif. Le délai de six semaines entre l'émission d'une proposition d'acte législatif par la Commission et la saisine du Conseil et du Parlement européen, réservé à l'examen parlementaire peut être désormais opposé à l'ensemble des gouvernements de l'UE. L'actuelle participation des parlementaires nationaux à l'élaboration de la Charte des Droits fondamentaux et la place occupée par les Parlements nationaux dans les réflexions en cours sur l'avenir institutionnel de l'UE⁸ témoignent entre autres d'une certaine évolution. Quelles pourraient être ses causes ? Deux éléments principaux de la démonstration à construire peuvent être avancés. L'euphémisation progressive des Parlements nationaux depuis une quinzaine d'années serait d'abord favorable à une extension de leur influence au sein de l'UE. Selon les hypothèses envisagées dans la troisième partie, l'adaptation des Parlements à l'UE serait assimilable à un processus graduel d'apprentissage de la réalité de la construction européenne. Elle aurait également favorisé l'adoption d'une attitude plutôt constructive à l'égard de l'UE quand bien même le point de départ de l'euphémisation a pu se confondre dans certains cas avec le courant eurosceptique. Enfin, si la coopération entre Assemblées (à travers la COSAC mais aussi à travers les échanges parlementaires de nature plus traditionnelle) n'a pas abouti à la mise en place d'une structure stable, il est possible qu'elle ait favorisé les échanges et qu'elle ait développé un sentiment d'appartenance à un même ensemble de la part des parlementaires. Ensuite, l'évolution de la construction européenne constituerait le second élément d'explication de cette éventuelle évolution favorable aux Parlements nationaux. La réalisation du marché commun étant acquise, la construction européenne s'est peu à peu tournée vers d'autres secteurs depuis la signature du traité de Maastricht. La sécurité des personnes ou la sécurité alimentaire constituent, par

8 La récente déclaration Fischer par exemple.

exemple, de nouveaux enjeux en rapport direct avec le quotidien des citoyens. Issus de façon plus ou moins directe du suffrage populaire, les Parlements seraient amenés à être davantage présents dans ces domaines susceptibles de mobilier l'électorat. Les interrogations actuelles sur l'évolution du schéma institutionnel de l'UE et la perspective d'une constitutionnalisation des traités pourraient également favoriser les Parlements nationaux, le législatif ayant un pouvoir significatif d'autorisation de toute modification de l'ordre constitutionnel interne. Enfin, certains observateurs concluent à une lente politisation des décisions communautaires comme l'illustre la rupture de l'accord entre socialistes et démocrates-chrétiens au Parlement européen. Cette perspective pourrait être profitable aux Parlements nationaux dans la mesure où ils incarnent le pluralisme partisan.

La réflexion sur le développement du rôle des Parlements nationaux sur la scène politique communautaire peut sembler aléatoire dans la mesure où cette hypothétique évolution semble au mieux amorcée au pire contestable. Il semble que le doctorat peut justement aider à prendre la mesure de la pérennité et de la nature de cette tendance :

- en établissant la liste des dossiers européens étudiés par les parlementaires ;
- en analysant leurs différentes motivations ;
- en recueillant leurs perceptions subjectives relatives à leur situation au sein du schéma communautaire ;
- et en comparant les différences existantes d'une Assemblée à l'autre.

Nous espérons que certains éléments de réponse pourront alors être apportés. L'évolution actuelle témoigne-t-elle d'un positionnement sélectif des élus nationaux sur certains dossiers ? Sur quels domaines l'intérêt des parlementaires se porte-t-il ? S'agit-il de la « grande politique » - notamment des questions institutionnelles - ou de politiques publiques sectorielles susceptibles de mobiliser l'électorat ? S'agit-il d'enjeux dont les parlementaires considèrent qu'ils font partie du domaine - exclusif ou partagé - de leur compétence ? Dans la perspective envisagée d'une progression de l'influence des Parlements nationaux, cet intérêt sélectif ne contribue-t-il pas à formaliser graduellement les compétences des différents niveaux politiques au sein de l'UE ? La période actuelle serait alors assimilable à une phase de maturation informelle précédant la répartition juridique des prérogatives de chaque acteur de l'UE. Au-delà de sa visée prospective, une telle interrogation peut contribuer à définir la situation actuelle du parlementarisme dans les pays occidentaux. L'étude des secteurs européens intéressant les parlementaires nationaux, des

domaines considérés comme relevant de leurs attributions ou des mécanismes de mobilisation des députés via leur électorat pourraient aider à dresser le tableau des transformations de l'activité et la légitimité parlementaire. La comparaison de différents Parlements s'avèrent alors précieuse dans la mesure où il n'est pas certain que les Assemblées connaissent les mêmes évolutions. Le recueil des opinions de parlementaires de différents Etats membres peut également permettre d'établir la liste des convergences et des oppositions entre élus relatives à l'éventuelle institutionnalisation de l'intervention directe des Parlements nationaux sur la scène politique communautaire. Quelle forme institutionnelle, des COSAC au Sénat européen, est envisagée par les élus des différents Etats membres ? Comment expliquer les différentes perceptions et ambitions dans ce domaine ? Les parlementaires des trois pays considérés essayent-ils de mettre en place des stratégies visant à créer une organisation stable et influente au niveau communautaire ? Ces stratégies sont-elles coordonnées ou opposées ?

Le terrain et la méthodologie

Le terrain d'étude est constitué des trois Parlements considérés, un séjour prolongé à Londres puis à Berlin est donc rendu nécessaire. Tous les domaines liés à l'UE au sein de chaque Assemblée entrent dans l'objet de recherche. Cependant, l'analyse de certains éléments sera privilégiée.

- *Les procédures d'examen de la législation européenne* seront étudiées à partir de la littérature juridique existante d'une part, et du suivi de l'examen de certaines directives d'autre part. L'enjeu est de modéliser sous forme schématique le rôle du Parlement dans l'élaboration de la décision communautaire sous deux aspects⁹. Il s'agit d'abord d'analyser les interactions entre les institutions nationales ou communautaires, et les Assemblées. En second lieu, l'étude vise à distinguer le rôle joué par les différents services, groupes ou sous-institutions au sein de chaque Assemblée.
- *Les organes spécialisés dans le suivi des affaires communautaires* seront considérés avec particulièrement d'attention. Certains éléments quantitatifs permettent d'estimer l'activité de ces institutions. Il s'agit notamment de la fréquence de leurs réunions, du nombre de

⁹ Dans l'esprit de l'étude du SGCI par C. Lequesne dans, *Paris-Bruxelles. Comment se fait la politique européenne en France ?*, Paris : Presses de Sciences Po, 1993.

parlementaires y participant ou du nombre de ministres et de personnalités auditionnés. L'étude s'efforcera d'estimer l'étendue de l'examen des propositions de directives par les organes spécialisés. Lesquelles sont classées ou font l'objet d'un examen approfondi voire d'une prise de position officielle du Parlement ? Cependant, l'attention portée aux organes spécialisés dans le suivi des affaires communautaires n'est pas exclusive. Les autres éléments des Assemblées seront également pris en compte. Les services administratifs en charge des affaires européennes seront étudiés en considérant notamment leur organisation interne, le nombre d'administrateurs en poste et leurs relations avec les parlementaires. Les commissions permanentes non spécialisées font aussi partie du terrain d'étude. Ces commissions entretiennent-elles des relations de concurrence ou de coopération avec les organes spécialisés dans le suivi des affaires communautaires ? Comment s'effectue la répartition des enjeux européens entre ces deux types d'institution ?

- *L'analyse de certaines politiques publiques sectorielles* vise à ancrer le doctorat dans l'étude concrète de cas. Les procédures utilisées, les prises de position des élus et l'influence globale exercée par le Parlement sur la politique du gouvernement et la décision communautaire finale seront étudiées. Les mêmes directives en préparation seront examinées dans les différentes Assemblées. A ce stade du doctorat, les politiques publiques faisant l'objet d'une étude approfondie n'ont pas été sélectionnées. Les secteurs qui seront retenus seront relatifs :
 - au domaine institutionnel afin d'étudier les prises de position des élus relatives à la place des Parlements nationaux en Europe ou à l'indépendance nationale ;
 - aux politiques de concurrence afin d'analyser l'attitude des élus face aux prérogatives significatives de la Commission ;
 - à la PESC, les Parlements étant traditionnellement absents de la définition de la politique extérieure sur le plan national ;
 - aux domaines susceptibles de mobiliser l'électorat tels que la PAC ;
 - à la justice et aux affaires intérieures ainsi qu'aux politiques locales telles que l'environnement ou la chasse afin d'analyser dans quelle mesure les Parlementaires considèrent que ces secteurs relèvent de leurs compétences propres ou partagées.

Au-delà du suivi précis de certains dossiers, l'étude s'efforcera de fournir une perspective globale sur les enjeux européens examinés par les Parlements afin de tester l'hypothèse d'une certaine répartition des compétences entre les différents niveaux politiques de l'UE. Enfin,

certaines projets de lois nationaux pourront être considérés afin d'analyser la prise en compte éventuelle de l'UE par le Parlement sur un domaine de politique intérieure.

- *Certains moments particuliers* feront l'objet d'une analyse spécifique. Il s'agit de la ratification des traités de Maastricht et d'Amsterdam, et du vote annuel du budget des Communautés européennes au sein de chaque Assemblée.
- Le doctorat s'intéressera également à la préparation et au suivi d'un même Conseil européen dans les différents Parlements.

En dehors des activités internes des différentes Assemblées, différents éléments extérieurs peuvent servir d'appui à l'étude. Les services des administrations centrales en charge des relations avec le Parlement en matière européenne seront pris en compte qu'il s'agisse de comités intergouvernementaux (le SGCI en France) ou des différents ministères (Affaires européennes, Relation avec le Parlement...). Les partis politiques constituent des lieux de pouvoir intéressants. Il s'agira notamment d'étudier le rôle des parlementaires dans la constitution de leur doctrine européenne. L'évolution des attitudes des opinions publiques dans chaque Etat membre sera suivie à l'aide des enquêtes d'opinion tout en s'efforçant de prendre en compte la mobilisation électorale liée à l'UE au niveau de la circonscription. Enfin, l'étude s'intéresse aux échanges parlementaires, notamment entre les élus des six Assemblées considérées.

Au niveau méthodologique, l'étude procédera par analyse des sources écrites, par entretiens, par l'exploitation d'un questionnaire et par l'observation directe de l'activité parlementaire. Les sources écrites sont constituées principalement des rapports d'activité ou des rapports thématiques d'information publiés par les organes spécialisés dans le suivi des Affaires communautaires, des débats parlementaires et des projets de lois publiés au *Journal officiel* et de la documentation en ligne sur les sites Internet des Parlements. Les entretiens auront lieu auprès de parlementaires, d'administrateurs travaillant au sein des Assemblées et de toutes personnes ayant pu jouer un rôle dans les réformes institutionnelles visant à l'eupéanisation des Parlements (membres du gouvernement, experts). Ces entretiens viseront :

- à analyser les mécanismes ayant abouti à la mise en place des réformes institutionnelles passées ;

- à prendre la mesure de l'étendue actuelle de l'européanisation et notamment à étudier l'activité des parlementaires pour ce qui est des politiques publiques analysées dans le détail ;
- à recueillir les perceptions des parlementaires relatives à leur situation au sein du schéma communautaire.

L'ensemble des membres actifs des organes spécialisés dans le suivi des affaires communautaires devra être interrogé. Un questionnaire va être envoyé à l'ensemble des parlementaires français et britanniques. Ce questionnaire vise à la fois à mesurer l'implication des élus dans l'examen de la législation communautaire et à recueillir leurs opinions relatives à la place des Parlements nationaux dans l'UE. Il comporterait ainsi une question ouverte (« En tant que parlementaire, comment définiriez-vous votre rôle au sein de l'UE ? ») qui pourrait faire l'objet d'un traitement lexicométrique. Enfin, l'observation directe de l'activité parlementaire dans une perspective d'anthropologie politique¹⁰ peut fournir des éléments significatifs relatifs à l'implication des parlementaires comme à leurs prises de position. Certaines séances publiques de l'Assemblée nationale et du Sénat ont déjà été suivies durant le premier semestre 2000. Dans la mesure du possible, il serait intéressant de pouvoir assister à certaines réunions des différents organes spécialisés dans le suivi des affaires communautaires.

La démarche adoptée dans le traitement des données recueillies relève des politiques comparées et de l'analyse des politiques publiques. L'étude des transformations institutionnelles ayant favorisé l'européanisation des Parlements se conçoit en effet comme une analyse de politique institutionnelle, pour reprendre l'expression forgée par Jean-Louis Quermone. Cette démarche consiste à étudier les différentes procédures et institutions à travers les catégories issues de l'analyse des politiques publiques (construction du problème, mise sur agenda, élaboration de solutions...). La mesure de l'ampleur actuelle de l'européanisation de chacune des six Assemblées considérées s'inscrit ensuite dans une optique résolument comparative. Elle s'efforcera de forger des indices communs d'européanisation à partir d'éléments quantitatifs tels que la fréquence des séances publiques consacrées à des enjeux européens et le nombre de parlementaires présents, le nombre de questions écrites ou orales adressées par les parlementaires ou de rapports publiés... L'étude de l'activité des organes spécialisés est également susceptible de fournir des éléments quantitatifs. Cependant, la méthodologie suivie s'inscrit dans la perspective d'une sociologie des élites compréhensive. Afin de valider

10 Qui est par exemple celle de Marc Abélès dans *Un ethnologue à l'Assemblée*, Paris : O. Jacob, 1999, IV-283 p.

l'hypothèse de l'existence d'un choc cognitif à l'origine de l'eupéanisation et dans le souci de ne pas confondre l'existence d'instruments juridiques avec leur niveau d'utilisation effectif, l'interprétation des données sera centrée sur les parlementaires, sur leurs motivations, leurs intérêts comme sur leurs perceptions subjectives de l'eupéanisation. Le traitement des données issues du questionnaire et des entretiens vise à établir une typologie de leurs attitudes et de leurs opinions en fonction de leur profil socio-politique. Enfin, il est possible que les analyses formelles issues de la théorie des choix rationnels soient mobilisées, notamment l'analyse spatiale du vote¹¹, afin de tester l'hypothèse d'une eupéanisation-rationalisation.

L'état d'avancement de la thèse et le programme fixé

Des entretiens exploratoires ont été menés durant le premier semestre 2000 auprès de parlementaires français (5 députés et 5 sénateurs), d'administrateurs de l'Assemblée nationale et du Sénat (4 personnes) et d'universitaires. Les dossiers de presse de l'IEP de Paris ont été analysés. La prochaine étape sera constituée de la rédaction de deux monographies à caractère juridique. Elles portent sur l'examen de la législation communautaire par les Parlements français et britanniques dans le cadre de deux projets¹². Je prévois de commencer le terrain dès le début de 2001. Je commencerai par la France avec la diffusion du questionnaire auprès des parlementaires et la réalisation d'entretiens. Le terrain en Grande Bretagne aura lieu ensuite, courant 2001. Les conditions du séjour ne sont pas encore fixées. J'envisage de passer trois à quatre mois à Londres (LSE) ou à Oxford en fonction des opportunités. L'étude du Parlement allemand se déroulera dans des conditions à déterminer, elle sera moins approfondie en raison notamment de la barrière linguistique. J'envisage également de généraliser mon propos en considérant succinctement l'ensemble des Parlements des quinze Etats membres. Il est alors possible que l'analyse plus approfondie de certaines Assemblées

¹¹ Dans l'esprit de l'ouvrage de J. D. Huber, *Rationalizing Parliament, Legislative institutions and party politics in France*, Cambridge : Cambridge University Press, 1996, 215 p.

¹² Je participe au groupe de travail dirigé par Wolfgang Wessels et Andreas Maurer au sein de la Trans European Policy Studies Association portant sur « le Parlement européen et les parlements nationaux après Amsterdam ». Ma contribution à un ouvrage collectif porte sur l'examen de la législation communautaire par le Parlement français. Par ailleurs, je vais intervenir dans le colloque *Le Royaume-Uni et l'Union européenne*, organisé à Orléans, les 24 et 25 novembre 2000, par le British Council et les universités d'Orléans et de Franche-Comté. Mon intervention porte sur l'eupéanisation du Parlement britannique.

(au Danemark par exemple) apparaisse pertinente.

Fin 2000	<ul style="list-style-type: none"> - réalisation d'une synthèse bibliographique - réalisation de deux monographies juridiques sur l'examen de la législation communautaire par les Parlements français et britanniques - conception du questionnaire
Début 2001	<ul style="list-style-type: none"> - diffusion du questionnaire en France - entretiens en France
Courant 2001	<ul style="list-style-type: none"> - séjour en Grande Bretagne, réalisation du terrain britannique

Eléments bibliographiques

La lecture de la littérature est en cours. Elle n'est pas assez avancée en l'état pour donner lieu à une synthèse bibliographique du sujet. Cependant, la liste ci-dessous présente un ensemble d'ouvrages et d'articles sur le sujet.

L'européanisation des Parlements nationaux

- Dubouis, Louis, « The European Union: An Opportunity for the French Parliament to Recover Powers? », *European Monographs*, 11, 1996, pp. 49-63.
- Foyer, Jean, " Le contrôle des Parlements nationaux sur la fonction normative des Institutions communautaires ", *Revue du Marché Commun*, n° 226, 1979, pp. 161-168.
- Gaillard, Maurice, " Le retour des résolutions parlementaires : la mise en œuvre de l'article 88-4 de la Constitution ", *Revue française de droit constitutionnel*, (16), 1993 : p. 707-740.
- Lequesne, Christian, *Paris-Bruxelles. Comment se fait la politique européenne en France ?*, Paris, Presses de Sciences Po, 1993.

- Norton, Philip (ed.), *National parliaments and the European Union*, London : Cass, 1996, 198 p.
- Pierré-Caps, Stéphane, « L'adaptation du Parlement français au système communautaire », *Revue française de droit constitutionnel*, 6, 1991.
 - Roussillon, Henri (dir.), *L'article 88-4 de la constitution française: le rôle du parlement dans l'élaboration de la norme européenne*, Toulouse : Presse de l'Université des Sciences Sociales de Toulouse, 1995.
 - Sauron, Jean-Luc, *Droit communautaire et décision nationale*, Paris, LGDJ, 1998.
- Sauron, Jean-Luc, « Le contrôle parlementaire de l'activité gouvernementale en matière communautaire en France », *Revue trimestrielle de droit européen*, avril-juin 1999.

Le parlementarisme en Europe

- Delwit, Pascal ; De Waele, Jean-Michel ; Magnette, Paul (eds), *A quoi sert le Parlement européen ? : stratégies et pouvoirs d'une assemblée transnationale*, Bruxelles : Complexe, 1999, 230 p.
- Katz, Richard S.; Wessels Bernard, *The European Parliament, the National Parliament and the European Intergation*, Oxford : Oxford University Press, 1999.
- Neunreither, Karlheinz, “ The democratic deficit of the European Union : towards closer cooperation between the European Parliament and the national parliaments ”, *Government and Opposition* (London), 29 (3), été 1994, pp. 299-314.
- Raunio, Tapio, “ Always one step behind ? : National legislatures and the European Union ”, *Government and Opposition* (London), 34 (2), printemps 1999, pp.180-202
- Smith, Eivind, *National parliaments as cornerstones of European integration*, London : Kluwer Law International, 1996, X-195 p.
 - Wessels, Wolfgang, « Institutions of the EU system: models of explanation », in Wessels, Wolfgang and Dietrich Rometsch, (eds.), *The European Union and the Member States*, Manchester : Manchester University Press, 1996.
- Westlake, Martin, “ The European Parliament, the national Parliaments and the 1996 Intergovernmental Conference ”, *Political Quarterly*

(London, 1930), 66 (1), janv.-mars 95 : pp. 59-73.

Les Parlements

- Abélès, Marc, *Un ethnologue à l'Assemblée*, Paris : O. Jacob, 1999, IV-283 p.
- Carey, John M. ; Shugart, Matthew Soberg, *Presidents and assemblies : constitutional design and electoral dynamics*, Cambridge : Cambridge University Press, 1992, XI-316 p.
- H. Döring (ed.), *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, Campus Vergla/St. Martin Press, 1995.
- C. Flinterman, A. W. Heringa et L. Waddington (eds), *The Evolving Role of Parliament in Europe*, Maklu, 1994.
- J. D. Huber, *Rationalizing Parliament, Legislative institutions and party politics in France*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996.
- Laursen, Finn; Pappas, Spyros (eds), *The Changing Role of Parliaments in Europe*, Dordrecht, 1995.
- Bernard Manin, Adam Przeworski, Susan C. Stokes (eds), *Democracy, accountability, and representation*, Cambridge : Cambridge University Press, 1999, IX-351 p.
- Norton, Philip (ed.), *Parliaments in contemporary Western Europe. 3, Parliaments and citizens in Western Europe*, London : Cass, 1997.
- Norton, Philip (ed.), *Parliaments in contemporary Western Europe. 1, Parliaments and governments in Western Europe*, London : Cass, 1998, XIII-214 p.
- “Parliaments and publics”, *Parliamentary Affairs*, (1997-07)vol.50:n°3, p.349-475.
- Shepsle, Kenneth A., “Institutional Arrangements and Equilibria in Multidimensional Voting Models”, *America Journal of Political Science*, n° 23, 1979, pp. 27-59.
- Shepsle, Kenneth A.; Bonchek, Mark S., *Analyzing politics : rationality, behavior, and institutions*, New York : Norton, 1997, p.:VIII-472 p.

Les systèmes politiques nationaux (partisans) et l'Europe

- C. Bidégarau et C. Emeri, “ Enjeux européens et systèmes des partis politiques français ”, in F. d’Arcy, L. Rouban (dir.), *De la Vème République à l’Europe, Hommage à Jean-Louis Quermonne*, Paris, Presses de Sciences Po, 1996.
- Evans, Geoffrey, “ Is the European Union the basis of a new cleavage in British electoral politics ? ”, in Cautrès, Bruno; Reynié, Dominique (dir.), *L’opinion européenne 2000*, Paris, Presses de Sciences Po, 2000.
- Hix, Simon, *The political system of the European Union*, Basingstoke : Macmillan ; New York : St Martin's Press, 1999, XX-427 p.
- Katz, Richard S.; Mair, Peter, Consortium européen de recherches en sciences politiques (eds), *How parties organize : change and adaptation in party organizations in Western democracies*, Londres : Sage, 1994, p.:VIII-375 p.
- A. Lijphart, *Electoral systems and party systems. A study of Twenty-Seven Democracies, 1945-1990*, Londres, Oxford University Press, 1994.
- Lord, Christopher ; Hix, Simon, *Political parties in the European Union*, Basingstoke : Macmillan, 1997 New York : St Martin's Press, 1997, XV-240 p.
- Schnapper, Pauline, *La Grande Bretagne et l’Europe. Le grand malentendu*, Paris : Presses de Sciences Po, 2000.