

L'européanisation des Parlements nationaux.
Une comparaison des expériences françaises, britanniques et allemandes.

Le doctorat de sociologie politique traite de l'européanisation des Parlements nationaux des Etats membres de l'UE (Union européenne). Le terme européanisation peut se définir comme 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 européanisés. Le niveau d'information dont disposent les parlementaires, l'étendue des prérogatives de chaque Assemblée et l'intérêt des élus sont variables d'une Assemblée à l'autre. L'objectif du doctorat est de comparer les transformations de différentes Assemblées en Europe occasionnées par la construction européenne. Par quels processus une Assemblée se dote-t-elle d'instruments visant à être informé, à débattre et à influencer les décisions communautaires ? Quelle est la nature des procédures et des structures mises en place ? Quels sont leurs effets ? L'ensemble de ces interrogations est intégré à l'approche comparative. Quels sont les facteurs explicatifs des similitudes ou des divergences existantes d'une Assemblée à l'autre ? Les différences tiennent-elles au statut de chaque Assemblée et aux spécificités nationales telles que le système institutionnel ou le débat public sur l'UE ? Est-il possible de dégager des mécanismes communs relatifs à l'origine, à l'ampleur, aux modalités comme aux conséquences de l'européanisation des différentes Assemblées ?

L'étude se concentre sur les trois principaux Etats membres de l'UE, l'Allemagne, la Grande Bretagne et la France. 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 et approfondie. 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. L'européanisation du Parlement français s'inscrit dans le cadre d'une perte d'influence avérée des institutions législatives. Par ailleurs, le débat sur la place des Parlements nationaux en Europe a occupé une place particulière dans ce pays comme en témoignent 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. 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. L'étude se concentre donc sur les transformations apparues depuis 1992.

La plupart des études sur l'eupéanisation des Parlements nationaux sont des ouvrages juridiques consacrés principalement à la présentation des mécanismes d'examen de la législation communautaire. L'analyse de ce sujet constitue en effet un domaine quelque peu délaissé par les sciences politiques. 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 relatifs aux transformations du parlementarisme, à la dimension collective d'une institution, à la concurrence entre systèmes de représentation ou à la répartition des compétences au sein de l'UE. 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, à la conséquence de l'eupéanisation au niveau national et à la place des Parlements nationaux dans le schéma communautaire. Les hypothèses et les pistes de travail exposées dans la suite de la présentation sont le fruit des réflexions initiées à l'occasion du mémoire de DEA, des entretiens exploratoires réalisés et des lectures en cours.

1. L'origine de l'eupéanisation

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 comme le prouve la non-concordance de la chronologie de la construction européenne et de celle de l'adaptation des Parlements à l'Europe. Existe-t-il un processus unique à l'origine de l'eupéanisation des différentes Assemblées ? Dans quelles circonstances une dynamique de changement peut-elle être initiée au sein d'institutions qui semblent à bien des égards figées dans des pratiques routinisées ? Dans notre hypothèse, l'adaptation des Parlements à l'UE serait fonction de la prise de conscience par les parlementaires du développement de la construction européenne. L'existence d'un groupe de parlementaires intéressés par l'UE, la mobilisation cyclique ou structurelle de l'opinion sur des enjeux à caractère européen, et la crainte de la part des parlementaires d'une perte d'influence de l'institution à laquelle ils appartiennent constitueraient autant d'éléments favorables à cette prise de conscience. S'est-elle réalisée sur les mêmes thèmes d'un pays à l'autre ? Quelle est l'ampleur de la pression électorale dans la mobilisation des élus en faveur de l'extension des prérogatives de leur Assemblée ? L'eupéanisation avérée de la Chambre des Communes relève-t-elle de l'euroscpticisme d'une partie de l'opinion publique britannique tandis que le *permissive consensus* allemand en matière européenne n'aurait pas favorisé la prise en compte de l'UE par le Bundestag ? Ces réflexions posent également la question de la dimension collective d'une institution. Une institution se réduit-elle à l'intérêt de ses membres ? 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 ?

2. L'ampleur de l'eupéanisation

La comparaison des différentes situations amène à distinguer certaines Assemblées plus intéressées par la construction européenne et/ou plus influentes en la matière. Comment expliquer l'ampleur différente de l'eupéanisation d'une Chambre à l'autre ? L'influence de chaque Assemblée au sein du système

institutionnel national semble constituer un élément déterminant comme l'illustre la comparaison des situations britanniques et françaises. L'examen de la législation européenne par le Parlement britannique est plus ancien. Le gouvernement transmet à la Chambre des Communes un mémorandum circonstancié sur telle directive en préparation quand les services européens de l'Assemblée peinent parfois à obtenir de l'information. Les Parlements les plus influents sur la scène politique nationale sont-ils systématiquement les plus présents au niveau européen ? Le doctorat tentera de démontrer que la relation entre la place d'une Assemblée au sein d'un système institutionnel et son européanisation est équivoque. La contrainte institutionnelle, si elle existe, n'est pas absolue. Elle pourrait au contraire alimenter indirectement la mobilisation parlementaire et contribuer à l'européanisation d'une Assemblée comme l'indiquerait la comparaison des situations françaises et allemandes. L'Assemblée nationale et le Bundestag occupent une place assez comparable au sein de leur système politique respectif. Il semble pourtant que l'Assemblée nationale ait davantage pris en compte le développement de l'UE. 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.

3. Les modalités de l'européanisation

L'européanisation 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'européanisation ? 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 membres¹. En ayant recours à l'analyse spatiale du vote, nous tenterons de démontrer que le traitement des affaires communautaires au sein d'un organe spécialisé répond à la multidimensionnalité des enjeux européens, source de prises de positions instables de la part des Assemblées. En ce sens, la rationalisation du travail parlementaire constituerait une forme commune d'européanisation. La comparaison des différents Parlements permet-elle de modéliser des logiques transnationales d'européanisation ? La prise en compte de l'UE par une Assemblée peut être généraliste ou spécialisée à certains secteurs (dans le cas du Bundesrat par exemple), politisée ou experte, réactive à l'égard de la construction européenne ou constructive. Comment ces différents types d'européanisation évoluent-ils dans le temps ? Les Assemblées « généralistes » sont-elles conduites à se spécialiser dans certains secteurs ? Le processus de rationalisation n'est-il pas plutôt favorable à l'expertise au détriment de l'utilisation partisane de l'enjeu européen ? L'européanisation initie-t-elle un processus d'apprentissage favorable à une attitude constructive au détriment de l'euroscpticisme ? Enfin, l'analyse s'efforcera de mettre en lumière

¹ 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.

l'existence historique de phénomènes d'importation de procédures, du Parlement britannique vers le Parlement français notamment. Ces transferts institutionnels sont-ils viables ? Ont-ils donné lieu à d'éventuels ajustements voire à des processus d'hybridation ? Observe-t-on, en définitive, une convergence des pratiques parlementaires relatives à l'UE ?

4. Les conséquences de l'eupéanisation au niveau national

L'eupéanisation contribue-t-elle à modifier la place du Parlement dans le système politique national ? L'interrogation concerne d'abord les enjeux européens. Quel est le pouvoir d'influence des Parlements sur la politique européenne de chaque gouvernement ? Quel type d'ingénierie institutionnelle se révèle-t-il le plus efficace ? Dans quelle mesure l'enceinte parlementaire modifie-t-elle les dossiers européens ? Contribue-t-elle à leur « nationalisation » en les transformant en objet de concurrence interpartisane ? Ensuite, la problématique porte sur l'influence 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 sera considérée. Le développement non négligeable d'instruments nouveaux de contrôle voire d'influence sur la politique européenne des gouvernements pourrait en effet plaider en faveur de cette proposition.

5. La place des Parlements nationaux dans le schéma communautaire

Quelle place les Parlements occupent-ils dans le schéma institutionnel de l'UE ? Les parlements nationaux sont-ils les « parents pauvres » de l'Europe comme cela est souvent avancé ? Quelle est leur influence dans la progression de la construction européenne comme dans le processus de décision communautaire ? Certaines Assemblées se distinguent-elles ? L'étude peut aboutir à une réflexion générale sur le parlementarisme en Europe. Quelle est la spécificité du statut des Parlements nationaux dans le processus communautaire ? Afin de répondre à cette interrogation, les enjeux européens sur lesquels se porte l'attention des élus doivent être relevés et comparés. 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 secteurs de politiques publiques dont certains touchent directement les citoyens montre l'actualité de ces enjeux. L'intervention sélective des Parlements dans certains domaines contribue-t-elle à dessiner une

répartition informelle des compétences dans un système politique à plusieurs niveaux ? Cette répartition varie-t-elle d'une Assemblée à l'autre ?

Le terrain d'étude est constitué des trois Parlements considérés, un séjour prolongé à Londres puis à Berlin est donc rendu nécessaire. La comparaison entre les six Assemblées portera précisément sur les procédures d'examen de la législation européenne, les organes spécialisés dans le suivi des affaires communautaires, certaines politiques publiques et certains moments. Les organes spécialisés et les nombreux rapports qu'elles publient seront considérés avec particulièrement d'attention. L'étude s'ancre dans l'analyse de certaines politiques publiques sectorielles. Il s'agit de considérer 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 finale. Les mêmes directives en préparation seront examinées dans les différentes Assemblées. Les secteurs retenus sont relatifs au domaine institutionnel, aux politiques de concurrence, à la PESC, à la justice et aux affaires intérieures ainsi qu'aux politiques locales (environnement, chasse). Cependant, certains 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 à la préparation et au suivi d'un même Conseil européen dans les différents Parlements. En dehors des institutions législatives, les services des administrations centrales en charge des relations avec le Parlement en matière européenne seront pris en compte. L'évolution des attitudes des opinions publiques dans chaque Etat membre sera suivie à l'aide des enquêtes d'opinion.

Au niveau méthodologique, l'étude procédera par entretiens auprès de parlementaires et des administrateurs travaillant au sein des Assemblées. L'ensemble des membres des organes spécialisés dans le suivi des affaires communautaires devra être interrogé afin d'établir une typologie de leurs motivations et de leur profil socio-politique. Un questionnaire quantitatif en cours de réalisation va être envoyé à l'ensemble des parlementaires français et britanniques. Il comporte une question ouverte (« En tant que parlementaire, comment définiriez-vous votre rôle au sein de l'UE ? ») qui fera l'objet d'un traitement lexicométrique. Nous nous efforcerons également de forger des indices communs d'européanisation à l'aide de critères quantifiables (volume des séances, des questions, des rapports, des échanges parlementaires...). Une analyse de politique institutionnelle, pour reprendre l'expression forgée par Jean-Louis Quermonne, sera menée. 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...). Les analyses formelles de la théorie des choix rationnels peuvent être mobilisées, notamment l'analyse spatiale du vote². Enfin, la démarche s'efforcera d'associer l'observation directe des comportements parlementaires, notamment des échanges entre Parlements, dans une perspective d'anthropologie politique³.

² 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.

³ Qui est par exemple celle de Marc Abélès dans *Un ethnologue à l'Assemblée*, Paris : O. Jacob, 1999, IV-283 p.