

Institut d'Etudes Politiques de Paris

**Ecole Doctorale – Cycle supérieur Sociologie politique et politiques
publiques – CEVIPOF (Centre de Recherches Politiques de Sciences Po)**

Thèse présentée pour l'obtention du doctorat en science politique

Le Parlement français et l'Union Européenne (1993-2005) : l'Europe saisie par les rôles parlementaires

Olivier Rozenberg

Thèse dirigée par Richard Balme, Professeur à l'IEP de Paris.

Soutenue le 5 décembre 2005

Jury :

Mme Florence Haegel, Directrice de recherche FNSP, CEVIPOF, Paris

M. Marc Abélès, Directeur de recherche CNRS, LAIOS, Paris

M. Richard Balme

M. Philippe Braud, Professeur des Universités, IEP de Paris

M. Eric Kerrouche, Chargé de recherche CNRS, CERVIL, Bordeaux

M. Paul Magnette, Professeur de science politique, Université Libre de Bruxelles

Remerciements

Je remercie mon directeur de thèse, Richard Balme, pour son soutien, sa curiosité et sa patience, en espérant que ce travail soit à la hauteur de son ouverture d'esprit.

J'exprime ma profonde gratitude à l'égard de l'ensemble des personnes interrogées dont la liste est établie en annexe. Je leur suis reconnaissant d'avoir bien voulu m'accorder du temps pour répondre à mes questions et pour les avoir prises au sérieux. J'espère avoir respecté leur parole, ne pas avoir déformé leur propos ni dévoilé leur anonymat quand il était requis.

Je remercie les professeurs et les chercheurs qui m'ont aidé à mener à bien ce travail. Le soutien d'Yves Surel a été précieux. Les conseils de Bruno Cautrès, Christian Lequesne et Pierre Muller m'ont beaucoup aidé. Je remercie également Céline Belot, Sylvain Brouard, Olivier Costa, Jean-Marie Donegani, Pierre Lascoumes, Jean Leca, Christopher Lord, Bernard Manin, Andreas Maurer, Bruno Palier, Jean-Luc Parodi, Sabine Saurugger, Andy Smith, Philippe Urfalino et Wolfgang Wessels.

Cette recherche a pu être menée à bien grâce au soutien des institutions qui m'ont accueilli, l'IEP de Paris et son école doctorale, ainsi que le CEVIPOF. J'ai bénéficié de l'aide financière de plusieurs organismes : je remercie le Centre d'études européennes de Sciences Po, et son directeur Renaud Dehousse, la Fondation Robert Schuman et la Chancellerie des Universités de Paris.

Je remercie Emilie Labonde pour son soutien quotidien et essentiel.

L'appui indéfectible de David Por a été inestimable. Ce travail n'aurait pas pu être mené à bien sans l'aide de Damien Helly, Charles-Louis Molgo, Cédric Moreau de Bellaing, François Perrin, Katalin Por, Grégory Salle, Paul Simondon et Cornelia Woll. Qu'ils en soient sincèrement remerciés.

Je remercie également plusieurs personnes qui m'ont aidé dans le travail de transcription ou de relecture ou dans la recherche d'informations ou pour d'autres motifs encore. Il s'agit de : Séverine Bardon, Nausicaa Brun, Isabelle Bruno, David Cohen, Ariane Debourdeau, Yves Dutrieux, Sabine Favre, Remi Feraud, Luc Giraud-Gigues, Sylvain Gnaho, Sophie Jacquot, Alexandre Jaunait, Hélène Kerharo, Pierre-François Koechlin, Amandine Labonde, Madeleine Labonde, Michel Labonde, Bérengère Leenhardt, Guillaume Leenhardt, Sylvie Leenhardt, Pierre Lefebure, Alexandre Lenot, Blaise Martin, Amélie Pédrot, Charlotte Perret, Nathalie Por, Peter Por, Martin Remondet, Paul Simon et Irina Uberti.

Le soutien de ma famille, notamment de mes parents et de mes sœurs, a également été précieux.

Ce travail est dédié à la mémoire de Roger Meunier, mon grand-père, et à mes grands-parents, Denise Meunier née Renoncet, Solange Rozenberg née Boudes, et Hersz Rozenberg.

SOMMAIRE

VOLUME 1

<u>Introduction</u>	6
1. La recherche : la mobilisation européenne des parlementaires nationaux français	10
2. Les enjeux de la recherche : l'eupéanisation de la démocratie parlementaire	37
 <u>Chapitre 1. Les rôles parlementaires comme variables institutionnelles de la mobilisation</u>	65
1. Les Parlements nationaux et l'UE : l'état de la recherche	66
2. La mobilisation parlementaire comme objet d'étude	83
3. Les rôles parlementaires comme matrices explicatives de la mobilisation	90
4. Le cadre de l'étude	112
 PARTIE I. L'ÉLECTION : l'Europe, la politique électorale et les législatives	135
 <u>Chapitre 2. Le candidat en campagne : l'Europe occultée</u>	136
1. L'enjeu européen et le processus de sélection du député	138
2. Un effet de censure partiel du champ politique	160
 <u>Chapitre 3. Le député sortant : le bilan européen oublié</u>	194
1. L'improbabilité du vote personnel	196
2. La diversité du vote personnel	204
3. La subjectivité du vote personnel	214
 PARTIE II. LA CIRCONSCRIPTION : l'Europe saisie par le terrain	234
 <u>Chapitre 4. L'élus de terrain : lobbyiste ou intermédiaire ?</u>	235
1. Le cumulard : une difficile eupéanisation	238
2. L'eupéanisation par le bas : une mobilisation <i>a minima</i>	266
3. Les élus de terrain en situation d'intermédiaires	293

<u>Chapitre 5. Le défenseur du terroir : l'agitation des redresseurs de torts</u>	319
1. 1979-2000 : la non-transposition de la directive « oiseaux »	321
2. Des relais des lobbies plutôt que des médiateurs	343
3. Des élus de terrain plutôt que des chasseurs de voix	370

VOLUME 2

PARTIE III. L'ASSEMBLÉE : l'Europe au Palais-Bourbon et au Palais du Luxembourg 406

<u>Chapitre 6. Le souverainiste : un rôle éphémère</u>	407
1. La légitimation unanimiste de la construction européenne	410
2. Les souverainistes, pourfendeurs de l'unanimisme	435
3. Les souverainistes, ennemis du souverainisme ?	455

<u>Chapitre 7. L'ambitieux : l'eupéanisation des outsiders</u>	494
1. Les ministrables : la rémunération incertaine de l'investissement européen	498
2. Les ténors et les présidentiables : la conquête à risque du leadership interne par l'Europe	528

<u>Chapitre 8. Le spécialiste de l'Europe à la recherche de son rôle</u>	576
1. L'expert : influencer les décideurs	579
2. Le Bourbonien : se socialiser par l'Europe	609
3. Le serviteur de l'intérêt général : démocratiser la gouvernance européenne	632

<u>Conclusion</u>	666
1. Synthèse des résultats	666
2. Retour sur trois enjeux de recherche	682

<u>Bibliographie</u>	694
----------------------	-----

<u>Annexes</u>	722
----------------	-----

<u>Tables des matières</u>	803
----------------------------	-----

« Parmi les dangers auxquels est exposé l'Etat moderne, un des plus graves est la vulnérabilité des Parlements. Tous les Parlements, sans exception, sont vulnérables. L'erreur des démocraties parlementaires, c'est leur excessive confiance dans les conquêtes de la liberté, alors que rien n'est plus fragile dans l'Europe moderne ».

Curzio Malaparte, *Technique du coup d'Etat* [1931], Paris, Grasset, 1966, pp. 147-148.

« For the more I became immersed in Westminster's many worlds, the more I realized how little of these worlds I was actually seeing ».

Donald D. Searing, *Westminster's World. Understanding Political Roles*, Cambridge MA, Harvard University Press, 1994, p. 409.

« Bien sûr que nous sommes dans les livres, dans les textes, dans le décryptage des textes. Mais au théâtre, il ne s'agit pas de se contenter de montrer que l'on sait lire, que l'on a bien compris ce que l'auteur veut dire. Cela ne suffit pas. Représenter, c'est autre chose. Lorsque je dis qu'il y a trop de thésards dans le monde du théâtre, c'est bien à cela que je fais allusion. Mettre en scène, c'est trouver un au-delà de cette compréhension première ».

Laurent Terzieff, entretien paru dans *Le Figaro*, 18 /19 décembre 2004

INTRODUCTION

L'Europe n'est pas absente du Parlement français mais elle demeure singulièrement sous investie. Les assemblées ont développé depuis 1979 des Délégations spécialisées dans le suivi des affaires européennes. En pratique, chacune d'entre elles n'intéresse pas plus d'une vingtaine de parlementaires. En 1992, la Constitution a autorisé les chambres à voter des résolutions sur les projets de législation européenne. Aujourd'hui, moins d'une quinzaine de résolutions par session est votée dans chaque assemblée. Après dix années de tâtonnement, l'Assemblée nationale semble toujours à la recherche d'une formule permettant d'organiser des débats sur les questions européennes en séance. Bref, les parlementaires nationaux français tendent à ignorer la construction européenne, ou au moins à ne pas lui accorder une place significative. Les interviews menées au sein du Parlement français indiquent que les parlementaires, dans leur quasi-unanimité, dressent le même constat. Les extraits d'entretiens suivants, réalisés auprès de députés non-spécialisés dans le suivi ou le contrôle des politiques et des normes de l'Union européenne (UE), et appartenant à l'ensemble des groupes parlementaires, témoignent du fait que les élus concèdent que les questions européennes sont plutôt délaissées. La plupart des députés affirment d'ailleurs le regretter.

Tableau I.1. Extraits d'entretiens de députés non-spécialisés dans les affaires européennes relatifs au suivi des questions européennes par l'Assemblée nationale¹

J.-P. BRARD (PC)	<i>« Quel est le rôle du Parlement en matière européenne ? Les députés pourraient avoir un rôle mais <u>ils n'en ont pas</u>. La Délégation ne sert à rien. Elle n'a pas de pouvoir. Elle a juste un pouvoir d'information. Quand on vote aussi le prélèvement pour le budget européen, on nous explique qu'il faut qu'on le vote mais qu'on ne peut rien changer ».</i> <i>« Il faut dire aussi que l'on fait pas d'efforts non plus, c'est possible. Mais <u>on est au courant de rien</u>. Moi, je reçois aucun document de l'Union, rien ».</i>
J.-P. CAMBADELIS (PS)	<i>« Quelle est la dimension européenne de vos activités en tant que député ? En tant que député, <u>aucune</u>. Il faut être honnête ».</i> <i>« Pour un parlementaire lambda, on peut passer cinq ans, on peut passer cinq ans et n'avoir de rapports avec les questions européennes que brièvement, <u>de temps en temps</u> ».</i>

¹ Voir annexe 1.1. pour la biographie des personnes interrogées. Les citations en italique de ce texte sont toutes des extraits des entretiens réalisés. Les citations qui ne figurent pas en italique ne sont pas extraites des entretiens. Les questions posées lors des entretiens ne figurent pas non plus en italique. Dans l'ensemble des extraits, c'est nous qui soulignons. Le fait de souligner indique seulement que nous voulons attirer l'attention du lecteur sur les mots soulignés. Les parties entre guillemets correspondent à l'extrait continu d'un passage de l'entretien. Quand deux extraits d'un même entretien sont cités, la séparation entre les deux extraits est matérialisée d'une part en mettant entre guillemets chaque extrait, d'autre part en allant à la ligne.

G. CHARASSE (RADICAL)	« On a l'impression de ne pas pouvoir peser assez sur la construction européenne, sur le développement de l'Europe. Moi je suis un fédéraliste, j'ai l'impression, moi qui suis un fédéraliste, de <u>ne pas pouvoir peser</u> suffisamment sur la marche en avant de la construction européenne. [...] Et j'ai l'impression qu'il y a encore des électeurs, des citoyens n'ont pas à quelque endroit qu'ils se trouvent, en particulier au Parlement, n'ont pas suffisamment de possibilités pour influencer la construction ».
C. DE COURSON (UDF)	« La procédure d'association du Parlement aux affaires européennes, ça sert à vous faire croire que vous êtes important, <u>ce qui n'est pas le cas</u> ». « Il n'y a pas de Parlement en France. On a très peu de vrais parlementaires, c'est-à-dire des gens intéressés par la vie parlementaire. La plupart des parlementaires se foutent de contrôler le gouvernement. Les élus ne vont pas contrôler sur place, les rapports sont faits par les administrateurs ».
L. DUMONT (PS)	« En tant que députée, comment voyez-vous votre rôle concernant les affaires européennes ? Bien, en tant que députée, la difficulté qu'on a, c'est que, comme on a créé une Délégation pour les affaires européennes qui est transversale avec des députés de toutes les commissions permanentes [...] en fait, on a recréé, comment dire, <u>un petit groupe de députés spécialistes</u> de cette question là. J'en fais pas partie de la Délégation. Et finalement ça irrigue très peu le reste de l'Assemblée nationale. Donc il y a ceux qui sont à la Délégation qui travaillent dessus, qui travaillent beaucoup d'ailleurs je crois. Ils font pas mal de choses mais finalement ça transpire pas du tout dans les autres commissions, ça diffuse pas au-delà de la Délégation. Il y a très peu de débat par exemple au niveau... Il y a l'article, je sais plus lequel, 88 je crois de la Constitution qui prévoit que dans certains cas on pourrait amener les textes en débat même dans l'hémicycle sur les projets de la Commission. Finalement, ça arrive très très rarement et en général c'est étudié, tranché au niveau de la délégation quoi. [...] Donc c'est vrai qu' <u>on est un peu déconnecté</u> du débat européen, honnêtement beaucoup trop, beaucoup trop ».
J. LE GARREC (PS)	« Je considère, d'une manière générale, que les liens entre l'Assemblée nationale et ce qui se passe au niveau européen ne sont pas suffisamment serrés. Tout compte fait, on ne les voit que lorsqu'il s'agit d'adopter des directives, d'ajuster des lois et alors là, ça se fait - en général la France est très en retard - et alors bon un jour on fait passer des textes sans qu'il y ait eu la réflexion au préalable et <u>sans qu'il y ait eu de véritable débat</u> . Je trouve que la dimension européenne n'est pas suffisamment présente dans les débats ».
J.-J. GUILLET (NI)	« Et c'est une situation que vous regrettez ? A partir du moment où l'essentiel de la matière législative est maintenant d'origine européenne, il est regrettable que l'on ne puisse pas y participer de plus près. On ne fait que au fond appliquer des textes d'origine européenne dans beaucoup de cas. Donc c'est, ça pose un problème de fond : à quoi servent les Parlements nationaux ? On peut se poser la question aujourd'hui. C'est <u>un élément un peu décoratif</u> . C'est une chambre d'écoute simplement que ne peut pas constituer le Parlement Européen. On ne regarde pas les séances du Parlement Européen à la télévision, on regarde celles du Parlement français. Mais il est un peu impuissant. Ce que je regrette c'est <u>l'impuissance</u> . Et c'est une peinture que vous faites en caricaturant ? On en est vraiment là ? Je caricature pas. Je veux dire : c'est un danger vers lequel on va ? Non, on est dedans ».
E. PINTÉ (RPR)	« En tant que député, comment vous concevez votre rôle dans l'Union européenne ? D'abord, je crois que nous ne sommes pas suffisamment impliqués sur le plan politique dans la création de l'Europe. Tant est si bien que, sans pour autant être des étrangers les uns vis-à-vis des autres, le fait d'avoir une assemblée parlementaire européenne, des assemblées nationales et des Sénats nationaux, me semble-t-il, ne facilite pas la tâche dans la mesure où les uns sont censés s'occuper de l'Europe - en oubliant souvent les nations - et les autres ne s'occupent pas suffisamment de l'Europe et à certains égards sont plus vigilants sur les intérêts plus ou moins compris de chacune des nations. Il y a des frontières très étanches, beaucoup trop étanches. On ne recoupe pas les mêmes réalités. <u>On ne représente pas les mêmes intérêts</u> . Tant et si bien que la construction européenne sur le plan politique va à hue et à dia laissant le soin un peu lâchement aux gouvernements de faire leur cuisine sans pour autant que ces gouvernements soient suffisamment représentatifs toujours des intérêts des nations qu'ils représentent ».

Note : les groupes parlementaires ou partis indiqués sont ceux auxquels le député appartenait au moment de l'entretien.

Le constat d'extériorité vis-à-vis de l'Europe n'est pas l'apanage des députés non-spécialisés dans les affaires communautaires. Les députés membres de la Délégation pour l'UE expriment pareillement le sentiment que le Parlement ne s'intéresse pas assez sérieusement à l'Europe. Pourtant, les jugements des élus diffèrent selon leur conception de l'intégration européenne. Certains font valoir que tout transfert de souveraineté, voire tout partage de compétence, réduit nécessairement les prérogatives des Parlements nationaux. D'autres regrettent seulement que les élus mobilisés sur les questions européennes soient si peu nombreux. Certains enfin, sans contester le processus d'intégration dans son principe, constatent qu'il est difficile, sinon impossible, d'influencer la politique européenne du gouvernement français, et qu'à cet égard, la Délégation pour l'UE ne change pas la donne. Le tableau I.2. présente quelques extraits d'entretiens réalisés auprès de différents membres de la Délégation.

Tableau I.2. Extraits d'entretiens de députés membres de la Délégation pour l'UE relatifs au suivi des questions européennes par l'Assemblée nationale

R. ANDRE (RPR)	« J'ai quand même toujours suivi ces questions européennes qui - vous devez en avoir bien conscience pour la plupart de nos collègues, vous ne le mesurez peut-être pas de l'extérieur de cette maison - sont des <u>questions quasiment inconnues</u> à cause de la complexité du langage des mécanismes [...] et des concepts même européens. Si vous aviez, dans l'enceinte des quatre colonnes, demandé à différents collègues de vous expliquer ce que c'est le 1 ^{er} 2 ^{ème} et 3 ^{ème} pilier, et l'impossibilité qu'il y a de jeter des ponts entre chacun de ces piliers, ou de faire passer un dossier d'un pilier à un autre, ils ne seraient pas capables de vous le dire. Je crains même que certains collègues ne sauraient pas très bien la différence entre le Conseil, la Commission et le Parlement. C'est pas de leur faute, c'est comme ça ».
M.-H. AUBERT (VERT)	« Qu'est ce que vous en pensez de cette Délégation pour l'Union européenne? A la fois elle travaille beaucoup, on fait beaucoup de rapports, on examine des tonnes de textes ; malheureusement j'ai souvent le sentiment qu' <u>on se fout un peu de nous</u> . C'est-à-dire que, les députés peuvent dire ce qu'ils veulent sur tel ou tel texte, bah j'ai pas le sentiment que ça ait un effet majeur sur la position des Ministres ou sur les négociations. Cela dit, sur quelques points importants, le travail de la Délégation a permis un dialogue avec le Ministre concerné de façon à aboutir à des résolutions qui infléchissent la position du Ministre. Cela dit, une fois que le Ministre est au Conseil des Ministres est-ce que vraiment il a la résolution de la Délégation de l'Union sous le nez ? Je sais pas, je suis pas convaincue. Donc un sentiment quand même de <u>frustration</u> et d' <u>insatisfaction</u> par rapport au travail qui est accompli et à la vraie réflexion que peuvent mener les Parlementaires sur le sujet ».
Y. DAUGE (PS)	« La Délégation est submergée de textes très techniques qui sont <u>difficiles à maîtriser</u> pour des parlementaires comme moi en particulier. Enfin, sur certains sujets, oui mais je dois dire, moi mon expérience, c'est qu'on a quand même une énorme partie de notre temps en Délégation à feuilleter des documents qui nous arrivent, on donne notre avis sans qu'on ait vraiment le temps de les voir et même si on avait le temps, sans avoir vraiment la possibilité de donner un avis... C'est un peu le point qui m'inquiète ».
G. FUCHS (PS)	« La création des Délégations était un progrès dans la mesure où c'était traité nulle part. Mais à l'expérience, ça a plus <u>marginalisé</u> le problème au sens où ça a fait des problèmes européens l'affaire de, pour être gentil, une vingtaine de parlementaires - sur 577, ça fait

	<i>beaucoup - et ça a plutôt accentué la distance des autres sur la question. A cet égard je trouve que c'est pas satisfaisant ».</i>
G. GORCE (PS)	<i>« Bon d'abord il y a avalanche de règlements et de directives sur lesquels on est évidemment incapable de donner un avis systématique. Il y a une <u>incapacité de rythme</u>. En plus ce sont des documents particulièrement épais, techniques, portant sur des sujets très divers, donc pour permettre au Parlement... » « Je ne vois pas très bien ce que le Parlement exerce comme influence réelle sur l'élaboration de la réglementation européenne à travers cette... Très sincèrement, ça me paraît... Vue la masse, je pense que c'est plus au travers de la pédagogie, à faire prendre conscience d'un certain nombre de sujets que ça contribue à faire évoluer les textes ».</i>
E. GUIGOU (PS)	<i>« Ce qui m'intéresse surtout c'est l'influence générale du Parlement français en matière européenne. J'ai des questions précises mais d'une façon générale, pouvez vous me faire part de votre point de vue ? <u>Elle est nulle</u> ».</i>
G. LEFORT (PC)	<i>« On est chargé de contrôler l'action du gouvernement. Or, le domaine européen y échappe. On le voit avec le prélèvement obligatoire pour les communautés européennes tous les ans. Dans chaque pays, les parlementaires n'ont pas le droit d'y toucher. On organise un débat et un vote mais de toute façon il faut que ce soit fait. Tous les ans, j'avance mon amendement en faveur d'une baisse de 10 % du budget correspondant aux 10 % de fraude. Mais il ne pourra jamais passer ».</i>
P. LELLOUCHE (RPR)	<i>« Et vous trouvez pas qu'il y a quand même parfois un pouvoir de contrôle des députés ou de... ? Sur l'Union Européenne ? Oui... Ecoutez, je siège à la Délégation européenne, on peut pas dire que le contrôle exercé par la Délégation soit... soit vigoureux ou sérieux. D'abord on n'en a <u>pas les moyens</u>. Nous n'avons pas qu'un pouvoir d'ailleurs <u>consultatif</u> sur les projets de directives, quand l'urgent n'est pas mise, parce quand ils mettent « urgent » sur leur courrier on voit rien du tout. Mais ce n'est pas qu'un pouvoir consultatif qui vient très très très très en aval quand la décision va être prise en Europe. Donc on arrive assez tard dans le processus et en général l'Assemblée n'a pas les moyens matériels et les députés n'ont <u>pas le temps, non plus, de s'investir là dedans</u> ».</i>
M. LIGOT (UDF)	<i>« En dehors d'un grand enjeu, d'un grand vote, les parlementaires s'intéressent très peu à l'Europe ».</i>
J. MYARD (RPR)	<i>« Les Parlements nationaux en Europe, en thèse de simplification, et qui n'est pas de la provocation, je dirais qu'aujourd'hui c'est <u>ensemble zéro</u>, ou presque. Certes, le 88-4 existe, certes le gouvernement présente, enfin organise avec l'Assemblée, des débats d'orientation générale sur l'Europe, il y a même eu ici des questions au gouvernement consacrées totalement à l'Europe. Mais tout ça demeure je dirais, de l'avis sans suite. C'est à dire que le gouvernement mène une politique, le Parlement dit plus ou moins son avis, et ensuite les choses continuent. Alors il y a deux niveaux : sur le plan juridique, cette assemblée n'est plus souveraine dans ce domaine là, elle donne des avis consultatifs, il faut le regarder tel quel, c'est-à-dire que <u>ce n'est plus un Parlement</u>, la France n'est plus souveraine dans le domaine de la construction européenne - et le Parlement encore moins. Et donc elle donne des avis consultatifs sans suite ».</i>
C. PHILIP (UMP)	<i>« En négatif, je dirais - et ce n'est pas lié à sa méthode de travail - qu'objectivement la Délégation n'a <u>aucune influence</u>. Mais c'est pareil dans les commissions européennes des autres Parlements - sauf peut-être dans certains pays scandinaves. On n'a aucune influence sur l'élaboration du droit communautaire. On est informé, on nous demande notre avis - souvent au dernier moment - et on peut dire que « oui » assorti de généralités dont personne ne se soucie ni même ne regarde ».</i>

Ces nombreux extraits sont représentatifs des entretiens menés et, au-delà, du sentiment général des députés français. Quelques interlocuteurs ont pu tenir des propos plus positifs, en soulignant notamment les différents apports de l'activité considérable des Délégations pour l'UE des deux chambres. Cependant, le constat que le Parlement délaisse les affaires européennes, quelles que soient les normes et références associées au terme « Europe »,

prévaut largement. Deux anciens Présidents de la Délégation de l'Assemblée, le gaulliste Robert Pandraud (1993-1997) et le socialiste Henri Nallet (1997-1999) estiment à cet égard que le principal problème tient au faible nombre de parlementaires mobilisés par les questions européennes, estimés à une dizaine en Délégation et à une trentaine en séance.

Tableau I.3. Extraits d'entretiens avec deux anciens Présidents de la Délégation pour l'UE de l'Assemblée nationale, relatifs au nombre d'élus mobilisés par les questions européennes

H. NALLET (PS)	<p><i>« J'ai du mal à vous dire de mes collègues parlementaires qui étaient très très, à mon avis, défaillants sur ces questions-là. Moi quand j'ai présidé la Délégation, j'ai présidé la Délégation de manière forte, intense, j'étais toujours là, toujours présent pendant deux années pleines. Il y avait combien de parlementaires qui connaissaient vraiment, qui s'y intéressaient, qui étaient présents ? [silence] Peuf. Ecoutez, honnêtement... dix. Dix et encore. Et encore sur les dix, ils s'y connaissaient pas tous. Dix intéressés, et de bons connaisseurs de la machine communautaire, honnêtement quatre ou cinq. Ça veut dire que ce travail d'examen... <u>Ça ne les intéresse pas. Ça ne les intéresse pas. La plupart d'entre eux sont complètement convaincus que c'est le Parlement français qui fait la loi. [...]</u> Et quand on leur explique que la directive s'impose à la loi et que la Cour de justice peut élaborer des principes généraux du droit qui s'imposeront à la législation française parce qu'ils font partie du bloc de constitutionnalité, je vous assure qu'ils ouvrent de grands yeux. Ils sont très étonnés, très surpris. Je pense qu'il y a encore un grand gap entre nos volontés de rendre les institutions communautaires plus démocratiques et le faible intérêt que manifestent les élus nationaux ».</i></p>
R. PANDRAUD (RPR)	<p><i>« D'une façon générale, vous trouvez que l'Assemblée nationale est à la hauteur de la construction européenne ? Non. Je suis tout à fait désolé. Quand on proposait en séance des résolutions, on en a fait pas mal, on était – c'était peut-être pas les bonnes heures – trente ou quarante. <u>Ils gueulent mais ils participent pas. Ils en parlent pas dans les campagnes électorales</u> ».</i></p>

Ainsi, *certain*s députés affirment que *les* députés, considérés d'une façon globale, ne s'intéressent pas à l'Europe. Le questionnement d'un tel délaissement est au cœur de la présente recherche (1), qui vise à soulever des enjeux généraux relatifs à l'eupéanisation du parlementarisme comme mécanisme représentatif (2).

1. La recherche : la mobilisation européenne des parlementaires nationaux français

Le sous-investissement des affaires européennes par le Parlement français est surprenant sous un double aspect. L'importance prise par l'Europe dans la fabrique des politiques publiques – y compris nationales – porte en germe la marginalisation d'une institution qui refuse ou qui ne sait s'y intéresser. En tant qu'organisations nationales, les Parlements de chaque Etat-membre sont mis à l'écart du triangle institutionnel

communautaire. La décision européenne leur échappe. Philip Norton explique que les Parlements du monde entier, au-delà de leur formidable diversité, sont tous appelés à jouer un rôle identique : « [...] they give assent, on behalf of a political community that extends beyond the executive authority, to binding measures of public policy »². Or, le monopole de la production de la norme légale exercé par les pouvoirs législatifs nationaux a été mis à mal par l'émergence d'un droit communautaire et par la reconnaissance progressive de sa primauté. Les Parlements nationaux sont concurrencés par deux législateurs européens : leur gouvernement et le Parlement européen (PE). Le contrôle parlementaire du gouvernement, la seconde dimension traditionnellement associée à l'activité des assemblées, se révèle également problématique. Contrôler un organe suppose de pouvoir lui imputer la responsabilité d'une décision. Or, la décision européenne est fragmentée (plusieurs organisations y participent), collective (les exécutifs nationaux négocient entre eux) et – héritage des pratiques diplomatiques – peu transparente. Les Parlements nationaux sont donc interpellés, sinon menacés, à la fois en tant que législateurs et en tant que contrôleurs. Une troisième dimension parfois associée à l'activité parlementaire, à savoir la légitimation des autorités et des politiques publiques auprès des citoyens, semble logiquement affectée par le mouvement d'intégration. Si les assemblées n'occupent pas une position cruciale dans la définition et la discussion de la norme européenne, il leur est plus difficile de favoriser son acceptation publique.

En second lieu, la participation au *policy making* communautaire est potentiellement porteuse d'opportunités. Les intérêts mal défendus à l'échelle nationale peuvent notamment trouver dans la relation à l'Europe de nouvelles ressources, alliances ou références les aidant à s'extraire par le haut d'une situation stato-nationale défavorable ; cette stratégie pouvant alors renforcer la situation interne des groupes qui les portent dans un jeu à deux niveaux³. Or, la plupart des Parlements nationaux des Etats-membres, confrontés à l'affirmation séculaire du pouvoir exécutif, rationalisés sous la contrainte de différentes procédures, à l'écart de l'attention décisive des médias, sont bel et bien dans une situation de marginalisation sur le plan interne. Concernant le Parlement français, la référence – parfois caricaturale – à un âge d'or d'avant 1958 atteste d'une telle évolution. Et si l'on peut concéder à Tapio Raunio et

² NORTON P., « Parliaments: A Framework for analysis », dans NORTON P. (dir.), *Parliaments in Western Europe*, Londres, Frank Cass, 1990, pp. 1-9, ici p. 1.

³ La théorie de Robert Putnam a été conçue en référence aux gouvernements engagés dans des négociations internationales mais elle peut s'appliquer à tout autre acteur impliqué dans des régimes politiques relevant de niveaux différents. PUTNAM R., « Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games », *International Organization*, 1988, n° 42, pp. 427-460.

Simon Hix⁴ que l'affaiblissement du pouvoir législatif est antérieur et largement indépendant du mouvement d'intégration, il demeure que les parlementaires français n'ont pas réussi, contrairement aux défenseurs de la ressource halieutique⁵, aux fonctionnaires du ministère de l'Équipement⁶ ou même à certains élus locaux réunis dans le Comité des régions, à faire usage de l'Europe pour échapper à la précarité de leur situation interne. Les assemblées de certains autres États-membres ont intégré plus tôt ou plus efficacement qu'en France la nouvelle donne européenne. Cependant, la capacité d'adaptation de l'ensemble des Parlements nationaux pose problème. Comme le souligne Helen Wallace : « National Parliaments have been much slower to adapt, and indeed are among the national institutions most displaced by the emergence of a strong European dimension to policy making »⁷.

Que l'on considère l'Europe comme une menace ou comme une opportunité potentielle pour les Parlements, son relatif délaissement pose problème. Pourquoi la politique européenne du gouvernement français n'est-elle pas davantage discutée au Sénat et à l'Assemblée nationale ? Pourquoi les projets de directives sont-ils si peu débattus au sein des Commissions permanentes ou en séance ? Pourquoi les Parlements nationaux semblent-ils cantonnés dans un rôle passif de spectateur du mouvement d'intégration européenne, comme l'indique la quasi-absence des élus au sein des communautés transnationales de négociation ? La démarche retenue pour répondre à ce questionnement associe une réflexion et une méthode centrées sur les motifs d'action individuels des parlementaires.

1.1. Une étude politologique de l'eupéanisation des rôles parlementaires

Les rapports entre les Parlements nationaux et l'UE ont principalement été analysés par les spécialistes sous l'angle constitutionnel, institutionnel et procédural. Des monographies ou comparaisons ont étudié les systèmes d'information, d'association et de contrôle mis en place vis-à-vis des décisions communautaires et de la politique européenne des gouvernements. Elles ont été établies par des juristes⁸ ou des politologues spécialistes des

⁴ RAUNIO T., HIX S., « Backbenchers Learn to Fight Back : European Integration and Parliamentary Government », *West European Politics*, vol. 23, n° 4, octobre 2000, pp. 142-168.

⁵ LEQUESNE C., *L'Europe bleue*, Paris, Presses de Sciences Po, 2001.

⁶ PRUDHOMME-LEBLANC C., *Un ministère français face à l'Europe*, Paris, l'Harmattan, 2002.

⁷ WALLACE H., « The institutional setting », dans WALLACE H., WALLACE W. (dir.), *Policy-Making in the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 4^{ème} éd. 2000, pp. 3-38, ici p. 28.

⁸ Par exemple, FUCHS-CESSOT A., *Le Parlement à l'épreuve de l'Europe et de la V^{ème} République*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 2004 ; SAULNIER E., *La participation des Parlements français et britannique aux communautés et à l'Union européenne*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 2002.

études parlementaires⁹ ou européennes¹⁰. En France, le système des résolutions parlementaires prévu à l'article 88-4 de la Constitution a fait l'objet de thèses¹¹ et de colloques¹². Le rôle des Délégations pour l'UE de chaque assemblée dans le processus d'examen des projets de législation communautaire a été considéré sous l'angle des rapports entretenus avec les Commissions permanentes comme avec le gouvernement. Si ces études constituent des éléments d'information indispensables sur les procédures mises en place depuis un peu plus d'une décennie, elles se heurtent à deux limites. La première tient au caractère presque exclusivement juridique de leur approche. Emmanuelle Saulnier a par exemple effectué un remarquable travail de comparaison de la participation des Parlements français et britannique aux Communautés et à l'UE. Or elle n'exclut pas que ses lecteurs placent ces deux Parlements dans la catégorie (vide) « des Parlements modèles » en matière d'examen des affaires européennes¹³. Si cette affirmation peut être comprise dans le cadre d'une étude de droit privilégiant par définition des éléments juridiques et constitutionnels, elle contraste cependant avec le constat de sous-investissement manifeste des affaires européennes, établi par les Présidents des Délégations eux-mêmes. Formellement, le système français de résolutions peut sembler, pour l'analyste, des plus aboutis. Pourtant, le fait qu'il ne soit véritablement utilisé que par trente à quarante élus sur les quelques neuf cents parlementaires nationaux français pose problème. Plus exactement, ce délaissement soulève un problème qui constitue en soi un objet légitime d'analyse. De par ses méthodes, ses références et ses préoccupations, la science politique semble mieux à même que le droit public de se saisir d'une telle question.

Encore doit-elle pour cela placer au cœur de sa réflexion non seulement les conditions d'utilisation des structures existantes, mais plus généralement la sociologie de la mobilisation des parlementaires en matière européenne. Or, la deuxième limite de la littérature spécialisée tient justement à l'intérêt porté aux variables institutionnelles « lourdes », au détriment d'une approche davantage centrée sur l'acteur parlementaire. Le prisme « archéo-institutionnaliste »

⁹ NORTON P. (dir.), *National parliaments and the European Union*, Londres, Frank Cass, 1996.

¹⁰ MAURER A., WESSELS W. (dir.), *National Parliaments on their Ways to Europe : Losers or Latecomers ?*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 2001, nouvelle édition prévue pour 2006.

¹¹ BLANC D., *Les parlements européen et français face à la fonction législative communautaire : aspects du déficit démocratique*, Paris, L'Harmattan, 2004 ; MEYER D., *Le contrôle du Parlement français sur la politique communautaire sous la V^{ème} République*, thèse pour le doctorat en droit, sous la direction de Louis Dubouis, Université d'Aix-Marseille III, 1993 ; NUTTENS J.-D., *Le Parlement français et l'Europe : l'article 88-4 de la Constitution*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 2001. Voir aussi les chroniques de Bernard Rullier consacrées à l'article 88-4 dans la *Revue française de droit constitutionnel*.

¹² ROUSILLON H. (dir.), *L'article 88-4 de la Constitution française : le rôle du Parlement dans l'élaboration de la norme européenne*, Actes du colloque tenu à Toulouse le 27 mars 1994, Presses de l'université des sciences sociales de Toulouse, 1995.

¹³ SAULNIER E., op. cit., p. 59.

de l'étude des rapports entre les Parlements nationaux et l'UE s'illustre sous deux aspects. A l'instar des études de droit, les analyses politologiques se sont en premier lieu concentrées sur les procédures et structures spécialisées dans l'étude des projets communautaires au sein des deux chambres¹⁴. Si l'analyse des forces et des faiblesses de la Délégation pour l'UE se révèle indispensable à l'étude des rapports entre les assemblées et l'Union, elle est à l'évidence insuffisante pour saisir comment l'institution parlementaire pense l'Europe. Il ne s'agit pas seulement d'établir pourquoi certains parlementaires sont actifs dans la Délégation et pourquoi d'autres la délaissent, mais de considérer la question européenne hors les murs de cette enceinte spécialisée. La Délégation, le 88-4 et les résolutions ne constituent que des éléments partiels d'un ensemble de procédures et d'activités bien plus vaste, comprenant par exemple la ratification des traités, la transposition des directives, le vote du budget communautaire, les questions au gouvernement, mais aussi la capture des subsides communautaires en circonscription ou l'instrumentalisation de l'enjeu européen lors des élections et dans les luttes partisans internes. Une approche globale des rapports entre le Parlement français et l'UE, prenant pour objet d'analyse la mobilisation individuelle ou collective des députés et des sénateurs, semble ainsi justifier le réinvestissement politologique de l'étude des organisations politiques qui, en France mais aussi en Europe, a été souvent abandonnée aux seuls juristes, ou, par extension, à une démarche empruntée à ces derniers.

A cet égard, les études spécialisées dans l'eupéanisation des Parlements nationaux ne font pas porter leurs réflexions sur les déterminants du comportement parlementaire, qu'il s'agisse de la motivation individuelle des élus ou de leur capacité à agir collectivement. La seconde limitation institutionnaliste des analyses proposées tient en effet à la généralisation d'une conception souvent implicite des motifs d'action des parlementaires, à savoir : influencer le gouvernement. La faiblesse de l'investissement des députés français vis-à-vis des affaires communautaires, ou celle de leurs homologues dans d'autres Etats membres, est ainsi généralement réduite à la difficulté qu'éprouvent les parlementaires nationaux à modifier le processus décisionnel européen et la position de leur gouvernement¹⁵. Les parlementaires nationaux seraient frustrés par l'intégration européenne parce qu'elle les priverait d'une partie de leur pouvoir de voter la loi, et ce en transformant leur institution en simple chambre de validation des directives adoptées en vertu des traités. Les parlementaires nationaux ne

¹⁴ Par exemple, DREWRY G., GIDDINGS P. (dir.), *Westminster and Europe : the Impact of the European Union on the Westminster Parliament*, Basingstoke, Macmillan, 1996; RAUNIO T., « Always one step behind ? National Legislatures and the European Union », *Government and Opposition*, vol. 34, n° 2, 1999, pp.180-202.

¹⁵ Par exemple, RAUNIO T., WIBERG M., « Does Support Lead to Ignorance? National Parliaments and the Legitimacy of EU Governance », *Acta Politica*, vol. 35, n° 2, 2000, pp. 146-168.

seraient pas incités à réagir à cette évolution compte tenu de la quasi-impuissance à laquelle les condamnerait leur position institutionnelle au sein du système de gouvernance européenne. Ces notions de frustration et d'impuissance institutionnelle ne sont pas sans rappeler les études de psychologie des foules qui firent florès en France au tournant du dix-neuvième siècle. Elles postulent qu'une position institutionnelle condamne nécessairement à une appréciation décrite sur le mode des émotions individuelles. En matière européenne comme ailleurs, la conception adversative des rapports entre l'exécutif et le législatif doit être dé-objectivée.

Assimiler le Parlement à une organisation cherchant systématiquement et exclusivement à influencer la décision européenne et la politique du gouvernement procède, en définitive, d'une triple approximation. En premier lieu, de nombreuses recherches tendent à considérer que les parlementaires sont mus par un intérêt institutionnel corporatiste. Leur perception de l'UE et les stratégies déployées seraient seulement organisées autour de la défense de leur organisation. Or, il ne fait pas de doute que l'eupéanisation de nombreuses politiques publiques en général, et la constitution d'un répertoire considérable de normes de droit transnationales contraignantes en particulier, encadrent et limitent la capacité des assemblées à faire la loi, dans tous les sens du terme. Par conséquent, les députés et sénateurs nationaux sont souvent assimilés à des freins, voire à des menaces vis-à-vis de la construction européenne. Cette approche n'est pas toujours infondée, comme l'illustre par exemple la difficile collaboration entre les deux chambres du Parlement et les eurodéputés français. Cependant, sa généralisation est abusive dans la mesure où elle néglige à la fois le processus de constitution de cet intérêt collectif spécifique qu'est la défense du Parlement, et les autres intérêts collectifs soutenus par les parlementaires nationaux. Un député peut en effet se sentir appartenir à une variété de groupes dont les intérêts en matière européenne sont spécifiques : le parti, le groupe parlementaire, la coalition, les dirigeants politiques français, les élus de telle ou telle région... En dehors de leur mandat parlementaire, la plupart des députés et sénateurs français exercent par ailleurs un mandat local, souvent exécutif, auquel certains d'entre eux consacrent l'essentiel de leur temps. La multitude des identités parlementaires potentielles rappelle le caractère processuel et disputé de la constitution d'un intérêt collectif. L'Europe peut être comprise différemment par les députés ou les sénateurs selon qu'ils se considèrent comme élus locaux, militants d'un parti, parlementaires ou Français. Le tableau I.4. associe ainsi des modes d'interprétation différents de l'UE à plusieurs dimensions de l'identité parlementaire en les illustrant à chaque fois par certains motifs possibles de mobilisation des élus.

Tableau I.4. L'interprétation de l'Europe selon le type d'identité parlementaire saillant

Identité parlementaire	Type d'interprétation de l'Europe	Exemple de motifs de mobilisation
Elu	Doctrine européenne (de l'élu, du parti)	Plus ou moins d'Europe
Membre d'un parti	Doctrine partisane	Politisation de l'Europe
Elu d'un autre mandat local	Des ressources et des contraintes	Captation de subsides
Elu national	La position de la France au Conseil	Défense de l'intérêt national
Français	L'Europe puissance	Plus d'Europe
Parlementaire	Le déficit démocratique	Contrôler l'Europe
Parlementaire national	Dépossession ou opportunité ?	Défense du Parlement

En second lieu, au-delà de la diversité des identités collectives du parlementaire, chaque élu est une personne propre ayant des préoccupations et des priorités spécifiques. Celles des parlementaires seront examinées systématiquement au chapitre premier, mais il apparaît intuitivement que l'intérêt individuel du député ou du sénateur s'organise autour de grands enjeux : être réélu, faire carrière (c'est-à-dire entrer au gouvernement ou diriger une collectivité territoriale d'importance, ou encore accéder à une place prestigieuse au Parlement), défendre des convictions, devenir célèbre, être invité par les journalistes à s'exprimer... Exercer une influence vis-à-vis des politiques publiques ne constitue que l'un des objectifs possibles du parlementaire parmi un ensemble de buts incontournables (être réélu), largement partagés (faire carrière) ou spécifiques (devenir célèbre). Selon les situations, l'action d'influence des parlementaires peut du reste aider à satisfaire d'autres finalités, s'y opposer ou se révéler sans conséquence. Ainsi, la faible mobilisation des députés et sénateurs français vis-à-vis des enjeux européens ne doit pas être rapportée seulement à leur capacité d'influence limitée, mais aussi à la diversité et à la complexité des éléments constitutifs de l'utilité parlementaire, au sens économique du mot « utilité ». L'examen d'un projet de directive, l'intervention en séance dans un débat sur l'avenir de l'Europe, la participation à la Délégation ou encore la captation d'une subvention communautaire peuvent-elles aider à être réélu ou à faire carrière, ou encore à défendre des convictions ?

La pluralité des motifs d'action des parlementaires conduit, en troisième lieu, à considérer la diversité des rôles exercés par les assemblées législatives dans les régimes parlementaires contemporains. Par crainte de l'imputation fonctionnaliste, les spécialistes évitent généralement d'aborder frontalement la question « à quoi sert un Parlement ? ». Elle est pourtant digne d'intérêt. A l'évidence, un Parlement ne « sert » pas exclusivement à modifier les politiques publiques en influençant le gouvernement en place. Il est même possible que ce ne soit pas là son principal rôle dans les régimes parlementaires. Les assemblées exercent au moins deux autres types d'activités vis-à-vis de l'exécutif : la

sélection du personnel dirigeant et la transmission d'informations. La sélection est un processus complexe, à la fois formel (vote d'investiture), informel (la plupart des ministres sont choisis parmi les parlementaires) et cognitif (le Parlement comme lieu d'apprentissage). Les informations dont les parlementaires sont porteurs concernent leur circonscription, qu'il s'agisse de la mise en œuvre de politiques locales ou de la réception de l'action gouvernementale par les électeurs. Par ailleurs, les Parlements existent en dehors de la constitution, de l'information et de l'influence de l'exécutif. Les séances publiques et leurs accès sont l'objet d'une certaine couverture par les médias nationaux. Les Parlements participent ainsi du débat public national, dont les finalités peuvent être purement expressives, partisans et électorales. Le Palais-Bourbon ou le Palais du Luxembourg sont des lieux partiellement publics au sein desquels les membres de l'élite politique sont amenés à se rencontrer et à se concurrencer en prenant position les uns par rapport aux autres. Enfin, la focalisation nationale conduit souvent à négliger la dimension locale des activités parlementaires. Les activités potentielles de l'élu en circonscription sont nombreuses. Peuvent être cités à ce titre la collecte d'information, la participation au débat public local, le montage de projets locaux, l'action d'influence vis-à-vis de l'administration déconcentrée, et bien sûr l'entretien de l'éligibilité auprès des électeurs, des groupes constitués et des relais d'opinion.

Une nouvelle fois, le rapport entre le Parlement français et l'UE doit ainsi être pensé à l'aune de la diversité des dimensions de l'activité parlementaire. Quelle conception de l'Europe la sélection parlementaire des élites dirigeantes contribue-t-elle à développer au sein des gouvernements de droite et de gauche ? Les élus sont-ils dépositaires d'informations spécifiques quant à la réception des politiques et normes communautaires dans les circonscriptions ? Dans quelle mesure servent-ils de vecteurs ascendants ou descendants d'information en matière européenne ? Localement, peuvent-ils être influents au moment de la mise en œuvre d'une action communautaire, comme les aides structurelles de l'Union destinées aux territoires en difficulté ? Quelles sont enfin les relations croisées entre le débat public national, l'enjeu européen et la scène parlementaire ? De Maastricht en 1992 au projet de traité instituant une Constitution pour l'Europe en 2005, le débat européen des parlementaires exprime-t-il la façon dont les Français se divisent ou s'accordent sur l'intégration européenne ? Au-delà, influence-t-il les opinions européennes des électeurs, voire leurs attitudes ? La prise en compte d'une triple diversité relative à l'identité des élus, à leurs aspirations personnelles et aux rôles assumés par leur organisation conduit en définitive à interroger sous un jour nouveau le constat initial d'une quasi-indifférence des assemblées vis-à-vis de la chose européenne. L'activité des Parlements semble certes limitée en matière

d'utilisation des procédures spécialisées dans l'examen des projets de législation communautaire. Peut-elle être considérée plus favorablement si la focale porte sur d'autres dimensions de l'activité parlementaire, telles la médiation locale ou la participation au débat public national ? L'influence des parlementaires elle-même est-elle nécessairement limitée dès lors que son examen ne se limite pas au *policy making* communautaire ? L'Europe n'est-elle pas présente en toile de fond de la plupart des débats nationaux ?

L'ensemble de ces éléments problématiques est pris en compte en privilégiant le parlementaire - considéré individuellement - comme unité d'analyse, et sa mobilisation en matière européenne comme objet d'étude. La mobilisation européenne désigne l'ensemble des activités associées aux normes, politiques et projets de l'UE, mais aussi des activités que l'acteur concerné considère et désigne comme européennes. A l'inverse de la conception restrictive de la plupart des études, les activités européennes des parlementaires ne sont pas définies *in abstracto* mais, selon une démarche subjectiviste, cartographiées en fonction du discours parlementaire recueilli. Les extraits d'entretiens considérés précédemment indiquent cependant que les élus eux-mêmes considèrent que celles de leurs activités qu'ils qualifient d'européennes, ou celles de leurs collègues, sont faibles et même insuffisantes. Ce constat de départ est interrogé par trois questions de recherche que l'on peut formuler, par ordre décroissant d'importance, comme suit. Pourquoi une majorité de parlementaires nationaux français délaisse-t-elle les affaires européennes ? Pourquoi une minorité de parlementaires nationaux français se mobilise-t-elle sur les affaires européennes ? Dans quelle mesure enfin, l'approche politologique, globale et subjectiviste de la mobilisation européenne des parlementaires permet-elle d'invalidier partiellement le constat d'un faible intérêt vis-à-vis de l'Europe de la part des parlementaires nationaux français ?

Le premier chapitre justifie en détail la démarche théorique retenue pour répondre à ce questionnement. Elle peut être présentée ici en soulignant que ce travail se tient à égale distance d'un certain déterminisme institutionnaliste qui caractérise, comme on vient de le considérer, les études existantes, mais aussi du paradigme rationaliste des *legislative studies* américaines. Dans leur version néo-institutionnaliste, néo-fonctionnaliste et/ou informationnelle, les approches théoriques anglo-saxonnes spécialisées dans l'étude des Parlements souscrivent en effet, dans leur immense majorité, aux postulats de la science économique, en ce qu'elles conceptualisent le parlementaire comme un acteur dont les comportements sont indexés à l'impératif de satisfaction d'une structure de préférences largement définie en amont de ses interactions présentes. La plupart des travaux des *legislative studies*, par ailleurs divisés sur de nombreux points, s'inscrit d'ailleurs dans l'école

des choix rationnels. La démarche de cette étude se fonde sur la conviction et le constat que le rôle, la place et l'influence de l'Assemblée et du Sénat en matière européenne ne peuvent être véritablement saisis qu'à partir de l'analyse individuelle des préférences et des stratégies des députés et sénateurs considérés dans leur spécificité. Elle s'éloigne cependant d'une perspective rationaliste en refusant l'hypothèse selon laquelle la mobilisation parlementaire en matière européenne est indexée à la seule satisfaction d'intérêts individuels. Nous faisons l'hypothèse que la (non-)européanisation des parlementaires français n'est pas réductible à la satisfaction d'un intérêt, que celui-ci soit défini strictement (être réélu) ou non (défendre des idées). A l'évidence, les parlementaires n'agissent pas contre leurs intérêts. On concède intuitivement que les parlementaires nationaux seraient plus impliqués dans le contrôle des affaires communautaires si leur réélection était davantage en jeu, ou encore s'ils avaient les moyens de modifier véritablement les directives en projet. Pourtant, la satisfaction d'intérêts, comme paradigme théorique, ne constitue pas, c'est notre thèse, la clé d'explication globale de la sociologie de la mobilisation des parlementaires nationaux français en matière européenne.

Les rôles s'imposent comme variables intermédiaires entre la structure parlementaire et les préférences individuelles, entre le « vieil » institutionnalisme et les choix rationnels. Ces normes de comportement et de présentation de soi-même à l'intérieur de l'organisation parlementaire permettent de saisir l'adaptation de l'utilité personnelle du parlementaire au cadre organisationnel dans lequel il évolue. Dans une approche dite motivationnelle, empruntée à Donald Searing¹⁶, les rôles sont en effet propres à une assemblée parlementaire donnée. Un parlementaire choisit d'interpréter un rôle constitué plutôt qu'un autre en fonction de ses aspirations personnelles, c'est-à-dire de ses intérêts mais aussi de la satisfaction émotionnelle qu'il éprouve en exécutant le rôle de son choix. La spécificité d'une telle approche en terme de rôles, par rapport aux analyses rationalisantes, est double. Elle tient d'une part au caractère cohérent d'un rôle et global de son interprétation : un élu peut choisir un rôle en fonction de ses intérêts, mais il est amené à se conformer à une série de prescriptions comportementales associées à ce rôle - dont certaines dépassent le simple calcul utilitaire. Par exemple, si un député choisit de « jouer » l'élu de terrain pour être réélu, l'approche motivationnelle des rôles postule qu'il continue à endosser ce rôle après les élections. Elle souligne également que l'interprétation peut l'amener à entreprendre certains projets dont la rentabilité électorale est nulle. En second lieu, l'approche par les rôles fait la

¹⁶ SEARING D.D., *Westminster's World. Understanding Political Roles*, Cambridge MA, Harvard University Press, 1994.

part belle aux émotions associées à l'interprétation d'un rôle. Certes, les gratifications psychologiques de l'action sont loin d'être antinomiques avec les approches rationalisantes. Cependant, elles sont souvent sous-estimées, voire méprisées dans la littérature au motif qu'elles pourraient amener à agir impulsivement, ou que leur analyse serait hors de portée des sciences sociales. Leur délaissement prive pourtant de la compréhension de processus sociaux déterminants, particulièrement à l'intérieur de ces « arènes émotionnelles »¹⁷ que sont les Parlements. Pour reprendre l'exemple précédent, la satisfaction d'ordre psychologique retirée par l'élue de terrain aide justement à comprendre le caractère englobant d'une interprétation. Si l'élue de terrain ne « tombe pas le masque » dès lors qu'il n'y a plus un électeur dans la pièce, c'est en dernière analyse parce qu'il *aime* se présenter, se comporter et être identifié comme élue de terrain. Le concept de rôle aide ainsi à réhabiliter l'investissement sentimental des choix et des comportements en général, et en l'occurrence de la mobilisation du parlementaire en matière européenne.

L'hypothèse globale suivante peut ainsi être avancée : *Les parlementaires nationaux français se mobilisent sur certains enjeux européens quand/si l'Europe aide à l'interprétation de leur rôle, quel qu'il soit.* Cette hypothèse s'inscrit dans le souci de saisir la complexité des liens unissant un acteur et une institution. Les conditions politiques de l'utilisation des ressources institutionnelles à la disposition des parlementaires français méritent être analysées puisque aucune automaticité n'est de mise en la matière : l'élue n'intervient pas nécessairement sur un enjeu européen s'il en a la possibilité. Il peut ne pas utiliser les capacités institutionnelles dont il dispose, ou à l'inverse agir malgré la faiblesse de ses ressources. Pas plus qu'ils ne sont proportionnels aux prérogatives juridiques des élus, les déterminants de la mobilisation parlementaire ne nous semblent pas non plus se limiter à la satisfaction d'un ou de plusieurs intérêts individuels qui seraient constitués de façon exogène. La grande masse des élus délaisse les affaires européennes quand celles-ci pourraient s'avérer rentables à certains égards ; d'autres étudient des directives plusieurs heures par semaine sans espoir de les modifier, et sans que leurs électeurs ne l'apprennent.

La notion de rôle politique sert ainsi à comprendre l'interaction entre l'acteur et l'organisation puisque les rôles considérés sont propres au Parlement. L'institution contraint l'élue et encadre son action par le biais de normes de comportement qui y sont diffusées plutôt qu'à travers des procédures formelles. Le parallèle entre les représentations politique et théâtrale aide à saisir comment ces normes de comportement s'imposent aux élus tout en leur

¹⁷ FINEMAN S., « Organizations as Emotional Arenas », dans FINEMAN S. (dir.), *Emotion in Organizations*, Londres, Sage, 1993.

laissant une certaine latitude dans l'action. Les comédiens sont généralement en quête de personnages et non pas d'auteurs : ils ne peuvent pas inventer leur rôle mais doivent choisir parmi ceux du répertoire. Une fois ce choix accompli, le travail et le talent du comédien consistent – en Occident – à interpréter ce rôle d'une façon particulière. De même, le parlementaire privilégie un rôle, c'est-à-dire un ensemble de normes de comportement et de présentation de soi constitué de façon relativement cohérente, au sein du Parlement, au fil des décennies. Ce choix dépend d'un calcul d'utilité autant qu'il répond à des aspirations émotionnelles. La marge d'autonomie, voire d'indétermination, procédant au choix d'un rôle se retrouve au moment de son interprétation. Les intérêts, les émotions et le talent du député font la spécificité de l'exécution des rôles parlementaires. Certains sur-jouent, d'autres manifestent par leur comportement la distance entre leur personne véritable et celle qui est attendue. Certains sont « bons », c'est-à-dire pleinement investis et convaincants dans leur rôle, d'autres moins.

Certains enfin intègrent l'Europe à l'interprétation de leur rôle. La propension des élus à européaniser leur interprétation tient à la compatibilité entre leur rôle d'une part et les affaires européennes d'autre part. A l'évidence, le calcul d'utilité ou les procédures juridiques – comme l'article 88-4 de la Constitution – entrent pour une part importante dans cette compatibilité. Cependant, le recours au concept de rôle vise à démontrer que la mobilisation européenne ne se limite pas toujours à des logiques juridiques ou utilitaires. L'héritage de normes de comportement propres à une organisation, tout comme les aspirations émotionnelles des élus encadrées par des prescriptions de rôle, peuvent aussi expliquer cette mobilisation. Dans la suite des travaux de D. Searing, l'approche motivationnelle des rôles politiques permet de saisir la dimension à la fois subjective et cognitive de la mobilisation européenne. La compatibilité entre un rôle parlementaire donné et les affaires européennes ne dépend pas seulement de facteurs macro-politiques objectivables. L'affinité entre un rôle politique et l'Europe tient aussi à l'interprétation personnelle que l'élu peut avoir de son rôle comme des affaires européennes. Si un député s'investit dans les affaires européennes dans le but d'être apprécié de ses chefs, ou de ses collègues, ou de ses électeurs, c'est non seulement parce que la mobilisation peut aider à réaliser ses buts, mais aussi parce que ce député en a le sentiment. La mobilisation se fonde nécessairement sur un système de croyances. La richesse sémantique du terme « interpréter » laisse entendre le caractère non mécanique de la mobilisation parlementaire. L'apport de l'Europe à l'interprétation d'un rôle parlementaire renvoie à la fois à l'exécution de ce rôle et à sa compréhension, à sa traduction par l'élu.

1.2. Une approche subjectiviste et qualitative des parlementaires

Cette recherche se propose d'explorer la relation entre les parlementaires nationaux français et la construction européenne depuis 1993. Elle se concentre particulièrement sur la onzième législature (1997-2002) mais des cas d'étude relevant d'une période plus longue (1993-2005) sont considérés¹⁸. Dans son objet, ce travail privilégie l'étude de la mobilisation des élus à celle des procédures instituées. L'ensemble des parlementaires nationaux français constitue ainsi l'objet d'étude¹⁹. Compte tenu de la composition de ce groupe, les élus que les Britanniques nomment *backbenchers*, et que nous traduirons de façon non péjorative par « parlementaires de base » constituent la majeure partie de notre corpus. Cependant, les élus de premier plan sont également considérés. L'hypothèse centrale analyse la mobilisation européenne des parlementaires nationaux en terme d'interprétation de rôles plutôt que de satisfaction d'intérêts. Une approche qualitative fondée sur la multiplication des entretiens auprès des élus constitue l'essentiel de la méthode suivie. Ces entretiens semi-directifs, réalisés à la quasi unanimité en face-à-face au Parlement, constituent des dispositifs de recueil de l'opinion des parlementaires et d'observation *in situ* des élus. L'information collectée lors des entretiens et la documentation rassemblée sont utilisées afin d'identifier le rôle exercé par le parlementaire et son rapport à l'Europe, lorsque cela s'avère possible. La parole des parlementaires en situation d'interview n'est pas l'unique source mobilisée, mais elle constitue assurément le fondement informationnel principal de notre démarche. La mobilisation européenne des parlementaires est d'abord et principalement considérée à travers ce que les députés et les sénateurs peuvent en dire lorsqu'ils sont interrogés sur leur vision de l'Europe, sur tel ou tel rapport qu'ils ont rédigé ou une mission qu'ils ont effectuée à l'étranger.

J. Payne et ses collègues introduisirent leur étude sur les motivations des politiciens par ces phrases :

« We take politicians for granted. Of course we are skeptical about them. We examine their deeds closely; we criticize them freely. But we take their existence for granted »²⁰.

¹⁸ Sur la période étudiée, voir Chapitre 1.4.3.

¹⁹ Pour une présentation rapide de l'objet, voir Chapitre 1.4.1. concernant le Parlement et Chapitre 1.4.2. concernant les parlementaires.

²⁰ PAYNE J.L., WOSHINSKY O.H., VELBEN E.P., COOGAN W.H., *Motivation of Politicians*, Chicago, Nelson-Hall, 2^{de} éd., 1986, p. 1.

Les dirigeants politiques existent en ce sens qu'ils sont porteurs d'intérêts, d'idées, d'émotions, de représentations d'eux-mêmes et du monde au même titre que les autres acteurs. Une écoute attentive, honnête et critique peut aider à discerner une partie de ces éléments. La méthode retenue se fonde sur ces deux axiomes. L'hyper-rationalité prêtée généralement aux stratégies propres au champ politique tend parfois à faire oublier que les actions des politiques, comme celles de tout acteur, se construisent sur des interprétations leur donnant sens et les justifiant. La méthode qualitative suivie vise justement à recueillir la signification que l'acteur donne à ses actes. Elle peut être utilisée avec des parlementaires comme elle l'est avec d'autres professions et groupes sociaux. Députés et Ministres ne sont ni trop respectables ni trop rusés pour répondre à des questions ouvertes du type « que vous évoque l'Europe ? », ou totalement informationnelles du type « décrivez moi votre journée heure par heure » ? La standardisation des méthodes d'étude de cette élite peut aussi participer à la normalisation des études législatives.

La méthode retenue vise à recueillir des données relatives aux rapports entre le Parlement français et l'Europe qui soient les plus exhaustives possibles²¹. Déterminer le niveau de mobilisation des parlementaires nationaux et les ressorts de cette mobilisation vis-à-vis de l'Europe suppose à l'évidence d'étudier les deux Délégations pour l'UE et les procédures prévues à l'article 88-4 de la Constitution. Pourtant, compte tenu de la sous-exploitation des instruments spécialisés dans le contrôle des affaires européennes, il est également nécessaire d'étudier l'absence d'Europe pour en saisir les fondements. Des parlementaires non spécialisés dans le suivi des affaires européennes ont donc été interrogés afin d'examiner les raisons d'une telle indifférence. Certaines activités de Commissions permanentes ainsi que des débats en séance ont été suivis. De la même façon, l'étude n'a pas limité les affaires européennes à l'examen des projets de directives et à la rédaction de résolutions. D'autres activités parlementaires relatives à l'UE ont été prises en compte, par exemple la transposition de directives, la ratification des traités, le vote annuel du budget communautaire, les débats à la Chambre sur la politique européenne du gouvernement ou sur des enjeux européens (séances spéciales, questions au gouvernement). Le caractère européen de la mobilisation a été défini de façon extensive en incluant dans l'objet d'étude les relations bilatérales ou multilatérales entre des commissions parlementaires en Europe, les activités

²¹ L'annexe 1 présente l'ensemble des données recueillies : l'annexe 1.1 la liste des personnes interrogées, l'annexe 1.2. la liste des travaux parlementaires observés, et l'annexe 1.3. des éléments sur la composition et la représentativité du corpus. L'annexe 2 est constituée d'une note méthodologique précisant certains points relatifs à la démarche suivie et notamment la fiabilité du matériau d'entretiens.

internationales d'un élu ou les conférences parlementaires européennes *ad hoc*. Selon la démarche subjectiviste suivie, est européen tout objet jugé tel par les parlementaires.

Les données d'étude privilégiées dans ce travail sont constituées des transcriptions d'entretiens semi-directifs menés auprès de parlementaires et d'autres acteurs. Les entretiens ont porté sur l'Europe. Nous avons demandé aux députés ce qu'ils pensaient de la construction européenne et quel était le rôle qu'ils y jouaient ou souhaitaient y jouer. La démarche est compréhensive : il s'agit de comprendre le sens que les acteurs donnent à l'Europe et à leurs activités européennes éventuelles. L'axe problématique et théorique retenu dans cette étude imposait cette méthode. En interrogeant les députés, nous avons cherché à identifier non seulement à quel rôle ils peuvent se rattacher mais aussi comment ils conçoivent et construisent ce rôle dans un contexte européen. En outre, le recours à la méthode des entretiens se justifie dans la mesure où les élus ont peu l'occasion de déployer un discours de portée général relatif à l'Europe ou au contrôle parlementaire des affaires européennes. Les députés présentent des rapports consacrés à tel ou tel projet de directive mais évoquent rarement leur vision de l'Europe. L'entretien s'impose donc pour recueillir cette parole. Les interviews réalisées auprès des députés et sénateurs ne s'apparentent pas seulement à une étude de sociologie politique visant à cartographier les représentations des élus vis-à-vis de l'Europe. En s'intégrant à une démarche plus proche de l'analyse des politiques publiques, elles ont un autre statut et tendent à cerner précisément les activités d'une diversité d'acteurs au sein d'un processus décisionnel. Cette double dimension méthodologique se traduit par une diversité du type de questions adressées aux acteurs, informationnelles et précises (« quels sont les noms des personnes travaillant à la Commission européenne que vous connaissez ? ») ou ouvertes et générales (« si je vous dis 'Europe', à quoi ça vous fait penser ? »). Les propos des personnes interrogées témoignent souvent de l'inextricable entremêlement de ces deux niveaux de discours - ce qui justifie, selon nous, de ne pas délaisser une dimension pour l'autre.

Cette diversité du type de parole parlementaire a pu être collectée en conduisant les entretiens avec une très grande souplesse. Les interviews sont par conséquent très diverses d'un élu à l'autre. Les entretiens tendent à la non-directivité du point de vue des thèmes abordés. Il s'agissait de laisser parler l'élu le plus librement possible de son rapport à l'Europe, afin de saisir justement la façon il comprenait et percevait cet objet. Cette non-directivité n'interdisait pas ensuite d'approfondir l'enjeu choisi par le locuteur et de lui poser

des questions précises²². La méthode a permis de confirmer les observations établies par exemple par D. Searing et J. Payne quant à l'importance capitale du choix des thèmes abordés par la personne interviewée. Un élu qui reçoit un étudiant ou un chercheur (selon son point de vue) intéressé par l'Europe et décide de lui parler pendant une heure de ses électeurs, des villes et des villages de sa circonscription, joue très probablement le rôle de l'élu de terrain. Son rapport à l'Europe passe par le prisme de sa circonscription. Il en est de même pour le député qui fait sans cesse référence à ses collègues, ou au jeu politicien, ou encore aux médias... Le quasi-pilotage de l'interview par la personne interviewée permet, à la manière du lapsus freudien, de révéler qui elle est au-delà de ce qu'elle dit.

Le recueil de la parole des politiques est assurément un travail précaire. La certitude de ne pas être dupé, manipulé, n'est jamais atteinte²³. Philippe Braud déconseille ainsi de « sonder “les reins et les cœurs” des individus pour identifier ce qui les fait personnellement agir » au motif que cette identification est difficile, voire impossible, compte tenu d'une part de la « grande naïveté » des acteurs vis-à-vis d'eux-mêmes, et d'autre part de l'enjeu stratégique de cette analyse lorsqu'elle est menée auprès des politiques²⁴. Notre démarche se fonde au contraire sur une double confiance dans la parole parlementaire. D'une part, elle n'est pas *a priori* rejetée comme mensongère et manipulatrice. D'autre part, elle est considérée comme exemplaire de ce que l'acteur fait et de ce qu'il est. A l'évidence, la question de la véracité des propos ne peut jamais être totalement évacuée. Cependant, le problème tend à être dépassé en constituant partiellement la parole des élus en objet d'étude. Les propos d'un député renseignent nécessairement sur ce qu'il est dans la mesure où les entretiens constituent des dispositifs d'interprétation par l'élu du rôle parlementaire qu'il a choisi. Certes, l'artificialité des entretiens ne saurait être niée. Nous considérons seulement qu'elle est en définitive comparable à celle des multiples interactions qui font le quotidien d'un élu : l'écoute des lobbyistes, la rencontre des collègues à la buvette, les discussions avec l'assistant dans un bureau, la réunion de groupes... Si certaines activités sont plus centrales que d'autres, aucune ne peut être considérée comme plus ou moins « vraie » qu'une autre. Le parlementaire se donne à voir toute la journée, la demi-heure qu'il consacre à un chercheur de sociologie politique fait partie de ce travail de mise en représentation de sa personne. Le politique est amené en entretien à effectuer ce qui constitue une part de son travail ordinaire, à

²² On ne revendique donc pas l'utilisation d'une méthode non-directive puisque de nombreuses questions fermées ont été posées. Les interlocuteurs ont pu être interrompus et parfois mis face à certaines contradictions de leurs propos.

²³ GAXIE D., *La démocratie représentative*, Paris, Montchrestien, 4^{ème} éd., 2003, p. 96.

²⁴ BRAUD P., *L'émotion en politique*, Paris, Presses de Sciences Po, 1996, pp. 22-23.

savoir la production de la représentation. Annie Collovald et Brigitte Gaïti ont rappelé que l'action des députés ne se limite pas à une entreprise de politisation des demandes sociales constituées. Indissociablement, le politique se construit, se met lui-même en scène²⁵. Le représentant (du peuple) se donne à voir en représentation. En situation d'entretiens, le parlementaire est amené à s'inscrire dans ce travail de « formalisation de soi », au cœur du jeu démocratique.

On objectera à ce choix méthodologique que, justement, il est difficile de garantir que le parlementaire tel qu'il se donne à voir en situation d'entretiens est nécessairement le même que le parlementaire dans sa permanence, à la buvette ou à la tribune. L'entretien constitue certes un dispositif expérimental de production d'une image de soi ; comment s'assurer de l'exemplarité de cette image ? Deux réponses peuvent être apportées. Premièrement, la conception retenue de l'interprétation des rôles parlementaires est plutôt rigide. Le chapitre premier oppose une approche fluide des rôles, qui est défendue par exemple par Jacques Lagroye²⁶, à la définition plus restrictive de D. Searing. Pour l'auteur de *Westminster's World*, les élus s'en tiennent au rôle qu'ils interprètent, et n'en changent pas en fonction des interactions et des publics auxquels ils sont confrontés²⁷. Cependant, cette analyse ne suffit pas à lever totalement l'objection puisqu'elle procède largement d'un choix épistémologique. Aussi, avons-nous suivi différentes méthodes de recueil des données, permettant de disposer d'une information riche et assez complète, et de contrôler ainsi certains propos tenus en entretien. Cinq éléments de méthode peuvent être distingués.

① Les entretiens auprès des parlementaires nationaux ont été multipliés : 42 députés et 13 sénateurs ont été interviewés. Au total, 7,8 % des effectifs théoriques de l'Assemblée durant la onzième législature (1997/2002) ont été interviewés, le taux étant de 5,6 % de l'Assemblée pour la douzième législature²⁸. Ce nombre s'explique d'abord par la taille importante de la communauté d'acteurs étudiés mais aussi par sa grande hétérogénéité. La multiplication des entretiens a permis de recouper les informations récoltées et de sélectionner les interviews les

²⁵ Elles écrivent que les discours sur le social « [...] rappellent, en outre, une des « vérités » oubliées et souvent évacuées de l'efficacité de la parole politique : que la « formalisation de soi » est de part en part un travail proprement politique pour ces « entrepreneurs en représentation » que sont les hommes politiques, au même titre que la traduction des problèmes sociaux dans le langage politique ». Cf. COLLOVALD A., GAITI B., « Discours sous surveillances : Le social à l'Assemblée », dans CURAPP, *Le « social » transfiguré*, Paris, Presses universitaires de France, 1990, pp. 9-54, ici p. 48.

²⁶ LAGROYE J., « Etre du métier », *Politix*, n° 28, 1994, pp. 5-15.

²⁷ Voir Chapitre 1.3.3.2.

²⁸ L'Assemblée a cependant eu plus de 577 membres de 1997 à 2002 compte tenu des invalidations, démissions ou décès de certains membres.

plus explicites. Certains députés exercent un rôle qui se laisse deviner après cinq minutes d'entretien. D'autres élus sont plus difficilement lisibles, parce qu'ils relèvent de catégories intermédiaires ou parce qu'ils ne se prêtent pas facilement au jeu de l'entretien. Par ailleurs, tous les enjeux du sujet ne pouvaient pas être abordés lors d'un seul entretien. Une interview de quarante minutes avec un député ne permet pas d'examiner de façon approfondie son rôle dans la préparation de telle résolution, le rapport à l'UE de ses électeurs, ses relations avec son parti politique sur la question européenne... Ont été interrogés des élus opposés ou favorables à l'Europe telle qu'elle se construit, des élus spécialisés dans son examen et d'autres non spécialisés. Sans prétendre composer un échantillon représentatif des parlementaires, la diversification des élus en terme d'appartenance aux groupes et aux Commissions a été recherchée, comme l'indique l'annexe 1.3.

Les choix méthodologiques ont privilégié l'Assemblée sur le Sénat. A l'Assemblée nationale, 24 députés interrogés ont été ou sont encore membres de la Délégation pour l'UE. Le nombre d'entretiens réalisés auprès de députés élus sous la onzième législature correspond ainsi à plus de la moitié de l'effectif de la Délégation, qui s'élève à 36 membres²⁹. Les quatre derniers présidents de cette dernière ont été interrogés. Il s'agit de Robert Pandraud (RPR, 1993-1997), d'Henri Nallet (PS, 1997-1999), d'Alain Barrau (PS, 1999-2002) et de Pierre Lequiller (UMP, depuis 2002). Au Sénat, douze sénateurs interrogés étaient des membres ou anciens membres de la Délégation pour l'UE. En dehors de la Délégation, des membres de l'Assemblée nationale appartenant à l'ensemble des Commissions parlementaires et des groupes politiques ont été interrogés. Plusieurs présidents de Commissions nous ont également accordé un entretien.

② Les parlementaires n'ont pas seulement été écoutés, mais aussi observés. Les entretiens constituent en effet des dispositifs d'observation. En nous recevant dans son bureau et nous accordant un délai de quinze minutes à une heure, le parlementaire fournit de nombreuses informations, et ce indépendamment même de son propos. Les cartes de l'Est de l'Europe qui entourent le bureau du député René André viennent confirmer son intérêt manifeste pour cette région. La photo du général de Gaulle derrière le souverainiste Jean-Jacques Guillet informe sur sa filiation. L'interruption, toutes les cinq minutes, de tel député parce que des personnes lui téléphonent afin de lui parler de la situation préélectorale lyonnaise renseigne sur le quotidien de cet élu. En dehors des entretiens, l'activité parlementaire proprement dite a

²⁹ Cependant, moins de la moitié des membres de la Délégation de 1997 à 2002 a été interrogée compte tenu de la mobilité relative de l'appartenance à la Délégation.

également été directement observée. En suivant la démarche appliquée par M. Abélès à différents Parlements³⁰, les observations ont permis de compléter les entretiens, dans la mesure où la parole parlementaire en situation d'expérimentation (les entretiens) est alors confrontée à l'activité parlementaire réelle, ou en tout cas à la partie visible de cette activité. Les observations directes ne permettent pas seulement de vérifier certains propos tenus en entretien, elles apportent aussi des informations originales touchant à l'interaction parlementaire, à savoir la sociabilité des élus entre eux, les rapports de travail entre députés, assistants et administrateurs, ainsi que la ritualisation de l'activité parlementaire. Surtout, l'observation permet de repérer et de répertorier les façons de se comporter endossées par les députés. Certains rôles, par exemple celui de l'élus souverainiste ou de l'ambitieux, se donnent véritablement à voir en audition ou dans l'hémicycle.

Il a ainsi été procédé à l'observation directe de 33 travaux parlementaires entre 1999 et 2004³¹. Des séances dans l'hémicycle ouvertes au public (7 séances), des auditions de personnes réalisées par des Commissions (2) et surtout par la délégation pour l'UE de l'Assemblée nationale (14), ont été ainsi suivies. Nous avons pu observer différents colloques organisés au Palais-Bourbon. Certaines réunions fermées au public ont été suivies : une réunion ordinaire de la Délégation pour l'UE de l'Assemblée, des auditions ouvertes à la presse seulement, et une réunion d'un groupe d'amitié. Enfin, des travaux parlementaires plus originaux ont également donné lieu à un examen attentif depuis les tribunes du public : la réunion du Congrès le 18 janvier 1999, la réunion de la 23^{ème} COSAC les 16 et 17 octobre 2000 à Versailles ainsi qu'une session de la Convention sur l'avenir de l'Europe, les 3 et 4 avril 2003 à Bruxelles. Ces observations ont été précieuses et viennent en différents endroits conforter l'analyse. Cependant, l'observateur doit garder à l'esprit le fait que le Parlement et ses membres ne se livrent jamais intégralement. Le chercheur peut occasionnellement déplacer la frontière des activités parlementaires ouvertes ou fermées au public, mais cette frontière demeure. La citation de D. Searing en incipit de ce travail vient rappeler la résistance de l'objet parlementaire aux tentatives de dévoilement d'où qu'elles viennent.

③ Le contrôle et la mise à distance des propos des élus ont également été opérés : des acteurs non parlementaires ont été interrogés, qu'il s'agisse des collaborateurs des élus (administrateurs parlementaires, assistants personnels ou de groupe) ou de membres de

³⁰ ABELES M., *La vie quotidienne au Parlement européen*, Hachette, Paris, 1992 ; ABELES M., *Un ethnologue à l'Assemblée*, Paris, Poches Odile Jacob, 2001.

³¹ Les 33 travaux parlementaires observés sont listés à l'annexe 1.2.

l'exécutif, des fonctionnaires aux Ministres en passant par les membres de leur cabinet. Le tableau I.5. présente l'ensemble des entretiens réalisés.

Tableau I.5. Les entretiens réalisés³²

	Politiques	Assistants	Fonctionnaires	Total
Assemblée	42	5 perso, 10 groupe	13	70
Sénat	13	-	5	18
Gvnmnt Jospin	7	4 (cabinets)	11	22
PE	3	-	-	3
Total	65	48 (« non politiques »)		113

Note : *perso* = assistant personnel ; *groupe* = collaborateur du groupe politique ; *Gvnmnt* = gouvernement

De nombreux acteurs non parlementaires exerçant leurs activités au sein du Parlement ont donc été interrogés. Il s'agit d'abord de fonctionnaires parlementaires, politiquement « neutres » et recrutés par concours ; et ensuite de collaborateurs personnels et politiques des élus, assistants parlementaires ou d'un groupe politique. Les entretiens auprès de ce groupe hétérogène visaient d'abord à étudier la mécanique des procédures prévues à l'article 88-4, afin de mieux comprendre notamment les obstacles à l'affirmation du Parlement et les causes de sa sous-utilisation. Ainsi, de nombreux administrateurs³³ membres des services européens des assemblées ont été interrogés : dix administrateurs ont été rencontrés à l'Assemblée et trois au Sénat. L'un des enjeux des entretiens réalisés auprès des administrateurs et des collaborateurs fut de cerner le rôle spécifique des élus dans l'examen parlementaire des affaires européennes. Compte tenu de la dimension fortement bureaucratique et de la faible publicité accordée à cette activité, il convient en effet de s'interroger sur la maîtrise du processus par les politiques.

Le recueil des données s'est également focalisé sur le gouvernement et son administration, dans la mesure où l'examen parlementaire des affaires européennes est principalement tourné vers le contrôle des activités de chaque gouvernement, et ce au détriment d'une affirmation directe des Parlements dans le processus communautaire. Les entretiens menés auprès des anciens Ministres, des fonctionnaires et de membres de cabinet visent ainsi à analyser les rapports entre les pouvoirs exécutif et législatif, en confrontant le point de vue des parlementaires et des administrateurs à celui d'acteurs plus directement en

³² Chaque personne interviewée n'a été comptabilisée que dans une seule des catégories correspondant à la principale fonction occupée entre 1997 et 2002. Les personnes interrogées à plusieurs reprises ne figurent qu'une fois également dans le tableau. Le sous-total « politiques » regroupe les députés, les sénateurs, les Ministres et les membres du PE.

³³ Le terme « administrateur » désigne dans la suite du texte les fonctionnaires travaillant dans un Parlement, quel que soit leur grade (administrateur, conseiller, directeur), par opposition aux « fonctionnaires » compris comme les fonctionnaires de l'exécutif, et aux « collaborateurs » des élus à savoir les assistants personnels et de groupe.

charge de la décision européenne. A cet égard, il nous a semblé essentiel de diversifier au maximum les points de vue des groupes appartenant à la branche exécutive, tant le clivage entre les pouvoirs ne constitue pas l'unique césure possible. Les Ministres sont proches des députés et sénateurs dans la mesure où tous sont des politiques : ils appartiennent aux mêmes partis politiques, au sein desquels ils se côtoient, leurs actions sont supposées être partiellement organisées selon cette appartenance, et leur maintien dépend directement ou indirectement du résultat des élections. Surtout, les Ministres, dans leur grande majorité, ont été parlementaires, certains parlementaires ont été Ministres et beaucoup aspirent à le devenir. Les membres des cabinets s'apparentent également aux assistants parlementaires des députés en tant que collaborateurs politiques personnels des Ministres. Ces dernières décennies, ils se sont affirmés tant du point de vue de leur nombre qu'au vu de leur influence croissante³⁴. Les fonctionnaires, quant à eux, se distinguent non seulement par leur neutralité politique mais aussi par leur permanence. Compte tenu de cette hétérogénéité interne à la branche exécutive, les diverses appréhensions de l'activité européenne du Parlement par les membres du gouvernement, par leur cabinet et par les fonctionnaires doivent donc être différenciées dans l'étude.

Vingt-deux personnes interrogées ont été membres d'un gouvernement, sept d'entre elles sous le gouvernement Jospin. Des entretiens avec deux anciens Ministres des Affaires étrangères ont été menés : Jean François-Poncet (1978-1981) et Jean-Bernard Raimond (1986-1988). Trois anciens Ministres délégués aux Affaires européennes auprès du Ministre des Affaires étrangères ont également été rencontrés : Elisabeth Guigou (1990-1993), Alain Lamassoure (1993-1995) et Pierre Moscovici (1997-2002). Concernant les fonctionnaires, ont été privilégiées les personnes travaillant au sein de l'organisme interministériel chargé du suivi des affaires européennes, à savoir le Secrétariat général du Comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne (SGCI). Placé sous la tutelle du Premier ministre, le SGCI occupe en effet un rôle central dans la préparation de la position française vis-à-vis des négociations communautaires. En outre, il est également en charge du suivi de l'article 88-4 au sein de l'Administration.

④ En dehors des entretiens et des observations *in situ*, les documents écrits constituent un autre matériel empirique considéré. Ils peuvent être regroupés en trois catégories. En premier

³⁴ Cf. MATHIOT P, SAWICKI F., « Les membres des cabinets ministériels socialistes en France : recrutement et reconversion, Partie 1 : Caractéristiques sociales et filières de recrutement, Partie 2 : Passage en cabinet et trajectoires professionnelles », *Revue française de science politique*, vol. 49, 1999, n° 1, pp. 3-29 et n° 2, pp. 231-264.

lieu, certains documents produits par les assemblées ou les autorités françaises ont été considérés. Il s'agit des questions écrites posées par les élus et des comptes-rendus des séances publiques publiés au *Journal officiel*, des comptes-rendus des réunions de Commissions et de Délégations publiés dans les bulletins³⁵, et des rapports parlementaires publiés par une Commission ou une Délégation et présentés par un de ses membres. L'ensemble de ces documents forme une somme considérable, intégralement accessible au public. Ce matériel, à l'évidence précieux pour notre étude, a été largement utilisé, notamment lors de la préparation des entretiens. Il doit néanmoins être considéré avec une certaine distance. Certains comptes-rendus des réunions de Commissions ou de Délégations peuvent être succincts. Ils tendent parfois à minimiser les conflits internes à ces organismes, sur le fond du propos aussi bien que sur sa forme. Surtout, la démarche de ce travail étant tournée vers le parlementaire plutôt que vers le Parlement, il convient de s'interroger sur la relation des élus vis-à-vis des documents produits. Un rapporteur ne rédige jamais intégralement son rapport mais travaille en collaboration avec un administrateur. Selon les cas, le travail effectif fourni par l'élue varie considérablement. Un rapport de la Délégation pour l'UE présenté par tel ou tel député ne constitue donc pas nécessairement le signe d'un investissement véritable de celui-ci. Les entretiens et observations servent alors à faire la part du caractère politique ou essentiellement bureaucratique des formes de mobilisation. La même remarque peut être émise en ce qui concerne les questions écrites, initiées très souvent par des courriers en provenance de la circonscription ou/et par des lobbies, et rédigées dans la plupart des cas par les assistants parlementaires.

Ensuite, les essais publiés par des maisons d'édition privées, et signés par des dirigeants politiques, ont été considérés, qu'il s'agisse de témoignages, mémoires, rapports ou de réflexions sur tel ou tel enjeu. Ces ouvrages ont un double statut. Ils constituent de part leur existence même des manifestations de la mobilisation parlementaire. A cet égard, les ouvrages publiés sur l'Europe se devaient d'être recensés. Ensuite, certaines autobiographies permettent parfois de saisir le rôle exercé par un dirigeant politique au cours de sa vie, même s'ils doivent à l'évidence être considérés avec circonspection. En dernier lieu, des articles issus de la presse écrite ont été mobilisés comme éléments de preuve. Les portraits publiés dans les grands quotidiens français constituent notamment de précieux éléments d'information. D'autres sources ont également été exploitées pour récolter des données

³⁵ A l'Assemblée nationale, les *Bulletins des commissions* sont hebdomadaires et le *Bulletin de la Délégation pour l'Union européenne* est mensuel. Au Sénat, la parution des *Actualités de la Délégation pour l'Union européenne* est plus irrégulière mais aussi fréquente.

relatives à la biographie et aux activités des parlementaires comme les répertoires relatifs aux élus³⁶ et les sites Internet des députés et sénateurs, en plein essor durant le terrain de l'étude. De nombreuses personnes contactées nous ont remis à l'issue de l'entretien des documents, parfois confidentiels, issus de leurs archives personnelles.

⑤ En dernier lieu, ce travail revendique une profonde pluralité dans ses sources et dans les méthodes d'exploitation utilisées. L'analyse se fonde principalement sur les entretiens réalisés auprès des parlementaires nationaux français. Cependant, l'étude s'éloigne de la démarche qualitative classique de sociologie politique dès lors que l'analyse se prête à l'exploration de méthodes alternatives. L'exploitation des entretiens a conduit à produire trois différents types d'analyse : des études de sociologie des élites permettant de cerner les représentations et attitudes des parlementaires en tant que groupe social et professionnel ; des études de politiques publiques construites autour du croisement de récits d'actions publiques ; et enfin des études biographiques visant à dresser le portrait de tel ou tel élu. Cette diversité méthodologique emprunte à différentes sous-disciplines constituées de la science politique, mais trouve son unité via l'objet parlementaire d'une part, et via l'approche par les rôles d'autre part. Au-delà, le pluralisme des méthodes et des questionnements se fonde sur la conviction selon laquelle l'étude du politique justifie le décroisement de ces sous-disciplines pour réfléchir, par exemple, aux rapports entre *policies* et *politics*, entre l'action publique et le système de croyance et d'organisation qui structure le personnel politique.

Aussi, d'autres données ont-elles été mobilisées lorsque cela s'est avéré nécessaire. Les résultats de nombreux scrutins parlementaires ont été relevés et analysés, notamment les votes relatifs aux ratifications des traités européens. Les chapitres 2 et 3 s'appuient sur des transcriptions de différents groupes de discussion conduits en 2000, 2001 et 2002 auprès de citoyens ordinaires, afin de cerner les représentations de l'Europe dans l'opinion d'une part, et l'acte de vote lors des élections législatives d'autre part³⁷. La quasi-unanimité des chapitres mobilise également des données électorales centrées principalement sur les élections législatives de 1997 et de 2002, ainsi que sur les résultats du référendum du 29 mai 2005. L'étude procède également à des comparaisons européennes. Les variables institutionnelles

³⁶ En France : particulièrement les classeurs *LesBiographies.com* édités par la Société générale de Presse ainsi que *Le Trombinoscope, tome 2 Parlement, Gouvernement et Institutions*, Levallois-Perret, 19^{ème} éd., 1998 ; DOUMIC J.-F. (dir.), *Le Guide du pouvoir*, Paris, éd. Jean-François Doumic, 15^{ème} éd., 2001 ; *Who's who in France ? 2000*, Levallois-Perret, éd. Jacques Lafitte, 31^{ème} éd., 1999.

³⁷ Il s'agit de plus études réalisées avec Céline Belot, Richard Balme et Jean-Louis Marie.

ou d'opinion susceptibles d'expliquer le niveau de contrôle des affaires européennes sont considérées sur une base comparative et quantifiée aux chapitres 2 et 8.

Les entretiens ont été menés de 1999 à 2003. Neuf entretiens d'entre eux furent réalisés avant la thèse, dans le cadre de notre mémoire de DEA³⁸. Les entretiens auprès des députés ont quant à eux été principalement réalisés en 2001 (11 entretiens) et en 2002 (21), mais ils s'étalent sur les cinq années de l'étude. Des entretiens auprès d'acteurs non politiques ont été menés en début d'étude à l'automne 1999, notamment au SGCI, et en fin d'étude à l'été 2003, notamment au SGCI, au Ministère des Affaires étrangères et à l'Assemblée. Cette période de temps relativement longue a permis de mesurer certaines évolutions ou certaines permanences de l'activité parlementaire. De 1999 à 2003, le contexte des entretiens a également évolué, à commencer par le contexte électoral, avec les élections de 2002. Les députés ont ainsi été interrogés en milieu de législature (1999, 2000), en fin de législature et avant des élections générales (2001, 2002) et enfin au début d'une nouvelle législature (2002, 2003). La différenciation de ces trois périodes peut permettre d'analyser une évolution du comportement et des perceptions des élus en fonction du contexte électoral et du déroulement de la législature.

Les extraits d'entretiens menés auprès des politiques (députés, sénateurs, membres de gouvernement, députés européens) sont, sauf exception, rapportés au nom de celui qui a tenu ces propos. A l'inverse, et conformément aux souhaits exprimés, les entretiens réalisés auprès d'administrateurs, de fonctionnaires et de collaborateurs sont anonymes³⁹. L'analyse des propos des parlementaires n'a pas cherché systématiquement à identifier le rôle spécifique interprété par tel ou tel interlocuteur. Les entretiens ont été analysés en sélectionnant des extraits qui pouvaient être associés à un rôle parlementaire spécifique. Les éléments d'affinité entre des propos et un rôle peuvent tenir au fond du discours mais aussi à sa forme : un député qui évoque sans cesse ses collègues en les appelant « ses copains » peut être associé aux membres du club parlementaire. Enfin, le corpus d'entretiens n'a pas fait l'objet d'analyses quantitatives. Même si les interviews sont nombreuses et les points de vue hétérogènes, les quelques 8 % de députés de la onzième législature interrogés ne constituent pas, au sens strict,

³⁸ Il s'agit de quatre collaborateurs de groupe de l'Assemblée, de trois députés, d'un assistant parlementaire et d'un directeur de cabinet ministériel. Parmi ces neuf personnes, deux ont été à nouveau interrogées par la suite. Cf. *La ratification du traité d'Amsterdam à l'Assemblée nationale : unanimisme, déstabilisation et politisation*, mémoire de DEA d'Etudes politiques de l'IEP de Paris, réalisé sous la direction de R. Balme, obtenu en octobre 1999.

³⁹ La numérotation des entretiens permet, à l'aide de l'annexe 1.1. d'associer un extrait anonyme d'entretien à une catégorie d'acteurs.

un échantillon représentatif des 577 députés. Le corpus n'a pas été constitué dans ce but, pas plus que les entretiens. Les nombreuses données chiffrées fournies par l'Assemblée concernant l'ensemble des députés et leurs activités, par exemple les votes lors des scrutins solennels, ont également été analysées.

1.3. Organisation de la thèse

La suite de l'introduction sera consacrée à l'approfondissement des enjeux du sujet. La réflexion sur les rapports entre les Parlements nationaux et l'Europe peut aider à penser les évolutions propres à chacun de ces deux éléments. Le questionnaire principal touche à la démocratisation de l'Europe dans le cadre de ses Etats-membres. Quel peut être le cadrage stato-national d'enjeux dont la caractéristique consiste justement à dépasser les frontières d'un seul pays ? Faut-il chercher à discuter de l'UE, à critiquer ou soutenir des projets à partir des Parlements nationaux ? Cela est-il possible ? Ensuite, la recherche permet d'éclairer les débats théoriques relatifs au processus d'européanisation. Enfin, certains traits de l'adaptation des Parlements nationaux à l'intégration européenne peuvent être rapportés à une dynamique plus générale de mutation du parlementarisme. Comment de vieilles organisations nationales, « routinisées », et institutionnellement saturées, peuvent-elles s'adapter à la constitution de zones géographiques mondiales intégrées sans renier leurs spécificités ?

Le chapitre premier présente la littérature relative à l'européanisation des Parlements nationaux d'une part, et au comportement parlementaire d'autre part. Il justifie le recours à la notion de rôle parlementaire en précisant la définition qui en est retenue, l'approche par les rôles ayant souffert d'une certaine indétermination conceptuelle. Une dernière section précise le cadre institutionnel, sociologique et temporel de cette recherche en présentant les informations de contexte nécessaires à l'étude de l'objet.

La thèse est organisée en trois parties correspondant à trois aspects de l'activité parlementaire : l'élection, la circonscription et l'Assemblée. La première partie est ainsi focalisée sur l'accession au Parlement, la seconde sur le rapport qu'entretient l'élu avec le terrain, et la dernière sur les activités poursuivies dans le cadre du Palais-Bourbon ou du Palais du Luxembourg. La première partie n'étudie pas à proprement parler un rôle parlementaire. Dans le sens retenu à la suite de D. Searing, les rôles parlementaires sont proposés et endossés dans le cadre du Parlement. Un candidat à la députation ne saurait interpréter un rôle parlementaire constitué s'il n'est pas encore membre du Parlement. On

peut d'ailleurs considérer que les candidats en campagne, qu'ils soient ou non des sortants, endossent tous le même rôle durant les quelques semaines qui précèdent l'élection, à savoir, précisément, le rôle du candidat en campagne, mobilisé autour d'un seul impératif : être (ré)élu. L'étude de la question électorale s'impose cependant au début de l'étude tant elle structure une partie de la littérature relative au comportement parlementaire aussi bien que les affirmations de sens commun sur le sujet. Les parlementaires nationaux ne s'intéresseraient pas à l'Europe parce qu'ils n'y trouveraient aucun intérêt électoral. L'étude des élections législatives, mais aussi des perceptions respectives des électeurs et des élus vis-à-vis du processus électoral, vise à analyser jusqu'à quel point une telle affirmation se vérifie. Au-delà, il s'agit également de considérer les processus à l'œuvre dans la définition de « l'intérêt électoral ». Les parlementaires délaissent-ils la question européenne parce qu'elle indiffère les citoyens ou l'occultent-ils parce qu'elle s'accorde mal au jeu électoral habituel ?

Le chapitre 2 est consacré, de façon générale, au rôle joué par l'enjeu européen dans le processus de sélection d'un député, qu'il s'agisse de l'élection proprement dite ou de l'investiture. L'élection est considérée à la fois à travers le cadre spécifique de la circonscription et à travers celui du débat public national. La place de l'enjeu européen lors des élections générales, législatives et même présidentielle, est ainsi mise en lumière, à l'aide d'études d'opinion notamment. Le chapitre 3 étudie spécifiquement le cas du député sortant candidat à la réélection. Quelle place ses activités européennes éventuelles occupent-elles dans le bilan présenté à ses électeurs ? Ses électeurs se prononcent-ils d'ailleurs en fonction de ce bilan ou au regard des enjeux nationaux ? La question du « vote personnel », c'est-à-dire du capital électoral spécifique dont dispose le député, est ainsi discutée. S'il semble plutôt réduit lors d'élections générales telles que les législatives, est-il pour autant sans effet ? Ce chapitre étudie plus spécifiquement les députés disposant d'un bilan personnel en matière européenne, à savoir les membres de la Délégation pour l'UE de l'Assemblée. Dans quelle mesure les électeurs sont-ils amenés à prendre en compte, favorable ou défavorablement, leurs activités ?

La suite du doctorat est plus directement consacrée à l'étude des rôles parlementaires et de leur européanisation. L'identification de ces rôles procède d'une approche à la fois théorique et pratique. Les rôles parlementaires ont d'abord été répertoriés à partir de l'étude de la Chambre des Communes de D. Searing, selon une logique expliquée et justifiée plus loin⁴⁰. Les entretiens et observations ont ensuite permis d'approfondir ce travail de

⁴⁰ Cf. Chapitre 1.3.3.3., cette section présente également l'ensemble des rôles répertoriés par D. Searing.

cartographie des assemblées. Ils ont fait apparaître la proportion importante des élus de terrain à l'Assemblée et au Sénat, qui peut être partiellement trouver son explication dans la généralisation du cumul des mandats. Le rôle de l'élu de terrain est non seulement massivement interprété, mais il est aussi fortement structuré dans les deux chambres : les élus qui l'interprètent sont facilement identifiés comme tel, l'expression « élu de terrain » est d'ailleurs couramment utilisée, les prescriptions de rôles sont nettement affirmées... La seconde partie de ce travail est ainsi consacrée exclusivement à l'examen de ce rôle et des sous-rôles qui lui sont associés, à savoir l'assistante sociale, l'entrepreneur local et le défenseur du terroir. Pour autant, le rôle de l'élu de terrain n'est pas interprété seulement en circonscription, mais aussi au sein du Palais-Bourbon ou du Palais du Luxembourg, où nous avons interrogé et observé certains de ses exécutants.

Le chapitre 4 considère ainsi d'une façon globale le rapport à l'Europe des élus de terrain. L'intérêt exacerbé pour les questions locales explique-t-il le délaissement des enjeux européens, considérés comme lointains et transversaux ? Au-delà, les politiques et les normes communautaires peuvent être perçues en premier lieu à travers leurs effets concrets sur le terrain. Quelles activités les élus adoptant un tel prisme localiste développent-ils ? Les questions de la Politique agricole commune (PAC) et de la politique communautaire d'aide aux territoires sont à cet égard considérées. L'enjeu de l'eupéanisation du rôle de l'élu de terrain tient largement à la place occupée par le parlementaire dans le cadre de la mise en œuvre des politiques communautaires. N'est-il qu'un élu local chargé de la seule défense de son territoire, ou bien peut-il se placer en position d'intermédiaire, du fait de son statut d'élu national ? Le chapitre 5 est consacré à un sous-rôle spécifique de l'élu de terrain : le défenseur du terroir. L'étude approfondie du vote de lois relatives à la chasse aux oiseaux sauvages, en 1998 et en 2000, venant contrevenir ou transposer une directive de 1979, permet de considérer l'affirmation de ce sous-rôle en réaction au mouvement d'intégration européen. L'étude des « députés chasseurs » aide notamment à faire la part de la dimension électorale de leur mobilisation et de l'interprétation d'un rôle de protecteur du terroir qui la dépasse.

La dernière partie étudie différents rôles et sous-rôles dont les caractéristiques éloignent davantage les parlementaires de leur circonscription. Elle s'ouvre au chapitre 6 par l'étude des souverainistes comme exécutants d'un rôle parlementaire engendré spécifiquement par l'Europe, sur le modèle d'un sous-rôle constitué, à savoir l'idéologue. L'histoire parlementaire du souverainisme est considérée de 1992 à nos jours, en considérant d'abord la façon dont le débat européen est mené à l'Assemblée lors de la ratification des traités de l'Union. L'étude considère en particulier la dimension psychologique de

l'affirmation de la figure souverainiste. Le lent déclin du souverainisme parlementaire est compris à cet égard comme le produit d'une surinterprétation du rôle.

Le chapitre 7 étudie le rôle des députés ambitieux qui se trouve être fortement segmenté entre les « ministrables » d'une part et les « ténors » ou les « présidentiables » d'autre part. La mobilisation européenne de l'un ou l'autre sous-rôle peut-elle aider à faire carrière ? La place occupée par l'enjeu européen dans le capital politique personnel est analysée en détaillant la biographie de certains élus, notamment les anciens parlementaires européens ayant accédé au Palais-Bourbon en 2002. L'utilisation stratégique de la question européenne par certains ténors comme Philippe Séguin ou Laurent Fabius est étudiée en considérant le vote par le groupe RPR de l'Assemblée d'une résolution sur l'euro en 1998, et le débat socialiste sur le projet de traité instituant une Constitution pour l'Europe en 2004 et 2005. Dans un cas comme dans l'autre, il s'agit non seulement d'analyser le poids éventuel de l'Europe comme enjeu d'affrontements politiques internes, mais aussi la place occupée par le Parlement et les élus de base dans l'exacerbation ou la résolution de ces conflits.

Les spécialistes de l'Europe sont enfin considérés au chapitre 8. Dans le prolongement de l'hypothèse centrale et de la démarche de cette étude, leur affirmation problématique est comprise comme une difficulté à choisir un rôle parlementaire constitué. Les membres des Délégations pour l'UE relèvent simultanément de trois rôles : celui de l'expert qui vise à l'influence, celui du « Bourbonien » en quête de sociabilité, et celui du défenseur de l'intérêt général. La difficulté qu'éprouvent les spécialistes de l'Europe à s'affirmer et à séduire en dehors de leur étroit cercle tenant précisément à la diversité des aspirations pratiques et à des satisfactions émotionnelles auxquelles ces trois rôles renvoient.

2. Les enjeux de la recherche : l'européanisation de la démocratie parlementaire

Au-delà du rapport précis entre les parlementaires nationaux français et l'UE, ce travail vise à apporter des éléments de réponses à des enjeux plus généraux relatifs à l'évolution des systèmes démocratiques comme à la nature de la construction européenne. A cet égard, les trois questions suivantes résument les problématiques générales abordées par cette étude. Quelle place les Parlements nationaux doivent-il occuper au sein de la gouvernance européenne post-parlementaire ? Le concept de rôle politique peut-il aider à la

compréhension des mécanismes d'eupéanisation ? Jusqu'à quel point les Parlements peuvent-ils évoluer sans changer de nature ?

2.1. Le déficit démocratique de l'UE et les Parlements nationaux

Le système politique européen peut être décrit comme post-parlementaire⁴¹. Ce constat n'implique pas que le PE soit cantonné à un rôle symbolique ou que la marge d'action des Parlements nationaux soit spécifiquement réduite concernant les affaires européennes en comparaison aux autres activités relevant du niveau local ou national. Si la logique parlementaire, nationale ou européenne, n'est pas absente et tend même à s'affirmer à chaque révision des traités, la spécificité de la gouvernance européenne tient à sa coexistence avec d'autres formes d'organisations (les exécutifs nationaux, les institutions non élues et/ou non majoritaires) et d'échange politique (la négociation internationale globale ou sectorielle, la négociation pluraliste mêlant acteurs publics et privés). Le système politique ne feint pas d'attribuer à des parlementaires, c'est-à-dire des législateurs élus siégeant dans une même organisation, le monopole de la représentation populaire légitime. D'autres acteurs légifèrent directement (les ministres au Conseil) ou influencent indirectement la législation (les commissaires, les juges de la CJCE). D'autres acteurs peuvent prétendre à la représentation légitime de leur Etat, de l'intérêt européen, du peuple européen et même d'intérêts européens transnationaux (les lobbies).

Le caractère fonctionnel de l'Union caractérise également la gouvernance européenne. En dehors de la référence à la construction de la paix qui anima les pères fondateurs, le mouvement d'intégration européen a été largement justifié comme une réponse à l'internationalisation des problèmes publics qu'il s'agisse, pour reprendre la distinction opérée par Richard Sinnot, de problèmes nationaux se posant dans plusieurs pays (le chômage) ou de problèmes transnationaux par nature (la monnaie, l'environnement)⁴². L'ampleur intrinsèque de ces problèmes et l'ouverture graduelle des économies ont en partie réduit les capacités des systèmes politiques nationaux à y répondre. La construction européenne, comme la constitution d'autres zones géographiques mondiales, peut alors être comprise comme une entreprise de réallocation de la capacité du politique à réguler, à produire des normes, à

⁴¹ ANDERSEN S., BURNS T., « The European Union and the Erosion of Parliamentary Democracy : A Study of Post parliamentary Governance », dans ANDERSEN S., ELIASSEN K. (dir.), *The European Union : How Democratic Is It ?*, Londres, Sage, 1996, pp. 227-252.

⁴² SINNOT R., « Policy, Subsidiarity, and Legitimacy » dans NIEDERMAYER O., SINNOT R. (ed.), *Public Opinion and International Governance*, Oxford, Oxford University Press, 1995, pp. 246-276.

répondre aux problèmes publics, bref à exister. La notion de légitimité par les *outputs* renvoie à une telle justification du projet européen qu'on l'associe à l'intégration négative ou positive⁴³.

2.1.1. La réalité d'un défaut de démocratie

Dans la mesure où ils nous éloignent des pratiques constituées au niveau national, ces traits de la gouvernance européenne soulèvent des enjeux démocratiques majeurs qu'il s'agit d'étudier, au-delà de la dénonciation convenue du déficit démocratique bruxellois. Le premier aspect de la question concerne le contrôle électoral des politiques européennes, c'est-à-dire la capacité de l'électeur à imputer la décision à un acteur susceptible, à échéance, d'être soutenu ou sanctionné dans les urnes. G. Carcassonne résume ainsi deux des trois conditions d'une démocratie moderne : « que les gouvernés choisissent effectivement les gouvernants » et « que les gouvernants soient effectivement responsables devant les gouvernés »⁴⁴. En ce sens, l'UE n'est pas une démocratie, non seulement parce qu'une partie de ses organisations n'est pas directement élue, mais encore parce que la plupart de ses décisions, fruit d'un compromis entre Etats membres, entre institutions européennes et souvent entre les principaux courants politiques, ne sont pas imputables à tel ou tel. S'il est opposé à l'euro, l'électeur, avant de se demander comment sanctionner cette décision, est bien en peine d'identifier qui en est responsable. Ce caractère a-démocratique (plutôt qu'anti démocratique) est souvent dénoncé dans le débat public alors qu'il résulte de la condition diplomatique de l'Union. La coopération entre Etats, démocratiques ou non, est difficilement démocratique parce qu'elle nécessite un certain degré de compromis entre ces Etats. Elle est initiée, organisée et contrôlée par ces Etats directement ou par des organismes indépendants plutôt que par les peuples.

La difficulté à contrôler et sanctionner dans les urnes les politiques européennes semble plutôt constituer un exemple d'un problème plus général de mise à distance du politique. La massification des échanges politiques transnationaux implique mécaniquement l'éloignement des décideurs de politiques et de normes publiques par rapport à ceux sur qui ces normes et politiques s'appliquent. Or il apparaît que la représentation politique – la politique telle qu'elle nous représente – aussi bien que les représentations du politique – la

⁴³ Sur la légitimité par les *outputs* voir Chapitre 1.1.3. Qu'il s'agisse de réduire les capacités des mécanismes politiques destinés à contrôler et réguler l'économie (intégration négative) ou de promouvoir des politiques communes interventionnistes (intégration positive), le niveau européen d'intervention est toujours justifié sur une base fonctionnelle. Sur la distinction entre intégration négative ou positive, voir SCHARPF F., *Gouverner l'Europe*, Paris, Presses de Sciences Po, 2000, spéc. p. 11.

⁴⁴ La troisième condition tient à la capacité effective du pouvoir à gouverner. CARCASSONNE G., *La Constitution*, Paris, Le Seuil, 5^{ème} éd., 2002, p. 21.

politique telle qu'on se la représente – n'évoluent pas aussi vite que le politique lui-même. Avec la constitution d'un régime politique européen, les lieux de fabrication des politiques publiques tendent à se fragmenter et à se transnationaliser, pourtant l'échelle nationale reste le lieu privilégié de l'allocation de la chose publique aux yeux des citoyens (la participation électorale en atteste) comme du personnel politique (les partis restent organisés sur une base nationale). Le noyau dur du déficit démocratique tient précisément à cette déconnexion potentielle entre le politique tel qu'il se fait de plus en plus, et le politique tel qu'il est vu et joué. H. Wallace regrette ainsi que :

« [...] it cannot simultaneously be the case that 80 percent of the member states' socio-economic legislation is shaped by the EU, while 80 percent of the policy context of national policy-makers is framed by domestic concerns »⁴⁵.

C'est pourtant largement le cas. Comme le relève Pierre Muller, la construction européenne s'apparente à un espace de politiques publiques plus qu'à un espace public⁴⁶. La fabrication des normes européennes est en général peu publicisée. Leurs discussions nécessitent ou nécessiteraient souvent une traduction, au sens linguistique aussi bien que sociologique, dans un espace public national. P. Magnette parle à ce sujet d'« asymétrie » de l'UE :

« [...] alors que les organes de la décision exécutive – gouvernements, diplomaties et administrations – collaborent de plus en plus étroitement, les lieux de la délibération et du contrôle sont encore isolés. La discussion politique reste confinée dans des références et des cadres essentiellement nationaux »⁴⁷.

Cette asymétrie entre les *policies* et la *politics*, entre la décision et le débat, permet de cerner la spécificité du déficit démocratique européen alors que certains pourraient la nier au nom de l'ancienneté de la déparlementarisation interne des Etats membres. Les parlementaires ont renoncé au vingtième siècle à l'essentiel de leurs prérogatives au profit des chefs de partis et de l'exécutif. Cette évolution n'est pas sans rappeler le mouvement d'intégration européenne dans la mesure où le renforcement d'un exécutif central est justifié dans les deux cas au nom de l'efficacité politique. Les deux dynamiques peuvent en effet être comprises comme des réponses au paradoxe de l'action collective : dans les Etats, l'affirmation des partis visait à dépasser les intérêts particuliers de chaque circonscription, l'européanisation des normes et des politiques permet de la même façon de dépasser la défense étroite d'intérêts

⁴⁵ WALLACE H., « The institutional setting », art. cit., p. 7.

⁴⁶ MULLER P., « Gouvernance européenne et globalisation », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 6, n° 3, hiver 1999.

⁴⁷ MAGNETTE P., « L'intégration des parlements : entre convergence européenne et tropismes nationaux », dans LEQUESNE C., SUREL Y. (dir.), *L'intégration européenne. Entre émergence institutionnelle et recomposition de l'Etat*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004, pp. 99-116, ici p. 99.

nationaux. Pourtant, la mise au pas des parlementaires dans les démocraties comporte différentes spécificités qui ne se retrouvent pas au niveau européen. Elle s'est réalisée au profit d'acteurs identifiés, les chefs de partis et/ou de gouvernement, alors que la gouvernance européenne associe une nébuleuse d'acteurs plus opaque. Elle s'est réalisée de façon plutôt démocratique en ce sens précis qu'elle a été explicitement ou implicitement approuvée par les électeurs, et que ses bénéficiaires, à savoir les ministres et les chefs de partis, étaient théoriquement responsables devant les électeurs ou leurs représentants. Surtout, l'affirmation du pouvoir des exécutifs au détriment de la représentation parlementaire s'est confondue, dans les démocraties européennes, avec une transformation profonde du système représentatif. Le député puissant de la III^{ème} République représente soit son territoire d'élection, soit lui-même, à savoir ses propres idées et intérêts. Le député soumis de la V^{ème} République représente en premier lieu son parti. Comme l'écrit Daniel Gaxie :

« La plupart des hommes politiques passent ainsi progressivement (mais inégalement [...]) de la situation de petit entrepreneur politique individuel au statut de représentant, inévitablement plus dépendant, d'une entreprise politique collective »⁴⁸.

La recherche d'une plus grande efficacité politique qui justifia la mise au pas des Parlements accompagna, jusqu'à la confondre, la recherche d'une plus grande efficacité dans les urnes. La taylorisation du politique, organisée par les partis, toucha les *policies* comme la *politics*. En s'en remettant, en partie sous la contrainte, aux équipes de de Gaulle et de Pompidou pour mener à bien le pays, les députés du groupe gaulliste de l'Assemblée les rendaient aussi responsables de leur réélection.

Tel n'est pas le cas de l'intégration européenne. La politique électorale, à savoir le choix fait par les électeurs et leur séduction entre deux scrutins, n'a pas accompagné le mouvement d'européanisation des politiques publiques. Par conséquent, ce sont les exécutifs et dirigeants nationaux qui sont les premiers touchés par la question de la légitimité de la décision européenne⁴⁹. L'opinion peut continuer à les tenir pour responsables d'une décision qui leur échappe en partie ; les électeurs n'étant heureusement pas tenus d'être « équitables » comme le rappelle F. Scharpf⁵⁰. Elle peut aussi décider de sanctionner son gouvernement faute de pouvoir le faire vis-à-vis d'un hypothétique gouvernement européen.

⁴⁸ GAXIE D., *La démocratie représentative*, op. cit., p. 63.

⁴⁹ SCHARPF F., « Economic Integration, Democracy and the Welfare State », MPIfG Working Paper 96/2, Cologne, 1996. R. Balme et D. Chabanet font la même observation concernant non plus le jeu électoral mais les protestations sociales : si les eurogrèves se développent, les gouvernements nationaux restent davantage sollicités. Cf. BALME R., CHABANET D., « Action collective et gouvernance dans l'Union européenne », dans BALME R., CHABANET D., WRIGHT V. (dir.), *L'action collective en Europe*, Paris, Presses de Sciences Po, 2001, pp. 21-120, ici p. 115.

⁵⁰ SCHARPF F., op. cit., p. 34.

L'eupéanisation des politiques et normes publiques contraint alors le décideur national à un arbitrage dans la présentation qu'il en fait dans l'espace public. Il peut revendiquer la paternité de décisions prises ailleurs, ou plutôt prises à plusieurs. Il peut au contraire imputer sa politique à un ailleurs bruxellois, masquant ainsi sa coresponsabilité et révélant surtout son impuissance relative. Le projet européen est présenté, en France notamment, comme un multiplicateur de puissance. Or, ce type de justification joue précisément comme un aveu de faiblesse de la part des politiques nationaux. Si la puissance doit être recherchée au niveau européen, c'est qu'elle se perd là où le politique est – encore – jugé le plus légitime. L'Europe agit comme un révélateur en montrant le roi tel qu'il est, nu. Une telle approche permet de dépasser l'opposition entre A. Moravcsik⁵¹ et F. Scharpf⁵², le premier affirmant que les gouvernements tendent à rejeter sur Bruxelles les critiques qui leur sont adressées, et le second remarquant qu'il est d'autant plus improbable qu'ils y réussissent qu'aucun mécanisme de sanction électorale n'est prévu au niveau européen. Que les gouvernements parviennent ou non à délocaliser le mécontentement et la protestation, en mettant en scène leur coopération dans un cadre aussi institutionnalisé que celui de l'Europe, ils affichent en tout cas leur relative impuissance à maîtriser seuls les taux d'intérêt, de change ou de chômage, ou à peser dans les relations internationales.

Si le constat d'un déficit démocratique de l'Europe peut difficilement être écarté, les spécialistes de théorie politique s'interrogent sur son caractère structurel ou provisoire. La démocratie véritable se limite-elle à la nation ou peut-elle avoir, comme l'affirme par exemple Jürgen Habermas⁵³, un devenir cosmopolite ? La minorité politique peut-elle accepter de se soumettre à la majorité jusqu'aux prochaines élections si l'ensemble n'a pas le degré de cohésion propre à un peuple ? La démocratisation de l'Union passe-t-elle par le re-dimensionnement des pratiques existant dans le cadre stato-national avec, par exemple, le renforcement conjoint du PE ou des fédérations européennes de partis ? Est-il au contraire nécessaire ou souhaitable d'envisager de nouvelles pratiques représentatives mais aussi participatives au niveau européen⁵⁴ ? Sans épuiser le débat, l'étude des Parlements nationaux vise à analyser la capacité des démocraties à discuter de l'Europe dans le cadre stato-national.

⁵¹ MORAVCSIK A., « Why the European Community strengthen the State. Domestic Politics and International Cooperation », *Working Paper 52*, Cambridge (Mass.), Center for European Studies, Harvard University, 1994.

⁵² SCHARPF F., op. cit., p. 34.

⁵³ HABERMAS J., *Après l'Etat-nation*, Paris, Fayard, 2000. Voir aussi FERRY J.-M., « Souveraineté et représentation » dans TELO M. (dir.), *Démocratie et construction européenne*, Bruxelles, éd. de l'Université de Bruxelles, 1995.

⁵⁴ Voir les contributions rassemblées dans SAURUGGER S. (dir.), *Les modes de représentation dans l'Union européenne*, Paris, L'Harmattan, 2003.

2.1.2. La démocratisation par les Parlements nationaux

Certains arguments plaident en effet pour un renforcement du rôle des Parlements nationaux en Europe. Premièrement, la validité du concept de la légitimité par les *outputs* pose sérieusement problème dans la mesure où, considérée de façon exigeante, la notion de légitimité n'a de sens que si la décision publique engendre des gagnants et des perdants et si les perdants acceptent plutôt leur situation. Max Weber pense justement la question en dehors de l'intérêt : est légitime l'obligation ressentie de se conformer aux décisions d'une autorité indépendamment des gains et des pertes qu'on peut en escompter⁵⁵. Le concept de légitimité par les *outputs* associe ainsi deux éléments partiellement irréconciliables, l'acceptation populaire d'un régime politique ne saurait tenir uniquement aux bienfaits réels ou espérés de ses politiques dans une situation où le pouvoir est amené à arbitrer entre des intérêts. Par exemple, il a été établi que le formidable succès du lobbying bruxellois tenait en grande partie au manque de légitimité de la gouvernance européenne. Sonia Mazey et Jeremy Richardson expliquent en effet que la Commission européenne a encouragé la constitution de groupes d'intérêt et les pratiques de lobbying, non seulement parce que ces groupes pouvaient lui apporter leur expertise au moment de la formulation des problèmes comme de la mise en œuvre des politiques, mais aussi parce qu'elle cherchait ainsi à palier son déficit de légitimité⁵⁶. Si la Commission a tant voulu s'associer à des intérêts privés et locaux, c'est bien parce que sa grande indépendance vis-à-vis des cycles électoraux pose des problèmes théoriques mais aussi pratiques : elle s'expose à subir le veto d'organes davantage soumis à la pression populaire. L'élection populaire ne constitue assurément pas l'unique vecteur de légitimation d'un système. Le caractère légal, impartial, équitable et délibératif de ses procédures peut aussi renforcer son acceptation. Cependant, il n'est pas douteux que l'élection directe des décideurs (ou de ceux qui les sélectionnent et les contrôlent) et leur mise en concurrence dans une organisation commune nommée Parlement, constituent deux éléments essentiels de la culture démocratique occidentale. La parlementarisation du système européen pourrait donc contribuer à sa légitimation.

Deuxièmement, certains arguments plaident en faveur d'une parlementarisation nationale plutôt qu'européenne. Sans trancher le débat sur l'irréductibilité du caractère national de la démocratie représentative, l'appréciation portée quant à la capacité du PE à animer un débat public transnational et partisan est mitigée aux termes de deux décennies de

⁵⁵ De la même façon, la notion d'habitude est peu compatible avec celle de légitimité qui suppose de la croyance. WEBER M., *Economie et société*, Paris, Pocket, 1995.

⁵⁶ MAZEY S., RICHARDSON J., « Pluralisme ouvert ou restreint ? Les groupes d'intérêt dans l'UE », dans BALME R., CHABANET D., WRIGHT V. (dir.), op. cit., pp. 123-162, spéc. p. 127.

montée en puissance de cette institution. Le PE a su pourtant dépasser la composition par délégation nationale de ses membres en développant des groupes politiques autour de grandes familles politiques européennes. La discipline de vote de ces groupes est comparable à celle des Parlements nationaux⁵⁷. L'abstention aux élections européennes – croissante à mesure que s'affirmaient les pouvoirs du PE – ne condamne pas non plus l'institution strasbourgeoise. D'une part parce qu'elle s'inscrit vraisemblablement dans un mouvement global de « désenchantement démocratique »⁵⁸, également observable au sein de chaque Etat membre. Et d'autre part, parce qu'elle tient largement à l'éloignement de l'institution. A l'image du Congrès américain, une assemblée représentative de 380 millions d'Européens est tendanciellement moins légitime qu'un organe plus local. La difficulté du PE à forger un espace public européen s'explique davantage par la déconnexion entre le débat parlementaire européen et l'identité des pouvoirs européens. En premier lieu, le contrôle des politiques communautaires opéré au PE ne s'étend pas jusqu'à un réel contrôle des autres institutions communautaires, le Conseil et la Commission⁵⁹. En second lieu, les juges de la (re)sélection et de la réélection des parlementaires européens, à savoir les partis politiques et les électeurs, opèrent dans un cadre exclusivement national. Le pluralisme partisan du PE procède donc du re-dimensionnement de quinze puis vingt-cinq espaces partisans différenciés plutôt que de la constitution d'un espace concurrentiel intégré. Les fédérations européennes de partis politiques ne sont plus balbutiantes mais elles n'ont aucun contrôle sur la sélection des députés européens qui reste d'un ressort purement national. Ainsi, la tribune parlementaire européenne fournit un débat, des arguments, parfois une délibération transnationale⁶⁰, mais cette publicisation est comme déconnectée du jeu démocratique compris à la fois comme mécanisme électoral et comme mécanique d'équilibre des institutions. Les prises de position des élus demeurent largement indépendantes de leur réélection. Leur contrôle de la norme en projet ne s'étend pas à celui des institutions. Cette déconnexion contribue à « dé-publiciser » l'espace public communautaire, restreint *de facto* au groupe des eurodéputés, en accentuant ainsi le caractère élitiste de la prise de décision européenne.

Par contraste, l'investissement des parlementaires nationaux dans le débat permettrait d'élargir le cercle dans lequel la politique européenne est débattue. Les parlementaires

⁵⁷ Cf. HIX S., « Legislative Behaviour and Party Competition in the European Parliament: An Application of Nominate to the EU », *Journal of Common Market Studies*, vol. 39, n° 4, 2001, pp. 663-688 ; KREPPEL A., TSEBELIS G., « Coalition Formation in the European Parliament », *Comparative Political Studies*, vol. 32, n° 8, 1999, pp. 933-966.

⁵⁸ PERRINEAU P. (dir.), *Le désenchantement démocratique*, La Tour-d'Aigues, éd. de l'Aube, 2003.

⁵⁹ Voir Chapitre 1.1.3.

⁶⁰ COSTA O., *Le Parlement européen, Assemblée délibérante*, Bruxelles, éd. de l'Université de Bruxelles, 2001.

nationaux constituent certes une élite politique susceptible d'être peu représentative de la diversité sociale ou simplement impopulaire. Pourtant, leur proximité avec les électeurs est plus affirmée que pour les eurodéputés, compte tenu de la taille nécessairement plus réduite des circonscriptions mais aussi de la fréquence des échanges hebdomadaires entre électeurs et élus. Surtout, le débat parlementaire national oppose des élus regroupés au sein de partis politiques nationaux dont l'affrontement, l'opposition ou la victoire constitue l'essence même de la vie politique. En dehors du jeu partisan, les membres des organisations législatives nationales sont à l'interface entre l'élite politique européenne et le peuple. Ils font certes partie d'une élite politique, mais elle est faiblement européanisée et rarement en position de décideurs au niveau européen. Sans nier la rupture théorique aussi bien que sociologique entre représentants et représentés, les parlementaires nationaux – surtout les élus du suffrage universel direct et du scrutin majoritaire uninominal, et les cumulards – sont dans une relation de proximité avec le peuple territorialisé. Cette proximité s'observe matériellement à travers le temps passé à recevoir et à écouter des personnes, des associations et divers groupes d'intérêt, à la permanence en circonscription, ou à l'assemblée. Les élus nationaux membres des Parlements se situent ainsi à mi-chemin entre les acteurs – européens et nationaux – qui négocient les directives et ceux sur qui elles s'appliquent. D'une façon plus générale, le phénomène de représentation tend à être compris en France en terme de division du travail politique alors qu'il peut aussi être conceptualisé, comme c'est souvent le cas dans les études anglo-saxonnes, en terme de flux d'information, le représentant étant en charge de la gestion et de l'articulation de flux ascendants et descendants.

Cette situation peut être à l'évidence source d'inconfort dans la mesure où les députés sont parfois soumis à des pressions contradictoires lorsque la décision européenne est impopulaire, sur la chasse ou l'élargissement par exemple. L'électeur peut prêter au député la responsabilité d'une décision qu'il n'a pas prise, il peut lui reprocher de ne pas s'y être opposé, et en tout cas lui demander d'en gérer les conséquences. Pourtant, ce positionnement pourrait peut-être permettre aux parlementaires de développer une certaine pédagogie de l'Europe auprès du public tout en informant l'échelon décisionnel supérieur d'éventuelles doléances populaires. La construction européenne, si elle manifeste la dépossession des élus du droit de légiférer, pourrait ainsi les placer dans une position stratégique, car relativement unique, d'intermédiaires.

2.1.3. Les Parlements nationaux comme menace pour l'intégration européenne

D'autres arguments s'opposent à la nationalisation du débat européen comprise comme l'organisation sur une base parlementaire nationale de la critique ou du soutien à telle politique européenne ou tel projet communautaire. Certains avancent que l'Europe ne doit pas être politisée par des partis nationaux réunis en assemblée ; d'autres qu'elle ne peut pas l'être.

L'éloignement de la pression électorale caractérisant la Commission, la Cour de justice, la Banque centrale ainsi que les agences européennes spécialisées, ne saurait être seulement compris comme la manifestation d'un déficit démocratique. La sélection des décideurs par l'élection populaire et le principe majoritaire comporte de nombreux inconvénients : son coût, qui encourage par exemple la corruption, et le rythme soutenu des échéances électorales qui décourage la continuité de l'action publique et sa capacité à se projeter dans le long terme. La sensibilité des décideurs aux pressions électorales contribue à surcharger leurs agendas et ne garantit pas l'impartialité et l'équité de leurs décisions : les groupes les plus nombreux et/ou les plus mobilisés sont davantage écoutés. Si l'élection constitue incontestablement un fondement légitime du pouvoir, la majorité n'est qu'un principe de légitimation. La majorité prétend incarner la volonté générale mais n'exprime qu'un rapport de force. Contingente, cette domination par le nombre menace sans cesse l'intégrité et la pluralité de la communauté (à travers le respect des droits fondamentaux, notamment des minorités) et la qualité délibérative de son débat public. Dans les démocraties avancées, le succès rencontré par ces arguments a contribué à la montée en puissance d'autorités non élues ou/et non majoritaires chargées du contrôle de la validité de lois, de la politique monétaire ou de la régulation des services publics. A côté de la légitimité fondée sur la généralité, Bernard Manin parle ainsi de l'affirmation d'une légitimité arbitrale, l'impartialité de l'organisation non majoritaire s'appuyant sur son altérité vis-à-vis du couple électeur / élu⁶¹. Forcée par une critique néo-libérale voire libertarienne de l'Etat, cette dynamique a également été renforcée par l'idéologie des droits de l'homme. La protection des droits fondamentaux est considérée comme un tel absolu qu'elle nécessite sa mise hors d'atteinte du jeu politique ordinaire. Or, la spécificité de la gouvernance européenne permet d'avancer que, comme les droits de l'homme, la construction européenne a été sanctuarisée, c'est-à-dire protégée de l'alternance du pouvoir par les urnes.

⁶¹ Sans engager sa responsabilité, ces réflexions sont largement redevables à l'enseignement de B. Manin. Séminaires à l'Ecole normale supérieure et à l'Institut d'Etudes Politiques de Paris, Paris, 1999/2000 et 2000/2001. Je tiens à le remercier pour m'avoir fait profiter de son enseignement.

Dans le détail, la faible politisation des décisions européennes comporte trois séries d'avantages. Premièrement, chaque Etat membre peut être compris comme une minorité potentielle à l'échelle de l'Europe. Pour éviter que l'Europe soit trop impopulaire voire confrontée à un schisme, il est nécessaire que chaque Etat ait l'impression que ses droits sont respectés et qu'il a une honnête probabilité de ne pas toujours figurer parmi les perdants des négociations communautaires. Un exécutif européen homogène, légitimé par une élection directe et partisan n'apporterait pas ces garanties. En second lieu, la construction européenne est un objectif de long terme jusque dans sa dénomination. L'Europe est « à construire » ou « en construction ». De nombreuses politiques européennes, à commencer par le marché unique, s'inscrivent dans une temporalité longue. Faiblement redistributives, leurs bénéfices sont rarement immédiats. L'exemple des aides d'Etat montre que l'Europe peut soulever d'importants mécontentements voire une incompréhension. L'indépendance électorale d'une partie des décideurs européens, à commencer par les juges de la CJCE et les Commissaires, garantirait donc non seulement leur capacité à agir mais aussi l'équité d'une intervention qui n'est pas tenue de satisfaire les plus nombreux et les plus mobilisés. Enfin, la sanctuarisation de la construction européenne permet de renforcer la crédibilité des engagements pris en la matière par chaque Etat membre. Pour que les Etats soient incités à appliquer le droit primaire et dérivé de l'Union, il est préférable que le degré de certitude quant à la réciprocité de cet engagement soit élevé. Si la politique européenne d'un gouvernement est susceptible d'être complètement défaite, soit au Parlement dans l'immédiat, soit après les prochaines échéances électorales, sa crédibilité s'en ressent logiquement.

Ainsi, différentes critiques du lien représentatif peuvent aider à faire valoir que l'indépendance relative de la gouvernance européenne vis-à-vis des cycles électoraux a aidé l'Europe à se construire selon des critères de viabilité, d'équité ou d'efficacité. De ce point de vue, l'affirmation individuelle ou collective des Parlements nationaux ne serait pas souhaitable parce qu'elle pourrait menacer cette dynamique. Si la politique européenne d'un gouvernement est reformulée par une majorité parlementaire animée par des idées et des intérêts spécifiques, elle peut alors être associée à un camp et il est à craindre qu'elle ne plaise pas à tous et qu'elle ne dure pas. Au-delà du constat de la supériorité du coût d'une action collective impliquant un mécanisme d'élection directe et concurrentielle sur d'autres types d'organisation, ce type de critique porte souvent une conception assez pessimiste de l'électeur – susceptible de changer d'avis, de préférer l'immédiateté et de ne pas reconnaître ses propres intérêts de long terme – comme de l'élus. Une majorité parlementaire serait plus soucieuse de réélection, donc moins responsable que ses chefs au gouvernement. La pression électorale

auquel le parlementaire de base est soumis est continue, alors que les contacts entre les chefs de l'exécutif et la base sont plus rares et plus filtrés. L'intensité des relations avec les autres Etats membres amène les négociateurs nationaux à développer des relations de confiance et d'obligation mutuelle envers leurs homologues qui n'ont pas d'équivalent chez les parlementaires. Enfin, les ministres dirigent des services administratifs par nature soucieux de légalité et de continuité, la règle du précédent étant particulièrement affirmée en matière européenne⁶². Le député ne dirige qu'une équipe de trois secrétaires et un assistant, auxquels s'ajoute éventuellement une collectivité territoriale.

Une autre série d'arguments fait valoir que l'affirmation des Parlements nationaux, pour souhaitable qu'elle puisse sembler, n'est pas susceptible de démocratiser la gouvernance européenne. Les partis politiques nationaux qui contrôlent les membres des assemblées peuvent difficilement se différencier sur l'Europe puisque leurs chefs sont amenés à prendre des positions peu éloignées en raison de la permanence des intérêts nationaux (par exemple, la défense de la PAC et de l'exception culturelle en France) voire de l'idéologie nationale (« l'Europe puissance »). L'alternance politique dans un seul pays ne peut pas non plus produire d'effets majeurs sur la décision européenne globale. La conjonction des majorités des Etats membres, par exemple de la gauche à la fin des années quatre-vingt dix, ne le garantit d'ailleurs pas non plus. L'eupéanisation des clivages partisans, si elle apparaît, risque donc d'être artificielle puisqu'il est difficile aux partis politiques nationaux de proposer des alternatives crédibles. La domination de la majorité parlementaire par l'exécutif vient renforcer cette tendance à l'unanimité. Les députés et sénateurs de la majorité sont tenus d'accepter et de soutenir la politique européenne du gouvernement au même titre que pour les autres secteurs. La discipline imposée aux députés de base peut faire apparaître comme vaine toute tentative de renforcement du contrôle parlementaire de la gouvernance européenne depuis les Parlements des Etats membres. Les troupes parlementaires nationales ne peuvent pas souvent s'affronter sur l'Europe et tendent soit à désertir le débat, soit à se regrouper sous la bannière du chef de gouvernement.

Que les Parlements nationaux puissent politiser l'Europe ou qu'ils soient impuissants à le faire, ils ne sauraient être une arène neutre du fait de leurs spécificités institutionnelles. Les assemblées portent certains cadrages cognitifs et normatifs du débat européen compte tenu de leurs spécificités : l'élection populaire, le pluralisme de leur composition, la domination par le

⁶² EYMERI J.-M., « Définir « la position de la France » dans l'Union européenne. La médiation interministérielle des généralistes du SGCI », dans NAY O., SMITH A., *Le gouvernement de compromis. Courtiers et généralistes dans l'action politique*, Paris, Economica, 2002, pp. 149-176, ici pp. 168-169.

gouvernement et le niveau national d'existence. Les parlementaires peuvent être amenés à défendre un intérêt spécifique, électoral, partisan ou national qui néglige l'intérêt européen, que celui-ci s'appelle « poursuite de l'intégration », « recherche du compromis », « respect des traités », « défense des droits des autres Etats membres »... Comme les Parlements nationaux sont largement tenus à l'écart de la décision européenne, ils peuvent entretenir un rapport d'extériorité à la chose européenne qu'ils connaissent peu, qu'ils contrôlent peu et qui s'impose à eux. A travers les débats parlementaires relatifs à l'Europe, ils sont donc amenés à se saisir d'un objet politique sur lequel leur marge d'influence voire leur familiarité est limitée. Le débat européen dans les assemblées pourrait donc être non seulement peu pluraliste mais aussi réactif, au sens fort du terme, l'Europe y étant perçue comme une contrainte externe imposant telle ou telle politique. La méfiance à l'égard de l'affirmation des Parlements nationaux ne se fonde pas nécessairement sur l'imputation d'un euroscepticisme spécifique à ce type d'élite, c'est bien la position spécifique des Parlements nationaux qui pose problème. Une traduction réactive de l'enjeu européen peut être d'autant plus présente que l'Europe se construit en concurrençant l'attribution centrale des Parlements, à savoir la production de normes juridiques. La défense de la souveraineté et du Parlement peuvent se confondre. La compréhension et l'acceptation du compromis européen est aussi plus difficile pour un acteur tenu à l'écart de ce compromis. Telle directive sur les services publics peut être une avancée pour la France en regard des positions initiales de la Commission, du PE ou d'autres Etats membres, mais un député national peut-il apprécier cette avancée s'il n'a pas participé à la négociation ?

La déresponsabilisation parlementaire n'est pas nouvelle. Députés et sénateurs sont habitués à débattre de projets de loi nationaux sur lesquels ils ont peu de prise. Ce qui est spécifique aux affaires européennes, c'est que la déconnexion débat / décision se double d'une rupture entre l'objet discuté et l'identité des pouvoirs en place. Parce qu'elle n'a pas comme inspirateur les chefs de la majorité, une directive ne peut pas facilement faire l'objet d'une lecture partisane. Or, la lecture partisane agit comme un puissant levier de réduction de la multidimensionnalité des projets soumis aux députés. Si elle est difficilement activable, elle ne peut plus masquer aux yeux de l'opinion, et peut-être des députés eux-mêmes, la réalité de la situation de domination des parlementaires de base par leur chef. La majorité ne doit pas gêner le gouvernement lors de la négociation de la directive, puis doit voter comme un seul homme sa transposition non pas pour les qualités du texte (« c'est un projet de la majorité », « c'est une promesse du programme », « ce sont nos idées ») mais parce que ses chefs l'imposent. Comme dans le cas des gouvernements nationaux, la construction européenne

pourrait ainsi enclencher un mécanisme de délégitimation par révélation d'une perte d'influence. En délocalisant ostensiblement la source de la production de la norme et en la déconnectant du jeu partisan qui organise les assemblées, l'Europe rend visible la faiblesse antérieure des Parlements nationaux. Du reste, la faible popularité des députés, l'indifférence des médias pour la plupart de leurs travaux, la faible représentativité du corps parlementaire (sur des critères de genre, d'origine sociale et ethnique) et l'abstention aux élections législatives indiquent que le renforcement des attributions européennes des Parlements nationaux ne constituerait pas nécessairement le vecteur de démocratisation de l'UE le plus efficace.

De solides justifications favorables ou opposées à l'affirmation des Parlements nationaux peuvent donc être apportées. Leur résumé au tableau I.6. fait apparaître que l'argument central n'est pas le même dans chacun des cas : la prétention des Parlements nationaux à intervenir s'appuie sur un souci de légitimation démocratique du projet européen, l'option critique s'inquiète plutôt pour la viabilité du projet européen dans une telle perspective. Le niveau pertinent de communication entre citoyens demeure fondamentalement national comme le montre l'ancrage stato-national des principaux acteurs du débat public à savoir les partis politiques, les médias et les dirigeants politiques de premier plan. C'est pourtant cette même dimension nationale qui peut freiner la politisation des projets européens par des membres des Parlements nationaux. Au-delà de l'objet parlementaire, l'enjeu de la réflexion porte sur la faculté de l'Europe à être discutée, soutenue ou critiquée par des acteurs politiques, soit des acteurs publics (susceptibles de proposer des interprétations et des arguments aux citoyens) et des élus (susceptibles d'être choisis par les citoyens en fonction de leurs prises de position).

Tableau I.6. Synthèse des arguments favorables et défavorables à l'affirmation des Parlements nationaux en matière européenne.

	Pour l'affirmation des Parlements nationaux	Contre l'affirmation des Parlements natio.
La sélection par l'élection populaire	- irremplaçable comme mécanisme de légitimation du pouvoir - proximité quotidienne avec la circonscri. - l'élu est généraliste par nature	- défense d'intérêts locaux - effets pervers : court terme, partialité, corruption, peu de temps disponible... - problème de compétence
Caractère national	- difficultés du PE - primauté démocratique de la nation	- défense d'intérêts nationaux - défense de l'assemblée - éloignement mécanique de la décision européenne
Caractère partisan	- organise le débat politique - limite l'imprévisibilité de la décision collective - organise le choix électoral	- défense d'intérêts partisans - effets pervers : non-respect de la minorité politique, artificialité de la délibération...
	<i>Légitimation de l'Europe par l'affirmation d'une position d'intermédiaire</i>	<i>Risque de blocage de la construction européenne</i>

2.2. Les mécanismes d'eupéanisation

L'étude du Parlement français peut également aider à éclairer les mécanismes d'eupéanisation. L'eupéanisation renvoie à la transformation d'un objet politique, national ou local, du fait de l'existence de l'intégration européenne. Même si la distinction est parfois malaisée, il ne s'agit pas de comprendre pourquoi l'Europe se construit mais quelles sont ses conséquences. A cet égard, la diversité des approches théoriques de l'eupéanisation⁶³ reflète dans une certaine mesure la diversité des réponses apportées par les différents acteurs politiques et sociaux au mouvement d'intégration européen. D'un Etat membre à l'autre, d'une organisation et d'un secteur à l'autre, l'adaptation à l'Europe des groupes concernés varie considérablement, le degré de prescription des politiques européennes également. C. Radaelli a ainsi identifié quatre types possibles de réaction : l'inertie, l'absorption, la transformation ou le repli⁶⁴. Différents auteurs ont cherché à éclairer les déterminants de l'eupéanisation des acteurs. Yves Surel et Bruno Palier ont défini les phénomènes d'eupéanisation comme un ensemble d'ajustements à l'intégration européenne de type institutionnels, stratégiques et normatifs⁶⁵. Dans cette logique, les phénomènes

⁶³ Voir par exemple FEATHERSTONE K., « Introduction : In the Name of Europe », dans FEATHERSTONE K., RADAELLI R. (dir.), *The politics of Europeanization*, Oxford, Oxford University Press, 2003, pp. 3-26.

⁶⁴ *Inertia, absorption, transformation, retrenchement*. RADAELLI C., « The Domestic Impact of European Union Public Policy : Notes on Concepts, Methods and Challenge of Empirical Research », *Politique européenne*, n°5, 2001, pp. 107-142, p. 119.

⁶⁵ PALIER B., SUREL Y., « Une grille de lecture des processus d'eupéanisation », intervention à la journée d'études *Eupéanisation des politiques publiques et intégration européenne*, Institut d'Etudes Politiques de Paris, 13 février 2004. Voir aussi PALIER B., SUREL Y., « Les « trois I » et l'analyse de l'Etat en action », *Revue française de science politique*, vol. 55, n° 1, février 2005, pp. 7-32.

d'eupéanisation peuvent être étudiés en considérant alternativement les intérêts des groupes eupéanisés, leur position institutionnelle et les variables idéelles⁶⁶.

L'analyse néo-fonctionnaliste de l'intégration européenne vise à expliquer le processus d'intégration plutôt que ses conséquences. Pourtant, elle peut aider à la compréhension des mécanismes d'eupéanisation : les groupes les plus eupéanisés sont ceux qui portent un intérêt susceptible d'être mieux défendu au niveau européen. Une multitude de cas correspond à cette situation. Les groupes porteurs d'un intérêt transnational, de type économique ou même idéologique, sont naturellement portés à s'eupéaniser. La référence à une politique communautaire permet également à des groupes défavorisés de s'extraire par le haut de leur situation au plan national. Certains aspects de l'eupéanisation des Parlements nationaux peuvent entrer dans cette perspective. Il ne fait pas de doute par exemple que les présidences successives du Sénat ont investi dans les affaires européennes pour faire la preuve de l'utilité de la Chambre haute, face à l'inégalité du bicamérisme en France et aux critiques quant à sa légitimité. D'autres motivations ont certainement animé les sénateurs mais la défense d'un intérêt commun à l'institution constitue un élément central comme l'indique un administrateur :

« Je ne devrais pas le dire mais le Sénat est toujours à la recherche de nouvelles idées parce qu'il éprouve un certain complexe vis-à-vis de l'Assemblée. Il y a une vraie émulation. Ça se vérifie en dehors des affaires européennes sur l'utilisation des nouvelles technologies ou sur les expositions sur les grilles du jardin du Luxembourg »⁶⁷.

La similarité entre le Sénat et la Chambre des Lords est à cet égard frappante. Au niveau de l'ensemble du Parlement, on sait que de nouvelles prérogatives ont été obtenues lors de la révision des traités. Du point de vue des attributions constitutionnelles du Parlement, ces nouveaux pouvoirs ne sont pas accessoires. En 1979, les assemblées ont pu créer en leur sein des structures permanentes, spécialisées et distinctes des commissions, les Délégations. En 1992, elles ont eu le droit de procéder à un vote de textes non législatifs, les résolutions. Le

⁶⁶ Cette catégorisation renvoie à trois écoles de pensée majeures des sciences sociales centrées autour des notions de rationalité, de culture et de structure. Malgré son appellation sous le titre de « modèle des trois i », cette distinction n'est pas considérée ici comme un modèle théorique mais, à la suite des travaux de Peter Hall, comme un mode de classement permettant d'étudier un même objet sous différents aspects renvoyant à des théories spécifiques. Cependant, il serait illusoire de nier les effets heuristiques propres à ce classement comme à n'importe quel autre dans la mesure où ce type de démarche suppose - au moins implicitement - que les trois éléments sélectionnés suffisent à l'analyse de l'objet considéré. Cf. HALL P., « Le rôle des intérêts, des institutions et des idées dans l'économie politique comparée des pays industrialisés », *Revue Internationale de Politique comparée*, vol. 7, n° 1, 2000, pp. 53-92. Voir aussi, LICHBACH M.I., ZUCKERMAN A.S., « Research traditions and theory in comparative politics: an introduction », dans LICHBACH M.I., ZUCKERMAN A.S. (dir.), *Comparative Politics. Rationality, Culture and Structure*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997, pp. 3-16, spé. p. 5.

⁶⁷ Entretien n° 88.

domaine sur lequel ces résolutions peuvent être adoptées a été progressivement élargi aux trois piliers de l'Union (en 1999) et à l'ensemble de la législation européenne (en 2005). Ainsi, la construction européenne a permis aux Parlements nationaux d'accroître leurs attributions en matière de contrôle plutôt que de législation. Leur européanisation a pu se fonder sur la défense d'un intérêt collectif, commun au Parlement.

D'autres analyses de l'européanisation se focalisent davantage sur la dimension institutionnelle du processus. La théorie dite du *misfit* insiste sur le degré de la compatibilité entre les conditions nationales et les contraintes européennes, des pressions adaptatives s'exerçant lorsque les deux niveaux divergent⁶⁸. La difficulté du Parlement français à se saisir des opportunités potentiellement offertes par l'intégration européenne illustre effectivement l'importance cruciale de la règle européenne commune, que celle-ci prenne la forme d'une procédure, d'une norme juridique ou d'un instrument de politiques publiques. C. Radaelli définit l'européanisation de la façon suivante :

« Processes of (a) construction, (b) diffusion, and (c) institutionalization of formal and informal rules, procedures, policy paradigms, styles, 'ways of doing things', and shared beliefs and norms which are first defined and consolidated in the making of EU public policy and politics and then incorporated in the logic of domestic discourse, identities, political structures, and public policies »⁶⁹.

Ces règles communes définies au niveau européen n'existent pas vraiment dans le cas des Parlements nationaux. La non-participation à la décision européenne n'a pas contribué à l'émergence de telles normes de référence. Les protocoles des traités consacrés aux Parlements nationaux sont apparus tardivement en 1992, et se sont surtout contentés de rappeler des règles minimales jusqu'au traité constitutionnel de 2004. On peut d'ailleurs estimer que sur ce chapitre le traité est resté très en deçà des espoirs que la tenue de la Convention avait pu susciter dans les Parlements nationaux. La lecture institutionnelle permet ainsi d'expliquer la faiblesse de l'européanisation des Parlements nationaux par les difficultés de règles européennes communes à se constituer.

Par ailleurs, les similarités de l'évolution de l'activité des Parlements nationaux en matière européenne d'un Etat membre à l'autre laisse penser que, malgré l'absence de formalisation de règles communes, les Parlements, soumis à des pressions identiques, ont réagi en développant des arrangements institutionnels identiques, à savoir : l'examen en

⁶⁸ BORZEL T.A., RISSE T., « When Europe Hits Home : Europeanization and Domestic Change », *European Integration Online Papers*, n° 4, 2000 ; CAPORASO J., GREEN COWLES M., RISSE T. (dir.), *Transforming Europe. Europeanization and Domestic Change*, Ithaca, N.Y., Cornell University Press, 2001.

⁶⁹ RADAELLI C., art. cit., p. 110. Voir aussi KNILL C., LEHMKUHK D., « How Europe Matters. Different Mechanisms of Europeanization », *European Integration online Paper*, vol. 3, n° 7, 1999.

amont par une commission spécialisée visant à s'informer, à contrôler et à orienter plutôt qu'à décider. Cette similarité tient en partie à certains transferts institutionnels explicites, du Royaume-Uni vers la France par exemple, mais procéderait surtout d'une logique de *fitness*, d'aptitude institutionnelle. La recherche d'une compatibilité entre la gouvernance européenne et les organisations parlementaires des Etats membres nécessite une évolution du cadre parlementaire plutôt semblable d'un Etat membre à l'autre. Ainsi, la perspective institutionnaliste peut à la fois expliquer pourquoi les Parlements sont plutôt absents de la gouvernance européenne et pourquoi ils se sont adaptés sur un mode plutôt identique⁷⁰.

En dernier lieu, le changement opéré par l'eupéanisation est aussi un processus idéal. Cette conception de l'eupéanisation n'est pas nouvelle et s'inscrit largement dans l'analyse cognitive et normative des politiques publiques⁷¹. L'étude des parlementaires nationaux peut éclairer cet aspect sous deux angles. Premièrement, le mouvement d'intégration des Etats nations ne produit pas nécessairement une réaction – de repli ou d'usage opportuniste – de la part des députés. Il faut auparavant qu'il soit identifié, c'est-à-dire que les parlementaires se rendent compte que les politiques publiques européennes se sont développées ou que les nombreuses normes communautaires s'imposent en droit français. Ce préalable cognitif est souvent considéré comme implicite. La difficile mobilisation des parlementaires nationaux peut au contraire en éclairer l'importance première. En situation d'entretiens, la fréquente répétition d'une phrase attribuée à Jacques Delors imputant telle proportion de la législation au droit communautaire – de 30 à 90 % selon les parlementaires – témoigne du caractère collectif aussi bien qu'incertain et réactif de cette prise de conscience. Deuxièmement, l'eupéanisation est un processus cognitif en ce qu'elle met en jeu l'identité même des acteurs concernés. La mobilisation parlementaire en matière européenne se fonde sur une conception implicite du mouvement d'intégration européenne ; cette conception portant une vision particulière du rôle du parlementaire national en Europe. En d'autres termes, le parlementaire peut agir parce qu'il a identifié l'Europe (par exemple : « la plupart des décisions se prennent au niveau européen »), parce qu'il a interprété l'Europe (« l'Europe est une menace ou une opportunité pour mon Parlement, mon pays ou ma famille politique ») et enfin parce qu'il s'est lui-même projeté dans cet espace (« mon rôle est de contrôler les projets de directives »).

⁷⁰ La définition de C. Radaelli est d'ailleurs contestée au motif que le processus d'eupéanisation ne serait pas nécessairement initié au niveau européen, certains acteurs nationaux décidant de s'ajuster à l'Europe en dehors de toutes pressions adaptatives et même de toutes règles ou références européennes communes. Cf. PALIER B., SUREL Y., « Une grille de lecture des processus d'eupéanisation », réf. cit.

⁷¹ SUREL Y., « L'intégration européenne vue par l'approche cognitive et normative des politiques publiques », *Revue française de sciences politiques*, vol. 50, n° 2, avril 2000, pp. 235-254.

Les processus d'eupéanisation constituent à l'évidence des phénomènes complexes, différenciés selon les organisations sur lesquelles ils s'appliquent et donnant lieu à des ajustements mutuels de type institutionnel, stratégique et normatif. Si elles se répartissent différemment selon les situations, ces trois dimensions sont nécessairement présentes voire emboîtées. L'eupéanisation par intérêt suppose l'identification conjointe de l'Europe et de cet intérêt. Les Sénateurs ont pu utiliser l'Europe à des fins de légitimation interne parce qu'ils avaient pris conscience des potentialités offertes par le mouvement d'intégration. De même, la prise en compte des logiques institutionnelles ne doit pas amener à sous-estimer le rôle de l'acteur dans le processus⁷². Certains groupes sociaux se révèlent susceptibles de résister aux pressions adaptatives, d'autres de les réorienter selon leurs intérêts et leurs idées. Dans cette optique, l'ampleur de l'eupéanisation dépend d'une part de l'importance des pressions adaptatives européennes, et d'autre part de la capacité de l'organisation concernée à ajuster ses intérêts, sa structure institutionnelle et ses idées. Un acteur qui réussit à faire usage à son profit de la dynamique européenne a su, ou pu, associer ces trois dimensions.

A cet égard, la situation des Parlements nationaux ne laisse pas de surprendre. Ces assemblées ont un intérêt certain à s'adapter au fait européen puisqu'une part importante de la fabrication des politiques et des normes s'est eupéanisée. Elles ont obtenu certaines prérogatives institutionnelles pour intervenir en matière européenne, notamment pour se prononcer sur les normes européennes avant qu'elles soient arrêtées. Enfin, même si cette reconnaissance a pu être tardive, les élus ont pris progressivement conscience de l'importance des affaires européennes et de la nécessité de trouver leur place dans sa gouvernance multi-niveaux. Des pré-requis stratégiques, institutionnels ou cognitifs à l'eupéanisation semblent donc être réunis. Or, comme le constat en a été établi dès le début de l'introduction, l'eupéanisation du Parlement français est faible ou inégale : les débats européens en séance sont rares, l'autorité des Délégations limitée, les résolutions peu nombreuses et surtout le cercle des parlementaires mobilisés restreint. L'insuffisance d'un des éléments du triptyque peut être avancée pour expliquer la timidité de l'eupéanisation des assemblées. Les personnes interviewées n'ont pas manqué de le faire : les Parlements n'auraient pas intérêt à s'immiscer dans des affaires qui ne sont pas de leur ressort, ils n'en auraient de toute façon pas la capacité institutionnelle malgré les droits obtenus depuis 1992 ou ils ne seraient toujours pas véritablement conscients de l'importance prise par l'Europe.

⁷² JACQUOT S., WOLL C., « Usages et travail politiques : Une sociologie compréhensive des usages de l'intégration européenne », dans JACQUOT S., WOLL C. (dir.), *Les Usages de l'Europe : acteurs et transformations européennes*, Paris, L'Harmattan, 2004, pp. 1-29.

Ces différentes réponses sont souvent convaincantes et expliquent certainement une partie du processus. Pourtant, la difficile européanisation du Parlement français révèle surtout l'écart entre l'organisation et ses membres. L'exemple des Parlements nationaux montre que le degré de pluralité interne d'une organisation constitue un élément essentiel du processus d'européanisation. Si, en matière européenne, les Parlements nationaux ne semblent pas portés à abuser de leur position contrairement à ce que l'intuition fondatrice de Montesquieu laisse entendre, c'est parce qu'ils sont divisés en interne. Un acteur cherche sans doute à aller au bout de son pouvoir mais une organisation collective doit au préalable forger un intérêt commun. Quel que soit le type de mobilisation empruntée, elle nécessite également la définition d'un point de vue commun. La diversité des idées comme des intérêts freine fatalement la dynamique d'adaptation d'une organisation. Or, les Parlements nationaux étant par essence des organisations désunies, l'identification et la défense d'un collectif est nécessairement problématique. La permanence des motifs d'action individuels (par exemple la réélection) ou même communs (la défense de son groupe politique ou de sa Commission parlementaire) peut nuire à la constitution d'un intérêt collectif susceptible de transcender les nombreuses fractures opposant les parlementaires. Dans quelles conditions des élus de droite et de gauche, de la majorité et de l'opposition, pro et anti européens peuvent-ils s'unir pour défendre leur Parlement ? La défense d'un Parlement a-t-elle un sens pour un député soucieux de sa réélection, désireux de devenir ministre ou maire d'une grande ville ? L'attachement à l'institution parlementaire est-il assez fort pour produire une identification susceptible d'agir sur le comportement des élus et de les unir ?

Les analyses portant sur l'européanisation, dans leur diversité, considèrent souvent que l'intérêt collectif d'un groupe et son identité en tant que groupe sont constitués préalablement au processus d'européanisation. L'étude de la mobilisation parlementaire en matière européenne peut aider à déterminer dans quelle mesure le travail cognitif et normatif d'interprétation de l'Europe et d'auto-positionnement dans cette dynamique s'apparente à la découverte d'un intérêt collectif. A la suite de l'hypothèse centrale retenue par cette étude, l'élément pertinent de cette dynamique pourrait être le rôle politique, tel qu'il est défini par D. Searing. C'est à partir du rôle politique que se joue l'adaptation de l'organisation parlementaire à l'Europe. Conceptuellement, les rôles constituent précisément une variable intermédiaire entre l'organisation et ses membres : spécifiques à une organisation donnée, forgés dans ce cadre, ils sont choisis et interprétés par les individus qui en sont membres. Une telle approche n'évacue pas les éléments centraux évoqués précédemment mais souligne qu'ils jouent au niveau des rôles plutôt que des seuls individus ou de l'organisation globale.

L'étude des Parlements nationaux pourrait ainsi aider à mieux connaître les processus d'eupéanisation.

2.3. Les transformations du parlementarisme

Un dernier axe problématique abordé par cette étude renvoie aux transformations générales du parlementarisme. Face au constat d'une relative faiblesse du pouvoir législatif dans le cadre stato-national, quelles sont les conséquences de la constitution d'un régime politique transnational tel que l'UE ? L'Europe achève-t-elle de diminuer le rôle de la représentation parlementaire comme le laisse entendre le thème d'une gouvernance post-parlementaire ? Peut-elle permettre au contraire aux parlementaires d'échapper au contrôle des ministres ou des partis nationaux ? Cette interrogation générale est abordée à travers différents questionnements. Le premier a trait aux motivations et à la structure des préférences des parlementaires. Le large consensus des observateurs quant à la faiblesse des Parlements s'appuie implicitement sur une conception relativement adversative des rapports entre pouvoirs exécutif et législatif ou au moins sur l'idée que le parlementaire chercherait à influencer les politiques publiques. Le rapport des parlementaires nationaux à l'Union européenne peut aider à repenser les motifs d'action des parlementaires. Les députés et les sénateurs cherchent-ils réellement à influencer la politique européenne du gouvernement ? Comment arbitrent-ils entre cette recherche d'influence et d'autres motifs potentiels de leur comportement tels que le soutien au gouvernement ou sa critique ? John D. Huber s'oppose par exemple à une interprétation dépréciative du vote bloqué ou de l'article 49.3⁷³. En démontrant que ces procédures permettent de vérifier et de renforcer la cohésion de la majorité comme de l'opposition, il en donne une lecture autre que celle dénonçant l'abaissement du Parlement. De la même façon, l'idée que l'Europe accentuerait la faiblesse du Parlement français en le réduisant à une simple chambre d'enregistrement suppose implicitement que les membres de ses assemblées cherchent à participer au *policy-making* européen, ou au moins qu'ils chercheraient à le faire s'ils n'étaient pas réduits à la quasi-impuissance du fait de la conjugaison de logiques politiques, institutionnelles et juridiques. Cette interprétation rend probablement compte des motivations de certains parlementaires mais l'usage déficitaire des instruments créés pour examiner les projets européens indique que

⁷³ HUBER J.D., *Rationalizing Parliament, Legislative institutions and party politics in France*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996.

d'autres élus cherchent moins à influencer le gouvernement qu'à le soutenir ou l'attaquer publiquement, entre autres motifs d'actions possibles.

Ensuite, l'adaptation des Parlements nationaux au fait européen renvoie à une dynamique générale d'évolution et d'actualisation du parlementarisme. La recherche d'une information la plus complète et la plus rapide, la spécialisation des procédures, des structures et des élus, ainsi que l'intervention à la marge et en amont constituent en effet trois tendances observables dans l'ensemble des Parlements européens qui dépassent très largement la seule question de l'adaptation à l'UE. Or, chacun de ces trois axes est problématique compte tenu de la spécificité des assemblées législatives. Leur étude dans le cadre de l'eupéanisation des Parlements peut aider à cerner les résistances aux transformations globales du parlementarisme. Elle vient également rappeler que l'action publique doit être aussi pensée à partir de son instrumentation selon l'optique que lui donne Pierre Lascoumes : « Les instruments à l'œuvre ne sont pas de la pure technique, ils produisent des effets spécifiques indépendants des objectifs affichés (des buts qui leur sont assignés) et ils structurent l'action publique selon leur logique propre »⁷⁴. L'instrumentation parlementaire en matière européenne, à savoir le système d'examen et d'avis sur la législation en projet fondé sur les résolutions et les commissions spécialisées, est-elle porteuse d'une conception implicite du parlementarisme ?

2.3.1. Le traitement déficient de l'information

Concernant l'accès à l'information, une école des *legislative studies* postule, à la suite de Keith Krehbiel, que la maîtrise d'une information technique et détaillée constitue un préalable obligatoire pour un élu⁷⁵. Avant même de chercher à influencer les politiques publiques, il lui est nécessaire de connaître ces politiques pour savoir quels avantages il peut en tirer et quelle position il doit adopter. T. Raunio et S. Hix s'appuient sur ce modèle informationnel pour expliquer le développement des commissions spécialisées dans le suivi des affaires communautaires⁷⁶. La participation à ces organes offre en effet un accès privilégié à l'information européenne, qu'il s'agisse des documents produits par les institutions européennes, mais aussi des explications et prises de position des ministres et de la bureaucratie nationale à leur sujet.

⁷⁴ LASCOUMES P., « Gouverner par les instruments. Ou comment s'instrumente l'action publique ? », dans LAGROYE J. (dir.), *La Politisation*, Paris, Belin, 2003, pp. 387-401, ici p. 393. Voir aussi LASCOUMES P., LE GALES P. (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004.

⁷⁵ KREHBIEL K., *Information and Legislative Organization*, Ann Arbor, The University of Michigan Press, 1991.

⁷⁶ RAUNIO T., HIX S., art. cit., pp. 161-162.

Pourtant, il n'est pas certain que la machine parlementaire ait pleinement la capacité de recueillir et d'intégrer toute l'information européenne. Les institutions de l'UE produisent environ 3000 documents par an dont la plupart des commissions des Parlements nationaux spécialisées dans les affaires européennes sont destinataires. Parmi ces 3000 documents, on compte environ 250 projets de législation communautaire⁷⁷. Ajoutons qu'en France, le gouvernement demande aux Présidents des deux Délégations pour l'UE d'examiner en urgence une trentaine de ces textes chaque année. La masse de documents européens est telle que son examen demande du discernement, de la compétence, de la motivation, de l'organisation, bref une importante capacité bureaucratique. Les Parlements nationaux réunissent-ils toutes ses qualités ? Si la compétence de leur personnel ne semble pas poser de difficultés majeures, leurs capacités bureaucratiques sont limitées en comparaison de celles du Congrès américain et surtout des administrations nationales. En outre, la disponibilité des élus étant limitée, leurs assistants peu nombreux, il revient aux administrateurs d'effectuer la majeure partie du travail de tri et d'analyse de l'information recueillie. Cette division du travail ne peut-elle pas conduire à une certaine dépolitisation de l'activité parlementaire ?

Enfin, le traitement parlementaire de l'information doit répondre à certaines obligations procédurales et de publicité. Le classement d'un document jugé secondaire doit souvent être validé par la commission spécialisée. L'ensemble des parlementaires doit avoir le droit de se prononcer sur tel document. La plupart des assemblées rendent public les documents examinés. Dans ces conditions, il n'est pas certain que l'examen parlementaire puisse toujours être assez rapide ou répondre à certains impératifs de confidentialité. Or, l'information européenne peut précisément évoluer rapidement, lors des phases critiques de négociation particulièrement. Chaque gouvernement peut aussi vouloir stratégiquement cacher sa position véritable jusqu'à la formulation de l'accord politique. Une partie importante de l'information pertinente ne figure pas dans des documents écrits et publics, soit parce qu'elle change vite, soit parce qu'elle est sensible. Parce qu'elle n'est pas à Bruxelles, parce qu'elle est nationale, ancienne et parfois routinisée, la bureaucratie parlementaire peut manquer de la réactivité et/ou de l'influence nécessaire à sa collecte et à son analyse.

⁷⁷ Et encore, il s'agit ici de projets de nature législative au sens français selon l'interprétation des articles 34 et 37 de la Constitution rendue par le Conseil d'Etat. Les projets législatifs européens sont donc encore plus nombreux.

2.3.2. La spécialisation du généraliste

L'accès des Parlements à l'information pertinente peut donc se révéler problématique. La même observation peut être établie concernant la spécialisation des procédures et des structures parlementaires ainsi que des élus eux-mêmes. On l'a dit, la mobilisation des élus en matière européenne emprunte à des formes poussées de spécialisation à travers la préparation de résolutions parlementaires appuyées sur un article nouveau de la Constitution dans le cadre d'une sous-commission spécifique. Au-delà, la dynamique de spécialisation semble constituer un élément majeur de transformation du parlementarisme dans le monde. P. Norton établit sur la base de différentes contributions monographiques que les Parlements les plus influents sont les plus institutionnalisés⁷⁸, l'institutionnalisation renvoyant pour lui au degré de formalisation des structures internes qui organisent les assemblées, notamment les commissions parlementaires. La spécialisation obéit à une logique rationnelle de division du travail politique, accentuée par la complexité croissante des problèmes publics et la diversification des publics concernés. Elle répond en outre au manque de temps des parlementaires que le cumul des mandats renforce. Elle leur permet de défendre les intérêts de leur circonscription ou de leurs clientèles dans la mesure où ces intérêts sont souvent locaux ou circonscrits à un enjeu⁷⁹. Enfin, la spécialisation sur un dossier peut apporter une visibilité médiatique, locale ou nationale, à un élu. Les propos tenus par la plupart des parlementaires rencontrés témoignent d'une intériorisation de cet impératif :

D. BOULAUD : « *A l'Assemblée, il faut se spécialiser pour exister et être utile. On ne peut pas tout faire* »⁸⁰.

G. GORCE : « *C'est sûr qu'on doit se spécialiser parce qu'il y a trop de choses dans cette assemblée donc très vite on s'aperçoit qu'on ne peut pas tout suivre. Déjà il faut se tenir informé de ce qui se passe, ce qui n'est pas simple, sur tous les sujets. Mais si on veut vraiment avoir un rôle, il faut être dans un domaine où votre compétence est peu à peu reconnue. Et [dès que] vous êtes installé dans cette compétence-là, ça se fait assez vite. Bon tout le monde comprend qu'il a intérêt à trouver sa place et se faire sa niche. [...]* Ça permet de nouer des relations à l'extérieur »⁸¹.

Pourtant, une telle évolution du parlementarisme pose la question du statut des élus. Une conception unitaire du Parlement peut nuire à l'émergence de commissions actives. Les *talking parliaments* en France et au Royaume-Uni ont longtemps résisté au développement du

⁷⁸ NORTON P., « Conclusion : Do Parliaments make a Difference? », dans NORTON P. (dir.), *Parliaments and Governments in Western Europe*, Londres, Frank Cass, 1998, pp. 190-208, p. 195 et suiv.

⁷⁹ SHEPSLE K., WEINGAST B., « The Institutional Foundations of Committee Power », *American Journal of Political Science Review*, n° 81, 1987, pp. 85-104.

⁸⁰ Comme l'ensemble des citations d'entretien, c'est nous qui soulignons. Didier Boulaud, entretien n° 7.

⁸¹ Gaëtan Gorce, entretien n° 20.

travail en commission. Surtout, le parlementaire est, en théorie comme en pratique, un généraliste du politique. Si sa circonscription a certaines caractéristiques, il peut être saisi de n'importe quelle question par ses électeurs. Même s'il s'est spécialisé dans telle commission, il peut être amené à se prononcer en séance sur n'importe quel projet de normes, et doit pouvoir discuter de tous les sujets. Comme l'explique sans détour Pierre Lellouche, par ailleurs spécialiste en stratégie :

P. LELLOUCHE : « *Nous, on est dans le réel, on a des gens ici qui ont un problème d'appartements, ou je sais pas quoi, de rues, de caca de chiens, de tout ce que vous voulez, hein, ça va des armes de destruction massives irakiennes jusqu'au... caca de chien, tiens !* »⁸²

La dynamique de spécialisation vient buter sur le réquisit démocratique de l'incompétence – plus précisément de l'a-compétence – rappelé par Alain ou Weber contre l'école positiviste : ce n'est pas la possession d'un savoir qui fait le politique en démocratie mais sa qualité d' élu. L'essence généraliste du politique est d'autant plus forte pour les parlementaires qu'ils sont tous élus, tous susceptibles d'avoir à se prononcer sur n'importe quel sujet (à la différence d'un ministre) et surtout que leur positionnement doit souvent être accompagné et justifié par du discours. Consignée dans le *Journal officiel*, cette parole parlementaire s'adresse potentiellement à l'ensemble des citoyens. Elle doit donc être convaincante plutôt que technique. La publication d'un rapport parlementaire fouillé de 500 pages est sans doute plus utile au décideur, européen ou national, qu'une vague pétition de principes. Est-elle bien conforme aux attentes démocratiques placées à l'endroit du Parlement ? Doit-on considérer à l'inverse que ces attentes changent en même temps que le parlementarisme ? Comme l'avait déjà relevé M. Abélès en observant les parlementaires européens⁸³, l'Europe pose singulièrement la question de la spécialisation des élus compte tenu de la prime fonctionnelle à la technicité qui caractérise souvent ses modes de décision. Si les parlementaires doivent se présenter comme des technocrates pour être audibles, que reste-t-il de leur spécificité ?

2.3.3. La dé-formalisation de l'intervention parlementaire

Enfin, l'évolution de l'activité parlementaire dans la fabrication des politiques publiques doit être analysée du point de vue de sa séquence et de sa nature. Les contraintes encadrant les activités parlementaires d'autorisation et de validation poussent les élus à agir en amont de la décision au moment de la formulation des problèmes publics ou de l'ébauche des réponses possibles. L'Europe illustre particulièrement cette tendance générale. Cet

⁸² Pierre Lellouche, entretien n° 25.

⁸³ ABELES M., *La vie quotidienne au Parlement européen*, op. cit., 1992.

élargissement de la séquence de l'intervention parlementaire modifie le type même de l'intervention. En effet, le rôle de législateur du parlementaire se distingue par son caractère monopolistique. A l'exception des citoyens eux-mêmes dans le cadre référendaire, les membres du Parlement sont les seuls à pouvoir labelliser un simple texte comme une norme juridique contraignante⁸⁴. Ce monopole conceptuel est évidemment perdu dès lors qu'il ne s'agit plus de valider un texte mais de mettre sur l'agenda tel enjeu ou d'influencer tel haut fonctionnaire ou tel ministre. Le parlementaire se trouve mis en concurrence avec une variété d'acteurs publics ou privés également désireux d'imposer leurs problématiques et leurs solutions. Quels sont alors les avantages et les inconvénients du statut parlementaire ?

Chacun des deux traits caractéristiques du parlementarisme – l'élection et le pluralisme – peuvent constituer une ressource ou un frein à l'influence parlementaire. L'élection gratifie le parlementaire d'une légitimité démocratique sans comparaison par rapport à un lobby ou une organisation non gouvernementale (ONG). Pourtant, cette ressource peut aussi desservir le député. L'entretien de l'éligibilité demande de l'énergie et du temps. La marge de proposition et d'action d'un parlementaire peut être réduite s'il s'agit de réfléchir à des solutions potentiellement impopulaires. Le pluralisme de l'institution parlementaire garantit que l'intérêt porté par un groupe d'élus est plus large que celui d'un autre groupe (entreprise, association, parti politique...). Cependant, il lui est logiquement plus difficile de se constituer. Enfin, la tendance à la « lobbyfication » de l'activité des élus rend-elle superflue les garanties juridiques associées à certaines procédures ? Si l'essentiel de l'activité d'un élu consiste à formuler une vision d'un problème en amont de la décision ou à influencer à la marge un décideur sur tel point, les droits formels dont il dispose en tant que parlementaire (propositions de lois, d'amendements, de résolutions ou de motions, saisine du Conseil constitutionnel...) deviennent-ils caducs ? La participation à des colloques ou le passage de certains coups de téléphone constituent-ils des vecteurs d'influence plus efficaces ? La question européenne semble pertinente pour répondre à ces interrogations dans la mesure où certaines procédures comme les résolutions parlementaires mais aussi la réserve d'examen parlementaire sont venues encadrer l'intervention en amont du législateur. Par contraste, la transposition des résolutions n'est-elle qu'une procédure formelle n'offrant à l'élu aucune marge de manœuvre ?

⁸⁴ Les pyramides des normes kelseniennes venant placer la loi au-dessus du domaine réglementaire. En théorie, la production de normes au niveau communautaire ne vient pas modifier ce monopole des parlements nationaux aux fondements de l'Etat de droit non seulement parce que certaines normes dérivées sont transposées en droit interne par les parlements nationaux (les directives), mais surtout parce les normes primaires (les traités) ont été ratifiées au niveau national.

L'ensemble de ces transformations de l'activité parlementaire pose en creux la question de l'identité en mutation du parlementaire. Comment caractériser un député ou un sénateur en délaissant les catégories issues du droit public fondées sur l'activité législative – « celui qui vote la loi » – et l'altérité des pouvoirs – « celui qui contrôle le gouvernement » ? Le parlementaire cherche parfois à influencer une politique publique et parfois à soutenir ou critiquer ses décideurs. A la fois politique et lobbyiste, il est par vocation un généraliste et par raison un expert. L'identité du parlementaire est d'autant plus difficile à saisir que les élus sont forts différents les uns des autres. A l'intérieur du Palais-Bourbon, Daniel Paul et Alain Juppé ont les mêmes droits. Quelle est l'homogénéité du groupe qu'ils forment sachant que le premier est un ancien instituteur, qu'il est élu du groupe communiste depuis 1997, qu'il vit en HLM et que le second, énarque, habitué de l'hémicycle, maire de Bordeaux, président de sa communauté d'agglomération, ancien Premier ministre était, début 2004, le président du premier parti politique de France ? Au-delà de la diversité des profils sociologiques et des parcours biographiques, les parlementaires ont un rapport différent à leur rôle selon qu'ils sont membres de l'opposition ou de la majorité, en début ou en fin de carrière politique, *back* ou *front benchers*. Au Royaume-Uni, l'obligation faite aux membres du cabinet d'appartenir au Parlement achève de différencier les élus. La diversité parlementaire est aussi interne à un député ou à un sénateur tant un parlementaire n'est pas réductible à cette seule identité. Dans la plupart des cas, il occupe en France d'autres mandats électifs, souvent à caractère exécutif. Or, le fait d'être maire, donc de disposer d'un budget, d'une équipe administrative et d'être en contact direct avec la population peut être privilégié sur l'activité moins gratifiante car plus abstraite de législateur. Le parlementaire est aussi membre d'un parti politique, c'est-à-dire d'une organisation existant à l'extérieur de l'enceinte parlementaire. L'affiliation partisane constitue une contrainte puissante sur la sélection du parlementaire puis sur son positionnement une fois élu. Le parti politique peut aussi être préféré au Parlement pour faire carrière ou imposer ses idées. Faut-il mieux chercher à amender tel projet de loi en tant que député ou tel manifeste électoral en tant que membre du bureau national de son parti ? En dehors du politique, le parlementaire est enfin issu d'un milieu professionnel spécifique qui a contribué à façonner son rapport au monde. Certains, par exemple le chirurgien Jean-Michel Dubernard, Président de la Commission des affaires sociales de l'Assemblée, continuent d'ailleurs d'exercer durant leur mandat.

Les transformations de l'activité parlementaire, la diversité de profils des élus et la multiplicité de leurs identités posent donc la question de l'unicité de l'acteur parlementaire.

En se focalisant sur l'interprétation de rôles politiques, la perspective adoptée dans ce travail met en lumière la pluralité des députés et des sénateurs. Le Parlement n'est-il que la réunion fortuite, géographique et juridique, d'acteurs totalement différenciés ? Quels sont les éléments qui contribuent à unir les parlementaires entre eux ? Ces éléments renvoient-ils à un intérêt collectif, à des pratiques communes, ou à une même conception idéelle de leur rôle ? La question européenne peut aider à aborder cette interrogation dans la mesure où le mouvement d'intégration, par nature transnational, interpelle l'ensemble des parlementaires nationaux des Etats membres.

CHAPITRE 1.

LES RÔLES PARLEMENTAIRES COMME VARIABLES INSTITUTIONNELLES DE LA MOBILISATION

De nombreuses études juridiques et politologiques, spécialisées dans l'analyse des Parlements ou des affaires européennes ont largement étayé la thèse de la marginalité des Parlements nationaux vis-à-vis de la gouvernance européenne. L'évolution séculaire du législateur en tant que « pouvoir » distinct de l'exécutif et du judiciaire, comme l'originalité du système politique européen, confortent cette conclusion. L'attribution de prérogatives spécifiques en matière d'information et d'examen de la législation communautaire en projet ne semble pas suffire à modifier la donne. Une telle perspective nous semble insatisfaisante en ce qu'elle privilégie les variables institutionnelles « lourdes », telles que les rapports entre le Parlement et le gouvernement, ou les attributions formelles des assemblées, en négligeant l'analyse des opportunités et aspirations des acteurs proprement dit. Comprendre pourquoi une majorité de parlementaires français délaisse l'Europe et une minorité s'y investit, suppose d'établir une sociologie de la mobilisation parlementaire vis-à-vis de l'UE. Parce qu'elle prend l'individu pour unité d'analyse et qu'elle a renouvelé l'étude des institutions parlementaires depuis vingt-cinq ans, la littérature américaine sur le sujet est rapidement considérée. Malgré la diversité de leurs approches, ces *legislative studies* se révèlent, de notre point de vue, plutôt inadaptées aux régimes parlementaires caractérisés par la soumission des élus de base à leurs chefs. Le comportement quotidien des députés et des sénateurs français s'inscrit plutôt dans l'interprétation de rôles parlementaires constitués. Tels qu'ils sont définis, ces rôles sont *proposés* par l'organisation parlementaire, *identifiés* comme tels par les acteurs considérés, et *choisis* par les élus en fonction des buts qu'ils se sont assignés, mais aussi de leurs aspirations émotionnelles. Dans le prolongement d'une riche tradition sociologique et politologique, la théorie des rôles vise ainsi à rendre compte du délaissement ou de l'investissement des enjeux européens par les élus de terrain, les ambitieux, les promoteurs de causes et autres membres du club parlementaire, en fonction de la capacité des rôles constitués à s'eupéaniser, ou des mobilisations européennes à se constituer en rôles. Enfin,

la dernière section de ce chapitre présente les grandes données constitutionnelles, sociologiques et contextuelles relatives à l'objet étudié. Dans une perspective comparée, elle souligne d'une part que le Parlement français n'est pas nécessairement plus faible que les autres assemblées européennes, et d'autre part que le capital politique des parlementaires français est tendanciellement plus autonome des partis politiques.

1. Les Parlements nationaux et l'UE : l'état de la recherche

La littérature existante ayant abordé la question de la place des Parlements nationaux au sein du système politique européen suggère que la situation institutionnelle des parlementaires ne les inciterait pas à se saisir des affaires européennes. La position qu'ils occupent, intrinsèquement et structurellement défavorable, ne leur fournirait pas les ressources nécessaires permettant de pouvoir modifier substantiellement la décision européenne. L'incapacité – institutionnellement fondée – à l'influence conduirait au désinvestissement. Une telle interprétation se trouve confortée par différents types de littératures savantes. Les études spécialisées dans l'activité parlementaire, dans les affaires européennes et celles qui se situent au croisement de ces deux sous-disciplines sont ici considérées.

1. 1. La faiblesse des Parlements

Les spécialistes des études législatives s'accordent à reconnaître la faiblesse des Parlements en Europe. Leur participation à la définition et à la mise en œuvre des politiques publiques notamment est jugée faible. P. Norton considère que le « policy-making power » de sept Parlements européens les positionne dans la catégorie « modest » correspondant à la faculté de modifier ou de rejeter une politique mais pas de proposer une politique alternative¹. David Olson évoque aussi la règle des 90 % : « In most nations [...] the 90 percent rule seems to apply : 90 percent of legislation is initiated by the executive, and 90 percent of what the

¹ Il s'agit des Parlements italien, hollandais, suédois, allemand (de l'Ouest), britannique, français et irlandais. NORTON P., « Parliaments : A Framework for analysis », art. cit., pp. 4-5.

executive wants, the executive gets »². Cette situation tient dans une large mesure à la généralisation du modèle parlementaire d'équilibre des pouvoirs en Europe. Le critère constitutionnel permet d'ailleurs d'isoler la spécificité européenne de la faiblesse des Parlements, le Congrès américain, Parlement d'un système présidentiel, jouant toujours un rôle central. Le « modèle parlementaire européen »³ donne une fonction centrale aux Parlements : la sélection de l'exécutif. Sauf crise majeure, les majorités parlementaires sont appelées à soutenir le gouvernement pendant toute la durée de la législature. Les Parlements des démocraties majoritaires tendent à être contrôlés par les gouvernements qui en sont issus du fait de la menace de dissolution, de la discipline de vote imposée au sein de groupes parlementaires peu nombreux et de la transformation des élections législatives en un scrutin national dont l'enjeu est de reconduire ou de sanctionner le Premier ministre sortant. Arend Lijphart indique que les démocraties de consensus connaissent une forme plus équilibrée de relation entre les pouvoirs dont attesterait la durée de vie plus courte des gouvernements⁴. Cependant, les accords passés entre les piliers des sociétés consociationnelles peuvent également contraindre des Parlements tenus de les respecter.

En dehors de la participation aux politiques publiques et à la législation nationale, les Parlements sont appelés à jouer un rôle dans le débat public à travers l'expression médiatisée des élus favorables ou opposés à la politique gouvernementale. Sans être nulle, cette dimension tribunicienne du parlementarisme s'est trouvée limitée du fait des « métamorphoses du gouvernement représentatif »⁵. Bernard Manin explique en effet que la démocratie de partis puis la démocratie du public sont venues concurrencer le modèle parlementaire classique. La diminution de la place accordée dans les médias au compte-rendu comme à l'analyse des séances parlementaires en fournit un indice matériel. Enfin, le délaissement des acteurs parlementaires par l'analyse des politiques publiques au profit des groupes d'intérêts et des associations – voire le délaissement des études législatives d'une façon générale⁶ – indique en creux la marginalisation de ce type d'organisation politique traditionnelle. Par

² OLSON D. M., *Democratic Legislative Institutions. A comparative view*, Londres, M. E. Sharpe, 1994, p. 134. Voir aussi OLSON D. M., *The Legislative Process: A Comparative Approach*, New York, Harper and Row, 1980, p. 174.

³ FITZMAURICE J., LATEK M., MAGNETTE P., « Quel modèle de contrôle parlementaire pour l'Union européenne ? », dans MAGNETTE P., REMACLE E. (dir.), *Le nouveau modèle européen, Volume 1 Institutions et gouvernance*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 2000, pp. 57-66. Voir aussi MAUSS D., « A la recherche d'un modèle parlementaire européen », dans d'ARCY F., ROUBAN L. (dir.), *De la V^{ème} République à l'Europe*, Paris, Presses de Sciences Po, 1996.

⁴ LIJPHART A., *Patterns of Democracy : Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven, Yale University Press, 1999, p. 3 et pp. 130-133.

⁵ MANIN B., *Principes du gouvernement représentatif*, Paris, Flammarion, 1996, pp. 247-302.

⁶ NAY O., « La vie à l'assemblée, angle mort de la science politique française », *Revue suisse de science politique*, vol. 9, n° 3, 2003, pp. 83-96.

conséquent, la participation des Parlements nationaux aux politiques communautaires et le contrôle parlementaire de la politique européenne de l'exécutif sont également supposés limités. Les Parlements auraient peu d'influence en matière européenne pour la seule raison que leur marge d'action est, d'une façon générale, réduite. En France par exemple, la supériorité du droit communautaire primaire ou secondaire sur la législation nationale ne constitue qu'un aspect de la mise en cause de la souveraineté du législateur depuis 1958 à travers l'affirmation d'un contrôle effectif de constitutionnalité, la distinction loi / règlement et surtout la marginalisation des propositions de loi au profit des projets gouvernementaux⁷.

1. 2. Les « perdants » de l'intégration européenne

Dans leur diversité, les théorisations de l'intégration européenne tendent également à s'accorder sur la faiblesse des Parlements nationaux. Dans une optique néo-fonctionnaliste, la construction européenne s'accompagne de l'autonomisation progressive des institutions communautaires au détriment des organisations politiques nationales, à savoir les gouvernements mais aussi les Parlements. La massification d'échanges trans-européens, matériels ou immatériels, tend à créer des solidarités de fait dont l'institutionnalisation progressive contribue à en garantir l'irréversibilité⁸. Les parlementaires nationaux seraient absents voire mis à l'écart de ce processus d'intégration parce qu'ils constituent justement une élite politique d'essence nationale. Les députés ou les sénateurs de chaque Etat membre ne seraient pas incités à jouer le jeu d'une coopération transnationale en raison de leur imbrication vis-à-vis du pouvoir exécutif et de leur contrôle par des partis politiques toujours constitués sur une base nationale. La théorie fédéraliste suppose d'ailleurs de maintenir les pouvoirs des Parlements nationaux dans des secteurs de compétence nationale mais de les transférer dans les autres cas à un Parlement de la fédération. Ce Parlement peut comprendre un organe législateur constitué sur la base des Etats fédérés – en Europe les différentes formations du Conseil des ministres - mais un tel Sénat est, en théorie comme en pratique, distinct de la réunion de l'ensemble des parlementaires nationaux. Cette conception explique d'ailleurs les réserves qu'eurent longtemps les politiques comme les chercheurs européens à l'endroit des Parlements nationaux, considérés comme un frein à l'intégration européenne sinon un danger. Une telle défiance semble moins présente aujourd'hui, elle demeure

⁷ FUCHS-CESSOT A., op. cit.

⁸ Par exemple, SANDHOLZ W., STONE A. (dir.), *European Integration and Supranational Governance*, Oxford, Oxford University Press, 1998.

cependant comme l'indiquent certains arguments employés dans la réprobation quasi-unanime du projet de Congrès européen composé de parlementaires nationaux et européens, lancé durant la Convention sur l'avenir de l'Europe par son Président (2002-2003).

Quel que soit le point de vue adopté, force est de reconnaître avec Maurice Croisat et Jean-Louis Quermonne que le fédéralisme coopératif caractéristique de la construction européenne fragilise les Parlements nationaux⁹. Le mouvement de captation des prérogatives parlementaires par les gouvernements, expliquent-ils, « n'a pas seulement pour effet de faire monter la législation d'un cran, mais d'en transférer l'exercice. Des institutions parlementaires nationales, elle est passée aux mains de leurs exécutifs »¹⁰. Une simple analyse séquentielle du processus de décision européen rend compte de ce glissement de compétence. Juridiquement, si l'on excepte les règlements européens directement applicables ou les mécanismes de transposition par ordonnance employés communément (au Royaume-Uni) ou sporadiquement (en France en 2000 et en 2003), les Parlements nationaux sont amenés à se prononcer en fin de parcours, au moment de la transcription dans la loi nationale de l'accord européen. Leur marge de manœuvre est alors limitée en ce qui concerne non seulement la faculté d'amender l'accord européen – même si des possibilités de l'interpréter subsistent – mais surtout de le refuser. Le refus de ratifier une norme européenne primaire pourrait conduire l'Europe à la crise, à l'exemple du rejet de la Communauté européenne de défense (CED) par l'Assemblée nationale française en 1954. Le refus de transposer une norme européenne dérivée expose l'Etat membre à des poursuites devant la Cour de justice des communautés européennes (CJCE). Dans les deux cas, l'attitude du Parlement contribuerait à désavouer le gouvernement et à le placer dans une situation tout à fait délicate vis-à-vis de ses partenaires. La fabrication du droit à un échelon intergouvernemental et supranational tend ainsi à placer les Parlements nationaux devant le fait accompli dans une position inconfortable et frustrante, celle d'une chambre d'enregistrement de décisions prises ailleurs.

Au-delà de cette mise à l'écart, somme toute logique, de la décision européenne, l'école intergouvernementaliste a mis en avant d'autres effets négatifs pour l'influence des Parlements nationaux du mouvement d'intégration européenne. Selon cette approche, le choix fait par les gouvernements de s'unir dans certains domaines obéit à un calcul vis-à-vis de l'extérieur (recherche d'efficacité sur le plan européen et mondial) mais aussi de l'intérieur. En effet, les exécutifs nationaux réussiraient grâce à la construction européenne à se placer en

⁹ CROISAT M., QUERMONNE J.-L., *L'Europe et le Fédéralisme*, Paris, Montchrestien, 1999, 2nde éd., notamment pp. 98-106 et 122-127.

¹⁰ *Ibid*, p. 123.

situation de force vis-à-vis de leur Parlement, non seulement grâce au transfert de compétences au niveau communautaire mais aussi en utilisant l'Europe comme ressource pour mener à bien leur propre politique domestique. Andrew Moravcsik explique ainsi que la référence au niveau d'action européen constitue une ressource légitimante pour les gouvernements, notamment en matière de mise à l'agenda :

« By according governmental policy initiatives greater domestic political legitimacy and by granting them greater domestic agenda-setting power [...] the institutional structure of the European Community strengthens the initiative and influence of national governments by insulating the policy process and generating domestic agenda-setting power for national politicians »¹¹.

Si elle néglige les effets pervers ou imprévus qu'impose l'intégration européenne aux exécutifs nationaux, une telle approche permet de penser l'européanisation des rapports exécutif / législatif en termes dynamiques. L'Europe peut « profiter » aux gouvernements non seulement parce qu'un secteur se communautarise mais aussi parce qu'une administration ou un ministre peut mettre en scène cette évolution sur le registre qui lui semblera favorable : la contrainte extérieure, la dépossession, la dynamique pacificatrice d'intégration, l'intransigeance des partenaires de la France... Jusqu'à une certaine limite, le gouvernement peut stratégiquement se déresponsabiliser en externalisant la source des effets négatifs de sa politique dans la présentation qu'il en fait aux députés comme à l'opinion, soit un mécanisme d'imputation caractéristique de l'une des figures stratégiques de *blame avoidance* identifiées par Kent Weaver¹².

1. 3. Une Europe post-parlementaire

Qu'on place les exécutifs nationaux ou les institutions communautaires au centre de l'analyse du processus d'intégration européen, les Parlements nationaux figurent parmi les « perdants » de l'Europe. Un tel constat en terme de gain et de perte peut sembler simplificateur puisqu'il tend à réifier les Parlements nationaux en les assimilant à des organisations indépendantes défendant des intérêts institutionnels propres. En les considérant non plus comme un pouvoir opposé à un autre mais comme la base d'une majorité dirigée par le gouvernement, on comprend que le renforcement des capacités d'action des exécutifs nationaux peut profiter à la majorité parlementaire. Quand les gouvernements font l'euro, les

¹¹ MORAVCSIK A., « Preferences and Power in the European Community : A Liberal Intergovernmental Approach », *Journal of Common Market Studies*, n° 31, 1993, pp. 473-524.

¹² WEAVER K., « The Politics of Blame Avoidance », *Journal of Public Policy*, vol. 6, n°4, 1986, pp. 371-398.

députés et sénateurs de chaque Etat membre ont certes peu d'influence sur la décision comme sur sa mise en œuvre mais ils gagnent à soutenir une politique monétaire qui n'est plus menacée de dévaluation. Pourtant, la nécessaire prise en compte de l'interdépendance des pouvoirs exécutif et législatif propre aux régimes parlementaires des Etats membres de l'Union ne suffit pas à invalider le constat d'une grande faiblesse des législateurs nationaux. En effet, plusieurs traits spécifiques à la construction européenne contribuent à l'éloigner des mécanismes et logiques du parlementarisme au point que Svein Andersen et Tom Burns ont pu parler de gouvernance post-parlementaire¹³.

La gouvernance européenne favorise la participation d'acteurs et d'organisations éloignés de la matrice parlementaire telle qu'elle est entendue dans les démocraties nationales. Au sein des institutions européennes, seul le Parlement européen (PE) est élu directement. Les Conseils sont composés soit de ministres, soit de personnes responsables devant leur Parlement, la collégialité de cette responsabilité étant nationale et non européenne. Le degré d'éloignement entre les dirigeants et les élus du suffrage universel direct franchit un degré supplémentaire avec les Commissaires et les juges de la CJCE qui, en pratique, sont choisis assez librement par les gouvernements nationaux. Les clivages qui opposent entre eux les ministres, les Commissaires et les juges peuvent correspondre à des divergences partisans mais cette correspondance demeure fortuite. Il est en effet d'autant plus difficile d'articuler le jeu partisan à la mission de ces organisations (la défense de l'intérêt national, communautaire ou le respect des traités) que les votes populaires ne sanctionnent pas vraiment voire pas du tout leurs activités comme leur composition. La multiplication des agences indépendantes au niveau européen, à commencer par la Banque centrale européenne (BCE), vient renforcer cet éloignement entre la gouvernance européenne d'une part, et d'autre part la politique électorale et partisane propre au parlementarisme.

D'autres éléments de la gouvernance européenne y concourent également. La construction européenne peut être vue comme une organisation régionale fondée sur l'intensification des relations entre certains Etats. Si la massification de ces échanges l'éloigne d'une entreprise diplomatique classique, certains traits demeurent. On observe notamment que les administrations centrales des Etats membres jouent un rôle primordial au moment de la préparation des négociations européennes¹⁴ et de leur mise en œuvre. Parce qu'elle est par essence pluraliste, publique et discursive, l'intervention parlementaire est au contraire peu

¹³ ANDERSEN S., BURNS T., art. cit.

¹⁴ Significativement, Christian Lequesne ne consacre qu'un seul chapitre au Parlement français dans son étude sur la politique européenne de la France. LEQUESNE C., *Paris-Bruxelles. Comment se fait la politique européenne en France ?*, Paris, Presses de Sciences Po, 1993.

adaptée à la conduite de la diplomatie. Plus qu'une organisation internationale, l'UE est un espace producteur de politiques publiques, de normes et de régulations. Son mode de décision est caractérisé par sa fragmentation et sa relative ouverture à une variété d'acteurs privés et/ou non encartés dans un parti. Le lobbying bruxellois est un phénomène bien documenté. La spécificité de la gouvernance européenne tient à la diversification de son espace politique, Andy Smith caractérisant le gouvernement de l'Union par la fragilité des arènes intersectorielles et l'importance des communautés de politique sectorielles alimentées par des forums d'experts¹⁵. Le *policy making* européen favorise la constitution de réseaux spécifiques d'acteurs européanisés, qu'ils soient publics (les fonctionnaires nationaux et européens) ou privés (les groupes d'intérêt), qu'ils défendent des intérêts de type économique ou non. La capacité à intégrer de telles communautés, c'est-à-dire à constituer et à présenter son intérêt sur un mode transnational et sectoriel constitue une ressource déterminante. L'influence peut aussi passer par la possession d'un savoir technique, particulièrement de nature juridique puisque la promotion et la défense de normes juridiques communes aux Européens constituent un des principaux vecteurs de l'intégration. Plus généralement, les politiques communautaires tendent à accorder une prime à la légitimité technicienne comprise comme la maîtrise des instruments de l'Union¹⁶. Si les parlementaires nationaux ne sont pas nécessairement exclus des mécanismes de prise de décision, ils sont placés dans une position a priori défavorable précisément parce qu'ils sont parlementaires et nationaux. Ce sont des parlementaires, c'est-à-dire des acteurs choisis par le parti auquel ils appartiennent puis par une partie du peuple. En ce sens, leur influence ne se justifie pas par une compétence technique spécifique. Leur sélection comme les organisations auxquelles ils appartiennent, l'assemblée et le parti, ayant un cadre d'existence national et local, l'intégration à des réseaux sectoriels transnationaux peut se révéler problématique. Elle n'est pas impossible mais elle semble plus difficile à ces généralistes nationaux qu'à des acteurs dont la constitution et l'identité sont davantage indépendantes du cadre stato-national.

L'UE, compte tenu du caractère non élu ou non majoritaire de la plupart de ses organisations, de son fondement diplomatique et du pluralisme de sa gouvernance semble ainsi défavorable dans sa logique non seulement aux Parlements nationaux mais plus généralement aux traits constitutifs de la matrice parlementaire, à commencer par la légitimité électorale et l'institutionnalisation de l'affrontement partisan. Cette mise à l'écart n'est pas

¹⁵ SMITH A., *Le gouvernement de l'Union européenne : une sociologie politique*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 2004.

¹⁶ Cf. ROBERT C., « La Commission européenne dans son rapport au politique », *Pôle Sud*, n° 15, 2001, pp. 61-75.

totale puisque les pouvoirs du PE ont été régulièrement et très significativement accrus depuis le milieu des années quatre-vingts jusqu'au traité constitutionnel. D'ailleurs, O. Costa et P. Magnette soulignent de façon convaincante que cette dynamique :

« [...] s'explique par le poids dans les conceptions des dirigeants de la matrice parlementaire qui constitue, dans les termes de DiMaggio et Powell, une forme d'« isomorphisme normatif ». Socialisés dans un creuset national marqué par le schéma constitutionnel parlementaire, souvent de formation juridique, les dirigeants européens raisonnent spontanément en termes parlementaires »¹⁷.

Au-delà de considérations stratégiques ou des logiques institutionnelles, qui ont chacune leur importance, les chefs de gouvernement ont accepté de développer les prérogatives du PE – et dans une bien moindre mesure des Parlements nationaux – parce qu'il leur étaient difficile de s'opposer à un certain « tropisme parlementaire »¹⁸, à savoir l'idée, légitime à leurs yeux, que la démocratisation passait par la parlementarisation. La place du parlementarisme en Europe ne doit donc pas être négligée. Si l'on compare l'UE aux autres organisations régionales dans le monde, il n'est pas certain que la Commission européenne constitue la pièce la plus originale du dispositif comme cela est souvent avancé : le PE est l'unique assemblée transnationale du monde dotée de pouvoirs législatifs effectifs.

Dans cette optique, le rapport de l'UE au parlementarisme peut être compris sous l'angle de la mise en concurrence plutôt que de l'exclusion. Dans la fabrique des politiques européennes, la légitimité électorale caractéristique du parlementaire, national ou européen, ne constitue pas une ressource supérieure mais se trouve au contraire mise en concurrence avec d'autres types de ressources tels que le savoir technique, la situation relationnelle au sein d'un réseau ou la capacité à intégrer les modes de faire des institutions communautaires. Les pratiques corporatistes ou de lobbying, si elles sont plus ou moins assumées selon les cultures politiques, ne sont certes pas neuves ou inexistantes au niveau national. Ce qui est spécifique à la gouvernance européenne, c'est l'ampleur du pluralisme des niveaux et des modes de représentation des intérêts, des personnes ou des territoires. Selon que l'on est citoyen d'une circonscription, d'une région, d'un État, de l'Europe, membre d'une profession ou d'une association, sympathisant d'un parti ou d'une cause, le niveau de représentation pertinent change. Une représentation multi-niveaux tend à se constituer en marché, rompant ainsi avec la prétention historique des parlementaires à monopoliser la représentation populaire légitime.

¹⁷ COSTA O., MAGNETTE P., « Idéologies et changement institutionnel dans l'Union européenne. Pourquoi les gouvernements ont-ils constamment renforcé le Parlement européen ? », *Politique européenne*, n° 9, hiver 2003, pp. 49-75, ici pp. 67-68 ; DIMAGGIO P., POWELL W. (dir.), *The New Institutionalism in Organisation Analysis*, Chicago, Chicago University Press, 1991.

¹⁸ MAGNETTE P., *Le régime politique de l'Union européenne*, Paris, Presses de Sciences Po, 2003, pp. 240-245.

Parce qu'elle constitue un processus inédit et inachevé, l'intégration européenne peut faire l'objet d'une autre interprétation quant à son rapport à la politique électorale et partisane en général, et au parlementarisme en particulier. Pour certains, la légitimité de la construction européenne, au-delà de la légalité de ses procédures, tiendrait moins aux mécanismes d'institution de ses pouvoirs qu'aux effets de ses normes et de ses politiques. La distinction opérée par Fritz Scharpf entre une légitimité par les *inputs* ou les *outputs*¹⁹ pose ainsi implicitement la question du caractère parlementaire du système européen dans la mesure où le droit du peuple à sélectionner ses dirigeants s'opère dans l'ensemble des Etats membres à travers la médiation parlementaire²⁰. Pour caricaturer, une décision serait acceptable voire acceptée au niveau national parce qu'elle a été prise par des élus (les parlementaires législateurs) ou des élus d'élus (le gouvernement issu du Parlement) tandis qu'au niveau européen l'acceptabilité de cette décision tiendrait davantage à sa nécessité et à ses bienfaits. La distinction oppose deux idéaux types dans la mesure où, depuis 1979, les élections directes des membres du PE participent à la légitimation par les *inputs* du système européen. Cependant, le caractère instrumental et fonctionnel de l'Europe éloigne ses organisations de l'impératif de représentation. L'exemple de l'euro, précédemment cité, l'illustre : sa préparation a nécessité la mise en place de politiques d'austérité au milieu des années quatre-vingt dix. Souvent impopulaires, conduisant parfois au renversement des majorités (1997 en France), ces politiques n'en ont pas moins été suivies par les Etats membres au nom de la croyance dans les bienfaits de l'Union économique et monétaire (UEM). John Crowley souligne aussi que le principe de subsidiarité s'appuie sur « la prétention apolitique à la légitimité fondée sur l'idée d'efficacité technique » et que « les principes constitutionnels de l'Union sont fondés traditionnellement sur des objectifs plutôt que sur des valeurs ou des procédures », ces deux points traduisant :

« [...] ce qui reste dans la construction européenne d'un certain corporatisme méfiant à l'égard de l'institutionnalisation du conflit et prompt à voir dans la démocratie ordinaire – celle des partis et des élections, des sondages et des manifestations – le terreau du populisme, voire de la démagogie »²¹.

¹⁹ SCHARPF F., op. cit., notamment pp. 15-36.

²⁰ L'élection directe du chef de l'Etat ne constitue pas réellement une exception dans la mesure où ses pouvoirs effectifs dépendent de la concordance entre sa couleur politique et la majorité parlementaire.

²¹ La Charte des droits fondamentaux, intégrée au traité constitutionnel, vise cependant à fonder l'Union sur le partage de certaines valeurs. J. Crowley relève par ailleurs d'autres logiques, qu'il nomme républicaines, qui rapprochent davantage le système européen du modèle parlementaire. CROWLEY J., « Vers l'institutionnalisation d'un modèle politique européen », dans LEQUESNE C., SUREL Y. (dir.), op. cit., pp. 79-97, ici pp. 92-93.

Il n'est pas sûr que la montée en puissance de l'assemblée strasbourgeoise suffise à attester du caractère non-corporatiste du modèle européen. Christopher Lord écrit en effet que si le PE est bel et bien un Parlement, il n'est pas très européen²². La conception du parlementarisme qu'il met en œuvre l'apparente au modèle du Congrès américain : les eurodéputés font preuve d'une réelle capacité à légiférer qui contraste avec leur rôle limité en matière d'institution et de censure d'un exécutif européen, puisque cet exécutif est fragmenté, partiellement irresponsable (le Conseil européen) et partiellement sous le contrôle des chefs de gouvernements (la Commission européenne)²³. Cet écart est singulier en regard du modèle parlementaire européen, caractérisé à l'inverse par la faculté des assemblées à sélectionner l'exécutif plutôt qu'à faire la loi.

La construction européenne exclut-elle la logique parlementaire « à l'européenne » ou l'intègre-t-elle parmi d'autres systèmes d'organisation du politique comme la négociation diplomatique, le fonctionnalisme éclairé, la régulation judiciarisée ou la gouvernance néo-corporatiste ? L'étude des Parlements nationaux peut aider à trancher entre ces deux interprétations. L'important, à ce stade, est d'établir le constat que la difficile articulation entre les Parlements nationaux et la construction européenne ne se fonde pas seulement sur des considérations juridiques - les Parlements « chambres d'enregistrement » – mais touche aux logiques même des deux systèmes. Le tableau suivant détaille les différences tenant aux acteurs en jeu, à leur recrutement, à leur organisation et leurs comportements ainsi qu'aux conflits (émergence, ressources des acteurs, types de résolution) et au changement. Il compare un ensemble relativement cohérent (le parlementarisme dans les Etats membres) à un système divers et en cours de constitution en accentuant les divergences entre les deux plutôt que les similarités qui existent pourtant. Cependant, ce tableau permet de synthétiser les écarts de conception du politique en général et du conflit en particulier entre les deux ensembles. Dans les Parlements nationaux, le politique est expressif, conflictuel, institutionnalisé et ritualisé. La résolution du conflit s'opère inexorablement par l'imposition d'un rapport de force constitué indépendamment du conflit. La scène européenne est à l'inverse caractérisée par son pluralisme, que l'on considère la fragmentation des communautés d'acteurs associées à la

²² LORD C., « The European Parliament, Not a Very European Parliament ? », *Politique européenne*, n° 9, hiver 2003, pp. 30-48.

²³ Les traités prévoient certes des mécanismes de censure (depuis Rome) et d'investiture (depuis Maastricht) de la Commission européenne par le PE. Si les chefs d'Etat et de gouvernement conservent, pour l'instant, la maîtrise de l'essentiel du processus de formation de la Commission, il apparaît cependant après les crises de 1999 (démission de la Commission) et de 2004 (modification de la liste des commissaires pressentis) que le PE fait preuve d'une capacité à « s'eupéaniser ».

décision ou la diversité des modes de décision. Le conflit trouve, selon les cas, à se résoudre de différentes façons : par son euphémisation, sa technicisation ou sa juridicisation. L'échange d'arguments et d'informations ainsi que le jeu contingent, évolutif et parfois imprévisible de coalitions multidimensionnelles contrastent avec la discipline partisane de la scène parlementaire nationale.

Tableau 1.1. La logique de l'espace parlementaire national et la gouvernance européenne

	La logique de l'espace parlementaire national	Les logiques de la gouvernance européenne
Acteurs	- parlementaires (entre 100 et 1000) (- administrateurs, assistants, secrétaires, journalistes, militants, permanents...)	- nationaux, européens ou intermédiaires - politiques et fonctionnaires - publics et privés
Recrutement	- électoral : la sélection partisane et le vote populaire (direct ou indirect) - fréquence des réélections	- nomination (commissaire, certains eurodéputés) - élitiste : dirigeants des exécutifs, des administrations, des groupes d'intérêt - méritocratique (fonctionnaires europ.)
Organisation	- mono ou bicamérisme - unité de lieu et pluralité partisane - égalité de droit des membres ; vote à la majorité	- fragmentation des centres de décision - importance des organisations non élues, non majoritaires ou privées (transnationales)
Comportements	- plaider, accuser, prendre parti - écouter, informer, s'informer, intercéder	- négocier, décider, arbitrer, imposer - convaincre, délibérer, argumenter
Conflits	- controverses publicisées et ritualisées - opposition de coalitions partisans constituées antérieurement - variation de l'intensité en fonction de la proximité électorale	- multidimensionnels : la position des Etats, des institutions europ., des groupes d'intérêt est propre à chaque enjeu - faible publicisation (sauf exception) - souvent sectorialisés
Ressources	- électorales - partisans - territoriales	- des intérêts : européens ou nationaux - des arguments : l'expertise technique et juridique
Résolution	- soutien discipliné et prévisible des troupes de la majorité - rébellion rarissime - amendements à la marge	- diversité des méthodes et des forums : négociation diplomatique, méthode communautaire, arrêts du juge... - faiblesse de l'arbitrage intersectoriel
Changement	- nouvelles élections (- remaniement gouvernemental, retournement d'alliances partisans)	- incrémental (spill over) - élection européenne, nomination de la Commission - révision des traités

1.4. La dynamique d'adaptation des Parlements à l'Europe

Les différentes analyses de la construction européenne considérées s'accordent donc pour souligner la faiblesse des Parlements nationaux sur la scène européenne. Cette concordance théorique - ainsi qu'une certaine impression intuitive que les députés nationaux étaient dans le camp des perdants - a contribué à forger le point de vue dominant sur l'étude des Parlements nationaux ou pour reprendre les termes de S. Hix et T. Raunio, la thèse de la

déparlementarisation²⁴. Cependant, on peut remarquer que ces théories se contentent de fournir une explication à la faiblesse des Parlements nationaux sans véritablement la vérifier. Les théories de l'intégration européenne, au-delà de leur diversité, reprennent à leur compte un constat de sens commun partagé par la plupart des universitaires comme des acteurs en jeu sans en étudier ni la pertinence - les Parlements nationaux sont-ils réellement si peu influents ? - ni les fondements - comment s'est opérée leur mise à l'écart ? Dans les années qui suivirent la signature de l'Acte unique²⁵ et plus encore du traité de Maastricht, le constat pragmatique de l'octroi de certaines prérogatives aux Parlements nationaux, l'inquiétude grandissante envers la question de la légitimité démocratique de la construction européenne et l'intérêt porté aux phénomènes d'européanisation contribuèrent cependant au développement d'études consacrées plus spécifiquement au rôle des Parlements nationaux dans l'UE. Ces études furent menées par les acteurs du processus eux-mêmes, souvent des administrateurs des assemblées²⁶, mais aussi par des juristes²⁷ et des politistes. Certaines portèrent sur un seul Etat membre ou sur une zone géographique, particulièrement le Nord de l'Europe²⁸, le Royaume-Uni²⁹ et les derniers entrants³⁰, d'autres – notamment les ouvrages collectifs dirigés par Philip Norton³¹, Eivind Smith³² puis Andreas Maurer et Wolfgang Wessels³³ – s'efforcèrent d'adopter une démarche plus transversale afin de caractériser le processus d'adaptation des Parlements nationaux.

Ces monographies ou comparaisons ont analysé les processus d'examen des affaires européennes *internes* aux assemblées plutôt que leurs affirmations *collectives* et/ou *directes* dans l'espace communautaire. Une telle focale de la recherche rend compte de la quasi-absence des parlementaires nationaux en tant que tels sur la scène européenne. Jusqu'en 1979, les délégations nationales du PE étaient composées de parlementaires nationaux. Avec

²⁴ HIX S., RAUNIO T., art. cit., p. 143.

²⁵ NEUREITHER K., « The Democratic Deficit of the European Union : Toward closer Cooperation between the European Parliament and the National Parliaments », *Government and Opposition*, 29 (3), 1994, pp. 299-314.

²⁶ En France, HOCHEDÉZ D., PATRIARCHE V., *L'Assemblée nationale et l'Union européenne*, Paris, éd. de l'Assemblée nationale, 1998, et NUTTENS J.-D., op. cit.

²⁷ FUCHS-CESSOT A., op. cit., HOURQUEBIE F., *Les organes spécialisés dans les affaires communautaires des parlements nationaux : les cas français et allemands*, Paris, L'Harmattan, 1999 ; SAULNIER E., op. cit. ; SAURON J.-L., « Le contrôle parlementaire de l'activité gouvernementale en matière communautaire en France », *Revue trimestrielle de droit européen*, 35 (2), avril-juin 1999, pp. 171-200.

²⁸ WIBERG E. (dir.), *Trying to Make Democracy Work: The Nordic Parliaments and the European Union*, Stockholm, The Bank of Sweden Tercentenary Foundation & Gidlunds Förlag, 1997.

²⁹ DREWRY G., GIDDINGS P. (dir.), op. cit.

³⁰ FITZMAURICE J., « National parliamentary control of EU policy in the three new member states », *West European Politics*, n° 19, 1996, pp. 88-96.

³¹ NORTON P. (dir.), *National parliaments*, op. cit.

³² SMITH E. (dir.), *National parliaments as cornerstones of European integration*, Londres, Kluwer Law International, 1996.

³³ MAURER A., WESSELS W. (dir.), op. cit.

l'élection directe des membres de l'Assemblée strasbourgeoise, les parlementaires nationaux ne sont plus directement présents au sein du triangle institutionnel communautaire³⁴. Ils sont seulement représentés de façon indirecte à travers les gouvernements négociant aux Conseils des ministres, chaque gouvernement étant issu de son Parlement et responsable devant celui-ci³⁵. La quasi-absence des parlementaires nationaux au niveau européen s'observe sous trois aspects qui ne sont que rapidement évoqués ici³⁶. Premièrement, les assemblées entretiennent des rapports éloignés et lâches avec les institutions communautaires. Le Conseil des ministres ou le Conseil européen n'est pas contrôlé collectivement ou globalement par les Parlements nationaux ; chaque assemblée se focalisant sur l'action de son ministre au Conseil. Les rapports avec la Commission sont filtrés par les exécutifs nationaux. Les formes de coopération unissant les Parlements nationaux et le PE, ou des parlementaires européens et nationaux d'un même Etat membre, varient significativement d'un pays à l'autre. Elles demeurent minimales en France en dépit des priorités affichées par les uns et les autres. Quoiqu'il en soit, la détermination fondatrice du PE à s'organiser sur une base partisane, et non nationale, ne facilite pas les échanges avec un Etat membre considéré isolément.

La faiblesse de l'affirmation directe des Parlements nationaux tient en second lieu au caractère tout à fait limité des formes de coopérations multilatérales instituées. La Conférence des organes spécialisés dans le suivi des affaires communautaires (COSAC) constitue certes un forum ancien, reconnu dans les traités et dont l'existence n'est plus remise en cause. Le modèle s'est révélé pourtant insuffisant : ses réunions sont peu fréquentes (deux jours tous les six mois), son mode de prise de décision peu dynamique (l'unanimité puis le consensus constructif), ses membres ne représentent pas leur assemblée en tant que telle mais seulement la commission de cette assemblée chargée de l'examen des questions européennes. L'affirmation collective des Parlements nationaux bute devant les réticences des autres

³⁴ D'autant plus que la règle de non cumul des mandats parlementaires européen et national s'est progressivement généralisée. En France, l'incompatibilité fut adoptée tardivement avec la loi organique n° 2000-294 du 5 avril 2000.

³⁵ Dans un schéma général de présentation des institutions européennes, Helen Wallace fait ainsi figurer les Parlements nationaux à la périphérie, dans leur seul rôle de sélectionneur et de contrôleur de chaque gouvernement des Etats membres. WALLACE H., « The institutional setting », art. cit., p. 11.

³⁶ Voir : COSTA O., LATEK M., « Paradoxes et limites de la coopération interparlementaire dans l'Union européenne », *Journal of European Integration*, 2001, vol. 23, pp.139-164, 2001 ; LATEK M., *L'impact de l'intégration européenne sur l'évolution du parlementarisme en Europe : le cas de la coopération parlementaire*, Thèse soutenue à l'Université libre de Bruxelles sous la direction de M. Telò, 2003 ; MAURER A., *Les implications du Traité de Maastricht sur la coopération interparlementaire. Le cas du Parlement européen et du Parlement français*, Working paper, Bruges, Collège d'Europe, 1996.

institutions européennes – le PE notamment – mais elle tient surtout à la très grande hétérogénéité de la façon dont les parlementaires nationaux la conçoivent³⁷.

Enfin, la faiblesse des Parlements nationaux sur la scène européenne s'observe à la lecture des traités européens. En dehors de la validation en droit interne de la législation communautaire – encore que chaque Etat puisse procéder comme bon lui semble – les Parlements nationaux n'ont été mentionnés dans les traités qu'à travers la déclaration n° 13 annexée au traité de Maastricht puis le protocole n° 13 annexé au traité d'Amsterdam. Outre le caractère relativement tardif de ces textes, leur portée demeure surtout limitée à la définition d'une période de six semaines durant laquelle les assemblées sont informées des projets de législation sans que le Conseil ne puisse adopter une décision. On peut estimer de la même façon que le projet de Traité constitutionnel ou même les propositions formulées par la Convention sur l'avenir de l'Europe demeurent relativement prudentes alors que le rôle des Parlements nationaux figurait en tête des priorités des chefs de gouvernement à l'origine du projet constituant. Or, la discrétion, sinon le mutisme originel des textes européens ne fut pas sans conséquence sur le mode d'adaptation des Parlements nationaux. L'eupéanisation, comme l'a souligné Claudio Radaelli n'est pas seulement adaptation du national par l'Europe³⁸. Elle suppose d'abord la constitution d'une règle, d'une pratique ou d'une idée au niveau européen par les institutions communautaires mais aussi par les acteurs nationaux au moment de la fabrication d'une politique européenne. La norme est ensuite incorporée, rejetée ou modifiée dans les Etats membres. Rien de tel n'apparaît dans le cas des Parlements nationaux compte tenu de l'absence de mention dans les traités ou de la frugalité des mécanismes de coopération institués. Même si certains transferts institutionnels peuvent être observés d'une assemblée à l'autre, l'adaptation des Parlements à l'Europe s'est réalisée en l'absence de la formulation de règles européennes communes. Le contrôle parlementaire de la politique européenne d'un gouvernement et la participation des assemblées à la définition de la position nationale sur un dossier dépendent exclusivement d'arrangements institutionnels internes.

En expliquant les freins à une participation directe et/ou collective des Parlements nationaux au *policy making* européen, les études spécialisées semblent conforter l'approche des théories de l'intégration européenne. Elles soulignent en outre l'isolement de chaque assemblée vis-à-vis des institutions communautaires comme de leurs homologues. Pourtant,

³⁷ LATEK M., « Le poids des traditions parlementaires nationales dans le développement de la coopération interparlementaire. La participation française et britannique à la COSAC », *Politique européenne*, n° 9, 2003, pp. 143-163.

³⁸ RADAELLI C., art. cit., spéc. p. 110.

les conclusions diffèrent dès lors que l'on s'intéresse non plus à la participation collective et directe des Parlements mais à leur adaptation individuelle au niveau de chaque Etat membre. A travers la littérature existante, quatre traits communs de la réponse des Parlements au mouvement d'intégration européenne peuvent être distingués.

① Les assemblées ont obtenu des prérogatives relatives aux affaires européennes qui leur ont été peu à peu *garanties légalement* par la Constitution, la loi ordinaire et/ou le règlement des assemblées. Dans chaque Etat membre, l'octroi de certains pouvoirs a procédé de négociations entre le Parlement et le gouvernement. A cet égard, la ratification des traités a constitué un moment privilégié d'obtention de nouvelles prérogatives ou d'inscription dans le droit de pratiques initiées antérieurement. L'Acte unique nourrit ainsi une première prise de conscience que la signature du traité de Maastricht vint amplifier dans la plupart des Etats membres. En France, la révision constitutionnelle préalable à la ratification du traité introduisit en 1992 un nouvel article 88-4 à la Constitution autorisant l'Assemblée et le Sénat à voter des résolutions sur les projets législatifs des Communautés européennes. De la même façon, la révision de 1999 préalable à la ratification du traité d'Amsterdam modifia l'article en permettant d'étendre cette faculté aux projets d'actes de l'UE. Enfin, le Conseil constitutionnel a estimé en décembre 2003 que la ratification du traité instituant une Constitution pour l'Europe demandait de réviser la Constitution française sur plusieurs points. La révision du 1^{er} mars 2005 a ainsi pris en compte l'intervention des Parlements nationaux dans le cadre du contrôle du respect du principe de subsidiarité d'une part, et de la faculté de se prononcer sur la procédure de révision simplifiée d'autre part³⁹. L'adaptation des Parlements à l'UE peut ainsi être comprise comme une dynamique continue et négociée d'institutionnalisation.

② Ces prérogatives particulières concernent principalement le droit à *l'information* et à *l'avis* donné aux assemblées vis-à-vis *des projets d'actes européens*. Les Parlements nationaux ont progressivement obtenu le droit d'être destinataires des projets d'actes de l'UE voire de l'ensemble des documents produits par les institutions communautaires, notamment les documents préparatoires de la Commission (livres blancs, livres verts) ou son programme de

³⁹ Loi constitutionnelle n° 2005-204 du 1er mars 2005 modifiant le Titre XV de la Constitution. Une partie du titre XV de la Constitution française a été révisée, avec notamment l'ajout d'un article 88-5. Cependant, un nouveau Titre XV devant prendre effet « à compter de l'entrée en vigueur du traité établissant une Constitution pour l'Europe » a été rédigé. Les droits supplémentaires accordés au Parlement français sont mentionnés dans le cadre de ce Titre dont la mise en place s'avère aujourd'hui problématique voire compromise.

travail annuel. Ce droit à l'information fut reconnu relativement tôt en France avec la loi Josselin adoptée en mai 1990⁴⁰. Les assemblées peuvent ensuite exprimer officiellement une opinion vis-à-vis de ces documents. Ce droit à l'avis peut être plus ou moins étendu en fonction du domaine sur lequel il s'exerce : le premier pilier seulement ou les deux autres, les projets d'actes de l'Union ou l'ensemble des documents, les projets de nature législatif si la Constitution nationale a posé une définition substantielle du domaine de la loi ou les règlements en préparation. Depuis 1999, chaque assemblée du Parlement français a donc le droit de voter une résolution sur un projet d'acte de l'Union (donc pouvant relever des trois piliers) si celui-ci est jugé législatif au sens français dans l'interprétation que lui donne le Conseil d'Etat⁴¹. Le gouvernement a en outre la faculté d'autoriser les assemblées à voter des résolutions sur d'autres documents qu'il s'agisse de projets d'actes relevant du domaine français du règlement ou de documents préparatoires. Les conclusions, recommandations et autres résolutions des Parlements se distinguent en dernier lieu selon le caractère plus ou moins contraignant que leur donnent les textes ou la pratique. Juridiquement, les résolutions de l'Assemblée ou du Sénat ne lient pas le négociateur français au Conseil.

③ Les droits obtenus par les assemblées permettent de caractériser le contrôle parlementaire en matière européenne comme étant *concret, a priori et national*. Le contrôle est d'abord concret puisqu'il privilégie l'examen des textes européens. Chaque année, les milliers de documents produits par la Commission européenne sont ainsi lus, analysés et classés par les administrateurs des assemblées. Au Parlement français, le contraste entre ce travail massif d'examen et la relative rareté des débats en séance sur l'Europe atteste du caractère concret – et bureaucratique - du contrôle. L'examen parlementaire se déroule également *ex ante*. Ce trait est caractéristique dans la mesure où il s'observe dans l'ensemble des Parlements des Etats membres. La justification apportée est partout la même. Il s'agit de sortir de la position inconfortable de chambre d'enregistrement confrontée à une décision à prendre ou à laisser en intervenant, justement, avant que cette décision ne soit prise. Ce faisant, les assemblées acceptent de rentrer dans une logique plutôt pragmatique d'influence et d'amendement. Le contrôle vise surtout à vérifier si tel projet ne soulève pas de problème juridique ou politique majeur pour éventuellement tenter de le modifier à la marge si besoin. Le terme anglais *scrutiny* désigne parfaitement ce type de pratique. La généralisation de la réserve d'examen

⁴⁰ Loi n° 90-385 du 10 mai 1990 modifiée par la loi n° 94-476 du 10 juin 1994 dite loi Pandraud.

⁴¹ La distinction entre le domaine législatif et réglementaire est opérée aux articles 34 et 37 de la Constitution française. La définition communautaire du domaine législatif n'est pas concernée ici.

parlementaire est venue reconnaître dans de nombreux Etats membres le droit des Parlements à examiner les textes avant que les gouvernements ne se mettent d'accord entre eux. Tant que dure cet examen, le négociateur national dans les réunions avec ses homologues (groupes de travail, COREPER, Conseils) est supposé ne pas engager l'avis de son Etat membre. En France, cette pratique d'abord considérée comme contraire à l'équilibre des pouvoirs caractérisant la Cinquième République fut introduite par le gouvernement Balladur et confirmée ensuite⁴². Enfin, le cadre du contrôle parlementaire est national. Les recommandations et résolutions émises par un Parlement s'adressent en priorité à son gouvernement. Députés et sénateurs cherchent à influencer, à critiquer ou à soutenir la politique européenne de l'exécutif national. Les institutions communautaires ne sont pas contrôlées en tant que telles par les Parlements nationaux.

④ En dernier lieu, le processus d'adaptation des Parlements revêt des traits organisationnels communs, principalement à travers la création d'une ou plusieurs *commissions parlementaires dédiées* à l'examen des projets d'actes de l'Union. T. Raunio a montré que ces commissions chargées du filtre et/ou de l'analyse des documents européens étaient présentes dans l'ensemble des Parlements⁴³. Elles regroupent un nombre limité de parlementaires plutôt intéressés et spécialisés par la question se réunissant pour les plus actifs sur une base hebdomadaire. En dehors de l'examen habituel des projets d'actes, ces élus peuvent être rapporteurs sur une proposition jugée importante ce qui les amène souvent à auditionner les groupes et personnes concernés. Il n'existe pas en France de commission parlementaire européenne mais deux délégations compte tenu de la limitation constitutionnelle du nombre de commissions à six⁴⁴ et de l'impossibilité d'être membre de plus d'une seule commission. Créées en 1979⁴⁵, les deux délégations de l'Assemblée nationale et du Sénat ont été renforcées en 1990 avec le passage de 18 à 36 membres et la possibilité qui leur fut donnée d'auditionner les membres du gouvernement et de publier des rapports d'information. La loi Pandraud de 1994 accentua les obligations du gouvernement en matière d'information des délégations et modifia leur dénomination. Les Délégations pour l'UE sont aujourd'hui chargées principalement d'examiner les documents européens pour émettre éventuellement,

⁴² Circulaire du Premier ministre du 19 juillet 1994 relative à la prise en compte du Parlement français dans l'élaboration des actes communautaires à laquelle s'est substituée la Circulaire du Premier ministre du 13 décembre 1999 relative à l'application de l'article 88-4 de la Constitution, *JORF* n° 292 du 17 décembre 1999.

⁴³ RAUNIO T., art. cit.

⁴⁴ La Constitution ne précisant pas cependant l'attribution de chaque commission, une commission des affaires européennes pourrait remplacer une des six commissions existantes dans chaque assemblée.

⁴⁵ Loi du 6 juillet 1979.

dans le cadre d'un rapport, une proposition de résolution. Il revient ensuite à une des six commissions permanentes de reprendre cette proposition. En théorie, les délégations jouent un rôle de filtre et d'aiguilleur vis-à-vis des commissions. Dans les faits, elles constituent, à l'image des commissions européennes des autres Parlements nationaux, l'organe de l'assemblée où les affaires européennes sont principalement examinées et discutées.

Les différentes études spécialisées dans l'examen de la participation des Parlements nationaux aux affaires européennes se sont efforcées d'amender la thèse dominante de la déparlementarisation en rendant compte de la dynamique d'adaptation des assemblées initiées il y a une douzaine d'années dans la plupart des Etats membres. Il apparaît que les Parlements nationaux ont privilégié le cadre d'action stato-national au détriment d'une affirmation directe et/ou collective dans les négociations communautaires. La participation des Parlements nationaux aux affaires européennes se comprend dès lors comme une interaction entre les assemblées – notamment leur(s) organe(s) spécialisé(s) – et le gouvernement dont l'enjeu principal est la définition de la position nationale vis-à-vis des textes européens en projet. L'adaptation des Parlements nationaux se caractérise en outre par son haut niveau d'institutionnalisation – constitutionnalisation des nouvelles procédures, création d'organes spécialisés – et son caractère mimétique. En effet, les différentes assemblées parlementaires des Etats membres de l'Union se sont transformées de façon convergente. Les écarts observés peuvent être compris comme des différences de degré plus que de nature. Ils renvoient au caractère plus ou moins contraignant de l'avis parlementaire, à l'étendue des textes contrôlés ou encore à la fréquence de l'examen. Cette convergence institutionnelle est d'autant plus remarquable que, à la différence du mode classique d'eupéanisation, l'adaptation des Parlements s'est réalisée dans un espace national de négociation, sans qu'un modèle européen unique ne se soit imposé.

2. La mobilisation parlementaire comme objet d'étude

Les différentes approches considérées touchant aux relations entre Parlements nationaux et UE se révèlent insatisfaisantes sous différents aspects.

2.1. Les apories de l'approche institutionnelle classique

Le constat d'une faiblesse généralisée des Parlements en Europe peut d'abord être relativisé. Certains Parlements européens semblent plus présents dans la conduite de la politique intérieure, que ce soit dans les systèmes multi-partisans comme l'Italie, dans les démocraties scandinaves caractérisées par la fréquence des gouvernements minoritaires ou dans les pays d'Europe centrale et orientale (PECO). Dans les fédérations, la chambre représentant les entités régionales conservent des prérogatives considérables, à l'image du Bundesrat allemand dont les pouvoirs se sont continuellement étendus depuis les années quatre-vingt dix au point de menacer la capacité du gouvernement à mener son programme. Le débat parlementaire a également davantage de prises sur certains secteurs de politiques publiques comme les enjeux sociétaux et moraux, par exemple l'euthanasie. Enfin, de nombreux indices attestent d'un certain « renouveau du parlementarisme en Europe »⁴⁶ comme par exemple la progression lente mais constante de l'indiscipline de vote à la Chambre des Communes depuis les années soixante-dix⁴⁷ jusqu'à l'engagement, contesté dans les rangs du New Labour, de la guerre en Irak en 2003⁴⁸. Le mouvement séculaire de rationalisation du parlementarisme semble avoir trouvé ses limites et les innovations institutionnelles, mêmes limitées, tendent maintenant à (ré)affirmer le rôle des Parlements, par exemple l'établissement d'une session unique en France en 1995. Aux Communes, la création en 1979 de commissions spécialisées au sein d'un Parlement dont ce n'était pas la culture atteste de la capacité des assemblées à se transformer et à se spécialiser⁴⁹. La dynamique d'institutionnalisation de l'activité parlementaire via la structuration d'un système de commission s'observe d'ailleurs auprès de l'ensemble des assemblées législatives d'Europe⁵⁰. Enfin, la faiblesse des assemblées sur le plan interne ne les condamne pas nécessairement à l'impuissance concernant les affaires européennes. Le contrôle de l'activité parlementaire par le gouvernement peut inciter les élus à intégrer un espace de politiques publiques ouvert à une

⁴⁶ COSTA O., KERROUCHE E., MAGNETTE P. (dir.), *Vers un renouveau du parlementarisme en Europe ?*, Bruxelles, éd. de l'Université de Bruxelles, 2004.

⁴⁷ En 1974 notamment. NORTON P., *The Commons in perspective*, New York, Longman, 1981.

⁴⁸ En comparant la première session d'une législature depuis 1924, Philip Cowley et Mark Stuart indiquent que la session 2001/2002 qui suivit la seconde victoire de T. Blair est la plus contestée avec 76 révoltes, c'est-à-dire 76 lois votées auxquelles au moins un député travailliste s'est opposé. Ils constatent par ailleurs que l'Irak est loin d'être le seul sujet de tension entre le gouvernement et sa majorité parlementaire. COWLEY P., STUART M., « Parliament : More Revolts, More Reform », *Parliamentary Affairs*, n° 56, 2003, pp. 188-204, spéc. pp. 189-190.

⁴⁹ NORTON P., « Old Institution, New Institutionalism? Parliament and Government in the UK », dans NORTON P. (dir.), *Parliaments and Governments in Western Europe*, op. cit., pp. 16-43, ici p. 29 et suiv.

⁵⁰ STRØM K., « Parliamentary Committees in European Democracies », *Legislative Studies*, vol. 4, printemps 1998, pp. 21-59.

diversité d'acteurs et relativement nouveau pour s'affirmer. On constate par exemple en France comme au Royaume-Uni que les Chambres hautes dont la légitimité pouvait être contestée ont investi de longue date les questions européennes.

Ensuite, la thèse de la déparlementarisation tend à considérer la situation institutionnelle des Parlements en Europe comme l'unique et immuable cause de leur faiblesse. Ce déterminisme pose problème car il évacue la capacité de l'institution à changer et de l'acteur qui l'habite à la faire changer. T. Raunio et S. Hix soulignent non seulement que ni la CEE ni l'UE ne sont responsables de la faiblesse des Parlements mais encore que la construction européenne, comme facteur de changement, pourrait bien modifier le rôle et l'organisation des Parlements⁵¹. Au Royaume-Uni, la création d'une commission d'examen des affaires européennes au moment de l'adhésion a précédé leur généralisation à l'ensemble des secteurs gouvernementaux lors de l'importante réforme de 1979. Les affaires européennes conduisent les Parlements à expérimenter, en renforçant notamment leur niveau d'institutionnalisation et d'expertise. En outre, la thèse de la déparlementarisation s'est affirmée de façon quelques peu circulaire : l'influence nécessairement et structurellement limitée des Parlements nationaux désinciterait les parlementaires nationaux à se mobiliser en matière européenne ; la faible mobilisation des parlementaires nationaux en matière européenne expliquerait leur influence limitée quant aux questions européennes. Si à l'évidence, chacune des deux propositions reflète une partie de la situation, il est cependant nécessaire de les considérer de façon indépendante. De même que la capacité institutionnelle limitée des Parlements en matière européenne ne résulte pas seulement de la volonté lacunaire des élus à agir, la faible mobilisation des parlementaires français tient-elle seulement à la capacité institutionnelle d'un Parlement à agir en matière européenne ? N'y a-t-il pas d'autres éléments extra-institutionnels susceptibles de rendre compte des comportements parlementaires ?

Sans contester le diagnostic plaçant les Parlements nationaux parmi les « perdants » de l'Europe, on pourrait d'ailleurs l'étendre aux « politiques » de façon générale. C'est à bien des égards l'ensemble du personnel politique, à savoir les dirigeants nationaux et locaux, les élus du peuple et les chefs de partis politiques, qui est confronté à l'affirmation du niveau européen de fabrication des politiques publiques. Le ministre est soumis au même titre que le parlementaire national à l'altérité d'un système politique communautaire caractérisé par sa faible publicisation et par la sectorisation de ses arènes. Le processus de dépolitisation de la

⁵¹ HIX S., RAUNIO T., art. cit.

gouvernance européenne, jamais total, ne renvoie pas seulement à l'affirmation des institutions communautaires : toutes les études montrent que le caractère technique et intergouvernemental de la préparation de la décision communautaire, ainsi que son rythme à la fois pressant et incrémental, favorise les services administratifs vis-à-vis de leur direction politique⁵². L'absentéisme des ministres à Bruxelles est un autre phénomène moins connu. La professionnalisation du personnel politique, la généralisation du cumul des mandats et la longévité des carrières indiquent en outre qu'il est difficile d'isoler les parlementaires nationaux au sein des élites politiques. Tous sont, ont été ou seront élus locaux. Certains deviennent ministres. Les traits de la gouvernance européenne et l'homogénéité du personnel politique incitent donc à prendre au sérieux l'hypothèse postulant un faible engagement de l'ensemble des politiques, et non des seuls membres de l'Assemblée nationale et du Sénat.

Enfin, l'étude du mécanisme d'institutionnalisation des Parlements nationaux en matière européenne bute sur son caractère formaliste. Les Parlements nationaux ont certes développé de nouveaux instruments constitutionnels, juridiques ou organisationnels ; quels usages en font-ils ? Ces mécanismes d'intervention sont-ils investis ou délaissés ? P. Norton a dirigé un ouvrage détaillant l'ampleur de l'adaptation des Parlements nationaux à l'UE, il considère pourtant l'Europe comme une contrainte externe agissant sur les assemblées⁵³. Certains modes plus classiques et moins formalisés d'intervention parlementaire sont-ils davantage utilisés ? Les nouvelles dispositions ou les organes créés permettent-ils d'associer réellement les parlementaires nationaux ? Pour prendre l'exemple français, le vote d'une résolution parlementaire par l'Assemblée ou le Sénat influence-t-il la position gouvernementale ? L'interrogation est d'autant plus légitime que le constat d'une réelle sous-utilisation des instruments légaux peut être fait dans le cas français comme cela a été constaté dès l'introduction.

En définitive, affirmer que les Parlements nationaux sont les perdants de la construction européenne parce que leur situation institutionnelle les y contraint ne permet pas de comprendre comment les parlementaires nationaux ont pu obtenir certains pouvoirs en matière européenne et pourquoi ils semblent plutôt les délaisser. Avant 1992, il était impossible aux assemblées de voter des résolutions, l'acte par lequel elles se prononçaient officiellement avait nécessairement valeur de loi quel que soit le domaine concerné, européen

⁵² EYMERI J.-M., art. cit., ici p. 166.

⁵³ « Membership of the European Community/Union also imposes limitations on the national parliaments of the Member States. The treaties accord national parliaments no role in the European legislative process » ; NORTON P., « Conclusion : Do Parliaments make a Difference? », art. cit., p. 191.

ou intérieur⁵⁴. La réforme de 1992 constitue ainsi une révolution juridique dans la mesure où le vote d'une résolution est d'un maniement bien plus souple. Si les députés sont des élus avides d'influence mais contraints à l'inaction par un exécutif qui les contrôle, comment expliquer à la fois qu'ils aient obtenu de tels instruments et qu'ils en fassent si peu usage ?

2.2. Une sociologie de la mobilisation parlementaire

Ces insuffisances nous conduisent à orienter l'étude non seulement sur les conditions politiques d'activation des procédures instituées mais plus généralement à centrer la démarche sur la notion de mobilisation parlementaire. La mobilisation renvoie dans son étymologie au fait de *rendre meuble*, c'est-à-dire « déplacé » pour un bien ou « facilement cultivable » pour une terre. Un parlementaire *mobilisé* par la question européenne ou par une question ayant une dimension européenne est un parlementaire *mobile* c'est-à-dire qui se transforme, qui a été transformé par cette question. Le terme mobilisation désigne précisément ce processus de changement initié par un acteur placé volontairement ou involontairement en interaction avec un actant humain ou non humain (un enjeu, une règle). Cette approche recouvre une diversité de comportements possibles : l'apprentissage personnel de l'enjeu en question, par la lecture par exemple ; la discussion dans un cadre amical ou professionnel ; la recherche de soutiens ; la mise en place de stratégies d'influence... Sur le terrain parlementaire, la mobilisation des élus renvoie à leur champ d'actions à l'intérieur de l'enceinte parlementaire - en séance, dans les commissions, dans les couloirs, à leur bureau, sans oublier la buvette - ou en dehors, en circonscription, dans les ministères ou les palais nationaux ainsi qu'en mission à l'étranger. Concrètement, les activités d'influence, de médiation, de vote, de production de discours et de documents écrits et d'intervention dans les médias sont concernées. Les enjeux et les éléments susceptibles de déclencher ces mobilisations sont également de natures fort diverses. Ils peuvent être matériels, par exemple une norme en projet, devant être votée, transposée ou appliquée, comme immatériels, par exemple un thème abordé par les journaux, les collègues ou les électeurs. De même que la non-décision a servi à interroger les conditions de la décision⁵⁵, la notion de mobilisation porte implicitement celle de non-mobilisation. La non-

⁵⁴ Les parlementaires pouvaient seulement voter des résolutions touchant aux procédures internes à l'Assemblée (création d'une commission d'enquête) et à la responsabilité juridique du Président ou de leur collègue (mise en accusation du Président de la République devant la Haute Cour de justice, suspension de la détention ou des poursuites engagées à l'encontre d'un parlementaire).

⁵⁵ BACHRACH P.S., BARATZ M.S., « Decisions and Non-Decisions : An Analytical Framework », *American Political Science Review*, vol. 57, n° 3, 1963, pp.641-651.

mobilisation n'est pas sans effet. Elle peut être voulue et assumée. La notion de mobilisation doit donc être pensée comme un continuum opposant un acteur totalement inactif, non informé, non intéressé à un acteur pleinement investi vis-à-vis d'un enjeu. Un parlementaire mobilisé peut ainsi être intéressé, actif, influent, partie prenante d'une action collective mais il n'est pas nécessairement caractérisé par l'ensemble de ces comportements. Un député intéressé, actif et entreprenant peut se révéler inefficace voire impuissant.

L'approche en terme de mobilisation emprunte pour partie à l'analyse de l'action collective. Qu'elle s'intéresse au lobbying ou aux registres d'actions protestataires, l'analyse de l'action collective étudie en premier lieu la capacité d'un acteur à se mobiliser, c'est-à-dire à la fois à constituer un intérêt social et à le défendre politiquement⁵⁶. Si la réflexion sur les facteurs incitatifs et désincitatifs à la mobilisation – en terme de structures d'opportunité et de ressources – peut être commune, notre approche se distingue néanmoins. Il ne s'agit pas uniquement ici d'étudier les modes de constitution d'un collectif puisque celui-ci est partiellement donné : l'organisation parlementaire fait le parlementaire. La victoire personnelle aux élections législatives donne accès à cette communauté d'acteurs naturalisée par l'histoire démocratique. Pour autant, la mobilisation parlementaire renvoie à des comportements collectifs mais aussi individuels, à la mobilisation du parlementaire en tant qu'individu et des parlementaires dans leur ensemble. Compte tenu de la très forte diversité interne aux assemblées, il semble essentiel en effet de ne pas limiter l'analyse de la mobilisation des élus à une approche centrée exclusivement sur le collectif. Le pluralisme est consubstantiel à la théorie parlementaire : les élus sont nécessairement issus de zones géographiques et de formations politiques différentes. Il correspond également à une réalité politique. Le capital politique des parlementaires est différencié. Certains sont chefs de partis, d'autres *backbenchers*. Certains ne sont « que » parlementaires, d'autres maires de grandes villes. Les élus se distinguent en outre par l'ancienneté de leur accession à un mandat parlementaire. La mobilisation parlementaire peut donc s'observer à travers différents niveaux d'analyse : le Parlement ; les assemblées ; les groupes de parlementaires constitués sur une base partisane ou thématique, institutionnalisée ou informelle ; et enfin l'élu seul à l'intérieur ou en dehors de l'enceinte parlementaire. Ainsi, alors que le nœud problématique de la sociologie de l'action organisée porte sur les conditions de constitution d'un collectif, le concept de mobilisation renvoie ici à une variété de processus, de nature sociologique par certains aspects mais aussi psychiques par d'autres.

⁵⁶ Sur la mobilisation des groupes sociaux en Europe, voir notamment BALME R., CHABANET D., art. cit.

Le recours à la notion de mobilisation semble d'autant plus approprié qu'il vise à prendre en compte les spécificités de l'acteur parlementaire. Comme politique, le parlementaire est d'abord soumis à la contingence. Depuis Machiavel, la modernité en politique se pense dans ce rapport à la nécessité, à l'imprévisible auquel il faut s'adapter plutôt qu'à la morale qu'il s'agirait d'appliquer. Un membre de l'élite politique est donc par essence mobilisable, c'est-à-dire susceptible de s'intéresser à un sujet ou d'agir dans un domaine quel qu'il soit. Par conséquent, le parlementaire, comme tout politique, est très fortement sollicité par une multitude d'enjeux portés par une multitude de groupes sociaux. Les récits de l'activité parlementaire ou la difficulté que nous avons rencontrée à obtenir des rendez-vous suffisent à convaincre qu'il existe naturellement une économie de la mobilisation : le temps est une ressource rare pour l'élus, il doit arbitrer entre les différents enjeux auxquels il décide d'en consacrer. La question de la mobilisation parlementaire en matière européenne doit donc être pensée dans le cadre d'une concurrence maximale de différents enjeux potentiellement mobilisateurs.

Le parlementaire est également un élu. Comme le souligne J. Lagroye, cette marque distinctive dont il tire l'essentiel de sa légitimité le condamne consubstantiellement à une très grande précarité⁵⁷. Il n'a la certitude d'être parlementaire que pour la durée de son mandat, soit un horizon temporel particulièrement réduit. Du fait de cette fragilité intrinsèque, l'arbitrage entre les différents enjeux de mobilisation revêt une importance particulièrement capitale : dans le choix de consacrer du temps à tel ou tel sujet peut se jouer *in fine* la faculté de l'acteur à demeurer. Herbert Döring appréhende ainsi la mobilisation parlementaire à partir de la rareté de la ressource temporelle à la disposition de l'élus⁵⁸. Le comportement parlementaire consiste à gérer au mieux cette donnée dans la perspective des prochaines élections. Le parlementaire est enfin élu du suffrage universel. Cette qualité démocratique implique qu'il représente non pas un secteur économique ou social mais un ensemble d'intérêts hétérogènes, ancrés localement. A la différence d'un lobbyiste ou même d'un ministre, il n'est pas *a priori* attaché à un enjeu particulier, en dehors de ceux associés aux spécificités de sa circonscription. Il est susceptible d'être mobilisé par des intérêts et des groupes sociaux différents. Chaque acteur, chaque intérêt et chaque enjeu constituent ainsi une ressource potentielle pour l'élus. Il peut assurément choisir de privilégier une clientèle

⁵⁷ LAGROYE J., art. cit., pp. 9-11.

⁵⁸ DÖRING H., « Controversy, Time Constraint, and Restrictive Rules », dans DÖRING H., HALLERBERG M. (dir.), *Patterns of Parliamentary Behaviour. Passage of Legislation across Western Europe*, Aldershot, Ashgate, 2004, pp. 141-168.

particulière et des intérêts spécifiques ; il demeure qu'il est confronté à une multitude d'enjeux de mobilisation entre lesquels il doit choisir.

3. Les rôles parlementaires comme matrices explicatives de la mobilisation

En privilégiant une approche centrée sur l'acteur plutôt que sur son organisation, la question centrale de ce travail porte sur les conditions de mobilisation des parlementaires nationaux français en matière européenne. Il s'agit plus précisément et indissociablement de comprendre pourquoi une majorité de parlementaires ne se mobilise pas en matière européenne et pourquoi une minorité se mobilise. Il semble utile à cet égard de considérer une partie de l'abondante littérature spécialisée dans les études législatives.

3.1. Les déterminants du comportement parlementaire

Les études législatives cherchent à expliquer les déterminants du vote des parlementaires, leur influence sur la décision publique, les conditions de leur réélection ou encore les implications de l'organisation interne des assemblées. La question de la mobilisation parlementaire est rarement posée frontalement. Les études sur le Congrès s'intéressent ainsi davantage à l'impact d'un trait institutionnel sur le comportement parlementaire, par exemple le type de circonscription ou le système de commissions, plutôt qu'aux déterminants généraux de ce comportement. La littérature permet cependant de distinguer différentes réponses aux deux questions : à quoi les députés s'intéressent-ils ? et à quoi occupent-ils leur temps ?

Les politologues américains constituent de loin le groupe de spécialistes en études législatives le plus important. En leur sein, les chercheurs persuadés de l'idée que le personnel politique élu cherche avant tout à être réélu constituent de loin le groupe le plus nombreux ; certains pensant que les politiques cherchent *seulement* à être réélus et d'autres qu'ils cherchent *principalement* à être réélus. La publication en 1973 de *The Electoral Connection* par David Mayhew peut être considérée comme l'acte fondateur de courant⁵⁹. Alors que les

⁵⁹ MAYHEW D.R., *The Electoral Connection*, New Haven CT, Yale University Press, 1974. Voir aussi : FIORINA M.P., *Congress: Keystone of the Washington Establishment*, New Haven CT, Yale University Press,

études des années cinquante et soixante étaient behavioristes, historiques ou encore descriptives, Mayhew affirme que le seul souci de réélection peut rendre compte du comportement parlementaire. Au-delà des études législatives, les célèbres travaux d'Anthony Downs avaient fourni dès 1957 un appui théorique à ce présupposé⁶⁰. Dans une introduction plus récente, Downs expliquait qu'il avait entrepris sa thèse avec pour principale ambition de démontrer, à la suite de la lecture de Schumpeter, que les dirigeants politiques recherchaient le pouvoir à des fins de satisfaction privée et non pas pour assurer le bien commun⁶¹. Le premier de ses axiomes définissant le régime représentatif est donc le suivant :

« Each political party is a team of men who seek office solely in order to enjoy the income, prestige, and power that goes with the governing apparatus »⁶².

En soulignant que la fin dernière assignée par Downs à toute activité sociale était le revenu, le prestige et le pouvoir, certains comme Wolfgang C. Müller et Kaare Strøm ont fait valoir que Downs avait une conception instrumentale de l'élection qui n'était pas désirée pour elle-même mais pour les bienfaits qui lui étaient associés, par exemple l'accès à des postes⁶³. Outre que dans le cas spécifique des parlementaires la victoire électorale et l'accession au poste de parlementaire sont rigoureusement indissociables, il n'en demeure pas moins que pour Downs l'ensemble des activités politiques est indexé à l'impératif de réélection comme le résume sa célèbre formule :

« Parties formulate policies in order to win elections, rather than win elections in order to formulate policies »⁶⁴.

Une telle conception se trouve à l'origine de très nombreuses études du Congrès américain, que celles-ci s'inscrivent explicitement dans l'école du choix rationnel ou non. La plupart de ces travaux se sont longtemps accordés sur deux points. Premièrement, l'élu passe du temps en circonscription pour monter des projets locaux ou tout simplement pour assurer

1977. Pour un état de l'art sur les études législatives, on peut se reporter à : GAMM G., HUBER J., « Legislatures as Political Institutions: Beyond the Contemporary Congress », dans KATZNELSON I., MILNER H.V. (dir.), *Political Science: The State of The Discipline*, New York, Norton & Company, 2002, pp. 313-341 ; MEZEY M.L., « Legislatures: Individual Purpose and Institutional Performance », dans FINITER A.W. (dir.), *Political Science: The State of the Discipline II*, Washington DC, American Political Science Association, 1993 ; LOEWENBERG G., SQUIRE P., KIEWIET D.R. (dir.), *Legislatures : Comparative Perspectives on Representative Assemblies*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 2002; DORING H., HALLERBERG M., « Conclusion », dans DORING H., HALLERBERG M. (dir.), op. cit., pp. 201-211.

⁶⁰ DOWNS A., *An Economic Theory of Democracy*, New York, Harper, 1957.

⁶¹ DOWNS A., *Political theory and public choice*, Cheltenham, Elgar, 1998.

⁶² DOWNS A., « An Economic Theory of Political action in Democracy », *Journal of Political Economy*, LXV (2), avril 1957, pp. 135-150, ici p. 137.

⁶³ « Votes are not valuable in themselves ; they are simply a means by which other objectives, such as policy or power, may be realised » (p. 11). MULLER W. C., STRØM K., « Political Parties and Hard Choice », dans MULLER W. C., STRØM K. (dir.), *Policy, Office, or Votes ? How Political Parties in Western Europe make Hard Decisions*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999, pp. 1-35.

⁶⁴ DOWNS A., *An Economic Theory of Democracy*, op. cit., p. 28.

des services à ses électeurs. En étudiant les représentants américains, Bruce Cain, John Ferejhon et Morris Fiorina ont conclu non seulement que ces politiques locales, clientélistes et/ou entrepreneuriales, étaient motivées par le souci de réélection mais encore qu'elles étaient rentables dans les urnes⁶⁵. En second lieu, les élus siègent également dans leur assemblée et sont amenés à traiter d'enjeux plus généraux, ne serait-ce qu'à travers le vote de la loi. Ils essaient alors d'orienter la décision dans un sens favorable à leur circonscription. La *pork barrel politics*, au sens propre « la politique du baril de porc », constitue une des figures bien connues de ce comportement et consiste à faire payer à tous le coût d'un projet bénéficiant spécifiquement à une seule circonscription. A l'assemblée, les élus se mobilisent donc sur des enjeux qui sont pertinents pour leur circonscription, en d'autres termes sur des politiques touchant aux intérêts de leurs électeurs – ou plus largement de leurs *constituents*, des groupes dont dépend leur réélection. Députés et sénateurs occupent ainsi une part importante de leur temps à négocier entre eux des accords. Cette approche est parfois appelée distributive dans la mesure où il s'agit de distribuer des bénéfices entre circonscriptions. Quel que soit son soubassement théorique - l'approche néo-institutionnaliste⁶⁶, l'organisation industrielle⁶⁷ ou la théorie des jeux⁶⁸ - la mobilisation parlementaire est le fruit des spécificités géographiques du territoire d'élection. L'approche distributive se fonde ainsi sur une conception des représentants politiques qui n'est pas sans rappeler l'analyse du comportement électoral selon les modèles écologiques⁶⁹. Ce sont les attentes - avérées ou perçues, anticipées ou affirmées - des électeurs, qui font l'intensité des préférences et même l'influence de l'élus, comme le résume Keith Krehbiel :

« Because geographic constituencies differ in terms of their voters' preferences, economic characteristics, and other policy-relevant attributes, legislators' electorally induced preferences differ as well. So, too, does the intensity with which legislators pursue the various policies »⁷⁰.

⁶⁵ CAIN B.E., FEREJHON J.A., FIORINA M.P., *The Personal Vote : Constituency Service and Electoral Independence*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1987. Voir aussi : FENNO R.F., *Home Style : House Members in Their Districts*, Boston, Little Brown, 1978.

⁶⁶ Centrée sur le rôle des commissions comme lieu de négociation entre parlementaires. Cf. SHEPLSE K., « Institutional Equilibrium and Equilibrium Institutions », dans WEISBERG H. (dir.), *Political Science: The Science of Politics*, New York, Agathon, 1986.

⁶⁷ Cette approche se fonde sur les droits particuliers qui sont attachés à certains élus. Cf. WEINGAST B.R., MARSHALL W., « The Industrial Organization of congress », *Journal of Political Economy*, n° 96, 1988, pp. 132-163.

⁶⁸ La théorie des jeux souligne le rôle contraignant de certaines règles. Cf. BARON D.P., FEREJHON J.A., « Bargaining in Legislatures », *American Political Science Review*, n° 89, 1989, pp. 1181-1206; BARON D.P., « Majoritarian Incentives, Pork Barrel Programs and Procedural Control », *American Journal of Political Science*, vol. 35, 1991, pp. 57-90.

⁶⁹ BOIS P., *Paysans de l'Ouest* [1960], Paris, Flammarion, 1971 ; SIEGFRIED A., *Tableau politique de la France de l'Ouest sous la III^{ème} République* [1913], Paris, Colin, 1980.

⁷⁰ KREHBIEL K., op. cit., p. 3, voir sa présentation des approches distributives au chapitre 2 de son ouvrage.

Les approches indexant l'ensemble du comportement parlementaire au désir de réélection ont été critiquées pour défendre une conception trop restrictive de l'intérêt parlementaire. Le parlementaire ne veut-il qu'être réélu ? Ses autres désirs éventuels peuvent-ils entrer en contradiction avec ce but ? La question se pose d'autant plus que le désir de réélection est considéré comme un axiome par ces approches, notamment pour l'école des choix rationnels. Les modélisations développées se fondent sur l'idée d'un homme politique prudent lorsqu'il veut conserver son poste, ou plus ambitieux lorsqu'il veut accéder à un poste plus avantageux, sans en discuter le bien-fondé. Si le but ultime de l'homme politique devient objet d'étude et non plus axiome, on constate rapidement que ces buts sont divers, complexes et parfois antagonistes. Au moment où Mayhew publiait son ouvrage, Richard Fenno, dans une approche également centrée sur les motivations des acteurs, faisait valoir que les parlementaires pouvaient avoir au moins deux autres buts que la réélection : « influence within the house » et « good public policy »⁷¹. Les élus ne sont pas tous, tout le temps et toujours obsédés par leur réélection. Le contenu des politiques publiques peut notamment constituer une préoccupation de première ordre. Pour reprendre les termes du débat anglo-saxon, certains parlementaires peuvent être qualifiés de *office seekers* (à la recherche des postes), d'autres de *policy seekers* (désireux de modifier les politiques publiques)⁷².

Certaines analyses du comportement parlementaire ont ainsi essayé de sortir de la monomanie électoraliste en adoptant une conception plus élargie de l'intérêt et des préférences parlementaires. Ces approches semblent d'autant plus pertinentes que la réalisation de certaines politiques publiques, le succès dans les urnes, et l'avancement d'une carrière politique peuvent être étroitement mêlées. W. Müller et K. Strøm soulignent ainsi que la recherche de postes de pouvoir comme la mise en œuvre de politiques publiques peuvent chacune avoir une valeur intrinsèque, ou instrumentale en aidant à obtenir des votes⁷³. Il est certes des situations où la conciliation de différents objectifs est impossible, par exemple lorsque le dirigeant politique est amené sous la pression des militants de sa formation à décider de réformes politiques qui s'éloignent des préférences de l'électeur médian au point

⁷¹ FENNO R.F., *Congressmen in Committees*, Boston, Little Brown & Co, 1973.

⁷² Du côté des *policy seekers*, voir notamment : CHAPPELL H.W., KEECH W.R., « Policy Motivation and Party Differences in a Dynamic Spatial Model of Party Competition », *American Political Science Review*, n° 90, 1986, pp. 881-899 ; STRØM K., « A Behavioural Theory of competitive Political Parties », *American Journal of Political Science*, n° 34, 1990, pp. 565-598 ; WITTMAN D.A., « Spatial Strategies When Candidates Have Policy Preferences », dans ENLOW J.M., HINICH M.J. (dir.), *Advances in the Spatial Theory of Voting*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990.

⁷³ MULLER W. C., STRØM K., « Political Parties and Hard Choice », art. cit.

de menacer sa réélection⁷⁴. L'élue est donc amenée à concilier ses différents intérêts et parfois à arbitrer entre eux. Dans cette optique, l'analyse du comportement parlementaire peut alors croiser deux types de variables relatives au cadre institutionnel, à l'information disponible et à la temporalité. W. Müller et K. Strøm ont synthétisé les variables institutionnelles pertinentes en privilégiant les règles organisant d'une part le fonctionnement du parti politique et d'autre part la transformation des voix en postes gouvernementaux⁷⁵. Le comportement parlementaire est aussi soumis à l'incertitude d'une information imparfaite, principalement l'information dont dispose l'élue et secondairement l'information dont dispose l'électeur. K. Krehbiel a démontré que le parlementaire soucieux de réélection passe une part importante de son temps en commission non seulement pour marchander des avantages pour sa circonscription mais surtout pour essayer de mieux connaître les implications réelles pour sa circonscription des projets qui lui sont soumis⁷⁶. En dernier lieu, la temporalité constitue un déterminant puissant du comportement parlementaire qu'il s'agisse de l'échéance électorale ou du déroulement d'une carrière.

Les études spécialisées dans l'analyse législative apportent donc des réponses différentes à la question de la mobilisation parlementaire. Au sein même de l'école rationaliste, une grande diversité peut être observée comme le rappelle J. Hibbing : « We are left to decide whether legislators want to look good (Mayhew), do good (Krehbiel), or ladle pork (Shepsle) [...] »⁷⁷. Les députés souhaitant être réélus peuvent occuper leur journée diversement. Au-delà, le but final assigné à la mobilisation parlementaire peut varier selon les élus et avec le temps. Une lecture critique de l'approche des choix rationnels peut amener à conclure que les intérêts de l'élue sont pluriels, cumulatifs, parfois emboîtés et parfois contradictoires. Ils s'organisent principalement autour de trois pôles : la promotion de soi (par la réélection mais aussi la poursuite d'une carrière), l'influence sur les politiques publiques et la défense d'idées. D'une certaine façon, la notion wébérienne d'éligibilité appliquée par Marc Abélès⁷⁸ aux candidats en campagne et développée ensuite par Eric Kerrouche pour

⁷⁴ BLAIS A., « Les élections affectent-elles les politiques gouvernementales ? Le cas des dépenses publiques », *Revue française de science politique*, vol. 53, n° 6, décembre 2003, pp. 929-940.

⁷⁵ MULLER W. C., STRØM K., « Political Parties and Hard Choice », art. cit.

⁷⁶ KREHBIEL K., op. cit. Voir aussi GILLIGAN T.W., KREHBIEL K., « Collective Decision-Making and Standing Committees », *Journal of Law, Economics and Organization*, n° 3, 1987, pp. 287-335.

⁷⁷ Eric Kerrouche traduit « ladle pork » par « arroser la circonscription ». Cf. HIBBING J.R., « Legislative Careers: Why and How We Should Study Them », *Legislative Studies Quarterly*, vol. 24, n° 2, mai 1999, pp. 149-171, ici p. 155; et KERROUCHE E., « Appréhender le rôle des parlementaires : étude comparative des recherches menées et perspectives », dans COSTA O., KERROUCHE E., MAGNETTE P. (dir.), op. cit., pp. 35-55, ici p. 55.

⁷⁸ ABELES M., *Jours tranquilles en 89. Ethnologie politique d'un département français*, Paris, Odile Jacob, 1989.

l'analyse du comportement parlementaire⁷⁹, vient prendre acte de cette pluralité. Députés et sénateurs ne cherchent pas seulement à être élus ou réélus, ils cherchent continuellement à rester éligibles. L'entretien d'un capital personnel assurant la séduction, l'affection ou le respect peut être opéré en suivant de multiples stratégies et même en privilégiant certains buts plutôt que d'autres.

3.2. La difficile européanisation de la littérature américaine

Importée dans un contexte européen, l'analyse du comportement parlementaire en terme de satisfaction d'intérêts pose problème. Le problème ne vient pas de l'étroitesse d'un intérêt électoraliste puisqu'une conception plus ouverte des motifs parlementaires peut être adoptée, comme cela a été considéré. Il tient au fait que la poursuite de leurs intérêts – quels qu'ils soient – échappe largement – et non pas totalement – aux élus. En Europe, les parlementaires ont des buts ultimes – la réélection, la mise en œuvre d'un programme ou l'accession au fauteuil de ministre – dont ils ne contrôlent pas l'essentiel de la réalisation. Amorcée au milieu du dix-neuvième siècle au Royaume-Uni, la dynamique institutionnelle du parlementarisme européen a favorisé la captation des prérogatives des députés par des chefs de partis amenés régulièrement à diriger l'exécutif. De gré ou de force, progressivement ou brutalement, les parlementaires ont dû externaliser l'essentiel de leurs activités, qu'il s'agisse de la séduction de l'opinion ou de la réalisation d'un programme électoral. Si ce mouvement fut général en Europe, les analystes diffèrent sur ses causes profondes. Certaines tiennent au lien représentatif. Daniel Gaxie montre par exemple que la hausse du coût de la compétition électorale a rendu nécessaire la mise en place de structures collectives offrant de précieuses économies d'échelle aux candidats⁸⁰. Gary Cox a observé qu'au Royaume-Uni, la discipline partisane des élus a suivi la généralisation d'un vote partisan dans l'électorat⁸¹. Les députés ont souvent été contraints par leurs électeurs de s'en remettre à leurs chefs, le succès des candidats gaullistes après la dissolution de l'Assemblée frondeuse de 1962 constituant à cet égard un des actes fondateurs de la V^{ème} République. D'autres explications de l'affirmation de l'exécutif et des dirigeants des partis ne touchent pas directement à la compétition politique mais aux spécificités de l'action publique - sa massification avec l'Etat Providence, sa

⁷⁹ KERROUCHE E., « Appréhender le rôle des parlementaires... », art. cit.

⁸⁰ GAXIE D., *La démocratie représentative*, op. cit., notamment p. 35.

⁸¹ COX G.W., *The Efficient Secret: The Cabinet and the Development of Political Parties in Victorian England*, Cambridge, Cambridge University Press, 1987.

complexité et sa technicité croissante - ou de son traitement médiatique caractérisé par une logique de personification.

Cette dynamique est souvent interprétée sous un mode normatif ou fonctionnaliste. Tel n'est pas notre propos. Il n'est pas certain que la représentation démocratique ait perdu au contrôle accru des groupes parlementaires par leur chef⁸². Il est certain qu'il pouvait en être autrement puisque les membres du Congrès ont conservé davantage d'autonomie et d'influence, même si les groupes parlementaires républicains et démocrates sont plus structurés qu'on ne l'a cru. Il semble plutôt nécessaire d'analyser les conséquences de cette dynamique de mise en ordre des parlementaires sur leur comportement. Les gouvernements sont certains de voir la quasi-totalité de leurs projets soutenue par la quasi-totalité de leur troupe. Au-delà de la discipline du vote, c'est l'ensemble de l'activité des parlementaires vis-à-vis de l'action publique comme de la compétition électorale qui est sous contrôle. Dès 1867, Sir Walter Bagehot avançait dans sa célèbre étude que le rôle du Parlement britannique ne consistait pas à fabriquer des politiques publiques mais à sélectionner l'exécutif, à l'informer des problèmes rencontrés par les électeurs et à informer en retour ces électeurs de l'action gouvernementale⁸³. Depuis, l'analyse des politiques publiques en France s'est largement construite sur l'idée que la compréhension des processus réels de fabrication de l'action de l'Etat nécessitait de détourner le regard des responsables politiques magnifiés par le système représentatif et la presse pour s'intéresser aux hauts fonctionnaires, aux associations professionnelles, aux experts et autres réseaux de praticiens. Frédéric Sawicki a ainsi fait valoir que des approches théoriques aussi différentes que les écoles pluralistes, néo-corporatistes et néo-marxistes s'accordaient à minimiser le rôle des dirigeants politiques ; les analyses néo-institutionnalistes ou axées sur la régulation n'ayant pas changé la donne⁸⁴. Par conséquent, la sociologie du personnel politique a préféré s'intéresser à l'identité plutôt qu'à l'activité des acteurs en jeu. Le même F. Sawicki souligne à cet égard que la sociologie des élites à la Française a adopté un prisme identique qu'il appelle le « paradigme classiste »⁸⁵.

⁸² Sur ce point, l'analyse en terme de choix rationnels a montré que la discipline des élus est une solution efficace pour réduire la multidimensionnalité et donc l'imprévisibilité et la faiblesse de la décision majoritaire. Fort de ce constat, John Huber soutient par exemple la mise en place des procédures dites de rationalisation du parlementarisme. Cf. HUBER J.D., op. cit.

⁸³ BAGEHOT Sir W., *The English Constitution* [1867], Londres, Watts, 1964. De même, JENNINGS Sir I., *Parliament*, Cambridge, Cambridge University Press, 2^{de} éd., 1957.

⁸⁴ SAWICKI F., « Du parti à l'assemblée régionale. Itinéraire d'un professionnel de l'intermédiation », dans NAY O., SMITH A. (dir.), op. cit., pp. 23-45, spé. p. 24.

⁸⁵ « Quel que soit l'indicateur utilisé, la lecture en termes de classes prévaut sur celle en termes de profession ou de carrière politique. De ce point de vue, la démarche de M. Dogan est emblématique d'un pan important de la sociologie politique française, car c'est bien une approche similaire qu'adoptent, dans les années 1970, aussi bien Daniel Gaxie que Pierre Birnbaum [...] » ; SAWICKI F., « Classer les hommes politiques. Les usages des

La grande interrogation d'un Mattei Dogan⁸⁶, d'un D. Gaxie⁸⁷ ou d'un Pierre Birnbaum⁸⁸ porte sur la (non)représentativité des politiques vis-à-vis des classes sociales composant la société au détriment d'une prise en compte du rôle ou même du quotidien des élus, Pierre Bourdieu allant jusqu'à faire valoir que l'étude de la seule pratique des politiques porte en germe la naturalisation de leur domination⁸⁹.

La domination des représentants sur les représentés n'interdit pas cependant d'analyser la reproduction du mécanisme à l'intérieur même du champ politique. Dominés, les parlementaires le sont s'agissant de la production publique mais aussi de la compétition politique. La part du soutien électoral qui n'est imputable qu'aux qualités, qualifications et activités d'un député - ce que B. Cain, J. Ferejhon et M. Fiorina ont appelé le « *personal vote* »⁹⁰ - sans être nulle, est singulièrement réduite en Europe. En comparant les élections législatives américaines et britanniques de la fin des années soixante-dix, ces derniers ont conclu que l'appréciation personnelle du député sortant constituait la première variable explicative du vote aux Etats-Unis tandis que les électeurs britanniques se prononçaient d'abord sur l'étiquette partisane des candidats. L'opposition entre les deux systèmes ne doit pas être caricaturée, ne serait-ce que parce que l'identification partisane tend à décroître partout. Il demeure qu'un député est plus rarement réélu sur ses propres mérites en Europe qu'aux Etats Unis. La science politique française fournit là encore une indication dans la mesure où les spécialistes électoraux ne se sont pas souvent intéressés à l'effet du bilan personnel du candidat sortant sur sa réélection. L'élément partisan du rapport électeur / élu est sans cesse interrogé quand leur lien personnel est délaissé.

L'impuissance relative du député vis-à-vis de son destin électoral comme de l'action publique ne signifie pas à l'évidence qu'il soit inactif dans ces domaines. En effet, cette impuissance n'est que relative : un parlementaire peut influencer à la marge à la fois les politiques publiques et les perceptions de l'opinion. Cette influence est partiellement indexée sur le nombre d'élus mobilisés. En outre, la conscience de cette impuissance peut être diversement acceptée et intégrée par les acteurs. De la même façon, le fait qu'un député ait

indicateurs de position sociale pour la compréhension de la professionnalisation politique », dans OFFERLE M. (dir.), *La Profession politique XIX^{ème}-XX^{ème} siècle*, Paris, Belin, 1999, pp. 135-170, ici p. 152.

⁸⁶ DOGAN M., « Les filières de la carrière politique en France », *Revue française de science politique*, vol. VIII, n° 4, 1967, pp. 468-492.

⁸⁷ GAXIE D., *Les professionnels de la politique*, Paris, Presses universitaires de France, 1973.

⁸⁸ BIRNBAUM P., *Les sommets de l'Etat. Essai sur l'élite du pouvoir en France* [1977], Paris, Seuil, nouvelle éd., 1994.

⁸⁹ BOURDIEU P., « La représentation politique. Eléments pour une théorie du champ politique », *Actes de la Recherche en sciences sociales*, n° 36-37, mars 1981, pp. 3-24, ici p.3.

⁹⁰ CAIN B.E., FEREJHON J.A., FIORINA M.P., op. cit

peu de prises sur ses intérêts ne signifie pas que ses intérêts soient secondaires pour lui. On voit mal pourquoi un membre de l'Assemblée nationale souhaiterait *a priori* moins être réélu ou voir triompher ses idées que son homologue de la Chambre des Représentants. La différence tient au rôle du parlementaire dans la réalisation de ses intérêts : le député français s'en remet plutôt aux leaders de son parti et le représentant américain plutôt à lui-même. Si elle est largement contrainte, la délégation des parlementaires d'Europe au profit des exécutifs ou des chefs de parti, n'est du reste pas sans limite. Un des vecteurs déterminants du capital politique d'un dirigeant de parti ou d'un ministre tient en effet à l'appréciation portée par le groupe parlementaire dont il est issu, et exprimée via des mécanismes formels (par exemple le vote d'investiture) ou informels (par exemple la campagne de presse).

En revanche, la situation spécifique du parlementarisme européen conduit à s'interroger sur la nature même du rapport entre les intérêts de l'élu et son comportement. L'hypothèse ici avancée est que la mobilisation parlementaire n'est pas réductible à la satisfaction d'intérêts. Cela ne signifie ni que l'élu n'ait pas d'intérêts ni qu'il agisse irrationnellement, contre ses intérêts, mais seulement que son comportement ne met pas quotidiennement en jeu la défense de ses intérêts. Pour prendre une métaphore financière, le député est un rentier de la politique, un rentier un peu particulier puisqu'il est puissamment poussé à épargner. En bon rentier, il choisit le type de placement qui lui semble le meilleur et contrôle régulièrement les bénéfices qu'il peut en escompter. Cependant, cette activité ne lui prend pas l'essentiel de son temps puisqu'il s'en remet à un agent financier pour effectuer le travail quotidien de gestion de son capital. Et les romans du XIX^{ème} siècle de montrer ce peuple de rentiers, petits ou grands, qui, à la différence des salariés et ouvriers, occupent leur temps comme ils l'entendent. La situation des parlementaires d'Europe est comparable : leur activité quotidienne n'ayant que peu de prises sur la satisfaction de leurs intérêts essentiels, elle peut partiellement échapper à la mécanique utilitariste indexant toute forme de mobilisation à leur réalisation. La situation générale de « dominés » offre paradoxalement aux députés une certaine marge de liberté au quotidien. Cette liberté est extrêmement réduite dès lors que l'activité parlementaire touche au contrat d'allégeance passé entre le député et son chef : le député de la majorité est tenu d'apporter publiquement un soutien sans faille au projet gouvernemental, en séance comme dans la presse. Le député de l'opposition, comme son nom l'indique, doit s'opposer. L'étendue de la discipline de vote lors des scrutins parlementaires a pourtant contribué à masquer que la liberté de l'élu pouvait être d'autant plus forte que son activité ne menaçait pas ses chefs.

3.3. L'interprétation de rôles parlementaires

De même que la science économique est muette sur le comportement du rentier entre deux placements, une part importante de la littérature américaine spécialisée dans les études législatives se révèle inopérante pour analyser l'économie de la mobilisation de députés et sénateurs appartenant à des systèmes politiques parlementaires. Les intérêts essentiels des élus ont pu être répertoriés. Les mécanismes visant à leur satisfaction sont identifiables. Pourtant, une telle focale, si elle est pertinente pour comprendre la logique d'un système politique, ne fournit pas un cadre satisfaisant pour rendre compte de l'activité de ses parlementaires. L'analyse doit emprunter une autre perspective théorique pour saisir le député en action ou le sénateur au concret. L'étude des rôles parlementaires, inspirée de l'ouvrage magistral de Donald Searing, *Westminster's World*⁹¹, nous semble la plus appropriée pour saisir les paradoxes de la mobilisation parlementaire en matière européenne. Selon cette optique, une organisation particulière constitue un cadre dans lequel se développent avec le temps plusieurs systèmes de comportement et de présentation de soi, les rôles. Les membres de cette organisation sont amenés à choisir un rôle spécifique et à l'interpréter, au sens théâtral (donner vie) comme au sens cognitif (donner sens) du terme. Le langage courant ou savant qui appelle « acteurs » les membres d'une organisation rend d'ailleurs compte de la dimension interprétative de tout comportement.

3.3.1. L'approche motivationnelle des rôles

La relative indépendance quotidienne des élus vis-à-vis de l'impératif de satisfaction de leurs intérêts ne constitue pas l'unique justification du recours au concept de rôle. L'analyse des rôles parlementaires semble en effet d'autant plus pertinente que l'évolution séculaire de l'activité politique a tendu à une professionnalisation qui favorise la densification et l'uniformisation des normes et codes de comportement régissant le quotidien des élus. Députés et sénateurs constituent en effet un groupe social qui s'est professionnalisé selon une dynamique identifiée dès 1919 par Max Weber⁹². Or, les professionnels de la politique, anciens énarques et/ou apparatchiks, se ressemblent davantage que les notables de la III^{ème} République. Mieux, ils sont davantage tenus de se soumettre à certains codes puisque leur capital politique s'est partiellement dépersonnalisé et dé-localisé. Michel Offerlé écrit ainsi :

⁹¹ SEARING D.D., op. cit.

⁹² WEBER M., « La profession et la vocation de politique », dans *Le savant et le politique*, Paris, La Découverte, 2003, pp.117-206.

« La professionnalisation politique entraîne tout à la fois une séparation entre les professionnels et les profanes et le développement de pratiques, de croyances, de références et d'intérêts propres à cet entre-soi des hommes politiques »⁹³.

L'homogénéisation des politiques est renforcée dans le cas des parlementaires par une certaine unité de lieux. Contrairement à d'autres politiciens professionnels, des élus locaux aux ministres, les parlementaires sont amenés à se rencontrer en un même lieu⁹⁴. L'entre-soi des hommes politiques dont parle M. Offerlé se nourrit ainsi de la centralité voire de l'inéluctabilité du lieu parlementaire. Or, comme organisation, les Parlements ont en commun d'être anciens, hautement symboliques et institutionnellement saturés. Ils ne sont pas seulement encadrés par du droit constitutionnel. L'histoire a multiplié les normes, règles et autres institutions qui phagocytent l'organisation et s'expriment par les règlements intérieurs, l'architecture, le protocole, les codes vestimentaires ou les badges de couleurs donnant accès à certains endroits.

En associant préférences individuelles et contraintes institutionnelles, les rôles s'imposent pertinemment pour comprendre une activité professionnalisée saisie à partir d'un lieu unique. En effet, la pression institutionnelle exercée depuis les assemblées est telle qu'elle n'agit pas seulement sur les comportements politiques (le vote, le discours) mais sur l'ensemble des comportements des politiques. « La passion parlementaire, écrit justement M. Abélès, est une passion mimétique »⁹⁵. L'anthropologue a essayé de saisir le style du Palais-Bourbon qui affecte jusqu'à l'entourage des élus : un pas vif, une certaine énergie corporelle, une attitude à la fois ouverte et affairée... On pourrait ajouter : une attention rapide pour chacun, un style direct à l'oral, une certaine tendance à user d'un langage familier, un mélange détonnant de sérieux et d'esprit potache. Ces traits communs aux modes de présentation de soi renvoient à l'évidence à l'euphémisation et à la codification des rapports de force politiques entre élus selon la dynamique identifiée par Norbert Elias⁹⁶. L'institution agit sur et par les corps. Au-delà, la passion mimétique signale le caractère intrinsèquement relationnel, interactif voire tautologique du pouvoir en représentation. Le style comportemental des politiques est déterminant dans la mesure où le pouvoir se nourrit de l'image qu'il donne et de l'aura qu'il dégage. M. Abélès écrit à propos des députés : « On les

⁹³ OFFERLE M., « Professions et profession politique », dans OFFERLE M. (dir.), op. cit., pp. 7-35, ici p. 15.

⁹⁴ C'est le cas plus exactement des parlementaires ayant un niveau minimal d'activité au sein ou à proximité des bâtiments des assemblées. Les autres, ceux qui ne viennent jamais à Paris, sont marginaux par rapport à notre étude.

⁹⁵ ABELES M., *Un ethnologue...*, op. cit., p. 240.

⁹⁶ ELIAS N., *La dynamique de l'Occident*, Paris, Calmann-Lévy, 1991.

regarde, ils le savent, et ils observent qui les regardent »⁹⁷. Certains bâtiments de l'assemblée comme l'hémicycle ou la salle des quatre colonnes peuvent être compris comme autant de dispositifs où le pouvoir non seulement se donne à voir mais tout simplement s'engendre lui-même du spectacle qu'il produit. Le Parlement est une turbine autant qu'une tribune. L'interprétation des rôles à son registre n'est pas seulement une façon d'habiter les lieux. Elle permet au pouvoir des élus de s'incarner.

La notion de rôle a été confrontée à de multiples critiques, touchant à son caractère fonctionnaliste et/ou descriptif plutôt qu'analytique, à la difficulté de s'accorder sur une définition précise du rôle et à la prétendue impossibilité de mesurer voire de constater les effets d'un rôle sur le comportement. Ces objections expliquent d'ailleurs que les études fondées sur les rôles se sont faites moins nombreuses à partir des années quatre-vingts. Leur prise en considération incite D. Searing à adopter une approche motivationnelle plutôt que structurelle ou interactionniste⁹⁸. L'approche structurelle trahit un certain déterminisme institutionnel : ce sont les fonctions assignées par le chercheur à l'organisation politique qui définissent les rôles. Dans le champ des études parlementaires, l'ouvrage fondateur de John Wahlke et ses collègues publié en 1962 définit ainsi trois types de rôle (*core roles*) visant à la satisfaction des élus (*purposive roles*), à leur participation au processus de décision (*representational roles*) et à l'occupation de postes (*consensual roles*)⁹⁹. Les rôles touchant à la représentation permettent de distinguer trois types de représentants : le délégué qui suit ses électeurs (*delegate*), l'homme de confiance auquel les électeurs s'en remettent (*trustee*), et le porte-parole de son parti politique (*politico*)¹⁰⁰. Outre leur penchant déterministe, ces études se sont révélées insatisfaisantes dans la mesure où il est souvent difficile d'identifier soit le choix d'un rôle spécifique à partir de l'observation du comportement parlementaire, soit les conséquences sur le comportement du choix d'un rôle. L'approche interactionniste ou

⁹⁷ ABELES M., *Un ethnologue...*, op. cit., pp. 240-241.

⁹⁸ SEARING D., op. cit., chapitre I. Voir aussi la distinction entre l'école fonctionnaliste et l'interactionnisme symbolique dans la présentation de SAALFELD T., MULLER W.C., « Roles in Legislative Studies : A Theoretical Introduction », dans SAALFELD T., MULLER W.C. (dir.), *MPs in Western Europe*, Londres, Cass, 1997, pp. 1-15.

⁹⁹ WAHLKE J.C., EULAU H., BUCHANAN W., FERGUSON L.C., *The Legislative System. Exploration in Legislative Behavior*, New York, Wiley, 1962. Deux ans auparavant, Donald Matthews publiait une étude de référence sur les sénateurs en distinguant quatre types d'élus : les praticiens, les amateurs, les professionnels, les agitateurs. Cf. MATTHEWS D.R., *U.S. Senators and Their World*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1960.

¹⁰⁰ Les travaux d'Hannah Pitkin ont permis d'approfondir la distinction théorique entre ces types de représentants. Le rôle de *trustee* est souvent associé dans la littérature américaine à la conception de l'homme politique développée par E. Burke dans son discours aux électeurs de Bristol de 1774. Ces analyses ont été développées auprès des députés français par Philip Converse et Roy Pierce. Cf. PITKIN H., *The Concept of Representation*, Berkley, University of California Press, 1967; CONVERSE P.E., PIERCE R., *Political Representation in France*, Cambridge Mass., The Belknap Press of Harvard University Press, 1986, notamment chapitre 21.

symbolique privilégie le processus individuel d'interprétation du rôle par l'acteur en situation¹⁰¹. En s'intéressant au processus d'apprentissage du rôle et à la capacité de l'acteur à le transformer, ces études, souvent passionnantes, ont pu tomber dans un travers descriptif. Pour être pertinente, la notion de rôle doit maintenir à égale distance le déterminisme institutionnel et le subjectivisme de l'acteur. Un rôle n'est pas totalement imposé par la situation et par la règle ; sinon il vaut mieux parler de contrainte institutionnelle. Il n'est pas non plus totalement recréé par l'acteur dans chaque situation ; sous peine de faire disparaître la spécificité comportementale de l'interprétation d'un rôle.

Consciente de ces écueils, l'approche motivationnelle tend à définir les rôles au croisement entre un cadre organisationnel et des aspirations personnelles, en somme entre l'institution et l'individu¹⁰². Ralph Turner définit ainsi la notion de rôle :

« Roles provide a comprehensive *pattern* for behavior and attitudes; it constitutes a *strategy* for coping with a recurrent type of situation; it is socially *identified*, more or less clearly, as an entity; it is subject to being played recognizably by *different individuals*; and it supplies a major basis for *identifying* and *placing* persons in society »¹⁰³.

La conception motivationnelle considère un rôle politique comme un ensemble de comportements et de présentations de soi, reconnu comme tel par les élus. Ainsi, la distinction *delegate / trustee*, si difficile à traduire en Français, ne saurait décrire deux rôles différents puisqu'il est douteux qu'elle fasse sens aux yeux des élus¹⁰⁴. L'importance accordée à la subjectivité de l'acteur ne tient pas seulement à l'identification des rôles mais encore à leur choix. La lecture de D. Searing permet de distinguer trois éléments explicatifs du choix d'un rôle. Premièrement, l'univers des rôles possibles est borné par un cadre organisationnel spécifique : une institution ne peut être le lieu d'interprétation de toutes sortes de rôles, certains rôles lui sont propres. Il écrit : « The role concept itself implies that roles are “played” more than they are “made”, that a script is already written, that expectations are

¹⁰¹ Voir par exemple GOFFMAN E., *Les rites d'interaction*, Paris, Minuit, 1974. Et dans le domaine des études législatives, voir CAIN B.E., FEREJHON J.A., FIORINA M.P., op. cit.; FENNO R.F., *Home Style...*, op. cit.

¹⁰² D. Searing cite les ouvrages suivants comme exemples d'utilisation de l'approche motivationnelle : BARBER J.D., *The Lawmakers : Recruitment and Adaptation to Legislative Life*, New Haven, Yale University Press, 1965 ; WOSHINSKY O., *The French Deputy*, Lexington, D.C. Heath, 1973 ; KING A., *British Members of Parliament : A Self-Portrait*, Londres, Macmillan, 1974 ; ABERBACH J.D., PUTNAM R.D., ROCKMAN B.A., *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*, Cambridge, Cambridge University Press, 1981. Cf. SEARING D., « Roles, Rules, and Rationality in the New Institutionalism », *The American Political Science Review*, vol. 85, n° 4, 1991, pp. 1239-1260, ici p. 1244.

¹⁰³ TURNER R.H., « Role : Sociological Aspects », dans SILLS D.L. (dir.), *Encyclopedia of Sociology*, New York, MacMillan, vol. 3, 1992, p. 1681 ; cité par SAALFELD T., MULLER W.C., art. cit., p. 2. Ce sont ces derniers qui ont mis en italique des extraits de la citation.

¹⁰⁴ La faiblesse de la distinction ne tient pas seulement à une difficulté de traduction puisque, selon D. Searing, elle n'est pas non plus pertinente pour les élus des Communes. Cf. SEARING D., op. cit., p. 12.

established »¹⁰⁵. En second lieu, le choix d'un rôle résulte d'un calcul d'utilité. Il cherche à satisfaire certains buts professionnels spécifiques (*career goals*) qu'il s'agisse de la réélection, de la poursuite d'une carrière ou du triomphe de ses idées. Enfin, D. Searing écrit : « *Emotional incentives* are the principal energizing forces in all parliamentary roles »¹⁰⁶. Le choix d'un rôle est en effet stimulé, aiguillé par des aspirations émotionnelles propres à chacun. Tel député peut ainsi passer du temps en circonscription à rendre service, non seulement pour être réélu mais aussi pour voir satisfaite son aspiration profonde à aider ou à être utile ou encore à être remercié. Le choix d'un rôle résulte donc d'une rencontre entre une organisation d'une part, et d'autre part des intérêts et des aspirations personnelles qui s'ajustent mutuellement au sein d'un noyau motivationnel (*motivational core*)¹⁰⁷.

D'un point de vue théorique, la définition motivationnelle des rôles politiques permet de dépasser une conception utilitaire du comportement sans refuser la rationalité de l'acteur. Un acteur a des préférences claires, exogènes à la situation, mais une forte part émotionnelle entre dans la définition de ses préférences, et son comportement est adapté au cadre organisationnel dans lequel il évolue. La description des dirigeants politiques par J. Lagroye s'inscrit dans une telle démarche :

« [...] leurs façons d'endosser des rôles divers, de « réussir » si l'on veut à les bien tenir, ne résultent pas seulement d'un calcul d'utilitaire – « ainsi je serai réélu » - mais tout autant des représentations qu'ils ont d'eux-mêmes, de leur utilité et des obligations qu'ils ont contractées à l'égard des autres, proches militants, partenaires locaux, interlocuteurs permanents, alliés et collaborateurs »¹⁰⁸.

Le concept de rôle ainsi défini semble d'autant plus pertinent pour analyser spécifiquement le comportement parlementaire que le quotidien des élus, comme cela a été dit, ne met pas en jeu la défense leurs intérêts essentiels. Selon l'approche théorique retenue, la mobilisation parlementaire ne se limite pas à la poursuite de stratégies rationnelles visant à satisfaire des intérêts établis préalablement. Elle s'inscrit plutôt dans l'interprétation de rôles politiques spécifiques à l'organisation. Dans la mesure où les rôles politiques entre lesquels l'acteur est amené à choisir peuvent être compris comme autant de règles informelles propres à une organisation donnée, D. Searing indique qu'il s'inscrit dans une démarche néo-institutionnaliste : les rôles constituent en effet des institutions, des ensembles de règles, qui

¹⁰⁵ Ibid, p. 428, note 1.

¹⁰⁶ Ibid, p. 19.

¹⁰⁷ « [...] career goals and emotional incentives are intertwined in the motivational core of political goals », Ibid, p. 147.

¹⁰⁸ LAGROYE J., art. cit., p. 14.

encadrent le comportement parlementaire¹⁰⁹. Cette labellisation théorique peut être retenue en précisant sa dimension cognitive : la règle est portée par l'organisation mais interprétée (c'est le cas de le dire) par l'acteur. Les rôles parlementaires n'existent que s'ils sont reconnus comme tels par les parlementaires. Ainsi, on préférera ainsi parler avec Anthony Giddens de « prescriptions de rôle » plutôt que de contraintes de rôles (Goffman)¹¹⁰.

3.3.2. La labilité de l'interprétation

Comme le souligne la définition précédemment citée de R. Turner, chaque rôle constitue un modèle identifiable de comportements ce qui suppose une certaine cohérence entre les comportements prescrits par un rôle donné. Ce degré de cohérence est difficile à définir *in abstracto* sinon pour dire qu'il est identifié par les acteurs. Si les différentes approches en terme de rôles semblent s'accorder sur cet élément de définition, il n'en va pas de même sur la pluralité ou l'unicité des rôles interprétés par l'acteur. J. Lagroye et D. Searing, pourtant proches quant à leur positionnement théorique, expriment des positions antagonistes à ce sujet :

J. LAGROYE : « Les rôles que l' élu doit endosser sont donc variés, et son métier consiste à les bien tenir tous »¹¹¹.

D. SEARING : « No one has sufficient time and energy to pursue vigorously all backbench roles at once »¹¹².

Dans un cas, la notion de rôle sert à caractériser un style de comportement, dans l'autre une succession de comportements. En suivant J. Lagroye, le rôle permet de penser les spécificités voire l'artificialité du métier politique. Le politique est amené à être tour à tour notable, homme d'un parti, gestionnaire ou entrepreneur. Cette pluralité, essentielle à l'activité politique, tient à la diversité des publics à séduire et des configurations dans lesquelles un élu est amené à évoluer. Au-delà, elle exprime la sédimentation des activités de représentation : l' élu local entrepreneur de la fin du vingtième siècle s'est ajouté au notable de la troisième République sans le faire disparaître. Le terme même de rôle rend compte de la distinction, de la distance entre la personne propre de l' élu et les masques successifs qu'il doit porter au

¹⁰⁹ « Political roles are the place where individual choices meet institutional constraints », SEARING D., op. cit., p. x.

¹¹⁰ GIDDENS A., *Central Problems in Social Theory*, Londres, MacMillan, 1979, p. 117. Voir BRIQUET J.-L., « Communiquer en actes. Prescriptions de rôle et exercice quotidien du métier politique », *Politix*, n° 28, 1994, pp. 16-34, ici p. 19.

¹¹¹ LAGROYE J., art. cit., p. 11. Voir aussi BRIQUET J.-L., art. cit.

¹¹² L'observation de D. Searing est appuyée sur l'analyse factorielle du codage de ses entretiens. SEARING D., op. cit., p. 81 et pp. 416-418.

cours de la journée ou de la semaine. On sait depuis Diderot que (bien) jouer un rôle, ce n'est pas être soi-même¹¹³.

D. Searing fait au contraire valoir qu'un parlementaire choisit entre la demi-douzaine de rôles au répertoire de son institution et s'y tient. Même si le processus d'apprentissage n'est ni étudié ni théorisé par D. Searing, on comprend que le choix du député s'opère au moment de son entrée dans l'organisation en fonction de son expérience, de ses préférences, de ses aspirations émotionnelles et de sa position institutionnelle. Le maire d'une commune rurale qui accède à 55 ans au Palais-Bourbon après avoir dirigé pendant vingt ans sa mairie jouera probablement le rôle de l'élus de terrain. Le jeune député passé par les cabinets ministériels fera certainement partie des élus ambitieux. Les parlementaires, quel que soit leur rôle, sont certes amenés à exercer différentes activités dont certaines ne sont pas caractéristiques de leur rôle. Par exemple, l'élus membre du club parlementaire qui n'aime rien tant que la compagnie de ses collègues doit aussi s'occuper de sa circonscription. Cependant, les parlementaires n'interprètent véritablement qu'un seul rôle. D. Searing fait valoir qu'une et une seule dimension de l'activité parlementaire prédomine dans la conception qu'un député a de lui-même, de sa mission et de ses activités lorsqu'il est amené à en rendre compte en situation d'entretien. Or, selon le double pari épistémologique de D. Searing, la façon dont l'élus se présente en entretien est révélatrice de la façon dont il se présente et se comporte dans le monde réel. Les parlementaires peuvent changer de rôles au cours de leur carrière, notamment lorsque la situation les amène à reconsidérer leurs préférences¹¹⁴. Cependant, le nombre de passage d'un rôle à l'autre est limité au cours d'une vie. Les contraintes institutionnelles pesant sur les élus ne sauraient suffire à expliquer leur propension à privilégier l'interprétation d'un rôle, puisqu'elles sont nombreuses et potentiellement contradictoires.

Les ressorts semblent davantage psychologiques comme l'avance l'étude de James Payne et de ses collègues sur les motivations des hommes politiques¹¹⁵. Ils écrivent : « [...] each politicians (with few exceptions) has only one incentive, not a mixture of incentives » ; les *incentives* étant les aiguillons affectifs qui stimulent l'activité politique¹¹⁶. Les dirigeants politiques tendent à n'être animés que par un des sept ressorts émotionnels explicatifs de l'engagement politique des élus. Plus un homme politique atteint un poste élevé, plus il est

¹¹³ DIDEROT D., *Paradoxe sur le comédien*, Paris, Mille et une nuits, 1999.

¹¹⁴ Il en est ainsi par exemple du ministrable qui, l'âge avançant, voit ses chances de devenir un ténor de la vie politique se réduire.

¹¹⁵ PAYNE J.L. et al., op. cit., spé. pp. 8-9.

¹¹⁶ Ibid, p. 8. Voir la liste des *incentives* au tableau 4.9. du Chapitre 4.3.3.

clairement animé par un ressort émotionnel unique. Cette observation, largement étayée au cours de leur étude n'est cependant pas expliquée et reste à bien des égards mystérieuse¹¹⁷.

La présente étude se situe dans la perspective de D. Searing plutôt que de J. Lagroye. Plus précisément, sans exclure que certains élus puissent parfois interpréter plusieurs rôles en fonction des configurations de leur action, ce travail s'intéresse au rapport individuel du parlementaire à un rôle spécifique plutôt qu'à l'arbitrage entre les rôles ou au passage d'un rôle à l'autre. S'il est difficile de donner raison à une des deux interprétations, les entretiens semi-directifs menés nous conduisent au même constat que D. Searing et J. Payne : les propos des élus traduisent – trahissent parfois – une approche non pluraliste des activités politiques. Tel député peut parler une demi-heure de la prime à l'herbe et de la PAC, et tel autre une demi-heure de l'enjeu européen pour la gauche plurielle. Le député passionné de *politics* passe certainement plusieurs jours par semaine en circonscription, de même que l'élus de terrain doit se frotter de temps en temps aux questions politiciennes. Mais il nous semble d'une part que chacun privilégie une activité plutôt qu'une autre, y compris dans la gestion de son emploi du temps, et d'autre part qu'un élu n'abandonne pas son rôle au milieu de la semaine, y compris quand il doit exercer des activités n'ayant pas sa préférence. L'élus de terrain reste élu de terrain quand il monte à Paris.

Au-delà de ses choix épistémologiques qui s'apparentent partiellement à des axiomes, il apparaît que le concept de rôle est sans doute plus riche dans la version de D. Searing. En soulignant le fait que l'interprétation d'un rôle s'inscrit dans une situation particulière construite par les attentes de publics spécifiques, J. Lagroye avance une conception plutôt interactionniste et communicationnelle des rôles qui semble moins exigeante que celle de D. Searing. Si, comme l'écrit Jean-Louis Briquet, « l'apprentissage du métier politique est [...] celui d'un rôle (et de manières de jouer ce rôle) socialement légitime »¹¹⁸, on peut ajouter que le rôle choisi doit également être légitime aux yeux de celui qui l'exécute. L'enjeu du choix d'un rôle n'est pas seulement l'éligibilité. Différentes aspirations personnelles, émotives notamment, entrent en jeu, et il est probable que l'élus ne puisse ni ne veuille « tout paraître », même si cela reste à démontrer. Le parallèle établi par J. Lagroye lui-même, entre le politique et le prêtre¹¹⁹, donnerait d'ailleurs plutôt tort à la conception pluraliste des rôles : si le prêtre adopte une présentation de soi spécifique à sa profession, s'il existe plusieurs façons d'être

¹¹⁷ Sauf à la comprendre, avec J. Payne, comme une sorte de darwinisme psychologique : seuls les plus motivés peuvent supporter la dureté quotidienne de la tâche, ce sont les plus motivés car ils sont guidés par un aiguillon émotionnel unique.

¹¹⁸ BRIQUET J.-L., art. cit., p. 21.

¹¹⁹ LAGROYE J., art. cit., p. 13.

prêtre, il est douteux qu'un prêtre se comporte de façon radicalement différente lors d'un office, au confessionnal ou à la prière. L'intérêt qu'il y a à concevoir la prêtrise comme l'interprétation d'un rôle social tient davantage à l'analyse de l'écart entre l'individu qui exerce la profession de prêtre, et les normes de comportement et de présentation de soi associés à la prêtrise. Ces normes sont assurément diverses mais la spécificité de l'interprétation d'un rôle tient davantage au choix de certaines normes plutôt qu'au passage d'une norme à l'autre. Le comédien ne saurait certes être confondu avec son personnage ; pour autant il n'en change pas tous les soirs.

3.3.3. La diversité des rôles

Les rôles sont donc considérés comme des ensembles relativement cohérents de normes de comportement adoptés durablement par les élus. La notion tend à associer le quotidien de l'élu (en circonscription, à l'assemblée), la satisfaction de tâches politiques (voter la loi, siéger en commission, tenir une permanence) et la définition abstraite des « fonctions » parlementaires (contrôler, légiférer, représenter), en considérant l'ensemble de ces éléments à partir de la représentation qu'a le parlementaire de lui-même. Ainsi entendu, le rôle dépasse la définition plus restrictive que l'on peut trouver dans le langage courant comme dans la littérature et qui se limite souvent à la mission, à la vocation d'un organe. En 1969 et 1970, R. Cayrol, J.-L. Parodi et C. Ysmal ont ainsi demandé aux députés français : « Quel est, à votre avis, votre rôle en tant que député ? »¹²⁰. En codant les réponses relatives au niveau national de leur activité, ils ont identifié six rôles nationaux : législatif (49 %), de contrôle de l'activité gouvernementale (17 %), d'orientation de la politique nationale (18 %), de soutien au gouvernement (9 %), de tribune (8 %) et de représentation d'un groupe (24 %). Même si la démarche qualitative ouverte accorde une place importante aux perceptions des élus, une telle définition des rôles nous semble à la fois trop abstraite et trop centrée sur les activités parlementaires. La conception retenue dans ce travail implique davantage le parlementaire : le rôle ne dit pas seulement ce que l'élu fait mais ce qu'il est.

Nous avons choisi d'étudier les rôles interprétés par les parlementaires français à partir des quatre rôles identifiés par D. Searing dans *Westminster's World* pour décrire les

¹²⁰ CAYROL R., PARODI J.-L., YSMAL C., « L'Image de la fonction parlementaire chez les députés français », *Revue française de science politique*, n° 21, décembre, 1971, pp. 1173-1206, spé. pp. 1177-1181. Un député a pu être classé dans plusieurs catégories. Voir aussi CAYROL R., PARODI J.-L., YSMAL C., « Les Députés français et le système politique », *Revue française de science politique*, vol. 25, n° 1, février 1975, pp. 72-105.

*backbenchers*¹²¹ à savoir les promoteurs de causes, les élus de terrain, les ambitieux et les hommes du Parlement. Ces quatre rôles ont été définis par D. Searing et Edward Crowe à partir de l'analyse d'entretiens semi-directifs menés auprès des députés de la Chambre des Communes au début des années soixante-dix¹²². Le tableau 1.2. les présente en proposant une traduction et en indiquant quels sous-rôles leur sont associés. Il n'est pas aisé de traduire ces mots dans la mesure où, selon la démarche subjectiviste retenue, les termes doivent être identifiables voire utilisés par les acteurs concernés¹²³. Aussi, deux traductions, littérales et figurées, sont-elles proposées. Les sous-rôles constituent des modes de présentation de soi rattachés à une catégorie mais comportant des dimensions spécifiques tant du point de vue du comportement du parlementaire, que des buts poursuivis et des satisfactions émotionnelles recherchées. Certains rôles sont relativement homogènes, comme l'aspirant ministre, d'autres sont fortement dissociés selon leurs sous-rôles, comme le promoteur de causes. Le tableau indique également la part occupée par chaque rôle auprès de l'échantillon des députés de base dans l'étude *Westminster's World*. Il ne s'agit donc pas de la répartition pour les députés et les sénateurs français : nous ne possédons pas ces données dont le recueil demanderait une étude à part entière.

¹²¹ D. Searing étudie en effet dans la seconde partie de son ouvrage des rôles davantage institutionnalisés interprétés par l'élite du monde de Westminster : les *whips* qui s'assurent de la cohésion partisane, les chefs des groupes parlementaires, les différents types de ministres et même le Premier ministre. Cette partie intéresse moins notre analyse puisqu'elle s'éloigne des députés de base. Les systèmes français et britannique cessent de se ressembler lorsque l'exécutif est pris en compte.

¹²² D. Searing et ses collègues ont interviewé 521 des 630 députés des Communes de 1971 à 1972. Parmi ces 521 députés, 334 ont été considérés comme des députés de base, soit les deux tiers de l'effectif. Les pourcentages indiqués au tableau 1.2. ne concernent que ce groupe. Une analyse factorielle a ensuite été menée à partir du codage des thèmes abordés dans les entretiens. Cf. SEARING D., op. cit., pp. 411-418.

¹²³ Sur les trois rôles, seule l'expression « Parliament men » n'est pas utilisée à Westminster. Le terme est emprunté à l'étude de Sir Namier Lewis, NAMIER L., *The Structure of Politics at the Accession of George III*, Londres, Macmillan, 1968.

Tableau 1.2. Les rôles et sous-rôles politiques interprétés par les députés de base des Communes selon D. Searing

Les rôles	<i>traduction</i>	Les sous-rôles ¹²⁴
<i>Policy advocates</i> (41 %)	Les promoteurs de causes, les agitateurs	- <i>ideologue</i> / l'idéologue (5 %) - <i>generalist</i> / le généraliste (35 %) - <i>specialist</i> / le spécialiste (60 %)
<i>Ministerial aspirants</i> (25 %)	Les aspirants ministres, les ambitieux	- <i>high flyer</i> / l'élue de haut vol (43 %) - <i>subaltern</i> / le jeune premier (23 %)
<i>Constituency members</i> (25 %)	Les membres d'une circonscription, les élus de terrain	- <i>welfare officer</i> / l'assistante sociale (75 %) - <i>local promoter</i> / l'entrepreneur local (15 %)
<i>Parliament men</i> (9 %)	Les hommes du Parlement, les « Bourbonniens » (à l'Assemblée)	- <i>status seeker</i> / ...avide de reconnaissance (10 %) - <i>spectator</i> / le spectateur (45 %) - <i>club man</i> / le membre d'un club (45%)

Source : SEARING D., op. cit., p. 32.

Les quatre rôles identifiés par D. Searing couvrent une large variété de secteurs et d'activité associée à l'action des députés. Ils portent sur le rapport du parlementaire à un enjeu public, à sa carrière, à ses électeurs et à ses collègues. Ils mettent en jeu différents éléments de type stratégique (l'intérêt électoral, l'accession aux postes), institutionnel (l'assemblée, le territoire d'élection) et idéels (l'idéologue, le défenseur du Parlement). Comme nous le verrons pour chacun des rôles, l'aiguillon émotionnel constitue un élément central de l'interprétation d'un rôle qu'il s'agisse de l'ambition, de la volonté d'être utile ou du désir de camaraderie. L'absence d'un rôle spécifique associé aux partis politiques pourrait surprendre tant l'emprise des partis est grande sur les parlementaires et leurs groupes. Or, c'est justement parce que le rapport au parti est généralisé qu'il ne constitue pas véritablement un rôle parlementaire. Le rapport avec les dirigeants comme les militants du parti, et notamment la fidélité partisane, sont des éléments importants du quotidien des députés mais ne sont pas associés à un ensemble de normes privilégiées par un groupe spécifique d'élus en situation de se définir. Aussi le rapport au parti politique du député est-il pris en compte lors de l'analyse de chaque rôle.

Ces rôles sont-ils pertinents dans le cadre du Palais-Bourbon ou du Palais du Luxembourg en l'an 2000 ? Il nous semble que oui. Sans être identiques, les trois éléments entrant en jeu dans le choix d'interpréter un rôle – les intérêts, les émotions, les institutions – sont assez proches dans les deux systèmes. Les intérêts et les émotions des députés et sénateurs susceptibles de rendre compte de leur investissement dans un rôle se développent

¹²⁴ Les pourcentages de cette colonne indiquent la répartition des sous-rôles au sein d'un même rôle à Westminster. Certains totaux sont inférieurs à 100 lorsque D. Searing a considéré que des députés relevaient d'une catégorie intermédiaire.

dans un cadre culturel, social et politique relativement homogène. De Claude Lévi-Strauss à Clifford Geertz, la tradition anthropologique nous met en garde contre le grand danger qu'il y aurait à naturaliser les intérêts et les passions¹²⁵. « L'univers des émotions [...], écrit P. Braud, est socialement et culturellement travaillé »¹²⁶ ; on pourrait ajouter qu'il en est de même pour les intérêts. Si les motivations individuelles conduisant à interpréter un rôle sont proches en Grande Bretagne et en France, ce n'est pas vraiment parce que la volonté d'être réélu ou le besoin d'être estimé sont universels, ou même occidentaux, mais plutôt parce que ces aspirations générales sont travaillées par un cadrage culturel, politique, institutionnel ou historique assez semblable.

Les multiples règles qui façonnent l'activité parlementaire contribuent en effet à formater les différents rôles entre lesquels les parlementaires vont choisir. D. Searing écrit ainsi :

« But what is remarkable is that out of all this flexibility emerges not hundreds of different backbenchers roles, but instead only four distinct roles and their subtypes [...]. This reflects the fact that even backbenchers flexibility is framed by institutional constraints »¹²⁷.

Or, la proximité du cadre institutionnel des deux pays s'observe au niveau du système dans son ensemble comme du Parlement en particulier. Les démocraties britannique et française sont toutes deux majoritaires : les électeurs peuvent clairement faire alterner le pouvoir entre des partis de droite et de gauche puissants et hiérarchisés, ce pouvoir est clairement dominé par son chef au détriment des ministres et des députés. Chaque système comporte à l'évidence de nombreuses spécificités à commencer par l'élection directe d'un Président doté d'attributions très importantes en France et le bipartisme et demi des Britanniques. Cependant, le critère essentiel du caractère majoritaire du pouvoir démontre la proximité entre les deux systèmes, particulièrement au niveau parlementaire¹²⁸. Les chambres basses sont clairement scindées en deux pôles entre une majorité et une opposition pour la durée de la législature. La majorité est dominée par le chef de l'exécutif. Elle est disciplinée. Elle est

¹²⁵ C. Geertz : « L'idée que la politique est un jeu stable de passions naturelles que les institutions particulières de domination ne font qu'exploiter par de nombreuses machinations est fausse où que ce soit. Les passions sont aussi culturelles que les machinations [...] ». GEERTZ C., *Negara. The Theatre State in Nineteenth-Century Bali*, Princeton, Princeton University Press, 1980, p. 124 cité et traduit par BRAUD P., *L'émotion en politique*, op. cit., p. 72.

¹²⁶ BRAUD P., *L'émotion en politique*, op. cit., p. 48.

¹²⁷ SEARING D., op. cit., p. 33.

¹²⁸ Loin du mythe de Westminster mère des Parlements, Daniel-Louis Seiler insiste d'ailleurs sur la faiblesse commune aux Parlements des systèmes majoritaires : « Plus un régime politique se révélera conforme à l'original britannique, plus petit sera le pouvoir réel du Parlement » ; SEILER D.-L., « Les Parlements entre « gouvernement » et « concordance » », dans COSTA O., KERROUCHE E., MAGNETTE P. (dir.), op. cit., pp. 57-72, p. 64.

confrontée à des procédures qui encadrent ses velléités d'indiscipline. L'opposition ne participe absolument pas au pouvoir. La tribune parlementaire lui permet de le critiquer¹²⁹. De plus, le mode de scrutin majoritaire retenu lors des élections législatives, à un tour pour les 658 MPs (*Members of Parliament*) et à deux tours pour les 577 députés français, contribue à établir un puissant lien entre l'élu et sa circonscription. Le député est élu d'un territoire spécifique qu'il connaît, qu'il habite en partie, dans lequel il passe du temps. Si la population de la circonscription n'est pas convaincue ou séduite par la famille politique à laquelle appartient le député, il est probable qu'il cesse à terme de l'être.

Les rôles identifiés à Westminster peuvent exister au Palais-Bourbon et au Sénat. Les éléments de proximité entre les deux systèmes sont d'ailleurs privilégiés puisque les principales divergences touchent surtout au pouvoir exécutif. Or, ce sont les députés de base plutôt que les ministres qui sont au centre de notre analyse. De même, comme le titre de l'ouvrage de D. Searing l'indique, les rôles sont observés sur le lieu même de l'assemblée et non en circonscription. Sont ainsi volontairement mis à l'écart, dans l'étude de D. Searing comme dans celle-ci, les élus qui ne se rendent jamais au Parlement et qui, probablement, se distinguent davantage des deux côtés de la Manche. Enfin, les rôles identifiés par D. Searing ne concernent pas l'incomparable Chambre des Lords.

Sur un mode plus subjectif, il nous semble que les quatre rôles et certains des sous-rôles qui sont associés « font sens » auprès des acteurs concernés, ce qui constitue une exigence première de l'approche motivationnelle. Même si le constat est difficile à étayer, les députés français identifient ce qu'est un élu de terrain, un ministrable, un idéologue... Certains répertoires existants dans la littérature sur la France évoquent d'ailleurs de nombreux traits identifiés par D. Searing, telle la distinction opérée par M. Dogan entre cinq types de « personnages politiques » : l'amateur, l'héritier, « le velléitaire, qui ne s'engage pas à fond », l'expert politisé (technocrate ou énarque) et l'homme politique professionnel semblable au *high flyer*¹³⁰. Enfin, même si Westminster et le Palais-Bourbon ont développé des manières de se comporter et de se présenter aux autres relativement proches, certains aspects des rôles peuvent être spécifiques à chaque système. L'élu de terrain est particulièrement présent en France du fait du cumul des mandats. L'aspirant ministre se fait-il plus rare du fait de la possibilité d'accéder au gouvernement sans avoir siégé au Parlement ? Les promoteurs de

¹²⁹ Outre la question de la compatibilité des fonctions parlementaires et gouvernementales, l'ampleur des droits réservés à l'opposition parlementaire constitue sans doute la principale différence entre les deux systèmes au niveau des chambres basses. Cf. DUHAMEL O., *Les démocraties*, Paris, Le Seuil, 1993, p. 77 ; CARCASSONNE G., « La place de l'opposition », *Pouvoirs*, n° 85, 1998, pp. 75-87.

¹³⁰ DOGAN M., « Les professions... », art. cit., pp. 171-172.

causes comme les aspirants ministres peuvent être d'anciens énarques et/ou d'anciens membres de cabinets ministériels. L'Assemblée nationale et le Sénat peuvent-ils avoir un prestige et une vie sociale tels qu'ils développent des *parliament men*, des personnes en quête de prestige ou de simples spectateurs ou encore des membres d'un club ? L'aura du Palais-Bourbon n'est peut-être pas celle de Westminster mais les carrières y sont presque aussi longues.

Aussi, si le cadre initial développé par D. Searing a été conservé, l'étude des rôles parlementaires s'est attachée à prendre en compte les spécificités du système politique français d'une part, et les effets de l'UE d'autre part. A cette fin, les rôles les plus interprétés au Parlement français, comme l'élus de terrain, ont été davantage étudiés. Certains sous-rôles spécifiques à l'Assemblée et au Sénat ont été considérés, qu'ils aient été créés par l'enjeu européen (les souverainistes) ou simplement européanisés (les défenseurs du terroir ou de l'intérêt général). Deux chapitres sont consacrés aux élus de terrain et aux différents sous-rôles associés, à savoir l'assistante sociale et l'entrepreneur local (Chapitre 4) ainsi que le défenseur du terroir (Chapitre 5). Deux sous-rôles du promoteur de causes, les souverainistes et les spécialistes de l'Europe, sont distingués. Les souverainistes, en tant qu'idéologues, font l'objet d'une analyse spécifique (Chapitre 6). Les spécialistes des questions européennes sont considérés au dernier chapitre avec les hommes du Parlement, l'enjeu étant justement de déterminer le rôle interprété par les membres de la Délégation pour l'UE (Chapitre 8). Le rôle de l'élus ambitieux est repris plus directement de D. Searing en adaptant ses deux sous-rôles au contexte français (chapitre 7). Le rapport à l'Europe du ministrable est ainsi distingué de celui du ténor ou du présidentiable. Avant d'examiner l'européanisation de ces différents rôles, il est nécessaire de spécifier le cadre de cette étude en balisant plus précisément son objet.

4. Le cadre de l'étude

Cette section présente l'objet étudié d'un point de vue constitutionnel, sociologique et temporel. Le Parlement français, considéré par chacun – y compris par ses membres – comme un Parlement faible, est-il moins influent que les autres assemblées d'Europe ? Quelles sont les caractéristiques des parlementaires français comme groupe social d'une part, et au sein de l'élite politique d'autre part ? Comment caractériser enfin la période considérée du point de vue du système politique français comme de l'évolution de la construction européenne ?

4.1. La faiblesse ordinaire du Parlement français

L'étude s'intéresse aux élus plus qu'à leur organisation. Plus précisément, elle se fonde sur le principe qu'on ne peut comprendre cette organisation qu'en analysant ses membres. Il convient cependant de caractériser brièvement la place occupée par le Parlement dans le système politique français¹³¹. A cet égard, les analyses ne se sont jamais vraiment départies d'un sentiment de déclin depuis 1958 comme l'exprime le titre du célèbre essai de 1967 d'André Chandernagor, *Un Parlement, pour quoi faire ?*¹³² ou la question qui introduit l'étude de 1971 de Pierre Avril : « le Parlement sert-il encore à quelque chose ? »¹³³. L'obsession du déclin n'est assurément pas spécifique à la France, P. Norton rappelant par exemple que Lord Bryce s'interrogea sur le déclin de Westminster dès le début du vingtième siècle¹³⁴. Du fait de la césure de 1958, le Parlement français a cependant subi une perte d'influence particulièrement nette. Certaines dispositions constitutionnelles en témoignent. A la différence des Républiques précédentes, les parlementaires sont menacés par un droit de dissolution effectif, d'usage simple et surtout actionné par un acteur qu'ils ne peuvent censurer, le Président de la République¹³⁵. Pour la première fois dans l'histoire républicaine, le Président est doté de pouvoirs propres, soit d'attributions ne nécessitant pas le contreseing d'un organe contrôlé par le Parlement¹³⁶. De nombreuses procédures contribuent enfin à rationaliser le parlementarisme ce qui revient souvent à limiter les capacités d'obstruction des parlementaires.

La prééminence présidentielle tient surtout à la légitimité démocratique de son mode d'institution. Les députés ne sont plus les seuls élus nationaux du suffrage universel direct depuis la réforme du mode de désignation du Président en 1962. Mieux, le Président est l'élu

¹³¹ Sur l'Assemblée nationale, voir : AMELLER M., BERGOUIGNOUS G., *L'Assemblée nationale*, Paris, Presses universitaires de France, collection Que sais-je ?, 2000 ; CHAGNOLLAUD D., QUERMONNE J.-L., *La V^{ème} République. 3 – Le Pouvoir législatif et le système des partis*, Paris, Champs Flammarion, éd. revue, chap. 1, 2000 ; KIMMEL A., *L'Assemblée nationale sous la V^{ème} République*, Paris, Presses de la FNSP, 1991. Pour les aspects juridiques, voir AVRIL P., GICQUEL J., *Droit parlementaire*, Paris, Montchrestien, 2^{de} éd., 1996.

¹³² CHANDERNAGOR A., *Un Parlement, pour quoi faire ?*, Paris, Gallimard, 1967.

¹³³ AVRIL P., *Les Français et leur Parlement*, Paris, Casterman, 1972, p. 7.

¹³⁴ NORTON P., « Parliaments : A Framework for Analysis », art. cit., p. 2.

¹³⁵ Le fait que la procédure n'ait été véritablement utilisée qu'en 1962 pour trancher un conflit ouvert entre le Président et la majorité parlementaire ne doit pas faire illusion. La victoire des gaullistes lors des législatives de 1962 qui suivirent la dissolution constitue en effet un précédent incitant les parlementaires à ne pas défier l'autorité présidentielle. La portée dissuasive de la procédure, par essence difficile à vérifier, semble indéniable. La dissolution a été aussi utilisée à deux reprises à la suite de l'élection d'un président (1981, 1988) ; la majorité dégagée lors des législatives venant confirmer le choix d'un président.

¹³⁶ Il s'agit de la nomination du Premier ministre, du recours au référendum, de la dissolution de l'Assemblée nationale, des pleins pouvoirs, et de la saisine du Conseil constitutionnel.

unique et direct d'une seule circonscription ayant pour dimension le territoire national quand les parlementaires sont issus de territoires différents. La prétention des parlementaires à monopoliser la représentation collective de la nation ou du peuple français est d'autant plus mise à mal que l'élection présidentielle constitue depuis 1965 le moment démocratique majeur de la vie politique. C'est le choix d'un Président qui organise la vie politique et les plans de carrière des chefs de parti. C'est sur le soutien ou l'opposition à un Président en exercice que sont élus les députés. Les élections législatives de 1997 sont exemplaires à cet égard dans la mesure où elles ont été provoquées par le Président Chirac. Enfin, le constituant de 1958 a souhaité limiter non seulement les capacités du législateur mais aussi son domaine d'action : le domaine de la loi est défini matériellement par rapport au domaine réglementaire, la conformité de cette loi à la Constitution peut faire l'objet d'un contrôle par un organe indépendant. Il faut ajouter à ces considérations constitutionnelles que l'idéal modernisateur, qui anima la haute administration française dès les années quarante, ne considérait pas toujours favorablement le jeu bavard et théâtral de la démocratie parlementaire. John Frears souligne à cet égard que le Parlement français a particulièrement souffert de la conjonction entre cette volonté de moderniser l'Etat et la vision comme la pratique gaulliennes des institutions politiques¹³⁷.

Une approche comparative confirme la faiblesse du Parlement français. En établissant un classement des Parlements de différents Etats membres en fonction de leur capacité à influencer les politiques publiques, le spécialiste des études législatives P. Norton positionne le Parlement français avec le Parlement irlandais parmi les moins actifs¹³⁸. Jaap Woldendorp, Hans Keman et Ian Budge ont également construit une échelle de l'influence du pouvoir législatif à partir d'indices constitutionnels relatifs aux attributions respectives du Parlement, du gouvernement et du chef de l'Etat lors du vote de l'investiture gouvernementale, du vote de confiance et du droit de dissolution¹³⁹. L'indice synthétique réalisé à partir de ces différentes variables positionne le Parlement français comme étant le plus dominé par l'exécutif parmi les quinze Etats membres de l'UE (avant l'élargissement de 2004). La possibilité laissée au gouvernement de ne pas demander un vote d'investiture de l'Assemblée nationale lors de sa formation et surtout les prérogatives spécifiques du chef de l'Etat

¹³⁷ FREARS J., « The French Parliament: loyal workhouse, poor watchdog », *West European Politics*, vol. 13, n° 3, 1990, pp. 32-51. Voir aussi NAY O., « La vie à l'assemblée... », art. cit., p. 87.

¹³⁸ NORTON P., « Conclusion : Do Parliaments make a Difference? », art. cit., p. 197. Et aussi NORTON P., « Conclusion: Legislatures in Perspective », dans NORTON P. (dir.), *Parliaments in Western Europe*, op. cit., pp. 143-152, ici p. 145.

¹³⁹ WOLDENDORP J., KEMAN H., BUDGE I., *Party Government in 48 Democracies (1945-1998)*, Dordrecht, Kluwer Academic Publishers, 2000, pp. 56-57.

concernant la formation du gouvernement, la dissolution du Parlement et les autres pouvoirs propres expliquent ce résultat. De la même façon, les travaux d'Herbert Döring relatifs au contrôle de l'ordre du jour de la séance plénière ainsi qu'aux commissions parlementaires font figurer le Parlement français parmi les moins autonomes d'Europe¹⁴⁰. La limitation constitutionnelle du nombre de commissions à six n'est pas favorable à l'approfondissement du contrôle de la politique gouvernementale, chaque commission n'ayant pas la charge du suivi d'un seul ministère.

L'étude des rapports entre le Parlement français et l'Union est ainsi d'abord l'étude d'une institution « déprimée » pour reprendre l'adjectif d'Olivier Duhamel¹⁴¹. Ce n'est pas au Palais-Bourbon que se fabriquent et se détruisent des majorités parlementaires au terme de débats passionnés et de coups de théâtre. La stabilité dans le temps des gouvernements depuis 1958 en atteste. Selon Jean-Claude Colliard, le gouvernement qui n'était que « le comité exécutif de la Chambre » avant 1958 contrôle de fait un Parlement devenu « le comité législatif du cabinet » sous la Cinquième République¹⁴². L'intérêt pour les travaux parlementaires diminue. Les comptes-rendus de la presse se font moins exhaustifs. S'il ne nous appartient pas de juger si l'intérêt réel de ces débats diminue également, l'impact des séances sur la composition des équipes dirigeantes, et même sur la production législative, est fortement réduit. Les députés ou les sénateurs débattent mais - à de très rares exceptions - leurs propos ne contribuent pas directement à modifier la composition du gouvernement ou le vote final d'un projet de loi. Au-delà des éléments constitutionnels, la séance parlementaire n'est plus l'arène centrale de la vie politique. Elle n'est qu'un lieu parmi d'autres – la cour de l'Elysée, les états-majors des partis ou les studios des journaux télévisés – où le politique se donne à voir. Nicolas Roussellier introduit ainsi son étude par de très belles pages nostalgiques d'un *Parlement de l'éloquence* aujourd'hui révolu¹⁴³.

Pourtant, la force du lieu commun relatif au déclin du Parlement français se fonde à la fois sur la comparaison avec les républiques précédentes et sur une définition du Parlement comme l'organe qui fait la loi. Si l'on s'éloigne de ces références, le Parlement français n'est-il qu'un « asile de pauvres loyaux » et un « médiocre chien de garde » selon les mots sévères de J. Frears¹⁴⁴ ? Le rôle constitutionnel du Parlement français ne diffère pas véritablement de

¹⁴⁰ DÖRING H., « Time as a Scare Resource : Government Control of the Agenda », dans DÖRING H. (dir.), *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, Frankfurt, Campus Verlag / St. Martin Press, 1995, pp. 223-246, p. 225 pour l'ordre du jour et pp. 236-238 pour les commissions parlementaires.

¹⁴¹ DUHAMEL O., *Le pouvoir politique en France*, Paris, Le Seuil, 5^{ème} éd., 2003, p. 261.

¹⁴² COLLIARD J.-C., *Les Régimes parlementaires contemporains*, Paris, Presses de la FNSP, 1978.

¹⁴³ ROUSSELLIER N., *Le Parlement de l'éloquence*, Paris, Presses de Sciences Po, 1997.

¹⁴⁴ FREARS J., art. cit.

celui des autres assemblées des Etats membres de l'UE. La majorité parlementaire issue des élections législatives institue le pouvoir. En ce sens, malgré ses tendances présidentielistes, la Cinquième République - cohabitante ou non - est fondamentalement un régime parlementaire¹⁴⁵. Le Premier ministre peut être opposé au Président, il doit toujours pouvoir être soutenu par une majorité de députés. En dehors de ce rôle premier, le Parlement est appelé à contrôler le pouvoir, à l'influencer à la marge et, très exceptionnellement, à le sanctionner en cas de problème manifeste. Le Parlement français remplit ce rôle propre à l'ensemble des assemblées des régimes parlementaires. En 1986, la nomination par le Président d'un Premier ministre qui lui était opposé l'a confirmé.

Dès lors qu'il est admis que le Parlement ne fait pas la loi mais l'officialise, et surtout institue puis contrôle celui qui la fait véritablement, le thème du déclin du Parlement peut être relativisé. Ainsi, le contrôle de conformité de la loi au bloc de constitutionnalité, ou à la législation communautaire, limite davantage la capacité du gouvernement à mener sa politique que le champ d'action des parlementaires. Par ailleurs, les analyses menées par E. Kerrouche tendent à montrer que les marges de manœuvre des parlementaires sur les lois qu'ils sont appelés à voter ne sont pas totalement nulles¹⁴⁶. Selon lui, certaines initiatives parlementaires sont plus fréquemment qu'on le pense acceptées par le gouvernement dès lors qu'elles bénéficient d'un contexte institutionnel et temporel favorable. Lorsque l'affrontement politique n'est pas le plus exacerbé – en milieu de législature – ou le plus visible – à l'ombre des commissions parlementaires – des amendements parlementaires, voire des propositions de loi, issues de la majorité mais aussi de l'opposition, trouvent une issue favorable. La comparaison européenne n'est pas non plus nécessairement défavorable au Parlement français si des critères plus politiques sont privilégiés sur les variables institutionnelles. La base parlementaire et la composition partisane du gouvernement peuvent ainsi constituer un indice pertinent de la capacité du Parlement à être influent, un gouvernement monopartisan et

¹⁴⁵ Le juriste Guy Carcassonne écrit ainsi : « Ni présidentielle, ni même semi-présidentielle, [la Cinquième République] est tout bonnement parlementaire. Elle l'est juridiquement, puisqu'un régime est qualifié parlementaire dès l'instant où l'exécutif y est responsable devant le législatif. Elle l'est surtout politiquement, puisque, si une victoire à l'élection présidentielle donne des possibilités, seules les élections législatives attribuent réellement le pouvoir ». CARCASSONNE G., *La Constitution*, op. cit., pp. 56-57. En suivant cette interprétation nous nous éloignons de celle de P. Norton qui utilise les termes « something of a hybrid » pour désigner le système français et ajoute même à propos du de l'Assemblée nationale et du PE : « there is some doubt about their designations as legislatures ». NORTON P., « Conclusion : Do Parliaments make a Difference? », art. cit., p. 193 et p. 206.

¹⁴⁶ KERROUCHE E., « Les restrictions des initiatives parlementaires en France : des députés sous influence », Joint Sessions of Workshops, European Consortium for Political Research, Workshop n° 16, *A renewal of parliaments in Europe ? MP's behaviours and action constraints*, Turin, 22 au 27 mars 2002 et KERROUCHE E., « Does France have a weak Assemblée nationale ? A study of députés activity 1967-2002 », Joint Sessions of Workshops, European Consortium for Political Research, Workshop *Evaluating, Comparing and Classifying Legislatures*, Grenade, 15 au 19 avril 2005.

majoritaire étant supposé plus indépendant d'une assemblée. En France, les gouvernements de coalition sont très fréquents et le régime a connu quelques gouvernements minoritaires. J. Woldendorp, H. Keman et I. Budge ont construit un indice synthétique associant la base parlementaire et la composition partisane du gouvernement¹⁴⁷. Leur échelle en six positions oppose un gouvernement majoritaire composé d'un seul parti (en position 1) aux gouvernements de transition (6). En prenant en compte la composition des gouvernements depuis 1945, la France, avec un score de 3,2, ne figure pas aux côtés des Etats membres ayant un exécutif des plus stables et des plus solides tels que le Royaume-Uni ou l'Autriche. La prise en compte d'une période plus limitée et plus récente, nécessaire compte tenu de la césure de 1958-1962, confirme le trait : les gouvernements français ont été minoritaires durant plus d'un tiers de la période allant de 1976 à 1995¹⁴⁸.

L'examen rapide de la situation du Parlement français permet d'en dresser un portrait moins manichéen que la thèse du déclin. Le Parlement français est sans doute faible mais sa situation est dans une large mesure comparable à celle de ses homologues européens. « Le *député godillot* est très loin d'être une originalité française » écrit G. Carcassonne¹⁴⁹. La faiblesse du Parlement français tient au caractère majoritaire du système politique plus qu'à la filiation gaulliste voire bonapartiste du régime. Comme l'a souligné Maurice Duverger, le rôle essentiel des assemblées est de fournir une tribune pour l'opposition, les démocraties de consensus pouvant réserver des attributions plus larges à leur Parlement¹⁵⁰. La situation particulière de la chambre haute permet en outre de dégager une problématisation spécifique. Le Sénat est constitutionnellement en retrait par rapport à l'Assemblée¹⁵¹. L'institution est aussi contestée, particulièrement à gauche, pour le caractère peu démocratique de son recrutement, ou en tout cas pour la surreprésentation des délégués des communes rurales au

¹⁴⁷ WOLDENDORP J., KEMAN H., BUDGE I., op. cit., pp. 17-18 et 79-80.

¹⁴⁸ 38,2 % de la période selon LANE J.-E., ERSSON S., *Politics and Society in Western Europe*, Londres, Sage, 4^{ème} éd., 1999, p. 218. La fréquence des gouvernements minoritaires doit cependant être utilisée avec prudence comme indice de l'influence du Parlement, les partis pouvant parfois décider de former un gouvernement minoritaire sur la base d'une position de force. Cf. STRØM K., *Minority government and majority rule*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990.

¹⁴⁹ CARCASSONNE G., op. cit., p. 23. Notons cependant que cette conclusion est contestée par certains. Michel Mopin écrit ainsi : « [...] s'agissant de l'ordre du jour, du choix de la première assemblée saisie, du nombre et du fonctionnement des commissions, de la possibilité de provoquer la constitution d'une commission d'enquête, du statut de l'opposition, etc., la balance des pouvoirs est beaucoup plus favorable aux Parlements étrangers qu'aux chambres françaises ». MOPIN M., « Diriger le Parlement », *Pouvoirs*, n° 83, 1997, pp. 42-58, ici p. 56.

¹⁵⁰ DUVERGER M., *Le système politique français*, Paris, Presses universitaires de France, 21^{ème} éd., 1996. Voir aussi SEILER D.-L., art. cit., spé. p. 67.

¹⁵¹ Seule l'Assemblée peut mettre en cause la responsabilité politique du gouvernement. Par conséquent, le Sénat ne peut être dissout. Lors du vote de la loi, le gouvernement peut, s'il le désire, faire prévaloir le point de vue de l'Assemblée (à l'exception des lois constitutionnelles et des lois organiques concernant le Sénat).

sein du collège électoral¹⁵². La majorité sénatoriale dominée par le centre droit puis les gaullistes n'a effectivement jamais été à gauche sous la Cinquième République. Par ailleurs, le Sénat assure, aux termes de l'article 24.3 de la Constitution, « la représentation des collectivités locales ». Cette double caractéristique peut-elle partiellement expliquer la mobilisation des sénateurs en matière européenne ? Face au retard manifeste de l'Assemblée nationale, l'investissement des questions communautaires a-t-il pu aider le Sénat à faire la preuve de son utilité et de sa légitimité ? Elus locaux et élus d'élus locaux, les Sénateurs ont également pu montrer une attention particulière vis-à-vis des politiques communautaires susceptibles d'affecter les collectivités locales, ou destinées aux zones rurales, telles que la politique régionale ou la politique agricole commune.

Pour les politistes spécialistes des rapports entre les Parlements nationaux et l'UE, le Parlement français occupe une situation intermédiaire voire défavorable en matière d'activité et d'influence européennes. En se fondant sur les prérogatives légales encadrant l'examen parlementaire, Torbjörn Bergman positionnait en 2000 le Parlement français au dixième rang des Parlements nationaux des quinze Etats membres de l'UE¹⁵³. Andreas Maurer et Wolfgang Wessels s'intéressent davantage à l'influence des assemblées sur la politique européenne des gouvernements¹⁵⁴. Ils distinguent cinq groupes de Parlements de taille inégale et situent la France dans l'avant-dernier groupe. Enfin, Tapio Raunio et Matti Wiberg classent les Parlements en fonction de « leur pouvoir et de leur influence vis-à-vis des questions européennes » selon trois catégories seulement, en prenant en compte une variété de critères¹⁵⁵. Le Parlement français figure dans la dernière catégorie (*weak*) aux côtés de sept autres Etats membres sur quinze. Ainsi, l'Assemblée nationale et le Sénat se situaient à la veille de l'élargissement de 2004, selon différents spécialistes concordants, au-dessous ou juste au-dessous d'une moyenne des Parlements européens sur la question de leur rapport à l'UE. Les deux chambres sont donc plus représentatives des Parlements nationaux en Europe que le *Folketing* danois qui suit de près les affaires européennes ou la chambre des députés grecque qui n'est pas connue pour son activisme en la matière. Compte tenu de cette situation

¹⁵² Lionel Jospin déclarait ainsi en 1998 : « Une chambre comme le Sénat, c'est une anomalie parmi les démocraties [...], je la perçois comme une survivance des chambres hautes conservatrices ». En 2000, la réforme de son gouvernement visant à modifier la composition du collège électoral a été censurée par le Conseil constitutionnel. Décision n° 2000-431 DC du 6 juillet 2000.

¹⁵³ BERGMAN T., « The European Union as the next step of delegation and accountability », *European Journal of Political Research*, vol. 37, n° 3, mai 2000, pp. 415-429, ici p. 418.

¹⁵⁴ MAURER A., WESSELS W., « National parliaments after Amsterdam: From Slow Adapters to National Players ? », dans MAURER A., WESSELS W. (dir.), op. cit., pp. 425-476, ici p. 462.

¹⁵⁵ RAUNIO T., WIBERG M., art. cit., pp. 150-153.

intermédiaire, il semble donc intéressant d'étudier les assemblées françaises pour saisir certaines des logiques affectant d'autres Parlements nationaux des Etats membres de l'UE.

Il est également intéressant de considérer la place des Parlements nationaux en Europe à partir de la France, dans la mesure où la question intéresse plutôt les élites politiques françaises. C'est un Français, Laurent Fabius, à l'époque Président de l'Assemblée, qui est à l'origine de la création, en 1989, de la COSAC. En 2002 et 2003 dans le cadre de la Convention, ce sont les Français qui, derrière le Président Giscard, ont le plus ardemment soutenu l'idée d'un Congrès des Parlements de l'Union composé de parlementaires nationaux. Depuis une quinzaine d'années, le Sénat propose régulièrement de créer une seconde chambre du PE constituée de représentants des parlementaires nationaux. La multiplication de ce type d'initiatives, souvent vouées à l'échec, montre que la question travaille la classe politique française. Dans l'ensemble, les parlementaires français ne s'intéressent pas beaucoup aux affaires européennes mais aiment à réfléchir à leur rôle dans cet ensemble. Cette spécificité doit être interrogée. S'agit-il d'un tropisme national, d'un certain goût hexagonal pour les débats institutionnels ? Faut-il y voir une volonté de contourner par le haut le poids cumulé de l'exécutif et de l'administration nationale ?

4.2. Des parlementaires à la fois notables et professionnels

Comme cela a été affirmé en introduction, l'étude postule qu'il est nécessaire de se concentrer sur les parlementaires pour comprendre le Parlement. Son objet est ainsi constitué des 898 membres du Parlement français, 577 députés élus au suffrage universel direct tous les cinq ans au scrutin uninominal majoritaire à deux tours¹⁵⁶, et 321 sénateurs élus au suffrage universel indirect pour neuf ans au moment de l'étude¹⁵⁷. Dans la mesure où les

¹⁵⁶ Le second tour est organisé si personne ne reçoit au premier tour la majorité absolue des suffrages exprimés correspondant à au moins un quart des électeurs inscrits. Peuvent se présenter au second tour les candidats ayant dépassé 12,5 % des inscrits au premier. En 1997, 12 députés ont été élus au premier tour et 58 en 2002. Voir PEZANT J.-L., DELANNOY J.-P., CAMBY J.-P., *L'élection des députés*, Connaissance de l'Assemblée, n° 8, éd. de l'Assemblée nationale, 1997.

¹⁵⁷ Le mode d'élection des sénateurs a été révisé sous le gouvernement Jospin en 2000 puis sous le gouvernement Raffarin en 2003. La circonscription est constituée sur une base départementale. Le collège sénatorial est composé d'environ 150.000 grands électeurs députés, conseillers régionaux, conseillers généraux et surtout 142.000 délégués des conseils municipaux. La loi du 10 juillet 2000 prévoit l'élection des sénateurs au scrutin majoritaire à deux tours dans les départements qui n'ont droit qu'à deux sièges de sénateur au maximum (contre quatre auparavant). Dans les 53 autres départements qui ont droit à trois sièges ou plus, l'élection a lieu à la représentation proportionnelle suivant la règle de la plus forte moyenne sans panachage ni vote préférentiel. Jusqu'à 2003, les membres du Sénat étaient élus pour neuf ans et renouvelés par tiers. Aux termes des lois du 30 juillet 2003, les sénateurs seront élus pour six ans (à partir de 2008), le Sénat se renouvelant à partir de 2010 par moitié tous les trois ans. Leur nombre sera progressivement porté à 346 en 2010. Par ailleurs, le scrutin majoritaire est rétabli dans les 70 départements élisant au plus trois sénateurs. Ajoutons que douze sénateurs

parlementaires ont été interrogés et observés depuis le Palais-Bourbon ou le Palais du Luxembourg, et non pas en circonscription, l'étude tend à privilégier les activités des parlementaires effectuées à l'Assemblée. Néanmoins, elle n'exclut pas l'action locale des élus puisque les parlementaires ont pu l'évoquer lors des entretiens et puisqu'elle est partiellement menée depuis Paris. Il demeure que ce travail privilégie la centralité et le collectif parlementaire sur la périphérie territoriale, alors que la plupart des études françaises ont suivi les parlementaires sur le terrain plutôt qu'à l'assemblée¹⁵⁸. Les députés et sénateurs qui ne se rendent jamais dans les locaux du Parlement ne sont ainsi pas pris en compte.

Il n'est pas aisé de caractériser succinctement les parlementaires français. Comme leur homologue des autres Etats occidentaux, ils se sont, à l'échelle d'un siècle, professionnalisés¹⁵⁹. La professionnalisation signifie non seulement que les élus vivent de la politique, mais aussi que les filières de recrutement sont contrôlées par des organisations spécialisées opérant sur l'ensemble du territoire. Les nobles, les propriétaires terriens, les militaires, les juges et même les avocats qui peuplaient les chambres au dix-neuvième siècle et au début du vingtième se sont raréfiés. Les notables locaux sont devenus des représentants d'un parti politique¹⁶⁰. Pourtant, le contrôle de la sélection des parlementaires par les partis et leur professionnalisation n'ont pas véritablement altéré le caractère élitiste du groupe des députés et des sénateurs. Socialement, les parlementaires sont privilégiés par rapport à leurs électeurs et partagent plusieurs attributs avec les plus privilégiés des Français¹⁶¹. Parmi les députés élus en 1997, 103 avaient occupé une profession libérale précédemment (119 en 2002), 89 avaient été cadres et/ou ingénieurs (114) et 35 chefs d'entreprises (52) contre 13 employés (28) et 4 ouvriers (3). D'autres catégories professionnelles sont également surreprésentées à l'Assemblée. Avec 148 individus en 1997 (73 en 2002), les députés issus de l'enseignement constituent le groupe le plus important, notamment lorsque la gauche est majoritaire, cette catégorie comprenant des professeurs du secondaire et de l'enseignement technique (43 en 1997), des professeurs de facultés (34) et des écoles (11).

Les députés ont un niveau élevé d'éducation : plus de 80 % des députés élus en 1997

représentent les Français établis hors de France. Ils sont nommés par le Sénat sur proposition du Conseil supérieur des Français de l'étranger. Deux d'entre eux ont été interrogés.

¹⁵⁸ NAY O., « La vie à l'Assemblée... », art. cit., p. 91.

¹⁵⁹ WEBER M., art. cit

¹⁶⁰ Cf. GARRIGOU A., *Le Vote et la vertu. Comment les Français sont devenus électeurs ?*, Paris, Presses de la FNSP, 1992.

¹⁶¹ Voir Annexe 4.2. différentes données socio-biographiques sur les députés élus en 1997 et en 2002. Les données suivantes sont fournies par le ministère de l'Intérieur. Cf. GAXIE D., « Les logiques du recrutement politique », *Revue française de science politique*, vol. 30, n° 1, février 1980.

avaient un diplôme universitaire, la proportion n'ayant jamais été atteinte auparavant¹⁶². La comparaison avec les autres Parlements nationaux d'Europe, menée par Heinrich Best, Maurizio Cotta et leur équipe, indique même que le caractère élitiste est plus prononcé chez les parlementaires français sur bien des aspects¹⁶³. L'Assemblée de 1997 comptait moins de 1 % d'ouvrier contre environ 5 % en moyenne en Europe. Les managers et entrepreneurs y sont plus présents que dans les autres pays (sauf le Royaume-Uni), surtout quand la droite est majoritaire. Avec un âge moyen de 52,5 ans (53 ans pour les élus de 2002) contre 47,5 en Europe, les députés français sont un peu plus vieux. Enfin, la sous-représentation des femmes dans les assemblées est un phénomène bien connu que n'a pas réussi à enrayer la loi du 6 juin 2000 sur la parité : l'Assemblée comptait 63 femmes (10,9 %) en 1997 et 71 en 2002 (12,3 %) ; le Sénat comptait 10,9 % de femmes en 2001 et 16,9 % après les élections de 2004 ; la moyenne européenne étant d'environ 25 % pour les chambres basses¹⁶⁴.

Des spécialistes comme D. Gaxie ou M. Dogan attestent que, si la France a connu, comme l'ensemble des démocraties, un mouvement de professionnalisation de ses élus, le contrôle opéré par les partis politiques sur le recrutement des parlementaires y est moins significatif qu'ailleurs. La faiblesse des partis politiques, moins prononcée à gauche qu'à droite, tient à de nombreuses variables parmi lesquelles on peut citer le scrutin majoritaire, l'absence de scrutin de liste, le poids de la superstructure technocratique et un certain manque de militants et de ressources financières légales¹⁶⁵. Les partis politiques, sauf le PC pendant longtemps, comptent peu de permanents salariés susceptibles de constituer une filière d'accès à la députation¹⁶⁶. Pour devenir député en France, il faut certes avoir été sélectionné par un parti politique comptant parmi la demi-douzaine de formations présentes au Parlement. Cependant, les individus sélectionnés possèdent antérieurement un capital personnel constitué indépendamment (ou partiellement indépendamment) de leur parti. Trois types de ressources, distinctes et cumulables, aident au recrutement. La filiation personnelle constitue un premier

¹⁶² BEST H., GAXIE D., « Detours to Modernity : Long-Term Trends of Parliamentary Recruitment in Republican France 1848-1999 », dans BEST H., COTTA M. (dir.), *Parliamentary Representatives in Europe 1848-2000*, Oxford, Oxford University Press, 2000, pp. 88-137, ici p. 121.

¹⁶³ BEST H., COTTA M., « Between Professionalization and Democratization : A Synoptic View on the Making of the European Representative », dans BEST H., COTTA M. (dir.), op. cit., pp. 493-526, ici pp. 497-504.

¹⁶⁴ Le bilan légèrement meilleur du Sénat tient à ce qu'une partie des sénateurs est élue au scrutin proportionnel sur des listes faisant alterner hommes et femmes. Cf. ZIMMERMANN M-J., *Elections à venir : faire vivre la parité*, Rapport de l'Observatoire de la parité entre les femmes et les hommes, 2 décembre 2003. Voir aussi *Le Monde* du 8 mars 2005.

¹⁶⁵ Les groupes d'intérêt français sont également plutôt fragiles de ce point de vue. La situation des partis n'est en rien figée : ces dernières années, les réformes du financement de la vie politique leur ont ainsi accordé d'importants moyens financiers. Cf. DOGAN M., « Les professions propices à la carrière politique. Osmoses, filières et viviers », dans OFFERLE M. (dir.), op. cit., spé. p. 172.

¹⁶⁶ Le ministère de l'Intérieur a établi que 22 députés élus en 1997 et 31 en 2002 étaient des permanents politiques antérieurement.

élément trop souvent négligé¹⁶⁷. Beaucoup de parlementaires sont fils, filles ou neveux de députés, de sénateurs, de maires ou de ministres. Ensuite, la possession de mandats politiques territoriaux est une condition presque indispensable pour devenir député, et *a fortiori* sénateur. Environ 90 % des députés sont membres d'assemblées locales ou régionales au moment de leur entrée en fonction¹⁶⁸. La tendance est générale, elle touche toutes les familles politiques. Elle est ancienne : on l'observe depuis les débuts de la III^{ème} République. Elle a été alimentée par la multiplication des postes consécutive aux lois de décentralisation de 1982. Le niveau de 90 % place la France en tête des pays d'Europe puisque la moyenne européenne est de l'ordre de 60 % des élus occupant un poste local au moment de leur élection à la Chambre basse¹⁶⁹.

En dernier lieu, l'appartenance à la haute fonction publique, et à plus forte raison aux grands corps de l'Etat, constitue une ressource particulièrement prisée. Plusieurs parcours mènent de l'ENA à l'Assemblée. Un haut fonctionnaire peut devenir membre d'un cabinet ministériel, voire d'un gouvernement ou de l'équipe dirigeante d'un parti politique. Ainsi coopté par le haut, il est en bonne posture pour obtenir ensuite une investiture. Le cursus est inversé par rapport à un modèle démocratique simple dans lequel l'élection ouvre la porte aux postes d'influence. Les mandarins, c'est-à-dire ceux qui ont été sélectionnés sur concours universitaires, accèdent d'abord au sommet de l'Etat puis sont parachutés sur des terres d'élection¹⁷⁰. En outre, en l'absence d'un véritable statut de l' élu, les fonctionnaires (et les retraités) sont dans une situation plus confortable que les actifs du privé confrontés à une plus grande incertitude professionnelle au terme de leur mandat. Ces deux éléments, distincts, se conjuguent et expliquent que 42 % de la promotion 1997 et 27 % de celle de 2002 étaient composées de fonctionnaires. Parmi les 577 députés élus en 1997, 44 appartenaient à des grands corps de l'Etat (31 en 2002), 21 étaient des fonctionnaires de catégorie A (30 en 2002) et 6 des magistrats (5 en 2002)¹⁷¹.

Une typologie des législateurs construite par H. Best et M. Cotta oppose le dignitaire - le chef d'un fief, dilettante - au politicien professionnel - parlementaire à plein temps,

¹⁶⁷ Les héritiers se comptent parmi les députés de base comme les dirigeants de premier plan, à commencer par les deux derniers Premiers ministres. PARODI J.-L. (dir.), *L'hérédité en politique*, Paris, éd. Economica, 1992.

¹⁶⁸ BEST H., GAXIE D., art. cit., p. 98.

¹⁶⁹ Durant les années 1990. La moyenne européenne est calculée à partir de onze pays. La Finlande et la Norvège sont les seuls pays à atteindre des taux proches de ceux de la France. BEST H., COTTA M., art. cit., p. 498.

¹⁷⁰ « En somme, la République mandarinale est un système politique où des hauts fonctionnaires exercent un pouvoir dominant au détriment des représentants élus », DOGAN M., « Les professions... », art. cit., p. 185.

¹⁷¹ Source : ministère de l'Intérieur. Cependant, le nombre d'employés du secteur public est dans la moyenne européenne depuis le début des années 1990. Parmi les parlementaires fonctionnaires, la France compte davantage d'enseignants et de professeurs que ses voisins. Cf. BEST H., COTTA M., art. cit., pp. 501-502.

rémunéré, dont le capital politique n'est pas fondé sur l'origine sociale¹⁷². L'examen de la situation française montre l'inachèvement de la constitution d'une classe parlementaire de politiciens professionnalisés compte tenu de la faiblesse des partis. Les notables et les libres entrepreneurs côtoient les professionnels. Le caractère évolutionniste de la plupart des typologies de législateurs peut cependant être contesté : la plupart des notables sont des politiciens professionnels et la plupart des politiciens professionnels aspirent à devenir des notables. Les types de représentation s'accumulent plus qu'ils ne s'annulent. J. Lagroye souligne ainsi que l' élu est « lui-même porteur de temps différents qui, d'une manière ou d'une autre, l'ont marqué et lui ont prescrit des savoir-faire dont il ne peut se départir totalement »¹⁷³. Il semble donc plus pertinent de caractériser les parlementaires français comme des politiciens professionnels (vivant de la politique et à plein temps), contrôlés par des partis mais disposant d'un important capital politique personnel fondé sur leur hérédité, leur enracinement électoral local et/ou sur leur appartenance à la haute fonction publique.

La notabilité de la représentation parlementaire française s'observe à travers la généralisation du cumul des mandats politiques. Selon nos propres calculs, 76 % des députés composant l'Assemblée à la fin de la onzième législature (début 2002) cumulaient leur mandat parlementaire avec au moins un mandat local¹⁷⁴. Au milieu de la douzième législature (début 2005), ce taux atteignait 88 %. Un député sur deux occupe une position exécutive territoriale qu'il s'agisse de celle de maire, de Président de Conseil général ou de Président de Conseil régional. Les lois du 5 avril 2000 visant à limiter le cumul ont donc eu un effet limité¹⁷⁵. Si les parlementaires ne sont pas que des parlementaires, ils le restent longtemps : en 1997, 300 des 577 députés élus étaient sortants¹⁷⁶. Si l'on fait la moyenne des onze élections

¹⁷² Les deux types intermédiaires étant le libre entrepreneur politique, professionnalisé mais peu démocratisé et le fonctionnaire (en fait le permanent d'un parti), démocratisé mais peu professionnalisé (car peu autonome vis-à-vis du groupe social d'origine qui le contrôle). Cf. BEST H., COTTA M., art. cit., pp. 523-525.

¹⁷³ LAGROYE J., art. cit., p. 13.

¹⁷⁴ Source : Assemblée nationale. Voir Annexe 4.3. Philippe Ardant avance un taux encore plus élevés : selon lui, au printemps 1998, 90 % des députés et 78 % des sénateurs exerçaient un autre mandat. 55 % des députés étaient maires et 47 % des sénateurs. Cf. ARDANT P., *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 14^{ème} éd., 2002, p. 538. Yves Mény souligne que le cumul s'est constamment renforcé avec le temps : en 1936, 36 % des députés cumulaient, ce chiffre passant à 42 % en 1956 et à 86 % en 1988. Cf. MENY Y., « Le cumul des mandats ou l'impossible séparation des pouvoirs ? », *Pouvoirs*, n° 64, 1993, pp. 129-136. Voir aussi SADRAN P., *Le Cumul des mandats*, Paris, Presses de Sciences Po, 1998.

¹⁷⁵ Loi organique n° 2000-294 et loi ordinaire n° 2000-295. Un député ne peut être titulaire que d'un mandat local : conseiller régional, conseiller général ou conseiller municipal d'une commune d'au moins 3500 habitants. La création de structures complémentaires, notamment les communautés de communes, accroît en outre l'attrait pour les fonctions locales.

¹⁷⁶ Les données comparées sur le taux de renouvellement des chambres basses doivent être considérées avec une certaine prudence. Des députés socialistes de 1988 à 1993, ayant échoué en 1993, ont été élus en 1997. Ils ne peuvent être confondus avec les députés impétrants. Il en va de même pour les députés de droite de 1993 à 1997, de retour au Palais-Bourbon en 2002 après un échec électoral.

législatives qui ont eu lieu de 1962 à 2002, ce sont 316 députés qui sont réélus à chaque scrutin. En 2002, les 577 élus se répartissent ainsi : 332 députés sortants, 175 personnes n'ayant jamais été élues et 70 anciens députés. Parmi l'ensemble des élus de 2002, 65 sont ministres¹⁷⁷ ou l'ont été, 24 ont été membres du Parlement européen et cinq sénateurs. Cependant, la faiblesse du taux de renouvellement des élus est loin d'être une spécificité française et s'observe dans l'ensemble des démocraties occidentales¹⁷⁸. Avec la victoire de près d'un candidat sur deux n'ayant pas siégé lors de la précédente législature, les élections législatives de 1997 constituent d'ailleurs un appel d'air : le taux de renouvellement est supérieur de près de vingt points à la moyenne européenne ; il n'a jamais été aussi élevé depuis 1958, et atteint la proportion record de 80 % pour le groupe socialiste¹⁷⁹.

Il apparaît ainsi que le cumul des mandats est massivement pratiqué par les parlementaires français mais que la prime aux sortants, pourtant réelle, n'est pas spécifique à la France, en raison notamment de la systématisation des alternances depuis les élections législatives de 1981. Telle est l'analyse de Colette Ysmal qui souligne également l'âge plutôt avancé des nouveaux entrants (autour de cinquante ans)¹⁸⁰. La multiplication des alternances et le raccourcissement des législatures ont profondément modifié le parcours d'un député. Entre 1945 et 1993, un député était élu en moyenne pour une durée de 2,6 mandats correspondant à un peu moins de sept années, et 58 % des députés effectuait plus d'un mandat¹⁸¹. Ces sept années indiquent que les députés français étaient déjà moins bien lotis que nombre de leurs homologues dont les mandats durent en moyenne huit (Allemagne), douze (Etats-Unis) et même près de vingt ans (Royaume-Uni)¹⁸². Les carrières tendent maintenant à se raccourcir ou à emprunter des trajectoires sinueuses, certains anciens députés revenant à la chambre après une éclipse de plusieurs années de repli sur leurs mandats territoriaux ou sur

¹⁷⁷ L'appartenance au gouvernement est incompatible avec le mandat parlementaire mais elle ne constitue pas une condition d'inéligibilité. Sont inclus dans ce chiffre les personnes ayant eu le titre de ministre, et non l'ensemble des anciens membres de gouvernement.

¹⁷⁸ BEST H., COTTA M., art. cit., p. 504.

¹⁷⁹ Compte tenu de l'ampleur de la victoire de la droite en 1993, la proportion de députés socialistes n'ayant pas participé à la précédente législature est plus important en 1997 qu'en 1981. Cf. BEST H., GAXIE D., art. cit., p. 106.

¹⁸⁰ YSMAL C., « Incumbency in France : Electoral Instability as Way to Legislative Turnover », dans SOMIT A., WILDENMANN R., BOLL B., ROMMELE A. (dir.), *The Victorious Incumbent. A Threat to Democracy?*, Aldershot, Dartmouth, 1994, pp. 190-217, ici p. 194.

¹⁸¹ Ibid.

¹⁸² Le record britannique indique cependant que la durée moyenne des carrières parlementaires dépend aussi de la compatibilité entre les fonctions parlementaires et gouvernementales. SOMIT A., « ...And Where We Came Out », dans SOMIT A. et al., op. cit., pp. 11-18, ici pp. 12-13.

d'autres activités. Si les données récentes manquent sur le sujet, il ne fait pas de doute que les circonscriptions sûres se raréfient¹⁸³.

L'inachèvement de la professionnalisation des députés et la conservation de ressources propres contribuent à différencier fortement les élus selon le type de capital constitué et de parcours biographique suivi. Dans les années soixante-dix, Roland Cayrol, Jean-Luc Parodi et C. Ysmal distinguaient ainsi le notable local, qui franchit pas à pas les échelons ; le militant dont le rapport au politique était plus partisan et idéologique ; et enfin l' élu passé par un cabinet ministériel, recruté initialement sur diplômés¹⁸⁴. Le triptyque peut être pris repris aujourd'hui en précisant que les frontières partisanses se sont déplacées (la gauche a connu les cabinets ministériels et s'est « notabilisée ») et qu'un parlementaire peut changer de catégorie au cours de sa carrière¹⁸⁵. Les rapports de l' élu à son parti et au pouvoir peuvent être précisés, comme l'avait fait Annie Collovald pour les députés socialistes de 1981 : le permanent de la rue de Solferino se distingue du simple adhérent. De même, le « véritable » notable, élu de province n'est pas l'apparatchik, ancien ministre, ancien membre d'un cabinet, adossé à des ressources centralisées¹⁸⁶.

Fondées sur des données biographiques, sociologiques ou politiques, ces typologies différencient les députés en fonction de leur parcours et de leurs ressources. Elles ne constituent donc pas directement des répertoires où figureraient les rôles endossés ou endossables. La distinction notable / militant / énarque rend compte des logiques de recrutement du député tandis que les rôles caractérisent le député en acte, une fois son élection acquise. Or, les analyses inférant un type de comportement à partir de l'origine ou du capital du député sont souvent hasardeuses. La possession d'un mandat exécutif local peut contribuer à détourner un élu de ses activités parlementaires parce qu'elle peut être plus valorisante et qu'elle offre davantage de moyens d'action. Quand il n'est pas purement et simplement délaissé, le mandat parlementaire, à l'Assemblée ou au Sénat, peut être mis au service des seuls intérêts locaux associés à une circonscription¹⁸⁷. Pourtant, d'autres logiques peuvent également être observées. Un élu ancré dans son fief dispose d'un capital personnel

¹⁸³ Entre 1958 et 1981, 21 % des circonscriptions ont élu des représentants appartenant à un même parti politique ou à une même coalition. YSMAL C., art. cit., p. 211.

¹⁸⁴ CAYROL R., PARODI J.-L., YSMAL C., *Le député français*, Paris, Armand Colin, 1973, ici pp. 119-120.

¹⁸⁵ D. Gaxie distingue de la même façon le notable, le militant d'une organisation collective et l'énarque parachuté. GAXIE D., op. cit., pp. 79-81.

¹⁸⁶ COLLOVALD A., « La République du militant. Recrutement et filières de la carrière politique des députés socialistes en 1981 », dans BIRNBAUM P. (dir.), *Les élites socialistes au pouvoir. Les dirigeants socialistes face à l'Etat. 1981-1985*, Paris, Presses universitaires de France, 1985, pp. 11-52.

¹⁸⁷ MENY Y., « Le cumul des mandats... », art. cit.

susceptible de lui procurer une certaine autonomie vis-à-vis des chefs voire des militants de son parti. L'indépendance relative du notable peut l'aider à mener à bien ses activités de législateur et de contrôleur. A l'inverse, l'énarque parachuté, désireux de s'ancrer dans un territoire peut se révéler plus localiste que le notable.

En dernier lieu, il convient de souligner que, malgré les multiples clivages opposant les élus selon leur parcours, leurs capitaux, leur ancienneté ou tout simplement leur envergure politique, les parlementaires bénéficient tous et personnellement de leur titre. La faiblesse constitutionnelle des assemblées, la domination des élus par les chefs de parti n'a pas véritablement altéré le bénéfice symbolique associé à la position de parlementaire. Un sénateur, Président de région, préfère sans doute gérer sa région que siéger au Sénat. Pourtant, il ne lui est pas indifférent d'être sénateur, et il n'est pas indifférent qu'il le soit aux yeux de ses collègues locaux ou nationaux. De même, l'influence d'un député et d'un chef de parti n'est absolument pas comparable, mais une part de l'autorité du chef du PS ou de l'UMP peut lui être contestée s'il n'a pas sa place dans l'hémicycle. A de très rares exceptions près, le Sénat et l'Assemblée nationale regroupent l'ensemble des dirigeants politiques de premier plan, les chefs des partis et les maires des plus grandes villes de France. Pour autant, leurs travaux sont peu suivis des médias mais aussi des élus eux-mêmes, comme en atteste l'absentéisme parlementaire en séance ou en commission. Tout se passe comme si le *titre parlementaire* ainsi que la présence physique dans les lieux de pouvoir qui font l'assemblée (les bâtiments parisiens, les restaurants alentour) plutôt que l'*activité parlementaire* proprement dite, était nécessaire à l'appartenance à l'élite politique nationale. La difficile adéquation entre l'intérêt collectif d'une assemblée et l'intérêt individuel de ses membres, dégagée dans l'étude des affaires européennes, pourrait donc être généralisée à l'ensemble du Parlement. La force des parlementaires français ne fait pas celle de leur institution ; peut-être fait-elle sa faiblesse.

4.3. La période d'étude : 1993-2005

Les observations et analyses effectuées auprès du Parlement français s'étendent sur une période de plus de dix ans allant de 1993 à 2005. Cependant, la période privilégiée par l'étude couvre la onzième législature (1997-2002). Le choix d'une période longue est rendu nécessaire du fait de l'évolution dans le temps du comportement parlementaire, à savoir les effets de socialisation, le processus d'apprentissage, la mise en œuvre du programme

électoral, la préparation des élections législatives suivantes ainsi que les modifications éventuelles de l'opinion des élus. En outre, l'agenda européen, rythmé par les élections européennes et le renouvellement du collège de commissaires est caractérisé par la lenteur du processus décisionnel.

L'étude se concentre sur une période allant de 1997 à 2002 : la plupart des entretiens a été conduit auprès de personnes actives durant cette période et ont porté sur leurs activités d'alors. Cependant, les années antérieures à 1997 et postérieures à 2002 ont été prises en compte lorsque cela a paru nécessaire. Les acteurs rencontrés avaient souvent occupé une fonction intéressante avant 1997 ou après 2002. Ce fut particulièrement le cas des parlementaires compte tenu de la durée de leur carrière. De nombreux entretiens ont eu lieu après la onzième législature ce qui a amené les personnes interrogées à évoquer leur situation présente. Sans avoir pour ambition d'analyser un processus de changement, la prise en compte d'une période de temps plus élargie permet d'observer certaines évolutions ou certaines permanences. Enfin, la dixième législature (1993-1997) constitue une période intéressante à étudier à plusieurs égards. Elle débute aux lendemains du résultat « surprise » du référendum sur le traité de Maastricht du 20 septembre 1992. Les douze millions et demi de votes « non » contribuèrent à la prise de conscience d'une rupture entre les Français et leurs élites sur la question européenne¹⁸⁸. La dénonciation du déficit démocratique et de l'hydre bruxelloise commença à faire florès. Au niveau des relations entre le Parlement français et l'UE, la dixième législature est la période de mise en place des procédures instituées en 1992, au moment de la révision constitutionnelle préalable à la ratification du traité de Maastricht. La Délégation pour l'UE connaît ainsi de 1993 à 1997 une montée en puissance progressive. Enfin, l'Assemblée est présidée durant ces cinq années par un des leaders de la campagne contre le traité de Maastricht, Philippe Séguin, par ailleurs plutôt opposé à l'intérieur de la droite aux gouvernements Balladur puis Juppé. Avec l'ancien ministre Robert Pandraud à sa tête, la Délégation est également présidée par une personnalité plutôt réticente initialement vis-à-vis du projet européen. De la même façon, les événements intéressants survenus durant la première moitié de la douzième législature sont pris en compte, à commencer par le traité constitutionnel. Sa préparation dans le cadre de la Convention (2002-2003) puis de la Conférences intergouvernementales (CIG) (2003-2004), ainsi que sa discussion par les partis et parlementaires nationaux sont considérés. L'étude s'achève le dimanche 29 mai 2005 avec

¹⁸⁸ Elisabeth Guigou, qu'on peut difficilement taxer d'euroscpticisme, écrit après le référendum de Maastricht : « Les Français ne voient pas ce que l'Europe dans le passé, aujourd'hui et dans l'avenir, leur a apporté ou leur apportera comme solutions aux problèmes qui sont les leurs ». GUIGOU E., « Les Français et l'Europe, regard d'une pro-Maastricht » dans SOFRES, *L'Etat de l'opinion*, Paris, Le Seuil, 1993, p. 89.

le refus du peuple français, consulté par référendum, a opposé au projet de traité constitutionnel.

Le tableau 1.3. présente le nombre de sièges de députés obtenus par les principales formations politiques à l'issue des élections législatives de 1993, 1997 et de 2002¹⁸⁹.

Tableau 1.3. Les sièges de députés obtenus par les partis politiques aux élections législatives

	PS	RPR/UMP	UDF ¹⁹⁰	PC	div. g. ¹⁹¹	Verts	FN
1993	70	247	213	23	avec PS	0	0
1997	245	140	117	37	29	8	1
2002	147	376	23	21	7	3	0

Source : PACTET P., *Institutions politiques Droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, 21^{ème} éd., 2002, p. 424.

En dehors des députés non inscrits (NI), les élus de 1997 se sont rassemblés au sein des groupes Socialiste (SOC), Rassemblement pour la République (RPR), Union pour la démocratie française – Alliance (UDF), Démocratie libérale et indépendants (DL), Communiste (COM), Radical, Citoyen et Vert (RCV). Les membres des groupes SOC, COM et RCV forment la majorité parlementaire. Ils ont voté l'investiture du gouvernement Jospin. Ils appartiennent à des partis politiques, le Parti socialiste (PS), le Parti communiste (PC), le Parti radical de gauche, les Verts, le Mouvement des citoyens (MDC) dont certains militants sont membres du gouvernement. Lors des élections législatives de 1997, ces partis ont passé différents accords électoraux (non-présentation de certains candidats au premier tour, désistement réciproque et/ou appel à voter pour un candidat au second). Le groupe RCV réunit donc des élus issus de trois formations politiques différentes dont les positions diffèrent totalement sur la question européenne : le MDC est né d'une scission en 1992 d'une partie des socialistes derrière Jean-Pierre Chevènement, sur le refus de la direction prise par la construction européenne à Maastricht, tandis que les Verts et Radicaux de gauche sont davantage proeuropéens voire fédéralistes¹⁹². La majorité parlementaire étant de 289 voix, le groupe majoritaire au sein de la majorité parlementaire, c'est-à-dire le groupe socialiste, n'atteint pas la majorité absolue à lui seul. Le soutien de 35 députés des groupes communiste et/ou RCV est donc nécessaire. Par conséquent, le gouvernement doit bénéficier du vote de certains députés communistes pour obtenir une majorité absolue.

¹⁸⁹ Voir Annexe 4.1. pour la composition des groupes parlementaires de l'Assemblée nationale de 1993 à 2002.

¹⁹⁰ En 1997, UDF et divers droite.

¹⁹¹ Divers gauche en 1997 et Parti radical de gauche en 2002.

¹⁹² Au sein du groupe RCV, les radicaux Gérard Charasse et François Huwart et l'écologiste Marie-Hélène Aubert ont été interrogés ainsi que l'assistant parlementaire de Georges Sarre, député du MDC jusqu'en 2002.

Les membres des groupes RPR, UDF et DL forment l'opposition parlementaire. Le chef de l'Etat, Jacques Chirac, a créé le RPR. Le groupe DL procède d'une scission de l'UDF emmenée par Alain Madelin en 1998 à la suite des élections régionales. A mesure que l'élection présidentielle d'avril 2002 s'est approchée, le groupe UDF s'est divisé entre une composante fidèle à François Bayrou, président du parti et candidat à la Présidence de la République et une composante soutenant Jacques Chirac derrière le président du groupe UDF de l'Assemblée, Philippe Douste-Blazy. Après l'élection, les candidats puis les députés fidèles à Jacques Chirac se sont rassemblés à l'UMP (Union pour la Majorité Présidentielle puis Union pour un Mouvement Populaire), parti issu du RPR, de DL et d'une partie de l'UDF tandis que les supporters de F. Bayrou demeuraient à l'UDF. La domination du groupe UMP aujourd'hui est écrasante : 365 membres, soit le groupe le plus nombreux de l'histoire constitutionnelle contre 142 membres au groupe socialiste et 29 à l'UDF¹⁹³.

Au Sénat, la période est marquée par les renouvellements triennaux de 1998 et de 2001 qui ne modifient pas la domination de la droite. Le 2 octobre 1998, Christian Poncelet succède à René Monory à la Présidence du Sénat, c'est le premier élu gaulliste à cette fonction. A côté du groupe Communiste républicain et citoyen (CRC), du groupe Socialiste (Soc) et du Rassemblement pour la République (RPR), le Sénat est constitué de groupes politiques spécifiques au centre et au centre-droit dont les membres appartiennent à l'UDF : l'Union centriste (UC), les Républicains et Indépendants (RI), le Rassemblement démocratique et social européen (RDSE). Depuis le 10 décembre 2002 s'est constitué un groupe UMP rassemblant certains élus des groupes RPR, RI et UC ; l'UC et le RDSE subsistant néanmoins¹⁹⁴. Le tableau 1.4. présente la composition du Sénat par groupes politiques en novembre 1999 et en janvier 2004.

Tableau 1.4. La composition du Sénat par groupes politiques en novembre 1999 et janvier 2004

	RPR/UMP	Soc	UC	RI	RDSE	CRC	NI
1999	98	78	52	46	23	16	7
2004	163	83	29	(UMP)	17	23	6

La onzième législature est spécifique dans la mesure où elle correspond à une situation dite de cohabitation. Le Président de la République et le Premier ministre sont les dirigeants

¹⁹³ En octobre 2002, en comptabilisant les députés apparentés. La douzième législature comprend également un groupe de 22 députés communistes et républicains, et 19 députés n'appartenant à aucun groupe.

¹⁹⁴ Les membres de l'UC sont restés fidèles à l'UDF et à F. Bayrou. Les membres du RDSE font partie de l'UMP ou de l'UDF.

de deux coalitions contraires. Jamais cette situation n'avait duré aussi longtemps dans l'histoire de la République. En outre, au fur et à mesure du déroulement de la législature, les candidatures de J. Chirac et L. Jospin à l'élection présidentielle de 2002 ont semblé de plus en plus probables. Cette configuration particulière du pouvoir, sans autre exemple dans les régimes parlementaires, comporte plusieurs conséquences. La politique européenne fait d'abord partie du domaine partagé – parfois improprement appelé « réservé » - entre le Président et le Premier ministre. En effet, depuis la première cohabitation de 1986, il est admis que le Président conserve des attributions spécifiques en matière de diplomatie, de défense et de politique européenne. Les grandes orientations de la politique européenne de la France sont gérées ensemble par les équipes du Président et du Premier ministre. En cas de désaccord, le dernier mot revient plutôt au Président de la République comme le confirme Pierre Moscovici à propos des débats du Conseil européen de Nice en décembre 2000 sur la réforme de la pondération des voix au Conseil. Le Ministre délégué aux Affaires européennes explique ainsi le refus de la France d'accorder plus de voix à l'Allemagne :

P. MOSCOVICI : « *Moi-même, Lionel Jospin, Michel Barnier, pendant le Conseil européen de Nice on a été voir [J. Chirac] pour lui dire « écoutez débloquez ça en donnant une voix ». Il y a eu une réunion, on était tous les quatre avec Védrine, moi-même, et Jospin et Chirac et il nous a dit qu'il ne souhaitait pas, compte tenu de facteurs psychologiques, de ce qui s'était produit, de la qualité des débats avec l'Allemagne qui était mauvaise. On lui a dit « d'accord », donc on ne peut pas lui imputer, mais sur la volonté c'était lui. Le gouvernement lui, si Chirac avait dit « je suis prêt à la donner cette voix, » et bah on aurait pas dit le contraire, puisqu'on lui avait proposé »¹⁹⁵.*

Cependant, en dehors de la définition des grandes orientations et des principales négociations avec les autres Etats membres, la politique européenne quotidienne est du ressort gouvernemental. Le Président ne dispose pas d'une équipe administrative suffisamment étoffée pour suivre les dossiers, et l'administration est dirigée par le Premier ministre. C'est notamment le Premier ministre qui exerce la tutelle du SGCI¹⁹⁶. Jean Vidal, le secrétaire général du SGCI sous la onzième législature, était par ailleurs membre du cabinet de L. Jospin en charge des questions européennes.

Il est assez difficile de mesurer les effets de la cohabitation sur l'influence du Parlement. Sur des critères purement constitutionnels, elle avantage le Parlement puisque la responsabilité gouvernementale ne peut plus s'appuyer sur la menace implicite d'une

¹⁹⁵ Pierre Moscovici, entretien n° 92.

¹⁹⁶ C. Lequesne rappelle que l'expérience de la mise sous-tutelle du Ministre délégué aux Affaires européennes du SGCI de 1981 à 1984 échoua. Cf. LEQUESNE C., « L'administration centrale française et l'Union européenne », dans DOUTRIAUX Y., LEQUESNE C., *Les Institutions de l'Union européenne*, Paris, La Documentation française, 3^{ème} éd., 2000, p. 121.

dissolution. L'usage de la dissolution, interdit lors de la première session de la législature, était d'ailleurs assez délicat ensuite pour le Président de la République puisque son camp avait perdu les législatives de 1997 provoquées par une première dissolution. Cependant en termes plus politiques et stratégiques, la situation du Parlement est moins favorable. L'intensité maintenue – et accrue à l'approche de 2002 – de l'affrontement entre les deux chefs de l'exécutif conduit à faire peser une pression sur l'ensemble des parlementaires visant à maintenir la cohésion de chaque camp. Le gouvernement étant sous la menace d'une attaque élyséenne, il est demandé aux députés de la majorité de le soutenir et de taire leurs propres critiques. Comme en 1986, cette situation est accentuée du fait de l'autorité politique et personnelle du Premier ministre sur sa majorité. Crédité d'un score honorable à la présidentielle de 1995, L. Jospin n'a pas d'opposants susceptibles de le concurrencer à gauche¹⁹⁷. Il contrôle totalement un PS dont le courant minoritaire, la Gauche socialiste, est marginalisé. Le PS est dans une situation hégémonique à gauche, parce qu'il est davantage soutenu par les électeurs et parce que de nombreux députés non socialistes de gauche doivent leur élection ou leur potentielle réélection à des accords passés avec ce parti. Enfin, l'usure du pouvoir en cours de législature n'affecte pas vraiment l'autorité du Premier ministre sur ses troupes dans la mesure où il continue à rester relativement populaire dans les études d'opinion et où surtout il s'impose comme le candidat naturel de l'ensemble de la gauche pour la présidentielle¹⁹⁸.

De la même façon, les effets de l'étroitesse de la majorité parlementaire et de son caractère composite sur l'autorité du Parlement sont difficiles à mesurer. La nécessité du soutien de la plus grande partie des députés de gauche peut contraindre le gouvernement à négocier avec sa majorité plutôt qu'à imposer ses projets¹⁹⁹. Inversement l'étroitesse de la majorité peut renforcer sa cohésion²⁰⁰. Les députés socialistes notamment peuvent être amenés à taire leurs revendications pour ne pas encourager les surenchères ou les critiques des autres parlementaires de la majorité. On peut finalement conclure avec Didier Mauss que si l'existence d'une cohabitation confirme et manifeste la nature parlementaire du régime, elle ne modifie pas vraiment l'étendue des pouvoirs du Parlement²⁰¹.

¹⁹⁷ Au début de la législature, Laurent Fabius n'a pas encore été jugé pour l'affaire du sang contaminé.

¹⁹⁸ Plus précisément comme le seul candidat de gauche susceptible d'être élu. A l'approche de la présidentielle, les candidats des partis de gauche vont en effet entrer dans des stratégies de distinction vis-à-vis de L. Jospin.

¹⁹⁹ Telle est l'analyse de Daniel-Louis Seiler qui fait valoir que le Parlement peut être plus puissant quand « le caractère « pluriel » de la coalition majoritaire se révèle par trop prononcé ». Cf. SEILER D.-L., art. cit., p. 65.

²⁰⁰ La gestion des groupes parlementaires pléthoriques et/ou d'une trop large majorité parlementaire peut se révéler difficile à l'exemple de l'écrasante majorité RPR-UDF de la dixième législature et du groupe UMP depuis 2002.

²⁰¹ MAUSS D., « Le Parlement et les cohabitations », *Pouvoirs*, n° 91, 1999, pp. 71-81.

Il n'est pas aisé de restituer en quelques lignes l'évolution de l'Union européenne de 1993 à 2005. Au lendemain du traité de Maastricht, la mise en place de l'UEM a constitué la principale priorité de l'Union. La fin des années quatre-vingt dix correspond à une certaine réorientation de la construction européenne. Après les années Delors et la décision de faire le grand marché puis l'euro, le « nouveau modèle européen »²⁰² est marqué par une certaine reprise en main par les gouvernements nationaux de l'UE et par l'affirmation du PE sur fond de divergence entre Etats membres, notamment au sein du couple franco-allemand. Aussi est-il intéressant de s'interroger sur la place des Parlements nationaux dans ce processus. En tant qu'institutions nationales, participent-ils au mouvement de renationalisation de l'Europe communautaire ? En tant qu'institutions parlementaires, sont-ils entraînés ou freinés par l'affirmation d'une institution législative concurrente, le PE ? D'une façon générale, les questions institutionnelles ont été extrêmement présentes sur l'agenda européen durant cette période à travers les révisions des traités adoptées à Amsterdam en 1997, à Nice en 2000 et à Rome en 2004. Deux Conventions consacrées à la rédaction d'une Charte des droits fondamentaux en 2000, puis d'une Constitution européenne en 2002-2003, ont réuni pour la première fois des parlementaires nationaux, des européens et des représentants des gouvernements des Etats nations. La période est en outre caractérisée par la démission de la Commission Santer en mars 1999, suivie des élections européennes. En 2004, le Président Barroso a été pour la première fois contraint par le PE de revoir la liste des commissaires pressentis.

La place occupée par les Parlements nationaux constitue un élément de ce débat institutionnel récurrent, même si cet élément n'est pas central. En 1997, un protocole du traité d'Amsterdam reconnaît officiellement le rôle des Parlements nationaux. La déclaration de Laeken adoptée les 14 et 15 décembre 2001 fait figurer le rôle des Parlements nationaux parmi les quatre sujets à l'ordre du jour de la réflexion sur « l'avenir de l'Europe ». A travers la préparation des traités, leur ratification et la participation des Parlements nationaux au débat général sur les institutions communautaires, les élus peuvent aussi exprimer globalement la façon dont ils se projettent dans l'espace européen. La ratification des traités constitue également une fenêtre d'opportunité utilisée pour établir le bilan des pratiques de contrôle des affaires européennes par les Parlements. Le système d'examen des affaires

²⁰² P. Magnette et Eric Remacle observent certains signes d'épuisement de la méthode Monnet tandis que se multiplient les coopérations ouvertes entre gouvernements. MAGNETTE P., REMACLE E., « La grande transformation de l'Europe », dans MAGNETTE P., REMACLE E. (dir.), op. cit., pp. 7-23.

européennes a ainsi été révisé en 1999 et en 2005. Si elles ne modifiaient pas substantiellement les mécanismes existants, ces réformes visaient à approfondir et à élargir les capacités de chaque chambre en la matière. Par ailleurs, les débats institutionnels mettent souvent en jeu la question de l'intérêt national. Les trois dernières CIG ont ainsi buté sur le poids respectif de chaque Etat membre (nombre de voix au Conseil, de commissaires, d'eurodéputés). Les parlementaires peuvent alors être incités à s'unir derrière leur exécutif. En dehors des règles régissant la composition, le fonctionnement et les rapports des principales organisations de l'UE, la définition du cadre financier de l'Union de 2000 à 2006 (l'« agenda 2000 ») et la question de l'élargissement aux PECO ont été débattues. La négociation de l'agenda 2000 a été l'occasion d'une redéfinition des critères d'éligibilité aux fonds structurels ce qui constitue un élément de première importance pour l'ensemble des responsables politiques. L'élargissement de l'Europe à l'Est fournit également un objet d'analyse intéressant. Les parlementaires ont établi depuis dix ans des relations avec leurs collègues des pays candidats. Ils ont aussi pu être confrontés en circonscription aux inquiétudes soulevées, en France notamment, par l'élargissement.

D'autres enjeux ont marqué l'agenda européen au tournant des années 2000 comme l'évolution de la PAC, les négociations commerciales internationales, le développement d'une politique extérieure européenne ou la définition d'objectifs communs en matière de politiques sociales et d'emploi. Chacun de ces thèmes semble *a priori* susceptible d'intéresser des parlementaires nationaux compte tenu de leur sensibilité électorale ou doctrinale. Les questions européennes ont été également appréhendées en France à travers certains prismes spécifiques. Durant la onzième législature, la révision constitutionnelle préalable à la ratification du traité d'Amsterdam, la Présidence française du Conseil de l'UE au second semestre 2000 et le vote de diverses lois de transposition de directives peuvent être cités. La Présidence du Conseil, ouverte durant la tenue d'une CIG, a été dominée par les questions institutionnelles. Elle s'est achevée par l'accord difficile des chefs d'Etats et de gouvernement sur une révision des traités visant à préparer les institutions européennes à l'élargissement, obtenu à Nice en décembre 2000. Les directives transposées durant la législature ont été nombreuses. Parmi les plus controversées ou discutées, figurent l'ouverture du marché de l'électricité en 2000 et l'autorisation du travail de nuit des femmes. L'ouverture du marché gazier, un temps envisagé, a finalement été repoussée. La conformité à la directive de 1979 sur les oiseaux sauvages a longuement été discutée lors du vote de lois sur la chasse en 1998 et en 2000. En 2000 enfin, le gouvernement, préoccupé par le retard français en la matière, a été habilité par le Parlement à transposer une quarantaine de directives par ordonnances (loi

du 3 janvier 2001). Depuis 2002, le débat français relatif aux affaires européennes a porté sur la limitation du déficit budgétaire imposée par le Pacte de stabilité, sur la possibilité de baisser la TVA sur certains services et sur l'élargissement.

En 2004, la question de la constitution européenne a été mise sur l'agenda national suite à la décision de J. Chirac de procéder à une ratification référendaire. Ce débat fut d'abord cadré par le vote interne des militants socialistes et l'opposition de la majorité parlementaire à l'adhésion de la Turquie. Il se conclut par le rejet du traité instituant une Constitution pour l'Europe au soir du 29 mai 2005. Le projet de Constitution européenne visait à l'origine à simplifier les traités pour les rendre plus compréhensibles et plus attractifs aux citoyens. Les Français puis les Hollandais ont ainsi désavoué l'utopie d'un patriotisme constitutionnel. Le questionnement de cet événement constitue une toile de fond du présent travail. Le « non » de 55 % de Français manifeste à l'évidence une rupture entre une bonne part des élites politiques nationales et européennes, et une proportion significative de la population. Comment situer les députés et sénateurs vis-à-vis de cette rupture ? Les parlementaires nationaux français, qui ont soutenu à plus de 80 % le traité, font partie intégrante de l'élite politique nationale et, à cet égard, ne sont pas épargnés par le désaveu populaire du 29 mai. Pourtant, l'étude s'attachera à dépasser ce constat initial. Parce qu'ils sont élus et parce qu'ils se situent à l'interface de plusieurs mondes, les parlementaires de base ne constituent sans doute pas une élite « comme les autres ». Leur rapport à l'Europe peut en définitive exprimer celui de leurs électeurs autant que des dirigeants nationaux de premier plan. Leur critique de Bruxelles ou leur foi dans le projet fédéral, leur sentiment de dépossession comme leur utilisation opportune des politiques communautaires révèlent en creux le rapport du pays au projet européen.

PARTIE I
L'ÉLECTION

**L'Europe, la politique électorale
et les législatives**

CHAPITRE 2.

LE CANDIDAT EN CAMPAGNE :

L'EUROPE OCCULTÉE

« Est-ce qu'il y a une valorisation électorale possible auprès de votre circonscription du travail que vous avez mené en Délégation ?

G. FUCHS : ... *Savoir quel est l'effet électoral, je serais bien en peine de le dire. Si on dit qu'on va faire une réunion sur l'Europe en général, ou sur tel ou tel thème européen, c'est une réunion qui se passe bien a priori. On retrouve des gens qui sont toujours plus ou moins intéressés par le sujet. Ça fait passer de l'information, c'est utile mais je pense pas vraiment que ça rapporte, en matière électorale, parce que les gens qui viennent sont déjà intéressés. Si une réunion se passe mal, c'est-à-dire si les chasseurs ont décidé de venir foutre le merdier ou des choses de ce genre, bon auquel cas il n'y a pas non plus forcément de bilan, ni positif ni négatif.*

Mais est-ce que c'est contreproductif de passer autant de temps sur des dossiers qui n'ont pas vraiment de valorisation électorale ?

Bon, à mes yeux, il y a un équilibre à trouver, mais c'est la vieille blague du vieux parlementaire radical, qui accueille le benjamin de son groupe, le premier jour, fait visiter hémicycle, et le soir lui demande : « Alors petit ça t'a plu ? Bon ben écoute tu l'as vu pour cinq ans, maintenant tu retournes dans ta circonscription si tu veux y revenir, tu y remets plus les pieds ». Je pense qu'il y a un équilibre à trouver entre le travail parlementaire et le travail local. Le parlementaire est supposé faire des lois, quand même. Enfin, des lois... des traités, des directives ou je ne sais quoi. C'est à chacun de voir l'équilibre qu'il estime devoir maintenir entre une présence de terrain et l'Assemblée. Effectivement c'est pas spontanément de ça dont on vous parlera. Encore que, sur les services publics, si. Ça dépend aussi, pour le dire crûment, du type de circonscription dans laquelle on est. Si on a été élu à 65 %, on peut être président de la commission des affaires étrangères, par exemple.

Et vous...

Moi j'étais dans une circonscription marginale. Ma faiblesse a toujours été de vouloir faire aussi de temps en temps des choses qui m'intéressaient, peut-être que ça se paye. C'est ce qui se dit en rigolant, que les députés qui ont le plus bossé dans la législature précédente, ils ne sont jamais réélus.

Oui. Enfin bon, c'est pas à cause de ça, mais c'est vrai que ça n'apporte pas... Enfin, j'ai capitalisé un petit peu, pour essayer d'être positif, sur l'euro. J'ai présidé à un moment donné un groupe de l'Assemblée nationale sur l'euro, j'ai vendu ça localement de façon positive. Enfin de façon positive, en terme de présence, ensuite en termes électoraux... »¹.

Ce long extrait de l'entretien réalisé avec le député Gérard Fuchs, six mois après sa défaite aux élections législatives de juin 2002, condense de nombreux thèmes qui sont

¹ Gérard Fuchs, entretien n° 17.

abordés dans ce chapitre et le suivant. Le candidat en campagne ne joue pas un rôle parlementaire au sens strict du terme. Un candidat peut ne pas être député. L'apprentissage d'un rôle s'effectue à travers la présence physique dans les locaux centraux du parlement plutôt que sur le terrain. La campagne est concentrée sur les quelques semaines qui précèdent l'élection. Pourtant, si la plupart des députés ne font vraiment campagne qu'au moment des échéances électorales, lorsqu'ils ont décidé de se représenter, la campagne comprise comme un rapport de séduction de l'électorat en vue d'obtenir à échéance des suffrages ne s'arrête véritablement jamais au cours d'un mandat comme le souligne la notion d'éligibilité promue par E. Kerrouche². Plutôt que l'étude d'un rôle spécifique, le candidat en campagne fournit donc l'occasion de considérer la question plus générale du potentiel électoral de la mobilisation européenne. Parler d'Europe à des électeurs lorsqu'on est candidat aide-t-il à être élu ? Parler de son bilan personnel en matière européenne à des électeurs lorsqu'on est député sortant aide-t-il à être réélu ? L'Europe peut-elle au contraire constituer un frein, notamment lorsqu'elle contraint le député à passer du temps loin de ses électeurs ?

Au-delà de la campagne spécifique d'un député, quelle place occupe l'enjeu européen lors des élections législatives ? Les deux acteurs centraux du processus électoral que sont les partis et les électeurs s'intéressent-ils à l'Europe ? Dans les termes de Downs, la question revient à s'interroger sur l'ajustement de l'offre et de la demande électorale en matière européenne. La rareté manifeste de débats sur l'Europe au moment des campagnes électorales vient-elle de la demande ou de l'offre ? Dans le premier cas, l'Europe n'intéresserait pas l'électeur en raison de ses propriétés intrinsèques : elle serait lointaine ou ennuyeuse. Dans le second, l'Europe n'intéresserait pas le candidat en raison de ses propriétés relationnelles : elle s'adapterait difficilement à l'impératif de compétition électorale.

Les propos de G. Fuchs font apparaître que l'enjeu de la réflexion est d'associer une analyse macro sur le poids de l'Europe au moment des élections générales à une perspective plus restreinte ayant le député sortant ou la circonscription pour unité d'analyse. Le rapport entre les affaires européennes et l'élection ou la réélection du parlementaire pose d'abord la question du processus de sélection du député (1). Comme l'ont souligné Reuven Hazan et Gideon Rahat, les méthodes de sélection des candidats et des élus n'affectent pas seulement la composition du personnel parlementaire mais aussi des éléments centraux à un système politique tels que les rapports entre les pouvoirs, la discipline de vote et même l'orientation idéologique des élus³. Les logiques partisans, sociologiques ou institutionnelles gouvernant

² KERROUCHE E., art. cit.

³ RAHAT G., HAZAN R.Y., « Candidate Selection Methods: An Analytical Framework », *Party Politics*, vol. 7,

le processus de sélection des députés français affectent-elles leur rapport à l'Europe ? L'approfondissement de cette interrogation nous conduira à analyser les liens entre la politique électorale et l'opinion publique en matière européenne (2). La faible mobilisation des élus en matière européenne semble a priori être la résultante de l'intérêt limité des citoyens sur ces questions. L'apathie parlementaire répondrait en quelque sorte à l'apathie citoyenne. Nous essayerons de démontrer qu'au-delà de ce premier constat, les logiques de la compétition électorale conduisent le parlementaire en campagne à délaisser l'Europe, non pas parce qu'elle est inintéressante ou compliquée, mais qu'elle se prête mal au jeu de l'affrontement partisan. Enfin, le député sortant en campagne peut disposer d'un bilan personnel en matière européenne. La mobilisation européenne passée du parlementaire peut-elle favoriser sa réélection ? Peut-elle au contraire être un coût au moment des élections compte tenu du temps qu'elle nécessite et de l'éloignement du terrain ? Cette dernière interrogation sera considérée dans le chapitre suivant.

1. L'enjeu européen et le processus de sélection du député

Comme le résume Werner Patzelt, le processus de recrutement du personnel parlementaire met en jeu quatre éléments : les candidats, les *selectorates* à savoir le parti politique (ses militants et ses dirigeants), les électeurs, et la structure formelle d'opportunité c'est-à-dire principalement les règles de la compétition électorale⁴.

1.1. Le profil sociologique et biographique des candidats

Philip Converse et Roy Pierce achèvent leur somme consacrée à la représentation politique en France par cette phrase : « [...] however delightful a representation instrument the French system may be for those equipped to play upon it, it seems to fall short of its potential for much of the electorate much of the time »⁵. Pour ces deux auteurs le caractère élitiste du système représentatif français ne tient pas seulement à l'origine sociale des parlementaires. En analysant les questionnaires remplis par les députés français entre 1967 et

n° 3, 2004 ; HAZAN R. Y., « Candidate Selection » dans LE DUC L., NIEMI R. G., NORRIS P. (dir.), *Comparing Democracies 2. Elections and Voting in Global Perspective*, Londres, Sage, 2002, pp. 108-126.

⁴ PATZELT W.J., « Recruitment and retention in Western European Parliaments », *Legislative Studies Quarterly*, vol. 24, n° 2, mai 1999, pp. 239-279.

⁵ P. CONVERSE, R. PIERCE, op. cit., p. 786.

1972, P. Converse et R. Pierce concluent que les parlementaires représentent avant tout la part de l'électorat qui leur ressemble : ceux qui sont les plus riches et/ou les plus éduqués et/ou les plus intéressés par la politique. Si la situation a pu évoluer depuis trente cinq ans, leurs conclusions sont particulièrement intéressantes concernant les affaires européennes dans la mesure où le principal clivage européen n'oppose pas les Français en fonction de leur proximité partisane mais de leur niveau d'éducation et de revenu. Les sondages sortis des urnes réalisés lors des referendums de 1992 sur le traité de Maastricht et de 2005 sur le traité constitutionnel aboutissent aux mêmes conclusions : le « non » se situe majoritairement parmi les Français n'ayant pas le bac et n'ayant pas un niveau élevé de revenu comme les chômeurs et les ouvriers⁶. Or, ce sont précisément ces catégories de la population qui se trouvent sous représentées à l'Assemblée et au Sénat⁷. A l'évidence, il convient de se garder de tout jugement hâtif et déterministe en la matière : les députés ne sont pas condamnés à penser comme leur groupe social d'origine ou d'appartenance. Leur parti politique constitue particulièrement un vecteur de socialisation politique susceptible d'infléchir un héritage idéologique familial. Il demeure cependant que l'élitisme des parlementaires français n'est pas sans conséquence sur leur conception de l'intégration européenne.

1.1.1. Les spécialistes de l'Europe

L'Assemblée nationale et le Sénat abritent ainsi des spécialistes de l'Europe voire des personnes dont la spécialité européenne a contribué, parmi d'autres éléments à leur entrée en politique. Elisabeth Guigou constitue l'une des élues les plus représentatives de ces spécialistes. Après sa sortie de l'ENA en 1974, elle exerce pendant huit ans diverses responsabilités au sein de la direction du Trésor du ministère de l'Economie et des Finances, à Paris et à Londres. En 1982, elle devient conseiller technique au cabinet du ministre de l'économie et des finances Jacques Delors et en octobre 1982, elle entre à l'Elysée comme conseiller technique au secrétariat de la présidence de la République, chargée de l'économie internationale, du commerce extérieur, des affaires européennes et des sommets. Tout en occupant ce poste jusqu'en 1990, elle est nommée en 1985 secrétaire générale du SGCI, soit la plus haute responsabilité en matière européenne pour un haut fonctionnaire avec le poste d'ambassadeur à la représentation permanente. En 1990, elle est nommée ministre déléguée des affaires européennes du second gouvernement Rocard et reste au gouvernement jusqu'à la

⁶ Certaines évolutions apparaissent néanmoins : entre 1992 et 2005, une part de la classe moyenne est passée du oui au non, notamment les salariés du secteur public.

⁷ Sur la surreprésentation de la classe dirigeante au sein de la promotion de députés français de 1997 et 2002, voir Chapitre 1.4.2. et Annexe 4.2.

défaite des socialistes aux élections législatives de 1993. Progressivement, E. Guigou se présente à des élections : elle est élue conseillère générale de la région PACA en 1992, elle est candidate aux élections cantonales en 1994, elle est élue députée au PE en 1994 et à l'Assemblée en 1997. Le parcours de l'ancienne Garde des Sceaux est ainsi exemplaire du rôle de l'expertise européenne dans la constitution d'un capital politique personnel. Cette ressource n'a pas seulement permis à E. Guigou de devenir ministre puis députée, elle est constitutive de son identité politique et, quinze ans après avoir quitté le cabinet de F. Mitterrand, continue d'occuper une place centrale dans les modes de présentations d'elle-même de la députée. Ainsi, un article du journal *Libération* paru durant la campagne interne au PS pour la consultation des militants sur le traité constitutionnel durant l'automne 2004 explique que « l'ancienne ministre socialiste ressuscite son passé de sherpa européen » pour mieux convaincre les militants lors d'une réunion de section⁸. L'article retranscrit ainsi le discours d'E. Guigou :

« En décembre 1985, François Mitterrand revenait du conseil du Conseil européen de Luxembourg. Il venait de signer l'Acte unique. Dans l'avion qui nous ramenait à Paris, il me demande : « Vous êtes contente ? » Trois ans de négociations pour en arriver là, je faisais la moue ».

La description de ce moment passé est précise (l'avion) et valorisante : l'ancien Président s'est inquiété de sa satisfaction et elle s'est permis de faire valoir ses doutes. Elle contribue à mettre en scène les compétences et l'expérience de l'ancienne ministre dans le but de convaincre l'auditoire.

Henri Nallet, député de 1986 à 1988 puis de 1997 à 1999, présente un parcours assez similaire à celui d'E. Guigou. Interrogé sur les motifs de son élection à la tête de la Délégation pour l'UE de 1997 à 1999, il répond :

H. NALLET : « *Je suis devenu président pour des raisons simples, c'est que moi je me suis toujours intéressé aux questions européennes. J'ai commencé à y travailler, il y a longtemps mais en 81 surtout quand j'étais conseiller du président de la République pour les questions agricoles et communautaires. Ça faisait donc parti de mon sujet. J'ai été étroitement associé à toutes les négociations communautaires : 82-83, la première réforme de la PAC, le chèque britannique, le Conseil européen de Fontainebleau de 84. Et là j'ai vraiment plongé dans les questions communautaires parce qu'à cette époque là, le Président de la République m'avait demandé de suivre très directement la négociation d'élargissement de l'Espagne et du Portugal. J'ai donc été très très très directement, comment dire, engagé dans le processus de négociation communautaire. Puis ensuite j'ai été nommé ministre de l'agriculture et alors là j'ai fait du communautaire. J'en ai fait beaucoup. Ça m'a beaucoup intéressé.*

⁸ « Guigou convoque Mitterrand pour clamer son oui », *Libération*, 12 novembre 2004. Il s'agit d'une réunion au Pré-Saint-Gervais (Seine-Saint-Denis), le mardi 9 novembre 2004, en présence de chefs de file du oui et du non au traité et de deux cents militants.

Et puis je crois en plus que je m'y suis bien conduit. J'ai su faire. Et quand j'ai été parlementaire en 86 – parce que moi je n'ai été parlementaire qu'après avoir été ministre – dans l'opposition, j'ai participé tout de suite à la Délégation pour l'Union [...] »⁹.

Si les parcours des anciens membres du cabinet de F. Mitterrand sont spécifiques, de nombreux députés justifient leur intérêt pour les affaires européennes et parfois leur compétence à en parler au nom de leur précédente profession. La députée Laurence Dumont a fait partie de la promotion des jeunes femmes socialistes élues en 1997. Elle avait été précédemment chargée d'étude pour le groupe parlementaire socialiste de l'Assemblée (1990-1993) puis du Sénat (1993-1997) avec la mission spécifique de suivre les affaires européennes pour les parlementaires. La députée Béatrice Marre a été une des responsables du centre d'information Source d'Europe. Le sénateur Yann Gaillard a été secrétaire général adjoint du SGCI et Président du Comité agricole et conclut la présentation de son parcours en affirmant : « *Donc l'Europe, je connais* »¹⁰. Les juristes constituent également une profession largement européanisée. Le député UMP Christian Philip justifie ainsi son appartenance à la Délégation pour l'UE :

C. PHILIP : « Je vois deux raisons. D'abord parce qu'en tant que professeur, je suis spécialiste des questions européennes, du droit communautaire et des institutions. Le professeur a voulu voir en pratique ce qu'était l'Europe. Ensuite par conviction, je suis profondément proeuropéen. Je voulais agir pour le développement de l'UE »¹¹.

Nicole Catala, député de 1988 à 2002, est également juriste et spécialiste des affaires européennes : elle a publié en 1991 un manuel de droit social européen. Or, à l'inverse de C. Philip, la députée de Paris a défendu des positions souverainistes durant les années quatre-vingt dix : la spécialisation européenne ne conduit pas nécessairement à l'uniformisation des points de vue. Le député UMP Xavier de Roux, avocat au Barreau de Paris, a exercé des activités de lobbying à Bruxelles. Il est considéré comme un spécialiste des affaires européennes comme l'indique par exemple sa participation à un colloque organisé à l'Université Paris IX en juillet 2003 sur le thème « Europe et Démocratie »¹². Au-delà des seuls juristes, de nombreux universitaires peuvent se présenter comme des spécialistes de l'Europe. Pierre Lellouche a été conseiller diplomatique de J. Chirac, maire de Paris et président du RPR, en 1989 avant d'être élu député en 1993 à Sarcelles. Son portrait, paru dans

⁹ Henri Nallet, entretien n° 32.

¹⁰ Yann Gaillard, entretien n° 76.

¹¹ Christian Philip, entretien n° 36.

¹² Université européenne d'été organisée par l'Université Paris IX Dauphine et la Fondation Internationale pour l'Histoire et la Civilisation Européenne, organisée à Paris, du 8 au 11 juillet 2003.

le quotidien *Le Monde*, souligne le rôle de l'expertise européenne, en l'occurrence en matière diplomatique et stratégique, dans son parcours :

« Pierre Lellouche a été dans les années 1980 le brillant jeune homme rentrant de Harvard spécialiste des relations américaines et rompu aux questions stratégiques, à un moment où la stratégie restait une discipline à inventer en France et où la grande affaire des euromissiles dépassait totalement l'entendement de la plupart des Français. Colloques, publications, conférences, tutoiement avec les *congressmen* américains, le jeune directeur adjoint de l'Institut français des relations internationales (IFRI), éditorialiste à *Newsweek* et au *Point*, en voulait. Il se tailla une franche notoriété qui n'échappa pas à Jacques Chirac, alors maire de Paris. « Je l'ai servi sept ans durant cette période passionnante de la chute du mur de Berlin et de la fin de la guerre froide », dit-il aujourd'hui avec un brin de nostalgie. Le maire de Paris et chef de l'opposition de l'époque, Jacques Chirac, avait fait de lui son conseiller pour les affaires étrangères. De concert ils défendirent une vision ouverte de l'Europe contre la politique frileuse de François Mitterrand, particulièrement quand l'Allemagne était en passe de se réunifier et que l'ancien président avait quelque peine à s'y faire. « Nous avons eu raison ! », plaide-t-il aujourd'hui, comme si cette clairvoyance aurait dû lui valoir un destin plus prestigieux »¹³.

En dehors des membres de cabinet, des juristes et des universitaires, de nombreuses professions peuvent apporter une expérience des affaires européennes. En 1997, 44 députés élus appartenaient aux grands corps de l'Etat. Ils étaient 31 en 2002. Or, les énarques ont été formés au droit communautaire durant leur scolarité. De plus en plus de hauts fonctionnaires sont maintenant amenés à étudier des décisions européennes et à participer à des réunions à Bruxelles. Si ces expériences ne garantissent pas nécessairement une compétence en matière européenne, au moins permettent-elles de se présenter comme spécialiste. Un sénateur a par exemple justifié le choix de son groupe de le sélectionner parmi les membres de la Délégation pour l'UE par le fait qu'il était Inspecteur des finances, ce qui constituait à ses yeux un gage de compétence. Parmi les hauts fonctionnaires, les anciens diplomates ont été particulièrement amenés à traiter de questions communautaires. Les propos de deux députés gaullistes, le Conseiller des affaires étrangères Jacques Myard et l'ambassadeur Bernard Raimond, témoignent, malgré leur opposition tant sur la forme que sur le fond, d'une commune perception des affaires européennes au prisme de leurs anciennes responsabilités au Quai d'Orsay :

« Est-ce que vous connaissez personnellement des gens dans les institutions communautaires ?

J. MYARD : *J'en connais quelques uns, oui, mais enfin ils m'intéressent pas. Ce sont des gens qui... mais si bien sûr que je les connais, je les ai même... j'en ai rencontré quelques uns. Bien sûr que je les connais. J'ai fait reculer la commission, moi monsieur, plusieurs fois, dans mes fonctions antérieures. Au pied, je me les suis*

¹³ Le portrait est signé par Claire Tréan, *Le Monde* du 23 février 2005.

passés. J'adorais arriver en disant « à ma botte, la Commission, à ma botte, léchez mes pieds ». Ils étaient fous furieux, fous furieux »¹⁴.

« Si je vous dis « Europe », qu'est-ce que ça vous évoque ?

J.-B. RAIMOND : *« Europe » moi ça m'évoque l'Europe des Quinze, actuellement. Et même beaucoup plus : tout le processus européen, ma génération... Puisque j'ai connu... Je suis entré au Quai en 56 donc juste après le rejet de la CED et au moment de la conférence de Messine qui a relancé le processus européen avec l'accord de Rome en 57 puis le démarrage en 58, l'entrée de la France »¹⁵.*

Beaucoup de parlementaires ayant été ou demeurant chefs d'entreprise - 35 députés en 1997 et 52 en 2002 – ainsi que des cadres supérieurs ont été amenés à voyager fréquemment dans divers pays d'Europe. Les sénateurs représentants les Français établis hors de France ont exercé une profession hors du territoire national qui a pu leur apporter une expérience spécifique de l'Europe. Richard Yung, élu en septembre 2004, a par exemple été longtemps directeur de la Coopération internationale de l'Office européen des Brevets à Munich. Robert Del Picchia justifie ainsi son appartenance à la Délégation du Sénat :

R. DEL PICCHIA : *« J'étais journaliste avant, j'ai couvert une quarantaine de sommets européens et surtout l'adhésion de l'Autriche en 1995. Je suis très intéressé par l'élargissement de l'UE dans des pays que je connais bien. Quand Barnier est parti à la Commission, il m'a dit de prendre sa place ».*

« Je connais pas mal de gens dans les institutions européennes. [...] Du fait de mon ancien métier, j'avais déjà des contacts avec pas mal de gens. Je connais aussi des eurodéputés. Comme je parle allemand et anglais, ça permet aussi de savoir ce que pensent les autres »¹⁶.

A l'évidence, les députés ne découvrent pas l'Europe le jour de leur élection. Beaucoup ont été amenés précédemment à étudier les affaires européennes voire à intervenir dans les décisions communautaires ou simplement à voyager en Europe du fait de leurs occupations passées. Les entretiens auprès de certains députés et sénateurs font apparaître le rôle central joué par la profession précédemment occupée dans l'apprentissage personnel de l'Europe. Or, le système politique français recrute une proportion importante de parlementaires se situant en haut de l'échelle sociale et ayant occupé des fonctions les mettant en rapport avec les affaires européennes : membres de cabinet, (très) hauts fonctionnaires, chefs d'entreprise, juristes, universitaires et journalistes. Ces parcours n'expliquent pas le soutien massif des parlementaires au projet européen puisque l'expérience ne signifie pas l'adhésion. Ils contribuent cependant à intéresser certains des élus aux affaires européennes et leur permettent surtout de justifier de leur droit à parler de l'Europe. La correspondance

¹⁴ Jacques Myard, entretien n° 31.

¹⁵ Jean-Bernard Raimond, entretien n° 39.

¹⁶ Robert Del Picchia, entretien n° 72.

établie par D. Gaxie entre « la hiérarchie de légitimité des sujets traités et la hiérarchie des propriétés sociales des parlementaires » est partiellement confirmée¹⁷. L'Europe figure, ainsi que les affaires étrangères, constitutionnelles et économiques parmi les sujets nobles que sont autorisés à traiter les députés les plus titrés – scolairement, socialement, professionnellement – tandis que les élus les moins cotés se spécialisent dans les questions sociales.

1.1.2. Le pluralisme des élites parlementaires

La correspondance cependant n'est pas totale mais bien partielle. Trois éléments contribuent à relativiser le déterminisme social et professionnel du rapport du parlementaire à l'Europe. Premièrement, l'influence du parcours professionnel dans l'appréhension de l'Europe ne se limite pas aux activités les plus élevées de l'échelle sociale. D'autres professions, moins prestigieuses et moins rémunératrices, contribuent à influencer la vision de l'Europe du député et parfois à instituer l'élu en spécialiste des affaires européennes. Les agriculteurs en constituent le meilleur exemple compte tenu de l'importance de la PAC : 18 anciens exploitants agricoles ont été élus en 1997 et 21 en 2002. Ancien agriculteur, président du Centre national des jeunes agriculteurs (CNJA) de 1964 à 1968 puis de la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA) de 1979 à 1986, François Guillaume est devenu ministre de l'agriculture du gouvernement Chirac en 1986 avant de rejoindre le PE en 1989, le Conseil régional de Lorraine en 1992 puis l'Assemblée en 1993. Le ministre de la fonction publique du gouvernement Villepin, Christian Jacob a été président du CNJA de 1992 à 1994 avant d'être élu député au PE en 1994 puis à l'Assemblée l'année suivante. Ces deux exemples indiquent que les députés ne venant pas des professions les plus valorisées économiquement et socialement peuvent appartenir néanmoins à une forme d'élite à travers la direction du syndicalisme professionnel. Ils montrent cependant le caractère pluraliste de l'élitisme des parcours professionnels des députés. Ce pluralisme est d'importance en matière européenne puisqu'une profession peut porter des représentations spécifiques de l'Europe, tels les anciens agriculteurs. F. Guillaume a ainsi été un des 8 députés UMP sur 362 à s'opposer à la révision constitutionnelle préalable à la ratification du traité constitutionnel¹⁸. En dehors des agriculteurs, de nombreuses professions entretiennent un rapport spécifique à l'intégration européenne. Les enseignants, 148 en 1997 et 73 en 2002, ont pu être amenés à étudier ou à

¹⁷ GAXIE D., *La démocratie représentative*, op. cit., p. 125 ; voir aussi GAXIE D., LEHINGUE P., *Enjeux municipaux – la construction des enjeux politiques dans une élection municipale*, Paris, Centre universitaire de recherches administratives et politiques de Picardie, Presses Universitaires de France, 1984.

¹⁸ Lors de la réunion du Congrès, séance du 28 février 2005, scrutin public sur le projet de loi constitutionnelle modifiant le titre XV de la Constitution. Cependant, le Président de la FNSEA, Jean-Michel Lemetayer, avait appelé à voter oui lors du referendum.

faire étudier les affaires européennes ou à participer à des échanges européens. Alain Barrau, ancien Président de la Délégation de l'Assemblée, justifie ainsi le choix d'être membre de la Délégation :

A. BARRAU : *« Parce que ça m'intéressait. Ça m'a intéressé depuis toujours sur le plan universitaire, j'ai fait autrefois une maîtrise d'histoire sur Aristide Briand et l'idée européenne de 1926 à 31, j'ai enseigné d'une part à la fac et d'autre part en formation d'adultes dans les missions populaires, les institutions européennes »*¹⁹.

Cependant, l'évocation de l'expérience européenne acquise dans le cadre d'activités professionnelles précédentes semble parfois masquer la faiblesse de la mobilisation européenne présente de l'élu. Interrogé sur les sollicitations des électeurs relatives à l'Europe, le député Gérard Charasse répond en évoquant son expérience passée de chargé de mission d'inspection de l'enseignement technique. Il développe une argumentation mettant en avant les liens entre la pratique professionnelle antérieure et la réactivité du député, mais sans apporter d'exemple comme le montre l'emploi de termes approximatifs tels que « peut-être », « sans doute ».

« Ça arrive que vous soyez sollicité par des gens dans votre circonscription sur des problèmes de dimension européenne ?

G. CHARASSE : *Oui, oui, oui. Au niveau des échanges dans l'éducation, des échanges linguistiques. Moi je me suis occupé au rectorat de tout ce qui était problèmes européens d'éducation notamment au niveau de la formation, des échanges de jeunes. Des jeunes qui vont dans le cadre de leur cursus scolaire, soit en apprentissage quelques mois dans un pays, soit pour faire des études, pas simplement des études de langue, des études dans d'autres disciplines. Et si vous voulez moi, je l'ai pas fait en tant que député mais en tant que citoyen. Plus exactement en tant que professionnel. De l'avoir fait en tant que professionnel, ça me conduit à être peut-être plus attentif en tant que député à un certain nombre de ces sujets. Je pense que là aussi, si je peux faciliter un certain nombre de réalisations ou d'évolutions, je dois le faire. Parce que le député, quand il arrive au parlement, il est pas vierge disons de toute formation ou de toute conformation. Ce qu'on a fait avant, ça a des conséquences directes sur son travail de parlementaire. Ça veut pas dire que le parlementaire qui a été enseignant ne s'occupera que de l'enseignement. Il aura quelques connaissances, quelques dispositions, puis quelques volontés sans doute plus fortes d'être assez sensible aux problèmes de l'éducation. Et quelqu'un qui s'est occupé un peu d'Europe, soit au niveau des échanges linguistiques ou des échanges économiques, échanges de formation ou au niveau des programmes européens de développement, aura sans doute un peu plus d'intérêt à s'occuper à suivre ces problèmes en tant que parlementaire. On a une sensibilité qui demeure et qui s'affirme un peu plus »*²⁰.

Deuxièmement, les entretiens menés auprès des parlementaires font apparaître que si leur rapport à l'Europe est largement déterminé par la période de leur vie se situant avant leur

¹⁹ Alain Barrau, entretien n° 4.

²⁰ Gérard Charasse, entretien n° 11.

accession aux assemblées, cet « avant » n'est pas seulement social et professionnel. D'autres éléments biographiques personnels tel que l'origine familiale ou les études contribuent à forger le rapport à l'Europe des élus. Dans les extraits suivants, les députés René André, Pierre Lequiller et Etienne Pinte évoquent ainsi leurs origines étrangères, R. André faisant allusion aux persécutions juives et E. Pinte à sa naturalisation. P. Lequiller et Yvette Roudy mentionnent également leur bilinguisme.

« D'où vient votre intérêt pour l'Europe de l'Est et l'Est de l'Europe ?

R. ANDRÉ : *Parce que, comme vous sans doute Monsieur, j'ai des origines qui ont fait qu'une partie de ma famille a vécu là bas et est arrivée dans l'Ouest et nous sommes pas très nombreux, si nombreux que cela, voilà. Et qu'une partie de ma famille est morte en camp de concentration, une partie de ma famille a été sauvée par les communistes tchèques, mon père a été sauvé par les communistes tchèques et j'étais très jeune alors que mon oncle et mon grand-père sont morts en camp de concentration, en déportation. Mon père a pu lui être sauvé par quelqu'un qui était Tchèque d'origine, qui était kapo et qui a été bienveillant à son égard. Nous l'avons retrouvé après la guerre alors qu'il avait des responsabilités politiques dans la République tchécoslovaque communiste »²¹.*

« Pourquoi avez-vous choisi d'être membre de la délégation ... ?

P. LEQUILLER : *Parce que bon, je suis Européen depuis toujours, j'ai toujours été passionné par les questions européennes, je pense que pour un jeune d'ailleurs il n'y a que ça qui est intéressant parce que c'est un grand enjeu de demain. Plus bon, familialement je suis de mère britannique j'ai passé toute ma tendre enfance à l'étranger et donc j'ai toujours eu le virus international et européen [...] »²².*

« Si je vous dis Europe ?

E. PINTÉ : *Ça évoque d'abord l'histoire de ma famille. J'ai une grand-mère irlandaise, un père belge, une mère française, une belle fille italienne. Il y a trente-cinq ans je n'étais pas Français. C'est ça l'Europe pour moi »²³.*

« Vous êtes présidente du groupe d'amitié France / Grande-Bretagne, vous pouvez m'expliquer en quoi ça consiste ?

Y. ROUDY : *Pas assez. J'ai accepté ça avec beaucoup de plaisir parce que comme je suis bilingue et qu'en dépit de leurs défauts j'aime bien les Britanniques, parce que j'ai vécu deux ans en Ecosse. J'aime leur culture, tout ça »²⁴.*

L'étude a été réalisée à un moment où les derniers parlementaires issus de la résistance quittaient l'hémicycle, à l'exemple du compagnon de la Libération Jacques Baumel, député gaulliste des Hauts-de-Seine élu pour la première fois en 1944 qui décida en 2002 de ne pas se représenter. Ces élus, nombreux jusqu'aux années quatre-vingts ont constitué un cadre de mémoire particulier, pour reprendre le concept forgé par Maurice Halbwachs, portant une

²¹ René André, entretien n° 2.

²² Pierre Lequiller, entretien n° 26.

²³ Etienne Pinte, entretien n° 37.

²⁴ Yvette Roudy, entretien n° 40.

vision spécifique de la construction européenne en terme de paix et de guerre, d'affrontement et de réconciliation entre les nations et les peuples²⁵. Si cette génération de la résistance a cédé la place à de nouvelles cohortes, elle laisse un certain héritage en terme de cadrage de l'enjeu européen comme en témoignent les propos du député centriste Maurice Ligot :

M. LIGOT : « *Mon engagement européen est fondamental. Il est issu de ma jeunesse, en 1950, aux lendemains de la guerre. Pour nous, la déclaration Schuman a été comme un coup de tonnerre. L'Europe, c'est d'abord la paix entre la France et l'Allemagne* »²⁶.

En troisième lieu, le parcours passé du parlementaire n'est pas seulement professionnel, social et familial, il est aussi – et toujours - proprement politique. Les cadres de la socialisation politique, primaire et secondaire, de l' élu ont pu contribuer à forger sa vision de l'Europe. Les parlementaires communistes fournissent sans doute le meilleur exemple de l'importance déterminante de l'élément politique, à la fois militant, partisan et idéologique de la biographie des élus. La vision de l'Europe du député George Hage, né en 1921, doyen de l'Assemblée et communiste orthodoxe ou du député Jean-Claude Lefort, ancien secrétaire particulier de Georges Marchais s'est construite sur cette filiation spécifique. Les propos du député Jean-Pierre Brard manifestent à la fois l'importance personnelle et politique de l'héritage partisan et la possibilité de le considérer avec un certain recul :

« Est-ce que votre opinion sur l'Europe a changé depuis que vous êtes député ?

J.-P. BRARD : *Oui, elle a beaucoup changé mais pas seulement parce que je suis député. Avant j'étais pas un fanatique. Et puis c'était avant la chute du mur de Berlin, le contexte était différent. J'étais très lié à l'ex-RDA, ma première femme venait de là-bas. Depuis, les choses se sont décroisées et mon opinion a évolué. Quand je relis des choses que j'ai écrites y'a quinze ans sur l'Europe, je ne suis plus d'accord* »²⁷.

Les organisations de jeunesse constituent des lieux particulièrement déterminants de socialisation politique. A. Barrau associe ainsi son engagement européen aux associations qu'ils fréquentaient étudiant :

A. BARRAU : « *J'ai toujours été convaincu que c'était dans la construction d'un monde multipolaire, le seul poids ou contrepoids qu'on pouvait avoir par rapport aux Etats-Unis. Et donc j'ai toujours été convaincu personnellement de ça. Très jeune j'ai mené des initiatives dans ce secteur là. Quand j'étais président du comité des actions de jeunesse et des institutions des valeurs françaises. J'ai été le cofondateur du Forum jeunesse des communautés européennes. J'ai un vieux passé quoi, pas européeniste mais européen c'est-à-dire que j'ai toujours été très... je suis disons un fédéraliste tempéré* »²⁸.

²⁵ HALBWACHS M., *Les cadres sociaux de la mémoire* [1925], Paris, Albin Michel, 1994.

²⁶ Maurice Ligot, entretien n° 27.

²⁷ Jean-Pierre Brard, entretien n° 8. Voir aussi BRARD J.-P., *Les racines de l'avenir*, Paris, L'Harmattan, 2000.

²⁸ Alain Barrau, entretien n° 4.

Pour d'autres parlementaires, le moment le plus intense de leur socialisation politique se situe au début de leur activité professionnelle, dans l'entourage d'un dirigeant politique. Les sénateurs sont particulièrement nombreux à se référer à leur ancien mentor : Jean Lecanuet pour Pierre Fauchon, Robert Schuman pour Lucien Lanier et Michel Debré pour Christian de la Malène ce qui tient partiellement au fait que le palais du Luxembourg a parfois servi à abriter les proches de dirigeants de premier plan.

P. FAUCHON : « *Je suis intéressé par l'Europe depuis toujours. J'ai toujours pensé que c'était la grande question qui dominait l'histoire. Je suis pour une Europe politique, unie et forte, pas pour de petits arrangements. J'ai organisé la campagne de Lecanuet, on était contre la politique antieuropéenne de de Gaulle en 1965. Ma finalité n'était pas le centrisme mais de modifier la politique européenne* »²⁹.

L. LANIER : « *Les histoires européennes m'ont toujours intéressé. J'ai connu Schumann. C'était un homme exceptionnel. Au début de ma carrière, au cabinet de Pierre Le Cheviler [?], j'ai été un fervent défenseur de la CED. J'ai toujours été habité par l'idée de l'Europe* »³⁰.

C. DE LA MALENE : « *A la suite de Michel Debré, j'ai axé une partie de ma vie sur les affaires européennes* »³¹.

En conclusion, il apparaît que si le système politique français tend à recruter une proportion importante de parlementaires ayant eu une expérience assez directe de l'UE et susceptibles de la faire valoir, chaque parcours biographique individuel est porteur d'un rapport spécifique à l'Europe constitué par une histoire familiale, une pratique professionnelle passée y compris au sien des classes moyennes et une socialisation politique particulière. En pratique, ces différentes filiations, intimes, professionnelles ou partisans, sont souvent mêlées comme l'illustrent les propos du sénateur Denis Badré. En l'espèce, le lieu de naissance et l'expérience professionnelle sont conjointement mobilisés pour faire valoir à la fois l'intérêt de l'élu pour l'Europe et sa compétence sur le sujet.

D. BADRE : « *Je suis un parlementaire spécialisé dans les affaires européennes. Je suis né en Alsace. Je suis très européen. J'ai été directeur général au ministère de l'agriculture ce qui m'a amené à participer à la PAC. Pendant la Présidence française de l'Union de 95, j'ai représenté la France au Conseil environnement. J'ai une grande expérience pratique* »³².

²⁹ Pierre Fauchon, entretien n° 74.

³⁰ Lucien Lanier, entretien n° 78.

³¹ Christian de La Malène, entretien n° 79.

³² Denis Badré, entretien n° 71.

1.2. L'investiture partisane

L'investiture du candidat par un parti politique est une condition déterminante de son élection, compte tenu des comportements électoraux d'une part et des règles formelles d'organisation des élections et de financement de la vie politique d'autre part. Les conditions de cette investiture varient selon les partis et le statut des candidats. C. Ysmal différencie le processus de sélection en fonction de son niveau de centralisation : il est très centralisé aux extrêmes (FN, PC), moyennement centralisé à droite et faiblement centralisé au PS où les militants de la section peuvent choisir leur candidat, même s'il est possible à la direction nationale de revenir sur ce choix³³. Les députés sortants sont très facilement réinvestis non seulement parce que leur parti peut estimer qu'ils ont plus de chance de l'emporter qu'un impétrant, mais aussi parce qu'ils occupent généralement une place privilégiée dans l'appareil partisan qui les sélectionne, au niveau central ou local. A droite, les accords électoraux passés entre le RPR et l'UDF de 1981 à 1997 ont en outre contribué à renforcer la position des sortants, « titulaires d'une sorte de droit à la reconduction »³⁴. Les motifs de non reconduction sont principalement liés à l'âge (la droite a essayé d'imposer la limite de 75 ans en 1997) ou à la sanction pour indiscipline. Ce type de sanction s'avère extrêmement rare. Il se limite à des cas de rébellions flagrantes et symboliques, lorsque le député n'a pas voté la confiance ou le budget par exemple.

Aucun des 51 députés ou anciens députés interrogés ni des treize sénateurs n'a considéré que les affaires européennes, par exemple leur conception de l'Europe, avait joué un rôle dans leur investiture ou leur reconduction par le parti. Aucun exemple n'a été trouvé dans la presse. Au contraire, les députés RPR souverainistes qui se sont prononcés contre les traités de Maastricht, Amsterdam ou Nice ont été réinvestis. Il en est de même pour les députés de la gauche socialiste³⁵ opposés aux traités sous la onzième législature. Les députés sortants auxquels l'investiture a été refusée sont ceux qui avaient choisi de quitter leur formation politique pour en rejoindre une nouvelle, tels les chevènementistes du Mouvement des citoyens, anciennement PS, en 1993. Le Tableau 2.1. montre que les députés PS, RPR,

³³ YSMAL C., art. cit.. Voir aussi THIEBAULT J.-L., « France: Impact of Electoral Change System », dans GALLAGHER M., MARSH M. (dir.), *Candidate Selection in Comparative Perspective: The secret garden of politics*, Londres, Sage, 1988.

³⁴ LAURENT A., WALLON-LEDUCQ C.-M., « Les candidats aux élections législatives de 1997. Sélection et dissidence », dans PERRINEAU P., YSMAL C. (dir.), *Le Vote surprise. Les élections législatives des 25 mai et 1^{er} juin 1997*, Paris, Presses de Sciences Po, 1998, pp. 120-138, ici p. 131.

³⁵ La gauche socialiste était un courant minoritaire du PS durant la douzième législature. Dirigé par Julien Dray, il se situait à la gauche du courant majoritaire du premier secrétaire F. Hollande.

UDF et DL qui ont voté contre le traité d'Amsterdam en 1999 ont été investis en 2002 par leur parti pour ceux qui ont décidé de se représenter. L'UMP a même investi le souverainiste Jacques Myard qui avait rejoint le Rassemblement du peuple français (RPF) de Charles Pasqua en 1999 tout en restant au groupe RPR ou le souverainiste Jean-Jacques Guillet qui avait quitté le RPR pour le RPF en 1999 et figurait parmi les non inscrits à l'Assemblée. Enfin, l'UMP, contrairement au RPR en 1997, n'a pas proposé de candidat dans la quatrième circonscription de Vendée face à P. de Villiers.

Tableau 2.1. L'investiture des députés ayant voté contre le traité d'Amsterdam en 1999 aux élections législatives de 2002³⁶.

PS	Investis non réélus	Y. Benayoun-Nakache, Y. Galut, C. Picard
	Investi réélu	J. Dray
RPR	Non candidats	J. Baumel, X. Deniau, R. Galley, J. Limouzy, J. Valleix
	Investis UMP réélus	M. Bouvard, N. Dupont-Aignan, J.-M. Ferrand, J. de Gaulle, F. Guillaume, J.-J. Guillet, G. Hamel, L. Luca, T. Mariani, F. Marlin, J. Marsaudon, J. Myard, M. Terrot
UDF	Investis UMP réélus	C. Boutin, P. Micaux
DL	Investi DL réélu	J. Sarlot
NI	Sans adversaire à droite	P. de Villiers

Il est possible que ces votes opposés aux consignes du parti soient tolérés parce que, marginaux, ils ne menacent pas l'adoption du traité. La pression exercée sur les parlementaires peut être beaucoup plus forte si le scrutin est plus serré ou plus publicisé³⁷. Enfin, le risque de non investiture peut être moins menaçant pour un député implanté solidement et depuis longtemps dans une circonscription. A droite, les dissidences sont courantes : il y en eu une cinquantaine en 1997. En 2002, les sortants non réinvestis ont pu jouer sur l'opposition interne entre l'UMP et l'UDF. Les candidats dissidents élus finissent souvent par intégrer le groupe politique de leur parti d'origine : les députés de droite élus dans la dissidence en 1993 ont été investis par le RPR ou l'UDF en 1997³⁸. Les propos de Jean-Jacques Guillet, interrogé en octobre 2001, soit huit mois avant les élections législatives, témoignent d'un rapport ambigu à l'investiture : elle n'est pas indispensable mais elle reste un instrument de discipline. Le député s'exprime sur son choix de quitter le RPR pour le RPF.

J.-J. GUILLET: « Ça a suscité un peu d'intérêt chez mes adversaires. Parce que eux raisonnent uniquement en termes d'investiture. Quand on se détache d'une façon ou d'une autre des partis, on se dit « ben tiens peut-être qu'on peut jouer sur

³⁶ Séance du 3 mars 1999, scrutin public sur l'ensemble du projet de loi autorisant la ratification du traité d'Amsterdam. Les opposants au traité issus des groupes communistes et RCV ne figurent pas dans le tableau.

³⁷ Comme nous l'étudierons dans le cas des parlementaires socialistes et de la révision constitutionnelle préalable à l'adoption du traité constitutionnel à l'hiver 2005. Cf. Chapitre 7.2.4.3.

³⁸ LAURENT A., WALLON-LEDUCQ C.-M., art. cit., p. 127.

l'investiture ». Ils ont pas bien réalisé que l'investiture c'était bien, que c'était parfois indispensable au début pour être élu, mais que ce n'était pas suffisant. On verra. Je suis pas très inquiet. Surtout avec des élections législatives qui se passent trois semaines après les présidentielles, l'investiture est pas conseillée...

Vos collègues RPR, sur l'Europe...

Mes collègues députés RPR, pour le tiers à peu près, sont entièrement d'accord avec moi.

Ils ne le disent pas.

Non. Et il n'y a pas que sur l'Europe. C'est vrai sur le quinquennat, l'indépendance du parquet. Mais ils votent avec le Président de la République. Si on leur dit « faites le poirier », ils font le poirier. Pour des raisons d'investiture. Si on n'est pas dans la ligne, on n'a pas l'investiture. On dit « c'est une connerie », on sait que c'est une connerie mais on le fait quand même parce que sinon on aura pas l'investiture »³⁹.

1.3. Le mode de scrutin

La structure formelle d'opportunité organisant la sélection du personnel parlementaire renvoie principalement aux effets du mode de scrutin. Les implications du scrutin uninominal majoritaire à deux tours choisi pour les élections législatives à l'exception de celles de 1986 sont connues : ce mode de scrutin contribue à exclure les petits partis qui n'ont pas pu ou voulu passer d'alliances avec d'autres⁴⁰. En faisant figurer l'écart entre les voix et les sièges, le Tableau 2.2. vient rappeler que ce sont les partis n'appartenant pas à des coalitions plutôt que les petits partis qui sont défavorisés par le scrutin majoritaire à deux tours.

Tableau 2.2. L'écart entre les voix obtenues au premier tour par les principaux partis politiques et les sièges à l'Assemblée lors des élections législatives de 1993, 1997, 2002.

		PC	PS	Ecolo/Vert	UDF	RPR/UMP	FN
1993	% voix	9,2	20,3	7,6	19,1	20,4	12,4
	% sièges	4,2	10	-	37	44,5	-
	écart	- 5	- 10	- 8	+ 18	+ 24	- 12
1997	% voix	9,9	23,6	3,5	14,2	15,7	15
	% sièges	6,5	47	1,2	19	25	0,1
	écart	- 3,5	+ 23	- 2	+ 5	+ 9	- 15
2002	% voix	4,8	24,1	4,51	4,8	33,3	11,3
	% sièges	3,6	24,6	0,5	5,3	63,2	-
	écart	- 1	+ 0,5	- 4	+ 0,5	+ 30	- 11

Sources : DUHAMEL O., *Le pouvoir politique...*, op. cit., p. 142 ; PACTET P., op. cit., p. 424 et ministère de l'Intérieur.

Notes : Pour 1993, PS = Socialistes, radicaux de gauche et majorité présidentielle ; Ecolo/vert = Génération écologie et Verts. Pour 1997, PS = parti socialiste ; Ecolo/vert = Verts, avec les autres écologistes le total s'élève

³⁹ Jean-Jacques Guillet, entretien n° 21. Voir aussi Chapitre 6.3.1.2.

⁴⁰ MARTIN P., *Les systèmes électoraux et les modes de scrutin*, Paris, Montchrestien, 2nd éd., 1997. Voir aussi LAURENT A., DELFOSSE P., FROGNIER A.-P. (dir.), *Les systèmes électoraux : permanences et innovations*, Paris, L'Harmattan, 2004 et notamment CHICHE J., DUPOIRIER E., « Du niveau des voix aux effets de seuil : comment se produisent en France les majorités électorales au scrutin majoritaire à deux tours », pp. 107-124.

à 6,8 %. Pour 2002, PS = parti socialiste ; Ecolo/Verts = Verts, avec les autres écologistes le total s'élève à 5,7 %.

Les partis qui ne peuvent ou ne veulent passer des alliances se situent aux deux extrêmes de l'axe droite / gauche. Or, l'extrême droite comme l'extrême gauche ont toujours affiché leur refus des traités européens depuis la CECA. Ainsi, les règles électorales organisant la sélection des députés contribuent à ne pas représenter une proportion de l'électorat comprenant la majeure partie des opposants à la construction européenne telle qu'elle existe. Cet écart, résumé au Tableau 2.3. en comparant le vote des parlementaires et des Français sur le traité de Maastricht en 1992 et le traité constitutionnel en 2005, a été particulièrement manifeste au soir du 29 mai 2005 avec le rejet du projet de constitution européenne. Il exprime incontestablement une divergence manifeste entre l'électeur médian et le parlementaire médian. Cependant, il n'est pas mécaniquement assimilable à une crise de la représentation. La théorie de la démocratie représentative suppose que certaines personnes soient désignées pour agir à la place et dans l'intérêt d'autres personnes mais elle laisse ouverte la question de leur représentativité sociologique ou idéologique. Légalement, on sait que la Constitution proscriit le mandat impératif⁴¹.

Tableau 2.3. Le soutien des parlementaires et des électeurs français au traité de Maastricht (1992) et au traité constitutionnel (2005)⁴²

		Députés (révision constit.)		Electeurs	
		Votants (%)	Exprimés (%)	Votants (%)	Exprimés (%)
Maastricht	Pour	69	84	34	51
	Contre	13,5	16	33	49
Traité constitutionnel	Pour	78	93	31	45
	Contre	6	7	37	55

Note : pour les députés, les données concernent les révisions constitutionnelles préalables à la ratification du traité de Maastricht et du traité constitutionnel. Dans les deux cas, les débats indiquent que les parlementaires se sont prononcés sur le traité lui-même et non sur la seule révision. Pour le traité de Maastricht : 3^{ème} séance du 12 mai 1992, scrutin public sur l'ensemble du projet de loi constitutionnel ajoutant à la constitution un titre : « Des Communautés européennes et de l'Union européenne ». Pour le traité constitutionnel : séance du 1^{er} février 2005, scrutin public sur l'ensemble du projet de loi constitutionnel modifiant le titre XV de la Constitution.

Les analyses menées par des spécialistes de l'étude des élites politiques tels que Hermann Schmitt et Jacques Thomassen permettent de généraliser le déficit de congruence entre représentants et représentés à l'ensemble des parlementaires nationaux des Etats membres

⁴¹ Article 27, alinéas 1^{er} et 2^{ème} : « Tout mandat impératif est nul. Le droit de vote des membres du Parlement est personnel ».

⁴² Le tableau indique la proportion des votants et des exprimés pour chaque catégorie afin de multiplier les axes de comparaison. Pourtant, le refus d'un député de participer à un scrutin parlementaire n'équivaut pas à l'abstention électorale.

d'une part et aux eurodéputés d'autre part⁴³. Ils estiment que les parlementaires nationaux et européens sont en moyenne plus europhiles que leurs électeurs sur des enjeux sectoriels comme l'UEM ou l'élargissement. Surtout, ils font valoir qu'un tel écart de représentativité n'est pas spécifique au PE mais affecte l'ensemble des représentations parlementaires :

« It is striking that this representative deficiency is *not* specific to the EU channel of electoral representation. National representatives are no less European-minded than their colleagues in the European Parliament, and are thus equally distant from their voters on these specific EU policies »⁴⁴.

1.4. Les électeurs

Les électeurs constituent le dernier élément du processus de sélection des députés. Pensent-ils à l'Europe, à l'Union européenne, à un enjeu européen tel que l'UEM au moment de choisir leur député ? L'ensemble des enquêtes quantitatives disponibles indique que c'est rarement sinon jamais le cas. En regroupant 24 vagues d'enquêtes réalisées par l'institut CSA, R. Cayrol relève qu'en 1997, les principales préoccupations des Français touchaient au chômage (80 % de citation), à la lutte contre les inégalités sociales, à la protection sociale, à l'éducation et à la sécurité⁴⁵. Avec 20 à 27 % de citation, l'item « construction européenne, monnaie unique » arrivait en queue des préoccupations des Français. Les campagnes électorales de 2002, marquées par les questions sécuritaires, ont également évacué l'enjeu européen. Selon le Panel électoral français, les trois problèmes les plus fréquemment désignés comme pris en compte par les électeurs au moment du vote étaient le chômage, la délinquance et les inégalités sociales⁴⁶. Comme le reconnaissent Céline Belot et Bruno Cautrès : « Le bilan de la campagne et des élections dans leur ensemble fait clairement apparaître que l'intégration européenne n'y a pas joué un rôle de premier plan »⁴⁷. Aucune des professions de foi des candidats à l'élection présidentielle de 2002 ne mentionne par exemple l'élargissement de l'UE aux dix PECO qui était prévu pour 2004. Les parlementaires interrogés confirment sur

⁴³ SCHMITT H., THOMASSEN J.A., « Dynamic Representation : The Vase of European Integration », *European Union Politics*, vol. 1, n° 3, octobre 2000, pp. 318-339 ; et SCHMITT H., THOMASSEN J.A. (dir.), *Political Representation and Legitimacy in the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 1999, chapitre 9.

⁴⁴ SCHMITT H., THOMASSEN J.A., art. cit., p. 320.

⁴⁵ CAYROL R., « L'électeur face aux enjeux économiques, sociaux et européens », dans PERRINEAU P., YSMAL C. (dir.), *Le Vote surprise*, op. cit., pp. 97-117, ici p. 99.

⁴⁶ PERRINEAU P., YSMAL C. (dir.), *Le vote de tous les refus*, Paris, Presses de Sciences Po, 2003 et CAUTRES B., MAYER N. (dir.), *Le nouveau désordre électoral. Les leçons du 21 avril 2002*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004.

⁴⁷ BELOT C., CAUTRES B., « L'Europe, invisible mais omniprésente », dans CAUTRES B., MAYER N. (dir.), op. cit., pp.191-141, ici p. 120.

ce point les enquêtes : l'Europe n'intéresse pas les électeurs, les candidats en campagne ne sont pas sollicités sur ce sujet. A la question « L'enjeu européen va-t-il être important lors des prochaines élections législatives ? » ou « a-t-il été important lors des dernières élections législatives ? », les députés formulent les réponses suivantes :

B. DEROSIER : « *Dans les prochaines législatives, en 2002, sûrement pas plus, non* »⁴⁸.

E. PINTÉ : « *Pas du tout. Dans le contexte tel que ça se prépare actuellement, ce sera le chômage, l'insécurité. Euh... Qu'on le veuille ou non même si ça ne se dit pas l'immigration* »⁴⁹.

J.-C. SANDRIER : « *Non. Aux dernières législatives, je vais caricaturer un peu mais c'était d'un côté « faut donner une majorité au Président », point. [...] Et de l'autre côté, bon, il y a « vous voyez le 21 avril ce qui s'est passé, bon, le Front national, il faut se rassembler, faire face » et cetera. Donc, moi je ne sais même pas, enfin d'ailleurs ça aurait été intéressant, je ne sais même pas si j'ai parlé de l'Europe dans la campagne, et puis de toute façon, si j'en ai parlé, je ne sais même pas si on m'aurait entendu. Mais bon, c'est pas encore entré dans les...* »⁵⁰.

Certains députés reconnaissent que l'Europe et ses politiques pourraient être un enjeu local si elles constituaient un problème (G. Gorce) ou une solution (J. Godfrain) spécifique à leur circonscription mais observent que ce n'est pas le cas dans leur territoire d'élection.

« Par rapport aux prochaines élections législatives, vous pensez que l'enjeu européen va avoir un certain poids, ou ça va être secondaire ?

J. GODFRAIN : « *Ça dépend par sujet, je veux dire. Les gens jugeront l'Europe par rapport à des sujets qui les concernent directement. Chez moi en milieu rural si je dis « un programme de développement local va être mis en place avec la DATAR » et que ce programme soit d'origine européenne, c'est sûr qu'ils regarderont... Mais sur les institutions, sur les grands débats, sur le mode de scrutin des députés européens, tout le monde s'en moque éperdument. Je veux dire : j'aime beaucoup Michel Barnier, ce qu'il fait est très utile, simplement il reste, sa délégation reste, au niveau des concepts. Ce que les citoyens européens attendent, c'est le vécu. Donc on leur apportera du vécu* »⁵¹.

« Pour rester sur la circonscription, au niveau des élections législatives, au moment des élections...

G. GORCE : « *Est-ce que le sujet européen est venu dans... ? Non, enfin oui et non. Il est venu comme un sujet de débat général, il n'est pas venu comme un sujet lié à des préoccupations locales. Je pense que dans des départements où des problèmes de chasse se sont posés, ça a été plus net. Chez nous, ça n'a pas été un enjeu* »⁵².

⁴⁸ Bernard Derosier, entretien n° 15.

⁴⁹ Etienne Pinte, entretien n° 37.

⁵⁰ Jean-Claude Sandrier, entretien n° 41.

⁵¹ Jacques Godfrain, entretien n° 19. Le député fait allusion à la Délégation pour l'UE du Sénat que M. Barnier a présidé plusieurs années. Cependant, au moment de l'entretien, M. Barnier avait quitté le Sénat pour entrer à la Commission européenne depuis deux ans.

⁵² Gaëtan Gorce, entretien n° 20.

Pourquoi l'Europe semble-t-elle si peu intéresser les électeurs ?⁵³ Si la partie suivante permettra de dresser un constat plus nuancé du rapport à l'Europe de l'opinion publique, trois réponses peuvent être retenues dans un premier temps. Premièrement, les propos des parlementaires ont confirmé les enquêtes quantitatives : l'UE, ses politiques et ses débats, semblent éloignés des préoccupations réelles des Français. Cet éloignement, estime A. Moravcsik dans un article au titre provocateur – « Le mythe du déficit démocratique européen » - n'est pas fortuit⁵⁴. Il écrit : « En restreignant les pouvoirs fiscaux, administratifs et coercitifs de l'UE, les Etats membres ont posé des limites permanentes sur presque toutes les questions politiques sensibles aux yeux des électeurs européens compétents »⁵⁵. L'Europe s'est construite là où elle ne soulevait pas de tensions électorales. La méthode dite des « petits pas » héritée de Jean Monnet et la préférence donnée à l'intégration économique visaient en premier lieu à contourner les affrontements diplomatiques entre Etats et les querelles idéologiques entre partis. Elles ont également abouti à intégrer l'Europe dans les domaines les moins visibles pour les citoyens : le commerce international et les droits de douanes plutôt que la sécurité sociale.

On objectera que si des questions centrales vis-à-vis des préoccupations des citoyens telles que le maintien de l'ordre public ou la fiscalité constituent des secteurs de compétence nationale et non communautaire, leur dimension européenne ne saurait être niée, soit parce que ces problèmes appellent une réponse transnationale (par exemple l'immigration), soit parce qu'ils sont sous influence de politiques communautaires existantes (par exemple la fiscalité dépendante de l'UEM). Un second argument vient ici s'ajouter à celui d'A. Moravcsik : les préoccupations quotidiennes des citoyens et l'Europe ne sont certes pas sans rapport mais le citoyen n'est pas nécessairement amené à faire le rapprochement entre les deux. Une branche ancienne des études d'opinion, initiée aux Etats-Unis par P. Converse⁵⁶ et entretenue entre autres par John Zaller⁵⁷, souligne l'incapacité du public à se forger une opinion consistante et durable sur un sujet donné. Cette incapacité manifesterait une certaine incompétence politique du citoyen ordinaire et serait patente sur des enjeux nouveaux,

⁵³ Voir la synthèse de BELOT C., CAUTRES B., « L'Union européenne et ses citoyens », *Problèmes politiques et sociaux*, n° 871, mars 2002.

⁵⁴ MORAVCSIK A., « Le mythe du déficit démocratique européen », *Raisons politiques*, n° 10, mai - juillet 2003, pp. 87-105.

⁵⁵ Ibid, p. 93. Il écrit aussi : « Parmi les cinq questions les plus cruciales en Grande Bretagne actuellement – la santé, l'éducation, l'ordre public, les retraites et la Sécurité sociale, et les impôts – aucune ne relève au premier chef de l'UE », p. 101.

⁵⁶ CONVERSE P.E., « The Nature and Belief systems in Mass Public », dans APTER D.E. (dir.), *Ideology and Discontent*, Glencoe, FreePress of Glencoe, 1964.

⁵⁷ ZALLER J., *The Nature and Origins of Mass Opinions*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992.

abstrait et non balisé par une offre politique facilement repérable. L'Europe, à bien des égards, semble constituer une problématique ayant ces caractéristiques. Sans se fonder nécessairement sur l'inconfortable postulat d'une incompetence du public, de nombreuses études d'opinion ont fait valoir que l'intégration européenne s'était bâtie sur un certain suivisme de l'opinion vis-à-vis de l'innovation politique imposée d'en haut par les élites⁵⁸, le concept de consensus permissif⁵⁹ du public renvoyant à une telle passivité.

En dernier lieu, certains indices laissent penser que, pour paraphraser P. Bourdieu, l'opinion publique n'existe pas en matière européenne⁶⁰. La faible structuration des opinions à l'égard de l'Europe s'observe à travers la conjonction d'attentes contradictoires et d'un certain unanimisme. La question de la PESC permet d'illustrer les contradictions de l'opinion. Selon l'Eurobaromètre du printemps 2000, la France se situe au-dessus de la moyenne européenne, au cinquième rang des pays favorables à « une politique étrangère commune » (70 %) et au quatrième rang pour le soutien à « une politique de sécurité et de défense commune » (82 %)⁶¹. Or, un sondage réalisé exactement au même moment par l'institut Taylor Nelson Sofres témoigne au contraire d'une certaine réticence de l'opinion française à l'égard de la PESC : une minorité des personnes interrogées souhaite qu'il y ait « une politique étrangère unique de l'Union européenne, décidée par les quinze Etats membres et qui s'impose à tous » (38 %) et 56 % préfère au contraire que « chaque Etat conserve sa propre politique étrangère, comme actuellement »⁶². L'écart observé entre l'Eurobaromètre et le sondage SOFRES tient largement à l'intitulé précis des questions. Dans un cas, les personnes interrogées doivent se prononcer sur un enjeu indéfini, « une politique étrangère commune ». Dans l'autre, les implications potentielles de cette politique sont évoquées : elle « s'impose à tous ». Outre la tentation dénoncée par P. Bourdieu de produire « des réponses à des problèmes qui ne se posent qu'à ceux qui leur demande de les poser et qui, bien souvent, ne se posaient pas aux enquêtés avant qu'on leur impose »⁶³, les sondages sur la PESC

⁵⁸ L'étude fondatrice est celle de Karl Deutsch, DEUTSCH K.W., *Analysis of International Relations*, Englewood Cliffs NJ, Prentice Hall, 1968. Pour une analyse actualisée, WESSELS B., « Evaluations of the EC: Elite- or Mass-Driven ? », dans NIEDERMAYER O., SINNOT R. (dir.), op. cit., 1995, pp. 137-162.

⁵⁹ LINDBERGH L.N., SCHEINGOLD S.A., *Europe Would-Be Polity. Patterns of Change in the European Community*, Englewood Cliffs NJ, Prentice Hall, 1970.

⁶⁰ BOURDIEU P., « L'opinion publique n'existe pas », *Questions de sociologie*, Paris, Seuil, 1980, pp. 222-235.

⁶¹ Eurobaromètre 53 réalisé entre le 5 avril et le 23 mai 2000 auprès d'un échantillon de 16078 Européens. Les sondages Eurobaromètres sont financés par la Commission européenne. Cf. BRECHON P., CAUTRES B. (dir.), *Les enquêtes Eurobaromètres. Analyse comparée des données sociopolitiques*, Paris, L'Harmattan, 1998.

⁶² Sondage réalisé du 24 au 27 mai 2000 auprès d'un échantillon national représentatif de 1000 personnes âgées de 18 ans et plus.

⁶³ BOURDIEU P., « Remarques à propos de la valeur scientifique et des effets politiques des enquêtes d'opinion », *Pouvoirs*, n° 33, 1985, p. 133.

manifestent certaines contradictions de l'opinion publique en matière européenne⁶⁴. Les enquêtes Eurobaromètres ou celles commandées annuellement à l'institut Ipsos par le ministère des Affaires étrangères photographient une opinion publique tout à fait favorable au partage des souverainetés et aux transferts des compétences dans de très nombreux domaines. Pourtant, les campagnes référendaires de 1992 et de 2005 ont montré l'écho que pouvaient rencontrer diverses formulations critiques, souverainistes ou anti-libérales, de l'Europe telle qu'elle se construit depuis Rome. Les propos du député Jean-Claude Sandrier rendent compte de ces contradictions de l'opinion perçue par une représentation parlementaire relativement perplexe.

J.-C. SANDRIER [à propos des électeurs] : « *Ceux qui suivent un peu, qui s'intéressent, ils enregistrent plus le fait que - mais comment ? je ne sais pas - ils enregistrent plus la musique des journaux, de la télé, en disant « ah oui mais on ne peut pas faire ça parce que l'Europe ou Bruxelles empêche ». Alors ça ils enregistrent un peu plus ce genre de trucs. Qui est une horreur, parce que bon, c'est toujours un responsable politique qui dit ça, forcément [...]. Mais il y a un sentiment un peu, enfin diffus, que bon, après tout c'est peut-être pas mal, si les pays européens peuvent faire des choses ensemble. Pour la paix, mais peut-être pas simplement pour la paix. Il y a l'idée qu'il y a quelque chose à faire, ou qu'il y a quelque chose qui pourrait se développer de... oui. Et puis que c'est quelque chose qui a un avenir, je pense que c'est dans les têtes ça, mais, on ne peut pas leur faire un discours sur l'Europe, hein, ils ne tiendraient pas* »⁶⁵.

Globalement contradictoire, l'opinion publique peut également être assez unanime en matière européenne. C'est particulièrement le cas en période de crise, par exemple début 1999 alors que la presse informe le public des exactions serbes au Kosovo⁶⁶. Il se crée alors une demande relativement consensuelle d'intervention de l'UE dans l'opinion. Le même phénomène s'observe en France début 2000 quand la droite autrichienne décide de faire alliance avec le FPÖ de Jörg Haider⁶⁷. Mais les tendances unanimistes de l'opinion ne se limitent pas aux périodes de tension internationale. En analysant l'état d'esprit des Français à la veille des élections législatives de 1997, R. Cayrol estime qu'au-delà des clivages européens hérités de Maastricht, de profondes convergences s'observent dans l'opinion⁶⁸. Ainsi l'ensemble des électorats se retrouve pour soutenir la proposition suivante : « il faut faire la monnaie unique à condition qu'il n'y ait plus d'austérité ». Ces tendances

⁶⁴ BELOT C., « L'action internationale de l'Union européenne et sa légitimation par les opinions publiques », dans HELLY D., PETITVILLE F. (dir.), *La politique internationale de l'Union européenne*, Paris, PUF, 2004.

⁶⁵ Jean-Claude Sandrier, entretien n° 41.

⁶⁶ ROZENBERG O., « L'opinion publique française et la PESC », *Annuaire français de relations internationales*, vol. 2, 2001, pp. 493-506.

⁶⁷ GIACOMETTI P., « Les Européens face au cas Haider. La question Haider divise les opinions européennes », dans CAUTRES B., REYNIE D., op. cit., pp. 193-204.

⁶⁸ CAYROL R., art. cit., p. 104.

consensuelles signalent l'existence d'un processus de cadrage national de la construction européenne : il existe une façon dominante d'interpréter l'Europe. Relayée par les médias, cette lecture de l'intégration européenne est spécifique à chaque Etat membre. Au Royaume-Uni, la question de l'identité européenne du pays domine. En Allemagne, l'Europe a constitué un vecteur historique de normalisation du pays. En France, la construction européenne est souvent cadrée comme un outil de sauvegarde de la puissance française, menacée par la décolonisation avant-hier, le Japon hier et la mondialisation aujourd'hui. Les contradictions de l'opinion indiquent cependant que le cadrage d'un enjeu n'est ni monopolistique ni invariant.

L'étude du processus de recrutement des parlementaires français permet de conclure à la faiblesse de l'enjeu européen du point de vue du parlementaire en campagne. Comme le résume sans ambages un assistant d'un groupe parlementaire de l'Assemblée :

« Les parlementaires ne sont pas intéressés par l'Europe parce qu'il n'y a pas un parlementaire qui va être réélu parce qu'il a fait sa campagne en disant qu'il est spécialiste de l'Europe »⁶⁹.

L'intégration européenne comme enjeu global est relativement absente des élections législatives. Le parlementaire n'est pas incité à se mobiliser par les responsables de son recrutement que sont les partis politiques et les électeurs. Plus exactement, ceux qui le recrutent ne font pas des affaires européennes un enjeu de leur recrutement. Le faible poids de l'Europe au moment des élections entraîne deux conséquences une fois les élections passées. Premièrement, l'opinion des parlementaires en matière européenne n'est pas représentative de celle des électeurs. Depuis l'étude fondatrice du *Michigan Survey Research Center* en 1958, toutes les analyses menées confirment que la congruence des opinions des électeurs et des élus est fonction de la saillance d'un enjeu dans le débat public⁷⁰. Par exemple, les membres du Congrès perçoivent généralement mieux l'opinion de leurs électeurs sur les questions touchant aux droits civils plutôt qu'à la politique étrangère. Quand l'opinion est formée et mobilisée sans ambiguïté sur un sujet, il est rare que le Congrès s'y oppose mais comme le rappelle J. Gerstlé, « sur un grand nombre de problèmes, il n'existe pas d'opinion qu'on

⁶⁹ Entretien n° 62.

⁷⁰ MILLER W.E., « Majority rule and the Representative System of Government », dans ALLARDT E., LITTUNEN Y. (dir.), *Cleavages, Ideologies, and Party systems*, Helsinki, Wetmark Society, 1964, pp. 343-376; MILLER W.E., STOKES D.E., « Constituency Influence in Congress », *American Political Science Review*, n° 57, 1963, pp. 45-56. Voir la présentation de JEWELL M.E., « Legislator-Constituency Relations and the Representative Process », *Legislative Studies Quarterly*, vol. 8, n° 3, août 1983, pp. 303-337.

puisse considérer comme publique »⁷¹. La disproportion entre le soutien massif des parlementaires aux traités européens et la division de l'opinion s'explique en partie par les effets du mode de scrutin en place mais elle tient aussi à la difficulté à lire et à saisir une opinion publique contradictoire, unanime et peu intéressée par la construction européenne en tant qu'item global.

En second lieu, de nombreux auteurs imputent à la faiblesse de l'enjeu européen au sein du processus de recrutement et particulièrement à l'apathie de l'opinion, l'intérêt limité des parlementaires pour la chose européenne. La faible mobilisation des députés résulterait de la faible mobilisation des électeurs, et conséquemment des partis. Les extraits suivants de contributions de P. Magnette, S. Hix, T. Raunio et M. Wiberg soulignent tous cette même idée, les premiers insistant sur le poids des variables institutionnelles à côté des variables d'opinion et les seconds sur la nécessaire prise en compte des partis politiques dans l'analyse de l'opinion :

P. MAGNETTE : « Deux facteurs, en particulier, s'avèrent déterminants : l'attitude générale de l'opinion publique à l'égard de la construction européenne, d'une part, et les relations qu'entretiennent le Parlement et l'exécutif, d'autre part. Plus les opinions publiques sont acquises à la cause européenne, moins les parlementaires seront enclins à débattre de ces questions. Dans la mesure où elles font l'objet d'un consensus, elles ne permettent pas en effet aux élus d'attirer l'attention des citoyens »⁷².

T. RAUNIO et S. HIX : « Comparative research indicates that the variation [between Parliaments] is primarily explained by the two factors : the role of the Parliament in the political system of the member state, and public and party opinion on European integration. [...] the contentiousness of the European dimension is important, with countries where integration issues produce divisions within parties and among the public adopting tighter scrutiny mechanisms »⁷³.

T. RAUNIO et M. WIBERG : « Our research hypothesis is that countries with more Euro-sceptical publics and parties have tighter scrutiny mechanisms, whereas in more pro-integrationist member states parliaments play a weaker role »⁷⁴.

La mobilisation parlementaire serait donc plutôt faible dans les Etats membres où l'enjeu européen n'est pas objet de controverses publiques. Les députés britanniques seraient incités par leurs électeurs à contrôler strictement les projets européens tandis qu'un certain consensus permissif des opinions espagnoles ou italiennes par exemple n'inviterait pas leurs

⁷¹ GERSTLE J., « La réactivité aux préférences collectives et l'imputabilité de l'action publique », *Revue française de science politique*, vol. 53, n° 6, décembre 2003, pp. 859-885, ici p. 876. Il cite la contribution suivant non publiée : BURSTEIN P., BAULDRY S., FROESE P., « Public Opinion and Congressional Support for Policy change », communication présentée au congrès annuel de l'association américaine de science politique, San Francisco, 2001.

⁷² MAGNETTE P., « L'intégration des parlements... », art. cit., p. 106.

⁷³ RAUNIO T., HIX S., art. cit., p. 158.

⁷⁴ RAUNIO T., WIBERG M., art. cit., p. 147.

représentants à consacrer trop d'efforts à cette tâche. Dans les Etats membres où l'enjeu européen intéresse peu ou rarement le public, la mobilisation parlementaire serait d'une part moins forte et obéirait d'autre part à une logique assez contingente de curiosité individuelle. Tel député s'intéresserait à tel projet de directive par appétit intellectuel ou par sentiment de compétence compte tenu de ses occupations passées.

Les propos de certains députés rapportés en début de chapitre indiquent effectivement l'importance des parcours biographiques, et notamment professionnels, dans les logiques d'intéressement des élus à l'Europe. De même, la réactivité de la mobilisation parlementaire aux sollicitations de l'opinion ne fait pas de doute. Si le thème de l'élargissement à l'Est avait rencontré durant les campagnes de 2002 un écho équivalent à la campagne référendaire de 2005, on peut raisonnablement penser qu'il aurait suscité davantage de travaux au Parlement. Pourtant, sans partir du postulat que les représentants agissent en totale indépendance des représentés, il nous semble que les logiques de la mobilisation parlementaire ne se calquent pas toujours sur les attentes de l'opinion. La relation entre élus et électeurs doit être pensée en terme d'interaction comme le fait le concept de représentation dynamique de R. Erikson, M. MacKuen et J. Stimson⁷⁵. La classe politique ne régit pas mécaniquement à l'opinion. Les dirigeants politiques contribuent, parmi d'autres, à cadrer les problèmes publics et donc à faire – en partie – l'opinion. Ensuite, le système politique peut tendre à délaisser un enjeu qui ne cadre pas avec ses logiques d'organisation. Un tel effet de censure, partiel, peut être diagnostiqué en matière européenne.

2. Un effet de censure partiel du champ politique

L'affirmation selon laquelle la mobilisation des parlementaires est fonction de la saillance de l'enjeu européen dans l'opinion peut faire l'objet d'une vérification sur une base comparative. Cette analyse conduit à reconsidérer notre conception de l'opinion publique en matière européenne. Nous essayerons en effet de démontrer que des opinions publiques existent en matière européenne et qu'elles ne sont pas pleinement prises en charge par le système politique.

⁷⁵ ERIKSON R.S., MacKUEN M.B., STIMSON J.A., « Dynamic Representation », *American Political Science Review*, 89 (3), 1995, pp. 543-565. Voir aussi : ERIKSON R.S., MacKUEN M.B., STIMSON J.A., *The Macro Polity*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002; et MacKUEN M.B., STIMSON J.A., ERIKSON R.S., « Responsabilité des élus devant l'électorat et efficacité du système politique américain : une analyse contre-factuelle », *Revue française de science politique*, vol. 53, n° 6, décembre 2003, pp. 887-900.

2.1. Européanisation des parlements et européisme de l'opinion : une analyse comparative

Les relations entre les variables d'opinion et la mobilisation du parlement peuvent être étudiées en comparant la situation des différents Etats membres. Les pays où l'opinion publique est le plus eurosceptique ont-ils développé un système élaboré d'examen parlementaire des affaires européennes, ce qui confirmerait plutôt l'hypothèse d'une réactivité de députés à l'opinion ? Si la nature des procédures mises en place afin d'examiner les projets de législation européenne est largement similaire d'un Parlement à l'autre, la construction d'une échelle de l'européanisation des Parlements nationaux soulève des questions méthodologiques de taille. Premièrement, le rapport entre les instruments et l'influence est problématique⁷⁶. Les prérogatives formelles attribuées au Parlement peuvent être diversement utilisées. Ensuite, la sélection d'indicateurs pertinents s'avère difficile. En s'appuyant sur des travaux antérieurs, A. Maurer sélectionne trois variables principales : l'étendue de l'examen parlementaire des affaires européennes, sa forme et son impact⁷⁷. L'étendue du contrôle parlementaire renvoie à la qualité et à la quantité des documents à disposition du Parlement et particulièrement des commissions spécialisées en charge de leur examen. La forme de l'examen désigne principalement la période de temps dont le Parlement dispose. Enfin, l'impact du contrôle parlementaire renvoie à la nature contraignante ou non des conclusions adressées par le Parlement. Certains Parlements peuvent donner un mandat de négociation à l'exécutif, d'autres se contentent de faire connaître leur position, d'autres enfin n'en expriment pas. La réserve d'examen parlementaire contraint en outre le ministre négociateur à ne pas se prononcer au sein du Conseil aussi longtemps que l'examen parlementaire est en cours.

L'utilisation de ces différents indicateurs dans la construction d'une échelle globale de l'européanisation est confrontée à différents types de difficultés. Certains critères peuvent être mesurés objectivement, par exemple la fréquence des réunions des commissions spécialisées, d'autres ne peuvent pas l'être comme la qualité des rapports parlementaires. L'européanisation des assemblées a été formalisée à travers des dispositions constitutionnelles cependant certaines prérogatives légales sont sous-utilisées quand des pratiques informelles –

⁷⁶ Cf. Chapitre 1.2.1.

⁷⁷ MAURER A., « National parliaments in the European Architecture: From Latecomers' Adaptation towards Permanent Institutional Change ? », dans MAURER A., WESSELS W. (dir.), op. cit., pp. 27-76, ici pp. 64-73.

comme le coup de téléphone d'un député au ministre - peuvent être privilégiées. Un même indice peut en outre masquer des réalités nationales éloignées. Les Parlements français et britannique reçoivent par exemple un mémorandum explicatif produit par l'administration en accompagnement des projets de directives. Ce document a une importance capitale dans la mesure où il aide à la difficile sélection des documents de l'UE par les commissions parlementaires spécialisées. Or, les memoranda français contiennent surtout des observations d'ordre légal quand le gouvernement britannique expose dans le détail sa position. Enfin, certains critères peuvent se révéler ambivalents quant à leurs effets. Une Assemblée qui étudie peu de projets de directives est-elle moins efficace ? La Chambre des Lords pratique un filtrage sévère des documents européens pour ne s'intéresser qu'à un nombre restreint de projets de résolutions. Pourtant, la qualité de ses rapports est reconnue au sein même de la Commission européenne. De la même façon, le nombre d'administrateurs parlementaires en charge de l'examen des affaires européennes peut s'expliquer par la culture politique bureaucratique de certains Etats membres. Le nombre de députés composant la ou les commissions spécialisées dans l'examen des affaires européennes ne dit rien du niveau de participation active des élus à leurs travaux. Un groupe restreint et motivé de députés se révèle souvent plus influent. *Last but not least*, l'usage ambigu des réserves d'examen parlementaire est un phénomène bien connu. Un ministre peut utiliser stratégiquement l'obligation qui lui est faite de ne pas se prononcer lors du Conseil dans le but de retarder une décision difficile ou de ne pas l'endosser.

La construction d'une échelle globale de l'eupéanisation des Parlements nationaux requiert donc un niveau d'expertise approfondi vis-à-vis de chaque assemblée que nous ne prétendons pas posséder. La littérature comparative existante fournit à l'évidence une ressource utile dans cette perspective. Cependant, la comparaison de chaque assemblée s'avère difficile sur la base de monographies nationales réalisées par des contributeurs différents le plus souvent issus du pays sur lequel ils écrivent. Mieux vaut donc s'appuyer sur les synthèses réalisées par les spécialistes du sujet. Ces travaux s'efforcent de prendre en compte l'ensemble des Parlements dans une perspective globale et comparée. Afin de limiter les biais inhérents à chaque estimation personnelle, deux classements différents ont été retenus : celui de T. Bergman d'une part⁷⁸ et celui d'A. Maurer et W. Wessels d'autre part⁷⁹.

⁷⁸ BERGMAN T., « National parliaments and EU affairs committees : Notes on Empirical Variation and Competing Explanation », *Journal of European Public Policy*, 4 (3), 1997, pp. 373-387 et BERGMAN T., « The European Union... », art. cit.

⁷⁹ MAURER A., WESSELS W., art. cit.. A. Maurer et W. Wessels n'établissent d'ailleurs pas un classement explicite des Parlements. D'autres études comparatives permettent de contrôler leur classement : NORTON P.

Leurs analyses portent sur les années 1999-2000 soit environ une demi-douzaine d'années après la mise en place du traité de Maastricht et des arrangements institutionnels internes qui l'ont souvent accompagné, et après la vague d'adhésion de 1995. Les Parlements des quinze Etats membres avant la vague d'adhésion de 2004 sont considérés. Dans le cas des Parlements bicaméraux, l'attention a porté surtout sur l'eupéanisation des chambres basses⁸⁰.

Le classement de T. Bergman prend principalement en compte l'étendue – les textes diffusés au Parlement peuvent couvrir le premier, le second et/ou le troisième pilier – et le caractère contraignant de l'examen parlementaire des affaires européennes⁸¹. Au Danemark ou en Autriche, le gouvernement peut être contraint de suivre la position du Parlement. Il faut cependant souligner qu'en pratique un mandat de négociation est toujours ouvert dans la mesure où les ministres doivent passer des compromis pour trouver une solution acceptée par la majorité qualifiée⁸². Dans certains Etats membres, le gouvernement suit dans la plupart des cas les recommandations de l'Assemblée (Finlande, Allemagne, Pays-Bas, Suède, Royaume Uni). Dans d'autres, l'examen parlementaire se résume à un simple échange d'information. Pour A. Maurer et W. Wessels, le cas danois se distingue du fait de la capacité du Parlement à formuler sa propre politique sur les projets quotidiens de l'UE⁸³. Les parlementaires finlandais, autrichiens ou suédois disposent d'une telle capacité mais en pratique, le système est moins contraignant pour le gouvernement. En Allemagne et aux Pays-Bas, l'examen parlementaire des dossiers est approfondi. Il l'est également au Royaume-Uni et en France mais les parlementaires ne disposent pas du droit de modifier la position du gouvernement. Dans les autres Etats membres, l'influence des assemblées sur l'exécutif en matière européenne demeure faible. Le classement en quinze positions de T. Bergman et en quatre positions d'A. Maurer et W. Wessels est présenté au Tableau 2.4.

Tableau 2.4. Echelle de l'influence des Parlements en matière européenne (2000).

	DK	FIN	S	A	GER	NL	UK	F	I	IRL	B	L	P	E	GR
Bergman	15	14	13	12	11	9	10	6	8	7	5	4	3	2	1
Maurer/Wessels	15	12	12	12	9	9	6	6	3	3	3	3	3	3	3
Moyenne sur 10	10	8,8	8,3	8	6,7	6	5,3	4	3,7	3,3	2,7	2,3	2	1,7	1,3

(dir.), *National parliaments...*, op. cit. ; SAURON J.-L., *Droit communautaire et décision nationale*, Paris, LGDJ, 1998, pp. 118-147 ; HOCHEDÉZ D., PATRIARCHE V., op. cit., pp. 179-204 ; NUTTENS J.-D., SICARD F., *Assemblées parlementaires et organisations européennes*, Paris, La Documentation française, 2000, pp. 51-61 ; RAUNIO T., WIBERG M., art. cit., pp. 150-153 ; SAULNIER E., op. cit., pp. 40-61.

⁸⁰ Les cas spécifiques du Bundesrat autrichien et allemand ou de la chambre des Lords ne sont donc pas pris en compte.

⁸¹ BERGMAN T., « National parliaments... », art. cit., p. 377.

⁸² NUTTENS J.-D., SICARD F., op. cit., pp. 52-53.

⁸³ MAURER A., WESSELS W., art. cit., p. 462.

Sources : BERGMAN T., « The European Union... », art. cit., p. 418 et inspiré de MAURER A., WESSELS W., art. cit., p. 462. Note : voir la liste des abréviations à l'annexe 3.

Les deux échelles concordent pour la plupart des Etats membres. Au milieu du classement certaines différences peuvent être remarquées : contrairement à A. Maurer et W. Wessels, T. Bergman place l'Italie et l'Irlande devant la France, et le Royaume-Uni devant la Hollande. Cependant, la moyenne de ces deux échelles réalisée en attribuant la même importance aux deux sources semble fiable dans la mesure où elle est conforme au classement en trois positions établi par T. Raunio et M. Wiberg⁸⁴. Dans la mesure où il est construit à partir de deux hiérarchisations des Parlements nationaux, l'indice d'européanisation doit être considéré comme une échelle positionnant les différentes assemblées pour les besoins de l'analyse comparée plutôt que comme une mesure précise de la « quantité » d'investissement dans les affaires européennes.

La mesure de la saillance de l'enjeu européen dans le débat public se révèle plus aisée. T. Raunio et M. Wiberg ont par exemple classé les systèmes partisans des Etats membres en fonction de leur niveau global de soutien à l'UE⁸⁵. Les pays comprenant des partis eurosceptiques dépassant les 10 % lors des consultations électorales ou des listes spécialement constituées pour s'opposer à l'UE lors des élections européennes pratiquent un examen parlementaire des affaires européennes très (DK, S) ou assez (UK) approfondi. A l'inverse, un tiers des Etats membres est caractérisé à la fois par un faible contrôle parlementaire des affaires européennes et par un fort niveau de soutien du système partisan envers le projet européen (B, GR, I, L, P). Cependant, dans la mesure où les principaux partis politiques sont en règle générale représentés au Parlement, il est relativement attendu que les députés appartenant à des groupes parlementaires eurosceptiques soient plus actifs en matière européenne⁸⁶. Il est donc nécessaire de considérer l'opinion publique dans son ensemble. Les données de l'*Eurobaromètre* fournissent de précieuses indications sur l'état de l'opinion publique dans une approche comparée. L'attitude générale vis-à-vis de la construction européenne a été prise en compte à travers la moyenne des réponses apportées à deux questions traditionnelles :

⁸⁴ Fort (DK, FIN), modéré (A, GER, NL, UK, S) et faible (B, E, F, GR, I, IRL, L, P). RAUNIO T., WIBERG M., art. cit., pp. 150-153.

⁸⁵ Ibid.

⁸⁶ Leurs résultats demeurent cependant intéressants dans la mesure où certains partis politiques peuvent être exclus de la représentation parlementaire comme le Front national en France. Par ailleurs, les opinions des députés sur l'Europe pourraient ne pas se traduire en actes, particulièrement si les bénéfices électoraux associés à l'examen des projets européens étaient faibles. Or, T. Raunio et M. Wiberg démontrent que l'opinion des députés ne serait pas sans effet sur leur comportement.

D'une façon générale, pensez-vous que le fait pour (notre pays) de faire partie de l'Union européenne est... ? (une bonne chose/une mauvaise chose/une chose ni bonne ni mauvaise)

Tout bien considéré, estimez-vous que (notre pays) a bénéficié ou non de son appartenance à l'Union européenne ?

Le Tableau 2.5. présente les réponses favorables à l'UE pour les deux questions dans chaque Etat membre au printemps 2000 ainsi que la moyenne des deux réponses⁸⁷.

Tableau 2.5. Echelle des opinions vis-à-vis de l'UE : soutien à l'appartenance et bénéfices tirés de l'appartenance (2000)

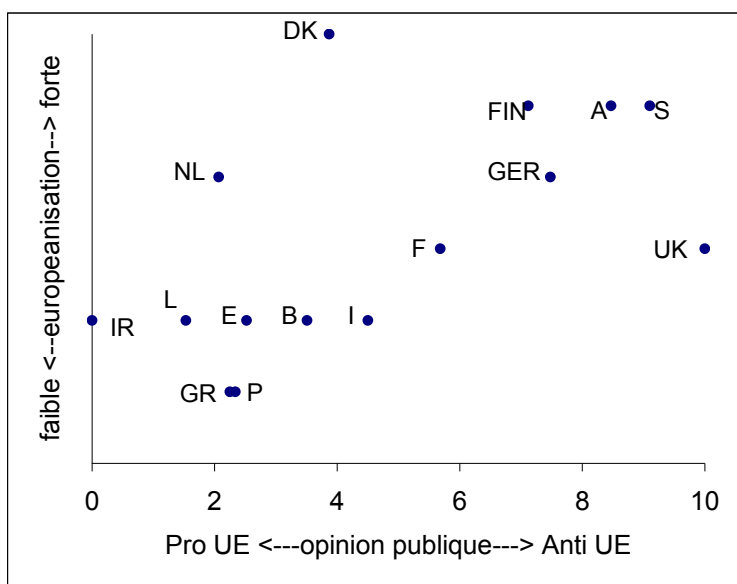
	UK	S	A	GER	FIN	F	I	DK	B	E	P	GR	NL	L	IRL
Appartenance (%)	25	34	33	41	40	49	60	53	62	67	64	61	73	75	75
Bénéfices (%)	25	26	34	37	42	49	51	65	60	66	71	75	65	60	86
<i>Moyenne</i>	<i>25</i>	<i>30</i>	<i>33,5</i>	<i>39</i>	<i>41</i>	<i>49</i>	<i>55,5</i>	<i>59</i>	<i>61</i>	<i>66,5</i>	<i>67,5</i>	<i>68</i>	<i>69</i>	<i>72</i>	<i>80,5</i>

Source : *Eurobaromètre 53*, L'opinion publique dans l'Union européenne, Bruxelles, Commission européenne, 2000.

La Figure 2.1. présente la relation entre les données relatives à l'eupéanisation des parlements nationaux et l'opinion publique relative à l'Europe.

⁸⁷ La prise en compte de deux questions différentes vise à cerner une attitude générale vis-à-vis de l'Europe plutôt qu'une estimation des seuls bienfaits ou des bénéfices de l'appartenance. Elle s'explique également par la difficulté, sinon l'impossibilité, à trouver une seule question résumant la perception globale de l'UE. Terrain avril - mai 2000, 16078 personnes ont été interrogées dans les quinze Etats membres.

Figure 2.1. L'influence des parlements nationaux en matière européenne et les opinions publiques relatives à l'Europe (2000).



Le taux de corrélation entre l'attitude européenne et l'examen parlementaire des affaires européennes est d'environ 0,62 (le R de Pearson⁸⁸), les études de T. Bergman⁸⁹ ou de T. Raunio et M. Wiberg⁹⁰ confirmant ce résultat. Un groupe de pays connaissant une forte implication parlementaire en matière européenne est caractérisé par un niveau élevé d'euroscepticisme (FIN, S, A, GER). Le groupe d'Etats membres dont les assemblées sont les moins actives sur le plan européen est davantage proeuropéen (IRL, B, L, P, E, GR). Cependant, dans de nombreux cas, l'europeanisation des Parlements ne coïncide pas avec les attitudes de l'opinion envers l'UE. En 2000, l'opinion publique hollandaise mais aussi danoise était majoritairement favorable au projet européen, ces deux pays pratiquant un contrôle attentif de la politique européenne de leur gouvernement. Les Britanniques étaient en 2000 les plus critiques vis-à-vis de l'Europe quand la Chambre des Communes se situe au milieu du classement concernant l'examen des affaires européennes. L'attitude de l'opinion publique semble donc constituer une variable explicative dans certains Etats membres et ne pas jouer dans d'autres pays. Surtout, si on analyse, comme le fait T. Bergman, les rapports entre l'europeanisation des parlements nationaux et une variable culturelle telle que la proportion de catholiques et de protestants dans la population, le taux de corrélation devient

⁸⁸ Ce chiffre doit être considéré avec précaution compte tenu du nombre limité de cas d'étude et du fait que la quantification de l'investissement des Parlements en matière européenne résulte de la moyenne entre deux classements des Etats membres.

⁸⁹ BERGMAN T., « The European Union... », art. cit., p. 422.

⁹⁰ RAUNIO T., WIBERG M., art. cit., p. 163.

beaucoup plus élevé⁹¹. Selon nos calculs le R de Pearson atteint alors 0,86, les pays comprenant une majorité de protestants pratiquant un contrôle parlementaire des affaires européennes plus affirmé. La proportion de catholiques et d'orthodoxes dans chaque Etat membre est donc davantage corrélée à l'eupéanisation des Parlements que l'opinion du public vis-à-vis de l'UE.

En conclusion, le rapport entre l'opinion et l'eupéanisation des parlements n'est pas pleinement vérifié sur une base comparative. Ce résultat tient peut-être à la difficulté de sélectionner les indicateurs pertinents susceptibles de mesurer la mobilisation parlementaire en matière européenne ou la perception globale de l'UE dans l'opinion. B. Cautrès et R. Sinnot soulignent par exemple que « [...] l'absence d'opinion bien structurée sur l'Europe est un phénomène bien différent du refus de l'Europe »⁹². Cependant, l'absence d'un taux de corrélation plus élevée peut aussi être interprétée comme l'indice d'une réactivité imparfaite de la représentation parlementaire à l'opinion publique en matière européenne. Afin d'étayer cette thèse, il est nécessaire de considérer de façon plus approfondie la perception de l'UE, du projet européen comme de ses politiques par l'opinion publique française.

2.2. L'invisible omniprésence de l'enjeu européen

C. Belot et B. Cautrès écrivent justement que l'Europe a été « invisible mais omniprésente » lors des campagnes de 2002⁹³. Elle est invisible dans la mesure où, comme nous l'avons étudié, ni les électeurs ni les élus ne parlent d'enjeux que l'on pourrait labelliser comme européens tels que les politiques et les institutions communautaires. La PAC, l'élargissement, l'UEM, la PESC sont beaucoup moins abordés que la délinquance, le chômage ou l'éducation. Pourtant, dès lors que l'enjeu européen n'est pas prédéfini comme un élément du débat directement associable à l'UE, on constate que l'Europe est présente dans l'opinion sous différentes modalités. L'Europe est associée d'une part à une multitude de réalités quotidiennes fragmentées, et d'autre part à un conflit global de valeurs.

En premier lieu, l'Europe évoque une multitude d'enjeux et de pratiques concrètes. La perception de l'Europe prend corps à travers le prisme d'un territoire ou d'une profession ou encore d'une activité associative. Le mot Europe n'est pas entendu de la même façon selon

⁹¹ BERGMAN T., « The European Union... », art. cit., p. 422.

⁹² La seconde dimension oppose la réponse « je ne sais pas » aux opinions eurosceptiques. Elle explique 33,6 % de l'inertie totale des quinze Etats membres contre 42,5 % pour la première dimension. Cf. CAUTRES B., SINNOT R., art. cit., pp. 28-29.

⁹³ BELOT C., CAUTRES B., art. cit.

qu'on habite l'Alsace ou l'Auvergne, qu'on appartient à une association de jumelage avec une ville allemande ou qu'on exerce une profession dont la définition du cadre réglementaire ou financier est sous influence européenne. A cet égard, les agriculteurs et les pêcheurs ne sont pas les seules professions affectées par l'intégration européenne. Dans le détail, peu de métiers ne sont pas appelés sous diverses formes à être transformés par l'Europe, qu'il s'agisse des experts-comptables ou des chauffeurs routiers, du fonctionnaire tenu d'ouvrir aux Européens un appel d'offre ou du maître de conférence des Universités confronté à la réforme Licence Master Doctorat. Formellement, A. Moravcsik peut affirmer que « les règles constitutionnelles européennes font que la régulation du marché est en grande partie du ressort de l'UE, tandis que l'éducation, les politiques sociales, fiscales et infrastructurelles restent largement aux mains des gouvernements nationaux [...] »⁹⁴. Du point de vue du quotidien des citoyens, la distinction juridique entre les domaines de compétence communautarisés, nationaux ou partagés perd de sa pertinence.

Lors, l'idée d'une légitimité par les *outputs* défendue par F. Scharpf⁹⁵ doit être prise au sérieux : l'Europe est largement perçue à travers la contingence individuée d'une profession, d'un territoire, d'un environnement social ou tout simplement du quotidien. Cette perception de l'Europe à partir du réel circonstancié n'est pas nécessairement gage de légitimité – on blâme aussi l'Europe pour ce qu'elle ne fait pas – mais elle est porteuse de multidimensionnalité. D'un individu à l'autre, d'une profession à l'autre, d'un département à l'autre, l'Europe n'est pas associée aux mêmes enjeux. Les opinions étant fragmentées en micro groupes sociaux, la méthode quantitative peine à les recueillir. Les sondeurs construisent des indices d'adhésion globale à la construction européenne sans pouvoir rendre compte de l'hétérogénéité des univers associés au mot Europe. La méthode qualitative aide ici à rendre compte de cette diversité⁹⁶. L'extrait suivant des propos de participants à une réunion de citoyens menée en 2000 souligne la multidimensionnalité de la thématique européenne⁹⁷. Au fil de la conversation, l'Europe est associée à la crainte d'une perte d'identité, aux bénéfices pour l'économie, à l'harmonisation de la vie quotidienne, à l'ouverture économique

⁹⁴ MORAVCSIK A., « Le mythe... », art. cit., p. 103.

⁹⁵ SCHARPF F., op. cit. Cf. Chapitre 1.1.3.

⁹⁶ Dans une approche comparée, voir BELOT C., *L'Europe en citoyenneté. Jeunes français et britanniques dans le processus de légitimation de l'Union européenne*, Thèse de science politique soutenue à l'IEP de Grenoble, 2000.

⁹⁷ Etude réalisée à Paris par Richard Balme et O. Rozenberg au Centre de recherches politiques de Sciences Po et à l'IEP de Lyon par Jean-Louis Marie et Barbara Romagnan. L'étude a bénéficié du financement du CEVIPOF, de la Fondation Jean Jaurès et de la National Science Foundation. Six groupes de discussion rassemblant six à huit personnes se déclarant peu intéressées par la politique ont été mis en place à Paris et à Lyon, entre mai 2000 et mars 2002, afin de discuter de différents enjeux politiques notamment de la confiance envers les dirigeants.

et enfin aux problèmes linguistiques. Les univers d'association sont donc riches et variés, pour autant les participants sont plus circonspects dans la suite de la conversation quand il s'agit d'évoquer précisément les politiques communautaires.

« L'Europe c'est un peu une menace ?

DEBORAH : *Ho ben oui.*

PATRICK : *Oui.*

DEBORAH : *Regarder les Indiens aux USA.*

JEAN-GUY : *L'Europe permet de se regrouper au niveau des opérateurs. L'Europe c'est plus de productivité.*

VANESSA : *C'est plus de concurrence.*

JEAN-GUY : *C'est un bien.*

CHRISTINE : *On se rapproche plus des gens qui travaillent plus le vendredi après midi, qui ont plus d'activité sportives et cetera. Il y a une certaine harmonisation.*

PATRICK : *Il y aura un danger pour les gens qui ne sont pas Français sur le marché du travail. Il y a une préférence à un niveau équivalent de compétence ou de diplômes à prendre un Français. Les personnes étrangères vont avoir du mal à s'intégrer.*

CHRISTINE : *Les boîtes internationales embauchent du personnel à l'étranger. Chez nous quand on a besoin de travailler avec les pays asiatiques, on prend un Japonais.*

LAURENT : *Au niveau de la langue, les Français ont peut-être beaucoup de problèmes. Pour se supporter entre nationalités en Europe, c'est pas évident.*

DEBORAH : *On aura peut-être une langue européenne, il y a bien une langue internationale.*

Que pensez-vous des mesures prises concernant l'Europe ?

[silence]

DEBORAH : *On en entend plus parler en ce moment.*

ANNABELLE : *La chasse. Non ? Il y a pas une histoire de date ? L'Europe a défini des dates.*

PATRICK : *Moins de jours de chasse.*

ANNABELLE : *Voilà. Et là, les chasseurs sont pas d'accord.*

D'autres positions sur l'Europe ?

PATRICK : *Y a les pour, y a les contre.*

[silence]

JEAN-GUY : *Y a pas eu des histoires de vache folle ? »⁹⁸.*

Le parlementaire est confronté à ce rapport parcellaire à l'Europe de l'électorat. Les propos du député Thierry Mariani laissent penser que la question de l'élection et de l'Europe est plus complexe qu'il n'y paraît. Il estime à plusieurs moment durant l'entretien que « *le grand discours sur l'Europe, ça excite pas les foules, franchement* ». Pourtant l'extrait suivant abonde en contre-exemples : le chasseur, le restaurateur, le membre de telle profession sont intéressés à l'Europe.

[A propos d'un rapport parlementaire sur le transport aérien dans la Délégation] « Est-ce que le jeu en vaut la chandelle électoralement ?

⁹⁸ Premier groupe réuni à Paris, le 30 mai 2000, regroupant huit participants au profil social « moyen », dont quatre personnes sympathisantes de partis de gauche modérée et quatre personnes sympathisantes de partis de droite modérée. La réunion était animée par R. Balme et O. Rozenberg.

T. MARIANI : *Electoralement ? Tout le monde s'en fout, faut être clair. Entendons nous sur les mots. « Est-ce que s'occuper de l'Europe, ça fait gagner des voix ? » Je retraduis la question. Si c'est cet angle là la question, « non ». Puisque, électoralement, l'Europe, c'est ce qui empêche les chasseurs de chasser, les restaurateurs d'avoir leur TVA à 5 %. L'Europe c'est très peu porteur à mon avis électoralement. « Est-ce que parler de l'Europe, ça fait gagner des voix à l'élection ? » La réponse est non. En tout cas pas dans mon secteur. Ceci dit, c'est un sujet sur lequel il y a de plus en plus de questions. Parce que ça rentre aussi dans... Aujourd'hui quelle est la profession où à un moment ou un autre ils ne sont pas confrontés à une directive européenne ? Où on leur dit pas « c'est la faute à l'Europe » ? C'est tout bête »⁹⁹.*

En second lieu, l'opinion publique, considérée de façon plus globale, exprime des conflits d'attitudes profonds et structurés en matière européenne. Depuis Maastricht, nombre d'analyses de sociologie électorale ont mis en avant la corrélation entre les jugements portés à l'égard de l'UE d'une part et les attitudes à l'égard de l'immigration, de la xénophobie, ou de l'autoritarisme d'autre part¹⁰⁰. De la même façon, l'hostilité ou la sympathie vis-à-vis de la construction européenne est corrélée avec le pessimisme social : les Français qui estiment qu'ils vivront moins bien dans l'avenir tendent à se méfier davantage de l'Europe¹⁰¹. Ainsi les opinions sur l'UE exprimeraient des attitudes politiques plus globales et plus profondes, organisées autour du rapport à l'autre et à l'avenir. Pour Gérard Grunberg et Etienne Schweisguth, le clivage oppose les universalistes aux anti-universalistes et comprend trois composantes : la xénophobie, l'autoritarisme et l'attitude à l'égard de la construction européenne¹⁰². Le rapport à l'Europe ne constitue donc pas l'unique ni même la principale composante de ce que P. Perrineau¹⁰³ nomme – en mobilisant Karl Popper - l'opposition entre la société ouverte et la société fermée. Cependant, comme l'écrivent C. Belot et B. Cautrès, l'UE peut « constituer l'un des éléments d'activation de ces dimensions » au cours d'une campagne électorale¹⁰⁴.

Si les extraits d'entretien laissent difficilement entrevoir ce rapport entre opinions européennes et conflits de valeur, les propos des députés signalent qu'ils catégorisent leur circonscription en fonction du vote de l'électorat lors du referendum sur le traité de

⁹⁹ Thierry Mariani, entretien n° 29.

¹⁰⁰ BRECHON P., IVALDI G., « Le rapport à l'autre : une culture xénophobe ? », dans BRECHON P., LAURENT A., PERRINEAU P. (dir.), *Les cultures politiques des Français*, Paris, Presses de Sciences Po, 2000, pp. 275-304.

¹⁰¹ CAUTRES B., DENNI B., « Les attitudes des Français à l'égard de l'Union européenne : les logiques du refus », dans BRECHON P., LAURENT A., PERRINEAU P. (dir.), op. cit., pp. 323-354.

¹⁰² GRUNBERG G., SCHWEISGUTH E., « La tripartition de l'espace politique », dans PERRINEAU P., YSMAL C. (dir.), *Le vote de tous les refus*, op. cit., pp. 341-362.

¹⁰³ PERRINEAU P. (dir.), *Les croisés de la société fermée*, La Tour d'Aigues, Editions de l'Aube, 2001.

¹⁰⁴ BELOT C., CAUTRES B., art. cit., p. 133.

Maastricht. C'est particulièrement le cas des députés socialistes proeuropéens élus d'une circonscription eurosceptique. Ainsi, après avoir développé les bienfaits de l'élargissement, le député du Nord Jean Le Garrec évoque aussi des réticences, peurs et inquiétudes de l'électorat.

G. FUCHS, Seine-Maritime : « *Ma circonscription avait voté non à Maastricht* »¹⁰⁵.

A. BARRAU, Hérault : [A propos de l'Europe] « *Donc ça a toujours été un de mes centres d'intérêt, y compris dans ma région qui... qui est pas facile de ce côté là puisque elle a été successivement hostile à l'élargissement à l'Espagne et au Portugal, majoritairement elle a dit non à Maastricht, je me suis toujours battu contre cette position là* »¹⁰⁶.

V. PEILLON, Somme : « *L'Europe est très présente. Elle est présente pour moi dans une région comme la Picardie. Elle est présente de multiples façons. Malheureusement pour moi de façon un peu négative par les gens. Je suis dans une circonscription qui a voté fortement non à Maastricht* »¹⁰⁷.

J. LE GARREC, Nord : « *Quand on pose le problème de l'élargissement, vous voyez bien qu'il y a assez peu de réflexion sur un élément pourtant fondamental : l'élargissement peut avoir une raison, c'est de tirer sur le plan social ces pays vers le haut. Ce qui serait une réponse sur le plan social mais aussi sur le plan économique dans la mesure où on voit des délocalisations se faire dans ces pays là. On voit de plus en plus des salariés qualifiés venir en France. Donc il y a une dimension sociale qui avec l'élargissement sera mieux maîtrisée qu'elle ne l'est puisqu'elle est plutôt sauvage. Ben ça, cette dimension là, est assez peu évoquée. Ce qui explique d'ailleurs parfois, à chaque fois qu'on touche à l'Europe, des difficultés de compréhension dans notre pays. Des réticences, des peurs.*

Que vous notez en circonscription ?

Oh ben oui dans le Nord. Vous savez, le Nord avait voté majoritairement non à Maastricht.

Vos électeurs vous parlent parfois d'Europe ?

Oh oui mais avec inquiétude »¹⁰⁸.

Si elle est rarement présente en tant que telle dans les conversations et les meetings, l'Europe constitue donc une dimension significative du rapport des Français au politique, à la fois dans un certain quotidien et vis-à-vis de leur système de valeurs. L'intérêt de l'opinion publique lors des campagnes référendaires de 1992 et de 2005 en témoigne. Contrairement à ce qu'affirment de nombreux députés, les électeurs ne se désintéressent pas totalement de l'Europe. Ils ne se passionnent sans doute pas pour ce qui fait l'essentiel du débat entre spécialistes - les critères de convergence ou la pondération des voix au sein du Conseil – mais

¹⁰⁵ Gérard Fuchs, entretien n° 17.

¹⁰⁶ Alain Barrau, entretien n° 4.

¹⁰⁷ Vincent Peillon, entretien n° 35.

¹⁰⁸ Jean Le Garrec, entretien n° 18.

l'Europe n'est ni un enjeu abstrait ni un enjeu neutre de leur point de vue. En dehors des référendums sur les traités, cette présence / absence s'observe d'ailleurs au niveau des élections générales, présidentielle ou législatives. Comme cela a été dit, l'enjeu européen arrive en queue des préoccupations des électeurs et est peu abordé par les élus. Pourtant, les perceptions comme les comportements des électeurs témoignent d'une attention aux enjeux européens. Premièrement, l'offre politique est perçue comme étant différenciée sur l'Europe. Le positionnement des partis et des dirigeants politiques sur l'Europe est repéré bien qu'il ne corresponde pas à la division droite / gauche comme en témoigne l'extrait suivant du groupe de discussion mentionné précédemment :

Qui est contre l'Europe ?

- *Les contre, il y a Villiers, Le Pen.*

- *Pasqua*

- *Le Pen*

- *De Villiers*

- *Chevènement*

- *Séguin*

- *Les communistes aussi*

Et les pour alors ?

[silence]

- *Jospin*

- *Oui*

- *Chirac*

- *Madelin*¹⁰⁹

Cette étude avait choisi des citoyens français se déclarant « pas intéressés par la politique ». Or les participants à trois groupes de discussion ont attribué assez facilement des auteurs aux deux phrases suivantes :

- « Il faut défendre l'Europe des patries, des identités, au lieu de l'Europe américanisée » : De Villiers (4 occurrences), De Gaulle (3), Le Pen, Pasqua, Saint Josse, Mégret, Jeanne d'Arc, Hue ;

- « Il faut construire une fédération européenne avec un président élu par les Européens » : Cohen-Bendit (3), Bayrou, Mitterrand, Lecanuet, Bérégovoy¹¹⁰.

Certains partis et dirigeants politiques accordent en effet une place significative à l'intégration européenne dans leur discours, pour la critiquer comme P. de Villiers ou J.-M. Le Pen ou pour la promouvoir comme F. Bayrou ou D. Cohen-Bendit. En dehors, de ces personnalités et de ces formations spécifiques, les électeurs peuvent également différencier la politique européenne des coalitions de droite et de gauche. Ce fut particulièrement le cas des

¹⁰⁹ Groupe réuni à Paris, le 30 mai 2000.

¹¹⁰ Deux groupes réunis à Paris, le 30 mai 2000 et le 13 décembre 2000 et un groupe tenu à Lyon, le 16 juin 2000.

législatives de 1997 comme l'a montré R. Cayrol¹¹¹. A la question « à quelle formation faites-vous le plus confiance pour résoudre le problème suivant ? », 42 % des personnes interrogées répondaient RPR / UDF pour l'item « construction européenne » durant la campagne de 1997 contre 29 % pour la coalition PC / PS et 2 % pour le FN¹¹². Les électeurs pour lesquels la question européenne était tout à fait prioritaire faisaient plus confiance à la coalition de droite pour le traiter efficacement. Sans chercher à donner tort ou raison aux électeurs, la perception différenciée des deux coalitions sur l'Europe ne semble pas sans rapport avec la politique menée par le gouvernement Juppé et la campagne de L. Jospin. En octobre 1995, J. Chirac avait argué de la nécessité d'équilibrer les finances publiques dans la perspective de l'UEM pour renoncer à l'essentiel de son programme électoral. Durant la campagne de 1997, L. Jospin avait semblé plus réservé sur la question européenne en posant quatre conditions à l'euro et en s'associant étroitement avec le parti communiste mais aussi le MDC de J.-P. Chevènement¹¹³.

En deuxième lieu, les rapports entre l'Europe et la politique électorale ne concernent pas seulement les perceptions par les électeurs de l'offre politique, du bilan du gouvernement ou encore des programmes de campagne mais aussi les comportements électoraux proprement dits. Selon R. Cayrol, il y eut un certain vote sur enjeux lors des législatives de 1997 et il a porté sur la condamnation de la politique européenne de J. Chirac et A. Juppé. Nous reproduisons le tableau suivant qui appuie sa démonstration. Il présente les opinions européennes des électeurs de J. Chirac au second tour de la présidentielle de 1995 en fonction de leur itinéraire de vote de 1995 à 1997.

Tableau 2.6. L'itinéraire des électeurs de J. Chirac en 1995 (2nd tour) et l'opinion européenne

	« La construction de l'Europe telle qu'elle se fait actuellement est une chance pour la France ».	
	Plutôt d'accord	Plutôt pas d'accord
Chirac 1995 → Gauche 1997	46	44
Chirac 1995 → Droite 1997	62	27
Chirac 1995 → FN 1997	28	64

Source : CAYROL R., art. cit., p. 115.

¹¹¹ CAYROL R., art. cit., p. 108.

¹¹² Le mot « Europe » était le mieux incarné par la coalition RPR / UDF (41 %) que par la coalition PS / PC (19 %). Pour 42 % des Français, A. Juppé paraissait le plus favorable à la construction de l'Europe, contre 28 % pour L. Jospin et 30 % de sans réponses.

¹¹³ Ces quatre conditions, dont P. Moscovici attribue la paternité à D. Strauss-Kahn, L. Jospin et lui-même, concernaient la qualification de l'Italie à l'UEM, le refus de la surévaluation de l'euro, l'installation d'un gouvernement économique qui serve de contrepoids à la BCE et la mise en route d'une politique européenne de croissance et d'emploi. Cf. MOSCOVICI P., *L'Europe, une puissance dans la mondialisation*, Paris, Seuil, 2001, p. 60 et s.

Dans la mesure où les électeurs de J. Chirac en 1995 ayant soutenu le FN en 1997 se distinguent des autres électeurs de J. Chirac en 1995 sur la question de l'Europe davantage que sur tous les autres enjeux (initiative privée, solidarité, 35 heures, proximité), « tout se passe comme si l'Europe avait donc constitué, pour ces électeurs, la raison de leur transfert de vote de Chirac au FN »¹¹⁴. Or, la dynamique électorale favorable au FN a constitué un des éléments de la défaite de la majorité sortante en 1997. Avec le niveau record de 15,2 % des suffrages exprimés au premier tour, les candidats FN ont pu se maintenir dans 132 circonscriptions et provoquer 76 triangulaires : 47 d'entre elles ont été remportées par un candidat de gauche et 29 par la droite. Si les résultats du FN ne constituent pas l'unique motif de la victoire de la gauche plurielle, le Tableau 2.7. vient rappeler non seulement qu'ils furent effectivement meilleurs en 1997 qu'en 1993 et en 2002 mais aussi qu'ils divisèrent davantage la droite.

Tableau 2.7. Le résultat des candidats du FN aux élections législatives de 1993, 1997 et 2002

	1 ^{er} tour		2 nd tour			
	% voix	Candidats FN qualifiés	Triangulaires avec FN	Duels FN droite	Duels FN gauche	Elu FN
1993	12,7	100	14	81	5	0
1997	15,2	132	76	31	25	1 ¹¹⁵
2002	11,2	37	9	20	8	0

Source : Observatoire interrégional du politique

Un certain vote sur enjeux peut donc exister à propos de l'Europe lorsque les circonstances s'y prêtent. Les acteurs politiques eux-mêmes peuvent d'ailleurs reconnaître l'influence de l'Europe sur les grandes échéances électorales tel P. Moscovici lorsqu'il écrit : « [...] d'une certaine manière, les Français se sont prononcés une deuxième fois lors des élections législatives de juin 1997 pour le passage à l'euro, mais en des termes différents de ceux du referendum sur le traité de Maastricht »¹¹⁶. Par ailleurs, les votes sur d'autres enjeux peuvent avoir une dimension européenne. Certes, comme cela a été dit, les électeurs n'associent pas vraiment l'Europe à leurs principales préoccupations telles que le chômage, l'insécurité ou l'éducation. Cependant sur certains micro-enjeux, la dimension européenne peut apparaître avec plus d'évidence, en positif ou en négatif : les services publics, l'immigration, la lutte contre la pollution notamment maritime, la défense de la ruralité, la préservation des services publics... Au-delà, avec le développement des politiques

¹¹⁴ CAYROL R., art. cit., p. 114.

¹¹⁵ Le maire de Toulon Jean-Marie Le Chevallier fut élu à la suite d'un duel gauche / FN.

¹¹⁶ En l'occurrence l'ancien ministre parle du succès de la gauche plurielle et non du FN. MOSCOVICI P., *L'Europe, une puissance...*, op. cit., p. 59.

communautaires, il n'est pas certain que les électeurs continuent d'ignorer les connections entre leurs grandes préoccupations et l'Europe, à commencer par le chômage. On a par exemple entendu durant la campagne pour le référendum du printemps 2005 des électeurs « de base » parler de l'agenda de Lisbonne. Les propos de l'ancien ministre du gouvernement Jospin, Jean-Jack Queyranne témoignent de cette incidence croissante de l'Europe sur la politique électorale. Durant la campagne pour les élections législatives, il dit avoir été interpellé sur le Conseil de Barcelone tenu les 15 et 16 mars 2002 :

J.-J. QUEYRANNE : « *Dans la campagne électorale, le texte qui a été signé à Barcelone, tant sur les services publics que sur les retraites, nous a été opposé. Moi, dans toutes les réunions que j'ai faites et tout le monde peut dire la même chose. Je crois que c'est le 5 mars où Chirac et Jospin parafent le texte qui met en cause, enfin, qui semble revenir sur la retraite à soixante ans et sur les services publics à la Française. Ça, ça a été un thème de campagne. Je pense qu'on ne peut pas dire qu'il y a une explication univoque à l'échec de Jospin mais c'est un élément qui a compté. Et qui a compté pour moi dans chaque réunion que je faisais, il y avait un type qui posait cette question, il était instrumenté par l'extrême gauche, par FO, par les syndicats et cetera mais enfin ça portait sur l'auditoire* »¹¹⁷.

2.3. La délégitimation de l'enjeu européen

La politique européenne du Président Chirac n'est pas le seul ni même le principal motif de l'accession de L. Jospin au poste de Premier ministre en 1997. De la même façon, L. Jospin n'a pas perdu l'élection présidentielle de 2002 en raison de sa politique européenne. Cependant, dans un cas comme dans l'autre, l'Europe a constitué en tant que telle un enjeu de l'élection et a pu être associée aux enjeux déterminants de ces scrutins. Cette présence de la thématique européenne est difficile à percevoir tant les enjeux européens semblent absents du discours des élus comme des revendications des électeurs. La masse des députés qui nous ont affirmé que jamais leurs électeurs ne leur parlaient d'Europe et que jamais ils ne parlaient d'Europe à leurs électeurs n'a pas menti ; pas plus que la minorité d'élus qui, à l'instar de Jean-Jack Queyranne, estime que « *c'est un élément qui a compté* ». Il semble plus juste d'estimer que le public ou une partie du public est potentiellement intéressée par l'Europe ou par des enjeux européens mais que ces virtualités d'opinion publique ne sont pas pleinement relayées, exprimées, travaillées par le système représentatif. Comme l'affirme D. Gaxie, « [...] l'expression politique des intérêts sociaux n'est jamais automatique »¹¹⁸. Il précise : « [...] la probabilité qu'un problème quelconque soit constitué comme « politique » dans la

¹¹⁷ Jean-Jack Queyranne, entretien n° 95.

¹¹⁸ GAXIE D., op. cit., p. 135.

logique de fonctionnement d'un champ politique dépend de sa pertinence pour le système de clivage à l'œuvre dans le champ »¹¹⁹. L'analyse est ici largement empruntée à P. Bourdieu : le travail de représentation des citoyens ordinaires consiste dans une large mesure à produire « une représentation du monde social explicitement formulée »¹²⁰, la concurrence entre représentants est concurrence entre leur représentation du monde, et les représentations du monde qui ne nourrissent pas cette concurrence tendent à être évacuées.

Si les affaires européennes se prêtent mal à leur investissement par les représentants politiques, c'est moins en raison de leur nature intrinsèque - elles seraient compliquées, ennuyeuses ou loin du terrain - que de leurs propriétés relationnelles : il est difficile de s'en saisir dans le cadre de la politique électorale. Les affaires européennes sont en premier lieu multidimensionnelles et fragmentées. Comme cela a été dit, le rapport à l'Europe se construit partiellement à partir d'un quotidien et notamment d'une activité professionnelle ou associative. La diversité et la contingence des expériences pratiques de l'Europe contrarient l'imposition d'une doctrine englobante. Le filtre perceptif du quotidien ayant l'apparence de la neutralité objective, il est difficile pour les partis de vendre aux électeurs une interprétation politique, partisane, idéologique de l'Europe. Que vaut un discours sur l'Europe, « barrière contre la mondialisation » quand l'électeur d'une commune rurale a le sentiment que ce sont des directives européennes qui imposent la fermeture de son bureau de poste ? Dans une certaine mesure, cette multidimensionnalité n'est pas spécifique. Le mot « insécurité » évoque également des expériences, des idéologies, des domaines d'action différents d'un citoyen à l'autre. Ce qui est ici spécifique, c'est que le processus classique de réduction de la multidimensionnalité est objectivement déficient en matière européenne. Dans les démocraties majoritaires¹²¹, l'univers presque infini d'évocation d'un enjeu est classiquement circonscrit dans le cadre de la compétition électorale à une alternative opposant deux familles, deux idéologies, deux équipes : l'équipe au pouvoir et l'équipe dans l'opposition¹²². Ce processus n'est ni naturel ni total. Il est agencé par les dirigeants politiques : une part essentielle de leur travail de construction d'une représentation du monde cherche à agréger les opinions autour d'un clivage légitime. Or les affaires européennes s'articulent mal au clivage

¹¹⁹ Ibid, p. 124.

¹²⁰ BOURDIEU P., « La représentation politique... », art. cit., p.3.

¹²¹ Certains soulignent ainsi que les démocraties de consensus où la distinction entre la majorité et l'opposition est moins nette sont plus adaptées aux affaires européennes. Cf. MAGNETTE P., « Le parlementarisme dans une démocratie de compromis : réflexions sur le cas belge », dans COSTA O., KERROUCHE E., MAGNETTE P. (dir.), op. cit., pp. 91-106.

¹²² Les analyses en terme de choix rationnels ont mis en avant la rationalité d'un tel processus. Comme l'a établi en premier le paradoxe de Condorcet, la décision collective multidimensionnelle est par nature instable. Ce point est développé au Chapitre 6.1.1.

droite / gauche ou majorité / opposition sous ses trois aspects consubstantiels : institutionnel (les équipes), idéal (les idéologies) et identitaire (les familles politiques).

Les développements sur l'inadéquation de l'Europe à l'axe droite / gauche tendent parfois à passer sous silence la première des inadéquations relatives au clivage majorité / opposition. Il est difficile à l'opposition de proposer de manière crédible une politique européenne alternative à celle de la majorité. Plusieurs facteurs contribuent à cette indifférenciation. Premièrement, les politiques européennes nationales mettent en jeu l'intérêt national ainsi qu'une certaine conception nationale du projet européen. En France, la défense de la PAC ou de l'exception culturelle cadrée par un plaidoyer pour l'amitié franco-allemande et l'Europe puissance face aux Etats-Unis, à la Chine et aux multinationales semble constituer un passage obligé. L'ancien ministre des affaires étrangères sous la première cohabitation, Bernard Raimond, témoigne que les désaccords, nombreux par ailleurs, entre le Président Mitterrand et le Premier ministre Chirac, furent limités :

B. RAIMOND [à propos de la Délégation pour l'UE] : *« Qu'on soit socialiste ou éventuellement communiste, RPR, UDF, on finit par travailler sur les questions européennes sans étiquette politique. On s'entend très bien tous. Et on juge sur les faits, sur les problèmes. C'est ce qui vous explique d'ailleurs que la cohabitation, dans le domaine extérieur, ne bute jamais sur les problèmes européens. Moi j'ai été ministre des affaires extérieures de la première cohabitation, je n'ai connu qu'un seul désaccord sur les affaires européennes. C'était un désaccord limité. C'était le budget européen pour l'entrée dans le marché unique. Il fallait redéfinir le budget. Et il y a eu une petite difficulté sur les fonds structurels, c'est-à-dire que Chirac voulait limiter un peu les dépenses sur les fonds structurels et Mitterrand ne voulait pas les limiter, il disait « ça sert à rien ». Finalement, c'est lui qui a eu raison puisqu'il a dit « vous verrez au dernier moment, tout le monde lâchera sur les fonds structurels ». C'était vraiment une petite divergence »*¹²³.

Deuxièmement, la revendication d'une politique européenne alternative pose un problème de crédibilité à un parti de gouvernement dans la mesure où le parti politique ne peut pas garantir la mise en œuvre de son programme s'il accédait au pouvoir. La décision européenne, outre ses aspects incrémentaux, nécessite un certain degré de consensus entre Etats membres, entre institutions communautaires, entre les principales fédérations de partis politiques et organisations syndicales. Un gouvernement seul ne peut modifier significativement le statu quo sans alliance et donc sans compromis. A titre d'exemple, la proposition de créer une défense européenne indépendante de l'OTAN serait aussi crédible que la promesse du plein emploi. Cela n'implique pas qu'elle ne soit pas utilisée durant les campagnes mais bien qu'elle pose un problème structurel de crédibilité à un parti politique.

¹²³ Bernard Raimond, entretien n° 39.

Un programme européen innovant présente le risque de rendre une formation politique « *unreliable* », pour reprendre le terme de Downs¹²⁴.

Troisièmement, certains traits spécifiques aux institutions de la Cinquième République renforcent l'indistinction entre la politique européenne existante de la majorité et la politique européenne potentielle de l'opposition. Lorsque les majorités présidentielle et parlementaire sont similaires, la conduite de la politique européenne par le Président de la République ne contribue pas à exposer les décisions prises à la critique de l'opposition parlementaire compte tenu de l'irresponsabilité politique du Président. Le politologue Paul Allières écrit ainsi :

« [...] l'irresponsabilité du président de la République dans le domaine européen est totale. Il participe seul aux réunions du Conseil européen, libre du moindre contrôle parlementaire. A supposer qu'une divergence survienne entre l'Assemblée nationale et le Président, celle-ci ne pourrait au mieux que censurer un Premier ministre qui est absent dudit Conseil »¹²⁵.

Au-delà d'une hypothétique révocation du pouvoir, c'est le contrôle quotidien du Parlement en matière européenne qui est affecté par la dualité de l'exécutif, l'irresponsabilité du Président et même l'interdiction faite au chef de l'Etat de pénétrer dans l'hémicycle. Au lendemain d'un Conseil, J. Chirac n'a pas à écouter publiquement et en sa présence les critiques de François Hollande puis à se justifier des décisions qu'il a prises en cherchant les applaudissements de ses troupes parlementaires. Les chefs de gouvernement des autres Etats membres sont, eux, dans cette situation. Surtout, en cas de cohabitation – soit la moitié de la période allant de 1986 à 2004, la conduite de la politique européenne est partagée entre la majorité et l'opposition, dans les faits, dans la présentation qui en est faite à l'opinion comme dans les perceptions de l'opinion. Si l'imputabilité de la politique menée à la majorité ou à l'opposition est un problème structurel de la cohabitation¹²⁶, l'indifférenciation est particulièrement forte en matière européenne. J. Chirac comme L. Jospin peuvent revendiquer la paternité des traités d'Amsterdam et de Nice ce qui leur a garanti une ratification parlementaire aussi consensuelle qu'insipide et a contribué à les effacer des bilans des deux candidats à l'élection présidentielle de 2002¹²⁷.

La cohabitation dans les domaines d'action partagés fonctionne sur le principe de la concertation et de la négociation entre les deux chefs de l'exécutif. Comme ce principe est assez illégitime dans les démocraties majoritaires, les décisions prises sont particulièrement peu transparentes et peu publicisées. Quand l'opacité nationale liée à la cohabitation s'ajoute

¹²⁴ DOWNS A., art. cit., p. 142.

¹²⁵ Tribune « La V^{ème} République anti-Europe », *Libération*, 1^{er} juin 2005.

¹²⁶ DUHAMEL O., *Vive la V^{ème} République*, Paris, Seuil, 2002, p. 103 et s..

¹²⁷ Sur la ratification des traités et la cohabitation, voir Chapitre 6.1.1. et 6.1.2.

à l'opacité européenne héritée des pratiques diplomatiques, il devient presque impossible aux électeurs mais aussi aux parlementaires d'imputer la responsabilité de la politique menée. Les négociations du Conseil de Nice sur la question du décrochage avec l'Allemagne concernant la pondération des voix au Conseil ont été évoquées précédemment¹²⁸. P. Moscovici révèle lors d'un entretien le 6 janvier 2003 que c'est le Président Chirac qui a personnellement refusé d'accorder une voix supplémentaire à l'Allemagne qui aurait essentiellement eu une dimension symbolique. L'information est d'importance ; elle éclaire une partie des déficiences du traité comme des ratés du couple franco-allemand. Pourquoi n'a-t-elle pas été rendue publique ? L'ancien ministre répond simplement : « *C'est aussi dans la cohabitation, on ne peut pas donner le dessous des cartes* »¹²⁹. La cohabitation ne réduit pas nécessairement au silence la critique de l'opposition vis-à-vis de la politique européenne du gouvernement. Elle peut à l'inverse contribuer à ce que la critique potentielle des chefs de la majorité et de l'opposition ait davantage de poids puisque chacun peut revendiquer une part de la politique européenne. Le directeur de cabinet de L. Jospin, Olivier Schrameck, regrette ainsi de façon à peine voilée que le Président se soit permis d'intervenir sur des questions européennes qui, ne relevant pas du domaine de compétence partagé, peuvent être considérées comme des affaires internes, par exemple la PAC. Il évoque ainsi « une position d'embuscade par laquelle le Président de la République peut soudain se transformer en tribun de l'opposition en usant du ministère de la parole »¹³⁰. Les deux têtes de l'exécutif « se tiennent » mutuellement et aucune n'est encouragée à développer une politique européenne innovante ou même un projet ambitieux. Le député Christian Paul, secrétaire d'Etat à l'Outre-mer de 2000 à 2002 analysait ainsi en février 2003 une part de la timidité du discours du Premier ministre Jospin en matière européenne :

C. PAUL : « La période qui s'est écoulée n'a pas été une période européenne très forte pour la France. Alors on peut y trouver des tas de raisons notamment dans cette neutralisation que provoque la cohabitation en matière de politique européenne. Je pense que dans une situation où l'exécutif est dual comme il l'a été pendant cinq ans avec un Président de la République en embuscade sur à peu près tous les sujets notamment ceux-là. [...] Donc une avancée européenne forte et claire avec Jospin répondant - si tant est qu'il ait voulu ça c'est le deuxième élément - de façon forte à Fischer se serait vue prise en contre-pied par le Président de la République, ça s'était

¹²⁸ Cf. Chapitre 1.4.3.

¹²⁹ Pierre Moscovici, entretien n° 92. P. Moscovici affirme lors de l'entretien avoir donné cette information dans son livre publié en 2001. En fait, il écrit simplement au sujet de l'ajout d'une voix à l'Allemagne : « Personnellement, je n'y étais pas fermé par principe [...] ». MOSCOVICI P., *L'Europe, une puissance...*, op. cit., p. 122.

¹³⁰ SCHRAMECK O., *Matignon Rive gauche 1997-2001*, Paris, Seuil, 2001, p. 102.

couru d'avance vu l'état d'esprit politique de chats et de souris où chacun était alternativement le chat et la souris »¹³¹.

Défense de l'intérêt national, problème de crédibilité de l'alternance, irresponsabilité du Président et cohabitation : ces éléments explicatifs de la difficulté à se différencier en matière européenne sont chacun renforcés par l'écart de temporalité entre l'agenda européen et les séquences électorales nationales. Les équipes gouvernementales nouvellement installées héritent des positions précédemment définies dans les négociations communautaires. Elles peuvent les amender mais leur marge de manœuvre est réduite si la négociation en est à un stade avancé. La haute fonction publique tend également à amortir les effets de l'alternance au nom de la continuité et de la crédibilité de la parole de la France, l'argument ayant quelque poids quand chaque élection générale défait la majorité en place. La cohabitation dans le temps s'ajoute en quelque sorte à la cohabitation institutionnelle. Négocié et signé par le gouvernement Fabius, l'Acte unique a été ratifié sous le gouvernement Chirac et la présidence Mitterrand. Le traité d'Amsterdam a été préparé sous le gouvernement Juppé. Sa négociation finale les 16 et 18 juin 1997 a constitué une des premières tâches du gouvernement Jospin en place depuis deux semaines, en période de cohabitation également.

Conjointement au brouillage institutionnel entre la majorité et l'opposition, l'Europe déstabilise les partis politiques d'un point de vue idéologique et identitaire. Le clivage entre ceux qui soutiennent l'Europe telle qu'elle se construit et ceux qui la rejettent divise en interne les coalitions et les familles politiques. En outre, il est évolutif. En 1992, les sympathisants du RPR se divisaient sur le traité de Maastricht. En 2005, ce furent les sympathisants socialistes. L'Europe divise également les coalitions, le centre (UDF) étant réputé plus favorable à l'UE que la périphérie (gaulliste, droite nationale, communiste) et a fortiori les extrêmes ; le PS s'étant de ce point de vue décentré de 1992 à 2005. Le phénomène n'est pas seulement français : à des degrés fort divers, l'Europe tend à diviser les familles politiques européennes, et le positionnement européen de la droite ou de la gauche évolue en Europe. H. Schmitt et J. Thomassen notent ainsi qu'en 1979, la droite européenne se montrait, à travers sa représentation au PE et à un moindre degré dans son électorat, plus europhile que la gauche mais que la situation s'était presque inversée quinze ans plus tard¹³².

¹³¹ Christian Paul, entretien n° 93. C. Paul fait allusion au discours de Joschka Fischer, ministre allemand des affaires étrangères du 12 mai 2000 qui est en partie à l'origine de la rédaction d'un traité constitutionnel.

¹³² SCHMITT H., THOMASSEN J.A., art. cit., p. 330. Voir aussi MARKS G., WILSON C., « National Parties and the Contestation of Europe », dans BANCHOFF T., SMITH M.P. (dir.), *Legitimacy and the European Union*, Londres et New York, Routledge, 1999, pp. 110-132.

L'inadéquation entre les clivages partisans traditionnels et le clivage européen comporte deux conséquences indissociables pour les formations politiques : la division interne et l'indifférenciation externe. Le député socialiste Jean-Christophe Cambadélis aime à se présenter comme le « mécano de la gauche plurielle ». Il a en effet directement participé, au nom du PS, aux négociations entre les partis de gauche à la veille des élections législatives de 1997 (PC, Verts, MDC, MRG). Il reconnaît ouvertement que la thématique européenne a été volontairement minorée en 1997 compte tenu des divisions de la gauche à ce sujet ; on ne saurait identifier plus clairement l'effet de censure provoqué par les logiques du système politique.

Au moment de négocier la constitution de la gauche plurielle, est-ce que la question européenne a été un enjeu ou est-ce que c'est passé au second plan ?

J.-C. CAMBADELIS : « C'était tellement un enjeu qu'on a pas voulu en parler, pour ne pas avoir à rompre. Car évidemment, si Jean-Pierre Chevènement avait dit au point de départ que pour lui la participation au gouvernement était subordonnée à ne pas faire l'euro, il ne participait pas au gouvernement. D'où la conditionnalité. Pareil pour le parti communiste. Donc cette question là a été traitée par des formules vagues pour laisser le pragmatisme s'exercer »¹³³.

Comme le souligne sa conceptualisation par Downs, l'idéologie d'un parti, en tant que label, vise également à différencier l'offre politique¹³⁴. L'Europe, autant qu'elle divise, ne permet pas aux candidats des partis de gouvernement de se distinguer. Les différences entre la vision de l'Europe portée par l'UMP et le PS existent sans doute mais, comme elles ne se résument pas au clivage oui / non, elles nécessitent une explication voire une pédagogie. Or l'idéologie partisane répond selon Downs à un principe d'économie : il s'agit de rendre lisible l'offre électorale clairement et à moindre coût¹³⁵. La députée socialiste du Calvados Laurence Dumont, passionnée d'Europe, reconnaissait six mois avant les législatives que localement la campagne ne porterait pas sur l'UE, faut de pouvoir se distinguer sur le sujet :

Vous pensez que l'Europe va être un enjeu important pour les prochaines élections législatives dans votre circonscription ?

L. DUMONT : « *Sincèrement, je pense pas. Je pense pas parce qu'en plus dans mon département, mais ça c'est un paramètre politique, c'est que c'est un combat très droite / gauche, très UDF / PS. Et donc c'est même pas un clivage entre nous. J'en suis sûre. On n'en a pas vraiment parlé mais je l'ai vu pendant la campagne des européennes. Moi j'ai quand même fait campagne, j'ai fait beaucoup de réunions et cetera, en gros, tout le monde est à peu près sur la même ligne. Alors que je suis convaincue que si vous creusez un peu, il y a des différences d'approche. Mais de toute façon, c'est très UDF le Calvados. C'est pas avec l'UDF qu'on a le plus de*

¹³³ Jean-Christophe Cambadélis, entretien n° 9. La conditionnalité dont il parle renvoie aux quatre conditions du programme de la gauche plurielle en 1997 relatives au passage à l'euro.

¹³⁴ DOWNS A., art. cit., pp. 141-142.

¹³⁵ Ibid.

clivages forts en fait sur ces questions là. Donc s'il y en avait, ça pourrait permettre de mettre l'accent sur des différences, mais comme ce sera pas le cas... »¹³⁶.

Les études d'opinion mentionnées précédemment viennent souligner la profondeur de cette déstabilisation européenne. L'Europe n'est pas seulement un enjeu de débat interne et de consensus trans-partisan au même titre que la plupart des enjeux de politique étrangère. Elle constitue la partie émergée d'un conflit idéologique opposant des rapports au monde quasi-irréconciliables. Aussi, nous éloignerons-nous des conclusions de C. Belot et B. Cautrès tendant à établir un rapprochement du clivage droite / gauche et européen¹³⁷. Leur propre travail indique, à partir d'une analyse factorielle des correspondances multiples, que l'opinion se scinde selon deux axes en matière européenne¹³⁸. La première dimension qui explique 44 % de l'inertie globale oppose classiquement les partisans de la construction européenne à ses adversaires. En 2002, cet axe tendait effectivement à distinguer de façon relativement continue la droite (craintes à l'égard de l'UE) à la gauche (pas de craintes). Cependant, l'opinion est traversée par un second axe (18 % de l'inertie) construit autour des craintes suscitées par le processus d'intégration en matière de protection sociale. Là aussi, cet axe épouse plutôt le clivage droite / gauche mais de façon inversée : les plus craintifs sont à gauche. La bi-dimensionnalité de l'enjeu européen exprime ainsi le caractère déstabilisant de l'Europe pour le système représentatif : l'électeur de gauche adhère à l'Europe si le mot lui évoque la construction européenne d'une façon générale et la rejette s'il pense au social. Plus encore que sa division, l'hésitation de l'électorat socialiste durant la campagne référendaire de 2005 peut être comprise à cette aune.

2.4. Une censure relative

Une partie du champ politique français tend à évacuer l'Europe de ses débats parce qu'il lui est difficile d'instituer l'Europe en élément de concurrence politique compte tenu de la nature de l'Europe d'une part, et de celle de ce champ d'autre part. L'oubli de l'Europe parmi les éléments de bilan des candidats sortants aux élections présidentielle et législatives en constitue un élément de preuve manifeste. Un effet de censure peut être diagnostiqué dans la mesure où certains indices laissent penser que de larges fractions de l'opinion publique sont loin d'être apathiques en matière européenne. La nature de cette censure doit cependant être

¹³⁶ Laurence Dumont, entretien n° 16.

¹³⁷ Ils écrivent dans un article paru bien avant le 29 mai 2005 : « [...] le clivage européen apparaît désormais redondant avec le clivage gauche-droite », BELOT C., CAUTRES B., art. cit., p. 130.

¹³⁸ Ibid, pp. 126-128.

précisée. Elle n'exprime ni l'autisme des puissants ni un quelconque complot des élites politiques qui avanceraient masquées pour mieux mettre en œuvre un programme impopulaire. La censure est d'abord systémique : elle ne résulte ni d'une décision unique ni d'une stratégie concertée mais de la convergence d'une multitude d'opérations quotidiennes, par exemple l'omission de l'enjeu européen par un candidat lors d'une réunion de préau. Cet effet de censure est également systémique dans la mesure où il s'observe sur d'autres enjeux que l'Europe, à commencer par la politique monétaire ou l'environnement avec notamment la question du nucléaire. De nombreux députés regrettent d'ailleurs la timidité de la vie politique vis-à-vis de la chose européenne, tel le communiste Jean-Claude Lefort, membre fort actif de la Délégation européenne sous la onzième législature :

J.-C. LEFORT : « *La frustration par rapport au travail à la Délégation, c'est que ça ne compte pas quand on se rend après devant les électeurs. Les enjeux du débat politique sont franco-français. Alors qu'il y a un lien avec l'Union européenne sur plein de dossiers, la libéralisation de l'énergie, la Poste, la Chasse...* »¹³⁹.

Imputer la responsabilité d'une certaine éviction de l'Europe à tel dirigeant politique ou à tel journaliste n'a pas non plus grand sens puisque le processus est largement autoalimenté. Peu de responsables politiques parlent du Pacte de stabilité et de croissance dans les médias, peu d'électeurs / téléspectateurs en sont informés. Le faible intérêt avéré, estimé ou anticipé du public n'incite pas le responsable du journal télévisé à traiter le sujet. Le modèle *top-down* de J. Zaller peut aider à penser cette démobilisation des représentés par les représentants¹⁴⁰. Pour J. Zaller, l'absence de conflit entre partis sur un enjeu donné assure un environnement d'information homogène qui lui-même génère un courant majoritaire dans l'opinion ou *mainstream*. Les électeurs ne sont pas intéressés à l'Europe (par les dirigeants politiques) autant qu'ils ne sont pas intéressés par l'Europe. Le concept de représentation dynamique de R. Erikson, M. MacKuen et J. Stimson¹⁴¹, plus interactif que les théorisations de J. Zaller, aide également à saisir le caractère autoentretenu de l'évacuation tendancielle de l'Europe du débat public dans la mesure où il exprime le rapport unissant la réactivité des gouvernants aux gouvernés et des gouvernés aux gouvernants. En l'occurrence cette double réactivité favoriserait le délaissement de l'Europe. Le député ne cherche pas à masquer la réalité européenne à ses électeurs : ses électeurs ne l'incitent pas à parler d'Europe mais son mutisme n'incite pas en retour les électeurs à s'intéresser à la question. En dernier lieu, les logiques de réactivité des dirigeants politiques aux dirigeants politiques eux-mêmes doivent

¹³⁹ Jean-Claude Lefort, entretien n° 24.

¹⁴⁰ ZALLER J., op. cit.

¹⁴¹ MacKUEEN M.B., STIMSON J.A., ERIKSON R.S., « Responsabilité des élus... », art. cit.

être prises en considération dans ce processus d'auto entretien. Le mimétisme constitue en effet une dimension essentielle du champ politique, non seulement en raison de la clôture de ce champ mais au-delà parce que la nature même de l'influence se fonde sur le mimétisme : la puissance se manifeste par la propension à être imité. Aussi, le délaissement de la thématique européenne par la plupart des dirigeants politiques n'incite pas les autres à s'en saisir.

Que la censure soit le fruit d'une interaction ou d'une imposition, il convient surtout de relever son caractère partiel. Nous avons vu que l'Europe était délaissée parce qu'elle n'alimentait pas la concurrence électorale. En toute logique, cette thématique est exploitée quand et si elle permet de se distinguer sans se diviser. Les petits partis, les partis hors des systèmes d'alliance, les partis se situant aux deux extrêmes de l'axe droite / gauche, et les partis continuellement ou durablement dans l'opposition ne sont pas déstabilisés par l'Europe au même titre que les gaullistes ou les socialistes. Les partis situés aux extrêmes ont développé des doctrines qui les éloignent des représentations dominantes de la construction européenne comme des intérêts nationaux. A l'extrême droite, l'intérêt national se définit à partir de l'intérêt des Français à l'exclusion des autres. A l'extrême gauche, l'intérêt national est compris comme l'intérêt des classes populaires. Ces formations exclues du pouvoir comme le FN ou les trotskistes n'ont pas, par définition, à mettre en œuvre leur programme ni à assumer l'héritage de la politique européenne passée. Si elles ne participent pas à des alliances électorales et ne sont donc pas représentées à l'Assemblée, elles n'occupent cependant pas une place marginale de la politique électorale comme l'a illustré le premier tour de l'élection présidentielle de 2002 : J.-M. Le Pen a été qualifié pour le second tour avec 16,86 % des suffrages, au total l'extrême droite a atteint 19,2 % et les trois candidats trotskistes 10,44 %. Les 5,33 % de J.-P. Chevènement et les 4,23 % de J. Saint-Josse peuvent être également ajoutés dans la mesure où ces candidats se sont positionnés en dehors des deux grandes alliances. Au total, les candidats hors système opposés à l'UE ont donc atteint 39,2 % des suffrages.

En dehors de ces partis, les formations minoritaires des coalitions peuvent également investir la thématique européenne. L'UDF à droite, les communistes et les Verts à gauche parlent de l'Europe dans une logique de distinction. La frilosité relative de l'UMP et du PS à exploiter la politique européenne crée une sorte de vide qui peut être exploité dans une stratégie de niche. La thématique européenne permet, espère-t-on à l'UDF, de se différencier du RPR hier et de l'UMP aujourd'hui. Le calcul des communistes vis-à-vis des socialistes est le même. Cette différenciation sur l'Europe apparaît d'autant plus nécessaire que la participation conjointe au pouvoir (de 1993 à 1997 pour la droite et de 1997 à 2002 pour la

gauche) tend à estomper les différences internes à la coalition et à satelliser les petits partis autour des gros. L'UDF n'a jamais tant défendu le credo fédéraliste que lorsque J. Chirac et A. Juppé ont essayé en 2002 de l'absorber dans une formation unique de la droite parlementaire. Le PC a investi toute son énergie dans la campagne du non pour le référendum de 2005 à un moment où la survie de son groupe parlementaire dépend largement du grand frère socialiste. Toutefois, la capacité des formations minoritaires des coalitions politiques à se positionner sur l'Europe peut trouver ses limites si l'Europe divise le parti en interne, comme les Verts en 2005 ou si la coalition cherche à donner une image d'unité et de crédibilité à l'opinion, par exemple durant la première moitié du gouvernement Jospin.

L'effet de censure n'est donc pas total compte tenu de la diversité des formations politiques et de leurs intérêts. Le champ politique n'est pas moniste et n'impose pas un clivage politique unique : des forces opposées du champ politique sont en concurrence pour imposer un clivage politique légitime. Mieux, l'effet de censure porte en lui-même son antonyme. Le sous investissement de la thématique européenne par les principales formations de gouvernement invite les autres partis à l'exploiter avec d'autant plus de vigueur qu'ils pourront dénoncer l'atonie de la classe politique sur le sujet comme le fait régulièrement F. Bayrou, le Président de l'UDF. Le député souverainiste J.-J. Guillet pronostiquait ainsi en octobre 2001 que l'enjeu européen allait peser dans sa circonscription lors des élections législatives. Ses propos ne sont pas contradictoires avec ceux de la députée L. Dumont précédemment citée : l'Europe est mobilisée si elle alimente la distinction.

« On va vous parler d'Europe lors des prochaines législatives ?

J.-J. GUILLET : *Alors là certainement, mes adversaires m'en parleront. Quand je dis mes adversaires, qu'ils soient socialistes ou UDF, mes adversaires ou partenaires selon comment on voit les choses. Mes adversaires ou mes faux amis. Eux sont sur le terrain systématiquement proeuropéen pour faire la différence avec moi. Ils ont commencé dès le début. En 93, j'avais un adversaire UDF en primaire qui a dit que j'étais un antieuropéen notoire. La preuve, c'est que Séguin venait me soutenir. C'est amusant rétrospectivement. Oui, c'est évident.*

Le choix de quitter le RPR pour venir au RPF, vous avez l'impression qu'il a été compris par vos électeurs ?

*Pas par tous non. Pas par tous. Mais pas pour les raisons que vous croyez, pas pour les problèmes européens, c'est au nom de l'opposition. C'est pas pareil. Il y a ce mythe de l'unité qui est toujours présent »*¹⁴².

La prise en compte de la diversité des élites politiques et de leur intérêt tend à relativiser le modèle *top / down* de J. Zaller. Les élites ne tiennent pas un discours univoque sur l'Europe. Si l'on conçoit que, comme l'écrit J. Gerstlé dans sa présentation de J. Zaller,

¹⁴² Jean-Jacques Guillet, entretien n° 21. Comme cela a été mentionné précédemment J.-J. Guillet a finalement été investi par l'UMP en 2002.

« le débat des élites construit l'opinion publique en formatant les problèmes publics et en contrôlant l'intensité de l'exposition aux problèmes sélectionnés »¹⁴³, les préférences des citoyens ne sont pas pour autant toutes et totalement endogènes au débat politique. Comme cela a été dit, l'Europe est vécue au quotidien dans une infinité de circonstances indépendamment des discours des dirigeants politiques. La campagne pour le référendum de 2005 a d'ailleurs permis d'observer des formes de relation représentants / représentés sur un modèle *bottom / up* plutôt que *top / down*. Des associations, certes relayées voire incitées par des dirigeants politiques, ont fait porter le débat sur des enjeux tels que la directive Bolkenstein ou les délocalisations. La réponse de certains partisans du oui (« ce n'est pas le sujet ») montre que si l'élite (en fait une partie de l'élite) cherche effectivement à cadrer un enjeu, elle n'y parvient pas à coup sûr. Au niveau européen, H. Schmitt et J. Thomassen observent d'ailleurs que si l'interdépendance est forte entre élus et électeurs en matière européenne, la période du consensus permissif est belle et bien révolue. Selon eux, les positions des électeurs en 1994 ont eu deux fois plus d'effet sur les positions des eurodéputés en 1999 que les positions des eurodéputés en 1994 sur les électeurs de 1999 : « [...] voters impact on elite-views (bottom-up effect) are more substantial than the elite impact on voters' views (top-down effect) »¹⁴⁴.

2.5. Un censure utilitaire et existentielle

La faible exploitation de l'enjeu européen à des fins de concurrence électorale semble revêtir certaines dimensions indépendantes ou complémentaires à la logique de différenciation partisane identifiée ci-dessus. Si les dirigeants politiques, les partis et les parlementaires parlent peu d'Europe dans les médias et à leurs électeurs, ce n'est pas simplement parce que le sujet les divise ou les rassemble selon des lignes illégitimes. Deux autres aspects peuvent être identifiés. L'effet de censure est utilitaire pour les dirigeants au pouvoir dans la mesure où il les aide à lever certaines contraintes pesant sur leur politique européenne. L'effet de censure revêt ensuite une dimension identitaire dans la mesure où il tend à atténuer la déstabilisation du principe représentatif. Il n'est pas aisé de prendre en compte ces deux dimensions dans la mesure où elles peuvent être comprises comme des causes aussi bien que comme des conséquences de l'effet de censure. Leur relation avec la logique de différenciation partisane et l'importance relative de ces trois dynamiques associées ne peut pas être mesurée tant ces

¹⁴³ GERSTLE J., art. cit., p. 871.

¹⁴⁴ SCHMITT H., THOMASSEN J.A., art. cit., p. 333.

éléments, distingués pour des besoins analytiques, sont confondus. Pourtant, même s'il est difficile de les étayer par des éléments de preuve, ces logiques utilitaires et identitaires doivent être explorées tant elles expliquent le délaissement de l'Europe dans les assemblées.

En premier lieu, la timidité publique des décideurs à l'encontre de la chose européenne tend à favoriser leur capacité à mener une politique européenne indépendante de la pression de l'opinion. La démocratie représentative se construit quotidiennement dans l'ajustement de deux impératifs potentiellement contradictoires : la capacité du pouvoir et sa représentativité. La représentativité du pouvoir ne nuit pas nécessairement à sa capacité. Elle devient un handicap quand il est difficile de représenter les électeurs, c'est-à-dire quand l'opinion est clivée et mobilisée. Downs écrivait dès 1957 : « Thus the distribution of voters – which is itself a variable in the long run – determines whether or not democracy leads to effective government »¹⁴⁵, le gouvernement efficace étant de son point de vue le gouvernement capable. La division et l'intérêt du peuple réduisent la marge de manoeuvre de ses dirigeants tenus de chercher un dénominateur commun à une majorité d'électeurs. Les procédures de la démocratie majoritaire – ce que D.-L. Seiler appelle la conversion artificielle de minorités électorales en majorités de gouvernement¹⁴⁶ – placent certes les dirigeants à une certaine distance des électeurs et leur permettent de prendre des mesures impopulaires (l'abolition de la peine de mort) ou contestées (les 35 heures). La capacité des dirigeants à s'opposer durablement à l'opinion mobilisée s'érode cependant avec le temps et s'épuise quand arrive la perspective des échéances électorales.

Les études récentes sur la réactivité des gouvernants aux gouvernés confirment sur ce point l'intuition originelle de Downs. R. Erikson, M. MacKuen et J. Stimson démontrent que la réactivité du public joue sur l'attentisme des décideurs¹⁴⁷. Ils écrivent : « [...] si le niveau de réactivité augmente, le président est pris dans un dilemme : ou bien agir, ou bien être réélu »¹⁴⁸. La méthode des petits pas et la préférence donnée à des secteurs a priori éloignés du cœur des préoccupations des citoyens et des élus ont justement visé à s'extraire d'un tel dilemme. Le concept de consensus permissif l'exprime parfaitement : c'est justement le fait qu'il y ait consensus dans l'opinion qui permet aux élites de mener à bien l'intégration de

¹⁴⁵ DOWNS A., art. cit., p. 145.

¹⁴⁶ « Alors que la démocratie gouvernée se fonde sur l'action de minorités électorales artificiellement converties en majorités de gouvernement, la pratique des démocraties dites consensuelles repose sur des majorités parlementaires qui reflètent des majorités électorales, tout en tempérant les décisions majoritaires par la recherche de consensus dans certaines matières [...] », SEILER D.-L., art. cit., p. 62.

¹⁴⁷ MacKUEEN M.B., STIMSON J.A., ERIKSON R.S., « Responsabilité des élus... », art. cit.

¹⁴⁸ Ibid, p. 906. Plus précisément, ils estiment que « La réaction stratégique des politiques face à un doublement de l'attention du public [...] suggère que les présidents qui souhaitent éviter une sanction électorale doivent réduire leur « agressivité » politique d'environ 20 % », p. 907.

l'Europe. Contrairement à ce que tend à affirmer A. Moravcsik, un tel processus ne permet pas seulement aux chefs des exécutifs nationaux de développer une politique européenne à l'abri des parlementaires et des citoyens, elle favorise aussi l'autonomie des autres acteurs du processus décisionnel européen : les membres des institutions communautaires, les fonctionnaires européens et particulièrement les hauts fonctionnaires nationaux.

Cette explication en terme de rapport à l'opinion publique semble à certains égards plus convaincante que les développements établissant une incompatibilité structurelle entre le clivage droite / gauche et l'Europe. Le clivage droite / gauche est aussi ancien qu'évolutif : tel enjeu identitaire comme le nationalisme a pu passer de gauche à droite ou de droite à gauche au cours des deux derniers siècles¹⁴⁹. L'articulation du clivage droite / gauche à l'enjeu européen n'est pas intrinsèquement impossible. Elle ne contribuerait pas nécessairement à délégitimer l'Europe puisque le clivage « pour ou contre ? » n'est pas une fatalité ; chaque bloc pourrait développer sa conception du projet européen. Il semble en revanche qu'une telle politisation limiterait les capacités de décideurs prudents à mener une politique européenne qui s'éloigne drastiquement du *statu quo*. Si F. Mitterrand avait voulu se représenter en 1995, il n'aurait pas eu intérêt à faire d'un élément aussi contesté que l'UEM un enjeu central de son bilan et de son identité socialiste. La politique européenne déstabilise la droite et la gauche parce qu'elle ne leur permet pas de se différencier ; la droite et la gauche déstabiliseraient la politique européenne si elles se différenciaient sur l'Europe. La frilosité des Premiers ministres britanniques en matière européenne tient non seulement à l'euroscepticisme de leur opinion publique mais aussi au fait que le clivage partisan ait intégré la dimension européenne, les Tories étant bien plus critiques que les travaillistes. Les parlementaires fédéralistes interrogés se retrouvent d'ailleurs dans leur refus de considérer l'Europe comme un projet de gauche ou de droite, même si le député Maurice Ligot en profite pour faire valoir la spécificité de l'UDF :

P. FAUCHON : « *Je suis membre de la Délégation parce que la chose qui m'intéresse presque exclusivement, c'est l'Europe. C'est le problème dominant d'aujourd'hui et de demain. Cet intérêt personnel domine toute mon action politique. Les affaires nationales m'intéressent moins, la vie politique interne piétine, il n'y a plus de différence de fond entre la droite et la gauche* »¹⁵⁰.

M. LIGOT : « *Les votes sur l'Europe n'ont aucun rapport avec la droite et la gauche. Ces clivages ont toujours existé, c'est depuis Robert Schuman. Ça traverse tous les groupes sauf l'UDF. C'est le parti européen* »¹⁵¹.

¹⁴⁹ ROSSI-LANDI G., *Le chassé-croisé*, Paris, Hachette, 1978.

¹⁵⁰ Pierre Fauchon, entretien n° 74.

¹⁵¹ Maurice Ligot, entretien n° 27.

En établissant que « la réactivité du public est inversement proportionnelle au degré d'innovation politique »¹⁵², le modèle de R. Erikson, M. MacKuen et J. Stimson éclaire également les limites actuelles de l'effet de censure. Les politiques et normes communautaires, même construites pas à pas, représentent aujourd'hui un tel degré d'innovation par rapport aux pratiques nationales qu'elles finissent pas susciter l'intérêt et la mobilisation de divers publics. En retour, cette réactivité accrue freine l'innovation des politiques européennes. Le Conseil européen de Bruxelles du 17 juin 2005, réunis quelques semaines après les non français et hollandais au traité constitutionnel, n'a pas réussi à trouver un accord sur les perspectives budgétaires de l'UE pour la période de 2007-2013.

Face à ce processus, de plus en plus contesté, de censure utilitaire des affaires européennes, les parlementaires de base sont dans une situation intermédiaire. Ils appartiennent à des équipes dirigées par des chefs qui ont la charge des grandes orientations de la politique européenne. De fait, la capacité de ces chefs à mener une politique européenne plutôt indépendante des pressions de l'opinion leur bénéficie. Cependant, les parlementaires nationaux de base ne comptent pas parmi les décideurs directs de cette politique européenne, qu'ils appartiennent à la majorité ou à l'opposition. Pire, les affaires européennes contribueraient plutôt à manifester ostensiblement la capacité limitée du *backbencher* à agir. Comme cela a été évoqué précédemment, la faiblesse des parlementaires est très largement indépendante de l'Acte unique ou de Maastricht mais le processus d'intégration de l'Europe contribue à bien des égards à la révéler¹⁵³. L'Europe ne déstabilise pas seulement les logiques de l'affrontement électoral entre la majorité et l'opposition, elle porte la potentialité d'une remise en cause du principe représentatif lui-même sous le double aspect de la légitimité des élus à agir au nom du peuple et de leur capacité à le faire. Du point de vue de la légitimité des élus, la faible congruence entre les parlementaires et les électeurs est patente en matière européenne. Au lendemain de l'échec du referendum sur le traité constitutionnel, des appels à l'instauration d'une dose de proportionnelle pour le mode de scrutin des élections législatives ont d'ailleurs été lancés par des députés socialistes et de droite qui n'y avaient pourtant pas spécifiquement intérêt au motif que l'ensemble du Parlement pâtissait de l'écart d'opinion entre le peuple et ses représentants. Du point de vue de la capacité des élus à agir, outre l'impuissance spécifique des parlementaires nationaux, la justification fonctionnelle de

¹⁵² MacKUEN M.B., STIMSON J.A., ERIKSON R.S., « Responsabilité des élus... », art. cit., p. 906.

¹⁵³ Cf. Introduction 2.1.3.

l'Europe avoue par omission la difficulté des politiques nationales à faire face aux problèmes des Français. L'invocation d'une légitimité par les *outputs* désacralise la légitimité électorale.

Cette justification correspond sans doute à une réalité : l'euro a sauvé l'Etat français qui ne pouvait plus faire face seul aux spéculations monétaires. Cependant, comme elle délégitime par essence à la fois l'action des responsables politiques nationaux et leur prétention à représenter le peuple, elle tend à être passée sous silence. Une telle dimension existentielle et identitaire de l'effet de censure partiel et latent opéré par le système politique ne s'observe pas facilement au microscope. Certains extraits d'entretiens permettent pourtant de l'éclairer. Robert Pandraud a été président de la Délégation pour l'UE de l'Assemblée de 1993 à 1997. Il exprime sans détour la position inconfortable du député expliquant à ses électeurs l'importance prise par la chose européenne.

R. PANDRAUD [à propos des parlementaires et du débat européen] : « *Ils gueulent mais ils participent pas. Ils en parlent pas dans les campagnes électorales. L'euro va peut-être changer les choses. [...] L'euro peut créer un état d'esprit européen et les députés pourront plus faire une campagne électorale sans parler de l'Europe. Ils n'en parlent jamais. Les Présidents peu.*

Et vous, vous en parlez ?

*J'en parle toujours depuis la Délégation. Comme j'étais pas souvent dans la circonscription quand j'étais à la Délégation, il fallait bien que je leur dise que je faisais autre chose. Donc je parlais de l'Europe. Mais c'est très difficile parce que si vous poussez trop, ils disent : « Alors pourquoi on vous élit ? Vous foutez rien »*¹⁵⁴.

Parmi l'ensemble des députés, les souverainistes, à savoir les parlementaires gaullistes opposés à la construction européenne ainsi qu'une poignée de chevènementistes acceptant diversement l'étiquette, constituent le groupe d'élus qui s'est le plus exprimé sur l'Europe durant les années quatre-vingt dix¹⁵⁵. Plus encore que leurs collègues europhiles ou indifférents, ils se sont ainsi placés en porte-à-faux : la dénonciation de l'omnipotence des institutions communautaires valant reconnaissance de leur propre impuissance. Interrogé sur l'inconfort d'une telle présentation de soi aux électeurs, le souverainiste J.-J. Guillet répond en faisant un éloge du volontarisme politique dont la brièveté contraste avec l'ampleur du portrait apocalyptique de la politique française dressé durant plus de deux heures d'entretien.

J.-J. GUILLET : « *L'Europe n'est plus l'objet de débat. C'est un problème d'ailleurs. Si on ne peut plus en discuter dans chacun des pays membres et que par ailleurs on est un peu dépouillé de nos pouvoirs en matière législative, ben il y a un problème de mécanismes démocratiques qui est en jeu. On peut reprocher ça d'ailleurs au type de construction européenne qu'on nous fait. Les mécanismes démocratiques tendent à s'émousser. Je ne dis pas qu'ils disparaissent. Il y a encore des gens qui votent.*

Et ça vous le dites à vos électeurs ?

¹⁵⁴ Robert Pandraud, entretien n° 33.

¹⁵⁵ Sur les souverainistes voir l'ensemble du Chapitre 6.

Bien sûr.

Quelque part, c'est un aveu d'impuissance.

C'est un aveu d'impuissance, oui. Mais c'est une volonté également de changer les choses. Je ne dis pas « tant pis, on ne peut plus rien faire ». Je dis « il faut changer les choses ». Il faut changer les traités. Je me gêne pas pour le dire »¹⁵⁶.

Au-delà des souverainistes et des opposants aux traités, les propos de nombreux députés trahissent un certain désarroi quant au rôle qui peut être le leur en matière européenne. Beaucoup d'élus finissent par se placer en situation d'observateurs du jeu européen¹⁵⁷. Une majorité des parlementaires interrogés se plaint ainsi, en des termes parfois vifs, du désintérêt de leurs collègues, de l'Assemblée ou de la vie politique française pour l'Europe mais très peu d'entre eux semblent considérer qu'il leur appartient que les choses changent. Parmi de nombreux autres exemples, les propos de la députée Yvette Roudy, interrogée deux mois avant le premier tour de l'élection présidentielle de 2002, illustrent cette mise en retrait :

Y. ROUDY : « Je trouve dommage - enfin on va voir - mais je trouve dommage qu'il n'y ait pas dans la campagne qui se dessine une dimension européenne plus forte. Je pense que les candidats devraient faire de l'Europe vraiment un thème très fort. Même si les sondages disent que c'est la sécurité, on s'aperçoit quand même que les Français sont pas globalement si malheureux que ça, donc l'Europe est un thème fort, capable d'enthousiasmer, j'en suis convaincue et je souhaite que Jospin s'empare de ce thème et en fasse un thème très fort et dynamique et entraînant. Ça vaut la peine, c'est un grand sujet, un très grand sujet. C'est l'avenir ! Il faut s'impliquer davantage. Si j'avais le temps, je m'impliquerais plus mais on peut pas s'impliquer dans tout, dans les missions, dans les rapports »¹⁵⁸.

Face à la limitation des capacités d'action du politique, l' élu pourrait exercer une certaine pédagogie vis-à-vis des électeurs. Le député Gaëtan Gorce indique que ce rôle est difficile à endosser par le parlementaire national compte tenu de son éloignement par rapport à la décision européenne. Parce qu'il n'est pas impliqué personnellement dans le *policy-making*, le député peut difficilement aller au-delà de l'exposé des fondamentaux des institutions européennes. Pourtant, les propos du député de la Nièvre indiquent que la curiosité comme l'hostilité latente de l'opinion rendraient possibles et nécessaires une communication entre les décideurs et les citoyens en matière européenne.

G. GORCE : « Par contre, il y a un intérêt réel pour le citoyen. Quand on parle de l'Europe, il est réellement intéressé. Parfois il est hostile parce qu'il a le sentiment qu'on éloigne le pouvoir de décision donc il le vit mal mais le plus souvent, en tout cas

¹⁵⁶ Jean-Jacques Guillet, entretien n° 21.

¹⁵⁷ Il est vrai cependant que la situation d'entretien peut contribuer à placer l' élu dans une position d'expert et de commentateur.

¹⁵⁸ Yvette Roudy, entretien n° 40.

pour ce qui concerne la Nièvre que je connais mieux, ils sont interrogatifs, c'est-à-dire ils sont en train de s'interroger sur comment ça fonctionne ? qui décide ? comment rendre la décision plus proche ou plus transparente ? quel poids l'Europe peut jouer ? Enfin l'approche est généralement plutôt en termes de curiosité positive qu'en termes d'hostilité, même si l'hostilité existe.

Et là, vous diriez que vous avez dans ce cas-là un rôle pédagogique ?

Assez peu finalement parce que nous mêmes, on est assez peu associé ou concerné par les procédures européennes. On peut expliquer quel est le rôle de la Commission, du Parlement Européen, comment fonctionne le Conseil des Ministres, rappeler que la France est engagée par les décisions prises par l'Europe et que ce n'est pas un être neutre qui imposerait aux Etats les décisions mais bien le résultat d'une coopération des Etats, de leurs votes, et ça en général les gens le découvrent plutôt. L'image qu'ils ont de l'Europe vue de loin, c'est une grosse structure administrative, une sorte de pieuvre qui prend ses décisions et les fait appliquer à travers de multiples bras sur le terrain et que ça n'a rien à voir avec une structure démocratique dans laquelle l'ensemble des délibérations aurait précédé, engageant y compris les Etats, c'est-à-dire leurs représentants. Bon c'est pas très simple »¹⁵⁹.

Conclusion

En conclusion, la relative absence de l'enjeu européen au moment des élections générales, présidentielle ou législative, a été établie. A un premier niveau d'analyse, l'absence d'Europe résulte d'une absence de demandes : les électeurs ne sollicitent pas les candidats ou les députés sur des thématiques que les uns ou les autres pourraient identifier comme européennes. Un second niveau d'analyse vient compléter sans la contredire cette première conclusion en considérant d'une part le rapport des citoyens à l'Europe et d'autre part le rapport de la concurrence électorale à l'Europe. Les politiques communautaires comme le principe d'un partage de souveraineté entrent en résonance avec le quotidien mais aussi avec les attitudes profondes de nombre d'électeurs. Pourtant, une partie de l'offre politique se refuse à transformer ces opinions publiques fragmentées en enjeux du combat électoral. Parce que l'Europe s'y prête mal. Parce qu'une certaine censure maintient les capacités d'action en matière européenne autant qu'elle masque une impuissance de nombre d'élus. La notion du désintérêt souvent mise en avant pour expliquer le délaissement de l'Europe est donc plus complexe que ce que la simple affirmation « l'Europe n'intéresse pas les élus parce qu'elle n'intéresse pas les électeurs » le laisse penser. L'Europe n'intéresse pas les électeurs en partie parce que leurs élites ne les y intéressent pas. Les parlementaires en campagne tendent à

¹⁵⁹ Gaëtan Gorce, entretien n° 20.

délaisser le sujet non pas principalement parce qu'il n'intéresse pas les électeurs mais bien parce qu'il répond mal aux exigences systémiques de l'affrontement électoral.

Enfin, l'effet de censure entretient sa propre continuation comme sa négation. Il est partiellement autoalimenté par l'absence de sollicitation mutuelle des électeurs et des élus, et parce que la rareté des débats sur l'Europe contribuerait plutôt à alimenter les logiques de rejet de la part du système politique : moins l'Europe est abordée, plus elle pourrait déstabiliser et manifester notamment la faible représentativité des élus sur ce sujet. Par conséquent, le processus d'évitement se renforce par lui-même. Cependant, la censure est réelle mais partielle. Une partie des candidats outsiders ou challengers est d'autant plus incitée à parler d'Europe en campagne que le favori ne le fait pas. Reste à considérer le cas spécifique du député sortant sollicitant à nouveau les suffrages des électeurs. Dans quelle mesure son bilan personnel en matière européenne peut-il aider ou nuire à sa réélection ?

CHAPITRE 3.

LE DÉPUTÉ SORTANT :

LE BILAN EUROPÉEN OUBLIÉ

« The personal vote refers to that portion of a candidate's electoral support which originates in his or her personal qualities, qualifications, activities, and record » écrivirent B. Cain, J. Ferejhon et M. Fiorina¹. Le vote personnel à l'égard d'un député sortant récompense ou sanctionne notamment les actions qu'il a personnellement et spécifiquement entreprises durant son mandat par opposition à un suffrage fondé sur l'étiquette partisane du candidat, le bilan du gouvernement sortant, l'état de l'économie ou le milieu d'appartenance de l'électeur. Comme cela a été analysé au Chapitre premier², la logique du système représentatif tel qu'il s'est développé depuis plus d'un siècle en Europe n'est pas favorable au vote personnel : les partis politiques peuvent être compris comme des entreprises de rationalisation du choix collectif d'électeurs amenés à privilégier une étiquette plutôt qu'une personnalité. L'effet politique principal des élections législatives est de désigner la coalition qui aura la charge des affaires de l'Etat jusqu'aux prochaines élections. Le député individuel place donc entre les mains de ses chefs l'essentiel de son destin politique. En France, la domination spécifique de l'élection directe du chef de l'Etat sur les élections législatives n'a pas contribué à dénationaliser le choix des députés mais au contraire à le réduire à la question du soutien ou de l'opposition au Président en place. Ce fut le cas de toutes les élections législatives depuis 1962, qu'elles fassent suite à une dissolution justifiée par l'élection présidentielle (1981, 1988) ou non (1968, 1997) ou qu'elles se déroulent au terme de la législature (1967, 1973, 1978, 1986, 1993, 2002). En mai 2001, une coalition parlementaire hétéroclite (PS, MDC, UDF) accepta de retarder d'un trimestre les élections législatives pour que celles-ci puissent succéder à la présidentielle d'avril mai 2002, confirmant ainsi la primauté politique du choix du chef de l'Etat sur le choix des 577 députés³.

¹ CAIN B.E., FEREJHON J.A., FIORINA M.P., op. cit , p. 9.

² Chapitre 1.3.2.

³ CHEVALLIER J.-J., CARCASSONNE G., DUHAMEL O., *La V^{ème} République 1958-2002. Histoire des institutions et des régimes politiques de la France*, Paris, Armand Colin, 10^{ème} éd., 2002, pp. 477-479.

Pourtant, si le vote personnel n'est pas - ou plus - au cœur des principes du gouvernement représentatif, certains indices laissent penser à la fois qu'il n'a pas totalement disparu et qu'il pourrait réapparaître. Il n'a pas totalement disparu puisque, comme cela a été exposé⁴, l'ascension des professionnels de la politique, militants ou énarques, n'a pas aboli les notables, particulièrement en France. Nombre de parlementaires restent étroitement enracinés dans un fief dont ils ont parfois hérité et qu'ils dirigent depuis des années à des titres divers et cumulatifs : maire, député, conseiller général ou régional. Cette notabilité conservée peut participer au vote personnel compte tenu de la notoriété de l' élu, de la visibilité de ses bilans ainsi que d'une certaine confusion entretenue entre les mandats cumulés. D'autres indices laissent entrevoir un certain retour du vote personnel qu'il s'agisse de la baisse de l'identification partisane des électeurs comme des efforts des élus pour recevoir en permanence les citoyens et tenter de répondre à leur problèmes concrets, ce que les anglophones appellent le *constituency service*. La conceptualisation par B. Manin d'une démocratie du public succédant à une démocratie des partis atteste en effet de l'importance retrouvée des qualités personnelles de l' élu : celles-ci ne tiennent plus à l'expression des liens locaux entretenus par l' élu mais davantage à la capacité du politique à répondre aux demandes spécifiques de l'opinion voire à les susciter⁵. Or, l'étude de B. Cain, J. Ferejhon et M. Fiorina notait à la fin des années soixante-dix qu'au Royaume Uni l'affirmation des services en circonscription accompagnait l'augmentation tendancielle de la prime aux sortants⁶.

En dernier lieu, il faut également rappeler que la massification de la politique électorale et l'affirmation de partis politiques structurés et homogènes n'a sans doute pas aboli le caractère personnel du rapport affectif du citoyen au politique. La confiance politique qui est manifestée dans l'acte de vote est un processus hautement émotionnel : la délégation d'une part majeure de son droit à intervenir sur la sphère publique ne laisse pas indifférent, quels que soient les sentiments mobilisés par le citoyen (adhésion, espoir, ressentiment, attrait pour la servitude volontaire...). « Le lien de représentation [...], écrit P. Braud, comporte ainsi une dimension symbolique étroitement corrélée à la manipulation des logiques de l'estime de soi »⁷. Le parti politique peut constituer une structure affective particulièrement attractive à l'image de la contre-société communiste de l'après guerre. Pourtant, le rapport affectif au politique conserve une dimension personnelle ou plutôt interpersonnelle essentielle. Les processus d'identification individuelle, de projection mentale, ou de transferts

⁴ Introduction 4.3.

⁵ MANIN B., op. cit., pp. 279-291.

⁶ CAIN B.E., FERREJHON J.A., FIORINA M.P., op. cit., chapitre 7.

⁷ BRAUD P., *L'émotion en politique*, op. cit., p 169.

psychanalytiques trouvent à s'incarner dans la personne physique de l'homme politique, au niveau national à travers le Président de la République mais aussi au niveau local avec par exemple la figure du député-maire. Ce rapport affectif, cet attachement personnel envers le chef local en contradiction parfois avec l'identification partisane, semble constituer un ressort relativement préservé du vote personnel.

L'étude du bilan européen des députés fait apparaître une autre dimension, tout à fait subjective, de la perpétuation paradoxale des pratiques de vote personnel. Si le député ne peut pas compter sur son image personnelle pour être réélu, les logiques de mobilisation en matière européenne indiquent que le souci qu'il a de son image n'en oriente pas moins le comportement de certains parlementaires.

1. L'improbabilité du vote personnel

Le bilan personnel d'un député en matière européenne peut concerner des réalisations locales, des prises de position spécifiques ou le travail plus général de contrôle parlementaire. Les deux premiers éléments renvoient à un nombre réduit de cas et seront considérés aux deux chapitres suivant à travers l'étude des élus de terrain. L'activité de contrôle parlementaire menée depuis le parlement couvre une multitude de configuration et d'activités : les réunions de commission, les auditions, la production de rapports, de résolutions, de questions écrites et orales... Elle peut être appréciée ou sanctionnée électoralement pour des motifs égoïstes ou normatifs. L'électeur peut estimer que ce genre d'activité lui bénéficie ou non. Il peut aussi considérer qu'elle est conforme ou non avec l'idée qu'il se fait du travail parlementaire. Qu'en est-il en matière européenne ? Pour répondre à cette question, le niveau d'activité des députés les plus actifs sur l'Europe puis leur destin électoral sont considérés.

1.1. Un investissement personnel conséquent

Le Tableau 3.1. fait figurer l'ensemble des membres de la Délégation pour l'UE de l'Assemblée nationale ayant présenté au moins un rapport d'information de cet organe entre 1997 et 2002. Il indique quel a été le destin de ces députés au terme de la législature, lors des élections de 2002.

Tableau 3.1. Les députés de la Délégation pour l'UE ayant soutenu au moins un rapport sous la onzième législature et les élections législatives de 2002.

	Nbre de rapports	Groupe	Elections de 2002	Nbr d'années député avant 1997	Nbr d'années membre DUE 1986-1997
Alain Barrau	29	SOC	défaite	7	1 / 7
Gérard Fuchs	11	SOC	défaite	2	0 / 2
Henri Nallet	8	SOC	démission en 1999	2	2 / 2
Béatrice Marre	7	SOC	défaite	0	-
Pierre Brana	6	SOC	défaite	5	0 / 5
Jean-Claude Lefort	6	COM	réélu	9	7 / 9
Didier Boulaud	5	SOC	élu sénateur en 2001	4	?
Maurice Ligot	4	UDF	n'a pas voulu se représenter	22	11 / 11
François Loncle	4	SOC	réélu	11	2 / 11
François Guillaume	3	App.RPR	réélu	4	4 / 4
Jean-Bernard Raimond	3	RPR	défaite (pas d'investiture) ⁸	4	4 / 4
Marie-Hélène Aubert	2	RCV	défaite	0	-
Jean-Marie Bockel	2	SOC	défaite	10	3 / 7
Camille Darsières	2	App.SOC	défaite	4	4 / 4
Bernard Derosier	2	SOC	réélu	19	11 / 11
Gaëtan Gorce	2	SOC	réélu	0	-
Jacques Myard	2	RPR	réélu	4	4 / 4
Michèle Rivasi	2	App.SOC	défaite	0	-
Nicole Ameline	1	DL	réélue	6	?
René André	1	RPR	réélu	14	0 / 11
Jean-Louis Bianco	1	SOC	réélu	0	-
Yves Dauge	1	SOC	élu sénateur en 2001	0	-
Nicole Feidt	1	SOC	défaite	0	-
Pierre Lellouche	1	RPR	réélu	4	4 / 4
Pierre Lequiller	1	DL	réélu	9	0 / 9
Daniel Paul	1	RCV	réélu	0	-
Nicole Pery	1	SOC	secrétaire d'Etat en 1998	0	-

Note :

- Colonne 2 *Nbre de Rapports* : nombre de rapports d'information de la Délégation pour l'UE soutenus sous la onzième législature par député. Les rapports portant examen des textes européens de la Délégation de l'Assemblée nationale pour l'UE qui paraissent environ tous les mois n'ont pas été pris en compte dans la mesure où ils constituent surtout une recension des textes européens en cours d'examen. Source : liste réalisée par l'Assemblée nationale disponible à l'adresse <http://www.assemblee-nationale.fr/europe/index-rapinfo-11leg.asp>
- Colonne 5 *Nbr d'années député avant 1997* : nombre d'années durant lesquelles le député a été député avant 1997.
- Colonne 6 *Nbr d'années membre DUE 1986-1997* : nombre d'années durant lesquelles le député a été membre de la Délégation pour l'UE de l'Assemblée entre 1986 et 1997. « 1 / 7 » indique que le député a été député 7 ans entre 1986 et 1997 et qu'il a été membre de la Délégation une année durant cette période.

Une première observation s'impose : les députés les plus actifs de la Délégation n'ont pas été réélus. Les socialistes Alain Barrau, Gérard Fuchs, Béatrice Marre et Pierre Brana ont investi

⁸ J.-B. Raimond a été élu en 1997 sous l'étiquette RPR. L'UMP ayant argué de son âge en 2002 pour refuser de l'investir, il a obtenu l'investiture de l'UDF.

du temps dans les affaires européennes durant cinq années⁹. Ils ont participé à des réunions, souvent plusieurs par semaine. Dans leur bureau parisien, dans les transports ou chez eux, ils ont consacré des dizaines d'heures à relire des rapports, à les annoter, à en réécrire des parties. Ils se sont rendus à Bruxelles pour auditionner tel commissaire ou tel représentant d'un secteur professionnel. Au final, cette activité ne leur a pas profité électoralement. Certains vont jusqu'à considérer qu'elle a pu leur être défavorable, comme ces deux administrateurs de l'Assemblée :

« L'intérêt pour les questions européennes se traduit par beaucoup de voyages à l'étranger, à Bruxelles, ou de réception de délégations étrangères. C'est extrêmement chronophage. Avec toutes les auditions et les réunions, la Délégation se réunit pratiquement plus qu'une commission »¹⁰.

« Le pire c'est que les électeurs s'en foutent. Les députés les plus présents à l'Assemblée sont ceux qui se font battre comme Barrau. Ils mènent une vie insupportable »¹¹.

L'étude des activités de l'ensemble des parlementaires sur l'ensemble de la onzième législature permet de confirmer une partie de ces propos : les activités européennes dans le cadre de la Délégation pour l'UE de l'Assemblée et du Sénat demandent un investissement personnel considérable. Plus exactement, les membres de cette Délégation qui souhaitent être actifs voient s'offrir des possibilités d'action importantes, y compris les parlementaires récents, les parlementaires n'ayant pas beaucoup fréquenté la Délégation et, dans une moindre mesure, les parlementaires de l'opposition. La distinction est de taille puisque sur les 36 membres des Délégations, un tiers seulement peut être considéré comme véritablement actif. Ce ratio est fondé sur de nombreux entretiens, sur l'observation directe d'une réunion¹² et sur le recensement des rapports : seuls onze élus ont présenté plus de deux rapports de la Délégation de l'Assemblée entre 1997 et 2002. Les dix à quinze députés réellement impliqués ont un niveau d'activité tout à fait considérable en regard de celui de l'ensemble des parlementaires. C'est particulièrement le cas du Président de la Délégation et de ses Vice-présidents, surtout ceux de la majorité, qui sont amenés à signer de très nombreux rapports. La signature de rapports n'équivaut pas, loin s'en faut, à leur rédaction qui est très largement assurée par les administrateurs de la Délégation recrutés en masse à cet effet. Elle constitue cependant une indication approximative du niveau de mobilisation dans la mesure où un

⁹ P. Brana n'a été membre que quatre ans de la Délégation. A. Barrau en est devenu Président en 1999 mais il en était membre dès 1997.

¹⁰ Entretien n° 50.

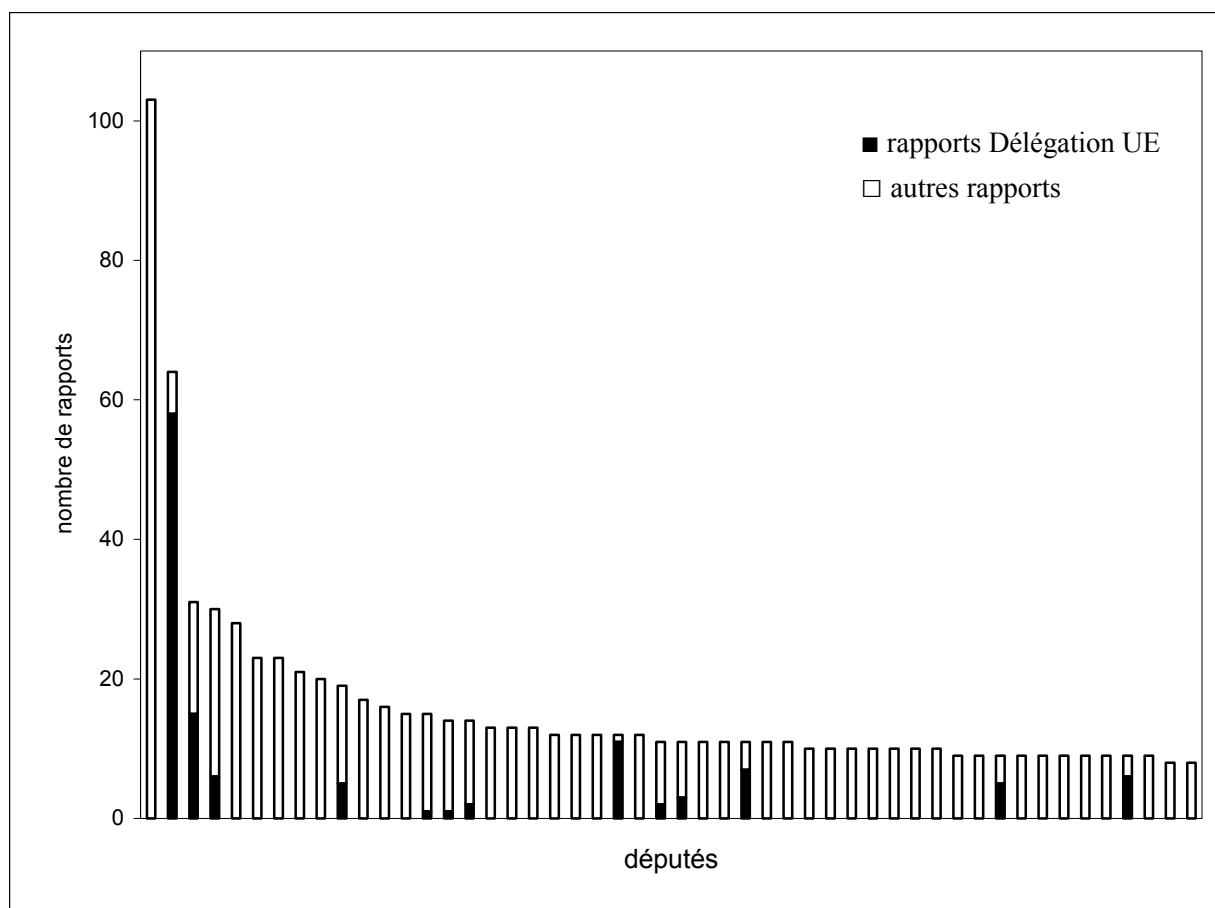
¹¹ Entretien n° 51.

¹² Observation n° 9.

député désigné comme rapporteur est amené à fournir un travail minimal sur ce rapport (rédaction de l'introduction, de la conclusion, relecture, correction, présentation en réunion...). En outre, les députés sont, entre autres raisons, choisis comme rapporteurs parce qu'ils sont présents aux réunions : leur présence physique au moment de la désignation peut favoriser leur désignation, le Président peut aussi vouloir rémunérer symboliquement leur présence en leur accordant un rapport.

La Figure 3.1. expose de façon décroissante le nombre de rapports présentés par député. Les données couvrent la moitié des 1454 rapports soutenus sous la onzième législature ce qui correspond aux cinquante rapporteurs les plus prolixes (sur 287). Les députés figurent en abscisse et le nombre de rapports en ordonnée. Les rapports de la Délégation pour l'UE figurent en noir et les autres en blanc.

Figure 3.1. Le nombre de rapports présentés par député sous la onzième législature pour la moitié des rapports.



Source : Liste numérotée des documents déposés établie par l'Assemblée nationale et disponible sur : <http://www.assemblee-nationale.fr/documents/bibard11/bibardcum.asp>. Chaque document de cette liste intitulé « rapport » a été comptabilisé, quel que soit le type de rapport. Aussi le nombre de rapports soutenus au nom de la Délégation pour l'UE est-il plus élevé que celui indiqué au Tableau 3.1. qui excluait certains types de rapports.

La Figure 3.1. fait apparaître une présence assez forte de la Délégation. Les 153 rapports présentés par la Délégation entre 1997 et 2002 constituent 9,5 % de l'ensemble des rapports présentés sous la onzième législature. Les 27 députés de la Délégation qui ont soutenu au moins un rapport de la Délégation représentent 9,4 % du nombre total de députés ayant soutenu au moins un rapport. Parmi les cinquante élus ayant présenté la moitié des rapports présentés, on compte à la figure 2.2., treize membres de la Délégation. Ainsi, si le critère de la production de rapports est retenu, l'activité de la Délégation représente environ 10 % de l'activité de l'Assemblée et elle regroupe un quart des députés les plus actifs de l'Assemblée. Pour un organe qui n'a pas le statut de commission permanente et qui n'est pas amené à examiner les projets nationaux de législation, un tel volume de travail est considérable. En dernier lieu, la plupart des députés ayant soutenu des rapports au nom de la Délégation, ont également été actifs dans les commissions permanentes, à l'exemple de G. Fuchs, P. Brana ou F. Loncle qui était également président de la Commission des affaires étrangères. L'activisme parlementaire de ces élus ne se limite donc pas aux affaires européennes.

1.2. L'absence de sanction et de rémunération électorale

Si les députés investis dans les affaires européennes sont parmi les plus actifs de la chambre et s'il apparaît que cette mobilisation n'est pas rémunérée par les électeurs, ils ne semblent pas non plus qu'elle soit sanctionnée. L'impression laissée par le Tableau 3.1. masque en réalité un biais statistique. Les députés les plus actifs de la Délégation n'ont pas été sanctionnés parce qu'ils étaient les plus actifs. Ils étaient les plus actifs parce qu'ils étaient socialistes puisque le groupe majoritaire au sein de la majorité est amené à se saisir de la plupart des travaux de l'Assemblée. Or, ce sont les députés de la majorité, particulièrement les socialistes, qui ont perdu les élections législatives de 2002. Il est difficile de fournir des données globales sur la réélection des députés, certains élus décidant de ne pas se représenter ou se voyant refuser l'investiture. L'analyse a néanmoins été menée pour les députés les plus actifs de la onzième législature. Le Tableau 3.2. présente les résultats électoraux de 1997 et de 2002 des 31 députés ayant soutenu plus de dix rapports parlementaires entre 1997 et 2002, les onze membres de la Délégation figurant en grisé.

Tableau 3.2. Les résultats électoraux en 1997 et 2002 des députés ayant soutenu le plus de rapports sous la onzième législature.

	Rapports soutenus		Groupe	Résultats électoraux					Ecart 1997-2002	
	total	dont Délég.		1997 t.1	1997 t.2	2002 t.1	2002 t.2	issue	t.1	t.2
Didier Migaud	103	-	PS	40,27	62,98	44,51	60,89	réélu	4,24	-2,09
Alain Barrau	64	58	PS	24,51	43,53 tr	26,9	38,8tr	défaite	2,39	-4,72
Gérard Fuchs	31	15	PS	32	52,61	31,3	48,7	défaite	-0,7	-3,91
Pierre Brana	30	6	PS	33,68	54,89	31	47,1	défaite	-2,68	-7,79
Alfred Recours	28	-	PS	27,32	53,25	32,21	49,24	défaite	4,89	-4,01
Raymond Forni	23	-	PS	32,04	51,53	34,24	46,77	défaite	2,2	-4,76
Jean Le Garrec	23	-	PS	23,75	64,25	30,45	64,2	réélu	6,7	-0,05
Bernard Roman	21	-	PS	36,53	58,4	39,54	55,89	réélu	3,01	-2,51
René Dosièrè	20	-	PS	32,06	59,45	32,72	54,38	réélu	0,66	-5,07
François Loncle	19	5	PS	26,37	44,29 tr	33,8	53,6	réélu	7,43	9,31
Jean-Y. Le Déaut	17	-	PS	32,78	63,63	37,9	58,56	réélu	5,12	-5,07
Yves Tavernier	16	-	PS	27,56	52,58	34,53	45,97	défaite	6,97	-6,61
Christian Bataille	15	-	PS	31,69	63,13	30	51,7	réélu	-1,69	-11,43
Nicole Feidt	15	1	PS	27,69	52,33	33,1	43,7	défaite	5,41	-8,63
René André	14	1	RPR	54,67	-	53,4	-	réélu	-1,27	-
Gaëtan Gorce	14	2	PS	27,94	60,14	34,8	56	réélu	6,86	-4,14
Jacky Darne	13	-	PS	remplacement d'un député nommé au Gouv						
Gérard Gouzes	13	-	PS	30,26	53,56	25,95	42,94	défaite	-4,31	-10,62
Bruno Le Roux	13	-	PS	30,77	50,16	33,7	44,3	défaite	2,93	-5,86
Alain Claeys	12	-	PS	34,6	57,05	43,1	50,68	réélu	8,5	-6,37
Charles Ehrmann	12	-	DL	23,1	63,48	ne se représente pas				
Jacques Floch	12	-	PS	42,64	63,49	43,82	57,52	réélu	1,18	-5,97
Henri Nallet	12	11	PS	25,44	53,95	ne se représente pas				
Marc Reymann	12	-	UDF	28,19	53,32	39	50,5	réélu	10,81	-2,82
Marie-H. Aubert	11	2	RCV	23,09	52,47	24,2	41,5	défaite	1,11	-10,97
Bernard Derosier	11	3	PS	36,26	63,7	29,8	54,6	réélu	-6,46	-9,1
Bernard Grasset	11	-	PS	27,18	53,07	ne se représente pas				
B. Isaac-Sibille	11	-	UDF	30,43	51,31	12,1	-	défaite	-18,33	-
Béatrice Marre	11	7	PS	24,78	42,76 tr	27,8	45	défaite	3,02	2,24
Didier Mathus	11	-	PS	42,53	62,52	41,5	51,6	réélu	-1,03	-10,92
Marcel Rogemont	11	-	PS	33,43	53,81	38,2	49,2	défaite	4,77	-4,61

Note :

- Colonne 1 : nom des députés
- Colonne 2 *Rapports soutenus total* : nombre total de rapports soutenus par député durant la onzième législature. Source : Liste numérotée des documents déposés établie par l'Assemblée nationale et disponible sur : <http://www.assemblee-nationale.fr/documents/bibard11/bibardcum.asp>. Chaque document de cette liste intitulé « rapport » a été comptabilisé, quel que soit le type de rapport.
- Colonne 3 *Rapports soutenus dt Délég. UE* : nombre total de rapports soutenus au nom de la Délégation pour l'UE par député. Les données sont extraites de la liste numérotée des documents déposés ce qui explique que le nombre de rapports soutenus au nom de la Délégation pour l'UE soit plus élevé que sur la liste proposée par la Délégation pour l'UE.
- Colonne 4 *Groupe* : groupe parlementaire d'appartenance. C. Ehrmann s'est présenté en 1997 sous l'étiquette UDF-PR, M. Reyman est passé à l'UMP, M.-H. Aubert appartient aux Verts.
- Colonne 5 *Résultats électoraux 1997 t. 1* : résultats électoraux au premier tour des élections législatives de 1997 en pourcentage. Source pour l'ensemble des résultats électoraux : ministère de l'Intérieur.
- Colonne 6 *Résultats électoraux 1997 t. 2* : résultats électoraux au second tour des élections législatives de 1997 en pourcentage. tr = triangulaire.
- Colonne 7 *Résultats électoraux 2002 t. 1* : résultats électoraux au premier tour des élections législatives de 2002 en pourcentage.

- Colonne 8 *Résultats électoraux 2002 t. 2* : résultats électoraux au second tour des élections législatives de 2002 en pourcentage.
- Colonne 9 *Résultats électoraux issue* : issue du scrutin lors des élections législatives de 2002.
- Colonne 10 *Ecart 1997-2002 t.1* : écart entre le résultat de 1997 et 2002 au premier tour en points.
- Colonne 11 *Ecart 1997-2002 t.2* : écart entre le résultat de 1997 et 2002 au second tour en points.

Le Tableau 3.2. ne permet pas d'observer un effet électoral spécifique de la mobilisation européenne. Sur les onze membres de la Délégation considérés, quatre ont été réélus et six ont échoué. Sur les vingt autres députés, la moitié a été réélue et six ont été battus. L'évolution des scores des membres de la Délégation est aussi diverse que celle des autres députés. Certains ont reculé aux deux tours comme P. Brana ; d'autres ont considérablement progressé comme F. Loncle. Au-delà de l'analyse des spécificités de la mobilisation européenne, le Tableau 3.2. ne fait pas apparaître une condamnation spécifique dans les urnes des députés ayant soutenu le plus de rapports, y compris les députés de la majorité. Entre 1997 et 2002, les 24 députés socialistes du tableau ont progressé en moyenne de 2,52 points au premier tour contre 0,6 points pour l'ensemble des candidats socialistes. Cette donnée semble indiquer que la présentation de rapports n'a pas nui à l'implantation locale de ces élus. Ces députés, victimes de l'échec national du PS, ont cependant davantage régressé que l'ensemble des candidats socialistes au second tour (-5,15 points contre -1,53 points nationalement).

L'effet électoral de la mobilisation européenne comme de la mobilisation tout court n'est donc pas établi. Les propos du député socialiste G. Gorce comme du député UMP Christian Philip témoignent de l'intériorisation de la modestie de la position de l'élu face à son destin électoral. Les députés peuvent être appréciés, ils peuvent essayer d'être appréciés - et à cet égard les affaires européennes ne constituent pas le meilleur levier - mais ce ne sont pas principalement sur des éléments d'image ou de bilan personnels que se joue leur réélection.

« Le rapport que vous avez fait sur le dumping social ou en général les réunions auxquelles vous êtes allé en Délégation, est-ce que électoralement, c'est payant ? La question est peut-être sans rapport.

G. GORCE : « *Oh non, elle n'est pas complètement sans rapport mais elle a peu d'incidence. Les gens aiment bien mais sur le vote au bout du bout... Vous savez, ils votent en fonction de ce qu'ils ont envie d'avoir comme majorité. Ils veulent virer le Premier ministre ou le Président de la République ou ils veulent en mettre un nouveau mais en général, même s'ils aiment bien leur député, leur choix global emporte le choix local. Certains peuvent hésiter donc ça peut faire bouger le vote de certains mais...* »¹³.

¹³ Gaëtan Gorce, entretien n° 20.

« Quelles sont les retombées dans votre circonscription de votre travail à la Délégation ?

C. PHILIP : *J'informe mes électeurs. J'ai organisé quelques débats sur l'Europe. J'ai fait venir Lequiller, Lenoir, un député allemand que j'ai rencontré dans la COSAC. Mais j'aurai pu faire tout ça sans être à la Délégation. Disons que c'est plus facile. Les gens de ma circonscription disent comme ça que je suis actif. Mais c'est sûr que si je passais mon temps sur des sujets qui touchent la vie quotidienne de mes électeurs, ce serait plus porteur. En plus, quand on va quelque part en Europe, certains se disent que c'est pour se promener. Ce serait plus rentable électoralement de prendre une autre spécialité. Mais je ne trouve pas que ce soit très important. Il faut être modeste, au moment des élections, on est jugé sur un courant politique général plus que sur notre nom. Le bilan personnel du député est quand même secondaire. Les gens votent très peu pour une personne et plus sur une étiquette. Et heureusement. C'est vrai en tout cas des circonscriptions urbaines comme la mienne »¹⁴.*

Le Président de la Délégation, A. Barrau qui après le rapporteur général de la Commission des finances Didier Migaud a probablement été le député le plus actif de la onzième législature n'impute pas son échec de 2002 à son activité d'élu mais au choix des électeurs F.N. dans le cadre d'un triangulaire. Il souligne par ailleurs que si les thèmes locaux de campagne ont pu être distincts des grands enjeux nationaux, ils n'ont pas porté pour autant sur son bilan personnel.

« Sur la circonscription, votre activité à la Délégation vous a desservi ?

A. BARRAU : *Non, c'est pas pour ça que j'ai été battu. J'ai été battu parce qu'une partie de l'extrême droite, voyant que sa candidate ne faisait pas le poids, a voté à droite. J'ai fait un meilleur score en 2002 qu'en 1997 au premier tour. Mais la candidate du FN a pu se maintenir ras du cul au deuxième tour et une partie de son électorat traditionnellement de droite est revenu voter à droite en disant « on va pas relaisser passer un socialo » et donc la fille a perdu plus d'un tiers de ses voix.*

Donc si vous aviez passé cinq ans dans la circonscription...

Ho ça n'aurait rien changé. Non non, rien du tout. L'ancienne droite qui avait voté extrême droite pour Le Pen [en 1997] a revoté à droite [en 2002] pour faire battre un socialiste. Moi c'est ça, j'attends pas de rester chez moi. Je m'étais un peu servi de ça, j'avais eu un très bon classement dans Challenge sur les députés, j'avais eu trois étoiles. Je l'avais mis un peu dans mes journaux de campagne. Mais la campagne a porté en réalité... Les seules attaques de la droite... Les 35 heures, ils n'en ont pas parlé. Ce que je faisais sur l'international, l'europhéen non plus... Les seules attaques ont porté sur cette proposition de loi du PRG qu'on a voté tout à la fin pour faire plaisir à la FNACA sur le 19 mars. Ça c'était pour que les rapatriés votent contre moi. Sur la loi Evin qui datait de Mathusalem. Et sur la chasse, point »¹⁵.

Le détail des résultats électoraux des deux triangulaires de 1997 et 2002 présenté au Tableau 3.3. ne confirme cependant pas ses propos. A. Barrau a certes progressé en valeur relative et même absolue au premier tour (+ 1358 voix). Il régresse cependant dans des proportions

¹⁴ Christian Philip, entretien n° 37.

¹⁵ Alain Barrau, entretien n° 4.

importantes au second tour tandis que les pertes du candidat FN entre 1997 et 2002 restent limitées tout comme la progression de la droite parlementaire. Cependant, rien n'autorise à penser qu'A. Barrau n'aurait pas perdu 4666 voix en passant sept jours sur sept dans sa circonscription.

Tableau 3.3. Les résultats du second tour des élections législatives dans la 6^{ème} circonscription de l'Hérault en 1997 et en 2002¹⁶.

	PS		Droite		FN	
	voix	%	voix	%	Voix	%
1997	23652	43,52	20043	36,88	10646	19,59
2002	18986	38,8	20917	42,7	9029	18,5
<i>Ecart</i>	- 4666	- 4,72	+ 874	+ 5,82	-1617	-1,09

2. La diversité du vote personnel

La propension des électeurs français à soutenir leur député sortant pour ses qualités spécifiques peut être considérée au-delà des affaires européennes sur une base quantitative comparée (1) et qualitative électorale (2).

2.1. Approche quantitative comparée du vote personnel

Le vote personnel dépend à la fois du processus de recrutement des parlementaires, du comportement des électeurs et du système électoral ainsi que des rapports entre institutions. En s'appuyant sur les éléments considérées au Chapitre premier¹⁷, le Tableau 3.4. résume les données favorables et défavorables au vote personnel sous ces trois aspects.

¹⁶ En 1997, les candidats étaient Alain Barrau pour le PS, Raymond Couderc, UDF-PR député sortant et maire de Béziers, et Yves Untereiner pour le FN. En 2002, les candidats étaient Alain Barrau, Paul Henri Cugnenc pour l'UMP et Francine Lopez Commenge pour le FN.

¹⁷ Cf. Chapitre 1.4.2. Les données considérées s'appuient principalement sur nos propres calculs et sur les contributions de C. Ysmal d'une part, et de H. Best et D. Gaxie d'autre part.

Tableau 3.4. Synthèse des éléments du système politique français favorables et défavorables au vote personnel.

	Favorable au vote personnel	Défavorable au vote personnel
Recrutement des députés	<ul style="list-style-type: none"> - héritage familial - cumul des mandats (75 à 90 %) - indépendance financière des élus (fonctionnaires ou nantis) 	<ul style="list-style-type: none"> - parachutage de hauts fonctionnaires, énarques et membres de cabinet - âge élevé des élus (1997 : 52,7 ans contre 47,5 en Europe)
Comportement électoral	<ul style="list-style-type: none"> - scrutin majoritaire - scrutin uninominal - rareté de la refonte de la carte électorale¹⁸ - diminution de l'identification partisane 	<ul style="list-style-type: none"> - multiplication des alternances donc raccourcissement des carrières et relatif renouvellement des députés - raréfaction des circonscriptions sûres (2002 : 9 % élus au 1^{er} tour)
Institutions	<ul style="list-style-type: none"> - relative faiblesse des partis (finances, militants) - importance des ressources du député cumulard (accrue avec décentralisation) 	<ul style="list-style-type: none"> - centralisation du système partisan - domination institutionnelle de l'exécutif - faibles ressources du député non cumulard - faible couverture médiatique du parlement - raccourcissement des législatures (1986-97)

Des éléments importants et contradictoires contribuent à favoriser ou défavoriser le vote personnel. Concernant le recrutement des députés, deux données caractéristiques du système français participent à l'identification et la valorisation électorale du député sortant (l'héritage familial, le cumul) mais la place accordée aux énarques s'y opposerait plutôt. Les comportements électoraux de la majorité des Français défavorisent le vote personnel non seulement parce qu'ils votent pour des partis lors des élections législatives mais aussi parce qu'ils se font de plus en plus versatiles. Un certain renouvellement du personnel politique, défavorable à la constitution mandat après mandat d'un vote personnel, s'en suit. Comme cela a été dit, l'élection de 50 % de nouveaux députés en 1997 place ainsi la France plus de vingt points au-dessus de la moyenne européenne¹⁹. Cependant, le scrutin uninominal majoritaire contribue à personnaliser la relation électeurs / élu. Enfin, le système institutionnel globalement favorable au pouvoir exécutif n'aide pas à l'affirmation individuelle du député.

L'évolution du comportement électoral des Français peut être interprétée diversement. Les élus sortent certes affaiblis de l'échec de l'ensemble des majorités parlementaires en place depuis 1981. Pourtant, certains élus, s'ils ne sont pas battus, pourraient profiter de la baisse de l'identification partisane. Le moindre attachement à un parti pourrait bénéficier au député-maire solidement implanté. Par ailleurs, les données relatives au renouvellement du personnel politique doivent être interprétées en considérant la multiplication des alternances. Le Tableau

¹⁸ La répartition du nombre de députés par département ainsi que le découpage des circonscriptions ont été effectués pour la dernière fois en 1986 sur la base du recensement de l'INSEE de 1982. Le gouvernement Villepin a annoncé son intention de ne pas modifier la carte avant les élections législatives de 2007 malgré l'accentuation des inégalités de représentation attestés par les recensements de 1990 et 1999, les recommandations du Conseil constitutionnel et les engagements précédents pris par J.-P. Raffarin.

¹⁹ BEST H., GAXIE D., art. cit., p. 106.

3.5. vient rappeler que depuis 1986, plus de 300 sortants sont réélus, la proportion de députés élus au premier tour étant plus variable. Le taux de renouvellement est en réalité moins élevé puisque les nouveaux députés ne sont pas tous des impétrants. En 2002, 332 candidats élus étaient députés à la veille des élections législatives, 352 avaient été députés entre 1997 et 2002 et 402 avaient été députés avant 2002²⁰. La promotion 2002 ne compte donc que moins d'un tiers d'impétrants, ce qui correspond à la moyenne observée sous la V^{ème} République²¹. S'il est évident que les alternances contribuent à renouveler l'Assemblée, le plus remarquable semble en définitive la capacité des élus à faire carrière malgré la versatilité des électeurs. Les carrières parlementaires sont sans doute moins rectilignes qu'auparavant : C. Ysmal indique ainsi que de 1974 à 1981, toute chose égale par ailleurs, un sortant avait 4,7 fois plus de chance d'être élu qu'un candidat vierge²². Cependant la baisse de l'avantage électoral des sortants n'équivaut pas à la baisse de l'avantage électoral des anciens députés. Sur les 51 députés ou anciens députés que nous avons rencontrés, une vingtaine ont quitté l'Assemblée pendant quelques années pour y revenir ensuite. Certains députés interrogés ont été élus pour la première fois en 1978 (B. Derosier, J. Godfrain, A. Lajoinie, P. Quilès) et même en 1973 (M. Ligot, E. Pinte).

Tableau 3.5. Le nombre de députés élus au premier tour et de sortants réélus depuis 1981²³

	1981	1986	1988	1993	1997	2002
Elus au 1 ^{er} tour	157	1 tour	120	80	12	58
Sortants réélus	269	319	386	303	300	332

Source : Assemblée nationale

Le vote personnel peut également être considéré sur une base comparative. Les données disponibles concernant la durée moyenne des carrières parlementaires en Europe sont d'un faible intérêt en l'espèce puisqu'elles couvrent la période allant de 1945 à 1984²⁴. Présentées au Tableau 3.6., elles font néanmoins apparaître que les députés français, avec 7,5 années en moyenne effectuaient sur la période les carrières parlementaires parmi les plus courtes d'Europe, ce que l'incompatibilité entre les mandats parlementaires et ministériels ne

²⁰ Source : Assemblée nationale.

²¹ YSMAL C., art. cit., p. 193.

²² Ibid, p. 202.

²³ En 1981, l'assemblée nationale comptait 491 députés ; à partir de 1986, elle en compte 577. En 1986, les députés ont été à la représentation proportionnelle en un seul tour de scrutin.

²⁴ DE WINTER L., « Parliamentary and Party Pathways to the Cabinet », dans BLONDEL J., THIEBAULT J.-L. (dir.), *The Profession of Government Minister in Western Europe*, Londres, MacMillan, 1991, pp. 44-69, ici p. 48.

saurait totalement expliquer²⁵. Marc Hallerberg a construit un indice comparatif du vote personnel, principalement à partir des systèmes électoraux²⁶. Cet indice qui figure au Tableau 3.6 distingue les systèmes majoritaires et proportionnels, l'existence de listes ouvertes ou fermées dans le cas de la représentation proportionnel ainsi que la *district magnitude* c'est-à-dire le nombre de sièges à pourvoir par circonscription. En suivant les travaux de John Carey et Matthew Shugart²⁷, il intègre également le contrôle des dirigeants de parti sur la confection de la liste de candidats, le système d'agrégation des voix et le nombre de suffrage par personne.

Tableau 3.6. La classification de 18 parlements européens (chambres basses) en fonction de données relatives au vote personnel.

	Nombre de sièges par circonscription	Vote personnel (indice de M. Hallerberg)	Durée moyenne des carrières parlementaires
Autriche	20,33	0.3	8,2
Belgique	7,1	0.5	7,6
Danemark	5,9	2.8	9,7
Finlande	13,3	7.6	10,3
France	1	1	7,5
Allemagne	1	1	7,7
Grèce	5,1	2.6	-
Islande	6,1	0.6	-
Irlande	4	5.4	9,2
Italie	20	6	9,1
Luxembourg	16	5.8	9,5
Pays-Bas	150	0.2	7
Norvège	8,3	0.5	7,8
Portugal	12	0.4	-
Espagne	6,7	0.5	-
Suède	11,1	0.4	9,1
Suisse	8	3.1	-
Royaume-Uni	1	1	12,2

Note :

- *Nombre de sièges par circonscription*. Cf. TAAGEPERA R., SHUGART M.S., *Seats and votes : the effects and determinations of electoral systems*, New Haven Conn., Yale University Press, 1989, pp. 136-137.

²⁵ La compatibilité juridique entre les mandats parlementaires et gouvernementaux est un élément essentiel de la durée des carrières parlementaires. Cependant, elle ne constitue qu'un facteur parmi d'autres, le recrutement des ministres pouvant s'opérer en dehors du parlement : L. de Winter indique que de 1970 à 1984, 30 % des membres du gouvernement ayant rang de ministres en France ont été choisis en dehors du parlement. Cf. DE WINTER L., « The role of parliament in government formation and resignation », dans DÖRING H. (dir.), op. cit., pp. 115-151, ici p. 131. Concernant le régime des incompatibilités, les ministres doivent être députés en Irlande et au Royaume-Uni, ils peuvent l'être dans 8 pays (A, DK, FIN, GER, GR, I, ISL, E), ils ne doivent pas l'être en Belgique depuis 1995, en France depuis 1959, au Luxembourg, aux Pays Bas, en Norvège, au Portugal et en Suède depuis 1974. Cf. BERGMAN T., MÜLLER W.C., STRØM K., BLOMGREN M., « Democratic Delegation and Accountability : Cross-national Patterns », dans STRØM K., MÜLLER W.C., BERGMAN T. (dir.), *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*, Oxford, Oxford University Press, 2003, pp. 109-220, ici pp. 150-151.

²⁶ HALLERBERG M., « Electoral Laws, Government, and Parliament », dans DÖRING H., HALLERBERG M. (dir.), op. cit., pp. 11-33, ici pp. 20-22.

²⁷ CAREY J.M., SHUGART M.S., « Incentives to Cultivate a Personal Vote: a Rank Ordering of Electoral Formulas », *Electoral Studies*, vol. 14, 1995, pp. 417-439.

- *Vote personnel (indice de M. Hallerberg)* : l'indice couvre les années 1980 et 1990. Plus l'indice élevé, plus le vote personnel est important. Cf. HALLERBERG M., art. cit., p. 22.
- *Durée moyenne des carrières parlementaires* : moyenne en année de 1945 à 1984. Cf. DE WINTER L., « Parliamentary and Party... », art. cit., p. 48.

La France occupe une position intermédiaire en matière de vote personnel, aux côtés du Royaume Uni et de l'Allemagne. Selon M. Hallerberg, le vote personnel est plus significatif quand les électeurs peuvent modifier les listes proposées dans le cadre de la représentation proportionnelle et choisir un nombre élevé de députés par circonscription. A l'inverse, l'augmentation de la *district magnitude* combinée avec un système de listes fermées réduit le vote personnel. Avec un système majoritaire uninominal et l'élection d'un seul député par circonscription, l'Assemblée nationale se situe entre ces deux groupes.

Paradoxalement, la capacité d'un élu à « faire la différence » sur son nom dans les urnes dépend largement de circonstances extérieures à la relation établie entre le député et ses électeurs. B. Cain et ses collègues estiment que même si les membres des Communes sont d'abord élus sur leur étiquette partisane, un député bien implanté peut freiner un effet de « swing », c'est-à-dire résister à une alternance électorale massive comme la France a pu en connaître en faveur de la gauche en 1981 ou de la droite en 1993²⁸. En revanche, contrairement à ce qu'ils affirment²⁹, la principale dynamique du vote personnel ne repose pas nécessairement sur le service assuré par le député en circonscription, par exemple la tenue de permanences. L'incapacité à éviter une fermeture d'usine ou la capacité présumée à faire bénéficier sa circonscription de subventions nationales peuvent être sanctionnées ou récompensées dans les urnes. C'est ainsi qu'est comprise la carrière de F. Hollande, élu député en 1998, battu en 1993 puis réélu député en 1997 et maire de Tulle en 2001 :

« La modification par le gouvernement Bérégovoy du statut du GIAT, principal employeur local, lui vaut les foudres de la CGT. Ils sont 500 syndiqués devant sa permanence qu'il tente en vain de haranguer. « On aura ta peau », lui crient-ils. Et ils l'auront, lors des élections de 1993 ». « Devenu premier secrétaire en 1997, sa carrière locale se trouve également confortée en 2001 quand il devient maire de Tulle, après voir obtenu, via Christian Pierret, la promesse d'implantation d'une grande entreprise dans ce bassin d'emploi sinistré »³⁰.

En dehors de ce type d'événements majeurs ayant un impact significatif sur le territoire concerné, les spécialistes sont plus divisés sur la rentabilité électorale des actions locales des parlementaires. A l'inverse de B. Cain et de ses collègues, P. Norton et David Wood sont plus

²⁸ CAIN B.E., FEREJHON J.A., FIORINA M.P., op. cit , p. 194.

²⁹ Ibid.

³⁰ Portrait de Benoît Hopquin paru dans *Le Monde* du 28 novembre 2004. Christian Pierret était secrétaire d'Etat à l'industrie du gouvernement Jospin. Le GIAT Industries est une entreprise d'armement transformée en société nationale de droit privé en 1990 dont l'actionnaire unique est l'Etat français.

que sceptiques dans leur étude sur les Communes au début des années quatre-vingt dix³¹. Ils constatent que si plus de la moitié des membres des Communes sont fortement impliqués dans la réalisation de projets locaux, cette activité se révèle sans conséquence à la fois sur leur carrière et leur réélection. Les partenaires locaux des députés interviewés par P. Norton et D. Wood, les hommes d'affaires, les élus locaux et les fonctionnaires, estiment d'ailleurs que l'aide que peut apporter un député pour obtenir des subventions gouvernementales est marginale. L'étude des actions européennes entreprises en circonscription par les élus de terrain permettra d'approfondir la question au chapitre suivant.

2.2. Le vote personnel vu d'en bas

La question de la personnalisation du lien électeurs et élus peut également être appréhendée du côté de l'électeur. Les citoyens en circonscription connaissent-ils leur député ? Que savent-ils de son action ? En dehors des sondages établissant que les députés figurent, avec les ministres et à l'inverse des maires, parmi les dirigeants politiques les moins appréciés des Français, la sociologie électorale apporte peu de réponses à ce sujet. R. Cayrol rappelle que les électeurs affirmaient privilégier les enjeux nationaux sur les enjeux locaux lors des élections législatives de 1997 puisqu'à la question « Au moment de voter, qu'est-ce qui va le plus compter pour vous, ce qui aura été dit par les candidats qui se présentent dans votre circonscription, ou ce qui aura été dit au niveau national par les leaders nationaux de la majorité et de l'opposition ? », 25 à 29 % des Français privilégiait la première réponse et 54 à 63 % la seconde³². Ce genre d'étude se révèle cependant insatisfaisante à de nombreux égards. Les députés sont préférés aux maires mais plus d'un député sur deux est maire. Les Français semblent voter sur des enjeux locaux plutôt que nationaux mais ces préoccupations nationales sont probablement relayées par les candidats en circonscription. Dans quelle mesure le cadrage local des enjeux contribue-t-il à modifier les termes du débat ? Le député sortant est-il perçu comme une figure spécifique ou comme un candidat parmi d'autres ?

Parce qu'elle appréhende mieux la complexité des situations, une démarche qualitative semble plus à même de prendre en compte ces interrogations. Une étude menée pendant tout le cycle électoral du printemps 2002 permet en effet d'explorer les limites du vote personnel

³¹ NORTON P., WOOD D., *Back from Westminster : British Members of Parliaments and their Constituents*, Lexington, University Press of Kentucky, 1993.

³² En avril et mai 1997. CAYROL R., art. cit., p. 102.

mais surtout la subtilité et la diversité de la relation électeurs / élus³³. Huit personnes ont été suivies pendant plusieurs mois à travers la réunion de groupes de discussion, la réalisation d'entretiens individuels et la passation de questionnaires. Parmi eux, trois électeurs ne connaissent absolument par leur député sortant et n'ont considéré que l'étiquette partisane au moment de choisir. Mathilde et Christelle habitent dans la circonscription du gaulliste Michel Giraud, sénateur de 1977 à 1988, député depuis cette date, avec un passage au ministère du travail de 1993 à 1995. M. Giraud a été en outre Président du Conseil régional d'Ile-de-France de 1976 à 1988 puis de 1992 à 1998. Inquiété par la justice, il ne se représente pas en 2002. Bien qu'il soit un leader politique d'importance, enraciné localement et dont la presse nationale a été amenée à parler, ni Mathilde ni Christelle ne se montrent capable de donner son nom. Mathilde qui habite Fontenay-sous-Bois pense que son député sortant est communiste et qu'il se représente. La confusion vient du maire communiste de Fontenay-sous-Bois qui est effectivement candidat. Elle pense voter pour le candidat socialiste dont elle ne se souvient plus du nom alors qu'elle vote aux deux tours pour un candidat vert ayant bénéficié de l'accord avec le PS qui n'a pas présenté de candidat. Elle pense qu'il a gagné alors qu'il échoue. Christelle habite à proximité, à Vincennes. Elle sait que son député sortant est à droite mais ignore son nom et s'il se représente. Elle a soutenu Patrick Gérard le maire UDF de cette ville aux municipales de 2001 mais lui préfère en 2002, Patrick Boudouin, le maire UMP de Saint Mandé, afin « de donner une majorité à Jacques Chirac »³⁴. Elle sait qu'il appartient à l'UMP, qu'il est maire de Saint Mandé mais ne parvient pas à se rappeler de son nom et ne sait pas s'il est député sortant.

Le vote de Fabien est également partisan. Ce jeune homme de 27 ans habite Paris mais vote toujours chez sa mère, là où il est né, dans le Calvados. Au premier tour, il prend le train pour aller soutenir le sortant Louis Mexandeau dont il ne connaît ni le nom ni la situation de sortant bien que l'ancien Ministre de F. Mitterrand soit devenu député de cette circonscription en 1973, deux ans avant la naissance de Fabien. Il ne retourne pas à Caen au second tour car, explique-t-il, « je n'ai pas le devoir civique assez fort pour ça et je suis sûr que la droite va gagner »³⁵. La droite gagne effectivement mais avec moins de 800 voix d'écart.

³³ Recherche conduite avec Richard Balme et Céline Belot et financée par la Fondation Jean Jaurès, le CIDSP et le CEVIPOF. Il s'agit d'une enquête par panel réalisée auprès d'un groupe de huit personnes réunies six fois à Paris de mars à juin 2002. Ces personnes habitaient Paris et sa banlieue et ne se connaissaient pas initialement. Leur niveau de revenu et d'étude était inférieur à la moyenne nationale. Elles se déclaraient peu ou pas intéressées par la politique. Elles ont été rémunérées pour participer à cette étude ; leur prénom a été modifié. Des premiers résultats ont été publiés : BALME R., BELOT C., ROZENBERG O., « A quoi jouent les mobiles ? », dans CAUTRES B., MAYER N. (dir.), op. cit., pp. 325-350.

³⁴ Entretien téléphonique du 10 juin 2002.

³⁵ Entretien téléphonique du 11 juin 2002.

Deux autres personnes du groupe étudié ont voté principalement en fonction de l'étiquette partisane du candidat mais ce vote a eu une certaine dimension locale. Le premier, Patrice, n'a pas voté au premier tour des législatives parce qu'il ne savait pas qui soutenir. Il savait que le député sortant, le communiste Bernard « Bensingueur » [sic] se représentait mais ne voulait pas voter pour lui. Au second tour, Bernard Birsinger était opposé au maire UDF de Drancy Jean-Christophe Lagarde. Patrice a décidé au dernier moment de soutenir le jeune candidat de droite bien qu'il souhaitait plutôt la victoire de la gauche nationalement parce qu'il juge les communistes incompétents, notamment en matière d'insécurité et parce que J.-C. Lagarde n'avait selon lui aucune chance de l'emporter. Patrice déclare d'ailleurs le 24 juin soit une semaine après le second tour que c'est « Claude Bersenger » [sic] qui a gagné, ce qui est une erreur : le maire de Drancy a réussi à ravir au PC ce bastion de la banlieue rouge. Au-delà de ces erreurs, le comportement électoral de Patrice indique qu'il a probablement voté sur l'enjeu de la sécurité. Or cet enjeu prend localement une résonance particulière puisqu'il juge que les élus communistes largement responsables de la situation selon lui catastrophique de la banlieue en la matière.

Un mois avant le premier tour, Mélanie déclare que son député est Douste-Blazy, elle l'a vu à l'école de son fils. Comme un participant lui fait remarquer qu'il est maire de Toulouse et qu'elle habite Gonesse, elle se reprend : « c'est Blazy tout court »³⁶. Sur les huit participants, elle se révèle la plus prolixe concernant son député sortant et son bilan, plutôt apprécié :

« Est-ce que vous apprécierez plutôt Blazy ou pas ?

MELANIE : *Ça m'est indifférent parce que je ne connais pas vraiment, non, on va dire que je ne m'intéresse pas à ma commune, je suis toujours sur Paris, c'est vrai que je m'intéresse à tout ce qui est manifestation ici [à Paris], mais chez moi pas vraiment. Donc je sais qu'il a fait pas mal de social. Il y a un petit bouquin sur le Val d'Oise qui sort, et mon fils qui est très littéraire est toujours en train de me dire : « T'as vu maman, ils ont fait un nouveau truc là ? ». Et je sais par le biais de mon gamin que c'est un gars qui est pas mal. « Tu sais maman c'est lui que tu as vu à l'école ». Je l'ai vu se battre pas mal pour Roissy, je suis vraiment à côté de Roissy et on le voit beaucoup. On l'a vu aussi là où le Concorde c'est crashé, c'est là où mon fils fait des arts martiaux, c'est là où on l'a vu aussi. C'est vrai que c'est un gars qui est assez discret apparemment et que les gens apprécient beaucoup. Mais je pourrais pas tellement vous en parler à part par les yeux de mon gamin, c'est tout »³⁷.*

Pourtant malgré cette personnalisation du député sortant, on ne peut pas parler de vote personnel. Son député est effectivement Jean-Pierre Blazy, mais contrairement à ce que Mélanie affirme quatre jours avant le premier tour, il est socialiste et non de droite. Après

³⁶ Groupe de discussion du 6 mai 2002.

³⁷ Ibid.

avoir soutenu au premier tour un « petit candidat ni à droite ni à gauche » qu'elle a découvert en lisant sa profession de foi, elle vote finalement pour J.-P. Blazy au second tour puisqu'elle souhaite la victoire de la gauche et qu'elle s'est aperçue qu'il était de gauche.

Les deux dernières électrices considérées entretiennent un rapport plus étroit à leur député ou en tout cas à un député. Ginette habite le quinzième arrondissement de Paris. Elle apprécie le député UMP et ancien maire du quinzième arrondissement de Paris, Edouard Balladur qu'elle croise presque tous les dimanche sur le marché et avec qui elle discute même la veille du premier tour. Elle lui a écrit au moment où il y avait des problèmes d'insécurité en bas de son immeuble et les choses se sont arrangées. Si elle habitait dans la circonscription de l'ancien Premier ministre, elle voterait pour lui, seulement son bureau de vote la rattache au député UMP René Galy-Dejean, actuel maire du quinzième. Au premier tour, elle vote « pour Corinne Lepage », en fait pour un candidat de CAP 21, le parti de Corinne Lepage qu'elle apprécie, avec l'intention de soutenir un candidat socialiste au second tour dont elle ignore le nom. Le 16 juin, elle constate que les portes de son bureau de vote sont fermées : R. Galy-Dejean a été élu dès le premier tour. On peut donc parler dans le cas de Ginette d'une potentialité de vote personnel qui ne peut s'exprimer compte tenu du découpage électoral.

En dernier lieu, le cas d'Audrey semble le plus assimilable à un vote personnel bien qu'il soit particulier. Audrey a pour députée sortante, la maire communiste de Nanterre Jacqueline Fraysse. Elle lui a déjà parlé, l'apprécie et l'avait soutenue aux élections municipales l'année précédente. Elle sait que J. Fraysse est candidate mais ignore que c'est la députée sortante : elle pense quatre jours avant le premier groupe que son député sortant est le maire UMP de Suresnes Christian Dupuy qui est par ailleurs candidat. A cette date, elle hésite à soutenir J. Fraysse au premier tour comme l'indiquent ses propos tenus en réunion alors qu'elle ouvrait l'enveloppe électorale qu'elle venait de recevoir :

« AUDREY : Il y a énormément de partis des verts, il y a très peu de partis socialistes. Des verts et de droite, il y en a plein. On ne sait même pas où donner de la tête ! Alors le seul socialiste, j'en ai qu'un, je le connais même pas, c'est Jean-Pierre Respaut, je le connais même pas. Alors par contre, là, c'est Jacqueline Fraysse...

Pour qui vous pensez voter ?

Justement je voudrais savoir pour qui je vote quand même ! Je vote pas comme ça à l'aveuglette ! Je connais pas cette personne, c'est le seul qui se présente dans le socialisme, c'est le seul. Je le connais même pas Jean-Pierre Respaut. Bon, écoutez, je vais voter symboliquement : il représente le parti socialiste, je vais voter côté symbolique.

Et vous hésitez avec d'autres ?

Avec Jacqueline Fraysse, j'aime bien. Elle a fait beaucoup de choses pour Nanterre. Celle qui est communiste.

Oui, communiste. Bon, sa place de maire n'est quand même pas menacée. Aux

élections municipales je vote toujours pour elle, mais là, c'est autre chose quand même. Là, c'est pour les élections des députés, donc là, à la limite si je vote pas pour elle c'est pas très grave. Je m'en mordrais pas les doigts, je crois pas. Je vais voter socialiste.

Tout à l'heure ce que j'ai cru comprendre, vous nous disiez que c'est important de voter pour un gros parti, plutôt qu'un petit, c'est pour ça que vous choisissez... ?

Ben, voilà, je préfère voter utile, parce que voter un petit parti, je crois que ça sert à rien là. Ce qui c'est passé le 21 avril, on a quand même été échaudé »³⁸.

Marquée la qualification de J.-M. Le Pen au premier tour de l'élection présidentielle de 2002, elle se décide donc pour le candidat socialiste au premier tour. Son attachement personnel envers J. Fraysse ne suffit pas à lui attribuer son vote, notamment parce qu'Audrey différencie les scrutins locaux et nationaux : la défaite éventuelle de J. Fraysse ne remettra pas en cause son poste de maire. Au second tour, elle soutient J. Fraysse en expliquant que même si elle ne se sent pas communiste : « *Je l'aime bien... C'est un bon maire, elle a fait beaucoup de choses pour Nanterre. Si je me plais ici, c'est un peu grâce à elle* »³⁹. Contrairement aux pronostics d'Audrey, J. Fraysse l'emporte dans un second tour extrêmement serré.

Une telle étude qualitative n'a pas, par définition, vocation à la représentativité. Comme le suggèrent le député urbain C. Philip ou le député rural G. Gorce, le rapport élu / électeur peut être par exemple plus personnel en secteur rural. Pourtant, l'étude éclaire la diversité et la complexité du lien représentatif constitué par l'élection. Certaines des personnes interrogées ne savent pas qui était leur député sortant et quelle était son étiquette. D'autres pensent le savoir mais se trompent. Pourtant, malgré cette imperfection manifeste de l'information, le détail des itinéraires de vote des sept citoyens considérés tend à montrer que des formes d'appréciation personnelle du député sortant existent. Si la logique des élections législatives est nationale, les parcours de vote manifestent dans plusieurs cas des situations d'emboîtement ou de composition entre les votes partisan et personnel. L'étiquette partisane du candidat et les traits d'image plus personnels peuvent ainsi se renforcer mutuellement. Ces électeurs, pourtant peu sophistiqués politiquement, démontrent une aptitude à adapter leur choix à la configuration électorale en distinguant notamment logiques de premier et de second tour ou les élections municipales des législatives.

Au total, les données qualitatives considérées donnent plutôt raison à B. Cain, J. Ferejhon et M. Fiorina lorsqu'ils écrivent « *Politicians do not dance before the proverbial blind audience* »⁴⁰. Les électeurs ne sont pas tous et toujours indifférents à leur représentant.

³⁸ Groupe de discussion du 5 juin 2002.

³⁹ Entretien téléphonique du 11 juin 2002.

⁴⁰ CAIN B.E., FEREJHON J.A., FIORINA M.P., op. cit , p. 166.

Le comportement électoral demeure cependant éloigné d'une conception classique du vote personnel, a fortiori d'un vote personnel fondé sur le bilan européen du député sortant. L'appréciation de certains éléments de bilan personnel du député ne garantit pas nécessairement un soutien dans les urnes : parce qu'il ne s'agit pas du député de la circonscription (Ginette), parce que l'étiquette politique de ce député ne convient pas (Audrey) voire parce qu'elle est mal attribuée (Mélanie). En outre, les quelques exemples montrent à quel point les éléments d'appréciation personnels du député se fondent sur des contacts directs et interpersonnels. Ceux qui sont amenés à estimer que leur député fait un bon travail voire qui l'apprécient personnellement, l'ont rencontré. Les éléments de bilan du député concernant ses activités européennes ne sont donc absolument pas perçus par les électeurs.

3. La subjectivité du vote personnel

Si le vote personnel n'existe pas, il semble cependant qu'il ne soit pas sans effet. En dehors des cas spécifiques du vote de lois emblématiques ou de réalisations de projets locaux qui seront considérés au chapitre suivant, il n'existe pas en matière européenne de vote personnel. Ce qui signifie non seulement que les citoyens ne votent pas sur le bilan européen des députés mais encore que ce bilan n'entre pas dans les éléments d'appréciation personnel du député. Le lecteur en sait déjà davantage sur les activités européennes d'A. Barrau et P. Lequiller que les électeurs de l'Hérault ou des Yvelines. Cependant cet impossible vote personnel n'est pas sans effet. Plus précisément, des préoccupations d'ordre électoral ou simplement d'image sont prises en considération par certains députés. Le même type de paradoxe a été identifié par B. Cain et ses collègues dans leur étude sur le vote personnel⁴¹. Au Royaume Uni, les actions entreprises en circonscription par le candidat au moment de la campagne ou le député une fois élu ont bien moins d'incidences sur le vote qu'aux Etats-Unis. Pourtant, les MPs consacrent une plus grande partie de leur temps et de leurs efforts personnels aux services rendus aux électeurs que les Congressmen. Les efforts de certains députés pour susciter un vote personnel à leur profit entraînent trois types de conséquence sur leur mobilisation européenne. Ils peuvent affecter son niveau, son timing, et la communication qui en est faite.

⁴¹ Ibid, pp. 75-78.

3.1. Le niveau de la mobilisation

Premièrement, le souci de réélection amène à l'évidence de nombreux députés à ne pas investir du temps et de l'énergie dans une activité aussi peu rémunératrice que les affaires européennes. Les parlementaires et leur entourage estiment que le député qui consacre du temps dans l'Assemblée à des réalisations dont les électeurs n'entendront pas parler a intérêt à être issu d'une circonscription sûre électoralement et proche géographiquement. Les propos de l'ancien Président de la Délégation R. Pandraud et d'un de ses assistants parlementaires en témoignent :

L'ASSISTANT PARLEMENTAIRE [à propos des fonctionnaires français] : *« Des fois ils vous poursuivaient parce qu'il fallait que vous donniez le visa de la Délégation. Et même au mois d'août.*

R. PANDRAUD : *Même au mois d'août, les week end. Il y avait des trucs, des contingentements, des accords commerciaux. Ils me cherchaient partout pour que je signe. C'est un travail considérable. Je dois dire que j'y ai sacrifié tout le reste, notamment l'activité parlementaire dans la circonscription.*

L'ASSISTANT : *Il faut un Président de la Délégation qui vienne de la région Ile de France »*⁴².

Un administrateur de l'Assemblée confirme que la proximité géographique de la circonscription a des effets sur le niveau de mobilisation : *« Lequiller, on le voit tout le temps comme sa circonscription est proche. On n'a pas de répit. Barrau repartait en circonscription deux jours par semaine »*⁴³. D'autres députés décident de ne pas s'investir dans les affaires européennes parce qu'ils sont élus d'une circonscription difficile électoralement. Ils n'estiment pas que les affaires européennes leur feraient en soi perdre des voix mais bien que les efforts pour gagner des voix, sur le terrain, ne leur laissent pas le temps pour s'occuper de tel projet de directive. La députée L. Dumont, passionnée des affaires européennes et spécialiste du sujet, justifie ainsi son choix de ne pas être membre de la Délégation :

L. DUMONT : *« Donc moi j'y suis pas rentrée d'abord parce que il y avait peu de places et que on pouvait pas y être tous. Puis aussi parce que quand j'ai été élue, je me disais que j'avais besoin de beaucoup m'implanter dans ma circonscription donc je voulais pas non plus prendre trop de responsabilités ici [à l'Assemblée]. Mais c'est pas du tout par désintérêt de la cause européenne, au contraire »*⁴⁴.

⁴² Robert Pandraud et un de ses assistants parlementaires, entretien n° 33.

⁴³ Entretien n° 51. L'administrateur veut sans doute dire « deux jours sur les cinq jours que compte une semaine de travail ».

⁴⁴ Laurence Dumont, entretien n° 16. En 2002, L. Dumont n'a pas été candidate à sa succession ce qui est exceptionnel pour une jeune députée à l'issue de son premier mandat. Il semblerait qu'elle ait préféré se présenter comme suppléante dans la circonscription voisine en estimant que ses chances de l'emporter étaient meilleures. Lors des élections municipales de 2001, L. Dumont figurait sur la liste de Louis Mexandeau à Caen qui échoua. Elle ne s'est donc pas présentée dans une commune de sa circonscription, par exemple Bayeux. En

L'attitude de la députée du Calvados est-elle répandue ? Pour répondre à cette question, la situation électorale des députés les plus actifs durant la onzième législature a été étudiée en prenant en compte la marginalité, c'est-à-dire la sûreté de leur circonscription. Le Tableau 3.7. présente détaille les résultats électoraux de 1997 et de 2002 des 31 députés ayant soutenu plus de dix rapports parlementaires entre 1997 et 2002, en précisant l'écart de chacun à la moyenne de son parti au premier tour et de sa coalition au second. Les onze membres de la Délégation figurent en grisé.

2002, elle se présenta en tant que suppléante de L. Mexandeu à Caen Est, dans une circonscription réputée à gauche puisque l'ancien ministre de Mitterrand en était élu depuis 1973. L. Mexandeu étant à la fin de sa carrière, un poste de suppléant aurait permis de prétendre à sa succession. Cependant, ils échouèrent. Le PS ne présenta pas de candidat dans la circonscription de L. Dumont et soutint un candidat vert qui ne rassembla que 40 % des voix au second tour. Ces jeux partisans sont d'autant plus complexes que la Fédération PS du Calvados se divisa entre partisans et adversaires de L. Mexandeu.

Tableau 3.7. L'écart entre les résultats électoraux en 1997 et 2002 des députés ayant soutenu le plus de rapports sous la onzième législature et la moyenne nationale de leur parti ou de leur coalition.

	Rapports soutenus		Groupe	Ecart à moy. nale du parti (t.1)			Ecart à moy. nale de la coalition (t.2)		
	total	dt Délég.		t1. 1997	t1. 2002	écart 97-02	t2. 1997	T2. 2002	écart 97-02
Didier Migaud	103	-	PS	16,76	20,4	3,64	16,34	15,78	-0,56
Alain Barrau	64	58	PS	1	2,79	1,79	-3,11	-6,31	-3,2
Gérard Fuchs	31	15	PS	8,76	7,19	-1,57	5,97	3,69	-2,28
Pierre Brana	30	6	PS	10,17	6,89	-3,28	8,25	1,99	-6,26
Alfred Recours	28	-	PS	3,81	8,1	4,29	6,67	4,13	-2,54
Raymond Forni	23	-	PS	8,53	10,13	1,6	4,89	1,66	-3,23
Jean Le Garrec	23	-	PS	0,24	6,34	6,1	17,61	19,09	1,48
Bernard Roman	21	-	PS	13,02	15,43	2,41	11,76	10,78	-0,98
René Dosièrè	20	-	PS	8,55	8,61	0,06	12,81	9,27	-3,54
François Loncle	19	5	PS	2,86	9,69	6,83	-2,35	8,49	10,84
Jean-Yves Le Déaut	17	-	PS	9,27	13,79	4,52	16,99	13,45	-3,54
Yves Tavernier	16	-	PS	4,05	10,42	6,37	5,94	0,86	-5,08
Christian Bataille	15	-	PS	8,18	5,89	-2,29	16,49	6,59	-9,9
Nicole Feidt	15	1	PS	4,18	8,99	4,81	5,69	-1,41	-7,1
René André	14	1	RPR	39	20,1	-18,9	-	-	-
Gaëtan Gorce	14	2	PS	4,43	10,69	6,26	13,5	10,89	-2,61
Jacky Darne	13	-	PS	remplacement			Remplacement		
Gérard Gouzes	13	-	PS	6,75	1,84	-4,91	6,92	-2,17	-9,09
Bruno Le Roux	13	-	PS	7,26	9,59	2,33	3,52	-0,81	-4,33
Alain Claeys	12	-	PS	11,09	18,99	7,6	10,41	5,57	-4,84
Charles Ehrmann	12	-	DL	8,87	non candidat		17,45	non candidat	
Jacques Floch	12	-	PS	19,13	19,71	0,58	16,85	12,41	-4,44
Henri Nallet	12	11	PS	1,93	non candidat		7,31	non candidat	
Marc Reymann	12	-	UDF	13,96	5,7	-8,26	7,29	-2,26	-9,55
Marie-Hélène Aubert	11	2	RCV	(-0,42)	0,09	0,51	5,83	-3,61	-9,44
Bernard Derosier	11	3	PS	12,75	17,06	4,31	5,69	9,49	3,8
Bernard Grasset	11	-	PS	3,67	non candidat		6,43	non candidat	
B. Isaac-Sibille	11	-	UDF	16,2	7,25	-8,95	5,28	non qualifiée	
Béatrice Marre	11	7	PS	1,27	3,9	2,42	-3,88	-0,11	3,77
Didier Mathus	11	-	PS	19,02	17,39	-1,63	15,88	6,49	-9,39
Marcel Rogemont	11	-	PS	9,92	14,09	4,17	7,17	4,09	-3,08

Note :

- Colonnes 1 à 4 : voir note du Tableau 3.2. Marc Reymann a été candidat au nom de l'UDF en 1997 et de l'UMP en 2002. La Verte Marie-Hélène Aubert, candidate unique PS Vert au premier tour a été comptabilisée comme une candidate socialiste.
- Colonne 5 *Ecart à moy nale du parti (t.1) t1. 1997* : écart en points entre le résultat obtenu par le député dans la circonscription et le résultat national de son parti au premier tour des élections législatives de 1997. Les résultats nationaux sont : PS 23,51 %, RPR 15,67 %, UDF 14,23 %. Source pour l'ensemble des résultats électoraux : ministère de l'Intérieur.
- Colonne 6 *Ecart à moy nale du parti (t.1) t1. 2002* : écart en points entre le résultat obtenu par le député dans la circonscription et le résultat national de son parti au premier tour des élections législatives de 2002. Les résultats nationaux sont : PS 24,11 %, UMP 33,3 %, UDF 4,85 %.
- Colonne 7 *Ecart à moy nale du parti (t.1) écart 97-02* : écart entre les colonnes 5 et 6. La différence entre l'écart au parti du candidat au premier tour de 1997 et de 2002. Compte tenu de la création de l'UMP, tentative de parti unique de la droite, les députés de l'UMP tendent à obtenir un écart par rapport à la moyenne nationale de leur parti moins important en 2002.

- Colonne 8 *Ecart à moyenne de la coalition (t.2) t2. 1997* : écart en points entre le résultat obtenu par le député dans la circonscription et le résultat national de sa coalition au second tour des élections législatives de 1997. Les résultats nationaux sont : gauche 46,64 % (PC, PS, PRS, divers gauche), droite parlementaire 46,03 % (RPR, UDF, divers droite).
- Colonne 9 *Ecart à moyenne de la coalition (t.2) t2. 2002* : écart en points entre le résultat obtenu par le député dans la circonscription et le résultat national de sa coalition au second tour des élections législatives de 2002. Les résultats nationaux sont : gauche 45,11 % (PC, PS, PRG, divers gauche, Verts), droite 52,76 % (UMP, UDF, RPF, divers droite).
- Colonne 10 *Ecart à moyenne de la coalition (t.2) écart 97-02* : écart entre les colonnes 8 et 9. La différence entre l'écart à la coalition du candidat au second tour de 1997 et de 2002.

Le Tableau 3.7. ne permet d'établir aucune généralité concernant la relation entre la marginalité de la circonscription et le nombre de rapports soutenus, que ces rapports portent ou non sur des sujets européens. Des députés élus avec un faible écart de voix à la suite d'une triangulaire tels que F. Loncle ou Béatrice Marre se sont investis dans les affaires européennes. La Délégation a également compté parmi ses membres actifs des députés élus plus confortablement comme B. Derosier, P. Brana et G. Fuchs. Le cas d'A. Barrau semble tout de même faire exception. L'ancien député de l'Hérault est le seul parlementaire ayant soutenu plus de vingt rapports à avoir été élu avec un si faible écart au premier comme au deuxième tour⁴⁵. Deux autres observations peuvent être établies à partir du Tableau 3.7. Les députés de l'opposition ayant soutenu des rapports se trouvent dans une situation électorale particulièrement confortable, à l'exemple de R. André qui est le seul des 31 députés à avoir été élu dès le premier tour en 1997 ou en 2002. Tout se passe comme si les rares députés de l'opposition qui décidaient d'endosser une partie du travail à l'assemblée, travail dévolu dans la culture politique française à la majorité, étaient ceux qui n'avaient pas à consacrer trop de temps à leur circonscription. Ensuite, l'écart entre les résultats des députés les plus actifs et ceux de leur parti ou de leur coalition confirme les enseignements du Tableau 3.2. : il n'y a pas de rapport univoque entre le travail à l'Assemblée et le succès électoral. De 1997 à 2002, une majorité de ces députés a creusé l'écart vis-à-vis de son groupe politique au premier tour, à l'exemple de F. Loncle, Yves Tavernier et G. Gorce. Au second tour, une majorité d'élus de gauche a régressé par rapport à la moyenne nationale de la gauche, certains députés étant réélus (Didier Mathus, Bernard Romand, Christian Bataille), d'autres battus (M.-H. Aubert, Gérard Gouzes).

Il apparaît donc que si certains élus décident de soigner leur circonscription parce qu'ils sont fragiles électoralement, aucune généralisation ne peut être effectuée. La seule régularité qui apparaisse concerne la poignée d'élus – dix à quinze – les plus actifs à l'Assemblée. En leur sein, rares sont ceux qui ont été mal élus. De même qu'on trouve des

⁴⁵ J. Le Garrec a réalisé un score plutôt modeste au premier tour en 1997 mais il l'a largement emporté au second.

députés élus de justesse parmi ceux qui sont souvent rapporteurs, les députés élus confortablement se soucient de leur image en circonscription. P. Lequiller, député depuis 1988, maire de Louveciennes de 1985 à 2001, Président de la Délégation pour l'UE est issu d'une circonscription dite facile : il est élu au second tour en 1997 sous l'étiquette UDF-PPDF⁴⁶ avec 62,5 % des voix et dès le premier tour en 2002 avec 55,3 % des voix au nom de l'UMP. En 2002, 54 sortants seulement ayant été réélus dès le premier tour, P. Lequiller fait partie des 9 % des membres de l'Assemblée investis dans les circonscriptions les moins disputées. Comme le reconnaît un assistant parlementaire, ce confort électoral aide à s'impliquer dans les affaires européennes :

« L'Europe c'est son dada. C'est aussi parce qu'il est dans une circonscription simple. Quand on est député d'une zone sensible dans le Nord de Paris, on passerait son temps à parler de l'Europe et de l'intégration des Polonais, je suis pas sûr que ça passerait »⁴⁷.

Pourtant, même dans le cas d'une circonscription aussi sûre, la politique de communication de P. Lequiller témoigne d'un souci de son image locale et de la perception de ses différentes activités dans sa circonscription comme l'indique un autre assistant :

« Pour lui, l'intérêt, c'est de se positionner comme le « Monsieur Europe » de la droite mais surtout que les électeurs de sa circonscription entendent parler de lui. L'an dernier, il a beaucoup travaillé avec des médias qui ne touchaient pas son électorat de base, comme France Culture. Il a un peu recentré le tir et il est revenu vers des médias locaux »⁴⁸.

3.2. La temporalité de la mobilisation

Deuxièmement, le député peut adapter la temporalité de sa mobilisation à son souci de réélection. Les études législatives ont établi de longue date que les échéances électorales et plus généralement le temps constituaient un déterminant puissant du comportement parlementaire. Deux perspectives temporelles peuvent être dissociées. Le calcul peut être à moyen terme lorsque le député sortant décide d'être moins actif à l'Assemblée et plus présent sur le terrain au moment de la campagne législative. Ce peut être aussi un calcul à plus longue échéance si le député consacre ses premiers mandats à son implantation électorale avant de se dévouer après cinq, dix ou quinze ans à des activités de contrôle ou de législation plus dissociées de considérations locales. Concernant le premier aspect, André Blais et ses

⁴⁶ Parti populaire pour la démocratie française.

⁴⁷ Entretien n° 56.

⁴⁸ Entretien n° 60.

collègues ont établi en étudiant le niveau de dépenses publiques de 18 pays de l'OCDE de 1962 à 1991, à la fois que les gouvernements de gauche dépensaient un peu plus que les gouvernements de droite et que tout gouvernement tendait à dépenser un peu plus à l'approche des élections⁴⁹. La réalisation d'objectifs programmatiques en début de mandat puis électoraux à la fin montre que l'arbitrage entre les différents intérêts des décideurs s'inscrit effectivement dans une temporalité électorale. Les propos de F. Loncle dont la progression record dans les urnes de 1997 à 2002 est attestée par les tableaux 3.2. et 3.7. indiquent qu'une telle indexation des stratégies suivies à la proximité des échéances électorales peut aussi s'observer au niveau du simple parlementaire. Le député de l'Eure a été en 2000 le représentant de l'Assemblée nationale à la Convention chargée de proposer une Charte des droits fondamentaux présidée par Roman Herzog. Il a par ailleurs multiplié les activités parlementaires puisqu'il fut Président de la Commission des affaires étrangères de 2000 à 2002, membre de la Délégation pour l'UE de 1997 à 2002, Vice-président de la délégation française aux Assemblées du conseil de l'Europe et de l'UEO et Président de la mission d'information commune sur Srebrenica en 2000 et 2001. Début 2002, A. Barrau fut choisi pour être membre de la seconde Convention chargée d'établir le projet de traité constitutionnel. Interrogé en octobre 2002, F. Loncle déclare à ce sujet :

F. LONCLE : « *La Convention Giscard, Alain Barrau s'est précipité dessus pour être candidat ; ce à quoi je lui ai dit « celui qui est candidat à cette instance – au mois de janvier dernier je crois – il perd son siège ; ou bien il fait pas son travail à Bruxelles ou bien il perd son siège ». Je me suis pas battu parce que je sentais que si je m'impliquais autant que ce que j'avais fait pour la Charte des droits fondamentaux, je ne pouvais plus faire campagne dans ma circonscription. C'est une question de calendrier. C'est pas anecdotique parce que j'ai été réélu et pas lui. Je ne dis pas que c'est uniquement à cause de ça mais ça joue quand même. Il y a des limites, quoi. Il faut essayer dans notre emploi du temps d'avoir un équilibre entre la présence sur le terrain et puis le travail parlementaire. Moi j'ai été réélu parce que j'ai valorisé mon travail parlementaire dans ma circonscription, que les gens étaient assez... que j'ai beaucoup communiqué sur les affaires étrangères. Contrairement à ce que mes collègues pensent, les gens s'y sont intéressés. Et j'ai évité le piège de la convention qui m'aurait amené à être à Bruxelles jusqu'au mois d'avril, ou moi de mai, ça aurait été catastrophique »*⁵⁰.

Dans cet extrait, F. Loncle se montre assez nuancé : les électeurs peuvent être sensibles aux activités parlementaires voire même internationales d'un député, le labourage de la circonscription à la veille du scrutin ne garantit pas la réélection. Pourtant, il estime que cette

⁴⁹ BLAIS A., art. cit.; BLAIS A., BLAKE D., DION S., « Do Parties Make a Difference ? Parties and the Size of Government in Liberal Democracies », *American Journal of Political Science*, n° 37, 1993, pp. 40-62; BLAIS A., BLAKE D., DION S., « Do Parties Make a Difference ? A Reappraisal », *American Journal of Political Science*, n° 40, 1996, pp. 514-520.

⁵⁰ François Loncle, entretien n° 28.

présence durant ces quelques semaines stratégiques est indispensable. Dans ces circonstances particulières, les affaires européennes au même titre que d'autres activités parlementaires peuvent nuire si elles éloignent du terrain.

Ensuite, certains élus indiquent avec franchise que l'intérêt porté aux affaires locales ou plus générales dépend également de la progression de leur carrière. Au début des années soixante, Donald Matthews avait défini une théorie du cycle de vie politique⁵¹. Selon lui, les sénateurs américains consacraient davantage de temps et d'énergie à leur circonscription en début de carrière et ne s'occupaient véritablement des enjeux nationaux au Sénat qu'après plusieurs mandats lorsqu'ils étaient bien implantés électoralement⁵². L'étude de l'ancienneté des députés les plus actifs à l'Assemblée, au sein de la Délégation pour l'UE ou en dehors, confirme largement ces conclusions. La question de l'implantation électorale se pose effectivement à un député au moment d'arbitrer entre ses différentes activités. On a vu que Laurence Dumont, jeune élue, mal élue, avait choisi de se consacrer presque exclusivement à sa circonscription. Le député Jean-Claude Daniel affirme ne pas travailler pour être réélu mais laisse entendre, dans un sourire, que sa décision de ne pas se représenter le soulage de ce type de préoccupations.

« Comment ça se passe en circonscription ? Est-ce que c'est dans votre intérêt électoral de faire ce rapport ?

J.-C. DANIEL : *Je m'en fous je me représente pas. [rire] Donc ça me laisse indifférent ça. Moi je ne travaille pas pour être réélu. Bon ça va très bien dans ma circonscription donc je pourrais me représenter et être réélu. Je pense finalement qu'à mon âge moi ça me suffit »*⁵³.

Concernant la Délégation pour l'UE, le tableau 3.1. considéré en début de chapitre renseigne à la fois sur l'ancienneté de ses membres sous la onzième législature, à l'Assemblée et au sein de la Délégation. On constate que les députés les plus actifs dans la Délégation de 1997 à 2002 avaient déjà été députés avant 1997, à l'exception notable de Béatrice Marre et dans une moindre mesure de M.-H. Aubert. En revanche, ces parlementaires n'avaient pas nécessairement été membres de la Délégation pour l'UE lors de leur(s) mandat(s) précédent(s). G. Fuchs, ancien eurodéputé, ou Pierre Brana étaient ainsi novices. La Délégation comptait par ailleurs nombre d'habitues, membres depuis plusieurs années : Maurice Ligot, Bernard Derosier et Jean Proriol ont appartenu à la Délégation de façon

⁵¹ MATTHEWS D.R., op. cit.

⁵² Dans une dernière phase, les Sénateurs pouvaient perdre les élections pour avoir trop délaissé leur circonscription. Pour Matthews, la propension des élus à s'écarter de la ligne de leur parti dépendait également de leur sécurité électorale, donc de la phase de leur carrière.

⁵³ Yves Dauge, entretien n° 13.

continue de 1986 à 1997 ; Nicole Catala, Jean-Claude Lefort ou François d'Aubert comptaient également parmi les plus anciens membres.

Une même prime à l'ancienneté peut s'observer au niveau de l'ensemble de l'Assemblée. Le Tableau 3.8. détaille l'ancienneté et l'année d'élection des députés ayant soutenu le plus de rapports entre 1997 et 2002. Si certaines exceptions peuvent être relevées, les députés les plus actifs ne sont pas des impétrants et ont été élus, dans leur majorité, durant les années quatre-vingts. Les membres de la Délégation pour l'UE, qui figurent en grisé, ne se distinguent pas du reste de la liste.

Tableau 3.8. L'ancienneté et l'année d'élection des députés ayant soutenu le plus de rapports sous la onzième législature⁵⁴

nom	rapports	ancienneté en 1997	année d'élection	nom	rapports	ancienneté en 1997	année d'élection
D. Migaud	103	9	1988	J. Darne	13	0	1997
A. Barrau	64	7	1986	G. Gouzes	13	10	1981
G. Fuchs	31	2	1986	B. Le Roux	13	0	1997
P. Brana	30	5	1988	A. Claeys	12	0	1997
A. Recours	28	5	1988	C. Ehrmann	12	16	1973
R. Forni	23	17	1973	J. Floch	12	14	1981
J. Le Garrec	23	7	1981	H. Nallet	12	2	1986
B. Roman	21	0	1997	M. Reymann	12	11	1986
R. Dosièrè	20	5	1988	M.-H. Aubert	11	0	1997
F. Loncle	19	11	1981	B. Derosier	11	19	1978
J.-Y. Le Déaut	17	11	1986	B. Grasset	11	0	1997
Y. Tavernier	16	12	1981	B. Isaac-Sibille	11	9	1988
C. Bataille	15	9	1988	B. Marre	11	0	1997
N. Feidt	15	0	1997	D. Mathus	11	9	1988
R. André	14	14	1983	M. Rogemont	11	0	1997
G. Gorce	14	0	1997				

La vérification d'une certaine corrélation entre l'ancienneté du mandat parlementaire et l'activité à l'Assemblée ne signifie cependant pas que l'ensemble des carrières politiques soit indexé à la seule logique de constitution d'un vote personnel. En reprenant la même problématique que Matthews trente ans plus tard, J. Hibbing a confirmé que seuls les Congressmen élus depuis longtemps sont réellement actifs et influents aux seins des assemblées⁵⁵. Cependant, contrairement aux intuitions de Matthews, J. Hibbing a établi que les parlementaires américains sont très attentifs à leur électorat en début comme en fin de carrière. La plus forte capacité des seniors ne s'explique pas tant par leurs moindres

⁵⁴ L'ancienneté et l'année d'élection ont été distinguées dans la mesure où une majorité d'élus n'effectue pas une carrière continue à l'assemblée : certains sont nommés au gouvernement, d'autres ne sont pas élus lors d'une législature puis réélus lors de la législature suivante. Concernant l'ancienneté à l'Assemblée, une année entière doit être effectuée comme député pour être comptabilisée. Ainsi, les un à deux mois de mandat du député nouvellement élu et nommé directement ministre ne sont pas pris en compte.

⁵⁵ HIBBING J.R., *Congressional Careers*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1991.

préoccupations électorales ou par des arrangements institutionnels qui leur seraient explicitement favorables que par le long apprentissage des règles et procédures internes aux assemblées. La dimension électorale n'est donc pas le seul déterminant du déroulement d'une carrière politique. A l'Assemblée nationale, l'ancienneté des titulaires de postes à responsabilité démontre l'existence d'une prime à l'ancienneté (*seniority rule*) dans le fonctionnement des chambres. L'ancienneté des Présidents de l'Assemblée, des six Commissions permanentes, de la Délégation pour l'UE, du rapporteur général de la Commission des finances ainsi que des questeurs à la fin de la onzième législature et au début de la douzième est détaillée au Tableau 3.9. Le tableau fait apparaître qu'il est difficile de prétendre à un poste à responsabilité si l'on n'a pas été élu pendant dix ans ou depuis dix ans environ, les majorités parlementaires de droite et de gauche ne se distinguant pas en l'occurrence. Les exceptions comme la nomination de Bernard Roman, élu pour la première fois député en 1997, à la Présidence de la Commission des lois en avril 2000 en remplacement de Catherine Tasca, nommée Ministre de la Culture, sont rarissimes.

Tableau 3.9. L'ancienneté et l'année d'élection des titulaires de poste à responsabilité à l'Assemblée nationale sous les onzième et douzième législatures.

11 ^{ème} législature (2001)				12 ^{ème} législature (2002)		
	nom	ancienneté en 1997	année d'élection		ancienneté en 2002	année d'élection
Président	R. Forni	17	1973	J.-L. Debré	14	1986
Social	J. Le Garrec	7	1981	J.M.Dubernard	15	1986
Défense	P. Quilès	11	1978	G. Tessier	9	1988
Aff. Etrangères	F. Loncle	11	1981	E. Balladur	12	1986
Finances (Pdt.)	H.Emmanuelli	14	1978	P.Méhaignerie	20	1973
Finances (rap.)	D. Migaud	9	1988	G. Carrez	9	1993
Lois	B. Roman	0	1997	P. Clément	22	1978
Production	A. Lajoinie	15	1978	P. Ollier	14	1988
Délég. UE	A. Barrau	7	1986	P. Lequiller	14	1988
Questeur	S. Janquin	4	1993	H. Cuq	16	1986
Questeur	D. Paul	0	1997	C. Gaillard	14	1988
Questeur	H. Cuq	11	1986	D. Migaud	14	1988

En dehors de la règle de séniorité, la corrélation entre l'ancienneté et la mobilisation à l'Assemblée peut tenir à d'autres facteurs qui s'additionnent aux contraintes électorales sans s'y substituer. Interrogés sur les motifs de son investissement dans la Délégation pour l'UE, le député dont les propos sont rapportés ci-dessous évoque à la fois la dimension électorale et personnelle de ses motivations. S'il décide de consacrer du temps à des rapports non rentables électoralement, c'est inextricablement parce qu'il le peut - il est bien implanté dans sa circonscription - et parce qu'il le veut – il dit avoir envie de suivre de nouveaux dossiers qui l'enrichissent intellectuellement.

« L'Europe n'est pas rentable électoralement mais ça vous empêche pas de consacrer tant d'énergie à un rapport comme ça ?

Quand vous en êtes à votre troisième mandat vous en êtes plus à... ça c'est off. Premier mandat, vous êtes content d'être élu. Deuxième mandat, vous avez envie d'être réélu. Troisième, surtout quand vous avez moins de cinquante ans, vous vous demandez si vous pouvez pas faire autre chose que de la politique dans votre vie. Surtout quand vous avez neuf fois été élu, ce qui est mon cas, trois fois maire, trois fois conseiller général... Aujourd'hui, pour la première fois j'ai cinq ans sans élection, les élections municipales et législatives sont en 2007, ça enlève une tension électorale, ça me permet de faire des choses sans avoir forcément le nez dans le guidon. Est-ce que d'avoir passé plus de deux mois sur [enlevé pour éviter l'identification] en y consacrant quasiment une journée et demi par semaine, ça m'a fait gagner une voix ? Que dalle. A part [xxx] et les gens de [xxx] à qui je vais être tout content de distribuer mon rapport tout à l'heure parce que c'est les seuls que ça intéresse. La majorité des gens s'en foutent. Qu'est-ce qui fait qu'on s'en occupe ? Pouf... Parce qu'il y a un moment aussi quand on en est à son troisième mandat, on n'a pas... Chacun ses goûts, moi j'ai 44 ans aujourd'hui, j'ai envie de faire des choses que j'ai pas faites avant. C'est des sujets plus intéressants que faire le 25^{ème} rapport sur le regroupement familial dans l'immigration ou sur le prix de la tomate ».

La mobilisation de nombreux parlementaires obéissent à des logiques d'ancienneté de l'élu. Cependant, en matière européenne, cette temporalité ne répond pas seulement à un souci d'implantation électorale. Les propos des députés expriment davantage un faisceau de motivations imbriquées associant des considérations électorales, institutionnelles et intimes. Ainsi, le député René André explique dans le long extrait suivant son investissement dans les travaux de la Délégation pour l'UE après 19 ans passés sur les bancs de l'Assemblée par son implantation électorale personnelle mais aussi par la *seniority rule* de l'Assemblée, l'impopularité de certaines activités européennes dans l'électorat ou encore des données tout à fait personnelles touchant à la nécessité d'assurer un revenu à son foyer.

Pourquoi vous avez plus de temps au cours de cette législature, vous ne vous représenterez pas ?

R. ANDRÉ : « *Parce que tout simplement je me représenterai ou je ne me représenterai pas je n'en sais rien, mais j'ai l'esprit libre maintenant. Je suis à la tête d'une famille relativement importante, je devais lui assurer de quoi subsister, et l'échéance de l'élection, de la non élection était pour moi quelque chose d'important. Tandis que maintenant j'ai du recul, de l'âge et je suis beaucoup plus libre d'esprit donc beaucoup moins présent concrètement sur mon terrain. [...]* Quand vous avez cinq enfants, comme j'ai, des enfants qui sont jeunes, vous devez aussi savoir ce que vous deviendrez. Or je suis en profession libérale, je ne suis pas fonctionnaire, j'étais avocat. Quand vous avez travaillé pendant un certain temps ici, vous avez perdu vos habitudes professionnelles, vous n'avez plus le même réflexe de devoir conclure, et puis vous n'avez plus la pratique. Si vous voulez avoir des députés réellement efficaces, il faudra obligatoirement se pencher là-dessus, je ne parle pas du mode de scrutin c'est un autre problème, je pense qu'il y a trop de députés d'ailleurs.

Ce que vous me dites, ça veut dire que s'intéresser aux affaires européennes, cela n'intéresse pas les électeurs ?

Ah vraiment, s'intéresser aux affaires européennes, comment vous dire, je le déconseille formellement à un jeune député qui souhaite faire carrière, "faire carrière", cela ne me gêne pas du tout de le dire. Pour être député, il vous faut dix ans pour pouvoir exister dans cette maison. Sauf si vous êtes nés dans un cabinet ou si vous avez des parents qui vous ont initiés à la vie politique parisienne, ou si vous avez fait Sciences Po et ENA, et encore à condition d'avoir travaillé dans un cabinet. Mais ce n'est pas la majorité des députés. Donc, si vous voulez vraiment exister dans cette maison, il vous faut dix ans de pratique avant c'est même pas la peine. Vous pouvez vous intéresser à des affaires étrangères comme je l'ai fait et aux politiques européennes qu'au bout d'un certain temps. Et surtout n'en parlez pas aux électeurs, ils n'en ont rien à fiche.

Les électeurs je comprends mais pour le reste, les dossiers, on n'a pas accès aux places...

Si mais cela va vous prendre du temps et cela va remettre en cause votre élection car il y aura « Dupont, Durant, André, ils feraient bien mieux de s'occuper de nos quotas laitiers que de l'Europe », sans voir qu'il y a une liaison entre les deux »⁵⁶.

3.3. La communication de la mobilisation

Le souci d'être réélu peut ainsi amener certains parlementaires à délaisser les affaires européennes, quand ils sont issus d'une circonscription marginale, au début de leur carrière et/ou durant la campagne électorale. Dans chacun de ces cas, aucune règle absolue indexant la mobilisation européenne au souci de réélection ne peut être établie tant les contre-exemples abondent (concernant la marginalité des circonscriptions) ou une diversité de motifs peut être identifiée (concernant la temporalité de la mobilisation). Il en va de même pour la troisième dimension des effets subjectifs du vote personnel : la communication autour de la mobilisation européenne. Les propos des deux derniers Présidents de la Délégation témoignent d'une certaine tendance à atténuer voire à taire cette mobilisation :

A. BARRAU : « Mais si vous voulez, il faut pas chercher... il faut vraiment le faire par intérêt politique mais, il faut pas chercher par exemple des retombées pour sa circonscription quoi, c'est ça que je veux dire, il y a des gens qui pensent que... non. Au contraire dans la circonscription il y a des gens qui disent « ah bah pourquoi il va à Sofia, pourquoi... il devrait être à Béziers tout le temps, ». Il y a des gens qui y sont sensibles aussi, il faut quand même considérer que c'est un poste qui est assez exposé, qu'on est assez en vue que... Mais dans l'ensemble c'est pas électoralement très très profitable et c'est pas l'objet »⁵⁷.

P. LEQUILLER : « Bon il faut que je fasse attention quand même parce qu'il faut pas qu'ils disent « il est tout le temps à l'étranger » parce qu'ils aiment pas ça. Ils aiment bien que leur député soit important mais ils aiment pas trop... Ils aiment bien le voir souvent donc il faut que je fasse attention. En plus j'ai l'avantage d'avoir une

⁵⁶ René André, entretien n° 2. R. André avait 59 ans au moment de l'entretien.

⁵⁷ Alain Barrau, entretien n° 4.

circonscription qui est tout près d'ici. Quand j'ai un truc je peux rentrer facilement, ce qui n'est pas le cas de tous les députés. Mais c'est vrai que ils sont assez fiers, je crois, du rôle que j'ai »⁵⁸.

Chaque député actif dans l'enceinte du Palais-Bourbon n'étant, par définition, pas présent sur le terrain, la valorisation électorale de toute activité de contrôle ou de législation est problématique. Les deux Présidents successifs de la Délégation indiquent que le problème peut être plus aigu dans le cas de la mobilisation européenne. Les missions à l'étranger ou les réceptions diplomatiques qui font partie intégrante des activités au sein de la Délégation peuvent accentuer la perception défavorable des élus. Comme l'indique Paul Bacot, le personnel politique tend à être perçu par la population non pas pour ce qu'il fait mais pour sa capacité à faire partie d'une élite : « La caractérisation sociale du politicien est tout entière dans son statut de politicien et dans les prérogatives correspondantes qui en font un privilégié parmi les privilégiés »⁵⁹. Les activités européennes en tant qu'activités diplomatiques peuvent renforcer ce sentiment d'éloignement. Plus exactement, elles peuvent renforcer la crainte des élus d'être mal-aimés ou mal-jugés et les inciter ainsi à taire leurs voyages à Sofia, leur participation à telle réunion au PE ou leur déjeuner avec l'ambassadeur de Lituanie.

Pourtant, tous les parlementaires n'appliquent pas le conseil de René André (« *Et surtout n'en parlez pas aux électeurs, ils n'en n'ont rien à fiche* »). Certains communiquent autour de leurs activités européennes. Ces quelques députés affirment qu'ils rencontrent alors un accueil favorable de la part du public : leurs électeurs peuvent être sensibles à telles ou telles actions entreprises dont les effets pour la circonscription sont nuls. Toutefois, le fait que les députés interrogés mentionnent tous leur surprise face à cette ouverture d'esprit des citoyens de base indique en creux la généralisation d'une perception moins généreuse de l'électorat. Si les quelques députés qui communiquent sur leurs activités européennes disent leur surprise d'être écouté, il est probable que la plupart des élus estiment qu'un tel discours n'intéresse pas leurs électeurs voire peut provoquer certains ressentiments. Les députés J.-C. Daniel et P. Lequiller font ainsi part de leur surprise. P. Lequiller avoue même dans un quasi-lapsus « *je suis en même temps député* » comme si les activités de Président de la Délégation étaient tellement éloignées des électeurs qu'elles n'étaient plus tout à fait celles d'un député ordinaire.

J.-C. DANIEL : « *J'ai eu un mandat passionnant, éreintant. J'ai agi comme je croyais devoir agir et j'en ai rendu compte dans ma circonscription. Par exemple, il n'y a pas*

⁵⁸ Pierre Lequiller, entretien n° 26.

⁵⁹ BACOT P., « En haut et du mauvais côté. Les professionnels de la politique au miroir des citoyens », dans OFFERLE M. (dir.), op. cit., pp. 307-330, ici p. 330.

eu un seul voyage international dont je n'ai pas rendu compte devant les électeurs. J'ai fait des réunions, et ils sont venus discuter. Et contrairement à ce qu'on peut penser, ils ont une opinion, ils ont envie de dire des choses, ils ont un point de vue, ils ont le sentiment de participer à quelque chose qui dépasse leurs frontières. Donc par rapport à ça, ça ne m'a pas écarté de ma circonscription, pas du tout »⁶⁰.

« [A propos de la Présidence de la Délégation] Donc ça vous prend cinq jours par semaine ?

P. LEQUILLER : *Oui, je suis tout le temps là. Bon il faut aussi, c'est la complexité de la chose, c'est que j'ai un boulot dingue ici mais je suis en même temps député donc il faut que je participe à la vie d'un député normal avec une présence dans la circonscription, que le parlementaire européen n'a pas forcément à avoir donc ça veut dire que c'est les week end et tout.*

Et justement le travail que vous faites en tant que président de la délégation, est-ce que électoralement dans votre circonscription il est pris en compte ou c'est quelque chose de secondaire ?

C'est pas mal, contrairement à ce que je croyais, c'est pas mal. Parce que contrairement à ce qu'on dit, l'Europe intéresse beaucoup. Moi il se trouve que j'ai fait plusieurs réunions dans ma circonscription, des députés allemands, des députés que je fais venir de l'étranger et ça intéresse beaucoup les gens. Les gens sont venus très nombreux ; et alors en plus c'est vrai que tout le monde reconnaît que c'est un sujet d'avenir, qu'on parle beaucoup de la Constitution donc ça les intéresse quand même. Et alors en plus c'est un sujet qui dépasse un peu les clivages politiques. Dans mes réunions je peux très bien avoir des gens de gauche, ça les intéresse. Parce que c'est un sujet sur lequel les socialistes et la droite sont en gros d'accord sur l'essentiel »⁶¹.

Enfin, le cas spécifique des sénateurs doit être mentionné. Les membres du Sénat communiquent davantage sur leurs activités européennes auprès de leurs grands électeurs que les députés auprès des citoyens ordinaires. Denis Badré considère que les rapports qu'il signe sont destinés à ses grands électeurs au même titre qu'à ses collègues et il les leur adresse⁶². Hubert Durand-Chastel publiait une lettre mensuelle où il était largement question d'Europe (*Français du monde.com*)⁶³. L'ancien Vice-président du Sénat Daniel Hoeffel envoyait à ses grands électeurs du Bas-Rhin son rapport d'activité annuel dont une partie était consacrée à ses interventions au sein de la Délégation pour l'UE et une autre au sein de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, en photocopiant les pages de garde des rapports parlementaires ainsi que les articles de presse mentionnant le nom du sénateur⁶⁴. Comme D. Hoeffel était vice-Président de l'Association des Maires de France, les articles consacrés à

⁶⁰ Jean-Claude Daniel, entretien n° 13.

⁶¹ Pierre Lequiller, entretien n° 26.

⁶² Denis Badré, entretien n° 71.

⁶³ Hubert Durand-Chastel, entretien n° 73.

⁶⁴ Daniel Hoeffel, entretien n° 77.

l'Europe sont moins nombreux que ceux portant sur l'intercommunalité, les retombées presse sont d'ailleurs limitées comme le montre le Tableau 3.10.

Tableau 3.10. Les retombées presse des activités européennes du sénateur Daniel Hoeffel (octobre 2000 – juillet 2001)

Rapport n° 30 du Sénat, sur la transposition par ordonnances des directives communautaires (octobre 2000)	<i>Rapport d'activité 2000 du Sénat</i>
Rencontre semestrielle des élus UDF alsaciens et CDU bavarois (octobre 2000)	<i>Les dernières nouvelles d'Alsace (DNA)</i>
Proposition de loi sur la transposition des directives communautaires (juin 2001)	<i>DNA</i>
Rapport n° 381 sur une deuxième chambre européenne (juin 2001)	<i>Sénat actualité (lettre mensuelle du Sénat)</i> <i>Bulletin Quotidien DNA</i>

Source : *La Lettre du Sénateur*, rapport annuel d'activité du sénateur Daniel Hoeffel (2000/2001).

Le sénateur Aymeri de Montesquiou diffuse tous les mois *Gascogne avenir*, une lettre de quatre pages, et tous les ans un bilan d'activité⁶⁵. Les deux supports abordent principalement des enjeux locaux dont certains ont une dimension européenne (chasse, jumelage, services publics de proximité). Il apparaît ainsi que, contrairement à ce qui peut être dit, les sénateurs sont amenés à communiquer autour de leurs activités auprès de leurs grands électeurs. Les affaires européennes constituent un support de cette communication dans la mesure où elles peuvent se rattacher à des enjeux locaux. Si ce n'est pas le cas, elles apportent en tout cas la preuve que le sénateur a travaillé.

Parmi la cinquantaine de députés interrogés, seul F. Loncle dit avoir communiqué de la sorte auprès de ses électeurs. Sur un tract de huit pages couleur diffusé lors de la campagne de 2002, il a consacré un quart de la surface à son action internationale. Le Ministre des Affaires étrangères Hubert Védrine a été la seule personnalité qu'il ait fait venir pour une réunion publique devant 500 personnes. Le cas est particulier dans la mesure où le député de l'Eure était président de la Commission des affaires étrangères de l'Assemblée de 2000 à 2002, position unique lui faisant bénéficier de nombreuses retombées presse. Avec les attentats du onze septembre 2001 et l'intervention militaire en Afghanistan en 2002, la période était également marquée par la saillance des enjeux internationaux. Fort de ses bons résultats électoraux, F. Loncle indique que les électeurs ont été sensibles à la promotion de son activité internationale. Cependant, il estime comme cela a été dit plus haut que sa participation à la Convention européenne au moment des élections législatives aurait pu mettre en danger sa réélection. Les électeurs peuvent donc être sensibles à l'international mais à dose modérée.

⁶⁵ Aymeri de Montesquiou, entretien n° 80.

« Vos collègues disent que les affaires européennes n'intéressent pas les électeurs. F. LONCLE : *C'est parce qu'ils ne savent pas communiquer et gérer leur emploi du temps. Evidemment, ça oblige à bien choisir ses dates, à être présent dans sa circonscription quand c'est indispensable, à être maître de son emploi du temps et à faire les deux et à communiquer surtout. Si on communique pas sur ce qu'on fait ici [à l'Assemblée] et à l'étranger alors effectivement les députés qui ne viennent jamais ici et qui se contentent de faire les enterrements et les monuments aux morts sont plus facilement réélus. Mais si on fait son métier correctement, si on explique à longueur de temps à ses électeurs qu'un député ça doit siéger et... donc il ne peut pas être constamment dans sa circonscription mais qu'il a l'obligation d'être là le mardi, le mercredi et le jeudi quels que soient les événements – si on a un bon suppléant en plus qui peut vous remplacer de temps en temps. Et bien il n'y a aucun problème. Les gens comprennent ça. Mais je crois qu'il faut une très forte pédagogie que mes collègues n'ont pas faite. J'ai jamais été pénalisé. Les gens ne m'ont jamais reproché ça sauf des adversaires par démagogie* »⁶⁶.

Pour conclure, de nombreux exemples témoignent que certains députés indexent leur comportement à leur volonté de plaire à leurs électeurs voire d'être réélus. Cette logique est loin d'expliquer l'économie globale de la mobilisation parlementaire en matière européenne mais elle contribue à ce que certains élus délaissent, retardent ou taisent leurs activités en matière européenne quand celles-ci sont éloignées du quotidien de leur circonscription. Comment comprendre cette volonté de susciter un vote personnel dans l'électorat quand la logique de la compétition électorale est partisane ? Pourquoi les députés veulent-ils se faire un nom s'ils ne sont pas (ou peu) élus sur leur nom ? Deux interprétations, a priori contradictoires, peuvent être développées face à un tel paradoxe. La première souligne le manque de rationalité de ce type de comportement. Les élus accepteraient mal leur statut de simples VRP des partis politiques. Face à la difficulté à n'être qu'un label, ils développeraient une perception faussée du réel les plaçant au centre du jeu électoral. Ce biais cognitif les conduirait à adopter des stratégies non optimales.

La seconde interprétation se fonde au contraire sur l'hyper rationalité des députés. Le choix électoral demeure à maints égards complexe et énigmatique. Même si la logique partisane est dominante, nul ne sait en définitive quelles sont les raisons de chaque vote, et les études de sociologie électorale en faisant part de la complexité des motivations de l'électeur ne font souvent qu'épaissir le mystère. Confrontés à une telle situation par essence incertaine, les candidats font « feu de tout bois ». Ils adoptent une stratégie tout à fait rationnelle en ce

⁶⁶ François Loncle, entretien n° 28. F. Loncle parle ensuite d'un tract dans lequel, suite à une activité de coopération en faveur de l'Afghanistan, un adversaire lui reprochait de « s'occuper des lycées de Kaboul plutôt que du lycée de Gaillon », une commune de sa circonscription, indice supplémentaire de la vision des électeurs entretenue par une partie de la classe politique.

qu'elle est à la fois assurantielle et maximalisatrice, consistant à ne négliger aucune chance d'être (ré)élu. Les biographies d'hommes politiques abondent d'anecdotes mettant en scène un candidat dynamique et volontaire allant, selon l'expression attribuée à J. Chirac, chercher chaque électeur « avec les dents ». Ainsi le député de la Nièvre G. Gorce, l'un des élus les plus actifs à la chambre sous la onzième législature puisqu'il fut le rapporteur des lois sur les 35 heures, considère que si l'activité au Palais-Bourbon ne fait pas l'élection, elle peut contribuer cependant à donner une bonne image de l'élu, particulièrement dans les circonscriptions rurales :

G. GORCE : « Ça contribue à donner une image de son député c'est-à-dire que les gens, si vous savez à peu près faire votre travail de communication dans votre circonscription, si vous êtes actif sur le terrain, ils apprécient de savoir que vous êtes actif également à l'Assemblée et que vous êtes parmi ceux qui publient des documents, qui participent à la discussion, qui prennent la parole. Ils préfèrent un député actif qui fait des choses qu'un député bon... Mais ça c'est dans une, je parle d'une circonscription rurale, enfin rurale, semi rurale comme la mienne où il y a un contact personnel avec l'élu qui n'existe pas forcément dans des zones très urbaines où ça peut passer. Je sais que dans un département comme la Nièvre, les électeurs lisent beaucoup la presse locale donc ils connaissent leurs élus de près, ils les rencontrent dans les manifestations. Ça les intéresse de savoir ce qu'on fait à Paris. C'est souvent une question : "Qu'est-ce que vous faites là-haut ?" Donc quand vous pouvez rendre compte, à travers des petites conférences de presse, en envoyant des documents, de votre travail parlementaire, ça répond à une interrogation et puis ça leur fait plaisir de voir qu'ils n'ont pas un député lambda mais un député qui travaille. Mais ça ne joue pas plus que ça et pour le vote, à mon avis... ça construit une image. Donc c'est toujours mieux d'avoir une bonne image qu'une mauvaise dans une élection, mais une image ne vous fait pas gagner une élection. Elle peut vous aider à la faire gagner mais quand il y a un courant, hein... »⁶⁷.

Dans les faits, les deux explications peuvent se rejoindre voire se nourrir : en étant présent sur le terrain pour séduire d'hypothétiques indécis, le candidat alimente inextricablement sa volonté de puissance et le sentiment qu'il peut faire la différence. La retransmission télévisée de la séance des questions au gouvernement du mercredi après midi confirme ce mélange détonnant de stratégies rationnelles et de comportement ubuesque : les députés se pressent physiquement autour de l'orateur qui pose sa question au gouvernement dans l'espoir d'être cadrés par les caméras de *France 3* et donc aperçu dans leur circonscription. En soi, le calcul n'est pas nécessairement absurde. Pourtant son incertitude intrinsèque contraste de façon parfois cruelle avec le nombre d'élus adoptant ce type de comportement au point de donner la séance de questions des allures de rites.

⁶⁷ Gaëtan Gorce, entretien n° 20.

Conclusion

L'étude du poids de l'enjeu européen sur l'élection et la réélection des parlementaires nationaux aboutit à des conclusions paradoxales. L'Europe est rarement abordée par le candidat en campagne parce qu'il est peu sollicité sur la question par ses électeurs. Le système politique ne conduit pas le député socialiste ou UMP sortant à axer sa campagne sur un enjeu qui, intrinsèquement, nourrit très imparfaitement la compétition politique. D'un côté, l'UE est délaissée car elle semble ne pas intéresser les électeurs. De l'autre, elle est passée sous silence parce qu'elle ne répond pas aux intérêts des élus. De même, la relation entre la réélection individuelle du député et son bilan personnel en matière européenne est objectivement faible puisque les électeurs ne sont évidemment pas amenés à sanctionner ni à récompenser le rapport d'un membre de la Délégation pour l'UE au moment de choisir leur député. Pourtant, les propos de nombreux élus indiquent qu'ils se comportent comme si le vote personnel existait, ce qui conduit certains d'entre eux à délaisser, à retarder ou à minorer des dossiers communautaires qui prennent du temps sur le travail en circonscription. Enfin, contrairement à ce qui est avancé par de nombreux spécialistes, une analyse comparée montre que l'eupéanisation des chambres est imparfaitement corrélée à l'euroscpticisme de l'opinion : les députés ne sont pas systématiquement plus investis dans les affaires européennes quand leurs électeurs sont sceptiques.

L'imperfection de l'information dont disposent les élus sur leur condition d'élection est susceptible d'éclairer cette situation paradoxale. L'incertitude parlementaire est patente. Les études d'opinion ont démontré à raison la perplexité voire la versatilité des électeurs. La même situation prévaut du côté des élus. Les députés au fond ne savent pas véritablement pourquoi ils ont été élus, ce que leurs électeurs pensent d'eux, et s'ils seront réélus. Certains sont plus sûrs que d'autres parce qu'ils sont moins portés à douter, ou parce que les caractéristiques de leur circonscription cantonnent objectivement le déficit d'information. Pourtant, une commune incertitude entoure la relation des 577 députés à leurs électeurs. Cette incertitude est au cœur du paradigme démocratique qui combine la continuité du rite électoral et l'imprévisibilité relative de son issue. En interrogeant les députés, nous avons souvent eu l'impression qu'ils cherchaient à se convaincre autant qu'à nous convaincre. A. Barrau et F. Loncle ont été élus dans des conditions difficiles en 1997. Ils ont tous les deux déployés une masse de travail impressionnante au service du contrôle parlementaire des affaires

européennes. Le premier n'a pas été réélu et affirme que l'Europe ni est pour rien. On a noté cependant qu'il était le seul député de l'Assemblée aussi mal élu en 1997 à avoir investi ensuite autant de temps loin de sa circonscription. Le second a été réélu et considère que les affaires européennes et internationales constituent un danger électoral potentiel pour le député qui ne parvient pas à s'en saisir pour promouvoir localement ses activités, mais qu'elles peuvent devenir un plus si elles sont bien exploitées. Les trajectoires de vote des participants à un groupe de discussion laissent sceptiques quant à la systématique d'une telle évaluation personnalisée du député sortant par les électeurs au moment de voter.

Si l'Europe ne crée pas l'incertitude intrinsèque du lien de représentation électorale, elle le renforce significativement. L'imperfection de l'information dont dispose l'élu sur les opinions de ses électeurs en matière européenne tient fondamentalement à la polysémie du mot. Le mot « Europe » résume et condense une diversité d'expériences pratiques et d'appréhensions idéologiques de la part des électeurs. Pour l'un, l'Europe, c'est telle norme de sécurité sur un chantier. Pour l'autre, c'est ce qui fait penser instantanément à Schengen donc à l'immigration. Cette multidimensionnalité doublée d'une difficulté à inscrire le sujet dans l'alternative majorité / opposition n'invite pas le candidat en campagne à parler de l'Europe, et à se saisir des potentialités d'opinions émergeant au sein du public. Ce faisant, le parlementaire masque une certaine impuissance autant qu'il l'alimente. Le délaissement parlementaire de l'Europe se nourrit en effet de la difficulté des députés à fournir une présentation valorisante et discriminante d'eux-mêmes sur le sujet au moment des élections législatives. Les affaires communautaires peuvent jouer un rôle de révélateur de l'impuissance de la représentation parlementaire nationale, précisément parce qu'elle est parlementaire plutôt qu'exécutive, et nationale plutôt qu'européenne. Or, l'effet de censure du système parlementaire entretenu par des logiques compétitives, utilitaires et existentielles contribue plutôt à renforcer l'éloignement du quotidien, des discussions, des activités du parlementaire vis-à-vis de l'essentiel de la décision publique. La fragilité parlementaire nourrit l'éviction de l'enjeu européen qui, en retour, accentue la fragilité de l'élu, et le risque qu'elle apparaisse aux yeux de l'électeur.

Le candidat en campagne est sans doute assimilable au député soucieux de sa seule réélection que modélise une partie de la théorie positive des études législatives américaines. Durant quelques semaines voire quelques mois, plus rien ne compte que cet objectif. Tout comportement est indexé à un tel impératif. Nous avons vu que l'enjeu européen plaçait ce type de députés et de candidats dans une position incertaine et paradoxale. Il tombe sous le sens que le parlementaire sortant ne court pas les marchés en distribuant son rapport sur la

transposition par ordonnances des directives ou en détaillant le mécanisme de pondération des voix au Conseil. Il apparaît néanmoins que les députés UMP ou socialistes se sont fragilisés eux-mêmes en traitant de l'immigration ou des services publics sans évoquer Schengen ou les directives d'ouverture à la concurrence. S'il est seulement animé de préoccupations électorales, le député sortant est pris dans une inextricable contradiction. Les règles de la compétition n'incitent ni son parti ni lui-même à investir sur un enjeu porteur de divisions internes et d'indifférenciations externes. Pourtant, une même logique d'offre et de demande appelle à ce que les préoccupations de l'opinion finissent par être relayées par les dirigeants politiques. De l'UDF au FN, du PC à la LCR, elles sont d'ailleurs entretenues et encouragées par des formations politiques durablement minoritaires et/ou hors système.

Cette situation spécifique rencontrée par le député en campagne explique largement la faible réactivité de la représentation parlementaire à l'opinion en matière européenne et l'omniprésence invisible de l'enjeu dans la politique électorale. Pourtant, si tous les députés se conduisent probablement comme des *vote seekers* lors de la campagne, ils ne sont pas tous assimilables à ce type d'élus entre deux scrutins. Parmi eux, certains députés dont les préoccupations premières vont pareillement à leur électorat sont amenés à se saisir des affaires européennes. Comme nous essayerons de le démontrer dans les deux chapitres suivants, ces élus de terrain tendent à se différencier du candidat en campagne dans la mesure où leur rapport à leur circonscription n'est pas seulement électoral. Certains entrepreneurs locaux européanisés et des défenseurs du terroir trouvent, via la mobilisation européenne, à combiner leurs motivations électorales avec d'autres aspirations émotionnelles ou identitaires.

PARTIE II

LA CIRCONSCRIPTION

L'Europe saisie par le terrain

CHAPITRE 4.

L'ÉLU DE TERRAIN :

LOBBYISTE OU INTERMÉDIAIRE ?

« Si je vous dis Europe, ça vous fait penser à quoi ?

H. SICRE : *En tant que député, en tant que député frontalier avec l'Espagne, l'Europe c'est d'abord un grand espace de paix, de libre-échange, de rapprochement, de solidarité. Depuis la monnaie unique, on se rend compte à quel point ça facilite parce que pendant des années, j'avais un côté avec des Francs français et un côté avec des Pesetas espagnoles. Je suis habitué aux deux, je suis frontalier. Aujourd'hui, on va vers la construction de l'Europe et quand même, dans le cadre des nouvelles dispositions françaises de l'aménagement du territoire qui sont issues de la loi de l'aménagement du territoire avec les pays, je suis en pointe dans mon secteur, un pionnier pour la construction d'un pays. Et un volet essentiel des objectifs des deux pays est la coopération transfrontalière. Il y a deux trois mois, chaque semaine j'ai fait une réunion avec les acteurs politiques ou associatifs de l'autre côté de la frontière. Et vendredi 15, nous faisons une grande réunion avec les acteurs politiques et régionaux côté espagnol pour valider ce qu'on met dans le cadre du dossier INTERREG »¹.*

« Quelle est la dimension européenne de votre activité de sénateur ?

J.-M. VALERENBERGHE : *En tant que maire, je suis amené à suivre des dossiers à dimension européenne. D'abord avec les jumelages et ensuite avec la recherche de subventions européennes. Il y a peu d'opportunités dans le cadre d'Arras car elle est inscrite sur une petite partie du territoire dans le cadre des aides FEDER, objectif 2 »².*

Interrogé sur son rapport à l'Europe, le député des Pyrénées-Orientales, Henri Sicre, parle en premier lieu de sa circonscription. Jean-Marie Valerenberghe, questionné en tant que sénateur, répond en tant que maire d'Arras. Le propos des deux parlementaires est concret, nourri d'exemples précis. Il manifeste une connaissance certaine des dossiers, qu'il s'agisse de la coopération transfrontalière ou de la politique de cohésion. Ce type d'extraits est exemplaire du rapport à l'Europe des élus de terrain. Les députés que D. Searing nomme les *constituency members*, les membres de la circonscription, conçoivent leur rôle dans une relation étroite à leur électorat³. A l'évidence, aucun élu du suffrage direct ou indirect ne peut

¹ Henri Sicre, entretien n° 42.

² Jean-Marie Valerenberghe, entretien n° 82.

³ SEARING D., op. cit., chapitre 4.

ni ne veut durablement s'affranchir des contacts avec le terrain. Tout parlementaire est amené à répondre aux sollicitations de sa circonscription, ne serait-ce que parce qu'il en est l'élu. En France, les spécificités institutionnelles du système politique contribuent à multiplier les élus de terrain. A l'Assemblée, le mode de scrutin majoritaire tend à personnaliser le lien de représentation. La Constitution française précise en son article 24 que le Sénat « assure la représentation des collectivités territoriales de la République ». Surtout, la généralisation du cumul des mandats contribue à enraciner le parlementaire français dans un territoire spécifique⁴.

L'élu de terrain en France est effectivement cumulard. Fin 2002, 76 % des députés étaient également maires, conseillers municipaux, généraux ou régionaux. Début 2005, le cumul atteignait 88 % de l'Assemblée. Si tous les élus de terrain sont des élus locaux⁵, tous les élus locaux ne peuvent cependant pas être considérés comme des élus de terrain. Entrent dans cette catégorie ceux qui font du rapport à leur circonscription la dimension première de leur activité. Ils passent plus de temps dans leur permanence locale. Ils mobilisent leurs ressources humaines et matérielles à cette fin, en préférant affecter les postes d'assistants à leur circonscription plutôt qu'à leur bureau parisien. Ils se rendent au parlement en gardant à l'esprit la nécessité de défendre les électeurs de leur circonscription plutôt que de batailler pour une grande cause ou tout simplement jouir du spectacle parlementaire. Leur ambition est souvent locale. Elle vise à l'obtention ou à la conservation d'un poste exécutif local, tel qu'une mairie ou une Présidence d'une communauté de communes ou de Conseil général ou régional.

Ainsi, il apparaît que les élus de terrain cumulards tendent à privilégier leur mandat local sur le mandat parlementaire. Il existe en effet des parlementaires qui ne viennent jamais ou pratiquement jamais au parlement⁶. Comme nous l'avons dit, ce type d'élus - dont il est difficile d'évaluer la proportion - n'est pas pris en compte dans le cadre de cette étude. Cependant, l'interprétation du rôle d'élu de terrain peut également se jouer sur la scène parlementaire parisienne, ne serait-ce que parce que la défense de la circonscription appelle à des interventions publiques ou informelles auprès des ministres et des services centraux de l'Etat. En outre, considérer que le député-maire préfère être maire plutôt que député, tend à

⁴ Cf. Chapitre 1.4.2. et Annexe 4.3.

⁵ En théorie, le cumul n'est pas une condition nécessaire à l'interprétation du rôle d'élu de terrain puisque ce rôle est répandu aux Communes alors que les députés n'y pratiquent pas le cumul. Cependant, compte tenu de la généralisation de la pratique du cumul en France, un député entretenant un rapport étroit avec sa circonscription est logiquement amené à être élu local, au moins durant une partie de sa carrière.

⁶ Le cumul des mandats n'est cependant pas l'unique raison de l'absentéisme des députés. Un élu ambitieux peut considérer qu'il a plus de chance de devenir ministre en investissant les réunions de son parti plutôt que des commissions parlementaires.

établir implicitement une distinction voire une opposition entre les deux mandats. Or, les propos d'H. Sicre ou de J.-M. Valerenberghe expriment une conception globale de leur rôle d'élus. Ils ne sont pas alternativement parlementaires puis maires. Ils ne sont pas non plus des parlementaires à Paris le mardi et le mercredi chargés de faire la loi, puis des parlementaires de terrain les autres jours chargés de discuter et de négocier avec leurs électeurs. Certains élus cloisonnent de la sorte leurs activités. Les portraits de L. Fabius indiquent par exemple que l'adjoint au maire du Grand-Quevilly est à ce point distinct du leader socialiste que les deux entourages de l'ancien Premier ministre ne se connaissent pas⁷. Mais précisément, L. Fabius n'est pas un élu de terrain. Il ne se présente pas comme tel et n'est pas perçu de la sorte mais bien comme un dirigeant national de premier plan.

L'approche motivationnelle des rôles se fonde justement sur la nécessité de prendre en considération le point de vue du parlementaire sur ce qu'il est et ce qu'il fait pour rendre compte de ses logiques d'action. De son point de vue, l'élu de terrain ne subordonne pas son mandat parlementaire à un mandat local. Il est – pour des motivations diverses qu'il s'agira d'explorer – au service de sa circonscription et conçoit ses activités de maire ou de député dans cette finalité. Quelles sont les activités européennes des élus de terrain ? Quelle place l'Europe occupe-t-elle pour ce type d'élus locaux ? Comme notre étude s'intéresse surtout aux députés et aux sénateurs, l'enjeu est moins d'identifier la dimension européenne de la gestion des collectivités locales que la dimension parlementaire de l'activité européenne des élus cumulards. Dans quelles circonstances ces élus peuvent-ils être amenés à s'investir sur des projets européens ? Peuvent-ils avoir un rôle à jouer au moment de la mise en œuvre des politiques européennes ? L'énergie et le temps demandés par le mandat local ne constituent-ils pas un puissant vecteur désincitatif à la mobilisation parlementaire en matière européenne ?

A cet égard, la difficile connexion, analysée aux deux chapitres précédents, entre les enjeux européens et la politique électorale, laisse penser que le rôle d'élu de terrain ne se prête pas à un profond investissement dans les affaires européennes. Localement, les représentants ne sont pas choisis sur l'enjeu européen, et les préoccupations quotidiennes des électeurs ne concernent pas l'Europe ou en tout cas ne sont pas cadrés en des termes européens dans leurs formulations. Après avoir considéré les effets du cumul des mandats sur les conceptions

⁷ Portrait paru dans *Le Monde* du 19 octobre 2004 sous la plume de Marion Van Renterghem : « L'avocat François Zimmeray, premier adjoint au maire du Petit-Quevilly (la ville voisine), raconte ce Fabius-là, « l'exact contraire de ce qu'il paraît. Là-bas, il est renvoyé à sa vie d'avant sa carapace. Il est accessible, chaleureux, charmant, détendu. Il entre dans une réunion en saluant par les prénoms, tout le monde le tutoie et l'appelle Laurent ». Deux vies très cloisonnées. « Laurent » n'emmène pas ses collaborateurs parisiens au Grand-Quevilly ».

parlementaires de l'Europe comme sur le comportement des élus (1), nous étudierons la difficulté manifeste de l' élu de terrain à européaniser son action et notamment à entreprendre des projets locaux de dimension européenne (2). Cependant, l'interprétation du rôle de l' élu de terrain peut, en plaçant le parlementaire en position d'intermédiaire au sein d'un système d'action, le conduire à être actif voire influent en matière européenne (3).

1. Le cumulard : une difficile européanisation

Que signifie la construction européenne pour un élu de terrain exerçant un mandat local à côté de son mandat de parlementaire ? Ce type de députés ou de sénateurs perçoit d'abord l'Europe à partir de sa circonscription ou de sa mairie.

1.1. L'Europe au prisme de l' élu local

Vue du terrain, l'Europe est un objet parcellaire qui sert à nommer une multitude de normes et références. Si certaines de ces normes tendent à encadrer de plus en plus la gestion des collectivités locales, l'UE n'est pas qu'une somme de règles de droit, de politiques publiques et de subventions. Elle constitue un cadre de références soumis au déchiffrement, à l'interprétation et à l'analyse des élus de terrain. Au prisme de l' élu local, l'Europe n'est pas nécessairement une menace ; elle est par contre systématiquement un objet exogène.

1.1.1. Le sectoriel et l'actuel plutôt que le transversal

Comme le candidat en campagne, l' élu de terrain est peu sollicité par ses électeurs sur des questions généralement considérées comme européennes. Une fois par semaine, le mardi ou le mercredi matin, chaque groupe parlementaire se réunit à huis clos. Cette réunion constitue généralement le moment le plus important des deux à trois jours que passe le parlementaire à Paris. Les députés s'y font connaître et s'expriment devant les chefs de groupes et de partis en faisant entendre leurs revendications. Les chefs leur répondent en se positionnant les uns par rapport aux autres. La préparation des séances de questions au gouvernement, l'actualité des projets gouvernementaux, le jeu partisan interne et externe et l'état de l'opinion constituent les quatre points généralement abordés. Le fait que chaque semaine les députés d'un groupe se réunissent pour parler, entre autres choses, des

inquiétudes et attentes de leurs électeurs indique que la réactivité de l'institution parlementaire à l'opinion est favorisée par sa structure organisationnelle. On a vu cependant que la réactivité des élus n'équivalait pas à la congruence de leurs décisions. Par ailleurs, l'état de l'opinion peut être invoqué par le député comme prétexte pour justifier sa position personnelle, voire même sa stratégie d'alliance interne ou externe. Quoiqu'il en soit, l'ensemble des assistants de groupe rencontrés témoigne que les enjeux européens sont très rarement abordés spontanément par les élus de base lors de ces réunions. Comme l'affirme un collaborateur : « *L'Europe est rarement l'affaire brûlante de la semaine* »⁸. A l'été 2003, les seuls exemples qui ont été trouvés par les assistants de groupe concernaient la division de l'UE pendant la guerre d'Irak du printemps 2003, les aléas du couple franco-allemand et l'adhésion de la Turquie⁹. Plus généralement, le travail de ces assistants consiste à aider individuellement les députés de leur groupe qui les sollicitent. Or, les collaborateurs de groupe que nous avons rencontrés, spécialisés sur les questions européennes, font tous le constat – parfois amer – d'un désintérêt mutuel des élus et de leurs électeurs :

*« Les députés ne me posent pas de questions qui seraient un retour d'interrogations d'électeurs »*¹⁰.

*« Quand je vois une résolution qui peut être intéressante pour nos députés, qui colle aux sujets d'intérêt d'un tel, ou à sa circonscription, je fais une note dans le dossier de groupe. C'est une perche pour des demandes d'informations supplémentaires. Mais ça arrive très très peu qu'un député me demande quelque chose, les députés lisent très peu le dossier de groupe... Et depuis un an, il n'y a pas eu d'activité sur une résolution »*¹¹.

[Sous la onzième législature] *« Il y a eu peu de débats internes au groupe sur l'Europe. La priorité des députés n'était pas de demander des débats sur l'Europe. Ils avaient assez à faire avec les différents projets de loi touchant au quotidien de leurs électeurs. On n'a pas cherché à évacuer le débat ; simplement, il n'y avait pas de demandes »*¹².

La rareté des sollicitations portant explicitement sur l'Europe et l'intérêt pour les préoccupations locales conduisent les élus de terrain à négliger la construction européenne en tant qu'enjeu global et transversal. Moins d'un an avant l'élargissement du 1^{er} mai 2004 à dix nouveaux entrants, les collaborateurs des quatre principaux groupes parlementaires de la douzième législature confiaient que la question n'avait pas fait l'objet de discussion au sein

⁸ Entretien n° 70.

⁹ Entretiens n° 69 et 70.

¹⁰ Entretien n° 70.

¹¹ Entretien n° 69.

¹² Entretien n° 62

des groupes¹³. La difficulté à prendre en compte les enjeux transversaux n'intéressant pas un territoire spécifique constitue un problème connu du cumul des mandats. Face aux arguments faisant valoir la proximité et la connaissance du local des élus cumulards, Y. Mény souligne ainsi qu'une telle focale n'est pas nécessairement un atout puisqu'elle peut conduire à délaissier les questions générales comme « les problèmes de la construction européenne, négligés par le Parlement sauf quand l'impact *local* des politiques européennes se fait sentir, c'est-à-dire trop tard »¹⁴. Le projet de Constitution européenne n'a ainsi pas été examiné en amont. Certains députés ignoraient jusqu'à son existence durant la Convention sur l'avenir de l'Europe comme le confirmèrent des collaborateurs de groupes interrogés au moment où la Convention achevait ses travaux¹⁵. En revanche, les parlementaires peuvent se renseigner sur tel aspect du droit communautaire dérivé s'il entre en résonance avec des préoccupations locales. Un collaborateur de groupe explique :

*« Les députés me posent des questions très pointues. Quatre-vingt dix pour cent du temps, ils me demandent : « Qu'est-ce qu'il y a dans ce projet de directive numéro machin ? ». Je leur sors le projet et ça suffit »*¹⁶.

Les affaires postales illustrent l'intérêt privilégié du parlementaire pour les conséquences locales d'une politique au détriment d'une prise en compte des enjeux globaux. Dans l'extrait suivant, Christian Pierret, qui fut Secrétaire d'Etat à l'Industrie puis Ministre délégué du gouvernement Jospin, explique sans détour que la directive sur les services postaux de 1997 a été examinée par les parlementaires sous un angle exclusivement local.

*C. PIERRET : « La Poste, il faut savoir que c'est la tasse de thé des parlementaires nationaux. Car dans leur circonscription, le maintien d'un bureau de Poste est le symbole de leur capacité d'influence. C'est ce qui crée auprès de leurs électeurs de la gratitude et du remerciement. Les députés sont très attachés à la Poste, c'est le cœur du cœur de leur intérêt. Le député est d'abord député de la Poste, toutes tendances confondues. Alors les préoccupations de diversification industrielle de la Poste, de conquête de marchés européens, de résistance face à l'évolution des Postes à l'étranger, aux Pays-Bas et même en Italie, sont très secondaires »*¹⁷.

1.1.2. L'Europe et la gestion d'une collectivité locale

Le prisme de l' élu local adopté par de nombreux députés conduit à percevoir la construction européenne à travers ses réalisations et ses conséquences concrètes sur le terrain,

¹³ Entretiens n° 62, 68, 69 et 70.

¹⁴ MENY Y., art. cit., p. 134.

¹⁵ Entretiens n° 62, 68, 69 et 70.

¹⁶ Entretien n° 70.

¹⁷ Christian Pierret, entretien n° 94. Il explique ensuite qu'ils ne pouvaient pas répondre aux sollicitations des députés qui venaient le voir suite à l'annonce de la fermeture d'un bureau de Poste, la Poste étant une entreprise indépendante. Voir aussi Chapitre 8.1.2.4.

et notamment dans le cadre de la gestion d'une collectivité locale, qu'il s'agisse d'une mairie, d'une structure intercommunale, du Conseil général ou régional. Les propos de Jacques Godfrain illustrent la prévalence de cette dimension locale. Le maire de Millau se montre loquace quand il parle des effets de la construction européenne sur la politique d'achat municipale tandis que les propos tenus en tant que député se font moins précis.

J. GODFRAIN : « *Je suis maire d'une ville de 22.000 habitants, une mairie peut acheter des camions Fiat ou Mercedes sans qu'on pousse les hauts cris. Je suis pas certain que la Citroën que j'achèterai ne soit pas faite en Espagne, et que quand on dit « on achète une marque française », je suis pas certain que dans 50 % de cette voiture il y ait 50 % de travail fait en France. Et en même temps je sais que quand on achète du japonais, des motos japonaises, on a la certitude qu'elles sont montées en Europe. Donc, la marque aujourd'hui n'est plus une garantie de nationalité bon. Et en tant que maire, je m'en aperçois dans les achats municipaux par exemple... Alors, en tant que député, en tant que député... oui parce que les problèmes que rencontrent les... les sociétés, les sociétés au sens sociétal du terme des pays européens, se rapprochent fortement sur les problèmes de violence, sur des problèmes d'insécurité, sur... sur les problèmes de... de réactions du public aux principales questions qui sont posées »¹⁸.*

La focale de l' élu local tend à assimiler l'Europe à un ensemble de gains et de pertes constitué de façon exogène au jeu politique. La vision que développe le député / élu local depuis sa circonscription n'est pas nécessairement négative, ne serait-ce qu'en raison de l'apport des subventions communautaires. Cependant, elle est principalement passive : ces élus ne parlent pas des politiques européennes en se positionnant comme décideurs, expérimentateurs ou pédagogues mais comme des techniciens chargés de leur mise en œuvre ou plus exactement de la gestion des effets de leur mise en œuvre. Le sénateur socialiste Claude Saunier, ancien maire de Saint-Brieuc et le député gaulliste Etienne Pinte, maire de Versailles, sont tous deux amenés à faire le constat que l'Europe modifie davantage le quotidien d'un maire que d'un député. Le premier, qui s'est par ailleurs abstenu sur le traité constitutionnel, souligne à cet égard les bienfaits des politiques européennes tandis que le second, qui a soutenu le traité, se montre plus critique¹⁹. Les propos des deux parlementaires indiquent toutefois qu'ils conçoivent ces normes et programmes communautaires comme des données vis-à-vis desquelles ils n'ont pas prise.

C. SAUNIER : « *J'ai été davantage en contact avec l'UE comme maire de Saint-Brieuc que comme parlementaire. C'est un regret. Comme maire de Saint-Brieuc, j'ai été confronté aux reconversions industrielles, donc aux fonds structurels européens. C'est aussi une région agricole donc je me suis intéressé à la PAC. Pour un élu local*

¹⁸ Jacques Godfrain, entretien n° 19.

¹⁹ Lors de la réunion du Congrès, séance du 28 février 2005, scrutin public sur le projet de loi constitutionnelle modifiant le titre XV de la Constitution et visant à adapter la constitution française au traité constitutionnel européen.

breton, l'Europe, c'est du concret. J'en retire une appréciation très positive de l'intervention de l'Europe. C'est grâce à la PAC que l'agriculture bretonne vit encore. C'est grâce aux quotas laitiers qu'il y a encore de l'élevage en Bretagne »²⁰.

E. PINTE : *« De plus en plus ce sont des directives européennes, transcrites dans le droit français qui nous gouvernent, qui nous gèrent. Et donc nous découvrons, sur le plan local, que dans beaucoup de domaines nous ne sommes plus gérés par les lois françaises mais par les lois européennes. La dernière en date en ce qui concerne ma ville, c'est qu'aujourd'hui, semble-t-il, le ministère de la culture ne peut plus passer un contrat et désigner un architecte des monuments historiques pour s'occuper de notre secteur sauvegardé sans faire un appel à candidature européenne. C'était d'une absurdité monstre puisque'il est évident que, dans ce cas là en tout cas, ça fait vingt cinq ans que nous avons une équipe d'architectes qui s'occupe de notre ville. Et du jour au lendemain, à cause d'une directive européenne, on devrait en quelque sorte, faire un appel à candidature à tous les architectes spécialisés dans les monuments historiques en Europe sans être sûr que ce soit des architectes qui s'y connaissent aussi bien que ceux avec lesquels nous avons pratiqué depuis 25 ans. C'est une absurdité »²¹.*

Vues d'une région, d'un département ou d'une commune, la réglementation et les politiques européennes constituent un ensemble de règles, d'opportunités et de contrariétés imposé dans la gestion quotidienne. Cette altérité entre la gestion locale et l'Europe se traduit par un certain rapport utilitariste de ces élus à la manne européenne. Dans un contexte de tensions budgétaires nationales, beaucoup entendent le mot « subvention » lorsqu'on leur parle d'Europe. Les propos du sénateur Jean-Marie Valerenberghe, rapportés en introduction à ce chapitre, témoignent que le maire et Président de la communauté urbaine d'Arras, comme l'ensemble des parlementaires rencontrés, sait précisément quelle partie du territoire dont il est issu est éligible à tel ou tel fonds européen. Ce rapport utilitariste à l'Europe ne s'accompagne pas nécessairement d'une adhésion au projet européen pour deux raisons. Premièrement, l'accès à la manne communautaire est difficile, il nécessite un certain savoir-faire qui peut frustrer et décourager l'élus voire lui donner un certain sentiment d'incompétence. Deuxièmement, l'Europe ne se manifeste pas seulement sur le terrain à travers les subventions proposées mais aussi la réglementation imposée. Nombre d'élus de terrain estime que les normes communautaires compliquent leur travail non seulement parce qu'elles constituent une contrainte supplémentaire encadrant leur action, mais aussi parce qu'elles peuvent se révéler peu adaptées, de leur point de vue, aux spécificités de leur territoire. Ainsi, le député Jean-Pierre Brard, maire de Montreuil, estime que *« l'Europe c'est un guichet »* mais rappelle qu'elle a coûté des millions à sa ville.

²⁰ Claude Saunier, entretien n° 81.

²¹ Etienne Pinte, entretien n° 37.

J.-P. BRARD : « *A Montreuil comme dans les mairies, on commence à s'intéresser à l'Europe parce qu'il y a des sous à prendre. Mais les maires ne savent pas très bien comment y accéder et on a pas tous les moyens d'entretenir un réseau de lobbyistes à Bruxelles. Pour les maires, l'Europe, c'est un guichet* ».

« *Je vois par exemple à Montreuil, on nous a fait démonter tous nos jeux dans les parcs municipaux parce qu'ils n'étaient pas aux nouvelles normes européennes. Ça nous a coûté dix millions de francs, c'est quand même incroyable ! Il n'y avait jamais eu un seul accident sur ces jeux ! Je pense qu'il y a des groupes puissants, des entreprises qui ont du faire du lobbying à Bruxelles pour obtenir une révision des normes* »²².

Au chapitre des contraintes imposées par Bruxelles, beaucoup d'élus mentionnent l'obligation de passer des appels d'offre européens pour les marchés dépassant un certain volume. S'il reconnaît qu'« *en soi, ce n'est pas absurde* », le maire de Versailles E. Pinte constate que, « *dans la mesure où ça complique et accroît les délais de concrétisation des marchés, l'Europe apparaît comme compliquant un peu plus la tâche des élus locaux* »²³.

1.1.3. La subjectivité de l'impact local de l'Europe

En dehors de la gestion des collectivités locales, les élus de terrain sont également confrontés aux conséquences des politiques et normes communautaires sur les activités de la population de leur circonscription ou de certains groupes sociaux. La PAC par exemple n'appelle pas spécifiquement à l'intervention du conseiller municipal, général ou régional dans sa mise en œuvre. Cependant l'élus local est au contact d'une population qui peut être mobilisée sur ces questions. Ainsi la députée Laurence Dumont, après avoir estimé que l'Europe soulevait peu de questions locales, se rappelle au milieu d'une phrase de l'Europe bleue et des pêcheurs normands.

L. DUMONT : « *La cause européenne elle paraît très théorique encore et déconnectée des problèmes quotidiens qu'on peut avoir. Et même moi, même dans ma circonscription, j'ai pas de raisons souvent de parler des problèmes européens... Si, parce que j'ai des pêcheurs. Si, ça revient par d'autres... Ports de pêche, l'histoire des TAC, des quotas des TAC, je sais plus quoi... Enfin bref, ça revient par là, par des professionnels quoi, qui sont confrontés à ça mais c'est tout en fait. C'est principalement les pêcheurs qui me parlent de ça et puis bon les agriculteurs* »²⁴.

Cet extrait illustre pertinemment l'ensemble de l'entretien mené avec la députée du Calvados. Tout en expliquant que l'enjeu européen n'a pas de répercussion locale et n'appelle que très rarement à une action de sa part, elle mentionne, au détour d'un développement, une demi-

²² Jean-Pierre Brard, entretien n° 8.

²³ Etienne Pinte, entretien n° 37.

²⁴ Laurence Dumont, entretien n° 16. Les TAC sont les taux annuels de capture définis pour chaque espèce en fonction de la disponibilité de la ressource halieutique. Cf. LEQUESNE C., *L'Europe bleue*, op. cit.

douzaine de contre-exemples : la pêche, la PAC, le programme LEADER, l'hébergement des demandeurs d'asile soumis à des règles européennes, le zonage des fonds structurels, l'organisation de réunions pendant les élections européennes. Il se confirme ainsi qu'aux yeux des élus aussi l'Europe est « invisible mais omniprésente »²⁵ : elle est vécue en une multitude d'occasions mais rarement perçue dans sa globalité.

Les élus de terrain développant une interprétation plus générale de la construction européenne expriment pour la plupart une critique de l'Europe telle qu'elle se fait. La focale locale conduit en effet certains députés à rendre l'Europe responsable des problèmes rencontrés dans leur circonscription. Ils peuvent estimer que la politique d'ouverture à la concurrence et de libéralisation menée au niveau européen menace économiquement et socialement le territoire dont ils sont issus. On a vu lors de la campagne référendaire de mai 2005 la fermeture d'entreprises et de services publics devenir un enjeu central du débat européen. Le député socialiste Henri Emmanuelli entreprit notamment « un tour de France des délocalisations » pour promouvoir le non tandis que le Premier secrétaire du PS devait essuyer les boules de neige de manifestants rassemblés à Guéret dans la Creuse le 5 mars 2005 pour dénoncer la raréfaction des services publics en zone rurale. Sans rendre l'Europe en tant que telle responsable de la fermeture de l'usine ou de l'école de leur circonscription, certains élus regrettent que les institutions européennes n'agissent pas davantage pour faire face à ces difficultés. Didier Boulaud, ancien maire de Nevers et député au moment de l'entretien, soulignait ainsi l'écart entre la perception de l'Europe depuis le terrain et depuis le Palais-Bourbon, par exemple dans le cadre de la Délégation pour l'UE.

D. BOULAUD : « *Il y a des gens très favorables à l'Europe dans la Délégation comme [xxx], même s'il s'est aperçu que l'Union européenne faisait mal aux marchands de mouchoirs et de godasses dans sa circonscription. Il a beau être européen, il pense aux emplois menacés.*

Et vous ? Est-ce que votre vision de l'Europe a changé ?

...*La construction de l'Europe est compliquée. Le fait d'être dans la Délégation m'a amené à constater que ce n'est pas si facile. Nous, on conçoit surtout les implications sur le terrain, les conséquences des décisions prises. Par exemple, je suis pour l'Europe de la défense mais ça fait fermer des usines. On mesure les réalités. Ça ne veut pas dire qu'il faut pas le faire mais qu'il faut préparer, faire attention* »²⁶.

Au total, nombre d'élus de terrain tendent à percevoir de façon plutôt négative les politiques et normes communautaires. L'Europe vient incontestablement modifier de nombreuses dimensions de la gestion d'une collectivité locale. Si elle peut être comprise comme une ressource additionnelle, elle nécessite une certaine expertise et impose ses

²⁵ BELOT C., CAUTRES B., art. cit.

²⁶ Didier Boulaud, entretien n° 7.

paramètres. Au-delà, elle tend à être associée aux difficultés locales, parce que l' élu estime qu'elle en est à l'origine ou qu'elle n'y répond pas. A l'inverse, les traits d'image plus positifs des élus de terrain à l'égard de l'intégration européenne sont beaucoup plus flous et ne visent pas des mesures communautaires spécifiques. Interrogés sur la dimension européenne de leur activité, beaucoup d'élus évoquent ainsi les jumelages, l'accueil d'étudiants européens ou le caractère frontalier de leur circonscription. Ces éléments sont sans doute importants parce qu'ils contribuent à construire l'Europe par le bas, à travers les pratiques concrètes des populations. Ils demeurent cependant éloignés à la fois de l'UE en tant que telle et des activités parlementaires. Interrogé sur la dimension européenne de la gestion de Rouen, le député Pierre Albertini mentionne ainsi différents éléments en des termes plutôt flous : l'Europe est un « horizon », un espace de « confrontation » et de « compétition des territoires » dont la ville est « imprégnée ». Il ne s'agit pas de nier la dimension identitaire du rapport à l'Europe de tel territoire mais bien de constater qu'au-delà de ce paramètre, la capacité limitée à parler favorablement de l'Europe au concret contraste, par exemple, avec la proximité de certains élus sur les abus de la bureaucratie européenne. Les propos du député Bernard Derosier, Président du Conseil général du Nord, s'inscrivent dans la même logique.

« En tant que maire de Rouen, êtes-vous confronté à des problèmes européens ou à des enjeux de dimension européenne ?

P. ALBERTINI : *Confronté à des enjeux de dimension européenne, oui, ne serait-ce que parce que, dans le domaine de la compétition des territoires, notre horizon n'est évidemment pas que franco-français. Vous voyez où se trouve Rouen. Notre zone d'échange, c'est l'Europe du Nord Ouest. Elle est très clairement définie. C'est un horizon qui nous paraît naturel. Nous accueillons ensuite des étudiants européens. Nous avons quelques jumelages avec des villes européennes. Enfin, il me semble, en matière de patrimoine et de tourisme, nous avons à nous confronter à ce que font d'autres villes européennes. Nous avons une imprégnation européenne forte. En plus, à Rouen, s'agissant de la ville de Jean Lecanuet, il y a une résonance européenne évidemment particulière et forte. C'est clair »²⁷.*

B. DEROSIER : *« Donc moi mon approche européenne [...] est aussi motivée pour des raisons régionales, je suis l' élu d'un département frontalier à l'origine, donc d'un département et d'un secteur français proche d'un autre secteur belge. Donc c'est une raison pour moi supplémentaire de m'intéresser à la dimension européenne. Et donc partant de là, mon action vise à participer aussi activement que possible à l'évolution, l'avancée de l'Union européenne. Dans un tout autre domaine, je le dis au passage, je préside le Conseil général du Nord. Je m'emploie avec cette assemblée à mettre en place une politique de relations internationales et de relations européennes à travers les jumelages dans chacun des pays de l'Union européenne, pour contribuer d'une certaine façon, avec une collectivité territoriale, à la construction européenne »²⁸.*

²⁷ Pierre Albertini, entretien n° 1. A l'évidence, la propension à parler en termes abstraits et généraux ne tient pas seulement à la thématique européenne mais constitue un des paramètres du langage politique. Cf. Annexe. 1.4.3.

²⁸ Bernard Derosier, entretien n° 15.

1.2. La torpeur des assemblées cumulardes

La vision de l'Europe de nombreux parlementaires cumulant des mandats est fortement orientée par la dimension locale, à travers les spécificités de leur circonscription mais aussi du mandat local, souvent exécutif, qu'ils exercent. Quelle est la conséquence de cette prime donnée au localisme sur les activités européennes des élus ? La question du cumul des mandats est un objet de controverse partisane. Cela n'empêche pas des spécialistes de la vie politique tels qu'Y. Mény ou G. Carcassonne de condamner fermement cette pratique :

Y. MENY : « Le mandat parlementaire n'est plus recherché pour lui-même mais pour les effets de levier qu'il procure : réduction de la concurrence politique, renforcement du prestige de l'élu local, augmentation de sa capacité d'intervention et d'influence ». « [...] la pratique du cumul vide de toute substance les tentatives de réforme du fonctionnement du Parlement et en particulier de l'Assemblée nationale. Il ne sert pas à grand chose d'améliorer les capacités de discussion, d'amendement, de débat et de contrôle des membres du Parlement si, en fin de compte..., ils persistent à être absents »²⁹.

G. CARCASSONNE : « [...] *l'opposition* rejoint la majorité en ceci que, fréquemment, une capacité longtemps réclamée cesse d'intéresser le jour où elle est enfin obtenue, la revendication antérieure apparaissant alors pour ce qu'elle est trop souvent : l'invocation d'une impuissance parlementaire prétendue comme alibi d'un défaut d'intérêt des élus nationaux pour l'accomplissement réel de leur mandat »³⁰.

« Pour l'instant, [les députés] sont aliénés au gouvernement. Dès que celui-ci fronce un sourcil, ils se couchent. En France, tout marche au coup de menton et au caporalisme. Non que les députés soient faibles, mais ils ne sont pas là. Ni prêts à se battre »³¹.

L'examen de la mobilisation parlementaire en matière européenne permet de souscrire à ces propos, en tout cas pour l'Assemblée nationale, sous un triple aspect. Premièrement, les parlementaires sont peu présents au parlement (1.2). Deuxièmement, ils s'intéressent peu à des questions générales ne concernant pas directement leur circonscription, ce qui condamne une bonne part des activités européennes potentielles des parlementaires (1.3). Troisièmement, cette situation limite la portée des réformes institutionnelles visant à mieux associer le parlement aux affaires européennes (1.4).

Il est difficile de collecter des données quantifiées sur la faible présence des parlementaires dans les locaux du Palais-Bourbon ou du Luxembourg. Certains comme

²⁹ MENY Y., art. cit., p.133.

³⁰ CARCASSONNE G., « La place de l'opposition », art. cit., p. 79.

³¹ Entretien au journal *Le Monde* des 5 et 6 juin 2005.

l'ancien Président de l'Assemblée Philippe Séguin soulignent que plus de vingt-cinq ou trente députés ne peuvent matériellement être impliqués par un débat dans l'hémicycle³². D'autres arguent que le faible nombre d'élus siégeant en séance ne doit pas masquer le travail parlementaire invisible au public : dans les commissions, dans les groupes parlementaires, en mission, ou simplement dans le bureau de l'écu situé dans les locaux du parlement. Si la présence dans l'hémicycle constitue effectivement un critère réducteur, l'investissement des autres structures parlementaires reste à prouver. Nous avons relevé que moins d'un tiers des membres de la Délégation pour l'UE de l'Assemblée pouvait être considéré comme actif³³. Comme nous nous étonnions de cette désertion relative, plusieurs interlocuteurs ont fait valoir que la situation des commissions n'était pas plus favorable, et souvent moins bonne. Un administrateur ayant occupé des fonctions de premier plan à la Délégation et dans une commission estimait que la proportion d'un tiers de membres actifs n'est jamais atteinte en commission³⁴. En 2000, un administrateur de la Délégation affirmait : « *ils sont une dizaine, on aimerait bien qu'ils soient une quinzaine* »³⁵. En 2003, la réunion de la Délégation que nous avons observée³⁶ indiquait, comme les entretiens menés, que la situation s'était légèrement améliorée. En fait, les membres de la Délégation peuvent être rangés en trois catégories. Une partie – un tiers ? – ne vient jamais ou presque aux réunions. Ainsi, un assistant parlementaire explique au sujet de son député :

*« Il a été membre de la Délégation parce qu'il est élu d'Alsace. Donc il est sensible aux questions européennes. Mais il ne participe plus à ses travaux parce qu'il n'a pas le temps de s'y consacrer vu sa charge de travail. Il a même pensé la quitter mais il est resté parce que ça me permet d'avoir les documents de la Délégation »*³⁷.

Une partie des élus se rend aux réunions de temps, quand le sujet les intéresse ou quand leur emploi du temps le leur permet. E. Guigou explique être dans cette situation³⁸. Enfin, la Délégation fonctionne véritablement grâce à un noyau de moins d'une dizaine de députés actifs composés du Président, des Vice-présidents de la majorité et de quelques élus. P.

³² « L'absentéisme est largement un faux problème, en tout cas tel que ressenti par l'opinion. Il faut savoir en effet que, lorsqu'on passe, dans l'hémicycle, à l'examen des articles d'un projet de loi, il est tout à fait contre-indiqué et même contre-productif d'être plus de vingt-cinq ou trente en séance. Je me suis allé un jour à comparer une assemblée à une classe de CM2 : finalement la comparaison n'est pas si sottise : au-delà d'un certain effectif, on peut plus travailler sérieusement, car il est impossible de faire participer chacun des présents », SEGUIN P., *Itinéraire dans la France d'en bas, d'en haut et d'ailleurs*, Paris, Seuil, 2003, pp. 442-443.

³³ Cf. chapitre 3.1.1.

³⁴ Entretien n° 54.

³⁵ Entretien n° 43.

³⁶ Observation n° 9, le 19 mars 2003.

³⁷ Entretien n° 57.

³⁸ Elisabeth Guigou, entretien n° 89.

Moscovici les décrits comme « *des passionnés, positivement et négativement* » de l'UE³⁹. Le Tableau 4.1. présente la liste de ces membres durant les trois dernières législatures, dressée à partir des rapports soutenus et des entretiens menés⁴⁰.

Tableau 4.1. Le noyau des membres actifs de la Délégation pour l'UE

X ^{ème} législature	R. Pandraud (Président), N. Catala, P. Hoguet, C. Josselin, M. Ligot, P. Mazeau, J. Myard
XI ^{ème}	H. Nallet (Président), A. Barrau (Président), M.-H. Aubert, P. Brana, G. Fuchs, J.-C. Lefort, B. Marre
XII ^{ème}	P. Lequiller (Président), R. André, D. Garrigue, M. Laffineur, T. Mariani, C. Philip, D. Quentin

La lutte contre l'absentéisme constitue une préoccupation constante des Présidents de la Délégation. A. Barrau dresse un bilan tout à fait enthousiaste de sa Présidence, le seul point négatif qu'il évoque touche justement à la participation des députés.

A. BARRAU : « *Ce qui est le plus difficile, c'est d'obtenir qu'on ait assez de parlementaires compétents et motivés qui suivent ce débat. Et ça, ça demande en permanence des relances. Quand on voit que quelqu'un commence à décrocher deux trois mois, il faut essayer de se débrouiller pour qu'il soit remplacé ce qui n'est pas facile, même avec des gens de son propre groupe. Parce qu'ils expliquent toujours qu'ils ont un passage difficile mais qu'ils reviendront* »⁴¹.

Un an après avoir été élu Président de la Délégation, P. Lequiller avait également demandé à un élu absent de céder sa place⁴². Le travail demandé à un membre de la Délégation consiste à assister régulièrement aux réunions, qui ont lieu chaque semaine le jeudi matin et durent environ deux heures et demie, et à se rendre aux auditions de personnalités dont l'organisation est irrégulière. Nous avons assisté à une quinzaine d'auditions de la Délégation, les députés présents n'ont jamais excédé la vingtaine sauf pour l'audition de V. Giscard d'Estaing en pleine Convention⁴³. Dans de nombreux cas, la faiblesse du nombre de députés présents plaçait visiblement le Président de séance dans une situation inconfortable. Le 28 novembre 2001, A. Barrau ouvrit l'audition de F. Huwart, Secrétaire d'Etat au commerce extérieur du gouvernement Jospin dans la grande salle Lamartine devant cinq députés⁴⁴. Au lendemain de la conférence ministérielle de Doha, le Président de Délégation ne masqua pas sa colère et déclara en introduction :

³⁹ MOSCOVICI P., *L'Europe, une puissance...*, op. cit., p. 210.

⁴⁰ Notamment entretiens n° 43, 51, 54 et 97. Cette liste étant subjective, il est évidemment possible de discuter de la présence ou de l'omission de tel ou tel.

⁴¹ Alain Barrau, entretien n° 4.

⁴² Entretien n° 51.

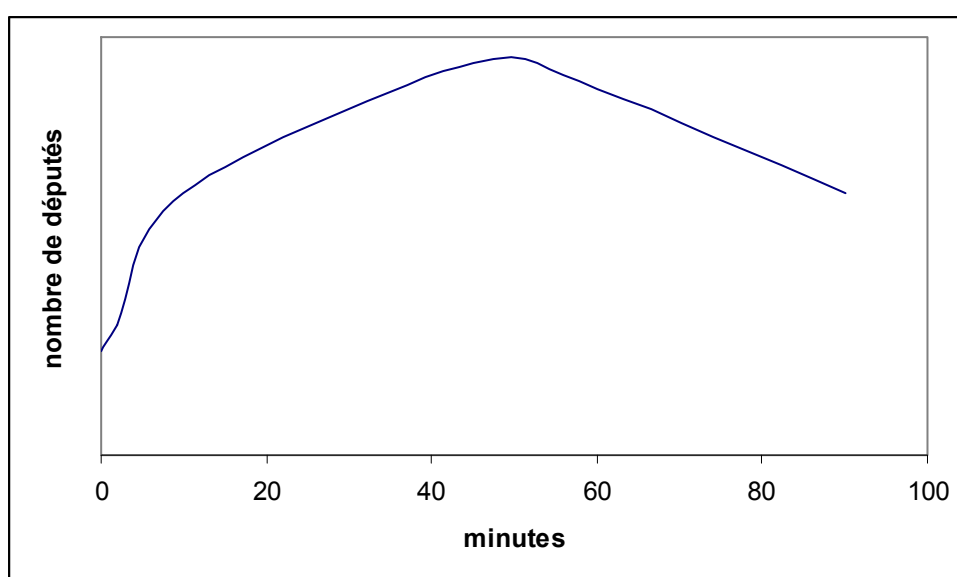
⁴³ L'audition du 27 novembre 2002 fut en outre co-organisée par la Commission des affaires étrangères. Observation n° 8.

⁴⁴ Observation n° 17.

A. BARRAU : « Il n'est pas convenable quand un Ministre fait l'effort qu'il fait depuis des mois pour avoir des contacts avec des parlementaires qu'aussi peu de parlementaires et de représentants d'ONG soient présents, même si certains sont ici. D'autant plus que François Huwart fait partie des ministres les plus coopératifs ».

Lors de cette réunion comme des autres auditions que nous avons pu observer, l'évolution du nombre de députés présents dans la salle obéit à une logique assez constante qui est rapportée à la Figure 4.1.

Figure 4.1. L'évolution de la présence des députés de la Délégation pour l'UE de l'Assemblée nationale au fur et à mesure du déroulement des auditions



Note : « minutes » : évolution chronologique de l'audition

Beaucoup d'élus arrivent après le début de l'audition. Le retard est faible mais assez systématique. Durant la réunion, les députés partent un à un parce qu'ils ont un rendez vous ou que la réunion ne les intéresse finalement pas. L'assistance n'est jamais stabilisée dans la mesure où il se passe rarement dix minutes sans qu'un député arrive, parte ou revienne. P. Moscovici fut très régulièrement auditionné par la Délégation et la Commission des affaires étrangères, qu'il qualifie de « *commission de stars* » pour le nombre d'anciens Présidents et Premiers ministres qu'elle concentre. Il dénonce « *cette attitude insupportable de la part d'un certain nombre de députés que je ne nommerais pas, de poser une question et de s'en aller avant la réponse. Plus ils sont élevés au standing politique, et plus... Alors quand ils sont très élevés...* »⁴⁵.

⁴⁵ Pierre Moscovici, entretien n° 92.

L'un des exemples les plus cruels de l'absentéisme parlementaire fut fourni par l'audition de Romano Prodi par la Délégation pour l'UE le 13 mars 2003⁴⁶. Du point de vue des activités européennes du parlement, l'évènement était considérable à plusieurs égards. Jamais un Président de la Commission en exercice n'avait été auditionné à l'Assemblée. Le contexte européen et international était particulièrement important et tendu : les travaux de la Convention commençaient à esquisser la future Constitution européenne, la Commission européenne venait d'engager des poursuites contre la France pour non-respect du pacte de stabilité, J. Chirac avait annoncé deux jours auparavant son intention d'opposer son veto au Conseil de sécurité de l'ONU sur l'intervention américaine en Irak. L'audition était ouverte à la presse et au public. A 16h15, lorsque R. Prodi arrive salle Lamartine en compagnie de P. Lequiller, F. Bayrou est le seul député présent. A 16h20, les députés commencent à arriver un à un et sont présentés au Président de la Commission. A 16h25 lorsque commence l'audition, ils sont 17. R. Prodi prononça son discours en Français en évitant de trop manier la langue de bois devant une salle moins de vingt élus.

La faible mobilisation des députés n'est en aucun cas spécifique à la Délégation pour l'UE. Par exemple, le récit par P. Moscovici de ses auditions devant le groupe socialiste de l'Assemblée est sévère. La non publicité de ce type de réunions et l'habitude de s'y exprimer franchement ne suffisent pas à intéresser les élus à la chose européenne.

« Vous avez eu plusieurs réunions à huis clos pendant que vous étiez Ministre au groupe socialiste de l'assemblée nationale?

P. MOSCOVICI : *Oui, mais ça aussi ça illustre les frustrations et les déceptions. J'en ai pas eu beaucoup tout d'abord, ce qui prouve encore une fois que les questions européennes ne sont pas à l'agenda des parlementaires en général. Et chaque fois que je suis intervenu, j'en suis ressorti mécontent. Autant j'étais content d'aller à la Délégation, d'aller à l'Assemblée parce qu'on rencontre des députés qui sont intéressés et cetera. Autant là, le point venait à la fin de l'ordre du jour, les parlementaires étaient partis, ceux qui étaient là étaient dissipés. Les questions sans intérêt. Ça illustre tout à fait – c'est parce que c'est mes amis socialistes, je pense qu'ils sont meilleurs que les autres forcément – le fait que la culture européenne moyenne du député est assez faible. Et que l'attention que lui apporte un parti surtout quand il est au pouvoir est très faible. Et puis franchement c'était la cinquième roue du carrosse, j'ai dû aller quatre fois en cinq ans au groupe socialiste et aucune fois pour des auditions suivies, sérieuses, intéressantes et intéressées ».*

« [...] même quand on parlait du traité de Nice devant le groupe socialiste, ils s'en foutaient complètement. Le parlementaire – je dirais pas de base – mais le parlementaire euh... ne s'intéresse pas à ces questions. C'est assez dramatique en réalité. Parce que ça veut dire effectivement qu'il y a encore une fois 60 % de la législation nationale, des pans entiers de politiques publiques qui échappent à toute délibération »⁴⁷.

⁴⁶ Observation n° 23.

⁴⁷ Pierre Moscovici, entretien n° 92.

Enfin, la difficulté que nous avons rencontrée pour obtenir des entretiens dit en creux la faible fréquentation des assemblées. Cette difficulté s'explique à l'évidence par d'autres facteurs⁴⁸, cependant il apparaît que la faible présence des parlementaires en constitue le principal motif. Il s'agissait en effet de caler un entretien durant les journées que le député passe à Paris. Pour beaucoup de députés, cette période se limite à deux jours par semaine : le mardi et le mercredi. Une étude similaire menée à Londres a permis de constater la différence de situation : en deux mois 23 MPs ont été interrogés contre 42 en France en cinq ans. Certains entretiens se sont déroulés aux Communes le vendredi après midi ce qui est impensable à Paris. Le fait que les membres des Communes ne cumulent pas avec un mandat local constitue bien l'élément explicatif essentiel de leur présence et de leur disponibilité.

Deux membres de la Délégation pour l'UE interviewés expliquent d'ailleurs l'évolution de leurs activités au Palais-Bourbon par le changement de leur situation intervenu à la suite des élections municipales de 2001. R. André explique qu'il est davantage disponible parce qu'il n'est plus maire d'Avranches. G. Gorce estime qu'il l'est moins parce qu'il est devenu maire de la Charité-sur-Loire. Avranches comptant 8500 habitants et la Charité 5500, de tels aveux laissent imaginer la situation inextricable des maires de très grandes agglomérations ou des Présidents de région.

R. ANDRÉ : « *J'ai décidé de ne pas me représenter à la mairie Avranches dont j'étais maire avant donc je suis très... Je peux me consacrer totalement à ce qui m'intéresse en tant que député* »⁴⁹.

G. GORCE : [A propos d'un rapport parlementaire réalisé pour la Délégation] « *Je l'ai fait avant d'avoir un mandat local. Donc maintenant c'est vrai que j'aurais sans doute moins de temps. Je pense que ce serait au détriment... Comme ça ne peut pas être au détriment de l'activité locale parce que ça ne pardonne pas, vous ne pouvez pas manquer un conseil municipal, bon, donc ce serait au détriment du reste de l'activité parlementaire. Je pense que si je faisais quelque chose comme ça aujourd'hui, je ne serais certainement pas dans l'hémicycle pendant plusieurs semaines de manière régulière pour pouvoir le faire alors que là... Je le faisais le jeudi par exemple notamment. On faisait les déplacements le mercredi soir et le jeudi. Aujourd'hui, le jeudi, je suis dans ma mairie* »⁵⁰.

L'absentéisme des députés au Palais-Bourbon et des sénateurs au Palais du Luxembourg, loin d'exprimer l'inactivité ou le désintérêt des élus, signifie que les parlementaires sont investis dans d'autres fonctions, principalement la gestion de collectivités locales. Plusieurs éléments

⁴⁸ Notamment : la publicité anticipée de l'entretien, l'intérêt pour les sciences sociales d'une part, et les affaires européennes d'autre part.

⁴⁹ René André, entretien n° 2.

⁵⁰ Gaëtan Gorce, entretien n° 20.

peuvent expliquer pourquoi tel député-maire préfère administrer sa commune plutôt que mener une bataille d'amendements dans l'hémicycle. La possession d'un mandat exécutif local peut se révéler plus valorisante dans la mesure où elle donne accès à la gestion d'un budget et de personnels ainsi qu'à l'exercice d'une autorité normative. Le maire peut constater dans sa ville quels sont les effets concrets de ses réalisations alors que le législateur opère davantage derrière un voile d'ignorance du fait de son éloignement et de la généralité de la loi. L' élu local peut davantage mesurer l'effet de son action sur les choses mais aussi pour les gens quand le député ne dispose que de trois assistants et d'une permanence. Ces arguments sont sans doute fondés mais ils ne doivent pas masquer cependant que le mandat parlementaire semble d'autant moins valorisant qu'il est sous-utilisé.

1.3. Le parlementaire « vampirisé » par ses électeurs

M. Abélès compare les députés aux *de k bogi*, ces hommes riches et généreux des Nar, une population du Tchad, qui finissent par se « faire bouffer » à force de s'investir personnellement au service de la collectivité⁵¹. Nous verrons que de la même façon le député européen Jean-Louis Bourlanges compare les électeurs à des vampires. Si d'une façon générale le cumul des mandats éloigne le député des activités parlementaires menées depuis les chambres, il apparaît que la focale locale contribue spécifiquement à détourner des élus de terrain des affaires européennes pour deux raisons. Premièrement, parce que les affaires européennes touchent souvent à des enjeux éloignés de la réalité de la circonscription. Deuxièmement, parce que les assemblées sont organisées de façon à ce que la mobilisation européenne s'ajoute plus qu'elle ne se substitue aux autres activités parlementaires.

1.3.1. L'Europe, loin du local

Concernant le premier point, il a déjà été montré que les préoccupations des électeurs ne concernaient pas des domaines d'action européens ou en tout cas n'étaient pas formulées en ces termes⁵². Le député peut se dire que le niveau de chômage en France tient aux politiques de dérégulation menées depuis Bruxelles ou bien qu'il ne peut être résorbé que grâce à la libéralisation insufflée par Bruxelles, ce type de réflexion se révèle d'une portée limitée face à une mère qui a pris rendez vous en permanence pour obtenir un emploi pour son fils. Le député de Paris J.-C. Cambadélis l'affirme sans détour.

⁵¹ ABELES M., *Un ethnologue ...*, op. cit., pp. 32-34.

⁵² Cf. Chapitre 2.1.4.

« Quelle est la dimension européenne de vos activités en tant que député ?

J.-C. CAMBADELIS : *En tant que député, aucune. Il faut être honnête. Le parlementaire français a trois activités. La première, c'est de répondre aux demandes de ses administrés, qui sont des demandes de logement, d'école, d'emploi, de précarité, de situations difficiles. Et donc cette relation avec les administrés ne procède pas de la construction européenne »⁵³.*

Les parlementaires souverainistes se montrent les plus prompts en entretien à dénoncer les effets pervers du localisme de leurs collègues. La menace que fait peser l'intégration européenne est de leur point de vue d'une gravité absolue. Or, ils font le constat qu'ils sont peu nombreux dans l'hémicycle à dénoncer cette situation. Expliquer l'apathie du personnel parlementaire par ses préoccupations locales leur permet de résoudre ce paradoxe en donnant implicitement une image plutôt valorisante d'eux-mêmes comme le montrent les propos de N. Catala ou de J. Myard.

« En tant que députée comment vous voyez votre rôle dans l'Union Européenne ?

N. CATALA : *Je trouve que la place qu'a prise l'Europe dans la vie politique française est devenue considérable, que les parlementaires la connaissent généralement mal parce qu'ils sont pris par beaucoup de problèmes de terrain comme on dit, des problèmes concrets de, je ne sais pas moi, de tracé de routes, d'amélioration de la ville ou tout simplement des problèmes de sécurité ou de scolarité, parce qu'ils sont en général en même temps élus locaux »⁵⁴.*

J. MYARD : « *Donc je suis intimement convaincu qu'aujourd'hui, la construction européenne va changer de nature parce qu'elle est profondément en crise, et qu'en tout état de cause elle va aller de Charybde en Scilla dans les solutions bâtarde qu'on va lui donner, parce qu'on est incapable encore de tout remettre en cause. Et que le Parlement, il regarde les choses. Les députés s'en contrefoutent, les députés sont beaucoup plus intéressés par ce qu'il se passe dans leur circonscription voire par leur réélection. Et je dis pas ça pour être méchant, parce qu'après tout, si vous êtes député et que vous croyez à ce que vous faites, encore faut-il que vous ayez la continuité pour le faire, donc moi aussi je pense à ma réélection, même si je prends parfois des positions qui me permettent de me créer quelques amis, c'est un euphémisme. Mais il est manifeste que le parlement et l'Europe sont en parfait décalage »⁵⁵.*

Les souverainistes ne sont pas les seuls à développer cette argumentation. L'eurodéputé Jean-Louis Bourlanges, fédéraliste patenté, cherche également à expliquer ce paradoxe rendu aigu non par une perte de la souveraineté nationale mais par les potentialités inexploitées offertes

⁵³ Jean-Christophe Cambadélis, entretien n° 9. La seconde dimension est la législation, et la troisième le contrôle et la participation au débat public. J.-C. Cambadélis n'est pas plus optimiste sur des deux autres activités et conclut : « *Un parlementaire lambda peut passer cinq ans, on peut passer cinq ans, et n'avoir de rapports avec les questions européennes que brièvement, de temps en temps* ».

⁵⁴ Nicole Catala, entretien n° 10.

⁵⁵ Jacques Myard, entretien n° 31.

par l'Europe. Avec le sens de la formule qui a fait son succès, il adopte une explication qui n'est pas éloignée de celle d'un J. Myard.

J.-L. BOURLANGES : « *Les parlements nationaux sont malheureux. Ils sont livrés à des vampires que sont les citoyens. Du coup ils ne font rien sur le plan de la législation. Ils sont si près de leurs électeurs qu'ils ne s'en éloignent plus* »⁵⁶.

Au-delà des souverainistes et des fédéralistes, certains députés tendent à souligner les logiques localistes et électoralistes dans lesquelles est pris le « parlementaire lambda » pour mieux faire valoir leur capacité propre à y échapper, en tout cas partiellement. Alors que le député « assistante sociale » a mauvaise presse et que la représentation parlementaire dans son ensemble est impopulaire selon les études d'opinion, les affaires européennes fournissent ainsi une ressource argumentative dans la présentation par eux-mêmes des élus sous la forme du gage de désintéressement⁵⁷. La signature d'un rapport sur l'Europe apporterait en quelque sorte la preuve de la capacité du parlementaire à œuvrer pour l'intérêt général c'est-à-dire s'intéresser à des questions majeures, exercer pleinement ses attributions de législateur ou encore éclairer les électeurs sur la complexité du monde. Certains députés comme J.-J. Guillet, P. Albertini, ou F. Loncle insistent particulièrement sur cette dernière dimension pédagogique.

« Est-ce que les dossiers que vous traitez localement dans votre circonscription ont une dimension européenne ?

J.-J. GUILLET : *Non. Vous savez quand les gens viennent vous voir... Moi ça m'arrive de temps en temps d'avoir des gens qui viennent me voir uniquement pour discuter de politique, en général de politique intérieure c'est ce qui focalise les gens. Ils ne se rendent pas forcément compte que... ça fait partie de mon travail de leur expliquer que la politique intérieure c'est bien mais qu'elle est très dépendante de notre politique étrangère. On ne peut pas détacher la politique intérieure de la politique étrangère. Ils comprennent d'ailleurs. [...] Ou alors ils viennent pour des problèmes tout à fait personnels. Quand les gens cherchent un emploi ou un logement, ça n'a pas de dimension européenne* »⁵⁸.

P. ALBERTINI : « *Les électeurs ne vont sans doute pas me parler de l'Europe pendant la campagne législative mais moi je vais essayer d'un peu l'aborder. Les gens me parlent de la sécurité par exemple, c'est à moi de leur répondre en parlant du parquet européen. Et là, ils accrochent à l'Europe parce que ça devient une idée concrète* »⁵⁹.

F. LONCLE : « *Le rôle des parlementaires, c'est un rôle pédagogique vis-à-vis des concitoyens et un rôle d'aiguillon vis-à-vis des gouvernements. Il faut oublier ni l'un ni l'autre. Par exemple mon rôle devrait consister à expliquer aux agriculteurs qu'ils*

⁵⁶ Jean-Louis Bourlanges, entretien n° 112.

⁵⁷ Cf. Chapitre 8.3.2.

⁵⁸ Jean-Jacques Guillet, entretien n° 21.

⁵⁹ Pierre Albertini, entretien n° 1.

auraient tout à gagner à ne pas bloquer la réforme de la PAC jusqu'à 2006, qu'ils risquent de perdre bien davantage en bloquant cette réforme plutôt qu'en s'y attelant dès maintenant. C'est un rôle pédagogique. Mais ça c'est une question de courage politique, de volonté politique. Moi je suis ménédiste de formation et donc j'oublie pas qu'en politique, il faut de la volonté, du courage. Et que de caresser l'électeur dans le sens du poil, ça n'a jamais été très performant à moyen et long terme »⁶⁰.

Au chapitre précédent, certains députés disaient leur surprise de voir leurs électeurs les écouter quand ils leur parlaient d'Europe⁶¹. De la même façon, la promptitude de nombreux députés interrogés sur leurs activités européennes à expliquer qu'il leur arrive soit de s'extraire des logiques électorales, soit d'essayer de jouer un rôle pédagogique auprès de leurs électeurs indique en creux à quel point les affaires locales et européennes sont perçues de façon antinomique par les parlementaires.

Les exemples de relations vertueuses entre le terrain et l'Europe sont rarement rapportés par les élus. Jean-Claude Daniel, maire de Chaumont depuis 1995 et député à partir de 1997, s'intéresse à la régulation du commerce international. Il a publié des rapports parlementaires sur le sujet et s'est rendu à Seattle. Il explique que cet intérêt est né du suivi des questions relatives au développement économique, aux petites entreprises commerciales ou artisanales dans le cadre de son mandat de conseiller municipal depuis 1989, dans l'opposition puis la majorité⁶². La focale locale ne condamne pas nécessairement aux fameux trous dans le trottoir. Les exemples sont cependant limités.

1.3.2. La Délégation, une charge de travail supplémentaire

Les députés s'investissant peu dans le travail parlementaire ne sont pas incités à intégrer la Délégation pour l'UE. Prosaïquement, la tenue des réunions le jeudi peut décourager les élus de terrain qui ne souhaitent pas passer trop de temps dans la capitale. Un assistant de groupe explique : « *Beaucoup de députés arrivent le mardi matin et rentrent le mercredi soir dans leur circonscription, la Délégation les contraint à rester le jeudi matin* »⁶³. Jean-Bernard Raimond, député des Bouches-du-Rhône, expliquait ainsi qu'il ne rentrait en circonscription que le jeudi soir compte tenu de la réunion de la Délégation⁶⁴. L'examen des documents européens en Délégation peut en outre faire durer la réunion plus longtemps qu'une réunion de commission permanente. D. Boulaud estimait ainsi en 2000 :

⁶⁰ François Loncle, entretien n° 28.

⁶¹ Chapitre 3.3.3.

⁶² Jean-Claude Daniel, entretien n° 13.

⁶³ Entretien n° 62, la Délégation se réunissant le jeudi parce que l'emploi du temps des députés est complet le mardi et le mercredi.

⁶⁴ Jean-Bernard Raimond, entretien n° 39.

D. BOULAUD : « *La Délégation demande plus de présence que les autres commissions. Comme on examine systématiquement tous les documents, ça prend la matinée entière* »⁶⁵.

Cependant, le système de tri en amont des documents a été perfectionné depuis et contribue à accélérer significativement cet examen.

Le problème essentiel tient cependant davantage à la double appartenance des parlementaires à une commission permanente et à la Délégation. Chaque parlementaire devant appartenir à une et une seule des six commissions permanentes des assemblées, les activités dans le cadre de la Délégation viennent s'ajouter à celles de la Commission. L'enjeu est loin d'être théorique puisqu'il soulève des problèmes concrets de gestion d'emploi du temps comme l'expliquent trois sénateurs, Robert Del Picchia, Daniel Hoeffel et Jean-Marie Valerenberghe.

R. DEL PICCHIA : « *Le problème de la Délégation, c'est la confrontation en même temps de plusieurs réunions. Il y a des problèmes d'organisation, les réunions de la Délégation et de la Commission des affaires étrangères tombent parfois en même temps. Il arrive qu'il y ait pas assez de monde durant les réunions de la Délégation. C'est pour ça que ce serait mieux de faire de la Délégation une Commission des affaires européennes* »⁶⁶.

D. HOEFFEL : « *Je suis pour la création d'une commission de plein exercice parce que la double appartenance représente une charge de travail trop lourde pour les parlementaires. Il faut qu'on puisse être membre de la commission des affaires européennes seulement* »⁶⁷.

J.-M. VALERENBERGHE : « *Ensuite, c'est vrai qu'il y a des questions plus ou moins passionnantes. Cet après-midi par exemple, j'ai une réunion de la Délégation à 16 heures et une réunion de la Commission des affaires culturelles à 16h15. Il faut donc que je fasse un choix. Dans le programme, je vois que la Délégation va d'abord aborder la question d'Europol. J'ai envie de suivre cette question comme je m'y étais déjà intéressé. Ensuite, il y a une communication d'un sénateur sur les offres publiques d'acquisition qui m'intéresse moins. Donc dans ces cas là, il est probable que j'aie d'abord à la réunion de la Délégation et que je parte après le point un pour aller à la réunion de la Commission. En plus, en même temps, il y a la séance où il faut parfois aller* »⁶⁸.

La question de la double appartenance passionne les membres de la Délégation et rares sont les personnes interrogées, parlementaires ou administrateurs, à ne pas l'avoir spontanément évoquée. Elle contribue à faire de l'examen des affaires européennes une activité additionnelle, optionnelle et presque accessoire. Dans un contexte marqué par l'absentéisme

⁶⁵ Didier Boulaud, entretien n° 7.

⁶⁶ Robert Del Picchia, entretien n° 72.

⁶⁷ Daniel Hoeffel, entretien n° 77.

⁶⁸ Jean-Marie Valerenberghe, entretien n° 82.

des élus en séance et dans les commissions permanentes, l'étude des directives en projet tend à être considérée comme une charge de travail supplémentaire plutôt que principale. Ces effets désincitatifs du dispositif institutionnel expliquent pourquoi l'une des dernière proposition de loi enregistrée sous la 11^{ème} législature était signée A. Barrau et demandait la création d'une commission des affaires européennes⁶⁹. Trois mois plus tard, le nouveau Président de la Délégation, P. Lequiller réitérait la même demande ; en vain. Devant l'opposition rencontrée par cette proposition, et notamment le refus du Président de la Commission des affaires étrangères, E. Balladur, P. Lequiller décida de contourner la difficulté en nommant « Commission » la Délégation. La nouvelle appellation fit long feu. En juin 2005 le député Michel Herbillon proposa à nouveau une réforme purement nominale dans le rapport qu'il remis au Premier ministre⁷⁰. Or, P. Moscovici souligne qu'une telle solution est insuffisante précisément parce qu'elle ne résout pas la question de la double appartenance.

P. MOSCOVICI : « [...] *Il ne suffit pas de nommer « Commission » la Délégation, il faut le faire. La Commission et la Délégation, c'est différent. La différence, c'est les moyens, le statut et c'est aussi le fait que quand vous êtes dans la Délégation, c'est une appartenance seconde. Vous êtes membre d'une commission et en plus de la Délégation. C'est pour ça que la Délégation a un groupe très restreint et que les membres font ça un peu en gentleman. Il faut pouvoir dire « je suis membre... quelle est ma commission à l'Assemblée nationale ? La commission des affaires européennes ». C'est pas « je suis membre de la Commission pour l'agriculture ET membre de la Délégation pour l'Union européenne ». C'est une commission où l'on siège à titre principal »*⁷¹.

1.4. Des réformes institutionnelles aux effets limités

Après avoir considéré les effets négatifs du cumul sur la présence à la chambre des parlementaires et sur leur investissement dans les affaires européennes, un dernier aspect relatif à la portée des réformes institutionnelles visant à améliorer le contrôle des affaires européennes peut être considéré.

⁶⁹ Proposition de loi constitutionnelle n° 3686 d'A. Barrau modifiant les articles 43 et 88-4 de la Constitution en vue de renvoyer au Règlement de chaque assemblée la détermination du nombre des commissions permanentes et de créer, à l'Assemblée nationale et au Sénat, une commission chargée des affaires européennes, déposée le 2 avril 2002. Cependant, A. Barrau souligne en entretien que la création d'une Commission européenne constitue un enjeu secondaire ne garantissant pas l'implication de l'ensemble du Parlement dans les affaires européennes (entretien n° 4). Cf. Chapitre 8.2.2.

⁷⁰ En décembre 2004, J.-P. Raffarin confia au député UMP une mission parlementaire sur l'information des Français sur l'Europe auprès du Ministre des Affaires étrangères et de la Ministre déléguée aux Affaires européennes. Fin juin 2005, soit quelques semaines après l'échec du référendum, Michel Herbillon rendait son rapport « La Fracture européenne » au nouveau Premier ministre D. de Villepin.

⁷¹ Pierre Moscovici, entretien n° 92.

1.4.1. L'Europe en séance

Les efforts sans cesse renouvelés de l'Assemblée visant à organiser des séances de questions orales ou de débat dans l'hémicycle démontrent l'insuffisance d'une réponse purement organisationnelle au manque d'Europe dont souffre la chambre basse⁷². La diversité et la sophistication des formules expérimentées depuis plus de quinze ans masquent en effet difficilement l'absentéisme des élus. Les fonctionnaires du parlement peuvent écrire des rapports parlementaires signés par un député mais ne peuvent pas siéger en séance à leur place. Le juriste G. Carcassonne a été conseiller parlementaire du Michel Rocard de 1988 à 1991. Il raconte que le Premier ministre ayant pris l'engagement d'organiser au moins une séance par session sur les affaires européennes, ce débat, réclamé depuis des années, « a réuni moins de cinquante députés en début de séance, moins de dix à la fin [...] »⁷³. Ainsi l'engagement pris en 1989 par le Président de l'Assemblée L. Fabius de tenir un débat européen une fois par semestre fut abandonné en 1992⁷⁴. Y. Mény a établi la même observation à propos du premier examen de la contribution française au budget de la Communauté en 1992⁷⁵. Après avoir obtenu en mai un renforcement significatif de leurs prérogatives lors de la révision constitutionnelle préalable à l'adoption du traité de Maastricht, les députés ne furent que huit dans l'hémicycle en octobre pour discuter du budget. Huit années plus tard, nous avons pu observer que la situation n'avait pas changé⁷⁶. Alors que la France présidait le Conseil européen, qu'une Conférence intergouvernementale était en cours et qu'un Conseil venait de se dérouler à Biarritz, une vingtaine de députés – environ une quinzaine pour la majorité de gauche et cinq pour l'opposition - ont assisté à la discussion du projet de loi de finances pour 2001 relative au prélèvement au titre du budget des Communautés européennes durant l'après-midi du 19 octobre 2000. Les interventions des orateurs, qui appartenaient presque tous à la Délégation pour l'UE, étaient très techniques et le débat très peu animé, une bonne partie des rares députés présents s'abandonnant à la lecture du *Monde*.

En 1993, l'implication de l'Assemblée dans les affaires européennes constitua une priorité de son nouveau Président, le souverainiste P. Séguin. En octobre 1994, la Conférence des Présidents de l'Assemblée décida qu'une fois par mois le début de la séance du mardi

⁷² Voir annexe 5.1. la liste des débats en séance consacrés aux affaires européennes à l'Assemblée nationale (1989-2005).

⁷³ CARCASSONNE G., op. cit., p. 343.

⁷⁴ HOCHEDÉZ D., PATRIARCHE V., op. cit., p.42.

⁷⁵ MENY Y., art. cit., p. 134.

⁷⁶ Observation n° 4, 2^{ème} séance du 19 octobre 2000.

serait consacré à un sujet européen. Cette décision ne fut appliquée qu'à deux occasions en novembre et décembre 1994 pour être ensuite abandonnée⁷⁷. Comme le rappelle un administrateur interviewé, P. Séguin dut renoncer à son projet d'organiser un débat en séance publique avant chaque Conseil européen⁷⁸. En dehors des séances spécifiques, Daniel Hochedez et Vannina Patriarche ont établi que seulement 1,1 % des questions orales posées sous la dixième législature avaient été adressées au Ministre délégué aux Affaires européennes⁷⁹. En 2000, le Président de la Délégation A. Barrau réussit à obtenir que certaines séances de questions au gouvernement soient réservées à des questions européennes. A trois reprises en 2000 et 2001, une heure fut ainsi consacrée à une dizaine de questions à chaque fois. L'observation de la première de ces séances, le 18 octobre 2000, permet de saisir le contraste avec l'absence d'intensité du débat budgétaire du lendemain évoqué ci-dessus⁸⁰. L'hémicycle était plus rempli et plus bruyant. La Ministre de l'environnement D. Voynet se fit chahuter quand elle répondit à une question sur la directive Habitat adressée à L. Jospin. Des députés socialistes montrèrent du doigt l'ancien Premier ministre A. Juppé quand L. Fabius, Ministre de l'Economie et des finances dénonça l'héritage laissé par l'ancien gouvernement. L'exercice, quoique relativement suivi, fut loin d'être maîtrisé. Le député Gilles Carrez, alors qu'il attaquait dans sa question la gestion selon lui laxiste des finances publiques, fut interrompu par des députés socialistes aux cris de « hors sujet ! », « et l'Europe ? ». En posant sa question alors que l'hémicycle se vidait de pratiquement tous les députés de droite, A. Barrau remarqua d'ailleurs :

« Manifestement, nous avons encore, collectivement, des progrès à faire, puisque d'aucuns n'ont pas compris que l'intérêt de cette heure de travail consistait à parler ensemble, avec nos différentes visions de l'Europe, des enjeux européens ».

Sous l'actuelle législature, une nouvelle formule, proposée conjointement par le Président de l'Assemblée, Jean-Louis Debré, et le Président de la Délégation, Pierre Lequiller, a été trouvée. Depuis janvier 2003, les quatre premières questions au Gouvernement du premier mercredi de chaque mois sont désormais consacrées aux thèmes européens. Cette périodicité a été respectée depuis et P. Lequiller ne manque pas d'inscrire cette réforme dans la colonne positive de son bilan⁸¹. Les propos des collaborateurs de différents groupes chargés

⁷⁷ Contrairement à ce qu'affirment D. Hochedez et V. Patriarche, l'instauration à partir d'octobre 1995, dans le cadre de la session unique, de deux séances hebdomadaires de questions ne saurait à elle seule expliquer cette échec puisqu'elle eut lieu près d'un an plus tard. HOCHEDÉZ D., PATRIARCHE V., op. cit., p.42.

⁷⁸ Entretien n° 43.

⁷⁹ 16 sur 1387, le taux étant comparable en ce qui concerne les questions écrites : 398 sur 50705 soit 0,8 %. HOCHEDÉZ D., PATRIARCHE V., op. cit., p.42.

⁸⁰ Observation n° 3, 2^{ème} séance du 18 octobre 2000.

⁸¹ Pierre Lequiller, entretien n° 26.

du suivi des affaires européennes indiquent cependant que nombre de députés se contentent de lire la question qui leur a été préparée.

« Quand une question d'actualité porte sur l'Europe, j'aide le député à la rédiger. Dans 95 % des cas, ils reprennent mot pour mot la question que j'ai préparée. Ça dépend si le député a demandé à poser la question ou s'il est commis d'office lors de la réunion de groupe »⁸².

« Je m'occupe des questions d'actualité mensuelles sur l'Europe qui est inscrite pour la première fois dans le règlement depuis trois mois. Je propose une liste de questions aux députés et ensuite, c'est à eux de choisir. Mais en général, ils choisissent celles que je propose sans la modifier »⁸³.

[Sur la séance mensuelle] *« C'est un fiasco. On ne sait pas quoi poser comme question. C'est une série d'emmerdes parce qu'on a pas forcément une question européenne à poser. Ça n'a aucun intérêt vu que si l'actualité est sur Europe, alors les députés vont de toute façon poser des questions dessus le mercredi. Donc pourquoi réserver une séance sur l'Europe ? [...] C'est une réforme gadget, l'Assemblée adore ça »⁸⁴.*

Malgré la régularité des questions au gouvernement sur des thèmes européens, d'autres formules sont toujours à l'étude. Ainsi le député Michel Herbillon propose dans son rapport au Premier ministre de juin 2005 d'organiser un débat sans vote au Parlement avant et après chaque Conseil européen⁸⁵. En dehors des séances de questions, des débats sur la politique européenne de la France peuvent en effet être organisés dans le cadre de l'article 132 du règlement de l'Assemblée. Le gouvernement peut demander à faire une déclaration devant les assemblées, suivie ou non d'un débat. Ces débats ne donnent pas lieu à un vote sauf si le gouvernement décide d'engager sa responsabilité dans le cadre de l'article 49.1 de la Constitution, ce qui fut le cas le 25 novembre 1992 lorsque Pierre Bérégovoy posa la question de confiance sur le volet agricole des négociations du GATT. En dehors de cet exemple particulier, on compte moins d'une séance de débats de ce type par session depuis dix ans. Elles peuvent porter sur l'état général de l'UE, par exemple au lendemain d'un Conseil important, ou sur un enjeu européen spécifique comme l'adhésion de la Turquie en 2004. Depuis octobre 1990, il est d'usage que les Présidents de la Commission des affaires étrangères et de la Délégation puissent intervenir⁸⁶.

Ces débats buttent sur les mêmes difficultés que les questions orales, à savoir l'absentéisme parlementaire comme le laisse penser l'observation des séances du 9 mai 2000

⁸² Entretien n° 69.

⁸³ Entretien n° 68.

⁸⁴ Entretien n° 70.

⁸⁵ Cf. *supra*.

⁸⁶ HOCHEDÉZ D., PATRIARCHE V., *op. cit.*, p.43.

à l'Assemblée consacrés aux orientations de la présidence française de l'UE⁸⁷. Deux mois avant le commencement de cette présidence, ce débat a certes contribué à la publicisation de la question. Les ténors de la vie politique y ont participé : L. Jospin et V. Giscard d'Estaing y sont intervenus en présence des chefs de l'ensemble des partis politiques et de pas moins de trois anciens Premiers ministres. Cependant cette séance illustre les limites de la mobilisation parlementaire en matière européenne : deux heures après le début de la séance, il ne restait plus que 10 % des 150 élus présents initialement. Les va-et-vient incessants des députés indiquent qu'une grande partie des troupes d'une coalition ont tendance à partir après le discours de leur chef, au point que Raymond Forni, Président de l'Assemblée, se soit exclamé après l'intervention d'A. Juppé : « Personne ne vous oblige à quitter l'hémicycle, mes chers collègues ! ». Surtout, les relevés des interventions aux tableaux 4.2. et 4.3. permettent de saisir le contraste entre la séance de l'après midi réservée aux ténors et/ou aux présidents de différentes structures parlementaires, tandis que les députés de base se succèdent toutes les cinq à dix minutes durant la séance nocturne devant une vingtaine de collègues qui attendent d'intervenir pour aller se coucher. Le suivi des débats donne l'impression que les membres de la Délégation, surreprésentés, ont investi pour une nuit l'hémicycle pour y tenir réunion. A minuit passé, les deux Ministres H. Védrine et P. Moscovici répondent aux interventions de députés qui pour la plupart sont depuis longtemps partis en se félicitant de l'association de la représentation parlementaire à la politique européenne du gouvernement.

Tableau 4.2. Observations du débat sur les orientations de la présidence française de l'Union européenne (2^{ème} séance du 9 mai 2000)

16h30	Lionel Jospin	Premier ministre	150	Départ de beaucoup d'élus de gauche à la fin
17h10	V. Giscard d'Estaing	UDF		
17h30	Robert Hue	COM		
17h45	Alain Madelin	DL		
18h10	Georges Sarre	RCV		
18h20	Alain Juppé	RPR		Départ de beaucoup d'élus de droite à la fin
18h40	Gérard Fuchs	PS, DUE	15	
18h55	François Loncle	PS, DUE		Présid. de la Commission des affaires étrangères
19h05	Alain Barrau	PS, DUE		Président de la Délégation pour l'UE
19h20	Paul Quilès	PS		Président de la Commission de la défense,

Notes :

- Colonne 1 : heure du début de l'intervention
- Colonne 2 : orateur
- Colonne 3 : groupe parlementaire d'appartenance. DUE = appartenance à la Délégation pour l'UE.
- Colonne 4 : nombre de parlementaires présents dans l'hémicycle
- Colonne 5 : remarques
- Autres personnalités présentes dans l'hémicycle, en dehors des orateurs, lors de la 2^{ème} séance seulement. Pour le gouvernement : H. Védrine, P. Moscovici, D. Vaillant. Pour les députés de la majorité : F. Hollande.

⁸⁷ Observation n° 1, 2^{ème} et 3^{ème} séances du 9 mai 2000.

Pour les députés de l'opposition : M. Alliot-Marie, E. Balladur, R. Barre, P. Douste-Blazy, P. Lellouche, C. Millon.

Tableau 4.3. Observations du débat sur les orientations de la présidence française de l'Union européenne (3^{ème} séance du 9 mai 2000)

21h40	Maurice Ligtot	UDF, DUE	8	6 à gauche, 2 à droite. Védrine présent.
21h45	Jean-Claude Lefort	PC, DUE		
21h55	Pierre Lequiller	DL, DUE		22h : Arrivée de P. Moscovici
22h05	C. Robin-Rodrigo	RCV, radical		Elle quitte l'hémicycle une fois son discours fini.
22h15	Christian Jacob	RPR, DUE	19	13 à gauche, 6 à droite
22h25	Jean-Marie Bockel	PS, DUE		
22h30	Philippe de Villiers	NI		
22h45	Félix Leyzour	PC		
22h50	Nicole Ameline	DL		
22h55	Marie-Hélène Aubert	RCV, Vert, DUE		
23h	Nicole Catala	RPR, DUE		
23h15	Gérard Charasse	RCV, radical		
23h20	Jacques Myard	RPR, DUE	23	
23h30	Odile Saugues	PS		Départ des souverainistes : reste 1 député à droite
23h35	Nicole Feidt	PS, DUE		Le député de droite lit <i>Le Monde</i> jusqu'à la fin.
23h45	Pierre Brana	PS, DUE		
23h50	M. Lignières-Cassou	PS	20	19 à gauche, 1 à droite
minuit	Yann Galut	PS		
00h05	Odette Trupin	PS		
00h10	Hubert Védrine	Ministre	22	20 à gauche, 2 à droite
00h30	Pierre Moscovici	Ministre délégué		

L'énergie déployée par A. Barrau pour organiser la séance, le soutien de R. Forni, la disponibilité du Premier ministre, qui resta trois heures dans l'hémicycle, ne suffirent pas à initier une dynamique d'implication des parlementaires de base dans le débat européen. Le cumul des mandats n'est certes pas l'unique motif de l'apathie parlementaire. Cependant, il contribue grandement à l'absentéisme des élus, qui, en retour, limite les stratégies institutionnelles de revalorisation du parlement. Ainsi, G. Carcassonne, après s'être prononcé pour la transformation de la Délégation européenne en commission permanente précise :

« Il reste à espérer, en tout état de cause, que ne se renouvellera pas le scénario habituel, celui dans lequel les parlementaires réclament à cor et à cri un instrument supplémentaire, qu'ils délaissent dès qu'il a perdu le goût de la nouveauté, pour retourner là où leurs affaires les appellent, c'est-à-dire pour beaucoup d'entre eux dans les collectivités locales qu'ils dirigent »⁸⁸.

Du reste, certains députés cumulards interrogés ont spontanément fait valoir qu'une véritable réforme du Parlement passait au préalable par l'interdiction du cumul. Pris dans une certaine contradiction, ils expliquent leur cumul par l'absence de statut de l'élu - donc de sécurité financière - et par la généralisation de cette pratique en minimisant de façon assez peu convaincante leur situation. On sait par ailleurs qu'un des ressorts essentiels de la pratique du

⁸⁸ CARCASSONNE G., op. cit., p. 343.

cumul tient en la recherche d'un leadership local : cumuler, c'est limiter la concurrence interne. Trois députés, le gaulliste R. André, ancien maire d'Avranches, le communiste J.-P. Brard, maire de Montreuil, et le socialiste J.-M. Bockel, maire de Mulhouse s'expriment en ce sens.

R. ANDRÉ : *« Il faut assurer ce non-cumul des mandats parce qu'il donne plus de temps. Vous ne pouvez pas bien travailler en devant à la fois assurer une mairie. J'ai pas cumulé beaucoup : j'étais maire d'une petite ville, président d'une communauté de communes et puis député. Là maintenant je ne suis plus maire, je suis président d'une communauté de communes, président d'un pays et député mais j'ai plus [au sens de davantage] de temps. Ça c'est la première chose. Alors vraiment arrêtons de nous raconter des histoires sur le cumul des mandats. Deuxième élément, assurer aussi des revenus suffisants aux élus. Si vous voulez que le député fasse bien son travail, qu'il ait des revenus suffisants. Or si nous cumulons c'est parce que nous avons l'obligation de cumuler un certain nombre de revenus. Et troisième élément, c'est le devenir du député s'il n'est pas réélu. Ça c'est un élément important aussi »*⁸⁹.

J.-P. BRARD : [à propos de la création d'un Sénat européen] *« Il faudrait un bicamérisme avec une deuxième chambre représentant les parlements nationaux. Si on avait quatre-vingts parlementaires français dans cette chambre, avec les députés et les sénateurs, ça représenterait environ un dixième des parlementaires là-bas. Et là, on serait impliqué, on aurait de l'information, on serait au courant de ce qui se passe. Mais ça touche aussi au problème du cumul des mandats. Est-ce que les parlementaires auraient le temps de s'intéresser à ça ? Je m'inclus dans le lot d'ailleurs »*⁹⁰.

J.-M. BOCKEL : *« Je suis un peu frustré d'ailleurs de devoir gérer le cumul des mandats, j'essaie de le gérer plus sérieusement que certains qui mettent pas les pieds ici. Mais à terme si on veut restaurer en Europe, par rapport aux autres parlements nationaux, le Parlement français, il faut arrêter le cumul »*⁹¹.

1.4.2. Le Sénat et le temps

Pour finir sur le cumul, la situation du Sénat est dans une certaine mesure différente. L'absentéisme de sénateurs privilégiant la gestion d'une collectivité locale n'est pas moins marqué qu'à l'Assemblée. Cependant, compte tenu du mode d'élection des sénateurs d'une part et de la mission constitutionnelle du Sénat d'autre part, la présence d'élus locaux semble plus en phase avec la vocation de la haute assemblée. Le Sénat a du reste su trouver une procédure spécifique de traitement des enjeux européens en séance qui s'est révélée plus durable que les expérimentations de l'Assemblée. Depuis 1990 ont été créées les questions

⁸⁹ René André, entretien n° 2.

⁹⁰ Jean-Pierre Brard, entretien n° 8.

⁹¹ Jean-Marie Bockel, entretien n° 6.

orales avec débat portant sur des sujets européens⁹². Cette procédure permet au Sénat de débattre avec le ministre compétent d'un problème européen précis. Dans le cadre d'une telle question orale, ont droit à la parole l'auteur de la question, un sénateur représentant la Délégation pour l'UE, un sénateur représentant la commission permanente compétente, un membre du gouvernement et un représentant de chaque groupe politique. D'une durée de deux à trois heures, ces séances permettent d'ancrer le débat européen en approfondissant une thématique spécifique. Ainsi la séance du 11 mai 2000 consacrée à la Charte des droits fondamentaux de l'UE, si elle n'a rassemblé qu'une quinzaine d'élus, a permis d'aborder en détail une question qui fut presque totalement ignorée au Palais-Bourbon⁹³. En outre, les sénateurs ont pu faire connaître leurs préoccupations à P. Moscovici alors que la convention chargée d'établir la Charte n'avait pas clos ses travaux⁹⁴.

D'une façon plus générale, les entretiens réalisés comme nos observations indiquent que le Sénat est moins pris sous la pression du temps que l'Assemblée. En matière européenne par exemple, les sénateurs considèrent qu'il est plus raisonnable ou plus efficace de se concentrer sur un nombre limité de sujets qui peuvent ainsi être approfondis. Or, la pression du temps constitue, avec le cumul, le second élément explicatif à la difficulté des députés à investir les questions européennes. Le travail législatif a par définition un horizon temporel extrêmement limité : tel projet de loi sera examiné tel jour en commission, tel amendement doit être déposé avant telle heure. Par contraste, une directive parlementaire, examinée en amont, la plupart du temps dans l'ignorance de la date exacte de son passage devant le Conseil, se trouve davantage dégagée d'une telle contrainte. La vice-Présidente de l'Assemblée, Paulette Guinchard-Kunstler, avoue que ses activités d'élue n'ont aucune dimension européenne. Partisane convaincue de l'intégration, elle le regrette et l'explique justement par l'organisation du travail parlementaire autour de la seule contrainte de l'urgence temporelle.

P. GUINCHARD-KUNSTLER : « *Il y a nos délégations européennes, la commission à la délégation européenne mais c'est qu'un petit nombre de députés. Il faut que ce soit tous les députés qui soient concernés par l'Europe mais pour le moment ça ne l'est pas.*

Et à quoi ça tient ?

Parce qu'on est mobilisé... Etre député, c'est travailler, sous forme d'urgence, tout le temps, et ne jamais travailler l'essentiel ; et comme l'Europe c'est essentiel, on n'y

⁹² Voir la liste de ces séances ainsi que des autres débats dans l'hémicycle consacrés aux affaires européennes depuis 1991 au Sénat à l'annexe 5.2.

⁹³ Observation n° 29, séance du 11 mai 2000.

⁹⁴ Un assistant de groupe de l'Assemblée indique qu'il a été en contact durant le onzième législature avec le cabinet de P. Moscovici pour développer une telle procédure à l'Assemblée mais que le projet n'a pas abouti. Cf. entretien n° 62.

*travaille pas. On travaille sur l'urgence. On travaille sur l'immédiat, on travaille sur l'urgence. C'est pas un travail de fond qui est fait »*⁹⁵.

La députée L. Dumont confirme la difficulté des députés à s'extraire de la pression de l'urgence.

L. DUMONT : « *Les députés, surtout les députés - les sénateurs, c'est différent - mais les députés, on est quand même très très pris par le rythme, par le fait qu'on est un peu débordé, et donc on est, on met tous des tas de priorités dans ce qu'on fait, c'est vrai que la cause européenne passe toujours en dernier. Il n'y à jamais d'urgence au point de s'y intéresser »*⁹⁶.

En tant que collaboratrice du groupe socialiste à l'Assemblée puis au Sénat, elle a pu comparer les deux assemblées et confirme qu' « *on est beaucoup moins pris par le rythme effréné de l'ordre du jour, a fortiori quand on est à gauche au Sénat. On a plus de temps pour réfléchir* »⁹⁷.

Alain Lamassoure fut un des pères du système de l'article 88-4 en 1992. Il estime aujourd'hui que : « Les vrais débats sur l'Europe ne se déroulent toujours pas au Palais-Bourbon ni au palais du Luxembourg »⁹⁸. Pierre Moscovici, qui lui succéda quelques années plus tard comme Ministre délégué aux Affaires européennes pendant cinq ans, porte un jugement similaire et sans appel : « *Je n'ai pas le sentiment que le débat européen ait eu lieu, en réalité, dans le cadre du Parlement* »⁹⁹. Il estime que les rapports avec le parlement ont occupé un dixième de son temps ce qu'il juge « *pas suffisant dans une démocratie parlementaire* ». S'il convient qu'il faut faire la part de l'esprit de la cinquième République et des réticences de l'administration, l'ancien Ministre pense que les ressorts de ce sous-investissement sont à trouver d'abord du côté du pouvoir législatif. Dans les deux extraits suivants de l'entretien qu'il nous a accordé, il se départit d'une certaine suavité technocratique pour souligner sur un mode alarmiste que cette absence du Parlement est au mieux absurde et frustrante, et au pire inquiétante pour notre démocratie.

P. MOSCOVICI : « *Donc c'est une source de frustration encore une fois mutuelle, je ne sais pas si les parlementaires la ressentent, en tout cas pour le membre du gouvernement que j'étais, c'est vrai que j'aurais préféré des dialogues plus approfondis, plus constants, avec des parlementaires non pas mieux formés - parce*

⁹⁵ Paulette Guinchard-Kunstler, entretien n° 90.

⁹⁶ Laurence Dumont, entretien n° 16.

⁹⁷ Ibid.

⁹⁸ « Techniquement, la machine tourne. Politiquement, elle n'intéresse qu'une poignée de députés et de sénateurs passionnés », LAMASSOURE A., *Histoire secrète de la Convention européenne*, Paris, Albin Michel, 2004, p. 193.

⁹⁹ Pierre Moscovici, entretien n° 92.

que ceux avec qui j'avais affaire étaient remarquablement formés - mais plus nombreux. Je me souviens des débats sur les traités d'Amsterdam ou le traité de Nice, passés les premiers discours des ténors, des discours de Giscard d'Estaing sur le traité de Nice, celui de Jean-Pierre Chevènement, celui de de Villiers, où c'étaient de grands débats. Mais enfin, au bout de deux heures, c'était fini ! La galerie se vidait et on restait avec les vingt-cinq membres de la Délégation ! Et pareil au Sénat. Ce qui finit d'ailleurs par créer une sorte d'esprit de club. Enfin, on n'est pas là pour créer un club, on est là pour faire de la politique, pour essayer d'améliorer la politique européenne, pour avoir des débats fondamentaux. Et on ne voit pas bien comment les affaires européennes pourraient pénétrer le débat public au sens large si elles ne sont pas suffisamment présentes dans le débat parlementaire, dans l'enceinte démocratique ».

« Il y a les débats sur les traités. Là, on est quand même dans une forme de paradoxe, le parlement national ne peut pas sans arrêt se plaindre que les affaires européennes ce sont des choses imposées, traitées ailleurs et cetera et cetera et quand se présente un grand débat, ne pas s'y investir.

Et Nice ou Amsterdam, vous trouvez que les députés se sont pas investis ?

Non je ne trouve pas, je suis absolument formel.

En même temps ils ne pouvaient pas les refuser ces traités.

Oui mais je veux dire, c'est l'argument qu'ils utilisent. Peut-être faut-il trouver du coup... C'est là où les débats servent... C'est... Peut-être aurait-on dû avoir un débat au Parlement avant Nice mais... mais c'est quand même un spectacle... c'est indigne, je veux dire... Répondre devant trente parlementaires qu'on ne peut pas accepter que ces traités soient votés par référendum parce qu'on respecte la souveraineté du parlement, enfin on marche sur la tête. C'est quelque chose d'absolument absurde. Parce que si les Français savaient qu'en réalité ces textes sont votés par personne, examinés par personne, contrôlés par personne, c'est pas ça qui rehausserait l'image du parlement, et il y a matière ! »¹⁰⁰

2. L'eupéanisation par le bas : une mobilisation *a minima*

Les élus de terrain ne sont ni très présents ni très actifs au parlement notamment parce que, exerçant un mandat local, ils préfèrent demeurer sur le terrain et consacrer leur temps et leur énergie à des questions locales. Certains élus de terrain vont tout de même régulièrement au Palais-Bourbon et y exercent des activités parlementaires de législation et de contrôle. Nous avons vu que les affaires européennes tendaient à être négligées par ce type d'élus parce qu'elles représentent un surcroît de travail et qu'elles sont plutôt plus éloignées du terrain que les autres. Le délaissement n'est cependant pas total. Une minorité d'élus de terrain se mobilise en essayant d'associer enjeux locaux et européens dans le cadre de la Délégation pour l'UE (1) ou en travaillant sur des dossiers communautaires dont les

¹⁰⁰ Ibid.

répercussions en circonscription sont particulièrement significatives : la PAC (2) et les fonds structurels (3).

2.1. Dans la Délégation pour l'UE : une mobilisation localiste possible mais limitée

Différentes dimensions des activités au sein des Délégations pour l'UE répondent à des préoccupations locales. Une échelle en six positions offrant une gradation de la dimension locale de la mobilisation européenne peut être établie.

① Le parlementaire peut d'abord se concentrer sur les documents européens, notamment les projets de normes qui concernent sa circonscription. Alors que les agendas sont surchargés et le temps précieux, la plupart des députés et leur assistant parisien feuilletent ainsi les dossiers en ayant leur circonscription à l'esprit comme l'explique T. Mariani.

« Vous avez le temps de lire les documents préparatoires à la réunion de la Délégation ?

T. MARIANI : *Je lis les sujets qui m'intéressent. Voyez par exemple, si je prends le dossier pour la prochaine réunion : j'ai pas lu sur l'agriculture, je vous le dis franchement. Parce que si vous lisez en diagonale, vous voyez que ça concerne les animaux vivants, en clair l'élevage ; moi je suis pas d'une circonscription où il y a de l'élevage. J'y connais que dalle. C'est pas que ça m'intéresse pas mais... Autant je connais les productions méditerranéennes ou la viticulture mais l'élevage. Déjà que je connais pas les textes français là-dessus »¹⁰¹.*

Cette focale locale, si elle est répandue, trouve des limites évidentes : rares sont les documents européens qui peuvent être jugés spécifiquement pertinents pour une circonscription. Nous avons aussi remarqué plus haut que cette optique contribue à évacuer les enjeux généraux et globaux tel que l'UEM. Ainsi le Tableau 4.4. reproduit la liste des documents examinés par les membres de la Délégation lors de leur réunion du 19 mars 2003. Chacun reçoit un dossier dont la première page présente l'ensemble des textes européens considérés comme le fait le Tableau 4.4. Ensuite, un administrateur a préparé une analyse de trois à six pages par document présentée selon un schéma identique.

Tableau 4.4. Listes des textes distribués aux membres de la Délégation lors de la réunion du 19 mars 2003

¹⁰¹ Thierry Mariani, entretien n° 29.

Commerce extérieur	Proposition de règlement du Conseil concernant l'intervention des autorités douanières à l'égard des marchandises soupçonnées de porter atteintes à certains droits de propriété intellectuelle ainsi que les mesures à prendre à l'égard de marchandises portant atteintes à certains droits de propriété intellectuelle
Energie	Proposition de directive du Parlement et du Conseil relative à la promotion de la cogénération sur la base de demande de chaleur utile dans le marché intérieur de l'énergie
PESC et relations extérieures	Projet d'action commune du Conseil 2003/.../PESC modifiant l'action commune 2002/210/PESC relative à la mission de police de l'Union européenne en Bosnie-Herzégovine
Politique agricole commune	Proposition de directive du Conseil établissant des mesures communautaires de lutte contre la fièvre aphteuse et modifiant la directive 92/46/CEE
Questions budgétaires	Avant-projet de budget rectificatif n° 1 pour 2003 – Etat général des recettes – Etat des recettes et des dépenses – Section III – Commission
Politique économique et monétaire	Recommandation de la Banque centrale européenne du 3 février 2003 pour une décision du Conseil relative à une modification de l'article 10.2 des statuts du système européen de banques centrales et de la Banque centrale européenne

La lecture rapide du tableau peut laisser assez dubitatif quant à la dimension locale des affaires européennes. Le premier document porte en fait sur la contrefaçon ce qui peut avoir des répercussions locales importantes mais l'intitulé de quatre lignes nécessite un certain décryptage comme il ne comporte pas le mot « contrefaçon ». La même remarque vaut pour le second document dont l'objet est incompréhensible pour qui ignore que la cogénération désigne la production simultanée de chaleur et d'électricité. Le document relatif à la PESC avait été adopté par le Conseil affaire général réuni la veille. Le texte suivant sur la PAC intéresse l'élue d'une circonscription comprenant des activités d'élevage. Le document sur les questions budgétaires fait suite à la réforme de la politique commune de la pêche mais rien ne l'indique dans le titre. Enfin, le dernier texte vise à réformer la BCE dans la perspective de l'élargissement. L'enjeu est d'importance mais il ne concerne pas spécifiquement un territoire français plutôt qu'un autre. Au total, seul le document sur la fièvre aphteuse se révèle susceptible d'intéresser l'élue de terrain pressé.

② Les documents européens ayant une dimension locale peuvent être envoyés en circonscription aux groupes sociaux concernés. L'assistant parlementaire dont le député est inscrit à la Délégation mais n'assiste plus aux réunions, explique ainsi :

« Les documents transmis par la Délégation me permettent de savoir ce qui se passe au niveau européen. Par exemple, j'ai reçu récemment un document sur les accords viticoles de l'UE avec les pays de l'Est. Je l'ai envoyé aux syndicats viticoles de la circonscription pour qu'ils soient au courant. Après c'est à eux de voir si ça les intéresse »¹⁰².

¹⁰² Entretien n° 57.

Cet exemple montre que ce type de mobilisation parlementaire est assez minimal. Le député n'est pas impliqué personnellement dans le processus, son équipe joue un simple rôle de réexpédition.

③ Le bureau du parlementaire peut aussi envoyer en circonscription le rapport signé par l'élu. L'information ainsi fournie est à la fois plus riche et plus valorisante. De nombreux sénateurs font ainsi parvenir à leurs grands électeurs leurs rapports. Même si les frais de reproduction et postaux sont pris en charge par l'Assemblée, l'identification du destinataire est plus problématique à la chambre basse. Le député peut envoyer son rapport aux groupes, associations, syndicats et personnalités susceptibles d'être intéressées. C. Bataille a présenté en 2000 un rapport sur la communication de la Commission sur les services d'intérêt général en Europe au nom de la Commission de la Production et des échanges. Interrogés dans son bureau de l'Assemblée un an plus tard, il ne retrouve plus le document.

« Il y a eu une résolution d'adoptée.

C. BATAILLE : « *Oui, dans le jargon européen, une résol. Je l'ai peut-être ici... Non, je n'en ai plus d'exemplaires. Je les envoie en général à des gens que je connais qui s'intéressent au sujet ou tout simplement dans ma circonscription pour montrer à mes électeurs que je fais un certain travail ici à l'Assemblée* »¹⁰³.

④ Le choix du thème du rapport par le membre de la Délégation et même le choix de présenter un rapport peuvent répondre à des considérations locales. Seize rapports sur les 109 soutenus par la Délégation pour l'UE de l'Assemblée sous la onzième législature ont une dimension locale significative. Cependant ce sont 41 % des rapporteurs (11 sur 27) qui ont présenté au moins un rapport portant sur un thème ayant des répercussions dans leur circonscription. En effet, la liste des rapports en annexe¹⁰⁴ fait apparaître que les députés ayant soutenu le plus de rapports n'ont pas traité d'enjeux locaux tandis que les études liées à la circonscription sont plus nombreuses parmi les députés ayant soutenu un ou deux rapports. Le Tableau 4.5. dresse la liste de ces rapports ayant une dimension locale¹⁰⁵.

Tableau 4.5. Les députés de la Délégation pour l'UE ayant soutenu un rapport ayant une dimension locale et le titre du rapport sous la onzième législature

Alain Barrau	Réforme de l'organisation commune du marché viti-vinicole (1999)
Didier Boulaud	Transports publics de voyageurs à l'épreuve de la déréglementation (2001)

¹⁰³ Christian Bataille, entretien n° 5.

¹⁰⁴ Cf. Annexe 6.1.

¹⁰⁵ Cette liste étant subjective, il est évidemment possible de discuter de la présence ou de l'omission de tel ou tel rapport.

	Propositions de directives relatives aux chemins de fer communautaires (1999)
Maurice Ligo	Charges sociales dans l'industrie du textile (1997)
F. Guillaume	Organisation des marchés dans le secteur du sucre (2001) Les biocarburants dans l'Union européenne (2000)
Marie-H. Aubert	Dissémination volontaire des OGM dans l'environnement (2000)
Jean-M. Bockel	La lutte contre l'immigration clandestine dans l'Union européenne (2002) Bilan de la coopération transfrontalière dans le cadre de la Convention de Schengen (1999)
Camille Darsières	Régions ultrapériphériques de l'Union européenne (2001) Organisation commune des marchés dans le secteur de la banane (2000)
Bernard Derosier	La création du Ciel unique européen et les Transports aériens et l'environnement (2001) Le transport aérien à l'heure européenne (1998)
Nicole Ameline	Réforme de l'OCM pêche et aquaculture (1999)
Pierre Lellouche	Ouverture européenne du marché de l'art (1999)
Daniel Paul	L'accès au marché des services portuaires (2001)

La dimension locale de ces rapports tient aux activités économiques propres à la circonscription ou aux alentours à travers la surreprésentation d'une profession (les vignerons, les marchands d'art) ou l'implantation d'entreprises (textiles). Les caractéristiques géographiques de la circonscription (rurale, frontalière, portuaire...) peuvent également conduire un élu à s'intéresser aux affaires européennes. Les rapporteurs de la Délégation du Sénat sont dans un état d'esprit différent puisque presque aucun thème de rapports ne peut être rattaché à des enjeux locaux¹⁰⁶. Un administrateur interrogé à ce sujet dresse un constat assez partagé. S'il a le sentiment que les sénateurs qu'il côtoie « *viennent servir l'intérêt général* », il souligne que les préoccupations locales des élus sont extrêmement fortes¹⁰⁷. Les sénateurs les plus investis dans les affaires européennes sont d'ailleurs issus de régions frontalières, à commencer par le Président de la Délégation, l'Alsacien H. Haenel.

⑤ La réalisation d'un rapport dont le sujet revêt une dimension locale peut être l'occasion pour le député de multiplier les contacts avec les groupes sociaux de sa circonscription. Il peut auditionner les responsables d'organisations professionnelles, sur le terrain ou dans les locaux de l'Assemblée. Le plus souvent, le député a établi de longue date des contacts avec les groupes les plus importants de sa circonscription. Le rapport vise moins à développer sa notoriété que son image, celle d'un député travailleur, à l'écoute et qui sait s'investir dans le fond des dossiers. Au-delà des seuls associations et lobbies locaux concernés, le député peut également faire connaître son action dans la presse locale. La plupart des élus, quelle que soit leur motivation au moment de choisir leur rapport, essaie ainsi de « vendre » localement leurs activités parlementaires. L'ancienne députée verte Marie-Hélène Aubert pouvait

¹⁰⁶ Cf. Annexe 6.3. Délégation pour l'UE du Sénat, 1997-2005.

¹⁰⁷ Entretien n° 88.

probablement être rattachée au rôle du promoteur d'une cause plutôt qu'à celui d'élue de terrain. En 2000, elle choisit de faire un rapport dans la Délégation sur les Organismes génétiquement modifiés (OGM) parce que, explique-t-elle, « *c'est un dossier sur lequel nous travaillons depuis longtemps en tant que Vert alors, oui, j'ai une opinion sur le sujet* »¹⁰⁸. Elle n'auditionne aucune personnalité issue de sa circonscription et semble d'ailleurs ne pas se soucier vraiment de la sensibilité politique et peut-être électorale de la question. Pourtant, la députée d'Eure-et-Loir a essayé d'associer les agriculteurs de sa circonscription à ses travaux.

M.-H. AUBERT : « *Quand le rapport est sorti, j'ai fait un point presse, je l'ai envoyé largement à tous les représentants du monde agricole local. On a fait une réunion publique sur le sujet. Et plus récemment, hier, on a reçu Percy Schmeiser qui est cet agriculteur canadien en procès avec Monsanto et il y avait quatre ou cinq agriculteurs d'Eure-et-Loir qui étaient là et qui ont écouté ce qu'il disait. Donc il y a une interaction entre ce que je fais à Paris et ce que je fais sur place, oui, bien sûr.*

Et les OGM, c'est une question qui divise le monde agricole et les organisations agricoles et quelque part en prenant un choix clair en affichant dans ce rapport vous prenez aussi le risque de vous mettre à dos certains...

*Pas forcément parce que je crois que l'opinion qui prévaut c'est quand même celle de prudence et moi je m'inscris dans cela. Quoi qu'on pense des OGM in fine, je pense que même les céréaliers d'Eure-et-Loir sont prudents. Ils ont pas envie de cultiver quelque chose qui ne trouvera pas de marché ou avoir pleins d'ennuis avec des risques, des conflits sur les brevets. Je crois que cette attitude de prudence et de précaution, elle est très majoritaire »*¹⁰⁹.

⑥ En dernier lieu, une minorité de membre de la Délégation a décidé d'appartenir à ce cercle sur la base de considérations spécifiquement locales. On trouve ainsi nombre d'élus de circonscriptions rurales, tels que François Guillaume à l'UMP ou Christian Paul au PS. Les députés des DOM sont également représentés avec pour la Martinique Camille Darsières sous la précédente législature et Louis-Joseph Manscour sous l'actuelle. Le député havrais Daniel Paul, qui fut adjoint au maire du Havre jusqu'à 2001, explique que son groupe l'a désigné en 1997 pour être un des deux communistes dans la Délégation compte tenu des compétences communautaires en matière de transport maritime. Il ajoute : « *C'est la raison pour laquelle je me suis retrouvé là, j'avais pas de compétences particulières ou d'intérêt particulier pour l'Europe* »¹¹⁰. Le transport maritime, la PAC ou les politiques communautaires à destination des régions ultra-périphériques peuvent donc constituer la principale motivation de certains élus à intégrer la Délégation. Nous verrons cependant à travers l'exemple de C. Paul que la seule défense des intérêts de sa circonscription est loin de constituer l'unique dimension de ses

¹⁰⁸ Marie-Hélène Aubert, entretien n° 3. Rapport d'information n° 2538, déposé par la Délégation pour l'UE, présenté par M.-H. Aubert, sur la dissémination volontaire des OGM dans l'environnement, 6 juillet 2000.

¹⁰⁹ Marie-Hélène Aubert, entretien n° 3.

¹¹⁰ Daniel Paul, entretien n° 34.

activités. De même, D. Paul est en premier lieu motivé par la lutte contre l’ultralibéralisme. Le député du Havre est davantage un idéologue qu’un élu de terrain. Avec la question de la dérégulation des services portuaires, il trouve sur le terrain matière à mener un combat essentiellement idéologique. Le pur élu de terrain au contraire n’a pas intérêt à suivre chacune des réunions du jeudi matin. Les députés actifs de la Délégation dont la mobilisation comporte une forte dimension locale sont également – et, probablement, avant tout – intéressés par d’autres rôles parlementaires que celui d’élu de terrain. Les « vrais » élus de terrain ne viennent pas aux réunions. Les députés qui ont été identifiés comme élus de terrain dans la suite de ce chapitre – J. Godfrain, A. Marleix, H. Sicre, L. Dumont, M. Hunault, P. Albertini – n’appartiennent d’ailleurs pas à la Délégation.

Nous avons constaté que des préoccupations locales pouvaient être exprimées depuis la Délégation pour l’UE. Les affaires européennes et la circonscription ne sont pas nécessairement antinomiques. L’étude détaillée des six types de mobilisation possibles permet cependant de conclure que les Délégations ne sont pas les lieux les plus adaptés pour la mobilisation des élus de terrain. Si certains enjeux, à commencer par la PAC, sont cruciaux localement, la majorité des dossiers européens n’a pas de dimension territoriale ou plutôt n’est pas plus pertinente dans telle circonscription plutôt que dans telle autre. L’étude détaillée des normes communautaires en projet, organisée dans les Délégations, est ainsi susceptible de décourager les élus de terrain.

Enfin, le député qui rejoindrait la Délégation dans le but d’influencer les décisions européennes et la politique européenne de l’exécutif en faveur de sa circonscription voire de pratiquer la fameuse *pork barrel*, la stratégie visant à faire payer aux autres les avantages accordés à sa circonscription, serait rapidement confronté à une triple limite institutionnelle. Limite d’influence des Délégations au sein des assemblées d’abord. Limite d’influence du Parlement au sein du système politique ensuite : ce n’est pas à la chambre que se décide l’éligibilité aux fonds structurels. Et enfin, limite d’influence du ministère des Affaires européennes au sein de l’appareil d’Etat français. L’appartenance à la Délégation offre incontestablement un accès privilégié au Ministre des Affaires européennes et à son cabinet. Cependant, cette porte d’entrée dans le gouvernement et l’administration est loin d’être la plus en vue et la plus efficace¹¹¹. Le Ministre est délégué auprès du Ministre des Affaires étrangères. Il ne dispose pas de services administratifs dédiés. Il n’est pas à la tête du service

¹¹¹ LEQUESNE C., art. cit, p. 111.

administratif chargé des affaires européennes, le SGCI. Sa capacité d'influence est variable, elle dépend de sa surface politique et de sa proximité vis-à-vis du pouvoir comme l'illustre la comparaison entre P. Moscovici, proche de L. Jospin, et Catherine Colonna, ancienne porte-parole du Président Chirac d'une part, et d'autre part les éphémères Noëlle Lenoir et Claudie Haigneré¹¹². P. Moscovici, pourtant prompt à défendre son bilan de Ministre délégué, reconnaît d'ailleurs que, pour les affaires préoccupants le plus les élus comme les dossiers industriels, « *c'est pas là où ça se passait* ». Il plaida d'ailleurs pour la création dans chaque Etat membre d'un poste de Vice-premier ministre chargé des affaires européennes.

P. MOSCOVICI : « *Bien sûr les parlementaires interviennent sur la délocalisation, sur les affaires de concurrence. C'est beaucoup plus traité au niveau du ministère de l'Industrie, ou du ministère de l'Economie et des finances. Parce que le ministère des Affaires européennes n'est pas l'interface avec par exemple la direction de la concurrence ou le ministère de la concurrence. Moi qu'est-ce que j'avais dans le portefeuille ? Tout ce qui était affaires communautaires, donc tout ce qui était traité par le Président de la Commission [européenne]. L'OMC, ça c'était moi qui m'en chargeait beaucoup dans le gouvernement, en tout cas pour la partie Conseil affaires générales. Le marché intérieur, mais rien vraiment dans les autres domaines. Par exemple j'ai rencontré Mario Monti deux fois, des visites de courtoisie en cinq ans. C'est pas là où ça se passait* »¹¹³.

2.2. La PAC : le député lobbyiste et l'instrumentalisation de la ruralité

Les parlementaires qui ne sont pas membres de la Délégation sont également amenés à intervenir sur des dossiers européens ayant une importance particulière pour leur circonscription. La PAC constitue notamment un enjeu déterminant dans les circonscriptions rurales. Quel est alors le rôle du parlementaire vis-à-vis de cette politique ? De nombreux députés interrogés, comme P. Guinchard-Kunstler, P. Albertini ou A. Marleix, ont souligné à quel point les agriculteurs formaient une profession organisée et informée.

P. GUINCHARD-KUNSTLER : « *Les responsables syndicaux sont d'un niveau de connaissance des dossiers, ils sont plus techniciens que les techniciens européens* »¹¹⁴.

¹¹² P. Moscovici fut Ministre délégué chargé des Affaires européennes du 4 juin 1997 au 16 juin 2002 durant l'ensemble des gouvernements Jospin. N. Lenoir, personnalité dite issue de la société civile, passée par le Conseil constitutionnel, a été Ministre déléguée du gouvernement Raffarin du 17 juin 2002 au 29 mars 2004. Claudie Haigneré, ancienne spationaute a été nommée le 30 mars 2004 après avoir été Ministre déléguée à la Recherche et aux Nouvelles technologies. Ministre du troisième gouvernement Raffarin, elle fut remplacée par C. Colonna le 3 juin 2005, au lendemain de l'échec du référendum sur le traité constitutionnel au moment où D. de Villepin était nommé Premier ministre.

¹¹³ Pierre Moscovici, entretien n° 92. M. Monti a été le Commissaire à la concurrence de la Commission Prodi, soit le membre le plus puissant de la Commission après son Président du fait des attributions de l'institution bruxelloise en la matière.

¹¹⁴ Paulette Guinchard-Kunstler, entretien n° 90.

P. ALBERTINI : « *Les agriculteurs français sont un des groupes de pression les mieux organisés - en tout cas en Seine Maritime, mais je suppose que ça doit être le cas ailleurs* ».

« *J'ai d'ailleurs été très rapidement surpris par leur niveau de connaissance des dossiers européens. [...] Les agriculteurs européens sont prêts, par exemple avec le Préfet, à lui tenir le haut du pavé et à lui démontrer qu'il se trompe et qu'il ne connaît pas bien certains mécanismes européens. Ce sont souvent eux qui ont raison, parce qu'ils connaissent mieux les choses que le représentant de l'Etat.*

Et que les parlementaires aussi.

*C'est vrai »*¹¹⁵.

A. MARLEIX : « *Les agriculteurs sont très bien informés. C'est une des catégories sociales les mieux informées. Ils ont le temps de lire, et ils lisent beaucoup, et ils ont une presse professionnelle qu'est faite de façon assez remarquable. Il y a des dizaines de... soit de lettres, soit de magazines, de bulletins d'information, donc les agriculteurs sont très au fait de leurs intérêts, des évolutions, des problèmes, des risques et cetera* »¹¹⁶.

Comme le laissent entendre les propos de ces députés, l'expertise des agriculteurs, de leurs organisations professionnelles tend à limiter la marge d'intervention des parlementaires en tant que vecteurs d'information. Les parlementaires, en matière agricole comme dans les autres domaines, ne se privent certes pas de faire connaître leur point de vue ; ils sont mêmes incités à s'exprimer dans le cadre de certains organismes auxquels leur fonction leur donne accès, tel que le Conseil de prospective européenne et internationale pour l'agriculture et l'alimentation¹¹⁷. Quel peut être cependant le rôle de pédagogue ou d'intermédiaire d'un élu face à un groupe à la fois très mobilisé et très informé ?

2.2.1. Un lobbying peu crucial

Les entretiens menés font apparaître la difficulté des élus à trouver un rôle autre que celui de simple relais des lobbies au sein d'un secteur de politique publique dont le budget est communautarisé, qui fait l'objet d'une attention aiguë des autorités de l'Etat et qui s'adresse à des groupes très organisés. Dans ce contexte, la plupart des députés issus de circonscriptions rurales tendent précisément à se faire les porte-parole des lobbies agricoles auprès des pouvoirs publics nationaux et parfois européens. Parmi des milliers d'exemples, plusieurs parlementaires UMP, les députés Jean-Paul Anciaux, Marc Le Fur et Luc-Marie Chatel ainsi que les sénateurs Dominique Mortemousque et Alain Vasselle, ont effectué au printemps

¹¹⁵ Pierre Albertini, entretien n° 1.

¹¹⁶ Alain Marleix, entretien n° 30.

¹¹⁷ Le député J. Godfrain et les Présidents des Délégations pour l'UE de l'Assemblée, P. Lequiller et du Sénat, H. Haenel, font partie de ce Conseil créé en septembre 2002 par le Ministre de l'Agriculture, Hervé Gaymard. A côté de personnalités issues de milieux divers, associatif, universitaire et industriel, ils ont pour tâche d'examiner les sujets de politique agricole à l'ordre du jour des négociations européennes et internationales.

2005 des missions en Belgique, aux Pays-Bas, en Irlande, en Allemagne, en Italie et au Danemark en compagnie de responsables agricoles représentant l'ensemble des syndicats et organisations professionnelles agricoles. Ces séjours visaient à analyser les conditions dans lesquelles ces pays mettaient en œuvre la réforme de la PAC¹¹⁸. La confusion entre lobbying et représentation parlementaire est parfois plus prononcée encore puisque certains députés, on l'a dit, sont d'anciens responsables de syndicats agricoles¹¹⁹.

Au-delà des zones rurales, peu d'élus échappent aux problématiques de la PAC. La circonscription de P. Albertini, maire de Rouen, ne compte qu'un pourcent d'agriculteurs. Pourtant, il participe chaque année à la réunion organisée par la Chambre d'agriculture de Seine-Maritime, imité de l'ensemble des députés nationaux et européens du département¹²⁰. Les organisations agricoles lui font connaître à cette occasion leurs points de vue sur des questions liées à la PAC. Les organisations agricoles pratiquent en fait un lobbying massif en frappant à toutes les portes : celles des parlementaires de la majorité et de l'opposition, celle du Ministre de l'Agriculture mais aussi celle du Ministre délégué aux Affaires européennes, pendant les négociations budgétaires¹²¹. Au total, la pression exercée par les syndicats agricoles porte ses fruits puisque les pouvoirs publics relaient largement leurs préoccupations dans les négociations communautaires et internationales, y compris parfois contre leur propre conviction, comme l'avoue l'ancien secrétaire d'Etat au commerce extérieur de L. Jospin, F. Huwart :

F. HUWART : « *Sur la PAC, j'ai été très en pointe, j'ai beaucoup associé le syndicalisme paysan et cetera. Pour des raisons très politiques. Ma façon de voir personnelle est très différente de la politique que j'ai menée. Les subventions que nous apportons à notre agriculture ont des conséquences scandaleuses dans les pays du Sud.*

Et ça vous le dite sur la marché de Nogent-le-Rotrou ?
*Non, je ne le dis pas sur le marché de Nogent-le-Rotrou »*¹²².

Louis Le Pensec, Ministre de l'Agriculture de L. Jospin, ne prônant en 1998 une réorientation de la PAC et un frein au productivisme, s'était attiré les critiques du Président Chirac ; il abandonna ses fonctions quelques mois plus tard¹²³.

¹¹⁸ Ils aboutirent à la rédaction d'un Livre blanc remis le 11 mai 2005 par J.-P. Anciaux au Ministre de l'Agriculture Dominique Bussereau en préparation de la réunion du Conseil supérieur d'orientation et de coordination de l'économie agricole et alimentaire du 7 juin 2005.

¹¹⁹ Cf. Chapitre 2.1.1.

¹²⁰ Pierre Albertini, entretien n° 1.

¹²¹ Pierre Moscovici, entretien n° 92. Le Ministre a été notamment en contact avec la FNSEA pendant les négociations budgétaires dites de l'Agenda 2000 en 1999.

¹²² François Huwart, entretien n° 91.

¹²³ Le 31 mars 1998, le ministre déclarait à Bruxelles : « Je ne considère pas, quant à moi, que la compétitivité de l'agriculture européenne réside dans sa capacité à vendre des matières premières à bas prix sur le marché

Si les parlementaires peuvent être mobilisés et actifs dans le domaine de la PAC comme relais des organisations professionnelles, on peut à nouveau s'interroger sur la portée de leur action. Les députés et les sénateurs sont-ils d'efficaces lobbyistes, concernant la PAC, auprès des autorités nationales et européennes ? Henri Nallet, qui a été à la fois Ministre de l'Agriculture de 1985 à 1986 puis en 1988, et Président de la Délégation pour l'UE de 1997 à 1999, souligne que la pression exercée directement par les organisations agricoles à travers les manifestations est beaucoup plus parlante que celle exercée indirectement via la représentation parlementaire.

« Et est-ce que le parlement peut aider, appuyer le gouvernement dans les négociations ?

H. NALLET : *Si, si. Ce que peut faire le parlement dans la négociation, c'est jouer un petit peu le rôle du Folketing au Danemark. C'est-à-dire dire « je mets un mandat », le Ministre il arrive en disant « vous savez, j'ai mes députés qui... ». C'est de la connivence.*

Ça vous est arrivé quand vous étiez Ministre ?

Bien sûr, oui mais enfin c'est un petit peu... Non, moi je préférerais me servir des dirigeants agricoles en disant « je vais avoir des manifestations, Paris va être à feu et à sang ». C'était plus efficace »¹²⁴.

La FNSEA et le CNJ ne choisissent pas entre une résolution de l'Assemblée nationale et une invasion de tracteurs à Chartres, Paris ou Bruxelles mais, s'ils ont recours à ces deux types de pression, ils savent l'une plus efficace que l'autre. De fait, l'intervention directe de certains députés après des institutions communautaires pour défendre les agriculteurs de leur circonscription s'avère d'une influence assez limitée. Par exemple, Jacques Godfrain se présente comme « le député du Roquefort ». En juillet 1999, les Etats-Unis ont décidé de surtaxer l'importation de certains produits comme le Roquefort suite à une directive européenne interdisant les hormones de croissance dans le bœuf¹²⁵. Le premier réflexe du maire de Millau est de faire pression auprès des autorités françaises, puis de faire le déplacement auprès de la Commission européenne.

J. GODFRAIN : *« Mais le vrai négociateur dans cette affaire-là n'est pas français. Le vrai négociateur, il est européen. Donc il a fallu, au-delà du Gouvernement français, dire d'abord au Gouvernement français d'agir sur le négociateur. Comme pas grand*

mondial ». Lors de sa conférence de presse consacrée à l'Europe le 16 avril 1998, J. Chirac s'en était pris en ces termes aux propositions du ministre : « Les agriculteurs ne sont pas des jardiniers au service des citoyens en quête de rêve. Ce sont des producteurs ». Le 27 septembre 1998, L. Le Pensec était élu sénateur du Finistère et le 20 octobre son remplacement par le député Jean Glavany était annoncé.

¹²⁴ Henri Nallet, entretien n° 32. Voir aussi Chapitre 8.1.2.

¹²⁵ En 1996, le conseil adopte la directive 96/22/CE interdisant l'utilisation de certaines substances à effet hormonal ou thyrostatique et des substances β -agonistes dans les spéculations animales. Les États-Unis et le Canada qui ne peuvent plus exporter leur viande bovine engagent une procédure devant l'organe de règlement des différends de l'OMC. En février 1998, celui-ci rend des conclusions défavorables à l'UE. Les Etats-Unis et le Canada décident alors d'appliquer des sanctions à partir de juillet 1999.

chose n'a été fait, on est allé directement au négociateur. D'ailleurs ça n'a pas plus avancé. Les Américains sont toujours dans une situation de force, que nous n'avons pas encore déjouée jusqu'à présent »¹²⁶.

Pour finir, J. Godfrain est allé plaider sa cause auprès de l'ambassadeur des Etats-Unis en France. Cet exemple montre donc un député frappant à toutes les portes, nationales, communautaires ou diplomatiques, sans réussir à débloquer la situation¹²⁷. A la même période, le fameux démontage le 12 août 1999 du Mac Donald de Millau par des membres de la Confédération paysanne, dont José Bové, visait également à répliquer à la sur-taxation du Roquefort. Si son efficacité peut être discutée, sa médiatisation contribua à accentuer la pression pesant sur l'exécutif français, de façon sans doute plus déterminante que le lobbying feutré du député-maire¹²⁸.

2.2.2. La PAC et l'élargissement

C. Paul, élu de la Nièvre, explique qu'en tant qu'« *élu d'une circonscription à dominante rurale, [il] croise la PAC tous les jours* »¹²⁹. De 1998 à 2000, il a présidé un groupe d'étude de l'Assemblée sur l'élevage bovin en bassin allaitant. Il publie régulièrement ses analyses dans la presse, par exemple une tribune dans *Le Figaro* au lendemain de l'annonce des propositions du commissaire à l'agriculture Franz Fischler. Cependant, durant l'entretien, C. Paul reste évasif lorsqu'il est interrogé tant sur les actions concrètes qu'il a entreprises dans sa circonscription que sur les discussions qu'il a pu nouer localement avec les agriculteurs et leurs syndicats. Le fait qu'il manifeste davantage d'intérêt pour la PAC que pour les agriculteurs, signifie sans doute que C. Paul n'est pas un élu de terrain. Ses propos durant l'entretien, centrés sur les batailles d'idées et les questions partisans, indiquent qu'il s'apparenterait plutôt au sous-rôle du généraliste ou du ministrable. Il affirme d'ailleurs qu'il a demandé à son groupe de le désigner en 2002 pour faire partie de la Délégation pour l'UE parce que cette enceinte constituait, espérait-il, « *une possibilité d'aller un peu plus loin dans la participation au débat français sur l'Europe* ». En définitive, son activité relative à la PAC, motivée par la spécificité de sa circonscription, a des effets limités, sinon nuls sur cette circonscription. C. Paul peut bénéficier localement de l'image valorisante d'un député qui

¹²⁶ Jacques Godfrain, entretien n° 19.

¹²⁷ En septembre 2003, le Conseil et le PE ont adopté une nouvelle directive (2003/74/CE) pour se conformer à la décision de l'OMC. La Commission européenne a ensuite demandé aux Etats-Unis et au Canada une levée des sanctions. Un an plus tard, en novembre 2004, elle n'avait toujours pas obtenu gain de cause. Sans contester la nouvelle directive, le Canada et les États-Unis avaient maintenu leurs sanctions.

¹²⁸ A l'été 2000, le procès de J. Bové et de neuf de ses camarades fut l'occasion d'un grand rassemblement festif alter-mondialiste auquel participèrent près de cinquante mille personnes.

¹²⁹ Christian Paul, entretien n° 93.

travaille ses dossiers ; pourtant, le type de mobilisation suivi ne semble pas le plus adapté à cette fin, et ce ni sur la forme (tribunes dans la presse nationale) ni sur le fond, puisqu'il s'écarte un peu de la traditionnelle défense des positions françaises en la matière. Aux niveaux national et européen, ses prises de position sont destinées à s'inscrire dans le débat public : « *Je considère que mon rôle est d'interpeller, de participer et de contribuer à l'évolution de la PAC, à sa réforme* ». Cependant, comme il le reconnaît lui-même : « *Il ne faut pas survaloriser bien évidemment la capacité de peser dans ces débats là, a fortiori dans l'opposition* ». Au total, cet exemple – qui n'est qu'une illustration parmi celles similaires de nombreux parlementaires issus de circonscriptions rurales – laisse penser qu'un député se mobilise sur la PAC parce qu'il estime que puisqu'il est issu d'une circonscription rurale, il se doit de suivre ces questions mais que les effets de cette mobilisation aux niveaux local, national et européen sont assez limités.

Les spécificités de la circonscription peuvent plutôt être mobilisées pour justifier un positionnement politique et partisan national. C. Paul, membre éminent du Nouveau parti socialiste (NPS), courant du PS co-dirigé par Vincent Peillon et Arnaud Montebourg, signa avec ce dernier une tribune dans *Le Monde* du 20 septembre 2002 dont le titre était : « *Elargissement de l'Europe : nous exigeons un référendum !* ». Inquiets des conséquences de l'élargissement pour la PAC, prédisant la disparition de l'élevage en France et la suppression des Fonds structurels européens, ils écrivaient :

« Nous autres, députés des champs, faut-il nous préparer à voir les prairies disparaître au profit des friches et des forêts ? Vous autres, députés des villes, ce seront d'autres friches, industrielles, que vous aurez à repeupler ».

Un an plus tard, la voix référendaire ayant été écartée pour ratifier l'élargissement de l'Union à dix nouveaux membres, le NPS décidait de prôner l'abstention lors du scrutin parlementaire. Cette prise de position, adoptée également par le courant d'H. Emmnauelli, Nouveau monde, fut fortement critiquée par le Premier secrétaire du parti et le président du groupe à l'Assemblée, Jean-Marc Ayrault, qui demanda des sanctions en s'interrogeant en ces termes : « Est-ce qu'on s'abstient quand un mur de l'Histoire tombe ? Non »¹³⁰. Le député A. Montebourg s'en justifia ainsi dans la presse nationale :

« Mon abstention ne marque pas une fronde des minorités contre la majorité ; c'est un vote, en conscience personnelle, qui a une signification politique collective. Le blâme que je recevrai de François Hollande, je le ferai encadrer et je le montrerai non sans fierté à mes électeurs... »¹³¹.

¹³⁰ Entretien, *Libération*, 24 novembre 2003.

¹³¹ Entretien, *Le Monde*, 25 novembre 2003.

La ruralité de la circonscription motiva-t-elle le vote des élus ? En se présentant comme des « députés des champs », C. Paul et A. Montebourg le laissent penser. Une telle analyse est d'ailleurs développée par le député socialiste J.-C. Cambadélis, membre du courant majoritaire du PS et partisan de l'élargissement.

J.-C. CAMBADELIS : « *Quand vous voyez que des jeunes gens aussi intelligents que Montebourg disent qu'ils sont contre l'élargissement parce que ça remet en cause le Charolais, on ne peut pas croire qu'ils le pensent vraiment. Mais ils pensent que pour faire de la politique, il faut le dire. Il est capable de plus de générosité ou tout du moins de généralisation sur d'autres sujets. Mais on voit bien comment, parce qu'on est dans des fonctions électives, on est obligé de prendre en compte un électorat rétif. Mais vous verrez dans votre cheminement que les parlementaires urbains sont plus européens que les parlementaires ruraux, quelle que soit leur formation politique* »¹³².

En rapportant le vote des députés qui s'abstinrent sur l'élargissement lors de la séance du 26 novembre 2003 à la proportion d'agriculteurs de leur circonscription, il est possible de vérifier ce type d'affirmation. Le Tableau 4.6. présente ces données pour les députés abstentionnistes des trois principaux groupes politiques ainsi que pour les quatre députés du NPS (motion C) et le député de Nouveau monde (motion E) qui choisirent de soutenir l'élargissement.

¹³² Jean-Christophe Cambadélis, entretien n° 9.

Tableau 4.6. Le vote des députés sur l'élargissement en novembre 2003 et la proportion d'agriculteurs dans leur circonscription

Groupes	Motions	Abstention		Vote pour	
		Députés	agriculteurs (%)	Députés	agriculteurs (%)
UMP (364)		N. Dupont-Aignan	0,2	343 députés	
		Étienne Murrut	7,7		
UDF (30)		Philippe Folliot	8	26 députés	
		Jean Lassalle	17,4		
		Contre: J-C. Lagarde	0,1		
PS (149)	A (119)	Daniel Boisserie	9,2	125 députés	
	C (10)	Jacques Bascou	9,6	Armand Jung	0,2
		Jean-Pierre Blazy	0,6	Jérôme Lambert	12,1
		Arnaud Montebourg	7,3	Jean Launay	13,6
		Christian Paul	15,2	Gilbert Le Bris	8,1
		G. Perrin-Gaillard	1,6		
		Pascal Terrasse	5,7		
	D (2)	Marc Dolez	1,3	Patrick Roy	1,5
	E (8)	Marcel Dehoux	6	Christian Bataille	4,5
		Jean-Pierre Dufau	4,3		
		Henri Emmanuelli	15,8		
		Germinal Peiro	11,7		
		Henri Sicre	7,5		
		Michel Vergnier	11,6		
		Alain Vidalies	7,2		

Notes :

- Colonne 1 *Groupes* : groupes parlementaires de l'Assemblée
- Colonne 2 *Motions* : le courant du parti socialiste auquel appartient le député. L'appartenance des députés à un courant est identifiée à partir des signataires des contributions au congrès de Dijon du PS du 18 mai 2003 ainsi que des informations fournies par le PS. La motion A, majoritaire est dirigée par le Premier secrétaire du parti, F. Hollande. La motion C est celle du Nouveau Parti socialiste, la D est dirigée par le député Marc Dolez, et la motion E dite « Nouveau monde » est dirigée par le député Henri Emmanuelli et le sénateur Jean-Luc Mélenchon.
- Colonne 3 députés s'étant abstenus lors de la séance du 26 novembre 2003 sur le scrutin public sur l'ensemble du projet de loi autorisant la ratification du traité relatif à l'adhésion à l'UE de la République tchèque, de l'Estonie, de Chypre, de la Lettonie, de la Lituanie, de la Hongrie, de Malte, de la Pologne, de la Slovaquie et de la Slovaquie. J.-C. Lagarde qui a voté contre le projet figure dans cette colonne.
- Colonnes 4 et 6, proportion en pourcentage d'agriculteurs, sylviculteurs et pêcheurs parmi la population salariée de la circonscription du député en 1999. Source : INSEE, résultats du recensement de la population de mars 1999 (http://www.insee.fr/fr/ffc/circo_leg/accueil_leg.htm).
- Colonne 5 : députés appartenant aux motions minoritaires ayant soutenu l'élargissement.

La proportion d'agriculteurs dans les circonscriptions des 26 députés n'est pas corrélée avec leur positionnement sur l'élargissement. Parmi les abstentionnistes UMP, UDF et PS se trouvent des « députés des villes » comme des « députés des champs ». Au NPS, certains élus qui n'ont pas suivi les consignes de leurs chefs en soutenant le traité viennent de circonscriptions rurales. Nous ne pouvons certes pas affirmer à partir du Tableau 4.6. que les caractéristiques géographiques, économiques et sociales de la circonscription sont sans incidence sur le positionnement des parlementaires dans le débat européen. Il apparaît cependant que la circonscription, loin d'être une contrainte systématique, constitue également une ressource argumentative dans le débat national. En l'occurrence, la ruralité du fief électoral tend ici à être arborée pour mieux légitimer un choix dont les logiques sont ailleurs.

2.3. L'appareil étatique national, arbitre des subventions communautaires

En dernier lieu, certains parlementaires se mobilisent pour obtenir des subventions européennes au bénéfice de leur circonscription. Lors des entretiens, rares sont les élus qui ne mentionnent pas les Fonds structurels européens, c'est-à-dire la politique communautaire d'aide aux territoires en difficultés. Un administrateur du Sénat est formel à ce sujet.

« Qu'est-ce qui motive les sénateurs ?

*Ce qui les motive ? D'abord, les subventions européennes. J'ai toujours beaucoup de demandes »*¹³³.

Quel est le rôle des parlementaires nationaux vis-à-vis de la politique européenne de cohésion ? Certains députés, comme P. Guinchard-Kunstler, avouent que leur rôle est nul en la matière, d'autres, comme M. Hunault, laissent entendre que des marges de manœuvre existent.

P. GUINCHARD-KUNSTLER : « *Il y a des responsables qui viennent nous parler de la politique européenne, ce sont les associations de lutte contre l'exclusion qui savent en général se débrouiller pour avoir de l'argent. Mais la demande principale, c'est une demande de financement européenne. Sinon après, sur les grandes discussions européennes...*

Et sur les demandes de financement européennes, vous pouvez avoir votre rôle à jouer ?

*Non, non »*¹³⁴.

M. HUNAUT : « *Pour un député ce qui est important, c'est d'avoir la possibilité comme je l'ai fait, d'œuvrer pour que soit classée éligible au fonds européen sa circonscription »*¹³⁵.

2.3.1. Les parlementaires et l'administration

Les récits de politiques locales des députés montrent qu'un parlementaire peut jouer un certain rôle dans la politique de cohésion, en amont ou en aval, mais que son succès dépend moins de ses contacts avec Bruxelles que de ceux qu'il entretient avec les autorités nationales. L'administration française assurant l'essentiel de la gestion des crédits européens, leur captation à des fins locales dépend principalement des relations établies à différents niveaux de l'Etat et de la capacité à intégrer les pratiques et références étatiques. Le traditionnel centralisme de l'Etat français constitue à l'évidence un élément d'explication du

¹³³ Entretien n° 88. Un administrateur du Sénat est d'ailleurs spécifiquement chargé du suivi des subventions européennes.

¹³⁴ Paulette Guinchard-Kunstler, entretien n° 90.

¹³⁵ Michelle Hunault, entretien n° 22.

contrôle préservé de l'administration nationale sur les subsides communautaires. Mais il n'est pas le seul : la Commission ne bénéficie pas de la dimension administrative nécessaire à la gestion directe des crédits. La règle de co-financement qu'elle impose incite notamment les collectivités locales à s'assurer d'abord du soutien de l'Etat. Les propos de J. Godfrain, dont on a vu que le premier réflexe pendant la crise du Roquefort avait été de se tourner vers le gouvernement, témoignent de la diversité des motifs instituant l'Etat national en interlocuteur privilégié, sinon unique, de la Commission européenne.

J. GODFRAIN : « *On se sert des autorités françaises un peu comme boîte à lettres. Alors la méthode est quand même : je passe par une boîte à lettres qu'est le Gouvernement français, qu'est l'exécutif. Je suis rarement allé à Bruxelles directement. J'ai toujours pris l'attache du Gouvernement français. De même en matière de programme 5B de développement, je passe toujours par la DATAR ou par le Préfet ou par l'Etat français parce que Bruxelles n'aime pas qu'on y aille directement, puisqu'il faut à chaque aide européenne pour le développement géographique local une contrepartie nationale. Donc il vaut mieux commencer par la contrepartie nationale et après on va voir Bruxelles* »¹³⁶.

A condition de suivre ce *modus operandi*, la coopération entre le parlementaire et l'Etat peut être fructueuse en la matière. Jean-Claude Sandrier, maire de Bourges de 1993 à 1995 et député du Cher à partir de 1997, explique qu'il a cherché avec les autres élus locaux à définir des axes de développement de la région, soit une zone assez fragile économiquement¹³⁷. La création d'un pôle national sur les risques industriels et environnementaux a été retenue pour Bourges, et un pôle universitaire de recherche industrielle pour Vierzon. En 1998, un Comité interministériel à l'aménagement du territoire (CIAT) est venu apporter la validation et le soutien financier de l'Etat à ces projets. Le versement de crédits européens n'est intervenu que dans un troisième temps, le Cher étant éligible à l'objectif 2 des Fonds structurels, dont le but est d'aider à la relance des régions en reconversion. A ce stade, les dossiers sont montés par les préfetures de région. Les Documents uniques de programmation (DOCUP) constituent la norme de référence de la concertation des autorités de gestion françaises avec l'UE d'une part, et avec les élus locaux d'autre part. Elaborés tous les six ans par la Délégation à l'aménagement du territoire (DATAR)¹³⁸ en partenariat avec les collectivités locales, négociés avec la Commission

¹³⁶ Jacques Godfrain, entretien n° 19. Le programme 5B de la programmation budgétaire de l'UE allant de 1994 à 1999 a été fondu dans l'objectif 2 des fonds structurels pour la période 2000-2006.

¹³⁷ Jean-Claude Sandrier, entretien n° 41.

¹³⁸ Pour les objectifs 1 et 2 des Fonds structurels, et par la Mission du Fonds social européen (Ministère des Affaires sociales, du travail et de la solidarité) pour l'objectif 3. Définis pour la période 2000-2006, les trois objectifs correspondent aux priorités suivantes :

- objectif 1 : promouvoir le développement et l'ajustement structurel des régions en retard de développement (en France les DOM et, avant 2000, une partie du département du Nord ainsi que la Corse) ;

européenne, ces programmes pluriannuels détaillent les axes de développement appelés à être co-financés par l'UE dans chaque région. Ils indiquent notamment le montant de l'aide européenne et des cofinancements nationaux. Une fois adoptés le DOCUP et le complément de programmation, les collectivités locales peuvent se faire « porteuses de projet » et demander des financements au comité de programmation, présidé par le Préfet de région¹³⁹, leur interlocuteur étant alors le Secrétariat général pour les affaires régionales (SGAR) de la Préfecture de région¹⁴⁰.

Ainsi, il apparaît que l'administration en général, et particulièrement ses services déconcentrés, constituent les autorités décisionnaires principales en matière de politique de cohésion. Les institutions communautaires et le gouvernement interviennent pour redéfinir tous les six ans les principes des différents fonds, à commencer par leur montant, leur critère et leur carte, puis pour valider les programmes régionaux. En dehors de ces étapes essentielles, le choix concret de tel ou tel projet appartient en dernier ressort à l'administration. Ses services sollicitent, associent et consultent lors de trois phases distinctes de la politique de cohésion. En amont, les élus locaux contribuent à la définition du projet global de développement ou des axes de conversion d'un territoire. L'exemple développé par J.-C. Sandrier indique qu'à ce stade l'obtention de crédits européens ne constitue qu'un aspect parmi d'autres d'une réflexion globale. Ensuite, les élus locaux sont consultés lors de l'élaboration du DOCUP. Enfin, ils sont le plus actifs au stade de sa mise en œuvre, lorsque les collectivités locales montent des dossiers de demande de financement adressés aux préfetures de région. Le député P. Albertini, maire de Rouen, confirme que les élus locaux sont associés lors de ces deux dernières phases :

P. ALBERTINI : « *L'autre volet, c'est tout simplement l'utilisation des fonds européens, puisque l'élaboration du DOCUP, du document unique de programmation que fait le Préfet conjointement avec le Président du Conseil Régional nous associe au choix. Ensuite, il est question – c'était le cas dans ma circonscription – de l'usage de ces fonds européens, donc de monter des dossiers, d'essayer d'utiliser notamment les crédits du FEDER pour monter des projets* »¹⁴¹.

-
- objectif 2 : reconversion économique et sociale des zones en difficulté structurelle ;
 - objectif 3 : développement des ressources humaines.

¹³⁹ Par le Président du Conseil régional pour l'Alsace.

¹⁴⁰ Pour les objectifs 1 et 2. Pour l'objectif 3, l'interlocuteur est la Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle du ministère des Affaires sociales, du travail et de la solidarité. Sont mis en place par ailleurs, des comités de suivi et de programmation, co-présidés par le préfet de région et le Président du Conseil régional, qui regroupent des représentants de l'Union européenne, de l'Etat, des collectivités territoriales et des partenaires sociaux.

¹⁴¹ Pierre Albertini, entretien n° 1. Le FEDER, Fonds européen de développement régional, est un des fonds structurels. En finançant les objectifs 1 et 2 ainsi qu'INTERREG et URBAN, il constitue le principal instrument financier de la politique européenne d'aide aux régions.

Dans le cadre de notre étude, la question posée vis-à-vis de ce processus se résume ainsi : en quoi le statut de parlementaire d'une partie des élus locaux modifie-t-il l'attribution des fonds européens ? L'administration sollicite l'opinion ou les initiatives des élus locaux, notamment des conseillers régionaux¹⁴², plutôt que des parlementaires à proprement parler. Les régions françaises sont d'ailleurs présentes de longue date à Bruxelles à travers des antennes ou au sein du Comité des régions. En juin 2005, les autres associations d'élus ont annoncé la constitution d'une antenne commune à Bruxelles, destinée à mutualiser une partie des efforts de lobbying¹⁴³. Un député comme Michel Hunault se révèle ainsi beaucoup plus prolixe sur ses activités européennes en tant que Président de la Commission des infrastructures et des transports au Conseil régional du Pays de Loire qu'en tant que membre de l'Assemblée nationale¹⁴⁴. Du reste, comme l'indique cet exemple, la distinction est relative puisque la plupart des députés et sénateurs cumulent un mandat local, souvent exécutif, avec leur fonction parlementaire. Pragmatiques, les élus de terrain ne s'embarrassent pas de savoir à quel titre ils sont sollicités. Cependant, outre qu'elle tend à désavantager le député non cumulard, la priorité donnée par l'administration à l'élus d'une commune, d'un canton ou d'une région sur le législateur ne participe aucunement à l'intégration de la représentation parlementaire nationale en tant que telle au *policy making* communautaire. A la limitation supra-étatique de la capacité des parlements nationaux à légiférer s'ajoute ainsi une restriction infra-étatique de leur faculté à mettre en œuvre, à initier, à proposer ou à expérimenter localement. Le cumul des mandats, dont les effets en terme de présence et d'implication à la chambre ont été étudiés, constituerait plutôt ici une ressource favorisant la participation des parlementaires aux projets de terrain. Comme le remarque O. Nay, l'accumulation des mandats électoraux permet effectivement au dirigeant de jouer sur ses titres afin de construire des dossiers aux participations financières multiples et croisées¹⁴⁵.

Les parlementaires nationaux peuvent contribuer à la captation locale des subventions européennes en proposant des projets en tant qu'élus locaux, ou bien en aidant les élus locaux à le faire. L'europanisation de leur action ne concerne pas les acteurs avec qui ils doivent

¹⁴² BALME R., JOUVE B., « L'Europe en région : les fonds structurels et la régionalisation de l'action publique en France métropolitaine », *Politiques et management public*, vol.1, n° 2 1995, pp.35-58.

¹⁴³ L'Association des maires de France, l'Assemblée des départements de France, l'Association des maires des grandes villes de France, la Fédération des maires des villes moyennes. Les quatre associations ont appelé l'Association des régions de France à les rejoindre. Cf. *L'Hémicycle*, n° 220, 6 juillet 2005.

¹⁴⁴ Michel Hunault, entretien n° 22.

¹⁴⁵ « La pratique du cumul fait que la grande majorité des élus interviennent simultanément sur deux voire trois circonscriptions électorales (l'arrondissement municipal, le village, le canton, le département) sans compter les responsabilités qu'ils exercent dans des instances de coopération territoriale (syndicats de pays, communautés de communes ou d'agglomération, etc.) », NAY O., « Le jeu du compromis. Les élus régionaux entre territoire et pratique d'assemblée », dans NAY O., SMITH A. (dir.), op. cit., pp. 47-86, ici p. 57.

négociier, puisque les services déconcentrés de l'Etat constituent l'interlocuteur unique des élus locaux, mais le cadre institutionnel, temporel et conceptuel de cette négociation. La gestion de l'aide aux territoires est d'abord régionalisée. Le renforcement de cet échelon intermédiaire contribuerait plutôt à défavoriser les conseillers municipaux et généraux, habitués à traiter avec la préfecture départementale. La régionalisation de l'aide européenne place en effet le préfet de département en position d'intermédiaire privilégié entre les élus locaux et la préfecture de région : il demande aux maires et au Président du Conseil général de travailler leur dossier, il leur promet de les défendre au niveau régional, il peut attribuer le refus de l'administration à l'échelon supérieur. Ensuite, la politique d'aide aux territoires est largement dépendante du timing pluriannuel de la programmation budgétaire de l'UE. Concernant l'exercice 2000 / 2006, on sait que les préfectures de région ont développé des actions de communication importantes auprès des collectivités locales, après une période de sous-utilisation des crédits prévus. Dans certaines régions comme la Lorraine¹⁴⁶, il a été déposé suite à cette campagne un nombre tel de dossiers, que les autorités régionales ont dû revoir de façon drastique leurs critères d'attribution des fonds. Enfin, il apparaît que l'eupéanisation partielle du financement des projets territoriaux permet de limiter la capacité des élus locaux à faire pression politiquement sur les décideurs administratifs locaux. L'ensemble des interlocuteurs souligne d'abord que les dossiers sont toujours d'une grande complexité technique. De nombreuses collectivités locales doivent faire appel à des consultants pour les monter. Les maires de petites communes ne disposent pas de l'appui technique nécessaire. Surtout, l'administration régionale peut s'appuyer sur l'euro-incompatibilité d'un dossier pour écarter une demande. Le respect du DOCUP et le contrôle exercé par la Commission européenne constituent autant de ressources argumentatives à opposer aux élus.

Pour toutes ces raisons, l'eupéanisation partielle des aides locales contribue plutôt à limiter la capacité des politiques à faire pression sur l'administration nationale et à lui imposer certains choix. L'attribution des subventions locales demeure cependant soumise à certaines considérations politiques. Les collectivités locales essaient notamment « d'habiller » tel ou tel projet en principe non éligible aux fonds européens. Des élus demandent au ministre d'appuyer un dossier examiné par l'administration, ou laissent entendre au préfet qu'ils pourraient le faire. A cet égard, les élus locaux bénéficiant d'un mandat parlementaire sont plus influents et plus crédibles que les autres. Cette plus grande capacité de pression ne relève

¹⁴⁶ L'ensemble des exemples de ce passage a été fourni par plusieurs personnes travaillant ou ayant travaillé dans les services déconcentrés de l'administration. Chacune d'entre elles a souhaité garder un absolu anonymat.

pas de l'existence de leviers institutionnels que procurerait l'accès au Parlement mais plutôt des logiques propre au processus de sélection des parlementaires : les élus locaux les plus influents deviennent généralement députés ou sénateurs, l'accès à ces deux chambres manifestant leur crédit politique personnel. En Picardie, un député et Président de Conseil général a ainsi obtenu un financement du FEDER pour construire une piscine intercommunale, alors que le projet n'était pas « structurant » selon les termes de l'administration - qui cherche à cibler les aides sur quelques axes plus qu'à disperser les fonds. L'influence du politique ne passe pas nécessairement par des pressions effectives mais par la capacité qu'il lui est prêtée d'exercer cette pression. En Basse-Normandie, un préfet, qui entretenait des relations tendues avec le député-maire d'une grande agglomération du département a ainsi demandé au SGAR de doubler les crédits européens consacrés à la réalisation d'une salle de musique dans la ville parce qu'il appréhendait que cet élu, proche de l'Elysée, fasse jouer ses relations.

Ces exemples restent cependant exceptionnels, l'administration étant le plus souvent en mesure de résister aux pressions des élus locaux. Le récit suivant de la députée L. Dumont souligne en effet l'importance du contrôle de l'administration étatique sur l'attribution des fonds. Au milieu de la onzième législature, l'assistant parlementaire de L. Dumont a monté un dossier de demande de financement européen pour l'informatisation et la mise en réseau des écoles dans le canton le plus rural de sa circonscription du Calvados. Ce projet s'inscrivait dans le Programme d'initiatives communautaires (PIC)¹⁴⁷ LEADER +, qui s'applique au développement rural. Le rôle de l'assistant, a été, selon L. Dumont, d'accompagner les maires des communes rurales « *au jour le jour dans l'élaboration des dossiers et ça a été vraiment beaucoup, beaucoup de temps pour des subventions qui étaient relativement marginales quand même : il y a eu pour quelques dizaines de milliers de francs chacun* »¹⁴⁸. Au final, l'appel à proposition a été retenu par la Préfecture régionale, le co-financement étant assuré par le soutien de la réserve parlementaire¹⁴⁹. Pourtant, l'ensemble des subventions arrêtées n'a finalement pas été accordé, comme l'explique la députée :

¹⁴⁷ Les PIC sont des programmes spécifiques d'aide au développement des régions, distincts des trois objectifs des fonds structurels, correspondant à quatre priorités fixées par la Commission européenne. Les Etats membres, en partenariat avec les Préfectures de région, les autorités régionales et locales et d'autres acteurs locaux doivent soumettre des Programmes opérationnels à la Commission. Leur mise en oeuvre est ensuite confiée à la Préfecture de région à travers des appels à propositions.

¹⁴⁸ Laurence Dumont, entretien n° 16.

¹⁴⁹ M. Abélès écrit : « La réserve consiste en un ensemble de fonds qui transitent par des lignes de crédits ministériels » (p. 250). Cette réserve est destinée à soutenir des projets locaux notamment des programmes d'investissement à la condition que la subvention ne dépasse pas 150000 euros et ne représente pas plus de la moitié du coût total. Selon M. Abélès, son montant atteignait en 2000 environ 80 millions d'euros pour l'Assemblée et 45 millions pour le Sénat. La réserve parlementaire, gérée par le rapporteur général et le

L. DUMONT : « *Le préfet en a profité pour sucrer une partie des subventions européennes à cause des subventions de la réserve parlementaire alors que le niveau d'autofinancement était respecté. Donc du coup, je pense – d'ailleurs je lui ai dit au préfet, je l'ai dit publiquement devant les maires concernés il y a pas très longtemps, je lui ai dit : « ça va pas aider les petits maires enfin les maires de petites communes qui sont quand même un peu effrayés par la lourdeur de ces procédures à mettre en œuvre, ça va pas les inciter à se bouger beaucoup par rapport aux fonds européens possibles ». Parce que déjà ils se rendent compte que c'est quand même un peu compliqué, deuxièmement ils se rendent compte qu'à la première occasion, le préfet en profite pour rogner une partie* »¹⁵⁰.

Enfin, la capacité des parlementaires à entreprendre des actions innovantes en matière d'utilisation des fonds de cohésion peut se trouver limitée par la maîtrise effective de leur gestion par l'administration nationale. Dans l'exemple rapporté par un autre député normand, P. Albertini, les services de l'Etat refusèrent de débloquer les subventions non pas parce que le projet était euro-incompatible mais malgré son euro-compatibilité. P. Albertini ne considère pas que son rôle consiste à monter pièce par pièce un projet de financement européen mais plutôt à « *sensibiliser [ses] collègues* », à « *susciter des projets* » et enfin à « *pousser des dossiers* »¹⁵¹. Il dit avoir l'habitude de travailler en bonne intelligence avec la Préfecture de région. Cependant, lorsqu'il développa le projet de création d'une maison de l'université, qui aurait été co-financé par des fonds privés et dont l'équipement aurait été à terme restitué à la municipalité ou à l'université, il décida d'aller plaider son dossier à Bruxelles, parce que l'idée était innovante et qu'elle lui « *tenait à cœur* ». La Commission européenne trouva le projet intéressant ; pourtant, il fut rejeté par la France.

P. ALBERTINI : « *Je me rappelle avoir eu ce mot, non pas cruel mais réaliste, du directeur du Cabinet du Ministre de l'Enseignement Supérieur, à l'époque Monsieur Fillon, qui m'avait dit : « Vous avez sans doute raison, c'est intéressant et novateur. Il vous faudra dix ans pour faire aboutir ce dossier ». Comme mon horizon n'est pas celui de l'éternité, j'ai changé mon fusil d'épaule et ce dossier a abouti sous une autre forme. A cette occasion, je me suis rendu compte du poids, à mon avis assez considérable, trop considérable, que jouait l'Etat dans l'instruction des dossiers, dans sa volonté d'en garder la maîtrise, comme si ce n'était pas son leadership qui était en question. Non. Je pense que personne ne conteste que la représentation naturelle de la France auprès de Bruxelles passe par le gouvernement et par l'Etat, mais il y a des pesanteurs et des lourdeurs. Comme le formalisme bruxellois est aujourd'hui très important, parce qu'il y a peu de fonctionnaires et que, hélas, étant relativement peu nombreux, ils assortissent les procédures de critères de plus en plus formels, on se prononce de moins en moins sur le fond, mais plus sur la compatibilité avec la forme. Et puis, il y a des modes dans tout cela. C'est plus facile de se couler dans le*

Président de la Commission des finances au sein de chaque Assemblée, fait régulièrement l'objet de critiques. Cf. ABELES M., *Un ethnologue...*, op. cit., pp. 250-252.

¹⁵⁰ Laurence Dumont, entretien n° 16.

¹⁵¹ Pierre Albertini, entretien n° 1.

vocabulaire, dans le snobisme de certaines actions si on veut avoir une chance de [avoir une subvention]. Cela ne veut pas dire pour autant que le projet soit vraiment pertinent, ni économiquement, ni culturellement, ni socialement, ni en termes de formation et cetera. Comme c'est déjà compliqué avec Bruxelles, si le gouvernement y rajoute une couche de complexité supplémentaire, je comprends que beaucoup de gens soient un peu déconcertés aujourd'hui »¹⁵².

Dans les deux derniers exemples considérés, le financement européen de dossiers locaux portés par des élus entrepreneurs a ainsi été écarté par l'administration nationale, les députés soulignant que l'attitude non coopérative de l'Etat est en l'occurrence d'autant plus regrettable que les procédures d'accès aux fonds communautaires sont extrêmement complexes et coûteuses.

2.3.2. Les parlementaires et le gouvernement

L'administration ne peut en définitive être contournée que par le haut, c'est-à-dire par le gouvernement. Nombre de députés et sénateurs essaient de jouer de leurs rapports privilégiés avec tel ou tel ministre pour obtenir des subventions européennes pour leur circonscription. Les ministres eux-mêmes tentent d'infléchir les critères d'éligibilité au profit de leur fief. Quel est le résultat de ce lobbying des parlementaires sur le gouvernement et de celui des ministres sur les instances européennes ? P. Moscovici, qui regrette la rareté des contacts politiques avec les assemblées, constate en revanche que les députés sont prompts à contacter le gouvernement pour obtenir des crédits.

« Sur les fonds structurels, est-ce que des députés sont déjà venus vous voir pour que leur circonscription soit éligible ?

P. MOSCOVICI : *Oui, oui, oui. Ils écrivent beaucoup, c'est toute la dimension du courrier parlementaire, questions écrites et courrier. Ils interviennent beaucoup comme ça* »¹⁵³.

Le cabinet du ministre a ainsi été contacté sous la onzième législature par le Président du groupe socialiste de l'Assemblée, le maire de Nantes Jean-Marc Ayrault, désireux d'obtenir pour sa ville le siège d'une agence européenne - la personne qui rapporte cette anecdote ne se souvenant plus s'il s'agit de l'agence sur l'alimentation ou sur la sécurité maritime¹⁵⁴. Finalement, le gouvernement français a proposé la candidature de Lille¹⁵⁵. L'échec du lobbying interne d'un dirigeant ayant la surface politique de J.-M. Ayrault indique non seulement que certains dossiers relatifs aux subsides européens peuvent remonter au plus haut

¹⁵² Ibid. Le projet aboutit finalement sous financement exclusivement public.

¹⁵³ Pierre Moscovici, entretien n° 92.

¹⁵⁴ Entretien n° 97.

¹⁵⁵ Après de longues négociations, l'Agence européenne pour la sécurité maritime a été installée à Lisbonne et l'Autorité européenne pour la sécurité alimentaire à Parme.

niveau, mais aussi que seuls quelques leaders peuvent exercer une véritable influence. Un assistant de P. Moscovici convient ainsi que, si le ministère pouvait renseigner les députés sur le montage des dossiers de financement, par exemple pour les subventions aux associations à caractère européen, « *il y a des questions qui dépassent le Ministre, sur lesquelles on ne peut rien faire, comme l'éligibilité aux fonds structurels* »¹⁵⁶.

En réalité, le Ministre peut avoir quelque influence au moment où se dessine la carte d'éligibilité aux fonds structurels, tous les six ans. Les témoignages de deux ministres ayant participé aux négociations respectivement en 1993 et en 1999 sont concordants sur ce point. Daniel Hoeffel, Ministre délégué à l'Aménagement du territoire et aux collectivités locales de 1993 à 1995 et P. Moscovici confirment qu'ils furent extrêmement sollicités par toutes sortes d'élus pendant les négociations. Ils purent effectivement contribuer à ce que certains territoires soient éligibles au financement européen : en 1993 une partie du Nord pour l'objectif 1, en 1999 une partie de l'Ile-de-France pour l'objectif 2. Surtout, chacun œuvra à favoriser sa terre d'élection, l'Alsace pour D. Hoeffel et la Franche-Comté pour P. Moscovici.

D. HOEFFEL : « *J'ai négocié la seconde génération des fonds structurels en 1993. Ça a été rude mais passionnant. C'est un rapport de force où beaucoup d'argent est en jeu. La négociation est différente de ce que l'on peut penser. On avait rien en objectif 1 sur les régions sinistrées. Le commissaire Millan dit « la France n'a rien ». Avec Jacques Delors, j'ai réussi à obtenir l'objectif 1 pour le Nord de la France. Pour l'objectif 2, j'ai obtenu ma région, l'Alsace, grâce au commissaire belge. Le Parlement français a été pour moi un appui solide dans la négociation des fonds structurels dans laquelle presque tous les parlementaires se sentaient concernés. Beaucoup de parlementaires défilaient chez moi pour me demander de ne pas oublier tel secteur. Je recevais beaucoup de questions écrites et orales. Mais beaucoup de conseillers généraux ou régionaux faisaient leurs démarches directement à Bruxelles. Quand je suis rentré, ceux qui avaient obtenu quelque chose m'ont remercié discrètement et ceux qui avaient été oubliés ont gueulé, Roubaix, Lens...* »¹⁵⁷.

« On peut faire quelque chose quand on est Ministre des Affaires européennes, pour aider les circonscriptions à être éligibles aux fonds structurels ?

P. MOSCOVICI : *Au moment de la définition de la carte, oui. C'est pas... ça marche pas exactement comme ça. On regarde les critères, mais enfin moi j'apporte deux exemples, un exemple qui est global et un qui est plus particulier. L'exemple global c'est celui de la région parisienne, pour la première fois on a considéré l'éligibilité aux fonds structurels de la région Ile-de-France, bon ce qui s'était jamais produit auparavant. Donc ça, c'est quand même une décision politique, le gouvernement était associé, chacun a pu dire son mot, même le Premier ministre. Le deuxième c'est, moi-même je suis élu, j'étais élu – Jean-Pierre Chevènement aussi – de la région de la Franche-Comté, Nord Franche-Comté. Dans le bassin d'emploi de Belfort*

¹⁵⁶ Entretien n° 97.

¹⁵⁷ Daniel Hoeffel, entretien n° 77. La Corse et les DOM figuraient également parmi les bénéficiaires de l'objectif 1. Bruce Millan était Commissaire européen aux politiques régionales et Jacques Delors Président de la Commission.

Montbéliard, où nous sommes tous deux élus, l'éligibilité pouvait se discuter. Selon le point de vue, on était juste au-dessus ou juste en dessous. Donc ça pèse, oui. Mais il y a eu d'autres cas. Donc oui on a... »¹⁵⁸.

L'utilisation de la fonction ministérielle au profit de son territoire d'élection est un phénomène bien connu, qui dépasse les seules affaires européennes mais revêt une importance particulière en la matière, puisque le gouvernement se trouve être le représentant légitime de la France auprès de l'Union. Ainsi, le même D. Hoeffel a été pour la première fois nommé ministre en 1978 alors qu'il était Président du Conseil général du Bas-Rhin, ceci afin de valoriser la dimension européenne de Strasbourg. Il expliquait en 2000 dans un journal local :

« Quand je suis entré au gouvernement, en avril 1978, comme secrétaire d'Etat à l'action sociale, le Président Giscard d'Estaing m'a demandé de consacrer mon énergie à conforter Strasbourg en tant que siège des institutions européennes. Y siégeaient le Conseil de l'Europe et, régulièrement, le Parlement qui n'était pas encore élu au suffrage universel »¹⁵⁹.

En février 1980, le premier contrat triennal pour Strasbourg était signé à l'Elysée¹⁶⁰. Il s'engageait à une multiplication des dessertes aériennes, à une amélioration de l'installation des parlementaires dans les locaux du Conseil de l'Europe et à la création d'un lycée international. Reconduit depuis, le contrat triennal vise à soutenir la dimension européenne de Strasbourg et à favoriser l'implantation d'institutions nouvelles, publiques ou privées, en rapport avec l'Europe.

La pratique d'un *pork barrel* européen par les ministres eux-mêmes laisse peu de chance à un simple député de base d'espérer être influent au moment où se dessine la carte des fonds structurels. Cependant, les grandes régions ont souvent « leur » ministre ou secrétaire d'Etat au gouvernement, le Président de la République et le Premier ministre veillant à une certaine représentativité de l'équipe gouvernementale au moment de sa formation¹⁶¹. Le député peut ainsi faire pression auprès de « son » ministre, les contacts se trouvant facilités s'ils appartiennent de surcroît à la même coalition politique. Mais la mobilisation peut également être collective, à l'échelle d'une région ou via l'utilisation des instruments disponibles dans les Assemblées. Jean-Dominique Nuttens considère ainsi que des résolutions de l'Assemblée et du Sénat en juillet 1993 sont venues renforcer la position du gouvernement français dans la négociation des fonds structurels concernant l'éligibilité du

¹⁵⁸ Pierre Moscovici, entretien n° 92. J.-P. Chevènement, élu du Territoire de Belfort, était Ministre de l'Intérieur.

¹⁵⁹ Entretien à *Cus Magazine*, n° 14, en 2000. La Cus désigne la Communauté urbaine strasbourgeoise.

¹⁶⁰ Par Daniel Hoeffel en tant que Président du Conseil général, Raymond Barre Premier ministre, Pierre Pfimlin maire de Strasbourg et président de la CUS, et le préfet de région et préfet du Bas-Rhin.

¹⁶¹ DUHAMEL O., *Le pouvoir politique...*, op. cit., p. 219.

Hainaut français à l'objectif 1 ainsi que le principe d'une limitation infra-départementale au zonage¹⁶². Si le récit de D. Hoeffel considéré précédemment permet de douter de l'effectivité de l'influence spécifique des résolutions parlementaires, il n'en demeure pas moins que les députés et les sénateurs sont appelés à initier ou intégrer des actions collectives visant à la défense d'un territoire. Concertés, les élus locaux et parlementaires peuvent faire peser une pression non négligeable sur les épaules du gouvernement, particulièrement au moment où se négocie la carte, surtout si leur action est relayée dans les médias et les partis politiques. Ainsi en juillet 2005, les élus du Hainaut français ont alerté le gouvernement et l'opinion sur le risque de diminution brutale des crédits européens à partir de 2006¹⁶³. Cette zone, située autour de Douai, Valenciennes et Maubeuge, qui a vu en trente ans fermer nombre de ses usines a bénéficié d'aides depuis 1994. De la sénatrice UDF Valérie Létard au Président du groupe communiste de l'Assemblée Alain Bocquet, à l'origine d'une pétition, tous plaident pour que le budget européen ne soit pas réduit et que la région continue à être soutenue. La capacité de ces mouvements de revendication à unir des élus de tous horizons, FN excepté, atteste, aux yeux des médias comme à ceux du gouvernement, du degré de mobilisation de la région. Pour y répondre, le nouveau Ministre délégué à l'Aménagement du territoire, Christian Estori, sollicite un rendez-vous auprès de la Commissaire chargée de la politique régionale, Danuta Hübner.

Enfin, il faut souligner que le jeu d'influence auquel sont soumises les négociations des aides régionales, directement de la part des ministres et indirectement de la part des élus locaux, n'est pas sans limite. P. Moscovici rappelle que la marge de manœuvre du Ministre est encadrée par les données socio-économiques des territoires à aider. Un gouvernement peut influencer à la marge les négociations communautaires sur la politique régionale, mais celles-ci ne se résument pas à l'imposition arbitraire d'un rapport de force.

P. MOSCOVICI : « *C'est ce qu'on appelait au sujet des critères de Maastricht l'interprétation en tendances... Mais il y a pas eu de... Il y a quand même des critères objectifs, et il n'y a eu aucun « vol » dans un sens ou dans l'autre. Personne ne s'est fait attribuer des fonds structurels alors qu'il était totalement hors des clous, personne ne se les est fait retirer alors qu'il était totalement dedans* »¹⁶⁴.

En conclusion, l'étude des membres de la Délégation, des dossiers de la PAC et des subventions européennes permet de conclure que la mobilisation parlementaire sur l'Europe,

¹⁶² NUTTENS J.-D., op. cit., pp. 279-280.

¹⁶³ *Libération*, 16 juillet 2005.

¹⁶⁴ Ibid.

initée par des considérations locales, est minimale. Trois éléments peuvent en définitive expliquer la faiblesse de ce type de mobilisation. En premier lieu, les enjeux communautaires et locaux sont imparfaitement connectés. Certaines questions européennes n'ont pas de répercussion locale, et inversement. En particulier, le cumul des mandats ne contribue pas à la prise en compte de problématiques globales. En second lieu, les élus de terrain se mobilisent peu sur les dossiers européens parce qu'il leur est difficile d'en tirer avantage pour leur circonscription. Les exemples de la PAC et des fonds structurels montrent les limites de la capacité d'action d'un député. Alors que le poncif de la toute-puissante technocratie bruxelloise a pu faire florès, il faut relever que l'initiative parlementaire est en premier lieu encadrée et limitée par l'administration nationale. Enfin, la difficile connexion entre l'opinion publique et l'Europe, observée aux chapitres précédents, peut être également établie au niveau local, entre les politiques communautaires et les habitants d'une circonscription. Comme l'explique l'ancien député Vincent Peillon, en dehors de la chasse, peu de normes et actions communautaires subissent explicitement le rejet de la population. L'Europe fait plutôt l'objet de craintes et de désaveux parce qu'elle est confusément rendue responsable de problèmes de dimension transnationale, tels que les délocalisations – donc le chômage – ou l'immigration. Tandis que la construction européenne est surtout critiquée pour ce qu'elle ne fait pas, ce qu'elle fait n'est pas véritablement perçu.

V. PEILLON : « *L'Europe, je l'ai rencontrée essentiellement sur le terrain. Parce que la vie de parlementaire, c'est de faire la loi et cetera mais il y a tout l'autre aspect qui est le travail en circonscription. Et de ce point de vue l'Europe est très présente. [...] Elle a été présente en permanence par les problèmes de délocalisation, ensuite les problèmes de chasse très présents chez moi avec les directives européennes. L'Europe c'est le grand Satan. Un petit peu je crois - c'est pas si loin de Sangatte que ça - par les problématiques de l'immigration. Il y a une espèce de peur diffuse, pas spécialement européenne mais où l'Europe... Et en positif mais très rarement soulignée, une présence massive des fonds structurels. Qui sont gérés par les SGAR, le secrétariat général des préfectures. Les gens sur le terrain ne comprennent souvent pas que ce sont des crédits européens. Mais pour ceux qui montent les projets – les députés y participent... Des projets de toute nature : pour refaire les trottoirs de la mairie, on a un financement européen, FEDER, important. L'Europe est aussi très présente à stade là en intervention. Nous, on avait des projets INTERREG, en termes d'éducation, de développement culturel. Donc une Europe qui est très présente pour le montage [de dossiers] même si les populations s'en rendent assez peu compte* »¹⁶⁵.

Les politiques communautaires existantes et leurs sigles abscons sont mises en œuvre à l'insu de la population. Dans ce processus, de nombreux parlementaires se sentent finalement plus proches des électeurs que des décideurs. Ils tendent eux aussi à estimer qu'on leur impose des

¹⁶⁵ Vincent Peillon, entretien n° 35. Le programme INTERREG est un PIC dont l'objectif est de favoriser la coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale.

normes à appliquer ou des procédures sinueuses d'accès à des crédits sur lesquelles ils n'ont en définitive que peu de prises. Cependant, certains élus de terrain arrivent à trouver leur place dans cette gouvernance européanisée et à entreprendre des projets locaux.

3. Les élus de terrain en situation d'intermédiaires

Nous avons vu qu'il était difficile à un parlementaire national d'entreprendre localement un projet européen, c'est-à-dire une action visant aussi bien à la réalisation d'un ouvrage local alimenté par des fonds européens aussi bien qu'à la modification des normes et politiques communautaires au bénéfice de son territoire. Pourtant, des exemples d'entreprises locales européanisées, initiées par des députés ou des sénateurs, existent bel et bien. La position de parlementaire national, qui est à bien des égards une situation de faiblesse en la matière, peut offrir également, c'est notre thèse, une ressource de premier ordre susceptible d'être activée dès lors que l'élu en a à la fois le goût et l'aptitude. Cette ressource résulte de la situation d'intermédiaires dans laquelle se trouvent *potentiellement* les parlementaires nationaux¹⁶⁶. Députés et sénateurs constituent l'interface entre ceux sur qui s'applique la décision – à savoir les citoyens de façon indiscriminée mais aussi tel ou tel groupe social, et parmi ceux-ci les élus locaux - et ceux qui sont en position de décideurs à un moment ou un autre de la séquence de politiques publiques : les dirigeants des partis, les ministres, les députés européens, les fonctionnaires européens, nationaux et territoriaux... Comme l'ont analysé O. Nay et A. Smith, l'influence politique personnelle, la capacité à modifier les politiques publiques, peut s'appuyer sur de telles positions intermédiaires. Ils décrivent ainsi les intermédiaires :

« Leurs ressources reposent moins sur leur capacité à imposer un point de vue définitif que sur leur aptitude à mobiliser des partenaires, à produire des arguments, à formuler une représentation commune de la situation, à élaborer des compromis et inventer des solutions acceptables par tous »¹⁶⁷.

Sur le modèle des deux types identifiés par O. Nay et A. Smith, la médiation parlementaire en matière européenne pourrait emprunter la forme d'un travail cognitif de traduction - le

¹⁶⁶ Cf. Introduction 2.1.2.

¹⁶⁷ NAY O., SMITH A., « Les intermédiaires en politique. Médiation et jeux d'institutions », dans NAY O., SMITH A. (dir.), op. cit., pp. 1-22, ici p. 12.

généraliste ou le médiateur¹⁶⁸ – comme celle d’une activité plus stratégique d’intercession - le courtier. L’intermédiaire est amené à la fois à construire un sens commun et à mettre en relation des intérêts, les deux types d’activités étant souvent interdépendants en pratique.

O. Nay et A. Smith expliquent que deux caractéristiques institutionnelles viennent encourager l’acteur à se faire intermédiaire. Un représentant agissant au nom de l’intérêt général, par exemple un haut fonctionnaire, semble tout d’abord plutôt mieux positionné qu’un lobbyiste. Ensuite, la concentration de multiples propriétés représentatives au profit d’un acteur contribue par définition à le positionner à l’interface de plusieurs groupes. Ils écrivent que « des représentants intervenant comme mandataires de plusieurs institutions à la fois, généralement par la voie du cumul des mandats [...] sont plus portés que d’autres à endosser une activité d’intermédiaire »¹⁶⁹. Elus du suffrage universel, massivement cumulards, les parlementaires nationaux répondent à ces deux caractéristiques. Au regard de l’analyse précédemment menée, il semble pourtant qu’il faille se garder de tout déterminisme institutionnel¹⁷⁰. Si la situation d’intermédiaire apparaît effectivement comme cruciale dans la compréhension des mécanismes politiques, la position institutionnelle de l’acteur ne fait pas nécessairement son statut d’intermédiaire. Le terme même d’intermédiaire ne décrit pas nécessairement une place dans un dispositif, mais une activité vis-à-vis de communautés d’acteurs. Le député n’est pas intermédiaire, il peut le devenir.

Le mérite des analyses de P. Bourdieu sur le champ politique est justement d’éclairer le processus de construction du travail de représentation : les députés échangent et se disputent des titres à parler au nom de groupes sociaux. Il écrivait :

« Le champ politique est donc le lieu d’une concurrence pour le pouvoir qui s’accomplit par l’intermédiaire d’une concurrence pour les profanes ou, mieux, pour le monopole du droit de parler et d’agir au nom d’une partie ou de la totalité des profanes »¹⁷¹.

¹⁶⁸ L’intermédiaire généraliste est distinct du sous-rôle parlementaire de « généraliste », considéré par D. Searing comme un des trois types de « promoteurs de cause ». Pour éviter la confusion, nous préférons les désigner en utilisant le concept de « médiateur » forgé par Pierre Muller. Cf. MULLER P., *Le technocrate et le paysan*, Paris, Economie et Humanisme, 1984 ; voir aussi MULLER P., JOBERT B., *L’Etat en action*, Paris, Presses universitaires de France, 1987.

¹⁶⁹ Ibid, p. 20. Voir aussi NAY O., « Le jeu du compromis... », art. cit., p. 57.

¹⁷⁰ L’analyse d’O. Nay et A. Smith ne tombe pas dans un tel travers puisque les deux auteurs précisent que la capacité de l’intermédiaire dépend aussi des qualités personnelles de l’acteur. L’étude de la Commission européenne par A. Smith fait d’ailleurs la part de la capacité individuelle des Commissaires à exercer leur fonction. Le concept d’intermédiaire demanderait cependant à s’appuyer sur un soubassement théorique plus prononcé. La propension à se faire intermédiaire, si elle n’est pas institutionnellement donnée, dépend-elle seulement des qualités personnelles ? Cf. NAY O., SMITH A., art. cit., p. 15 ; SMITH A., « La fabrique des compromis européens. Les Commissaires européens comme interface entre les Etats et l’Union européenne », dans NAY O., SMITH A. (dir.), op. cit., pp. 177-194.

¹⁷¹ BOURDIEU P., « La représentation politique... », art. cit., p. 13.

Si l'essence du combat politique est un affrontement symbolique pour être reconnu comme porte-parole légitime, on comprend que l'affirmation d'une position d'intermédiaire ne va pas de soi. Elle est sans cesse menacée par deux éléments : la concurrence interne au champ politique d'une part, et d'autre part la tension entre les activités de direction et de médiation. Le porte-parole n'est pas l'intermédiaire. Les deux traits institutionnels identifiés par O. Nay et A. Smith comme étant propices à l'affirmation d'une position d'intermédiaire peuvent ainsi se révéler défavorables en certaines circonstances. Les effets désincitatifs du cumul des mandats sur la mobilisation européenne des parlementaires, y compris les activités locales, ont été considérés. De même, l'élection des parlementaires ne garantit pas leur propension à rechercher l'intérêt général plutôt que particulier. Ils ne sont certes pas présents dans le jeu politique au titre de lobbyistes, mais ils ont bien des intérêts particuliers à défendre : ceux de leur parti, de leurs électeurs, de leur territoire, de leur entourage, sans oublier leurs intérêts propres.

Le concept d'intermédiaire, sous la forme du généraliste comme du courtier, se fonde en définitive sur deux processus. Premièrement, il avance que l'influence - et par là, le changement de politiques publiques - naît du processus même de mise en relation de groupes sociaux, par opposition à leur domination. Deuxièmement, il suppose que certains acteurs parviennent à s'extraire de leur situation présente, et donc de la défense étroite de leurs intérêts, pour faire le lien entre ces groupes. La mobilisation de certains parlementaires nationaux sur des projets européens à vocation locale permet-elle de vérifier ces deux affirmations ? Les projets qui aboutissent sont-ils menés par des parlementaires jouant d'une position d'intermédiaire ? La médiation seule permet-elle aux projets de réussir ? Nous allons tenter de démontrer que c'est le cas à travers l'analyse des activités européennes des députés A. Marleix et L. Dumont.

Une telle étude permet de toucher au questionnement central de ce travail sur les motivations des élus, en inscrivant celui-ci dans le débat sur la position d'intermédiaire. Puisque le processus d'affirmation de l'intermédiaire n'est pas déterminé par la situation institutionnelle, on peut effectivement s'interroger sur les motifs de ces élus. Pour quelles raisons certains élus décident-ils de se faire intermédiaires ? La question équivaut à se demander comment et dans quelles circonstances un élu peut arriver à s'extraire de la défense étroite d'intérêts (les siens, ceux de son territoire) pour se placer en situation de médiation. Ici, la réponse rationaliste vient expliquer que l'élu agit de la sorte parce qu'il privilégie ses intérêts à moyen ou long termes par rapport à ses intérêts de court terme. En d'autres termes, l'anticipation d'une réélection, ou le plaisir de mener à bien un projet, l'inciterait à adopter

une stratégie d'intercesseur plutôt que de lobbyiste ou de chef. Une telle analyse n'est pas infondée mais passe, nous semble-t-il, à côté de l'essentiel : un parlementaire se fait intermédiaire non pas en réponse à un pur calcul, mais en interprétant à sa manière un rôle constitué, en l'occurrence celui de l' élu de terrain.

3.1. Alain Marleix entre les agriculteurs du Cantal et Jacques Chirac

Alain Marleix est député UMP, issu du RPR, élu du Cantal depuis 1993, Conseiller général et maire de Massiac (1857 habitants)¹⁷². Au début de la douzième législature, en juin 2002, il fut choisi par ses collègues - en fait par les dirigeants du groupe UMP de l'Assemblée, pour être le rapporteur spécial au nom de la Commission des finances sur le budget de l'agriculture et de la pêche. En examinant le budget de l'agriculture pour l'année 2003, il fut confronté à la problématique de la prime à l'herbe. Le gouvernement précédent avait décidé que les primes au maintien des systèmes d'élevage extensif, dites « primes à l'herbe » ne seraient versées à partir du 1^{er} avril 2003 qu'aux agriculteurs ayant passé des contrats territoriaux d'exploitation (CTE). Instaurée au lendemain de la réforme de la PAC de 1992, dans le cadre des mesures agro-environnementales, et renouvelée en 1998, la prime à l'herbe constituait un encouragement aux systèmes d'élevage extensif et devait inciter les agriculteurs à une utilisation plus équilibrée de l'espace. Versée à l'hectare de prairie, cette aide visait ainsi à maintenir des terrains jugés sains pour l'environnement. Dans les faits, elle a permis aussi – surtout ? - de subventionner les exploitations des régions défavorisées. A l'été 2002, les retards accumulés par les CTE laissaient envisager une situation délicate pour l'année suivante concernant les primes à l'herbe. A. Marleix estimait que, dans son département, 90 % des agriculteurs allaient perdre entre 4000 et 8000 euros de revenus annuels. Face à cette situation, A. Marleix fit pression pour obtenir la mise en place d'une nouvelle aide. La Prime herbagère agro-Environnementale (PHAE) fut effectivement annoncée par le Premier ministre J.-P. Raffarin et par son Ministre de l'Agriculture Hervé Gaymard, lors du Sommet de l'élevage, à Clermont-Ferrand, le 7 octobre 2004. Cette prime entre, comme la précédente, dans les mesures de type deuxième pilier de la PAC. Sa mise en place nécessita par conséquent l'aval de la Commission européenne. A. Marleix explique que son rôle dans ce dossier a été « *d'aiguillonner* » - l'aiguillon étant un long bâton muni d'une pointe de fer servant à piquer les bœufs pour les faire avancer.

¹⁷² Alain Marleix, entretien n° 30.

« Et sur ce dossier précis votre rôle ça a été de...

A. MARLEIX : *Ben d'aiguillonner. Oui, de faire les liens, parce que le rapporteur il est, il est là pour écouter, donc les doléances des syndicats. L'organisation professionnelle agricole passe à travers des syndicats, qu'ils soient de type majoritaire ou de type oppositionnel, c'est comme pour les syndicats ouvriers. Donc de les écouter et puis également d'être sur le terrain pour faire remonter au niveau de mes collègues au Parlement un petit peu les desiderata des uns et des autres. Et puis après d'aiguiller le Ministre et ses services dans telle ou telle direction. Il s'agit pas du tout de cogestion... ».*

Au-delà de cette mesure spécifique, A. Marleix agit comme un vecteur d'information dans le domaine de la PAC. Il est en contact très suivi avec les associations professionnelles, qui l'informent de leurs problèmes, et fait remonter cette information à l'exécutif français et même à la Présidence de la République. Il connaît le chef de l'Etat depuis les années soixante-dix au moins. Il était en 1984 secrétaire général adjoint du RPR quand J. Chirac en était Président, et lui avait confié le suivi des fédérations et organisations, poste de confiance s'il en est¹⁷³. Il dispose donc d'un accès personnel à la présidence de la République. S'il souligne que la sensibilité du chef de l'Etat, ancien Ministre de l'Agriculture, est telle sur ces questions qu'il est inutile de faire pression, il convient qu'il lui « *fait remonter des choses* ».

A. MARLEIX : « *On n'a pas la prétention de lui apprendre des choses, mais on lui fait remonter des infos quand même, c'est toujours appréciable. [...] Donc on fait remonter tout ça. Moi ça fait partie de mon rôle* ».

En pratique, A. Marleix téléphone de temps en temps à J. Chirac. Il lui transmet également des notes. Surtout, il est très fréquemment en contact avec le conseiller agricole du Président ainsi qu'avec celui du Premier ministre. Le député du Cantal entretient également des relations avec les institutions européennes. Il se rend plusieurs fois par an à Bruxelles et y rencontre le Président de la Commission de l'agriculture et du développement rural du PE, le Français Joseph Daul, ainsi que des membres de la direction générale de l'agriculture de la Commission, y compris en dehors de toute actualité immédiate. Il connaît bien Joseph Daul, qui est comme lui membre de l'UMP et a été Président de la Fédération nationale bovine. Il entretient également de bonnes relations avec un autre eurodéputé français implanté en Auvergne, Brice Hortefeux. De 1984 à 1994, A. Marleix a été lui-même membre du PE. En tant que Vice-Président de la Commission agricole, il a eu à suivre la réforme de la PAC de 1992, ainsi que des dossiers touchant aux zones d'agriculture extensive dans le Sud de la France.

¹⁷³ En 2001, il devenait vice-président de l'Association des Amis de Jacques Chirac, chargé des relations avec les élus.

A. Marleix apparaît donc bien comme un parlementaire mobilisé sur les questions européennes, occupant une position intermédiaire entre différents acteurs impliqués dans la PAC. Le Tableau 4.7. résume les différents interlocuteurs avec lesquels il est en relation.

Tableau 4.7. Les acteurs mis en relation par A. Marleix

Bruxelles	- Joseph Daul, eurodéputé français - fonctionnaires de la Commission européenne
Paris	- J. Chirac et son conseiller agricole - le gouvernement : le Ministre de l'Agriculture, le conseiller agricole du Premier ministre - les syndicats agricoles nationaux
région	- Brice Hortefeux, eurodéputé français, implanté en Auvergne - les syndicats agricoles locaux - les agriculteurs et la population rurale

La médiation menée peut être considérée comme européenne dans la mesure où elle porte sur des éléments de la PAC. Cependant, elle contribue à mettre en rapport des acteurs essentiellement nationaux : les agriculteurs auvergnats et le gouvernement français. Quatre éléments contribuent à placer le député A. Marleix en situation d'intermédiaire : (1) sa proximité avec le chef de l'Etat, acquise au cours de sa carrière, (2) sa longue expérience du PE, qui lui a apporté une certaine connaissance des dossiers et des personnes en place, (3) sa position institutionnelle actuelle à l'Assemblée, en tant que rapporteur du budget agricole, et enfin (4) la victoire de la droite aux élections de 2002. Il se confirme donc que la députation ne suffit pas pour faire la médiation, mais qu'elle offre bien des ressources institutionnelles en ce sens susceptibles d'être exploitées par un élu en fonction de son parcours antérieur.

A l'évidence, l'activité d'A. Marleix l'apparente davantage au courtier qu'au médiateur. Il relaie les « *doléances* » des syndicats plus qu'il ne joue sur l'état des savoirs et des représentations. Cependant, le député du Cantal tend également à développer sa propre analyse de l'évolution de la PAC, distincte en certains points à la fois de celle de la FNSEA ou du CNJA et de celle du Président de la République. Sans nourrir de grande illusion sur la possibilité de développer un travail pédagogique auprès de l'un ou l'autre de ces interlocuteurs, il essaie cependant de « faire passer » ses convictions. Lors de l'entretien réalisé en 2002, à un moment où peu de parlementaires évoquaient l'élargissement de l'Europe, il expliquait par exemple qu'une re-nationalisation partielle de la PAC était sans doute inévitable, compte tenu de la position de certains Etats-membres du Nord de l'Europe d'une part, et de la perspective de l'élargissement de l'UE d'autre part. En matière d'échanges commerciaux internationaux, il confiait également que la stratégie des autorités françaises et européennes consistait à réformer la PAC (« *à abattre leurs cartes* ») avant même l'ouverture

des négociations de l'OMC ne lui semblait pas des plus judicieuses. Bref, les propos du député faisaient la preuve d'une capacité à la fois à anticiper sur les événements et à se distinguer aussi bien des analyses des syndicats agricoles que de celles des autorités décisionnaires.

La mobilisation d'A. Marleix sur la PAC tient évidemment aux caractéristiques de sa circonscription, dont 23,8 % de la population active sont constitués d'agriculteurs en exercice¹⁷⁴. Ses activités s'inscrivent sans aucun doute dans un cadre électoral : il cherche durant son mandat à satisfaire ses électeurs, et leur demandera à l'issue de celui-ci de le maintenir dans ses fonctions. Cependant, cette dimension électorale, et même électorale, ne constitue pas le ressort essentiel de sa mobilisation. Premièrement, parce que cette mobilisation semble superflue, en tout cas disproportionnée, si l'unique motivation du député est la réélection. Deuxièmement, parce que l'insistance placée à l'endroit de la stratégie électorale tend à sous-estimer l'investissement normatif et émotionnel du député dans son activité. Concernant le premier point, la seconde circonscription du Cantal est de longue date toute acquise à la droite. A. Marleix l'a héritée de l'ancien suppléant de G. Pompidou. En 1997, il a été l'un des rares députés de droite à être élu dès le premier tour. Si le député n'était que le simple calculateur qu'envisagent certaines modélisations, aurait-il besoin de se plonger dans le dossier de la prime à l'herbe et de prendre le Thalys pour Bruxelles plusieurs fois par an ? Il semble plus pertinent de considérer que sa mobilisation en matière européenne exprime son investissement personnel dans le rôle parlementaire de l' élu de terrain. L' élu de terrain a été décrit en introduction à ce chapitre comme un parlementaire particulièrement soucieux des bénéfices individuels ou collectifs qu'il est susceptible d'apporter à son territoire d'élection, auquel le relie un sentiment profond d'attachement. L'entretien de moins d'une heure au cours duquel A. Marleix répéta sept fois le mot « terrain » et dix fois le mot « concret » ou ses dérivés laisse apparaître à plusieurs moments la proximité et l'affection placées par le député du Cantal à l'endroit des habitants de sa circonscription.

A. MARLEIX : [à propos de ses électeurs] « Ils sont assez attachés à leurs élus quels qu'ils soient. C'est des régions quand même où l'électorat est fidèle. Moi je m'occupe beaucoup d'agriculture donc je ne suis pas trop mal vu. J'ai été réélu au 1^{er} tour avec 56% des voix là, parce que j'avais un candidat dissident dans les pattes qui m'a pris 12%, mais j'ai déjà été réélu au 1^{er} tour des législatives avec 68 % des voix. Donc ça prouve quand même un certain attachement du monde rural quoi. Mais quand ils ne sont pas contents de nous ils nous le disent, ils nous mettent la pression. Bon moi je suis très proche d'eux, j'ai 190 communes rurales dans ma circonscription donc... Je suis au moins la moitié de la semaine sur le terrain, je fais toutes les festivités

¹⁷⁴ INSEE, résultats du recensement de la population de mars 1999.

agricoles, ce qu'on appelle les comices, c'est-à-dire les concours agricoles, les foires agricoles. Donc moi je suis extrêmement présent, et puis j'ai mes permanences où mes collaborateurs et moi on reçoit plusieurs fois par semaine des agriculteurs, c'est, ils sont très très organisés. Si le commerce et l'artisanat avaient été aussi bien organisés, syndicalement, il y en aurait peut-être plus de sauvés qu'il y en a eu ».

Cette dernière comparaison avec les petits commerçants et artisans peut laisser entendre que le député se voit en sauveur, du moins en protecteur, d'un monde rural qu'il suppose menacé, notamment par l'inéluctable reflux des aides financières de la PAC. Les propos d'A. Marleix, journaliste de formation, expriment spécifiquement un profond respect et une admiration envers les agriculteurs.

A. MARLEIX : [à propos de ses agriculteurs] *« Dans l'ensemble les hommes politiques essaient de leur tenir un langage de vérité et de proximité, bon, avec plus ou moins de démagogie selon qu'on est dans la majorité ou l'opposition, mais c'est pas une catégorie qu'on peut duper facilement. Je crois que quand on parle d'agriculture avec des agriculteurs il faut vraiment être sûr de son fait, parce qu'il ont vite fait de juger un homme politique, voir s'il a des connaissances superficielles ou s'il travaille vraiment les dossiers. C'est pas des idées générales, c'est du concret, c'est du financier ».*

Ayant siégé dix ans au PE et dix ans à l'Assemblée, il est également prompt à souligner le surcroît de légitimité des parlementaires nationaux. Il explique qu'il est devenu eurodéputé en 1984 après « *un simulacre d'élections* », parce qu'il était en charge rue de Lille d'établir la liste de candidats du RPR et que le secrétaire général, Bernard Pons, voulait le remercier.

A. MARLEIX : *« Celui qui est élu sur une liste nationale pour cinq ans, sans dissolution, il a aucun compte à rendre, il a pas d'électeurs. L'électorat c'est la circonscription nationale. Donc il est pas pressé par les électeurs, tandis que celui qui est élu dans le cadre d'une circonscription qui a en tout cent mille habitants, il faut qu'il soit constamment sur le terrain en train de rendre des comptes, d'expliquer ce qu'il fait ou qu'il ne fait pas. C'est, c'est très dur aussi physiquement. Donc député européen c'est dur, parce qu'il faut être sans arrêt entre sa circonscri... enfin là où on habite, plus Bruxelles et Strasbourg. C'est une gymnastique incessante. [...] Tandis que le député national, il est la moitié de la semaine dans sa circonscription donc on fait énormément de terrain, il y a une différence de fond.*

Et vous préférez quoi ?

Je suis très attaché à mes électeurs donc je, c'est vrai qu'humainement c'est plus attachant. Député européen on se sent quand même, on se sent technocrate dans un pouvoir qui est de plus en plus technocratique ».

L'attachement envers ses électeurs et la propension à faire valoir sa légitimité électorale sont certes communs à tout parlementaire, dans des proportions variables. La façon dont A. Marleix se présente lui-même en situation d'entretien indique cependant qu'il forge dans cette relation à sa circonscription l'essentiel de son identité d'homme politique. Interrogé sur l'Europe de façon très générale (« Si je vous dis le mot Europe... »), il oppose dès la

deuxième minute de l'interview ceux qui s'intéressent aux débats théoriques et ceux qui traitent de questions concrètes.

A. MARLEIX : « *Donc moi je suis vraiment en première ligne, je suis en première ligne sur ces problèmes européens parce que c'est du concret, c'est du concret. Alors je ne participe pas au débat théorique sur les... les... la future Constitution européenne, sur l'évolution communautaire, sur l'élargissement, l'approfondissement. C'est des débats qui sont très très intéressants, très passionnants sur le fond, qui m'intéressent, mais ça c'est ça relève plutôt de la Délégation européenne [...]. Par contre donc je suis concrètement les problèmes européens et l'évolution et bien sûr l'élargissement au regard de ce qui va se passer au plan agricole* ».

Cette prime au localisme et au concret est souvent assortie d'une grande modestie dans la présentation de soi, qui est caractéristique des élus de terrain, comme l'illustrent les propos d'A. Marleix au sujet de l'Europe de la défense. Alors qu'il a expliqué en détail les mécanismes de la PAC, il semble presque s'excuser d'évoquer une question relevant d'un sujet dont il n'est pas expert. La légitimité à parler et à agir se fonde sur une connaissance du dossier qui elle-même se justifie par les implications concrètes, pratiques et locales de ce dossier.

A. MARLEIX : « *Moi je pense que ce sera quand même la prochaine, la prochaine étape de l'Europe là c'est une Europe au niveau de la défense, tout le monde en est conscient d'ailleurs. Enfin moi je suis pas le spécialiste de ça. Il y a des gens qui peuvent vous en parler de façon beaucoup plus savante ici à l'Assemblée : à la Commission des finances, et à la Commission de la défense nationale* ».

En fin d'entretien, A. Marleix développe un discours extrêmement critique à l'égard de la construction européenne. Ces diatribes souverainistes peuvent surprendre de la part d'un élu qui est impliqué dans la gestion concrète de la PAC et a fréquenté les institutions communautaires. Les années passées à Bruxelles et à Strasbourg, l'expertise en matière de subventions agricoles, n'empêchent pas de penser de la Commission européenne que « *c'est un pouvoir qui ne s'appuie pas sur une élection donc moi ça me choque quand même* ». Outre qu'elles confirment que l'expérience ne fait pas l'adhésion, les critiques d'A. Marleix ne sont pas si paradoxales en définitive. C'est une conception identique du politique qui le pousse à se mobiliser sur la PAC et à condamner certains aspects de la construction européenne. Les deux extraits suivants résument cette conviction démocratique et localiste : pour qu'une population soit servie le mieux possible, il faut que ses dirigeants agissent au plus près d'elle et procèdent d'elle par l'élection¹⁷⁵.

A. MARLEIX : « *Les gens s'aperçoivent beaucoup dans leur vie de tous les jours des inconvénients que l'Europe génère avec ces fameuses normes européennes qui sont*

¹⁷⁵ Voir aussi Chapitre 5.3.3. sur la subsidiarité.

des choses d'ailleurs plus ou moins bien appliquées selon les pays et qui ne sont pas des choses qui ont été pensées sur le terrain, vues sur le terrain, concertées sur le terrain, mais qui sont des choses qui sont un petit peu imposées d'en haut, dans des cercles un peu, un peu abstraits ».

[à propos de la Commission européenne] *« Et ces gens-là qui font la pluie et le beau temps, qui décident de tout quand même ne procèdent pas directement de l'élection. Donc... vous voyez ça posera quand même un problème à terme. Donc dirigé par des gens non élus et assis sur un pouvoir extrêmement technocratique qui décide de tout au nom du peuple européen... mais sans, sans qu'il y ait vraiment une assise populaire qui les légitime ».*

D'autres élus de terrain se mobilisent sur des questions européennes en se positionnant en intermédiaire entre leur circonscription et les décideurs nationaux et européens. Henri Sicre, député socialiste des Pyrénées-Orientales depuis 1988, maire de Céret pendant 18 ans, ancien Conseiller général et régional se dit ainsi préoccupé par le maintien du statut fiscal particulier des vins doux naturels en général et du Banyuls en particulier. Sa vigilance sur la question s'exerce aux niveaux du gouvernement français – « j'en suis à vingt pauvres questions écrites » - comme des institutions européennes.

H. SICRE : *« Lorsqu'il y a eu l'OCM vin au Parlement européen, je suis allé comme on dit en vieux Français faire du lobbying au Parlement européen à Bruxelles, à Strasbourg pardon, pour obtenir un amendement qui préservait le statut du vin naturel. C'est un statut qui sera constamment attaqué et nous serons dans une situation défensive constante. Depuis des années et des années, j'ai beaucoup de vigilance »*¹⁷⁶.

Comme dans le cas d'A. Marleix, la défense de la circonscription s'inscrit inextricablement dans un rapport étroit à la population locale, en l'occurrence les vignerons, et dans une critique de la prétention de Bruxelles à imposer des normes d'en haut.

H. SICRE : *« L'organisation professionnelle, je suis quand même avec eux, je suis moi même au milieu de la zone de production. Mon suppléant est un vigneron qui vinifie en cave particulière. Nous sommes très attentifs à ce programme spécifique à nos régions. Celui de Banyuls dans ma circonscription en particulier, donc je connais la terre, je connais l'agriculture de nos régions et c'est un problème qui me préoccupe ».*
« C'est vrai que l'Europe veut harmoniser mais elle ferait mieux d'harmoniser d'abord les problèmes de charges, les problèmes de TVA plutôt qu'irriter sur certains dossiers, certaines productions, certains usages locaux qui ont été accordés uniquement parce qu'il y a des particularités locales ».

¹⁷⁶ Henri Sicre, entretien n° 42. L'OCM est l'organisation commune du marché. Élément essentiel de la PAC, les OCM sont structurées par produit autour de la définition de règles communes en matière de concurrence et de la coordination des organisations nationales de marché.

3.2. Laurence Dumont entre les maires ruraux du Calvados et la préfecture de région

Laurence Dumont a été députée socialiste du Calvados de 1997 à 2002¹⁷⁷. En mars 1998, les élus du Bessin mettent en place le « Pays du Bessin », le Pays étant une forme de coopération territoriale instituée par la loi de 1995 sur l'aménagement du territoire. Le Pays du Bessin regroupe la plupart des cantons de sa circonscription, et comporte près de soixante-dix mille habitants. L. Dumont envoie ensuite aux 168 maires de sa circonscription un questionnaire. Cent maires lui répondent. Elle constitue ainsi un dossier demandant l'intégration du Pays du Bessin dans le zonage des fonds structurels. Elle contacte à cette fin un membre du cabinet de L. Jospin, en charge de l'aménagement du territoire, qu'elle connaît personnellement ainsi que Dominique Voynet, à l'époque Ministre de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement. Au niveau régional, elle se met en rapport avec le préfet de la région Basse-Normandie et le SGAR, et s'assure du soutien du sénateur René Garrec, Président UDF / DL de la région depuis 1986, par ailleurs membre du Conseil national de l'aménagement et du développement du territoire, organe consultatif qui rendit en 1999 plusieurs avis sur les attributions des aides¹⁷⁸. Au début de l'automne 1999, le préfet de région intègre à sa proposition de zonage des fonds structurels européens la majeure partie du Pays du Bessin. Dans un contexte de réduction de la surface territoriale couverte par ces aides, au niveau national comme dans les trois départements de la région, la députée réussit ainsi à obtenir l'intégration d'un nouveau canton, celui de Bayeux, qui se trouve être, du reste, le plus peuplé de sa circonscription¹⁷⁹.

Le nouveau zonage de l'objectif 2 tient d'abord à l'attitude de l'administration. L. Dumont explique que le dynamisme du sous-préfet du Calvados a beaucoup aidé à l'avancement du dossier : « *On avait un sous-préfet à l'époque qui était membre de l'association des sous-préfets développeurs, donc très très en avance sur ces dossiers-là* ». Contrairement à l'exemple considéré précédemment relatif à l'informatisation des écoles d'un canton de la circonscription, l'administration a facilité le projet. Surtout, l'intégration du

¹⁷⁷ Laurence Dumont, entretien n° 16.

¹⁷⁸ Sur le zonage des aides d'Etat à finalité régionale, le 16 mars 1999, et sur la répartition régionale du futur objectif 2 le 8 juillet 1999.

¹⁷⁹ Preuve qu'elle était plutôt inhabituelle ou inattendue, la décision du préfet de région fit l'objet de critiques. Le 22 octobre 1999, le Président du Sénat Christian Poncelet, en déplacement à Caen à l'occasion des états généraux des élus locaux de Basse-Normandie, critiqua dans la presse l'absence de clarté des critères retenus par l'administration française.

canton de Bayeux tient largement à la médiation opérée par L. Dumont, le Tableau 4.8. présentant les différents acteurs qu'elle a contribué à mettre en relation.

Tableau 4.8. Les acteurs mis en relation par L. Dumont

Paris	- D. Voynet, Ministre de l'Environnement et de l'Aménagement du territoire - un membre du cabinet de L. Jospin, Premier ministre
Région	- la préfecture de région - un sous-préfet du Calvados - le Président de région - les maires ruraux de la circonscription

La position d'intermédiaire exploitée alors par la députée est stratégique précisément parce que les contacts tissés au niveau local et national ont fait pression sur l'administration régionale, voire l'ont même convaincue. L. Dumont rend compte en ces termes du processus de délimitation des zones éligibles :

L. DUMONT : « J'ai été amenée à discuter et faire avancer l'intérêt de la chose parce qu'il y a un moment quand ils font une carte, faut bien qu'ils aient quelques éclairages très locaux pour les aider à descendre dans la carte. Il suffit pas de tenir le crayon. Il y a un moment, faut qu'on les aide à se guider ».

Ensuite, la députée n'a pas simplement mené une entreprise de courtier, mais aussi une activité plus cognitive, en articulant la structure institutionnelle locale et la politique européenne d'aide aux régions, deux processus qui se trouvaient chacun en pleine évolution à la fin des années quatre-vingt dix. Ainsi, une argumentation soulignant le dynamisme du Pays du Bessin a été mise en avant alors même qu'une évaluation fondée sur les seules difficultés économiques de la zone aurait pu lui être défavorable. Dans l'éditorial de *La lettre de Laurence Dumont* d'octobre 1999, destinée à sa circonscription, la députée écrivait :

« Je note que ce zonage, et notamment l'intégration du canton de Bayeux, n'aurait pu se faire sans la volonté politique de la majorité plurielle et de Dominique Voynet de soutenir non seulement les territoires en difficulté, mais aussi ceux se caractérisant par leur dynamisme de projets ».

Pourquoi L. Dumont a-t-elle su ou pu se placer en situation d'intermédiaire sur ce projet ? Le mandat de député s'avère être effectivement un atout pour se positionner entre différents groupes. Il est ainsi légitime aux yeux du maire d'une commune rurale d'être consulté par sa députée sur un projet local. En l'occurrence l'absence de cumul avec un mandat exécutif local¹⁸⁰ a pu aider L. Dumont à jouer les honnêtes courtiers, d'autant plus qu'elle était l'une des rares élues de gauche du pays. Elle l'a contrainte en tout cas à miser sur

¹⁸⁰ L. Dumont a été élue Conseillère régionale de Basse-Normandie en 1998 et a démissionné de son mandat en avril 2001 pour siéger au Conseil municipal de Caen, dans l'opposition.

les contacts interpersonnels et à jouer de son réseau, faute de pouvoir s'appuyer sur une équipe et un budget. Elle l'indique : *« moi je suis pas maire, je n'ai pas de fonction exécutive donc je ne peux que mettre les gens en relation quoi, mais souvent c'est primordial »*. Si la députation peut aider, elle ne suffit pas cependant à jouer les intermédiaires, ne serait-ce parce qu'aucun rôle spécifique n'est prévu pour les parlementaires par l'administration dans la mise en oeuvre des fonds structurels. Comme pour A. Marleix, le parcours personnel antérieur de la députée est également crucial. Elle fut de 1990 à 1993 collaboratrice du groupe socialiste de l'Assemblée nationale, chargée des questions européennes, et occupa un poste identique au Sénat de 1993 à 1997. Cette expérience l'aida à la fois à se familiariser avec l'UE et ses politiques et à nouer un réseau de contacts personnels à Paris. Elle devint d'ailleurs Secrétaire nationale du PS en 2000 ce qui est la preuve d'une certaine intégration dans le cercle des dirigeants socialistes.

Pourquoi L. Dumont a-t-elle déployé ces efforts ? Elle explique elle-même durant l'entretien qu'elle est peu active à l'Assemblée car elle se doit d'être très présente sur un terrain très marqué à droite : *« j'ai gagné une circonscription qui était très difficile, qui est très rurale donc fallait que je sois présente sur le terrain »*. « Parachutée » en Normandie en 1997 après avoir été conseillère du 15^{ème} arrondissement de Paris, elle avait arraché avec 1347 voix d'écart la circonscription à l'UDF François d'Harcourt, député depuis 1973. Le ressort de sa mobilisation est donc essentiellement électoral. Il semble cependant qu'il ne soit pas qu'électoral, ou plutôt que le rôle privilégié par la députée contribue à orienter son comportement, dont la finalité est effectivement la réélection. L. Dumont est une femme de projets. Elle décrit avec moult détails durant l'entretien comment il faut en pratique s'y prendre pour réussir à obtenir un zonage des fonds structurels ou un financement européen pour informatiser les écoles primaires. Son récit tient pratiquement du mode d'emploi. Si on le compare avec les propos d'A. Marleix, tous deux privilégient à la fois les affaires locales et les questions concrètes ; pourtant, quand l'un parle projet, action, réalisation, l'autre évoque davantage les agriculteurs et la population du cru. L. Dumont parvient à traiter de sa circonscription pendant plusieurs dizaines de minutes sans évoquer les gens qui y habitent, à l'exception des maires des cantons ruraux¹⁸¹.

¹⁸¹ L'opposition entre les deux élus locaux n'est pas sans rappeler le mot de Michel Platini en pleine cohabitation : « Jospin aime le sport ; Chirac aime les sportifs ». Il a été dit au chapitre précédent que la députée, qui, au contraire d'A. Marleix, n'en est qu'au début de sa carrière, avait préféré se présenter comme suppléante dans la circonscription voisine en 2002, estimant que ses chances de l'emporter étaient meilleures. Cf. Chapitre 3.3.1.

On peut s'interroger sur l'utilité électorale de l'action de lobbying exercée sur l'administration locale pour obtenir un zonage favorable des fonds structurels correspondant à l'objectif 2. Quelle peut être la publicité donnée à une telle action ? Les seuls acteurs locaux pouvant être amenés à imputer les crédits européens à l'action de L. Dumont ne sont pas des électeurs mais des élus. D'une façon plus générale, la question de la rentabilité électorale des actions entreprises localement par le député est objet de controverses entre spécialistes, comme cela a été dit¹⁸². Dans son étude des *constituency members*, D. Searing souligne qu'il n'y a aucune corrélation statistique spécifique entre le groupe de MPs qu'il identifie comme élus de terrain et leurs résultats électoraux¹⁸³. Ce résultat ne signifie pas que les élus de terrain ne veulent pas être réélus, mais bien que le choix de ce rôle n'y contribue pas particulièrement. De même, loin d'affirmer que L. Dumont n'agit pas localement dans le but d'être réélue, nous constatons seulement qu'elle ne semble pas suivre la stratégie la plus adéquate dans cet exemple précis.

Sans nier le poids de ces considérations électorales, l'interprétation du rôle d'entrepreneur local constitue une clé d'explication du comportement de L. Dumont. Les élus de terrain (*constituency members*) se répartissent selon D. Searing en deux sous-rôles. Les *Welfare Officers* formaient les trois quarts des élus de terrain aux Communes dans les années soixante-dix. Ces « agents du bien-être » correspondent au rôle du député « assistante sociale », tel qu'il est labellisé en France par les parlementaires eux-mêmes et par leur entourage. Ce député entretient un rapport individualisé à ses électeurs : il cherche à travers son action à aider spécifiquement la personne qui l'a sollicité à cette fin. Dans la classification de D. Searing, ces parlementaires s'opposent à un autre type d'élus de terrain, les *Local Promoters* qui développent un rapport plus collectif à leur terre d'élection. Moins nombreux, les entrepreneurs locaux visent à développer des projets en circonscription, de l'implantation d'usines aux festivals d'art, qui puissent profiter à l'ensemble du territoire concerné. Ils méprisent souvent les *Welfare Officers* pour leur l'électoralisme supposé ou le manque d'envergure de leur action et pensent au contraire agir au nom du bien commun, en tout cas du bien commun régional. Ils se montrent en effet extrêmement attachés à leur région d'origine ; les territoires dont l'identité historique ou les difficultés économiques sont particulièrement saillantes voyant plus fréquemment émerger ce type de parlementaires.

¹⁸² Cf. Chapitre 3.2.1.

¹⁸³ Le résultat n'est bien sûr valable que pour les Communes au début des années soixante-dix. D. Searing écrit que les députés britanniques estimaient pouvoir faire bouger 500 à 1500 voix sur leur nom. SEARING D., op. cit., p. 146.

L. Dumont est plutôt une élue de terrain, même si ses propos témoignent d'un intérêt pour d'autres rôles (spectateur, généraliste). Ainsi, lorsqu'elle discute du PE, elle considère la question depuis sa circonscription, sa terre d'élection constituant en quelque sorte l'unité de base de sa démonstration. En 2002, les eurodéputés étaient encore élus sur des listes nationales. Elle déclarait à propos de la possible constitution de circonscriptions régionales :

« De toute façon, ce sera tellement énorme qu'il n'y aura pas de... Je pense qu'au niveau de l'ancrage territorial des parlementaires [européens], ça marchera pas non plus parce que ce sera gigantesque comme territoire. Moi déjà je vois mes 168 communes, je rame pour couvrir mon territoire, j'ai qu'un sixième du Calvados donc j'y crois pas moi à l'ancrage des parlementaires [européens] ».

L. Dumont est surtout une élue de terrain du fait de sa propension à interpréter le sous-rôle d'entrepreneur local. L'activité d'A. Marleix, élu de terrain s'il en est, le positionne plutôt dans une zone intermédiaire entre ces deux sous-rôles : il est attaché aux gens plus qu'aux projets mais il développe, notamment via le Parlement, une activité dont la finalité est souvent collective. L. Dumont peut quant à elle être classée parmi les *local promoters*, moins en raison de son attachement à la Normandie, pour autant qu'on puisse en juger, que de son esprit d'entreprise au service de projets locaux. L'image d'elle-même qu'elle développe en expliquant son action tient d'ailleurs à la fois du dynamisme et de la ténacité d'une part – elle parle de « *se battre* » sur les projets - et d'une certaine modestie d'autre part. Son récit ne fait pas montre de cette volonté de se mettre en avant qui caractérise tant d'élus ; elle rend d'ailleurs ouvertement hommage au travail de son assistant. L'essentiel est de faciliter le projet considéré en opérant une activité de médiation et d'obtenir des résultats concrets pour sa circonscription. Les extraits suivants tendent à l'illustrer :

« Et là dedans c'est prévu que le député joue un rôle ou c'est... »

L. DUMONT : *Non, je sais pas si c'est prévu mais je m'en suis occupé quoi. [...] Non, mais rien n'est prévu dans tout ça. Mais vous savez, député, on s'occupe de ce qu'on veut. Si on veut rien faire, on peut aussi. [rire] Non, c'est vrai. C'est comme les histoires de financement de écoles, de l'informatisation des écoles, il est écrit nulle part que c'était à un des membres de mon cabinet de se bouger pour faire ces dossiers là mais en même temps, je pensais que c'était intéressant pour le territoire, donc je l'ai fait. Enfin ils l'ont fait, surtout ».*

« Dans ces cas là, que ce soient les fonds structurels, la PAC, la pêche, vous jouez, enfin j'ai l'impression que vous jouez un rôle de facilitateur.

Oui bien c'est ça. J'ai toujours pensé, c'est exactement le bon mot. Moi je trouve que c'est beaucoup ça notre rôle, médiateur, facilitateur. Quand les gens ont un projet. Par exemple moi sur Moulinex en ce moment. Bon, je suis à fond ces histoires là, ça n'a rien à voir avec l'Europe mais comme exemple. Il y a une usine à Bayeux qui ferme : 434 personnes sur le carreau dont cinquante couples. Quand même sur une ville, c'est un gros coup de massue. Et puis dans la vie de ces gens. C'est vrai qu'il y a des gens parce qu'on est député qui nous contactent alors qu'on a aucun pouvoir

direct. C'est vrai qu'on met des gens en relation. C'est comme ça que ça avance. Moi si j'ai un petit projet peut-être de reprise sur Bayeux, c'est uniquement parce qu'un jour, il y a en a qui a décidé de m'appeler moi. Je sais pas pourquoi il m'a appelé mais c'est comme ça quoi, effectivement on est là des facilitateurs ».

Peu avant l'entretien, l'entreprise Moulinex avait effectivement annoncé son intention de fermer l'usine de Bayeux. Alors que plusieurs parlementaires considèrent que l'Europe fait fermer leur usine, elle précise quant à elle que « ça n'a rien à voir avec l'Europe ». Une telle affirmation illustre, parmi d'autres, le pragmatisme de l'entrepreneur local. Alors que le localisme d'A. Marleix le conduisait à développer une critique sans concession de la technocratie bruxelloise, L. Dumont entretient un rapport moins passionné, presque utilitaire à l'Europe : les subventions européennes permettent de monter des projets. Pragmatique, elle considère d'ailleurs que le PE doit s'occuper des affaires européennes et les parlements nationaux des affaires nationales.

Au-delà des questions communautaires, la modestie affichée dans la présentation d'elle-même – elle accepte de se décrire en « facilitateur » plus qu'en décideur – est au cœur de la mise à distance vis-à-vis de ses intérêts immédiats opérée par l'intermédiaire. Une telle conclusion n'est pas sans rappeler l'étude du sénateur Daniel Percheron, premier fédéral du PS du Pas-de-Calais et Vice-Président du Conseil régional par F. Sawicki¹⁸⁴. D. Percheron parvient à faire avancer des projets locaux significatifs parce qu'il se positionne à l'interface des différents élus du cru. Il est en mesure d'exercer une telle action de médiation parce qu'il n'est pas élu du suffrage direct et qu'il renonce à « prétendre se faire imputer publiquement les décisions prises »¹⁸⁵. F. Sawicki écrit :

« Tout se passe comme si les élus socialistes issus du scrutin majoritaire accordaient à Daniel Percheron un blanc-seing tant qu'il accepte de rester dans la pénombre ». « On serait tenté d'en déduire qu'un homme politique ne peut réussir durablement dans un rôle de médiateur efficace qu'à condition qu'il sache, une fois la médiation réalisée, s'effacer partiellement ou totalement laisser aux différents partenaires le soin d'endosser eux-mêmes la ou les décisions prises »¹⁸⁶.

Le parallèle avec une députée cherchant à s'implanter dans un département a ses limites, mais la marge d'action offerte à D. Percheron par le fait qu'il ne soit pas élu du suffrage direct est semblable à l'absence de mandat de maire de L. Dumont.

¹⁸⁴ SAWICKI, « Du parti à l'Assemblée régionale... », art. cit.

¹⁸⁵ Ibid, p. 42.

¹⁸⁶ Ibid. F. Sawicki explique ensuite que la dimension électorale ne constitue pas l'unique motif de ce renoncement à l'imputabilité. La dimension cognitive du travail de médiation prend du temps. Or l'élu du suffrage universel direct, absorbé dans la gestion d'une collectivité locale, n'en dispose pas. Ibid, p. 45.

D'autres parlementaires interrogés expriment une approche similaire à celle de la députée du Calvados. Michel Hunault, député UMP de Loire-Atlantique depuis 1993 et conseiller régional au moment de l'entretien utilise pratiquement les mêmes termes que L. Dumont pour rendre compte de ses activités vis-à-vis du zonage des fonds structurels.

Qu'avez-vous fait pour que votre circonscription soit dans la zone éligible ?

M. HUNAUT : « *On fait rien il y a des critères. Quand je dis « on fait rien » attention : à partir des critères, il faut se battre pour que la circonscription y soit. En principe les critères sont réservés pour des territoires défavorisés ou moins dynamiques. C'est un critère pas forcément objectif, en Loire-Atlantique on est dans un département dynamique avec la grande métropole de Nantes Saint-Nazaire. Mais il y a des territoires plus fragiles donc il faut se battre, si vous ne vous battez pas, vous n'arrivez pas à classer votre territoire. C'est pas un combat individuel mais collectif où le député n'est qu'un maillon d'une chaîne de décideurs qui mobilise les forces vives de sa circonscription. C'est un relais, un animateur »¹⁸⁷.*

Le travail de médiation mené par l'entrepreneur local ne s'observe pas seulement au niveau de la captation des subventions européennes. La référence à l'Europe peut notamment aider l'élus de terrain à mener à bien des projets d'association, de fusion et de création d'entités locales telles que la communauté d'agglomérations. Le député et maire de Rouen P. Albertini a fondé une association pour la réunion des Normandie, la Basse et la Haute, en une seule grande région. Ancien Vice-Président du Conseil régional de Haute-Normandie, il considère que la séparation en deux régions est non seulement un contresens historique, mais aussi qu'elle contribue à affaiblir le territoire normand¹⁸⁸. Il affirme à cet égard que : « *L'Europe peut donc nous servir : on s'en sert assez couramment pour évoquer l'idée et les bienfaits d'une réunification* ». La réalisation de programmes INTERREG auxquels participèrent la Haute et la Basse-Normandie, le Sussex et la Wallonie a permis d'associer les deux régions. Cependant, l'utilisation de la référence européenne est surtout argumentative. En l'occurrence, l'Europe désigne aussi bien des politiques communautaires que les Etats membres de l'UE et leur découpage administratif. Cette polysémie sert le travail cognitif opéré par l'élus de terrain dans sa volonté de mener à bien ce projet.

P. ALBERTINI : « *Mais c'est beaucoup plus pour nous la volonté de faire prendre conscience que la Normandie pèserait d'un poids plus fort dans l'Europe. C'est là que la référence européenne peut nous aider à plaider la thèse de la réunification* ». « *Pour l'avenir, la volonté d'être plus efficace, plus compétitif, de mettre en commun des moyens par référence à nos voisins européens, est un élément intéressant de notre plaidoyer* »¹⁸⁹.

¹⁸⁷ Michel Hunault, entretien n° 22.

¹⁸⁸ Pierre Albertini, entretien n° 1.

¹⁸⁹ Ibid.

3.3. Les ressorts émotionnels de la médiation européenne des élus de terrain

O. Nay et A. Smith situent la médiation par rapport à deux autres formes de pouvoirs : le patronage, c'est-à-dire la défense de réseaux de clientèle, et l'expertise ; l'intermédiation étant définie comme « une aptitude à circuler d'une arène institutionnelle à l'autre et à intervenir dans les différents lieux où s'opèrent les arrangements les plus décisifs entre les groupes sociaux »¹⁹⁰. Il ne fait pas de doute que le rapport à la circonscription de la plupart des parlementaires les positionne du côté du patronage. Comme cela a été étudié, le privilège donné par nombre d'élus de terrain à leurs activités locales se traduit par une faible présence au Parlement. Ces députés et sénateurs consacrent tant de temps et d'énergie à leur circonscription qu'ils ne sauraient occuper une position d'intermédiaire en matière européenne. Ils se comportent davantage en dirigeants locaux qu'en acteurs à l'interface de plusieurs groupes. Les exemples d'A. Marleix et de L. Dumont indiquent cependant que certains élus de terrain peuvent, en agissant comme intermédiaires, être mobilisés et parfois influents sur des dossiers dont la particularité est d'être à la fois locaux et européens. La position institutionnelle des députés et sénateurs, à mi-chemin entre ceux qui prennent la décision et ceux sur qui elle s'applique, est propice à faire d'eux des médiateurs. Elle n'y suffit pas néanmoins. Trois ressources, souvent imbriquées, dont certains élus disposent et d'autres non, participent de la médiation : le parcours professionnel passé, la connaissance du dossier et le réseau relationnel.

Au-delà, la volonté de défendre les électeurs et les groupes de sa circonscription et/ou de mener à bien des projets locaux constitue une motivation centrale des parlementaires pour agir. Cette volonté n'est cependant pas nécessairement moins forte chez les parlementaires, cumulards, qui ignorent les dossiers européens. Pourquoi certains élus de terrain parviennent-ils à se faire médiateurs, traducteurs, intermédiaires, passeurs tandis que d'autres ne s'avèrent être que les relais de lobbies, voire de simples lobbyistes, quand ils ne délaissent pas totalement le mandat parlementaire ? La réponse nous semble d'ordre émotionnel plutôt qu'électoral et institutionnel¹⁹¹. Cela ne signifie absolument pas que le processus de mobilisation soit contingent ou apolitique, mais bien que les principes organisant l'économie de la mobilisation parlementaire sont avant tout psychologiques.

¹⁹⁰ NAY O., SMITH. A., art. cit., pp. 20-21.

¹⁹¹ P. Braud écrit : « Par émotion on entend, en effet, tout état affectif qui s'écarte de ce degré zéro qu'est l'indifférence absolue envers un objet ». Comme cette définition le souligne, l'émotion s'oppose à l'indifférence, non à la raison. Cf. BRAUD P., *L'émotion en politique*, op. cit., p. 8.

L'élue de terrain ne se mobilise pas seulement sur un dossier européen parce qu'il estime que sa réélection est en jeu, ou parce que sa position de député le lui impose. Il le fait également pour satisfaire certaines aspirations émotionnelles. Ainsi formulée, une telle opposition entre raison et sentiments semble largement factice et rhétorique. L'établissement de préférences et la détermination d'une stratégie adéquate sont aussi des processus affectifs. En pratique, les motifs d'action émotionnels (par exemple être aimé) et les visées utilitaires (par exemple être élu) se nourrissent d'ailleurs les uns les autres¹⁹². Aussi, le concept de rôle tend-t-il à réconcilier les deux éléments : une norme de présentation de soi et de comportement est choisie par l'élue en fonction de ce que D. Searing appelle les « *careers goals* » et les « *emotional incentives* »¹⁹³. Les motivations carriéristes de l'élue de terrain mettent en jeu l'acceptation par l'élue de l'improbabilité de son devenir ministériel, l'espoir d'être réélu ou la volonté de bien représenter la circonscription. Ses motivations émotionnelles reposent sur un sentiment de compétence et un sens du devoir. Parmi les élus pleinement investis dans l'exécution d'un unique rôle, les deux ensembles de motifs s'additionnent, se complètent, voire se renforcent mutuellement.

Il semble pourtant nécessaire de souligner la dimension émotionnelle de la mobilisation européenne des parlementaires en général, et des élus de terrain en particulier, et ce pour différentes raisons : (1) elle est sous-estimée dans la littérature ; (2) la mise sous tutelle des parlementaires dans les régimes parlementaires leur offre paradoxalement une marge de liberté vis-à-vis de la satisfaction de leurs intérêts, laissée pour une large part à leur chef¹⁹⁴ ; (3) cette marge de liberté est d'autant plus forte en matière européenne que les enjeux

¹⁹² P. Braud détaille ainsi les « potentialités de l'hypothèse de rationalité » (p. 7) à partir des écrits de Raymond Boudon, Mancur Olson et Michel Crozier. Il rappelle aussi que la neurologie moderne a par exemple reconnu l'interdépendance, voire l'indissociation entre l'affectif et le rationnel. Cf. DAMASIO A., *L'erreur de Descartes. La raison des émotions*, Paris, Odile Jacob, 1995 ; BRAUD P., *L'émotion en politique*, op. cit., pp. 17-43. Les études politologiques tendant à réconcilier les passions et les intérêts, pour reprendre le titre de l'ouvrage d'A. Hirschman, sont légions. A. Blais a vérifié que la participation électorale reposait sur le civisme et non sur le seul calcul d'utilité. Avec le concept d'« affective intelligence », George Marcus et ses collègues ont fait valoir que le choc émotionnel était susceptible de déclencher une dynamique de raisonnement politique. Cependant, la plupart de ces études tendent à se focaliser sur les électeurs et les citoyens plutôt que sur leurs représentants. Cf. BLAIS A., *To Vote or Not to Vote, The merits and limits of rational choice theory*, Pittsburgh, Pa., University of Pittsburgh Press, 2000 ; MARCUS G.E., NEUMAN, W.R., MacKUEN M., *Affective Intelligence And Political Judgment*, Chicago, Chicago University Press, 2000 ; MARCUS G.E., *The sentimental citizen : emotion in democratic politics*, University Park, PA, Pennsylvania State University Press, 2002.

¹⁹³ SEARING D., op. cit., pp. 145-150. Cf. Chapitre 1.3.3.1.

¹⁹⁴ Cf. Chapitre 1.3.2. Ce point renforce l'argument sans le fonder : les déterminants émotionnels des dirigeants gouvernementaux, ou des parlementaires en régime présidentiel, sont également significatifs, comme le démontrent les études de J. Payne notamment. A cet égard, la principale justification apportée par J. Payne à l'étude des émotions est simple : « Politics is not a cushy, comfortable occupation » (p. 1). La pénibilité et l'insécurité des activités politiques par rapport à celles qui sont potentiellement offertes aux individus susceptibles d'entrer en politique ne peut s'expliquer, selon lui, que par l'ampleur des gratifications d'ordre psychologique qui leur sont associées : « [...] it was an emotional type of drive that propelled individuals to

européens ne sont pas explicitement présents lors des élections législatives¹⁹⁵. Quelles sont donc les motivations émotionnelles des élus de terrain actifs en matière européenne ? Un tel questionnement revient à interroger d'une part les aspirations émotionnelles des élus de terrain et d'autre part leur possible activation au contact des affaires européennes¹⁹⁶. Comment l'Europe, appréhendée à partir du terrain, peut-elle apporter et peut-être susciter des gratifications d'ordre psychologique ?

J. Payne et ses collègues ont repéré cinq grands aiguillons affectifs susceptibles d'inciter certains d'entre nous à entrer en politique et à y demeurer¹⁹⁷. Ils sont résumés au Tableau 4.9.

Tableau 4.9. Les aiguillons affectifs (*emotional incentives*) des dirigeants politiques selon J. Payne.

Nom	Image de la politique	Définition
<i>Status</i> Prestige	Jungle	Le besoin de prestige et de reconnaissance publique
<i>Program</i> Programme	Hobby, casse-tête	Le besoin de travailler sur des enjeux de politiques publiques concrets et spécifiques
<i>Conviviality</i> Convivialité	Club, famille	Le besoin de satisfaire les autres et d'être accepté d'eux
<i>Obligation</i> Devoir	Croisade morale, mission	Le besoin de suivre sa conscience, de se conformer à un impératif moral dans son comportement
<i>Game</i> Jeu	Jeu, compétition	Le besoin d'entrer en compétition avec d'autres dans une interaction structurée et stimulante intellectuellement

Sources : PAYNE J.L. et al., op. cit., p. 10 ; et WOSHINSKY O.H., *Culture and Politics. An Introduction to Mass and Elite Political Behavior*, Englewood Cliffs NJ, Prentice-Hall, 1995, p. 177.

accept the rigors of political life. [...] the drive is emotional, not rational, and it is salient » (p. 7). Cf. PAYNE J. et al., op. cit., pp. 1-8.

¹⁹⁵ Cf. Chapitres 2. et 3.

¹⁹⁶ Si « les périls du psychologisme » (p. 54) justement dénoncés par P. Braud constituent effectivement une menace en matière d'analyse politique comme ailleurs, la distinction qu'il opère entre les motifs psychologiques d'action et leur cadre politique d'activation se révèle assez inopérante. Il écrit : « le point de vue du psychologue tend à privilégier la question des mobiles de l'acteur » (p. 154) tandis que « le point de vue du politiste, au contraire, devrait privilégier l'identification des systèmes de gratifications escomptables par les acteurs dans une situation déterminée » (p. 155). Outre qu'il est souvent impossible de distinguer l'émotion et son activation, certaines aspirations émotionnelles ne sont pas constituées de façon exogène au jeu politique. Le jeu politique peut ainsi générer sa propre dynamique psychologique, par exemple dans le cadre de l'apprentissage des organisations politiques, ou au soir d'une défaite électorale. En d'autres termes, il ne semble pas illégitime que l'analyse politologique cherche à sonder « les reins et les cœurs » des individus, particulièrement si ces individus sont des parlementaires. Cf. BRAUD P., *L'émotion en politique*, op. cit.

¹⁹⁷ Les études sur les *incentives* ont été initiées par : PAYNE J.L., *Patterns of Conflict in Columbia*, New Haven CT, Yale University Press, 1968. J. Payne et ses collègues identifient deux autres aiguillons émotionnels : la mission et l'adulation. La mission est le besoin de s'engager dans une cause transcendante qui puisse donner un sens et un but à sa vie. L'adulation est le besoin démesuré d'éloges et d'affection. Ils observent que les hommes politiques aiguillés par ce type d'émotion sont peu présents dans les pays développés, ce qui semble, pour le moins, contestable. Ce n'est donc pas pour ce motif qu'ils ne sont pas considérés dans ce travail mais parce qu'ils sont inclus dans l'étude d'autres aiguillons, l'adulation pouvant être comprise comme une forme exacerbée du prestige, et la mission comme un dérivé de l'obligation. Cf. PAYNE J.L. et al., op. cit., pp. 163-168.

Le profil psychologique de l'élus de terrain associe celui-ci plutôt au « programme » pour l'entrepreneur local et au « devoir » pour l'assistante sociale. D. Searing écrit ainsi :

« While Welfare Officers seek to protect individuals, Local Promoters derive a similar sense of competence from shaping in some small way their part of the world, from serving as local benefactors to communities »¹⁹⁸.

Les élus de terrain, contrairement à une certaine image qui peut être véhiculée, ne cherchent pas spécifiquement le prestige. Leur spécificité tient surtout à la conjonction du sentiment qu'ils sont compétents pour agir en faveur de leur terre d'élection et de la certitude qu'ils *se doivent* d'agir. Outre la conformité à un comportement jugé moralement bon, la satisfaction des élus de terrain est liée à l'aide apportée aux gens, au sentiment d'amener la sécurité et parfois une certaine prospérité localement, et à l'obtention de résultats tangibles. Les propos de P. Séguin tenus après qu'il a quitté la vie politique rendent compte de ce sentiment d'utilité qui anime le politique :

« Quitter la politique, c'est revenir sur terre, retrouver la vraie vie. On se retrouve brutalement seul, face à soi-même, quand on a eu l'illusion de compter pour les autres »¹⁹⁹.

Les dossiers européens sont susceptibles d'entretenir l'attrait pour l'aiguillon « programme » des entrepreneurs locaux, tandis que leur moindre goût pour le prestige entre en adéquation avec le travail de médiation. Concernant le sens du devoir, les affaires européennes ont des conséquences ambiguës. Leur caractère complexe et lointain peut renforcer l'élus de terrain dans le sentiment qu'il se doit d'agir et que lui seul peut aider sa région et les gens qui y habitent. La nécessité de mobiliser les élus de toute une circonscription indépendamment de leur étiquette partisane vient également conforter sa vision du politique. Cependant la difficulté manifeste à peser sur nombre de dossiers européens ayant des incidences locales, de la PAC aux fonds structurels, peut être source de frustration, en ce qu'elle menace précisément la prétention de l'élus de terrain à jouer le bienfaiteur de sa communauté. Ce sont à la fois le sentiment de sa propre compétence et le plaisir de faire aboutir des réalisations sur le terrain que l'Europe menace. Le Tableau 4.10. résume ces différents éléments en distinguant dans la troisième colonne les éléments favorables à l'eupéanisation de l'élus de terrain compte tenu de ses attentes émotionnelles (« + ») des éléments défavorables (« - »).

¹⁹⁸ SEARING D., op. cit., p. 149.

¹⁹⁹ Propos tenus le 5 décembre 2004 lors des entretiens de Royaumont (Val-d'Oise) et parus dans *Le Monde*, 7 décembre 2004.

Tableau 4.10. Le profil émotionnel de l' élu local au contact des affaires européennes

Aiguillons émotionnels	L' élu de terrain	Les affaires européennes
Prestige	Très peu présent	+ : mise en retrait de soi nécessaire à l'intermédiation
Programme	Très présent chez l'entrepreneur local. Volonté d'obtenir des résultats tangibles.	+ : challenge de la complexité et de l'innovation des dossiers - : les dossiers européens délaissés si globaux et abstraits
Convivialité	Fort attachement aux personnes de sa circonscription	- : confidentialité de la mobilisation (le public n'est ni associé ni au courant)
Devoir	Très présent : sentiment d'aider les autres, de faire le bien, d'être un protecteur voire un sauveur	+ : sentiment d'être d'autant plus indispensable et nécessaire / mobilisation trans-partisane de tout un territoire - : sentiment de sa compétence mis à mal, frustration devant l'impuissance
Jeu	Peu : intérêt pour les réalisations concrètes	

Nous avons ainsi essayé de démontrer que les motivations de l' élu de terrain européenisé, si elles visent la réélection ou l'entretien de l'éligibilité, s'inscrivent plus généralement dans les ressorts émotionnels associés à l'interprétation d'un rôle parlementaire constitué. Le rôle d' élu de terrain, et notamment son sous-rôle d'entrepreneur local, qui a été considéré, ne constitue pas le seul modèle comportemental pouvant amener un parlementaire à servir d'intermédiaire. Des activités de médiation peuvent être développées à partir d'autres rôles qu'il s'agisse des promoteurs de cause, idéologues (D. Paul) ou généralistes (P. Lellouche), des ministrables (J.-M. Bockel)²⁰⁰ ou des Bourbonniens (D. Boulaud)²⁰¹. Au-delà des divergences entre élus, liées à l'interprétation de tel ou tel rôle, la mobilisation européenne comme intermédiaire est encouragée par un certain profil psychologique, commun aux politiques. Dans le prolongement de nombreuses études²⁰², P. Braud rappelle ainsi qu'à côté d' « une forte obstination dans la quête des mandats », les élus du suffrage universel sont généralement caractérisés par « une grande labilité psychologique » imposée par la fragmentation des publics à séduire comme par la difficulté à agir sur le réel. Il écrit :

« La sur-représentation de ce type d'homme politique : à la fois volontaire, décidé, profondément attaché aux gratifications de la politique malgré les coups reçus, et, par ailleurs, « plastique », c'est-à-dire ouvert au compromis, s'adaptant avec facilité aux évolutions des idées, des situations, des rapports de forces, exerce des effets en retour parfaitement décelables sur le fonctionnement des institutions auxquelles ils appartiennent »²⁰³.

²⁰⁰ Cf. Chapitre 7.1.4.

²⁰¹ Cf. Chapitre 8.2.2.

²⁰² Notamment MILBRATH L., GOEL M., *Political Participation. How and why people get involved in politics?*, Chicago Ill., Rand McNally College Publ., 2^{de} éd., 1977.

²⁰³ BRAUD P., *L'émotion en politique*, op. cit., p. 222. Voir aussi BRAUD P., *Le jardin des délices démocratiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 1991, pp. 195-213.

En matière européenne, les effets en retour de la labilité psychologique des parlementaires se manifestent dans la capacité de certains à jouer les facilitateurs, les aiguilleurs, les relais, les maillons plutôt qu'à prétendre décider.

Conclusion

Si l'on appelle localisme l'importance accordée par des parlementaires aux questions locales affectant leur circonscription, dont ils sont presque toujours élus via un second mandat, ce localisme comporte d'importantes conséquences en matière européenne. La principale tient au désintérêt de la plupart des parlementaires pour la plupart des questions européennes. Pourtant, vues de la circonscription, les affaires européennes ne sont pas toutes étrangères et lointaines, elles constituent plutôt un répertoire donné proposant, imposant ou actionnant des objets aussi hétéroclites que des règles de droit supranationales, des subventions, des mesures de protection du territoire, des jugements de la Cour européenne, des pratiques légitimes ou illégitimes de concertation avec l'administration européenne, nationale et locale... Si le localisme des élus explique très largement le faible investissement des procédures existantes d'association du Parlement français aux affaires européennes, tous les élus de terrain ne sont pas inactifs. De la même façon, si les exemples de la PAC et des fonds structurels montrent que les parlementaires peinent à trouver leur place dans un dispositif qui ne les avait pas prévus, tous les élus de terrain ne sont pas inefficaces. Les plus présents en matière européenne arrivent à concilier une proximité vis-à-vis du terrain, compris comme les individus qui l'habitent ou comme les projets qui peuvent s'y réaliser, avec une certaine capacité à s'en extraire. L'élus de terrain se trouve en effet pris dans une contradiction : il est attaché à sa circonscription, c'est le propre de son rôle, mais doit savoir s'en détacher pour la défendre et la valoriser en matière européenne.

La contradiction entre localisme et médiation est puissante. Elle n'est pas propre aux affaires européennes. F. Sawicki rappelle ainsi que l'élus local doit choisir entre être un simple *porteur* d'intérêts locaux appelé à faire pression, à négocier, à manifester ou se faire *traducteur* de ces intérêts, qu'il peut transformer à mesure qu'il les met en récit, les intègre aux évolutions du global ou les confronte aux autres acteurs²⁰⁴. Cette contradiction, enfin,

²⁰⁴ SAWICKI, « Du parti à l'Assemblée régionale... », art. cit., pp. 44-45. Le concept de traduction empruntant à la sociologie des sciences. Cf. CALLON M., LATOUR B., *La science telle qu'elle se fait*, Paris, La Découverte, 1991.

n'est pas insurmontable. Chercher des alliés, passer du temps à Paris, faire le lien entre des intérêts ou des récits locaux divergents, entretenir des contacts à Bruxelles, ne pas « tirer la couverture » à soi, intégrer les modes de faire de l'administration déconcentrée, rassembler les élus locaux au-delà de leurs étiquettes partisans, telles sont les figures de l'entreprise d'(inter)médiation qui peut être menée par des élus de terrain en matière européenne. Certains élus de terrain, relevant du sous-rôle de l'entrepreneur local ou d'une catégorie hybride, trouvent dans l'intervention en tant qu'intermédiaire sur des dossiers européens ayant de fortes répercussions locales matière à satisfaire leurs aspirations émotionnelles profondes. Pour peu qu'il ait quelque expérience de l'Europe ou un esprit d'entreprise développé ou encore un réseau relationnel de poids, un parlementaire peut avoir le sentiment d'être utile et compétent au service de sa terre d'élection. En dernière analyse, c'est la poursuite de cette satisfaction émotionnelle, avérée ou espérée, qui pousse un élu de terrain à agir ou à ne pas agir.

Constater que les élus peuvent être localement influents sur des dossiers européens peut surprendre au regard des études européennes ou législatives, mais aussi d'une certaine tradition sociologique tendant à minimiser le rôle des individus considérés isolément dans les processus de changement²⁰⁵. Pourtant, cette conclusion tend à éclairer l'importance de l'information plutôt qu'à réhabiliter spécifiquement les hommes politiques. Souligner le caractère crucial de la position politique d'intermédiaire dans l'accès à l'influence revient en effet à accorder une place centrale à l'échange d'informations. Est influent celui qui, en se positionnant à l'interface de plusieurs groupes sociaux, dispose d'une information unique, la relaie et la modifie. Si les parlementaires ne sont pas *nécessairement* intermédiaires, ils le sont *potentiellement*. Peu d'acteurs – en vérité personne – passent quatre jours par semaine à écouter les gens, immergés dans leurs préoccupations quotidiennes tout en ayant accès à Paris, de façon formelle et informelle, au gouvernement et à la haute administration, et en pouvant prendre rendez-vous avec tel ou tel Directeur général de la Commission européenne. Downs souligne justement que tout gouvernement, confronté à un déficit d'information sur les préoccupations des électeurs, doit compter sur des « agents » disséminés dans le territoire : « [...] lack of information converts democratic government into representative government, because it forces the central planning board of the governing party to rely upon agents

²⁰⁵ Voir Chapitre 1.3.2. Les scènes locales sont cependant le lieu d'une certaine réhabilitation du volontarisme politique, comme le laisse entendre Patrick Le Galès dans son étude des villes européennes. Cf. LE GALES P., *Le retour des villes européennes : sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance*, Paris, Presses de Sciences Po, 2003 ; voir aussi GENIEYS W., SMITH A., BARAIZE F., FAURE A., NEGIER E., « Le pouvoir local en débat. Pour une sociologie du rapport entre leadership et territoire », *Pôle Sud*, n° 13, 2000.

scattered throughout the electorate »²⁰⁶. Ces agents ont à la fois pour mission d'informer le gouvernement et de convaincre la population de voter pour lui. Downs ne précise pas quelle est leur nature. Si l'on peut penser à différents acteurs tel que des militants, des sondeurs, des journalistes et des fonctionnaires des renseignements généraux, il apparaît que les parlementaires sont particulièrement en situation de servir de vecteurs d'information.

Faire remonter des informations du terrain, comme le font les parlementaires lors de leur réunion de groupe du mardi ou du mercredi à l'Assemblée, ou expliquer les mesures prises, comme le font les parlementaires sur le marché le dimanche matin, ne sont évidemment pas des actes neutres. La transmission d'informations est toujours un processus de transformation de ces informations. La recherche de subventions européennes ou la mise en œuvre de politiques communautaires ne s'opèrent pas seulement en faisant se rencontrer des organisations ou des intérêts, mais en opérant une « mise en sens » de l'action publique. L'intermédiaire est appelé à construire un récit commun. L'octroi de fonds structurels nécessite par exemple d'établir les axes de développement d'une collectivité à moyen ou long terme. Les élus de terrain mobilisés par les questions européennes se font effectivement médiateurs. Conformément aux conclusions des approches cognitives de l'analyse des politiques publiques²⁰⁷, ce processus cognitif est peu publicisé. Au niveau local, il est même élitiste : les parlementaires travaillent avec les élus locaux et la préfecture à l'obtention de telle ou telle subvention dans la quasi-ignorance du public, y compris souvent des bénéficiaires de la manne communautaire. Cependant, contrairement aux médiateurs de P. Muller, la mise en sens opérée par les élus de terrain est parcellaire, contingente et aléatoire. Comme le notait O. Nay en étudiant les élus régionaux, il ne s'agit pas d'articuler des demandes locales à un référentiel global ou même sectoriel imposé d'en haut, mais de « bricoler » une multitude de revendications et de récits au gré des demandes exprimées localement²⁰⁸. Les fonds communautaires versés au Hainaut, cette région du Nord paupérisée, servent à construire des usines, des routes, à réhabiliter des maisons, à dispenser des cours d'alphabétisation, à construire un centre de glisse européen et à prolonger des lignes de la SNCF²⁰⁹. Au-delà de la volonté de réduire la pauvreté et l'isolement, on peine à lire une stratégie globale dans cet inventaire.

²⁰⁶ DOWNS A., art. cit., p. 140.

²⁰⁷ Voir par exemple, MULLER P., SUREL Y., *L'analyse des politiques publiques*, Paris, Montchrestien, 1998, pp. 47-53.

²⁰⁸ NAY O., « Le jeu du compromis... », art. cit., pp. 72-73.

²⁰⁹ *Libération*, 16 juillet 2005, voir plus haut : partie 2.3.2.

L'activité européenne des élus de terrain est-elle condamnée à la contingence et à la non-publicité ? La mobilisation de ces parlementaires sur des dossiers européens ne peut-elle pas aussi exprimer, dans le débat public, des représentations communes de l'Europe et d'eux-mêmes ? Concernant le caractère parcellaire de la médiation cognitive opérée par les députés ou les sénateurs, la question est posée du fait des similitudes entre parlementaires. Ils appartiennent à la même organisation, l'Assemblée ou le Sénat. Ils sont soumis aux mêmes impératifs électoraux. Les parlementaires de base sont dans une situation comparable en terme d'influence. Les similitudes biographiques et sociologiques entre parlementaires - masculins, âgés, plus instruits et plus riches que leurs concitoyens - ont aussi été considérées. Dans ces conditions, le processus de traduction de l'Europe opéré par l'élu de terrain est-il propre à chaque configuration ? Concernant le caractère confidentiel de la médiation cognitive opérée par les parlementaires, l'interrogation se fonde évidemment sur le caractère public d'une large part des activités d'agents élus par le peuple au terme d'une compétition pluraliste. Le parlementaire n'est ni un responsable syndical ni un haut fonctionnaire : le récit qu'il développe en se mobilisant n'est-il destiné qu'aux acteurs directement impliqués dans le dispositif d'action publique, ou à un cercle plus large ? Si la part des spécificités locales doit être faite, il nous semble que les élus de terrain contribuent à développer une représentation globale de l'Europe et du rôle qu'ils ont à y tenir. Cette vision commune transcende les clivages territoriaux et partisans en faisant de l'élu de terrain un défenseur du terroir.

CHAPITRE 5

LE DÉFENSEUR DU TERROIR :

L'AGITATION DES REDRESSEURS DE TORTS

« Dans votre circonscription dans la Nièvre, vous avez eu des dossiers européens ?

G. GORCE : *La directive Natura 2000, par exemple, sur laquelle on travaille toujours d'ailleurs, qui n'est pas complètement bouclée, qui n'est pas toujours très bien comprise parce que tout ça est porté par l'administration française avec un problème d'association et de coopération avec les élus. Ils ne comprennent pas trop bien ce qu'on leur veut puisque la concertation est quand même menée à un niveau qui passe largement au-dessus de la tête des interlocuteurs de terrain, concrets : associations de pêcheurs, de chasseurs, de randonneurs. Ces gens-là découvrent les réglementations plus qu'ils n'ont le sentiment d'y avoir été associés. Donc je prends cet exemple-là.*

Dans cet exemple, votre rôle de député c'est quoi ?

Non, ce n'est pas en tant que député, c'est plutôt l'élu local qui est sollicité. Le député est informé, c'est-à-dire que la Préfecture fait en sorte que nous ayons... et encore, on est invité aux réunions logiquement qui sont conduites avec les élus locaux mais évidemment ce sont les élus locaux, les maires, les conseillers généraux, qui sont dans l'exercice de leurs compétences concrètes qui sont sollicités. Nous, on est simplement informé. C'est vrai que si j'ai un avis à donner, c'est uniquement dans le cadre d'une consultation, c'est pas du tout dans la mise en œuvre parce que là, ça relève directement des collectivités ou des services de l'Etat. [...] Le problème qu'on a sur ces sujets, c'est qu'il n'y a pas une très forte mobilisation sur les enjeux donc c'est souvent perçu, y compris par moi en tant que maire, comme un élément de - je ne dirais pas désagrément, parce que c'est n'est pas le terme qui convient - mais comme l'enjeu n'est pas directement perceptible, c'est-à-dire qu'il n'y a pas de travail en amont qui permet aux gens d'être à l'origine à la limite même des demandes de protection, c'est perçu comme une réunion de plus à laquelle on va plus ou moins activement dès lors que nous, on n'est pas confronté à des enjeux environnementaux qui concernent directement la vie quotidienne de la population, des populations qui auraient été à l'origine de la demande. On est sur des décisions de protection qui sont des résultats de demandes qui sont venues se plaquer sur la région ou sur le département en disant « tel secteur doit relever de tel type de protection » puis après on consulte les élus. On les consulte sur le choix du secteur, mais enfin la consultation ne s'approfondit qu'une fois que la décision est quasiment prise donc c'est plus dans la mise en œuvre, dans l'application de ces dispositions, qu'on est sollicité »¹.

Gaëtan Gorce n'a rien d'un souverainiste ni d'un néophyte. Il a appartenu au cabinet du Ministre de l'Intérieur puis du Président de la République durant la première moitié des années quatre-vingt dix. C'est un partisan de l'Europe telle qu'elle se construit, puisque son

¹ Gaëtan Gorce, entretien n° 20.

soutien au traité constitutionnel l'a amené à quitter les fabiusiens en 2004. Pourtant, ce long extrait relatif à la mise en œuvre de la directive Natura 2000, qui vise à protéger des territoires, exprime un certain malaise de l'élus de la Nièvre. Il est consulté en tant que maire d'une commune de 5500 habitants mais simplement informé en tant que député. Il a le sentiment que cette consultation se déroule en fin de course, à un moment où les décisions ont été prises : non seulement les grands objectifs de protection fixés au niveau européen, mais également la délimitation des actions visant à leur mise en œuvre par l'administration. Les objectifs poursuivis sont sans doute louables, mais ils sont conçus et opérationnalisés sans associer véritablement les élus locaux et les citoyens.

Partie prenante de diverses concertations en tant qu'élus locaux, de nombreux parlementaires font, comme G. Gorce, un constat assez sévère quant à la capacité de l'administration à associer les représentants des territoires à sa gestion des fonds européens ou à la mise en œuvre de normes communautaires. Au-delà de l'administration nationale, beaucoup d'élus ont le sentiment que les politiques européennes qu'il s'agit d'appliquer localement n'ont pas été conçues en tenant compte de ce fameux « terrain » dont ils se sentent proches. La plupart du temps cette critique, si elle est partagée, ne prête pas à conséquence. Les souverainistes essaient bien de la reprendre pour assimiler l'éloignement du décideur européen et la perte de souveraineté mais leur influence n'a cessé de décroître à la chambre depuis quinze ans. Quelques parlementaires spécialisés produisent des rapports réclamant la mise en œuvre d'un contrôle effectif de la subsidiarité voire d'une seconde chambre du PE qui se consacrerait à la tâche, mais ces revendications ont peu d'écho. En revanche, l'activité des parlementaires nationaux est maximale lorsqu'un groupe social de leur circonscription se mobilise sur un enjeu européen et que le conflit ne trouve pas de résolution rapide. Ces deux conditions amènent les parlementaires concernés à s'intéresser à la question, à multiplier les prises de parole et les initiatives en tout genre. Députés et sénateurs, quel que soit leur rôle, ne sont jamais aussi actifs que dans cette configuration spécifique.

Le vote de lois sur la chasse au Parlement en 1994, 1998, 2000 et 2003 constitue un enjeu emblématique de ce type de mobilisation. Les parlementaires ont consacré des centaines d'heures à légiférer sur le sujet et particulièrement sur les périodes de chasse aux oiseaux migrateurs. Les textes qu'ils ont proposés, examinés, amendés et votés depuis plus d'une décennie ont à plusieurs occasions été jugés contraire à une directive de 1979 par la Cour européenne ou le juge administratif français. Après avoir considéré la dimension parlementaire du processus de fabrication des lois de 1998 et 2000 (1), le caractère électoral de cette mobilisation et la difficulté des élus à jouer les médiateurs compte tenu de

l'exacerbation du conflit seront examinés (2). Au-delà de cette activité, somme toute classique, de relais des lobbies, la dimension européenne des politiques concernées contribue, c'est notre thèse, à conforter certains parlementaires dans un rôle de défenseur de leur circonscription (3). La « vocation pastorale »² des notables est encouragée en réaction à l'eupéanisation des normes publiques. Surtout, l'Europe réveille le redresseur de torts sommeillant en chaque élu de terrain. Pour D. Searing, cet aspect constitue l'élément clé des *constituency members* :

« What point is there, then, to MPs becoming absorbed with constituency affairs? The point, and it is an important one, is the redress of grievances, the constituency aspect of representation that concerns actions as an agent to protect and advance the interests of ordinary citizens »³.

En certaines circonstances, l'Europe produit à son corps défendant des élus de terrain se sentant missionnés pour défendre, aider, protéger les citoyens de leur circonscription. L'éloignement de ses institutions, la supériorité de ses normes, le brouillage de ses compétences, la judiciarisation de sa contrainte et une certaine propension des autorités nationales à se défaire de leurs responsabilités contribuent à développer au sein des assemblées le sous-rôle de défenseur du terroir.

1. 1979-2000 : la non-transposition de la directive « oiseaux »

Le 2 avril 1979, le Conseil adopte la directive 79/409/CEE sur la protection des oiseaux sauvages qu'il justifie par deux considérants principaux. Le premier est de nature écologique : les oiseaux sont de moins en moins nombreux. L'autre est juridique : il y a lieu de légiférer au niveau européen puisque le caractère migrateur de nombreux oiseaux les constitue en « patrimoine commun » de l'Europe et des Européens. La directive considère en effet que « la protection efficace des oiseaux est un problème d'environnement typiquement transfrontalier qui implique des responsabilités communes [...] ». Les oiseaux migrateurs, comme les poissons de mer, ignorent les frontières. La préservation de cette ressource appelle ainsi une législation qui soit elle aussi transnationale. La directive oiseaux illustre ainsi le mécanisme de légitimation fonctionnel de la construction européenne⁴. Comme pour les politiques communes de pêche, la mise en place d'une législation européenne répond

² TRAINI C., *Les braconniers de la République*, Paris, Presses universitaires de France, 2003, p. 182.

³ SEARING D., op. cit., p. 122 et l'ensemble du chapitre 4.

⁴ Cf. Chapitre 1.1.3.

également au lobbying des associations écologistes auprès de la Commission européenne⁵. La directive ne fixe pas les dates durant lesquelles les oiseaux migrateurs peuvent être chassés mais définit deux principes simples : les oiseaux ne doivent pas être chassés pendant leur trajet de retour et s'ils sont en période de nidification, de reproduction et de dépendance (élevage des oisillons)⁶. La directive ne fixe pas de dates précises premièrement parce qu'il serait difficile de le faire. Les dates ne seraient pas les mêmes au Nord et au Sud de l'Europe. Les périodes de migration des oiseaux peuvent varier d'une année sur l'autre, c'est d'ailleurs le cas depuis quelques années avec le réchauffement climatique. Ensuite, la législation dans ce domaine nécessite à l'évidence une certaine souplesse en tenant compte de l'évolution de la ressource avicole mais aussi des traditions locales. Et ce, d'autant plus que le braconnage est une activité difficile à sanctionner en raison notamment de sa dispersion géographique. L'esprit d'une directive en tant qu'instrument juridique consiste justement à fixer les objectifs et les principes en laissant aux Etats membres le soin d'arrêter les mesures législatives et réglementaires nécessaires. Le processus s'opère sous le contrôle de la Commission européenne, la CJCE pouvant éventuellement être amenée à sanctionner un Etat qui ne respecterait pas la directive adoptée. La souplesse de la directive fonde implicitement le pouvoir des juges à dire le droit en interprétant la norme initiale en cas de contestation. La place accordée à la jurisprudence relève plutôt d'une culture juridique anglo-saxonne qui valorise non seulement le juge sur le législateur mais qui tend à restreindre plus généralement la place du politique⁷.

L'histoire de la (non)transposition en droit français de la directive peut être comprise à l'aide des analyses de l'école dite du néo-institutionnalisme historique. Paul Pierson distingue ainsi différents facteurs explicatifs de la perte de contrôle de secteurs de politiques publiques par les gouvernements au profit des institutions communautaires : l'autonomie partielle des organisations de l'UE, la montée du coût de sortie, l'horizon de temps limité des politiques, les conséquences non anticipées de leurs décisions et les changements de préférences des gouvernements⁸. Lorsque le Ministre français des Affaires étrangères Jean François-Poncet

⁵ LEQUESNE C., *L'Europe bleue*, op. cit.

⁶ La directive indique en son article 7, paragraphe 4 : « [Les Etats membres] veillent en particulier à ce que les espèces auxquelles s'applique la législation sur la chasse ne soient pas chassées pendant la période nidicole ni pendant les différents stades de reproduction et de dépendance. Lorsqu'il s'agit d'espèces migratrices, ils veillent en particulier à ce que les espèces auxquelles s'applique la législation de la chasse ne soient pas chassées pendant leur période de reproduction et pendant leur trajet de retour vers leur lieu de nidification ».

⁷ TRAINI C., op. cit., p. 190, C. Traini s'appuyant sur COHEN-TANUGI L., *Le droit sans l'Etat. Sur la démocratie en France et en Amérique*, Paris, Presses universitaires de France, 1992, p. 45.

⁸ PIERSON P., « The Path to European Integration : A Historical-Institutionalist Analysis », dans SANDHOLTZ W., STONE S.A. (dir.), op. cit., pp. 27-58.

signa la directive en 1979, il ne pouvait se douter que seize ans plus tard le Conseil d'Etat obligerait la Ministre de l'Ecologie, Nelly Olin, à revoir son arrêté du 26 juillet 2005 fixant les dates de chasse aux oiseaux de passage et au gibier d'eau. Les écologistes ont en effet décidé, comme chaque année, d'introduire un recours devant le Conseil d'Etat, au motif que l'avancement du 28 au 6 août de la date d'ouverture de la chasse sur le littoral de la Manche et de l'Atlantique ainsi que sur un grand nombre d'étangs de la Gironde et des Landes menacerait les oiseaux. La directive de 1979 a effectivement entraîné nombre de conséquences inattendues qui peuvent être rappelées en soulignant le rôle joué par les dirigeants politiques en général et les parlementaires en particulier.

1.1. De la directive de 1979 à la loi de 1998

Avec 200.000 pratiquants, la chasse de gibiers d'eau et d'oiseaux migrateurs ne regroupe qu'environ 15 % des 1,4 millions de chasseurs français. Ils sont concentrés dans certaines régions correspondant au passage des oiseaux notamment le long des côtes, des estuaires et des marais, de nombreux oiseaux migrateurs étant des oiseaux d'eau. Les départements des Landes, de la Gironde et de la Somme comptent particulièrement de nombreux sauvagins chassant des dizaines d'espèces : les pigeons ramiers appelés palombes dans le Sud-Ouest, les grives, les canards, les oies... Traditionnellement, ces chasseurs d'oiseaux d'eau commençaient à chasser dès le 14 juillet jusqu'au 28 février de l'année suivante alors que l'ouverture générale de la chasse se situe durant le mois de septembre⁹. Sans fixer de dates, la directive de 1979 va menacer de réduire cette période. Or, elle a largement été inspirée par le gouvernement français. Elle fut d'ailleurs adoptée sous Présidence française. Parmi d'autres, A. Lamassoure explique :

« Comme [le gouvernement] n'ose pas attaquer de front le puissant lobby des chasseurs, il souffle à la commission européenne que les oiseaux migrateurs qui ignorent les frontières devraient relever d'une législation commune. La Commission tend une oreille complaisante »¹⁰.

Quelques années après la publication de la directive, les associations écologistes décident d'attaquer les arrêtés gouvernementaux autorisant la chasse en février. En 1987, le tribunal administratif de Grenoble est le premier à annuler un arrêté, suivi par d'autres

⁹ La période de chasse à tir et de chasse au vol, pour la plupart des espèces chassables en France, commence l'un des dimanches de septembre pour se terminer le dernier jour de février. La chasse à courre se pratique, elle, du 15 septembre au 31 mars.

¹⁰ LAMASSOURE A., op. cit., p. 154.

tribunaux l'année suivante. Avec le jeu des appels, les affaires remontent devant le Conseil d'Etat qui valide en juillet 1990 la fermeture de la chasse selon des dates échelonnées : les oiseaux peuvent être chassés en février dès lors qu'une partie de l'espèce concernée ne l'est pas¹¹. La guérilla judiciaire continue et amène le tribunal administratif de Nantes, saisi par l'Association pour la protection des animaux sauvages (ASPAS) en 1992, à soumettre plusieurs questions préjudicielles à la CJCE. Les juges de Luxembourg adoptent une interprétation relativement restrictive de la directive. L'arrêt du 19 janvier 1994 estime notamment que la directive fait obligation aux Etats membres de garantir une protection complète des espèces pendant leur migration pré-nuptiale. Il n'est donc pas conforme à la directive de fixer des périodes de chasse permettant de tuer une partie des oiseaux.

En réaction à cet arrêt, la majorité RPR / UDF de l'époque développe deux stratégies, l'une européenne et l'autre nationale. Dès le mois de février, le Ministre de l'Environnement du gouvernement Balladur, Michel Barnier, demande au Président de la Commission européenne, Jacques Delors, de proposer une révision de la directive. A la demande de la France, le Conseil européen se prononce pour une modification de l'article 7 de la directive en faveur d'un échelonnement de la fermeture et d'une clôture de la chasse fin février. Sur le plan interne, le gouvernement laisse la majorité parlementaire adopter la proposition de loi du député UDF Pierre Lang fixant des dates de fermeture échelonnées jusqu'au 28 février¹². Les parlementaires expliquèrent qu'ils anticipaient sur la révision de la directive en cours au niveau européen. La loi du 15 juillet 1994 s'inspire en effet des idées avancées par la Commission européenne dans sa proposition de compromis mais en l'accommodant de façon extrêmement favorable aux chasseurs en ce qu'elle établit une clôture de la période de chasse excédant la fin du mois de janvier pour la plupart des espèces. Cette loi est votée à un moment où les chasseurs font la démonstration de leur poids électoral. Le parti Chasse, pêche, nature et traditions (CPNT) présente en effet une liste à l'élection européenne qui recueille 770.000 voix soit près de 4 % des suffrages. Créé en 1989, sur fond de tensions au sein des fédérations cynégétiques, particulièrement en Picardie et en Gironde, CPNT obtint 4,13 % des suffrages dès l'élection européenne de 1989. Aux régionales de 1992, il remportait 29 sièges dans 13 départements. Début 1994, à un an de l'élection présidentielle, les dirigeants des partis politiques représentés au Parlement savent ainsi que le mécontentement de nombreux

¹¹ Il s'appuie sur un premier rapport commandé en 1989 par le Ministre de l'Environnement au Muséum d'histoires naturelles et à l'Office national de la chasse.

¹² Loi n° 94-591 du 15 juillet 1994 fixant les dates de clôture de la chasse des oiseaux migrateurs. Les dates d'ouverture et de fermeture de la chasse étaient auparavant fixées par le préfet, la loi Lang fixe les dates de fermeture de la chasse au gibier d'eau et au gibier de passage pour chaque département et laisse au Ministre de l'Environnement le soin de fixer les dates d'ouverture.

chasseurs est tel qu'il peut se traduire dans les urnes. Le Tableau 5.1. décrit l'évolution de CPNT lors des élections européennes, de 1989 et 2004.

Tableau 5.1. Les résultats électoraux de CPNT lors des élections européennes

	1989	1994	1999	2004 ¹³
Voix	749.741	771.061	1.195.727	297.396
Suffrages exprimés (%)	4,13	3,96	6,77	1,73
Sièges	0	0	6 sur 87	0

Les deux stratégies arrêtées par la majorité échouent à faire évoluer favorablement le droit communautaire et national. Le PE refuse la procédure d'urgence demandée par la Commission. Il nomme comme rapporteur Maartje Van Putten qui propose d'ouvrir la période de chasse au 1^{er} septembre et de la fermer le 31 janvier, cette suggestion se voulant un compromis entre les revendications des écologistes (début janvier) et celles des chasseurs (fin février). Le rapport est adopté en février 1996. Cependant, devant l'hostilité des associations cynégétiques, le Premier ministre Alain Juppé intervient auprès du Président de la Commission, Jacques Santer, pour que la procédure soit gelée. La directive n'est donc pas modifiée mais les travaux du PE ne vont pas être sans effet. Dans un contexte d'incertitude juridique – la directive ne fixant pas de date – et scientifique – les experts n'étant pas tous d'accord sur les périodes de dépendance des oiseaux – de nombreux tribunaux administratifs français considèrent ensuite qu'il était contraire à la directive de chasser en dehors de ces périodes. Les arrêtés préfectoraux pris en application de la loi du 15 juillet 1994 sont en effet attaqués par les associations environnementalistes pour non-respect de la directive. Les tribunaux administratifs français leur donnent le plus souvent raison en se fondant sur la primauté du droit communautaire. Si en 1979, la primauté du droit communautaire n'était pas encore pleinement reconnue par les juridictions administratives françaises, elle est solidement établie en 1994¹⁴. De nombreux parlementaires vont d'ailleurs découvrir via la chasse que les normes européennes priment définitivement la loi française. Pendant plusieurs années, une situation d'incertitude juridique s'est ainsi installée opposant des chasseurs désireux de pratiquer leur loisir en août et en février, relayés par les représentants politiques, aux associations écologistes saisissant les tribunaux administratifs qui leur donnaient raison. Le 29 mai 1997, soit entre les deux tours des élections législatives, la signature par Alain Juppé d'un

¹³ Le mode de scrutin pour les élections européennes de 2004 a été modifié. La France a été découpée en huit grandes régions et CPNT n'a présenté une liste que dans cinq d'entre elles.

¹⁴ Arrêt Nicolo du Conseil d'Etat, 20 octobre 1989. en revanche le principe avait été posé dès 1964 par la CJCE par l'arrêt Costa/ENEL.

arrêté autorisant l'ouverture anticipée de la chasse au gibier d'eau confirme la dimension électorale de la pression exercée par les chasseurs sur leurs élus¹⁵.

La victoire de la gauche en juin 1997 contribue à tendre la situation. Le Ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement, en charge de la chasse, est confié à la responsable du parti vert, Dominique Voynet. Les chasseurs peuvent craindre que l'ancienne membre du ROC, le Rassemblement des opposants à la chasse, ne les défende pas aussi efficacement que les équipes gouvernementales précédentes. Leur inquiétude est d'autant plus forte que les procédures contentieuses se multiplient. La France risque à terme d'être condamnée pour son refus d'appliquer la directive. Le gouvernement reçoit le 16 novembre 1997 une mise en demeure de la Commission européenne¹⁶. D. Voynet expliquera au moment du vote de la loi de 1998 qu'elle avait engagé des consultations en vue de modifier la directive après son entrée en fonctions mais que « [...] il est apparu au fil du temps qu'une modification de la directive, souhaitée par la plupart des chasseurs français pour légaliser en quelque sorte leurs pratiques, ne serait pas possible. Ni les autres pays européens, dans leur grande majorité, ni le Parlement européen n'y sont disposés »¹⁷. Les discussions avec la Commission auraient notamment porté sur un amendement du PE prévoyant la mise en place de plans de gestion à l'échelle européenne, proposition qui se serait vue opposer un refus des associations de chasseurs d'oiseaux migrateurs. D. Voynet fait également préparer un « arrêté ortolan » visant à interdire de chasser certaines espèces d'oiseaux en danger listées par la directive de 1979. Mais L. Jospin refuse de signer le texte et il faudra attendre mars 1999 pour que l'oiseau tant apprécié de Mitterrand ne puisse plus être chassé.

En 1997, une autre directive, dite « Habitats » ou « Natura 2000 », n'était toujours pas transposée¹⁸. « Natura 2000 » est le terme qui désigne le réseau écologique européen que la directive ambitionne de mettre en place. Ce réseau est constitué d'une part de « zones spéciales de conservation » qui doivent être déterminées par les Etats membres suivant les

¹⁵ La Ministre de l'Environnement, Corinne Lepage, aurait refusé de le signer. Entretien n° 65.

¹⁶ La Commission européenne est habilitée par les traités à entamer une procédure contre un Etat membre qui manque à ses obligations. Si la Commission considère qu'une infraction au droit communautaire justifie l'ouverture d'une procédure d'infraction, elle adresse à l'Etat concerné une « lettre de mise en demeure » (premier avertissement écrit), l'invitant à présenter ses observations dans un délai déterminé, généralement deux mois. En l'absence de réponse ou si la réponse fournie par l'Etat membre n'est pas satisfaisante, la Commission peut décider d'adresser à ce dernier un « avis motivé » (dernier avertissement écrit). Elle y expose intégralement les raisons pour lesquelles elle estime qu'il y a eu infraction à la législation communautaire et appelle l'Etat membre à remédier à la situation dans un délai déterminé, généralement deux mois. Si l'Etat ne se conforme pas à l'avis motivé, la commission peut décider de porter l'affaire devant la CJCE. Par ailleurs la Commission est également habilitée à poursuivre un Etat membre qui ne s'est pas conformé à l'arrêt de la CJCE. Elle peut alors demander à la Cour d'imposer des sanctions financières.

¹⁷ Tribune dans *Le Monde*, 16 juin 1998.

¹⁸ Directive 92/43 du 21 mai 1992 du conseil concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages, modifiée en 1997.

prescriptions de la directive, et d'autre part des zones de protection spéciale établies en vertu de la directive de 1979. Lors de son entrée en fonctions, D. Voynet signe une circulaire qui annonce son intention de relancer la mise en œuvre de ce texte, la procédure d'inventaires des territoires ayant été suspendue depuis 1996¹⁹. De nombreux chasseurs et élus locaux sont persuadés, à tort, que les zones spéciales de conservation constituent, sur le modèle des parcs naturels, des sanctuaires écologiques où la chasse serait interdite.

Personne au gouvernement ne prévoit cependant en début de législature les difficultés qu'allait occasionner le dossier de la chasse. Un ancien membre du cabinet d'un ministre explique :

« On a eu du mal sur Natura 2000 et bien sûr sur la chasse. En début de législature, on n'aurait jamais pensé que ça empoisonnerait nos rapports avec le Parlement pendant cinq ans. C'était un sujet mineur qui est devenu politiquement majeur »²⁰.

Les rapports entre le parlement et le gouvernement vont en effet être empoisonnés : de 1997 à 2002 une proportion importante des parlementaires de la majorité essaye et parfois parvient à faire voter des lois et des amendements favorables aux chasseurs et, le plus souvent, ouvertement contraires à la législation européenne. Leur activisme résulte à la fois de la présence à la tête du Ministère de l'Environnement d'une personnalité honnie des chasseurs, de la surenchère permanente des parlementaires de l'opposition et de la multiplication des échéances électorales durant la période, à savoir les régionales et les cantonales en 1998, les européennes en 1999, les municipales et les cantonales en 2001.

Le 15 janvier 1998, le Sénat approuve une proposition de loi du sénateur UDF Roland de Luart, président de la Fédération des chasseurs de la Sarthe, qui prévoit l'échelonnement des périodes de chasse. Le 14 février 1998, 130.000 à 150.000 personnes défilent à Paris pour défendre la chasse. L'ampleur inédite de la manifestation surprend. A un mois des élections régionales, le slogan « je chasse en février, je vote en mars » figure en bonne place sur les banderoles. La consigne est suivie puisque CPNT obtient 31 conseillers régionaux (dont 8 en Aquitaine) le 15 mars, certains élus se retrouvent, à l'instar du FN, en position d'arbitrer entre la droite et la gauche. De nombreux députés sont présents dans le cortège de la manifestation du 14 février : le socialiste Henri Sicre, président du groupe d'étude sur la chasse de l'Assemblée nationale, ou les députés de la Somme, Gilles de Robien (UDF) et Maxime Gremetz (PC). Le groupe d'étude sur la chasse constitue le centre névralgique du lobbying

¹⁹ Circulaire ministérielle du 11 août 1997 relative à la conservation des habitats naturels et des habitats d'espèces sauvages d'intérêt communautaire.

²⁰ Entretien n° 99.

des associations cynégétiques à l'Assemblée²¹. Ce club est le plus fréquenté de la centaine de groupes d'étude que compte l'Assemblée. Sous la onzième législature, il comprenait 138 membres de toutes tendances, soit près d'un quart de l'Assemblée, tous issus de circonscriptions rurales. Ses effectifs sont passés à 215 membres depuis 2002 (37 % des députés). Il se réunit plus d'une quarantaine de fois sous la onzième législature, soit près d'une fois par mois durant la session, la fréquence des réunions atteignant même une périodicité hebdomadaire durant la vote de la loi chasse en 2000. Vingt à trente élus étaient présents à chaque réunion, ce qui est considérable²². Un certain nombre de parlementaires, estimé à une quarantaine de députés (H. Sicre, G. de Robien) et une soixantaine de sénateurs (Michel Charasse) sous la onzième législature, sont eux-mêmes chasseurs. D'autres, comme le député Maxime Gremetz sont de farouches défenseurs des chasseurs mais sans pratiquer personnellement. D'autres enfin, comme Stéphane Alaize, député socialiste jusqu'à 2002, ou le député UDF Jacques Le Nay, occupent ou ont occupé avant leur élection des fonctions au sein de structures cynégétiques.

La manifestation du 14 février provoque un certain flottement dans les rangs du gouvernement. L. Jospin charge D. Voynet de mettre en place un groupe de réflexion sur l'adaptation des pratiques cynégétiques françaises à la législation européenne. Le 22 avril, il reçoit l'Union Nationale des Fédérations Départementales des Chasseurs (UNFDC) à Matignon. Le 14 mai 1998, le Conseil d'Etat annule l'arrêté du 29 mai 1997 signé par A. Juppé l'année précédente. Le revers est sérieux pour les chasseurs. Six jours plus tard, lors de l'examen d'un projet de loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier, des députés tentent de faire adopter un amendement reprenant la proposition de loi votée par le Sénat. Le gouvernement s'y oppose. Un collaborateur de groupe précise que de nombreux parlementaires socialistes étaient prêts à se passer de l'autorisation du groupe pour déposer une proposition de loi sur le sujet²³. Il estime que sur les 241 membres du groupe socialiste, quatre-vingts députés étaient mobilisés sur ces questions et sensibles au lobbying des associations cynégétiques, cent cinquante relativement indifférents tandis qu'une petite

²¹ Un groupe d'étude est une structure peu formalisée rassemblant, au sein des assemblées, des élus de tout bord sur une base thématique. Les groupes d'études se réunissent à une fréquence irrégulière, ils peuvent organiser des auditions et des colloques, et se voient adjoindre un administrateur de l'Assemblée à temps partiel. Les groupes d'étude sont des lieux d'information et de réflexion qui ne sont pas appelés à intervenir en tant que tels dans la procédure législative. Cf. PONTIER J.-M., « Le rôle des intergroupes au Parlement français », *Revue française de science politique*, n° 32, octobre 1982, pp. 810-836 ; PONTIER J.-M., « Les intergroupes parlementaires », *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, n° 97, 1981, pp. 1163-1190.

²² Entretien n° 45.

²³ Entretien n° 65.

dizaine d'élus pouvait être considérée comme des « anti-chasse ». Jusqu'au 20 mai, le gouvernement tient bon et refuse d'inscrire à l'ordre du jour la proposition de loi sénatoriale. Le 27 mai, le groupe d'étude de l'Assemblée se déclare « déterminé [...] à mettre en œuvre tous les moyens conduisant à l'adoption d'une loi avant la prochaine saison ». Le bureau national du PS rédige également un communiqué en ce sens. Le 2 juin, L. Jospin réunit D. Voynet et H. Sicre dans son bureau en présence de son directeur de cabinet O. Schrameck. Le député des Pyrénées-Orientales raconte :

H. SICRE : « *Jospin m'a demandé : « qu'est-ce qu'on fait ? ». Je lui ai dit : « on est obligé de voter cette loi en 98 » parce qu'on arrivait à une situation, nous étions au mois de juin, les chasses aux oiseaux migrateurs, les oiseaux migrateurs commençaient à être chassés après le 14 juillet dans les départements comme la Somme. J'ai dit au gouvernement : « s'il n'y a pas une loi, vous allez vous trouver coincés entre les décisions administratives et le Conseil d'Etat et vous allez ouvrir la chasse au 1^{er} septembre. Les chasseurs vont aller chasser avec des élus au milieu d'eux, est-ce qu'on envoie les CRS ? Ça va quand même être dur, ça va faire... si on laisse faire, ça fait faiblesse. Donc vous êtes coincés » »²⁴.*

Il ressort de la réunion avec le sentiment que le Premier ministre ne s'opposera pas au vote de la proposition de loi. Il laisse même entendre dans la presse qu'en proposant leur loi, les parlementaires « sauvent la mise » d'un gouvernement qui, compte tenu de ses obligations européennes, ne pourrait être à l'origine d'une législation contraire au droit communautaire²⁵. Dans les jours qui suivent, la Commission de la production et des échanges de l'Assemblée approuve la proposition à l'unanimité moins une voix, celle du député socialiste de Toulouse Pierre Cohen. Parallèlement, D. Voynet réunit le groupe de réflexion sur la chasse qu'elle a constitué suite à la demande du Premier ministre et pense pouvoir amener chasseurs et écologistes vers un compromis autour des dates du 25 août et du 31 janvier.

Le 16 juin au matin, le groupe socialiste de l'Assemblée se réunit à huis clos. Sont présents D. Voynet, le ministre des relations avec le Parlement Daniel Vaillant, le premier secrétaire du PS, F. Hollande. J.-M. Ayrault, le président du groupe, ne soumet pas à discussion le projet de compromis imaginé par D. Voynet et soutient la proposition du Sénat au nom de l'Europe en déclarant : « Je ne peux pas laisser entacher l'idée de l'Europe par toute une série de réglementations qui donnent aux Français le sentiment qu'on veut s'occuper de tout »²⁶. D. Vaillant n'intervient pas. La discussion de la proposition de loi s'ouvre le 18 juin 1998 à l'Assemblée. Le lendemain, le texte est approuvé par 92 députés,

²⁴ Henri Sicre, entretien n° 42.

²⁵ « Le gouvernement ne pouvait prendre l'initiative d'une telle loi, qui pourrait être interprétée comme une rébellion vis-à-vis de l'Europe. Les parlementaires, en la proposant, lui sauvent la mise », H. Sicre cité par *Le Point*, 27 juin 1998.

²⁶ Selon le compte-rendu de *Libération*, 17 juin 1998.

trois élus s'abstenant et vingt votant contre dont les six députés verts et onze socialistes. La nouvelle loi fixe, pour chaque département et chaque espèce de gibier d'eau ou de passage, les dates d'ouverture de la chasse. Elle est extrêmement favorable aux chasseurs puisque, par rapport à la loi de 1994, elle allonge la période de chasse dans 59 départements du 15 juillet au 28 février²⁷. Le gouvernement s'est officiellement prononcé contre le texte en la personne de la Ministre de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement. Si un Ministre peut parfois être mis en minorité sur tel amendement, il est rarissime sinon inédit sous la V^{ème} République qu'une proposition de loi soit adoptée sans l'accord du gouvernement. Cependant, tout le monde comprend que la fronde parlementaire s'adresse davantage à D. Voynet qu'au Premier ministre qui a laissé faire la majorité. Trois jours avant le scrutin, un conseiller de L. Jospin déclare anonymement à *Libération* : « C'est une question suffisamment sensible pour que le groupe choisisse la liberté de vote et que le gouvernement s'incline »²⁸. J.-M. Ayrault qui est en tant que président de groupe le *chief whip* de la majorité vote la proposition. Le Premier ministre lui-même s'absente à New York et Washington du 17 au 19 juin pour une visite de travail opportune²⁹.

Les élus de droite et de gauche ont à l'évidence cédé au lobby cynégétique. Pour la gauche, il s'agit, en votant ce texte, de répondre à la situation d'incertitude provoquée notamment par l'annulation de l'arrêté du 29 mai 1997 par le Conseil d'Etat. Les dirigeants socialistes ont pu également estimer que la situation était trop tendue en l'état pour que les chasseurs puissent admettre un compromis. En proposant le texte au Sénat et en l'approuvant à l'Assemblée, la droite a prouvé au monde de la chasse qu'elle défendait leurs intérêts. Elle a aussi contribué à mettre à jour les divisions de la majorité sur cette question : entre les formations de la coalition mais aussi au sein des socialistes eux-mêmes. L'humiliation politique de la Ministre de l'Environnement constitue enfin une victoire symbolique d'autant plus appréciable que l'élue du Jura focalise sur sa personne les haines de nombreux chasseurs. Charles de Courson, le député UDF qui coordonne l'opposition sur les questions de chasse, ne s'en cache pas :

C. DE COURSON : « *En 1998, on voulait coincer Voynet qui était bêtement anti-chasse. On savait que le texte n'était pas euro-compatible. En se battant, on montrait que ce*

²⁷ Loi du n° 98-549 du 3 juillet 1998 relative aux dates d'ouverture anticipée et de clôture de la chasse aux oiseaux migrateurs. La nouvelle législation reprend les dispositions de la loi Lang de 1994 pour les dates de fermeture.

²⁸ *Libération*, 16 juin 1998.

²⁹ D. Voynet écrit : « Le Premier ministre, qui exige beaucoup de sa majorité parlementaire, et notamment des députés socialistes, a sans doute considéré qu'il n'y avait guère d'inconvénient à laisser la bride sur le cou à ses troupes sur un sujet somme toute secondaire ». VOYNET D., *Voix off*, Paris, Stock, 2003, p. 142.

n'était parce que les Verts étaient au gouvernement qu'ils pouvaient imposer leur loi »³⁰.

Au-delà de ces considérations partisans, les élus chasseurs de droite et de gauche ont estimé que le vote d'une loi « provisoire pour un an »³¹, selon les mots d'H. Sicre, offrirait un répit pour la prochaine saison tout en permettant à la France d'aborder en position de force les discussions avec les institutions européennes.

H. SICRE : « [La loi du 3 juillet 1998] nous donne donc un répit, elle s'inscrira – je l'ai dit dans les discussions générales - pas pour des décennies et des décennies dans les tables de loi mais ça donnera un répit pour engager immédiatement des négociations avec Bruxelles »³².

Les faiblesses voire les défaillances de la procédure du référé administratif offrent effectivement un répit aux chasseurs. Les parlementaires savent que la saison de chasse peut être effectuée avant que le juge administratif ne se soit prononcé. Cependant, la réforme des procédures contentieuses d'urgence en juin 2000 modifiera sensiblement la donne : à partir du 1^{er} janvier 2001, les chasseurs ne pourront plus compter sur la lenteur du Conseil d'Etat³³. Surtout, la stratégie du rapport de force déployée à l'égard de la contrainte européenne se révèle contre-productive, qu'elle relève d'une attitude de défi ou d'une certaine méconnaissance du fonctionnement des institutions communautaires. La nouvelle loi n'est pas perçue comme un préalable à l'ouverture des négociations mais comme un refus de respecter la directive. Deux heures après le vote des députés, la Commission annonce son intention d'engager une procédure menant à une action devant la CJCE. Le 21 juin, D. Voynet déclare au *Journal du Dimanche*, « je ne signerai pas un seul arrêté sur la chasse ». Le 24 juillet puis le 5 août, la Commission adresse un avis motivé à la France. Elle réactive une procédure d'infraction engagée à la suite de plaintes d'association de protection de la nature contre la loi de 1994. La procédure avait été mise en sommeil par la Commissaire à l'environnement Ritt Bjerregaard, en poste de 1995 à 1999, dans l'espoir qu'un compromis fût trouvé. Si la France ne se met pas en règle dans les trois mois, l'affaire sera portée devant la CJCE, les griefs de la Commission portant expressément sur les dates d'ouverture et de fermeture de la chasse aux oiseaux³⁴. Le gouvernement français peut cependant compter sur la lenteur de la procédure

³⁰ Charles de Courson, entretien n° 12.

³¹ Henri Sicre cité dans *Le Monde*, 19-20 juillet 1998.

³² Henri Sicre, entretien n° 42.

³³ Loi n° 2000-597 du 30 juin 2000 relative au référé devant les juridictions administratives.

³⁴ Par ailleurs, la Commission demande en octobre à la Cour de condamner la France à une astreinte de 700000 Francs par jour pour non-respect de la directive concernant les espèces protégées. Elle vise l'arrêté ortolans qui inscrit certains oiseaux sur la liste des espèces protégées et qui n'a toujours pas été signé par le Premier ministre.

judiciaire : la France ne risque pas d'être condamnée par la CJCE avant la fin 1999. Reste donc à faire accepter une nouvelle loi euro-compatible aux deux parties.

1.2. La préparation de la loi du 26 juillet 2000

Durant l'année qui suit le vote de la loi du 3 juillet 1998, L. Jospin et son cabinet vont multiplier les initiatives afin de trouver une issue à la question de la chasse aux oiseaux migrateurs. Dès le 1^{er} juillet, le groupe socialiste de l'Assemblée nationale crée en son sein un groupe d'étude sur la chasse, présidé par J.-M. Ayrault à la demande du Premier ministre qui trouve l'intergroupe chasse trop favorable aux associations cynégétiques. Ce groupe est-il chargé de préparer une nouvelle législation ? Matignon le dément et rappelle qu'il revient à la Ministre de l'Environnement de mener à bien la concertation. Cependant, les deux principales associations écologistes France Nature Environnement (FNE), une fédération regroupant plus de 3000 associations, et la Ligue pour la Protection des Oiseaux (LPO) annoncent le 10 juillet qu'elles refusent de siéger dans le groupe de réflexion du ministère, ce groupe étant amené à arrêter les plans de chasse appliquant la loi du 3 juillet. A l'évidence, une nouvelle législation doit être préparée et la majorité est à la recherche d'une méthode pour l'élaborer. Le 16 septembre, lors d'une rencontre avec les présidents des groupes socialistes de l'Assemblée, J.-M. Ayrault, et du Sénat, Claude Estier, D. Voynet fait connaître sa préférence pour une proposition de loi plutôt qu'un projet. En décembre 1998, le cabinet de L. Jospin demande au nouveau directeur de cabinet de D. Voynet, Jean-François Collin, d'auditionner l'ensemble des acteurs du dossier. Le 24 février 1999, toutes les parties sont réunies à Matignon. L. Jospin s'engage à signer l'arrêté ortolans³⁵ et commande un rapport sur les oiseaux migrateurs à un groupe d'experts dirigé par le professeur Jean-Claude Lefeuvre du Muséum d'histoire naturelle. Le Premier ministre multiplie donc concertations et rapports tandis que la Commission européenne engage comme annoncé des poursuites. Le 2 décembre 1998, elle introduit un recours contre la France auprès de la CJCE pour manquement à son obligation de transposer la directive.

Au plan interne, la loi du 3 juillet 1998 a exactement les mêmes conséquences que celle de 1994. Après avoir laissé quelques mois de répit au gouvernement et aux préfets dans

La première mise en demeure dans ce dossier remonte à 1984 et la France a déjà été condamnée une première fois en 1988 ce qui illustre la lenteur mais aussi la persévérance des institutions communautaires.

³⁵ Le 4 mars 1999, les associations de chasseurs acceptent de respecter un moratoire sur la chasse de certaines espèces. L'arrêté du 5 mars est publié au *Journal officiel* le 7 mars 1999. Il protège 83 espèces d'oiseaux. La condamnation de la France par la CJCE est évitée in extremis.

l'espoir que les arrêtés de clôture de la chasse soient conformes à la directive, les associations de défense de la nature déposent une soixantaine de recours devant les tribunaux administratifs en décembre 1998. Alors que les tribunaux rendaient généralement leur jugement après la clôture de la chasse, de nombreuses décisions sont rendues dès la fin du mois de décembre et donnent raison aux environnementalistes en assortissant parfois leur jugement d'astreintes financières. Les chasseurs qui ont fait voter une loi pour mettre fin à la guérilla juridique dont ils s'estimaient victimes ne peuvent que constater l'échec de leur stratégie. La victoire juridique des écologistes est cependant relative. Certains tribunaux ne leur donnent pas raison³⁶. En outre, l'UNFDC décide le 5 février 1999 de ne pas tenir compte des décisions des tribunaux administratifs puisque, comme s'en explique son vice-président, « les parlementaires ont voté une loi qui permet de chasser jusqu'à fin février, nous appliquerons la loi française »³⁷. Les autorités choisissent l'indulgence face aux actes de braconnage : les procès-verbaux ne sont pas dressés ou il ne leur est pas donné suite. La loi du 3 juillet 1998 ouvre enfin une controverse juridique au sommet de l'Etat : que doit faire un Ministre face à une loi contraire au droit européen ? L'enjeu se complique du fait de la distinction en droit français entre le domaine réglementaire et législatif. A l'évidence, la fixation des dates de chasse relève du domaine réglementaire. D. Voynet a estimé que la loi du 3 juillet l'avait dessaisie de sa compétence réglementaire et qu'elle ne pouvait plus fixer des périodes de chasse. Deux arrêts du Conseil d'Etat rendus lors de la saison de chasse suivante, le 3 décembre 1999, considèrent au contraire que l'autorité administrative doit écarter une loi portant sur le domaine réglementaire et incompatible avec une directive pour prendre des dispositions réglementaires conformes au droit communautaire³⁸. Le Conseil d'Etat retenant par ailleurs la date d'ouverture du 1^{er} septembre et de fermeture du 31 janvier, les tribunaux administratifs vont pouvoir s'appuyer sur cette période pour statuer au cours de l'hiver 1999 / 2000.

En l'espace de quelques mois, les contentieux judiciaires relatifs aux activités cynégétiques vont se multiplier. Bettina Laville, conseillère de L. Jospin pour l'aménagement du territoire et l'environnement jusqu'à juin 2001 doit traiter trois dossiers principaux. Premièrement, le 7 avril 1999, le Conseil d'Etat confirme l'interdiction de la chasse nocturne

³⁶ Au 15 avril 1999, les tribunaux administratifs avaient pris 33 décisions relatives aux dates de fermeture de la chasse. Dans 17 cas, les tribunaux ont estimé que les préfets devaient fermer la chasse au 31 janvier en application de la directive et ont dans certains cas, ordonné au préfet de prendre des arrêtés de fermeture au 31 janvier, en fixant des astreintes journalières. Douze décisions rejettent au contraire les plaintes des associations écologistes au nom de l'application de la loi du 3 juillet 1998.

³⁷ Bernard Mathieu, cité dans *Le Monde* 5 février 1999.

³⁸ Le 9 juin 2000, en pleine discussion de la loi chasse, le Conseil d'Etat estime à nouveau que, face à une loi inapplicable, la ministre aurait dû agir dans le respect de la directive.

au gibier d'eau qui était tolérée dans certains départements. Légalement proscrite depuis 1844, la chasse de nuit continuait à se pratiquer depuis des postes fixes comme des huttes³⁹. À l'évidence, cette pratique pose un problème de compatibilité avec la directive puisque les espèces chassables ne peuvent être distinguées des espèces protégées faute de visibilité. Ensuite, le 29 avril 1999, la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH), saisie par trois propriétaires terriens de la Dordogne, juge la loi Verdeille contraire au droit de propriété et à la liberté d'association⁴⁰. La loi, qui date de 1964, permet aux chasseurs d'accéder aux propriétés privées de moins de vingt hectares et leur fait obligation d'adhérer à l'Association communale de chasse agréée. Enfin, le non-respect de la directive Natura 2000 développe une activité contentieuse considérable. La Commission européenne a saisi la CJCE, le gouvernement ne lui ayant communiqué qu'à la mi-1999 (au lieu de 1995) la liste nationale des sites susceptibles d'être reconnus d'importance communautaire. La CJCE condamne la France pour manquement à ses obligations au regard du droit communautaire pour non respect de la directive à plusieurs occasions et sur différents aspects, en mars 1999, en novembre 1999, en avril 2000 et en décembre 2000⁴¹.

Dans la perspective de la Présidence française de l'Union au second semestre 2000, les recours de la Commission, l'instruction de plusieurs affaires par la CJCE et l'arrêt de la CEDH placent la France en situation délicate d'autant plus que les rapports de la Commission viennent chaque année rappeler que la France est l'un des moins bons élèves de l'Union en matière de transposition des directives. En complément de la multiplication des affaires contentieuses, le succès de la liste CPNT conduite pour la première fois par Jean Saint-Josse lors de l'élection européenne du 15 juin 1999 achève d'imposer la chasse comme enjeu global et pressant à l'agenda du gouvernement. Au lendemain de l'élection, J. Saint-Josse demande à être reçu par le Premier ministre qui s'y refuse et confie le 26 juillet une mission au député socialiste François Patriat auprès de la Ministre de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement destinée à « [formuler] des propositions d'adaptation de la législation relative à la pratique et à l'organisation de la chasse »⁴². Cette mission temporaire, cumulable avec le mandat parlementaire pendant une durée maximale de six mois au terme de l'article

³⁹ Ainsi que la chasse dite « à la passée » se déroulant deux heures avant l'heure légale de lever du soleil ou deux heures après son coucher.

⁴⁰ Chassagnou et autres c. France., arrêt du 29 avril 1999.

⁴¹ Par ailleurs, le Conseil d'Etat, par son arrêt du 27 septembre 1999, a annulé pour vice de forme la circulaire du 11 août 1997, en estimant que le délai de consultation des élus locaux avait été trop réduit.

⁴² Lettre de mission signée par L. Jospin, le 26 juillet 1999. La transposition de la directive de 1979 ne constitue qu'une partie de la mission du député qui est notamment chargé de réfléchir à l'organisation des structures cynégétiques institutionnelles et associatives.

LO 144 du Code électoral⁴³, vient répondre au déficit d'autorité de la Ministre de l'Environnement. Responsable des Verts, D. Voynet est non seulement la bête noire des chasseurs mais elle est aussi en situation délicate vis-à-vis des parlementaires socialistes dont le soutien est nécessaire. Elle a été mise en minorité au Parlement. Comme nous le verrons, elle est soupçonnée d'entretenir volontairement les contentieux judiciaires. Lui-même chasseur, F. Patriat ne cristallise pas l'opposition des associations cynégétiques et de leurs relais parlementaires. Concernant les périodes de chasse aux oiseaux migrateurs, le député a peu de choses à négocier. La marge de manœuvre du législateur n'était pas grande et elle a été progressivement limitée par les interprétations posées par les tribunaux français et européens. Le rôle du député consiste moins à trouver des solutions originales qu'à faire accepter un compromis en répétant à l'envie que la majorité n'est pas l'ennemi de la chasse. Jean-Pierre Raffin, ancien membre du cabinet de D. Voynet le reconnaît lucidement : « [F. Patriat] sera sans doute amené à faire les mêmes propositions que Mme Voynet, mais il risque d'être plus écouté car il n'a pas l'étiquette « écolo » qui bloque tout aujourd'hui »⁴⁴.

Après un long travail d'écoute des différentes parties, F. Patriat remet son rapport le 18 novembre 1999⁴⁵. Fort de 73 propositions, le texte appelle à un compromis entre les différentes parties. L. Jospin annonce qu'un projet de loi rédigé sur la base du rapport sera soumis au Parlement avant la fin de la session. Le choix d'un projet plutôt que d'une proposition s'explique par la complexité technique d'un dossier comprenant de nombreuses ramifications. Il permet aussi de ne pas accentuer le désaveu de la Ministre de l'Environnement en confiant officiellement le projet à ses services : une proposition de loi signée par F. Patriat aurait définitivement installé le député de la Côte d'Or dans le costume de Vice-ministre⁴⁶. Alors que des éditoriaux avaient pu dénoncer la complaisance du Premier ministre lors de la loi de 1998, le dépôt d'un projet de loi permet d'affirmer à l'opinion, au partenaire vert comme aux institutions européennes, que le gouvernement est décidé à prendre le dossier en main. L'effet recherché est inverse à celui du PACS où, en laissant sa majorité

⁴³ La mission est fréquemment et diversement utilisée par les gouvernements. Elle peut servir à remercier un parlementaire, à le consoler de n'avoir pas été ministre, à le faire patienter avant un remaniement, à le tester ou encore à lui donner sa chance... Telles les commissions selon Clemenceau, elle est parfois créée dans le but de différer une décision difficile, par exemple sur les retraites, ou d'occuper l'espace médiatique faute de solutions à un problème donné, par exemple les délocalisations. Une mission se conclut par la production d'un rapport destiné à enrichir la réflexion du gouvernement, parfois à préparer une législation, mais qui se trouve souvent enterré s'il est controversé et oublié s'il ne l'est pas.

⁴⁴ *Le Monde*, 17 juillet 1999. J. -P. Raffin est effectivement l'ancien président de France Nature Environnement, la fédération écologiste à l'origine de nombreux recours.

⁴⁵ PATRIAT F., *Propositions pour une chasse responsable et apaisée*, Paris, La documentation française, 2000.

⁴⁶ En novembre 2000, les articles législatifs sur la chasse passent du code rural au code de l'environnement. La décision, passée largement inaperçue, constitue une victoire pour les écologistes.

déposer une proposition de loi, L. Jospin laissait entendre à l'opinion – en tout cas voulait lui laisser entendre – qu'il n'était pas des plus allants sur le sujet⁴⁷. Concernant les institutions européennes, la loi permet non seulement de leur faire savoir que le gouvernement prend le sujet au sérieux mais également qu'il a tenté de trouver un compromis au terme d'un processus de concertation interne. Même si la future loi que la Commission ou la CJCE seront amenées à considérer n'assure pas une protection optimale des oiseaux, elle ne pourra pas être comprise comme un texte de circonstance dicté par les lobbies cynégétiques. *Last but not least*, le dépôt d'un projet plutôt que d'une proposition permet d'indiquer à la majorité que, puisque le gouvernement et le Premier ministre s'engagent, la discipline de vote est requise et les amendements acceptables limités. En avril, durant la première lecture du texte à l'Assemblée, le Premier ministre appelle d'ailleurs publiquement les députés de la majorité à soutenir le texte. Le collaborateur d'un groupe parlementaire explique que le Premier ministre mettait en quelque sorte son autorité dans la balance vis-à-vis de cette loi :

« Le fait que Jospin s'engage en 2000, en soutenant Voynet, a contribué à ce que les parlementaires [socialistes] suivent. C'est plus ça que l'Europe. Comme le projet de loi était d'origine gouvernementale, les parlementaires [socialistes] se sentaient moins autorisés à apporter des amendements. [...] On n'a pas été au bord de la désintégration sur cette question au groupe socialiste »⁴⁸.

Au lendemain de leurs divers revers judiciaires de 1999, les associations cynégétiques redoublent en effet d'efforts auprès des parlementaires pour leur faire voter des lois contraires au droit et à la jurisprudence communautaires, qu'elles portent, encore et toujours, sur les dates de chasse des oiseaux, sur la chasse de nuit ou sur la loi Verdeille. Le Sénat multiplie les propositions de loi dictées par les chasseurs que les groupes d'opposition de l'Assemblée s'efforcent de reprendre notamment via les niches parlementaires. Le Sénat adopte ainsi à l'unanimité le 23 juin 1999 une proposition de loi, co-signée par des élus appartenant à l'ensemble des groupes, portant deux mesures d'urgence relatives à la chasse. Elle vise à légaliser la chasse nocturne au gibier d'eau dans 42 départements – elle était jusqu'ici seulement tolérée dans 19 départements - et à soutenir la loi Verdeille. La proposition du Sénat est déposée à l'Assemblée en septembre 1999 par des députés RPR et UDF.

Début 2000, le projet de loi est bouclé après une dernière réunion interministérielle le 5 janvier. Dès lors, les chasseurs vont intensifier leur lobbying jusqu'à l'adoption définitive de la loi par l'Assemblée le 28 juin. Le 15 janvier, J. Saint-Josse réunit 10.000 chasseurs à

⁴⁷ BORILLO D., LASCOUMES P., *Amours égales ? Le Pacs, les homosexuels et la gauche*, Paris, La Découverte, 2002.

⁴⁸ Entretien n° 65.

Abbeville dans la Somme. Il appelle son parti à présenter des listes aux élections municipales prévues pour l'année suivante. Le 26 janvier, il est reçu par le Président de la République. Le 31 janvier, le groupe chasse de l'Assemblée organise un immense colloque au Palais-Bourbon qui apparaît surtout comme une tribune offerte aux chasseurs. Le 22 février 2000, une proposition de loi du groupe l'UDF qui reprend celle qui a été adoptée par le Sénat sur la chasse de nuit au gibier d'eau est discutée à l'Assemblée. Durant la discussion de la motion de renvoi en commission, présentée par le député vert Guy Hascoët, plusieurs députés de la majorité demandent à la Ministre de l'Environnement de s'engager à autoriser la chasse de nuit dans la future loi. Face à son refus, F. Patriat et J.-M. Ayrault doivent faire appel à F. Hollande. La motion est finalement adoptée à une très courte majorité de 157 voix contre 152 grâce à l'abstention du groupe communiste.

Le lendemain, le 23 février, le projet de loi est présenté en Conseil des ministres. Il est assez proche des propositions du rapport Patriat. Le projet prévoit de renvoyer à un décret le soin de fixer les périodes de chasse aux oiseaux migrateurs. La Ministre définit comme principe l'ouverture au 1^{er} septembre et la fermeture au 31 janvier avec des dérogations dans certains départements autorisés à chasser dès le 10 août et jusqu'au 10 février en fonction de l'état de conservation de l'espèce. Du point de vue des chasseurs, le raccourcissement est considérable. Surtout, les associations cynégétiques veulent que les dates figurent dans le texte de loi. Comme l'explique le député C. De Courson, cette revendication tient à la défiance installée entre les chasseurs et leur ministre d'une part, et à la recherche d'une protection juridique d'autre part.

C. DE COURSON : *« Je défendais le caractère législatif de la fixation des dates de chasse car j'avais peur de Voynet. [...] Il fallait les mettre dans la loi pour que le Conseil d'Etat ne vide pas complètement les engagements gouvernementaux. Le Conseil d'Etat ne peut juger que des textes réglementaires ; donc, on voulait en mettre le maximum dans la loi même si les décrets d'application risquaient d'être annulés »*⁴⁹.

L'annulation de la majorité des arrêtés rendus après la loi du 3 juillet 1998 indique pourtant que l'inscription des dates dans la loi n'offre aucune garantie juridique. Ni les associations cynégétiques ni les parlementaires qui les relaient ne l'ignorent. Comment expliquer alors leur revendication ? Les propos de C. de Courson indiquent que l'inscription dans le texte de loi constituait certes une protection déficiente mais qu'elle a été revendiquée faute de mieux. Le Conseil d'Etat peut rendre inapplicable la loi mais il ne peut l'annuler ou la censurer comme s'il s'agissait d'un simple décret. En outre, les associations de chasseurs sont assurées

⁴⁹ Charles de Courson, entretien n° 12.

d'obtenir davantage de concessions de la part d'une majorité de 289 députés au moment du vote de la loi que de la part d'un Ministre de l'Environnement au moment de la rédaction de l'arrêté. Les députés de droite s'offrent enfin le plaisir de diviser la majorité sur cette question et les députés chasseurs celui de malmener la Ministre.

Le gouvernement a fermement résisté à l'inscription des périodes de chasse dans la loi. Son argumentation est scientifique – la temporalité des migrations évolue – autant que juridique – en droit la question relève du domaine réglementaire. Par ailleurs, il était improbable que le gouvernement parvienne à faire voter à sa majorité des dates que le Conseil d'Etat, la Commission européenne et éventuellement la CJCE auraient jugé compatibles avec les objectifs de protection de la directive. Inscrire des dates euro-compatibles dans le projet de loi pouvait faire craindre une mise en minorité du gouvernement et inscrire des dates euro-incompatibles aurait constitué une provocation vis-à-vis de la Commission deux ans après la loi de 1998. L'instrument réglementaire offre un outil juridique bien plus souple – les dates peuvent être révisées sans passer par le Parlement – et sans doute plus discret. Au-delà de l'ensemble de ces justifications, la question de l'inscription dans la loi est rapidement devenue un enjeu symbolique du combat entre écologistes et chasseurs. Durant la discussion, D. Voynet voit les parlementaires modifier considérablement son projet de loi, amendement après amendement. Elle fait alors de la préservation du caractère réglementaire des dates l'enjeu central de l'examen parlementaire. En mettant, semble-t-il, sa démission dans la balance, elle indique à l'ensemble des acteurs concernés que c'est sur cette question que doit être jugée sa capacité politique à faire voter « sa » loi plutôt qu'à se faire imposer un texte par les députés. Le Premier ministre, via son cabinet, va pouvoir faire la démonstration de sa solidarité envers sa Ministre en la soutenant fermement en public sur ce point tout en cédant sur beaucoup d'autres, et en multipliant les critiques privées vis-à-vis de la gestion du dossier par la Ministre⁵⁰.

1.3. L'examen parlementaire de la loi du 26 juillet 2000

Le 29 février 2000, D. Voynet organise un dîner avec les députés de la majorité investis dans les questions de chasse : F. Patriat qui est rapporteur du texte à l'Assemblée, les socialistes Francis Hammel et Marc Dolez, le vert Yves Cochet qui lui succèdera au ministère

⁵⁰ Un administrateur certifie que la menace de démission avait été posée (entretien n° 46) mais l'ancienne ministre ne l'évoque pas dans son livre de souvenir. Selon elle, L. Jospin lui aurait dit : « Un ministre, c'est fait pour régler les problèmes » (p. 152). Il lui aurait également « fait miroiter » le ministère de la Santé si elle cédait sur ce dossier et laissait le ministère de l'Environnement à un socialiste (pp. 148-149). Cf. VOYNET D., op. cit.

et le communiste François Liberti. A cette occasion, les parlementaires socialistes informent la Ministre de leur intention d'amender le texte. L'UNFDC diffuse à tous ses présidents départementaux son propre projet avec pour consigne de le distribuer aux parlementaires et de prendre rendez-vous avec eux pour obtenir qu'ils se prononcent dessus. Entre le 1^{er} et le 10 mars, les associations cynégétiques organisent ainsi une soixantaine de rencontres avec des parlementaires. Ce travail porte ses fruits puisque le texte est significativement modifié lors de son examen en première lecture par l'Assemblée nationale, dans le cadre de la Commission de la production et des échanges les 22 et 23 mars puis en séance du 27 mars au 4 avril, 170 amendements ayant été déposés sur les 23 articles. Les élus obtiennent rapidement la légalisation de la chasse de nuit dans 19 puis 21 départements. En revanche, le gouvernement reste ferme sur la mise en place d'un jour de non-chasse.

Lors de l'ouverture des débats, F. Patriat estime que le texte va être adopté à une courte majorité, ce qui sera effectivement le cas mais au prix de nombreuses concessions. Il obtient des responsables du groupe socialiste qu'H. Sicre n'intervienne pas durant la discussion. Pourtant, dans la nuit du 29 au 30 mars, à trois heures cinquante du matin, H. Sicre défend un amendement élaboré par les 140 députés du groupe chasse qui réintroduit les dates dans la loi⁵¹. Les députés de l'opposition lui apportent leur soutien et demandent un scrutin public. De quatre heures à quatre heures trente, la séance est suspendue. Le groupe socialiste se réunit en présence de D. Voynet et de B. Laville qui représente L. Jospin. A la reprise, D. Voynet déclare qu'elle s'efforcera d'intégrer dans son décret les demandes de dérogations aux périodes de chasse soulevées par le député, en conséquence de quoi H. Sicre accepte de retirer son amendement sous les quolibets de l'opposition. L'ambiance dans l'hémicycle est lourde. Comme souvent, elle semble hésiter entre le drame et la farce⁵². Le « *petit baroud d'honneur* »⁵³ d'H. Sicre ne s'arrête pas là puisque le communiste M. Gremetz, l'UDF C. de Courson et le gaulliste C. Jacob reprennent l'amendement. Beaucoup de choses opposent l'ancien métallurgiste de la Somme, l'ancien magistrat de la Marne et l'ancien agriculteur de Seine-et-Marne mais les trois députés se retrouvent pour défendre la chasse. Sur les 108 députés présents dans l'hémicycle à quatre heures 30 du matin, 46 soutiennent l'amendement et 61 s'y opposent dont les députés socialistes membres du groupe d'étude sur la chasse.

⁵¹ 2^{ème} séance du 29 mars 2000.

⁵² En reprenant l'amendement d'H. Sicre, C. de Courson déclare ainsi : « Nous allons maintenant voter. Mais y a-t-il encore un Parlement ? Nous allons voir si, une nouvelle fois, nos collègues se conduiront comme des bœufs ayant perdu leurs attributs, et qui en sont fiers ! ».

⁵³ Henri Sicre, entretien n° 42.

Le 4 avril, l'ensemble du projet est adopté en première lecture par l'Assemblée : 563 députés participent au vote, 275 le soutiennent. Il s'agit des députés socialistes, de quatre communistes et des six verts. Le groupe communiste, avec deux députés PS, s'abstient. Cet examen a confirmé la mobilisation des députés chasseurs et la difficulté de la Ministre de l'Environnement à obtenir le soutien de la majorité parlementaire. Un administrateur de l'Assemblée observe :

« Patriat servait à porter les dossiers dont Voynet ne voulait plus soit parce qu'elle était contre, qu'elle ne voulait pas être associée à un projet si peu écolo, soit parce qu'on ne lui faisait pas confiance. Mais Patriat a été amené à accepter beaucoup d'amendements contre le gouvernement »⁵⁴.

Les dirigeants socialistes veillent d'ailleurs à ne pas laisser D. Voynet seule dans l'hémicycle et s'assurent de la présence d'un second Ministre ou de F. Hollande. Le danger représenté par les députés chasseurs ne vient pas seulement de leur mobilisation mais aussi de leur maîtrise des dossiers. A l'image de M. Gremetz élu pour la première fois en 1978, ils n'en sont pas à leur première discussion sur la chasse. Ils ont longuement préparé le débat avec les associations cynégétiques. Or, le monde de la chasse est organisé et compétent, notamment via l'Office national de la chasse (ONC), officiellement sous la tutelle du ministère de l'environnement mais qui est géré en pratique par les chasseurs. Face à cela, le gouvernement dispose de ressources humaines limitées en dehors du chef du bureau chasse du ministère et du conseiller technique de la Ministre. Contrairement à un débat sur le budget ou la fiscalité où le Ministre peut s'adosser à la puissante machine du ministère de l'Economie et des Finances, *« le gouvernement n'était pas en position de force »* comme le souligne un administrateur de l'Assemblée⁵⁵.

Le texte est ensuite transmis au Sénat. Dès le 10 avril 2000, la sénatrice de la Manche Anne Heinis, rapporteure de la loi au nom de la Commission des affaires économiques et du plan, présente son rapport à l'Assemblée générale de la fédération départementale des chasseurs de la Manche un mois avant sa discussion en Commission, avant même d'avoir entamé ses premières auditions qui ont lieu une semaine plus tard, du 17 au 19 avril. Ce rapport indique que *« les chiffres disponibles – à interpréter il est vrai avec précaution – sur les populations de certains oiseaux migrateurs témoignent d'un accroissement très significatif depuis vingt ans »⁵⁶*. En contestant la réalité d'une diminution de la ressource avicole, attestée

⁵⁴ Entretien n° 46.

⁵⁵ Ibid.

⁵⁶ Le propos est illustré par un tableau indiquant que certaines espèces d'oiseaux ont multiplié leur population par vingt depuis 1979, la source des données étant attribuée à la Fondation internationale pour la sauvegarde de

par les écologistes mais aussi nombre de rapports scientifiques et des associations de chasseurs modérées⁵⁷, la sénatrice tend en définitif à contester la nécessité de légiférer dans ce domaine, fut-ce au niveau national. Dans la nuit du 25 au 26 mai 2000, le Sénat réécrit intégralement le projet de loi. L'ensemble des groupes soutient le nouveau texte à l'exception des sénateurs socialistes qui ne prennent pas part au vote. Le 29 mai, la commission mixte paritaire ne parvient pas à trouver un accord. Matignon a en effet demandé aux parlementaires de la majorité de défendre fermement le projet initial.

Tandis que la discussion parlementaire poursuit son cours, les pressions extérieures se multiplient pour faire pencher dans un sens ou dans l'autre le vote des parlementaires hésitants. Le 13 mai, les chasseurs manifestent dans toute la France. Le jour de l'ouverture de la discussion au Sénat, le 23 mai, le journal *Le Monde* consacre une page à un rapport du 2 mars du Conseil d'Etat sur « Les comptes et la gestion de l'Office national des chasses » qui était resté confidentiel. Les fédérations de chasseurs sont soupçonnées de détourner des dizaines de millions de francs sur des fonds initialement destinés à l'ONC. Le 29 janvier, la Cour des comptes avait déjà publié un rapport sur les dérives financières des fédérations de chasse et le financement de CPNT. Le 29 mai, la suédoise Margot Wallström, Commissaire européenne en charge de l'environnement de 1999 à 2004, est à Paris. Elle indique « suivre très attentivement » le projet de loi et déclare attendre le texte définitif pour voir quelle attitude adopter : « Nous jugerons alors si l'esprit de la directive a été respecté »⁵⁸.

Le 13 juin, le projet est examiné en seconde lecture à l'Assemblée. Le jour même les services de D. Voynet font distribuer à l'ensemble des députés le projet de décret sur les dates de chasse. Un scénario identique à celui de la première lecture se reproduit. Le rapporteur F. Patriat défend un amendement visant à rétablir le texte original, après le vote des sénateurs, en sortant les dates de chasse de la loi. A une heure 35, il fait demander une suspension de séance de vingt minutes afin de s'assurer du soutien du groupe avant la mise au vote de l'amendement⁵⁹. La séance ne reprend en fait qu'à deux heures 25. Entre temps, le groupe socialiste s'est réuni à huis clos salle Colbert en présence de F. Hollande, J.-M. Ayrault, D.

la Faune. Rapport du Sénat n° 335, fait au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan sur le projet de loi relatif à la chasse par A. Heinis, 11 mai 2000, pp. 11-12.

⁵⁷ Il est vrai tout à fait marginales comme l'Association nationale pour des chasseurs écologiquement responsables (ANCER). H. Constanty rapporte les propos d'un de ses membres : selon Jacques Duthu le nombre de vols d'oiseaux migrateurs par saison est passé de 250 à 300 au milieu des années soixante-dix pour se réduire à 50 à 100 vols aujourd'hui, les vols étant en outre plus clairsemés. Cf. CONSTANTY H., *Le lobby de la gâchette*, Paris, Seuil, 2002, p. 25.

⁵⁸ Elle déclare également que l'autorisation de la chasse de nuit pourrait poser problème. Cf. *Le Monde*, 31 mai 2000.

⁵⁹ 3^{ème} séance du 13 juin 2000.

Voynet et B. Laville. Sont alors négociées, espèce par espèce, les dérogations à la période de chasse prévue, le cabinet du Premier ministre se portant garant du respect des engagements pris par la Ministre de l'Environnement⁶⁰. A la reprise, dix-neuf députés socialistes se prononcent néanmoins contre l'amendement Patriat, adopté par 149 voix contre 73. Le texte est approuvé peu avant six heures du matin par 130 députés contre 44 dont seize membres du groupe socialiste. Les verts s'abstiennent jugeant que les concessions faites aux chasseurs sont allées trop loin.

La discussion en lecture définitive de la loi le 28 juin s'annonce difficile. Arithmétiquement, le gouvernement a besoin de l'abstention de la plupart des députés communistes. Selon *Le Monde* du 28 juin, L. Jospin aurait téléphoné au premier secrétaire du Parti communiste, le député Robert Hue. Le soir du 27 juin, à la veille du vote au Parlement, les dernières négociations réunissent D. Voynet, D. Vaillant, B. Laville et le député communiste M. Gremetz. La Ministre de l'Environnement accepte une nouvelle fois de revoir son projet de décret en élargissant la liste des espèces de gibiers d'eau pouvant être chassées jusqu'au 20 février. La chasse nocturne est autorisée dans 28 départements, et non plus 21. Le jour de non chasse le mercredi est maintenu. Toutefois, le texte final prévoit une exception : la chasse à tir du pigeon ramier est autorisée le mercredi, du 1er octobre au 15 novembre, à partir de postes fixes exclusivement, ce que la journaliste Hélène Constanty considère comme « un lot de consolation » pour Henri Sicre⁶¹.

Le texte est finalement adopté le 28 juin au terme d'une séance houleuse en présence de plus de 500 députés. D. Voynet doit subir les huées des députés de l'opposition et les claquements de pupitres. Plusieurs interventions flirtent avec l'échange d'insultes⁶². Le Tableau 5.2. présente le détail des votes par groupe⁶³.

⁶⁰ Entretiens n° 46 et 67.

⁶¹ CONSTANTY H., op. cit., p. 142. Fin 2001, au détour d'une loi sur la forêt, les hutteurs obtiendront le droit de chasser la nuit du mardi au mercredi et du mercredi au jeudi. Ibid, p. 100.

⁶² F. Patriat répond à C. de Courson, qui l'avait bien malmené : « Lors de votre première intervention sur ce texte, vous aviez dit à Mme la ministre que pour parler de la chasse, c'était comme l'amour : il fallait le bien connaître. J'ai le sentiment que vous ne connaissez ni l'un ni l'autre », 2^{ème} séance du 8 juin 2000.

⁶³ Contrairement au Tableau 5.4., ce tableau ne prend pas en compte les rectifications apportées par les parlementaires après le scrutin dans la mesure où celles-ci ne peuvent pas en modifier l'issue.

Tableau 5.2. Le vote en lecture définitive des députés des différents groupes parlementaires sur le projet de loi chasse le 28 juin 2000.

	PS	PC	RCV	RPR	UDF	DL	NI	Total
Pour	241	2	23	-	3	-	-	269
Contre	6	2	-	137	63	44	3	255
Abstention	6	27	3 (verts)	-	-	-	-	36
Absent	1	4	4	-	3	-	5	17

Au total, les parlementaires ont obtenu d'importantes concessions du gouvernement au cours de la discussion. L'article 24 de la loi du 26 juillet 2000 établit, conformément à la directive que les oiseaux ne peuvent être chassés ni pendant la période nidicole, ni pendant les différents stades de reproduction et de dépendance, ni sur le trajet de retour vers leur lieu de nidification pour ce qui est des oiseaux migrateurs. Le troisième alinéa précise cependant que « des dérogations peuvent être accordées »⁶⁴. Il a été négocié avec le gouvernement que la période d'ouverture de la chasse des espèces migratrices serait fixée entre le 10 août et le 1er septembre selon les espèces et que la clôture interviendrait le 31 janvier pour la majorité des oiseaux, et jusqu'au 20 février pour certaines espèces. De nombreux éléments ont aidé les députés chasseurs à obtenir gain de cause : leur détermination et leur maîtrise technique des dossiers, la crise de confiance entre la majorité parlementaire et une Ministre issue d'un petit parti et suspectée de vouloir défendre les associations écologistes, l'absence de majorité absolue sans le soutien des députés communistes, les succès électoraux répétés de CPNT ou encore le caractère itératif de la procédure parlementaire. De mars à juin 2000, les députés ont examiné trois fois le projet en obtenant à chaque étape des concessions supplémentaires.

2. Des relais des lobbies plutôt que des médiateurs

« Il y avait plus de monde à l'Assemblée pour la chasse que sur les trente-cinq heures »⁶⁵. La remarque d'un administrateur vient rappeler la disproportion entre d'une part le nombre de lois votées sur la chasse et le nombre de parlementaires impliqués, et d'autre part le nombre de pratiquants concernés par ce qui n'est qu'un loisir. Cette disproportion est d'autant plus flagrante que, comme on l'a vu, l'hémicycle et les salles de commission sont relativement désertés et certains enjeux totalement délaissés. L'Assemblée n'a pas le temps de

⁶⁴ « Toutefois, pour permettre, dans des conditions strictement contrôlées et de manière sélective, la capture, la détention ou toute autre exploitation judicieuse de certains oiseaux migrateurs terrestres et aquatiques en petites quantités, conformément aux dispositions de l'article L. 225-5, des dérogations peuvent être accordées ».

⁶⁵ Entretien n° 45.

consacrer un débat en séance à l'élargissement, elle fait auditionner R. Prodi par vingt élus seulement mais plus de deux cents députés siègent dans l'hémicycle à quatre heures du matin pour négocier des périodes de chasse qui vont être annulées par le Conseil d'Etat six mois plus tard. A vingt mètres au-dessus de leur tête, les responsables des associations cynégétiques les regardent depuis les tribunes du public⁶⁶. J. Saint-Josse est souvent des leurs. Certains passent ainsi des nuits entières à observer les députés. Les responsables d'associations écologistes, tels Allain Bougrain-Dubourg, sont également présents mais moins assidus. Le lobbying du monde cynégétique fut effectivement massif. Un assistant de groupe déclare : « *On croisait des représentants de la Fédération des chasseurs dans les couloirs* »⁶⁷. Le lobbyiste de la Fédération nationale de chasse, de CPNT et des armuriers, Thierry Coste est particulièrement actif dans les coulisses⁶⁸.

L'étude d'H. Constanty sur « le lobby de la gâchette » multiplie les récits montrant des parlementaires et même un appareil d'Etat bien accommodant vis-à-vis du monde cynégétique : les munitions contiennent du plomb, les armes à feu se vendent par correspondance, la tourterelle est chassée en mai dans le Médoc, des préfets se refusent à envoyer des agents verbaliser le braconnage... Comment expliquer cette bienveillance du monde politique ? La menace électorale représentée par le monde de la chasse est mise en avant par tout un chacun. Les journaux ne se privent pas lors des discussions parlementaires de titrer sur la « chasse aux voix » à laquelle se livreraient les chasseurs. Cette interprétation, comme toute évidence, doit être questionnée. Les députés chasseurs sont-ils les plus menacés ? Ses conséquences doivent aussi être interrogées : la pression électorale exercée par les associations cynégétiques explique-t-elle la difficulté manifeste des parlementaires à intervenir comme médiateurs plutôt que comme porte-voix ?

2.1. La pression locale, moteur de la dissidence

La visibilité et le caractère parfois outrancier du lobbying des chasseurs constituent un indice de la nature électorale des pressions exercées. Un administrateur de l'Assemblée explique :

⁶⁶ Observation n° 2 : 2^{ème} et 3^{ème} séances du 13 juin 2000 à l'Assemblée nationale consacrées à la discussion en seconde lecture du projet de loi sur la chasse.

⁶⁷ Entretien n° 67.

⁶⁸ CONSTANTY H., op. cit., pp. 144-145. Membre de l'équipe de J. Saint-Josse pour l'élection présidentielle de 2002 puis codirecteur de la campagne de P. de Villiers aux élections européennes de juin 2004, il est employé depuis fin 2004 par le nouveau Président de l'UMP, Nicolas Sarkozy. Le lobbyiste des chasseurs auprès des politiques est donc progressivement devenu lobbyiste de la droite auprès des chasseurs.

« Les chasseurs sont si puissants qu'ils n'ont pas à agir par la séduction comme d'autres lobbies. Ils n'ont pas à offrir des voyages, il leur suffisait de diffuser leurs positions »⁶⁹.

J. Saint-Josse a d'ailleurs multiplié les déclarations explicites sur la question. Lors du colloque du groupe chasse organisé à l'Assemblée le 31 janvier 2000, il déclare à la trentaine de députés présents : « Nous comptons sur vous. Ensuite, vous pourrez peut-être compter sur nous ». Parmi d'autres, le président de CPNT a ainsi contribué à entretenir l'idée que le désir de réélection guidait l'action de la plupart des hommes politiques sur le dossier de la chasse. L'électoratisme étant plutôt mal vu dans la culture politique française, cette stratégie s'accordait avec le discours tenu par J. Saint-Josse, non pas en tant que lobbyiste, mais bien en tant que président d'un parti politique dont l'anti-parisianisme, le positionnement « ni droite ni gauche » et la violence symbolique ou réelle flirtaient avec le poujadisme. L'attention exceptionnelle et la bienveillance des législateurs tiennent-elles seulement au caractère électoral de leur mode de sélection ?

Dans la suite des travaux de B. Manin considérés précédemment⁷⁰, l'enjeu d'une telle interrogation porte sur la capacité du pouvoir élu à imposer une décision qui puisse satisfaire l'intérêt général, quelle que soit la façon dont on l'identifie, plutôt que les intérêts d'un groupe d'électeurs. On constate en effet sur la question de la chasse que plus une institution est indépendante des électeurs, plus elle a défendu les oiseaux. Les gouvernements et les parlementaires de droite comme de gauche ont refusé de transposer la directive ou ne sont pas parvenus à le faire tandis que les pouvoirs judiciaires indépendants, le Conseil d'Etat, la CJCE, la CEDH ont contesté la législation nationale. L'analyse de la chronologie du vote des lois chasse a également mis en évidence que les concessions obtenues par les chasseurs étaient plus fortes à la veille d'échéances électorales. La Commission européenne est à mi-chemin entre les autorités nationales élues et les tribunaux indépendants. Ses membres ne sont ni élus ni contrôlés par des élus, cependant les commissaires sont proposés - et en pratique choisis - par les responsables des exécutifs nationaux. En outre, ce sont de plus en plus systématiquement d'anciens Ministres et responsables de partis plutôt que des hauts fonctionnaires. Or la Commission a défendu une position intermédiaire vis-à-vis de la directive de 1979. Ses Présidents ont accepté d'initier ou d'enterrer sa révision. Les commissaires à l'environnement ont retardé à plusieurs occasions les procédures d'infraction dans l'attente d'un compromis. Cependant, ils ont finalement engagé des poursuites lorsque

⁶⁹ Entretien n° 46.

⁷⁰ Introduction 2.1.3.

leur patience était à bout. La pression électorale semble donc devoir s'imposer comme grille d'analyse des stratégies suivies par les différentes organisations. Le PE semble faire exception mais il confirmerait en fait la règle : de nombreux eurodéputés issus d'autres Etats membres, notamment du Nord de l'Europe, doivent répondre aux préoccupations environnementalistes affirmées de leur électorat. Les défenseurs de la nature adressèrent d'ailleurs plusieurs pétitions à Strasbourg.

En opposant le gouvernement et le Parlement au juge administratif ou européen, cette thèse a pour unité d'analyse l'organisation politique. Or, le cœur de son argumentation porte sur les individus ou plus exactement le rôle joué par les institutions sur les préférences individuelles : un juge tend à penser au respect de l'Etat de droit au moment de prendre une décision tandis qu'un député penserait plutôt à être réélu. La validation ou l'invalidation de l'hypothèse électoraliste doit donc être menée au niveau du parlementaire considéré individuellement et non pas seulement de son organisation. Il est incontestable qu'une organisation élue se trouve davantage sous la dépendance de ses électeurs et que cette situation peut l'amener à faire primer la satisfaction de ce groupe sur tout autre considération comme le respect de la primauté de la norme communautaire. Qu'en est-il cependant au niveau du simple élu ? Dans quelle mesure choisit-il le camp des chasseurs par électoralisme ? Comme cela a été considéré⁷¹, le rôle dévolu au député de base dans les régimes parlementaires européens est restreint du point de vue des *policies* mais aussi de la *politics*. La stratégie de séduction et de conviction de l'opinion est décidée et même actionnée pour l'essentiel par les chefs de la majorité ou de l'opposition. La réélection du député dépend assez peu de lui-même. La chasse constitue-t-elle une exception ?

La question de la motivation personnelle de l'élu se pose d'autant plus que les parlementaires qui soutiennent le plus les chasseurs sont souvent dissidents, notamment les élus des groupes les plus importants lorsqu'ils sont dans la majorité (PS, RPR, UMP)⁷². Cela ne signifie pas que les gouvernements soutiennent les écologistes, et les députés les chasseurs, mais que les députés les plus offensifs soutiennent davantage les chasseurs que ne le fait un gouvernement soumis à une multitude de contraintes, comme le respect du droit, l'engagement de la parole de la France au niveau européen, la volonté d'éviter des sanctions, le ménagement d'un partenaire écologiste pour le gouvernement Jospin ou encore la gestion d'une opinion publique plutôt anti-chasse. Durant l'ensemble de l'examen de la loi du 26

⁷¹ Cf. Chapitre 1.3.2 et Chapitre 3.1.

⁷² Mais aussi d'autres groupes pour peu qu'ils participent à la majorité parlementaire. Ainsi, le 1^{er} février 2000, André Lajoinie rappelle à l'ordre M. Gremetz qui avait déclaré que le groupe communiste voterait la proposition de loi du Sénat visant à autoriser la chasse nocturne.

juillet 2000, 34 députés socialistes, soit 13,4 % du groupe, se sont abstenus volontairement⁷³ ou ont voté au moins une fois à l'opposé de leur groupe lors des 16 scrutins solennels qui ont été organisés. Ce choix a été souvent confirmé au cours de la discussion puisqu'en moyenne, un député de ce groupe s'est distingué de la sorte 2,9 fois durant l'examen de la loi. Le vote de la loi de 1998 ne constitue pas une véritable dissidence dans la mesure où il a été tacitement autorisé. A l'inverse, le vote contre la loi de 2000 ou l'absence de soutien peuvent être considérés comme de véritables manquements à la solidarité partisane. Le soutien de l'ensemble du groupe socialiste était nécessaire au gouvernement compte tenu de l'incertitude des choix des députés communistes et verts. Les chefs de la majorité ont multiplié les pressions visant à discipliner leurs troupes : L. Jospin a appelé publiquement au vote de la loi, F. Hollande a assisté aux séances les plus tendues. L'ancienne députée de Gironde, Odette Trupin, explique dans *Libération* du 22 juin 2000 qu'elle voulait s'abstenir lors du vote de la loi en première lecture mais qu'elle a été fermement incitée à soutenir le texte :

« Lors des suspensions de séance, Jean-Marc Ayrault et François Hollande m'ont fait comprendre qu'il était de ma responsabilité de ne pas déstabiliser le gouvernement. Lionel Jospin s'est beaucoup impliqué dans la loi chasse, alors j'ai suivi le groupe. Après le vote, les chasseurs ont investi ma permanence pour me demander des explications ».

Quand les arguments ne suffisent plus, les *whips* peuvent menacer les récalcitrants d'être privés du droit de poser une question au gouvernement durant les séances ou d'obtenir des missions et des postes de rapporteurs de projets de loi. La presse a même évoqué un chantage à l'investiture pour les élections législatives de 2002 mais toutes les personnes interrogées ont démenti l'information, y compris H. Sicre qui fut un des plus ardents défenseurs des chasseurs⁷⁴.

L'arme « nucléaire » de l'investiture est d'un maniement difficile⁷⁵ notamment contre des députés bien implantés, d'autant plus que les statuts du PS accordent une place prépondérante aux militants dans la sélection des candidats à la députation. Si la menace a été utilisée, elle n'a pas été appliquée : 32 des 34 dissidents ont été candidats à leur succession,

⁷³ Ils ont pris part au vote et ont choisi l'abstention à la différence des députés qui n'ont pas participé aux scrutins.

⁷⁴ Entretien n° 42. Le député des Pyrénées-Orientales a soutenu la loi en dernière lecture mais le procès verbal du *Journal officiel* indique que « M. Henri Sicre qui était présent au moment du scrutin ou qui avait délégué son droit de vote a fait savoir qu'il avait voulu « s'abstenir volontairement » ». Sans avoir enquêté sur ce point, on notera que la méthode – assez fréquente – permet de garantir juridiquement le vote de la loi tout en se prévalant politiquement d'une autre position. La précision fournie par le député aux services de l'Assemblée constitue finalement une sorte de reconnaissance involontaire de la situation de domination politique dans laquelle il se trouve : H. Sicre « aurait voulu » ne pas soutenir le texte mais n'a pas pu agir selon sa volonté.

⁷⁵ Cf. Chapitre 2.1.2.

les deux autres ayant probablement renoncé pour d'autres motifs⁷⁶. Au total, les connaisseurs du monde parlementaire soulignent que, contrairement à une idée reçue, les ressources coercitives dont dispose un président de groupe sur ses élus sont finalement limitées⁷⁷. Les questions européennes en apportent la preuve avec l'attitude irrésolue des chefs du groupe RPR vis-à-vis des souverainistes durant les années quatre-vingt dix comme celle de J.-M. Ayrault vis-à-vis des courants minoritaires du PS, la Gauche socialiste de 1997 à 2002, le NPS et Nouveau monde depuis. Les parlementaires sont disciplinés par désir d'obéissance et par incorporation des normes diffusées par leur environnement ; normes d'autant plus légitimes à leurs yeux qu'ils ont été largement socialisés à la politique via un parti auquel ils adhèrent depuis de nombreuses années. Les propos d'O. Turpin indiquent que la réprobation de la déloyauté constitue une incitation bien plus puissante à l'obéissance que bien des menaces. C'est notamment le cas à gauche puisque, culturellement, la fidélité aux partis ouvriéristes n'est pas seulement comprise comme fidélité à ses chefs mais aussi à ses militants voire à la classe sociale à défendre⁷⁸. Ainsi, malgré la faiblesse des sanctions possibles, le vote contre son groupe lors d'un scrutin nominal, médiatisé et où chaque voix compte n'en est pas moins perçu comme un acte de rébellion. Il est d'ailleurs exceptionnel⁷⁹.

La validation de l'hypothèse électoraliste supposerait d'une part que ces parlementaires soient élus de circonscription comprenant de nombreux chasseurs d'oiseaux migrateurs et de gibiers d'eau, et d'autre part qu'ils soient en situation fragile électoralement. L'étude fondatrice en ce domaine est celle de Duncan MacRae qui, en 1952, vérifia l'hypothèse de marginalité de la circonscription : les parlementaires qui ne se comportent pas loyalement vis-à-vis de leur parti et s'alignent sur l'opinion de leur électorat sont ceux qui ont été élus de justesse plutôt que les autres⁸⁰. Deux autres hypothèses peuvent cependant

⁷⁶ J. Jaulneau avait été élu comme suppléant de F. Huwart en 1997 et lui a cédé la place en 2002. B. Nayral, élu pour la première fois en 1988, avait 61 ans en 2002, il est possible qu'il ait renoncé de son plein gré.

⁷⁷ D. Searing décrit le *whips* comme un manager plutôt qu'un chef. Cf. SEARING D., op. cit., chapitre 7. Voir aussi CARCASSONNE G., « De la démocratie au Parlement », *Pouvoirs*, n° 64, 1993, pp. 35-41. Sur les sanctions opposées aux parlementaires socialistes dissidents sous les onzième et douzième législatures, voir Chapitre 7.2.4.3.

⁷⁸ Alors que la posture du refus, de « celui qui dit non » est davantage légitimée dans l'imaginaire gaulliste, comme on le constatera avec les souverainistes. Cf. Chapitre 6.3.1.2.

⁷⁹ Il est tout à fait concevable que, devant la détermination des députés et leur situation électorale, les responsables du groupe socialiste et du parti aient décidé de faire preuve d'une relative bienveillance à l'égard de certaines défections. Le calcul aurait été rationnel puisque ces dirigeants avaient besoin de la réélection de ces députés en 2002 pour conserver le pouvoir. Cependant, le gouvernement devrait également satisfaire ses préférences de court terme, à savoir faire voter une loi et éviter le désaveu qu'aurait constitué une mise en minorité. S'il a pu être relativement tolérant lors de l'examen de certains amendements alors que la gauche était en surreprésentation numérique dans l'hémicycle, aucune voix ne devait lui manquer lors du vote solennel en dernière lecture.

⁸⁰ MACRAE D. Jr., « The Relation between Roll-Call Votes and Constituencies in the Massachusetts House of Representative », *American Political Science Review*, n° 46, 1952, pp. 1046-1055.

expliquer la dissidence parlementaire. Premièrement, un groupe de députés peut voter différemment des consignes données par ses responsables pour contester leur leadership. Une partie des dissensions du groupe socialiste de l'Assemblée nationale sur les questions européennes sous la douzième législature peut ainsi être comprise comme autant de luttes internes pour enlever la direction du parti comme nous l'avons envisagé avec l'élargissement en 2003 et comme nous l'étudierons avec le traité constitutionnel en 2004⁸¹. Dans le cas de la chasse, la remarquable persévérance de l'action des parlementaires indique que la question ne constitue pas un prétexte à des jeux de pouvoir interne. En 1998 par exemple, le député H. Sicre s'est assuré que L. Jospin ne considérerait pas le vote de la proposition de loi du Sénat comme un *casus belli*. En déclarant un an plus tard que « désormais, c'est à Lionel Jospin d'intervenir directement ; Dominique Voynet ne peut plus faire évoluer de façon favorable le dossier »⁸², il s'efforçait de transformer la contestation d'un membre du gouvernement en un appel adressé au chef de ce gouvernement. De nombreux parlementaires de la majorité ont ainsi d'autant plus attaqué la dirigeante des Verts qu'ils ne voulaient s'en prendre ni à l'ensemble du gouvernement ni à la direction du PS.

Deuxièmement, une dissidence peut être provoquée par un problème de conscience personnelle plutôt que d'électeurs. P. Séguin explique ainsi qu'il s'est engagé dès son entrée au Palais-Bourbon en 1978 en faveur de l'abolition de la peine de mort malgré les réticences de son camp⁸³. Les études disponibles sur le sujet ont été réalisées il y a plus de trente ans, leurs conclusions peuvent être intéressantes néanmoins car elles caractérisent des éléments de culture politique qui tendent à perdurer partiellement. P. Converse et R. Pierce soulignent en effet que les députés issus de systèmes politiques différents ne voient pas leur activité de la même façon⁸⁴. Un congressman considère qu'il doit s'efforcer de suivre sa conscience en toutes occasions. Un parlementaire hollandais essaie d'équilibrer les impératifs moraux et de discipline partisane. Les hommes politiques français, candidats à la députation ou députés, privilégiaient davantage au début des années soixante-dix la loyauté partisane. Surtout, les différences entre familles politiques étaient significatives : les communistes et les socialistes suivaient leur parti, le centre la conscience personnelle du député, les gaullistes se situant entre les deux groupes⁸⁵. Dans le cas de la chasse, il est relativement improbable que les

⁸¹ Sur l'élargissement voir Chapitre 4.2.2.2., sur le traité constitutionnel voir Chapitre 7.2.4.

⁸² Cité par *Le Point*, 20 février 1999.

⁸³ SEGUIN P., *Itinéraire...*, op. cit., pp. 204-209.

⁸⁴ CONVERSE P.E., PIERCE R., op. cit., chapitre 21, spé. p. 675.

⁸⁵ L'étude réalisée au même moment par R. Cayrol, J.-L. Parodi et C. Ysmal fournit les mêmes conclusions. En cas de conflit entre leurs convictions et leurs électeurs, les députés déclarent privilégier leur conscience. Si le conflit oppose le député à son parti ou les électeurs au parti, les députés de gauche tendent à s'aligner sur leur

dissidences tiennent à des questions de valeurs personnelles compte tenu des spécificités du groupe concerné. Les 34 membres du groupe socialiste qui se sont affranchis de la discipline de vote ne sont pas coutumiers du fait. Ils totalisent 99 actes de dissidence (abstention ou vote contraire) sur la loi contre 27 sur l'ensemble des autres lois votées sous la onzième législature⁸⁶. Cela signifie que de 1997 à 2002, 79 % des actes de dissidence de ce groupe ne concernent que l'examen de la loi du 26 juillet 2000. Dans un contexte culturel où la discipline partisane est de rigueur, pourquoi la chasse aurait-elle posé un cas de conscience spécifique à ces députés ? Cette activité de loisir est sans doute susceptible d'actionner des enjeux moraux mais on reste loin du débat sur l'IVG ou l'amnistie des généraux partisans de l'Algérie française. De plus, la chasse ne constitue pas à un élément central de la doctrine socialiste.

Les députés dissidents tendent effectivement à être élus de zones géographiques où passent les oiseaux migrateurs et où se pratique la chasse au gibier d'eau comme l'indique le Tableau 5.3. pour les neuf départements les plus concernés.

Tableau 5.3. La présence et le vote des députés socialistes sur la loi chasse de juin 2000 dans les départements comptant le plus de chasseurs d'oiseaux migrateurs et gibier d'eau

députés	Aude	Gironde	Hérault	Landes	Manche	Nord	Pas-de-Calais	Pyréné. orient.	Somme
Total	3	11	7	3	5	24	14	4	6
PS	3	8	5	3	1	14	10	3	3
PS dissident	3	6	1	1	1	1	2	2	3

Avec six élus sur huit, la Gironde arrive en tête des départements dissidents. Ses nombreux lacs et l'estuaire de la Garonne constituent en effet un territoire idéal pour la chasse au gibier d'eau. Les oiseaux sont également chassés dans le Nord de la France, dans les départements du Nord, du Pas-de-Calais et de la Somme. Les dissidents sont cependant moins nombreux proportionnellement au nombre de députés élus car beaucoup d'entre eux sont issus de

parti et ceux de droite sur leurs propres convictions. Cf. CAYROL R., PARODI J.-L., YSMAL C., « Les députés français... », art. cit., pp. 72-105, p. 83 et s.

⁸⁶ Pour les scrutins auxquels il a été procédé à un vote solennel. En effet, la plupart des votes des élus, notamment les votes à main levée sur des amendements ne donnent lieu à aucun enregistrement nominal. Simon Hug a mis en garde les analystes contre le biais statistique des études fondées sur les scrutins solennels (environ un quart des lois en France). Ces scrutins ne sont pas des plus représentatifs puisqu'on en demande la publicité et parce que les comportements des députés peuvent être différents du fait même de la publicité des scrutins. Les seize scrutins solennels organisés durant le vote de la loi chasse constituent ainsi un nombre exceptionnellement élevé. L'opposition, explique un collaborateur de groupe voulait « *faire apparaître les noms pour mettre les députés de la majorité face à leurs contradictions* » (entretien n° 67). Le gouvernement mais aussi les associations de chasseurs pouvaient également contrôler de la sorte le comportement de chaque élu. Cf. HUG S., « Selection Effects in Roll Call Votes », papier présenté pour l'*ECPR Joint Sessions of Workshops*, Grenade, Espagne, 14 - 19 avril, 2005.

circonscriptions urbaines. La chasse constitue cependant un enjeu local significatif comme l'indique le député du Nord J. Le Garrec.

« Durant la campagne pour les législatives du printemps, les électeurs vous ont parlé de l'Europe ?

J. LE GARREC : *Non, non. Si, des chasseurs. [rire]*

Quand ils vous en parlent c'est sur quoi ?

C'est pour m'engueuler. En plus je suis dans un coin où il y a beaucoup de chasseurs et beaucoup de huttes. Mais je m'en démerde. Ils m'ont jamais menacé, ils me connaissent. Mais je sais que certains d'entre eux qui étaient pourtant des hommes de gauche n'ont pas voté Jospin au premier tour »⁸⁷.

Tout indique que les députés et les sénateurs prennent au sérieux la menace électorale agitée par les associations cynégétiques. Un collaborateur de groupe de l'Assemblée affirme que « *certain élus du groupe nous ont expliqué qu'ils étaient vraiment contrôlés par les chasseurs, c'était une question de vie ou de mort pour eux* »⁸⁸. Selon *Libération* du 16 juillet 1998, le PS aurait calculé que les chasseurs pouvaient faire chuter environ cinquante députés socialistes élus de justesse en 1997. Lors de l'élection européenne du 13 juin 1999, CPNT parvient à rassembler plus de 15 % des suffrages dans 32 circonscriptions législatives et dépasse le PS dans douze d'entre elles. Selon Christopher Traïni, les états majors des partis politiques ont considéré en 2002 que les chasseurs pouvaient faire perdre une trentaine de députés de gauche sortant⁸⁹. Dans l'opinion, des sondages indiquent certes que la chasse est mal acceptée par une majorité de la population. Mais, à la différence de la chasse à courre au Royaume Uni, l'opinion publique n'est pas mobilisée sur cette question alors que les chasseurs sont à la fois déterminés, organisés et surtout concentrés géographiquement. Ils n'hésitent pas à investir la permanence d'O. Turpin pour lui demander de justifier son vote. Stéphane Alaïze, professeur de lettres et administrateur de la fédération des chasseurs ardéchois est élu député en 1997 à 33 ans. Deux ans plus tard, Alain Rourre, élu CPNT en Rhône-Alpes, le prévient dans *Libération* :

« Si Alaïze vote contre la chasse à l'Assemblée, on le caramélise. Il ne sortira plus jamais son fusil en Ardèche. Il nous doit tout, on l'a fait élire »⁹⁰.

S. Alaïze s'abstient lors du vote en lecture définitive de la loi du 26 juillet 2000. Le 25 février 2002 alors que la session parlementaire se termine, il adresse une dernière question écrite au ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement sur la chasses des pigeons ramiers et étourneaux en Ardèche. Il n'est pas réélu député. Avec 42,8 % au second tour des

⁸⁷ Jean Le Garrec, entretien n° 18.

⁸⁸ Entretien n° 62.

⁸⁹ TRAINI C., op. cit., p. 200.

⁹⁰ *Libération*, 22 février 1999. Le 24 juin 2000, le député est physiquement agressé par un chasseur isolé.

élections législatives de juin 2002, son score est particulièrement bas pour un député sortant. De la même façon, le député des Bouches du Rhône, Michel Vauzelle a été soumis à une intense pression de la part des chasseurs de Camargue. Le dirigeant local de CPNT a raconté que, lors du vote de la loi du 26 juillet 2000, le Président de la région PACA venait le voir dans les couloirs de l'Assemblée durant les suspensions de séance pour lui détailler les concessions obtenues. En 2002, M. Vauzelle échoue avec un écart de moins de mille voix au second tour des législatives alors que ce candidat CPNT en avait recueilli plus de 2000 au premier⁹¹.

L'inquiétude électorale est d'autant plus grande que les chasseurs ne se contentent pas de menacer de ne pas accorder leurs suffrages mais ont créé leur propre parti. Le mouvement a pour origine une fronde de l'Association nationale des chasseurs de gibiers d'eau et de l'Union nationale des chasseurs traditionnels français contre les notables de l'UNFDC, jugés trop timides face aux atteintes portées à l'égard de la chasse symbolisées par la directive de 1979⁹². Après le coup d'essai de l'élection européenne de 1989, CPNT et les instances associatives officielles de la chasse vont se rapprocher au fur et à mesure de la progression électorale du parti. Compte tenu du mode de scrutin, les chasseurs peuvent difficilement faire élire un député CPNT. Ils présentent quelques candidats dans le Sud-Ouest en 1993, aucun en 1997 et, en 2002, ce sont plus de 400 personnes qui sont investies sous l'étiquette CPNT. Aucun député du parti n'a jamais été élu même si J. Saint-Josse entretenait quelques espoirs après avoir réuni 1,2 millions de voix sur son nom au premier tour de la présidentielle d'avril 2002. La progression de CPNT durant les années quatre-vingt dix inquiète particulièrement à gauche. La chasse aux oiseaux migrateurs et au gibier d'eau constituant un loisir particulièrement populaire, le mouvement est perçu, selon les termes de F. Patriat, comme « une redoutable machine électorale qui transforme des voix de gauche en électeurs de droite »⁹³. Le député de la Somme, V. Peillon déclare également :

« Dans ma circonscription, c'est des catégories populaires traditionnellement de gauche qui chassent. Sur 4000 adhérents de l'association des chasseurs de gibier d'eau de Saint-Valéry-sur-Somme, 65 % sont des ouvriers de la verrerie et de la métallurgie. Jospin n'a pas été élu pour emmerder ces gens là »⁹⁴.

⁹¹ TRAINI C., op. cit., p. 196 et p. 200.

⁹² TRAINI C., op. cit., pp. 145-152.

⁹³ Université d'été de la Rochelle du Parti socialiste, le 28 août 1999.

⁹⁴ *Libération*, 16 juin 1998.

2.2. La pression locale, frein à la médiation

Les parlementaires sont donc soumis au lobbying massif des associations cynégétiques qui se révèle d'autant plus efficace qu'il porte explicitement sur leur condition d'existence, à savoir l'élection. A l'évidence, la pression électorale explique en partie l'intérêt des élus pour les questions de chasse et la propension de certains à s'écarter des consignes du parti. Quels sont ses effets sur la capacité des élus à jouer les intermédiaires entre les associations cynégétiques et les protecteurs des oiseaux ? Les deux parties ont développé une stratégie adaptée à leurs caractéristiques. Concentrés géographiquement, les chasseurs ont choisi de faire pression sur les législateurs nationaux. Moins nombreux et plus dispersés, les associations de défense de la nature ont multiplié les recours auprès des juges nationaux et européens. Comme l'explique, le président de la LPO, A. Bougrain-Dubourg :

« Les écologistes n'ont pas le même poids politique, ni la même influence que les chasseurs auprès des hommes politiques. Il ne leur reste que le recours à la justice pour se faire entendre »⁹⁵.

Les écologistes ne désertent certes pas le Parlement. Ils sont proches des six députés verts, le parti Vert étant d'ailleurs issu du milieu associatif. Ils peuvent également compter sur une dizaine de députés socialistes « anti-chasse », notamment Jean-Michel Boucheron, inquiets de ce qu'ils considèrent comme une dangereuse complaisance de leurs collègues. Onze membres du groupe socialiste de l'Assemblée votent ainsi contre la proposition de loi du Sénat le 19 juin 1998, deux autres s'abstenant. Avant l'ouverture des débats en 2000, les associations écologistes sont reçues par le Président de l'Assemblée, L. Fabius. Force est de constater ceci étant que ce lobbying au Palais-Bourbon ou au Palais du Luxembourg est moins efficace que leur activisme dans les prétoires. Le ROC déclare ainsi avoir déposé plus de 200 recours en une dizaine d'années et l'ASPAS plus de 400 en quinze ans. Cette stratégie juridique est d'autant plus suivie qu'elle est victorieuse sur le plan du droit : les juges estiment le plus souvent que les lois françaises, les décrets du Ministre de l'Environnement ou les arrêtés des préfets ne satisfont pas aux objectifs de protection des oiseaux inscrits dans la directive de 1979. Le succès est relatif cependant puisque, bon an mal an, les oiseaux continuent à être chassés dans leur phase de dépendance ou durant leur trajet retour en février, et que, selon leurs relevés, la population de certaines espèces diminue de façon dramatique. Or, le but des deux parties n'est pas d'avoir raison juridiquement mais bien de pratiquer leur loisir pour les uns et d'empêcher un massacre pour les autres.

⁹⁵ *Le Monde*, 3 septembre 1999.

Les parlementaires nationaux peuvent-ils jouer un rôle d'intermédiaire et amener les deux parties à un compromis ? Nous avons vu au chapitre précédent que la situation de parlementaire pouvait aider à jouer les courtiers ou les médiateurs dans un conflit. En l'espèce, le fait que les élus soient électoralement dépendants d'une partie plutôt que de l'autre, les empêche-t-il d'opérer une médiation ? Pour répondre à cette question, les activités de trois députés socialistes, H. Sicre, V. Peillon et F. Patriat, sont considérées.

2.2.1. Henri Sicre : la médiation imaginaire

Pour un président du groupe d'étude sur la chasse, chasseur lui-même et connu dans les médias pour être un des porte-drapeaux des associations cynégétiques, H. Sicre tient des propos plutôt mesurés sur la directive de 1979 :

H. SICRE : « *Nous avons une directive oiseaux qui a été décidée en 1979 à l'initiative de la France, adoptée à l'unanimité à l'époque en 1979 qui est, disons, assez banale et assez vague. Les gens branchés diraient qu'elle est soft. Elle dit qu'il faut protéger les espèces. Personne ne peut ne pas adhérer à une telle démarche, c'est évident. Le chasseur lui-même. S'il y a plus de faune, il y a plus de chasse* »⁹⁶.

Durant l'entretien qu'il nous a accordé, il s'est efforcé d'expliquer qu'il avait tout fait pour chercher un compromis sur le dossier de la chasse. Par exemple, il n'a jamais promis aux chasseurs une renégociation de la directive, pourtant demandée par CPNT, car il savait qu'il était impossible d'obtenir du PE une modification du texte de 1979 dans un sens qui leur soit favorable. Il se présente ainsi en pragmatique désireux d'obtenir de la Commission européenne des dérogations pour chasser certaines espèces en dehors de périodes trop strictes.

H. SICRE : « *Le mieux, c'est de s'accommoder de la directive. Donc je n'ai jamais dit : « il faut une nouvelle directive à Bruxelles ». Elle est là, contentons-nous, c'est le moindre mal. Mais il faut discuter avec Bruxelles* ».

Après avoir encouragé L. Jospin à accepter le vote de la proposition de loi du Sénat en juin 1998, il prend contact avec les institutions communautaires. Il rencontre notamment à Strasbourg dès l'été le Président de la Commission de l'environnement, de la santé publique et de la protection des consommateurs du PE, le britannique Kenneth Collins. Les services de la Commissaire à l'environnement, Ritt Bjerregaard, lui font savoir que la suite de la procédure dépend de la réponse apportée à l'avis motivé du 5 août 1998 envoyé par la Commission au gouvernement français. H. Sicre prend rendez-vous avec le directeur de cabinet du Premier ministre, O. Schramek, pour l'informer de l'importance de la procédure. Or la réponse qui est envoyée à Bruxelles en octobre est particulièrement succincte et souligne que le

⁹⁶ Henri Sicre, entretien n° 42.

gouvernement ne saurait être tenu responsable de la loi du 3 juillet puisque celle-ci est d'origine parlementaire – tout juriste sachant qu'un tel argument n'a aucune chance de prospérer. Le 2 décembre, un recours est introduit devant la CJCE par la Commission.

Durant l'hiver 1998 / 1999, les parlementaires se concertent pour trouver un compromis. La députée apparentée PS, Michèle Rivasi, figure du combat environnementaliste depuis l'accident de Tchernobyl⁹⁷, propose d'emmener une délégation à Bruxelles comprenant notamment H. Sicre et la sénatrice A. Heinis. L'autorisation du Premier ministre n'est pas accordée, la Ministre de l'Environnement s'étant opposée à l'initiative. En janvier 1999, H. Sicre rédige un rapport visant à justifier certaines dérogations aux périodes de chasse. Il explique cependant que la discussion avec la Commission a rapidement tourné court faute d'un soutien gouvernemental :

H. SICRE : *« Et un beau jour, qu'est-ce qu'ils m'ont dit ? Ils m'ont dit : « écoutez monsieur le député » - au cabinet de madame Bjerregaard, elle était Commissaire à l'environnement à l'époque. Elle me dit : « écoutez, c'est très bien, tout ce que vous avancez, nous comprenons et nous pourrions partager à peu près ça. Mais voilà, excusez-nous, vous êtes député, c'est au gouvernement français d'aller demander à la Commission. La Commission discute pas avec un Parlement ». Je sais, je suis allé voir de nouveau le gouvernement, je leur dis : « c'est à vous de faire la demande ». Elle a jamais été faite ».*

Il ajoute : *« Madame Voynet, pour ne pas la nommer, n'a jamais engagé cette discussion avec Bruxelles ».* Tous les partisans des chasseurs développent les mêmes accusations à l'égard de D. Voynet. A. Heinis écrit ainsi en 2000 dès les premières lignes de son rapport : « En ce qui concerne l'Europe, ce blocage n'est pas étranger aux positions du ministre en charge de la chasse qui n'a jamais réellement cherché à obtenir un consensus sur ce sujet »⁹⁸. Le 12 janvier 2001, le Conseil d'Etat suspend un arrêté ministériel du 8 janvier qui prolongeait la chasse de certaines espèces jusqu'au 20 février conformément à l'accord trouvé entre le gouvernement et les parlementaires au moment de la discussion de la loi chasse au printemps 2000. Le Conseil d'Etat a estimé que l'arrêté manquait de précision : il autorisait à chasser certaines

⁹⁷ M. Rivasi a fondé la CRIIRAD (Commission de recherche d'information indépendante sur la radioactivité) en 1986 après l'accident de Tchernobyl. En 1997, elle est élue députée de la Drôme avec trente voix d'écart et choisit d'être apparentée au groupe PS. Elle n'est pas réélue en 2002 et prend l'année suivante la direction de Greenpeace France pendant neuf mois.

⁹⁸ Elle écrit aussi : « [...] le document d'une page et demie adressé en réponse à l'avis motivé du mois d'août 1998 qui en comptait 21, a fait preuve d'une désinvolture certaine qui ne nous a pas servis, c'est le moins qu'on puisse en dire ». Rapport du Sénat n° 335, op. cit., p. 3. Il faut relever qu'il est assez courant que les réponses aux avis motivés soient succinctes si l'administration estime que l'affaire n'est pas défendable, ce qui était à l'évidence le cas. Par ailleurs, ces réponses sont rédigées par le SGCI, soit un service du Premier ministre. Enfin, D. Voynet souligne dans son livre qu'elle s'est effectivement abstenue de transmettre certains documents à la Commission, par exemple deux rapport rendus à C. Lepage en 1996, mais précise : « [...] sur ordre des services du Premier ministre, j'ai dû renoncer à transmettre à Bruxelles ces documents, au motif... qu'ils sont accablants pour les chasseurs ! ». Cf. VOYNET D., op. cit., p. 150.

espèces en « petites quantités » sans fixer de quotas départementaux. Il n'en fallut pas davantage pour que les chasseurs soupçonnent D. Voynet d'avoir sciemment voulu faire suspendre l'arrêté.

Les chasseurs et leurs défenseurs ont ainsi accusé la responsable des Verts de refuser d'ouvrir la négociation avec la Commission européenne et de chercher à faire condamner la législation et la réglementation nationale par le Conseil d'Etat et la CJCE. Diverses motivations lui étaient prêtées, de l'opposition idéologique à la chasse à l'exploitation d'une image de victime auprès d'une opinion publique plus sensible aux injures sexistes entendues dans les manifestations qu'aux atteintes portées à une tradition locale. Des acteurs plus modérés comme V. Peillon ont très tôt estimé que la démarche de la Ministre ne contribuait pas à apaiser les tensions : « Dominique Voynet a commis l'erreur d'en faire une affaire politique entre chasse et antichasse »⁹⁹. L'ancienne Ministre écrit elle-même dans son livre de souvenir à propos de l'annulation de ses décrets d'août 2000 par le Conseil d'Etat : « Moi, je suis ravie : il ne reste plus à Lionel Jospin qu'à respecter strictement, et sans finasser, la directive oiseaux »¹⁰⁰. Le but de ce travail n'est pas de trancher une telle controverse. Nous avons vu que, contrairement à ce qui a pu être affirmé par les chasseurs, la Ministre n'est pas restée inactive sur le dossier : elle a essayé dès 1997 de renégocier la directive, elle a cherché en juin 1998 un compromis entre les deux parties qui n'a pas été soutenu par le Parti socialiste. Après l'humiliation politique que constituait la loi du 3 juillet 1998, il est possible qu'elle ait laissé « pourrir » le dossier. En dehors de la question des dates, la Ministre ne pouvait pas non plus ignorer qu'en demandant dès 1997 à la direction du Budget que le financement d'une douzaine de fédérations de chasseurs fasse l'objet d'une inspection – en vain – ou en commandant à l'Institut français de l'environnement des sondages défavorables aux chasseurs ou encore en défendant en 2000 l'idée d'une épreuve pratique au permis de chasse, elle déterrait la hache de guerre¹⁰¹. Une dynamique de défiance et de soupçon s'est ainsi rapidement installée entre la majorité parlementaire et le ministère de l'Environnement, un administrateur de l'Assemblée parlant de relations « *franchement hostiles* »¹⁰², la Ministre traitant un député de gauche de « sombre crétin » dans son livre¹⁰³. La responsabilité de cette évolution ne peut être clairement attribuée à un acteur plutôt qu'à un autre. L'essentiel est plutôt de constater qu'en l'absence de concertation entre la majorité parlementaire et le

⁹⁹ *Libération*, 16 juin 1998.

¹⁰⁰ VOYNET D., op. cit., p. 152.

¹⁰¹ Ibid, sur le financement pp. 144-145, sur le sondage p. 143, sur l'épreuve pratique pp. 150-151.

¹⁰² Entretien n° 46.

¹⁰³ Sans préciser lequel. VOYNET D., op. cit., p. 153.

Ministère de l'Environnement, la capacité d'action d'un député sur la scène européenne est tout à fait restreinte.

H. Sicre a été plutôt entreprenant sur le dossier. Il n'a pas hésité à entrer en contact avec les institutions communautaires. Cependant, parce qu'elle contournait le ministère français en charge du dossier, sa démarche était vouée à l'échec. La médiation entre les chasseurs et Bruxelles ne peut être menée par un parlementaire national si celui-ci n'est pas invité par le gouvernement à jouer un rôle. Telle est la règle du jeu politique français mais aussi européen que nul député n'est censé ignorer. L'accès du député au Premier ministre et à son directeur de cabinet ne valait pas mandat de négociation. Or, non seulement H. Sicre n'a pas cherché la concertation avec D. Voynet, mais il a très tôt signifié qu'il la classait parmi ses adversaires, en appelant par exemple publiquement à ce que le dossier lui soit retiré. Le jeu non coopératif du député des Pyrénées-Orientales s'explique par différents facteurs. Parmi eux, la difficulté à s'extraire des intérêts locaux associés à sa circonscription, ou plus généralement à la région dont il est issu, figure en bonne place. Sans être le défenseur jusqu'au-boutiste des chasseurs que la presse a caricaturé, le président du groupe chasse ne voulait ni ne pouvait se positionner à l'interface des chasseurs et des écologistes. Il est resté le représentant du monde cynégétique au sein de l'Assemblée.

L'organisation du colloque sur la chasse en apporte la preuve. Il reprend une revendication ancienne des Verts et appelle à la fin octobre 1998 à l'organisation d'un « Grenelle de la Chasse ». Il s'agit par référence aux accords de Grenelle de 1968 de mettre à plat un dossier en réunissant tous les acteurs concernés afin de définir un compromis acceptable par chacun. Le 31 janvier 2000, le groupe chasse de l'Assemblée convie effectivement les journalistes à ce qui est annoncé comme le plus grand colloque jamais organisé au Palais-Bourbon. Six cent cinquante personnes sont réunies pour parler de « La chasse : tradition populaire et préservation de l'espace rural » et examiner les dispositions de l'avant-projet de loi du gouvernement. Les associations écologistes ont été conviées mais ne sont pas venues, jugeant que l'organisation privilégiait les chasseurs. Le « Grenelle » annoncé se transforme rapidement en tribune des associations cynégétiques. Interrogé sur ce colloque, H. Sicre répond qu'il ne s'agissait pas de mettre en cause la pratique de la chasse mais de discuter de sa modernisation. La réponse est pertinente mais elle dit implicitement que, pour le député des Pyrénées-Orientales, une discussion sérieuse et efficace sur la chasse ne nécessite pas la présence des écologistes, voire qu'elle justifie leur absence.

« Sur la chasse, vous avez organisé un grand colloque. On l'a dit dans la presse, il y avait pas les écologistes...

H. SICRE : *Pourtant ils étaient invités et nous leur avons même je crois me souvenir donné la parole. C'était pour l'organisation de la chasse, qu'elle s'inscrive d'une façon acceptée et organisée sur le territoire national, c'était pas du tout pour faire un débat pour ou contre la chasse. C'était pas du tout l'objectif. L'objectif n'était pas de demander : « nous faisons un débat sur la chasse, faut-il l'accepter, faut-il l'interdire ? » C'est un débat sur la chasse car la chasse existe et fait partie de nos traditions. Donc ce que je cherchais c'était surtout et avant tout, comment nous pouvions répondre à une organisation paisible et sereine de la chasse dans le cadre des contraintes qui sont les nôtres aujourd'hui, qu'elles soient européennes, que ce soit du changement de mode de vie ou des espèces ».*

2.2.2. Vincent Peillon : la médiation dangereuse

Le député de la Somme V. Peillon a été soumis à une pression considérable durant toute la onzième législature. La circonscription dans laquelle il a été parachuté en 1997, à 37 ans, compte plusieurs milliers de chasseurs de gibier d'eau. La pression électorale se double ou se manifeste par des actions illégales comme le saccage de sa permanence le 31 mai 1998. Il explique à *Libération* :

« Le week end du 31 mai, les chasseurs ont cassé ma permanence, l'ont empaquetée sous la forme d'une lettre à Jospin : « on vous renvoie Peillon, parce que vous n'assurez pas sur la chasse ». J'ai dormi pendant quinze jours avec les flics. Et maintenant, les chasseurs m'appellent toutes les dix minutes »¹⁰⁴.

Le 19 juin 1998, il vote la proposition de loi qu'il juge pourtant « de droite, extrémiste et maximaliste », parce, explique-t-il, il « n'a pas le choix »¹⁰⁵. En 2000, il est décidé à soutenir le projet de loi du gouvernement mais à l'amender dans un sens favorable aux chasseurs durant son examen. Le 23 février, le projet de loi est présenté en Conseil des ministres. Le 10 mars, une réunion publique se tient à Amiens avec des députés de la majorité élus dans la Somme, V. Peillon, Jacques Fleury (PS) et M. Gremetz (PC), le président de UNFDC, Pierre Daillant et le député européen CPNT Yves Butel. Les participants examinent ensemble les amendements qui pourraient être soutenus par les députés. Un mois plus tard, le 22 avril 2000, V. Peillon tombe dans un véritable guet-apens à Ault, une commune de sa circonscription où il vient inaugurer une déchetterie. Accueilli par une centaine de chasseurs, il doit fuir avec l'hélicoptère de la gendarmerie sous une pluie de projectiles.

Durant la discussion, il n'en continue pas moins à défendre les chasseurs. Le 13 juin, lors de l'examen en seconde lecture, il vote à trois occasions contre les instructions de son groupe, notamment contre l'amendement Patriat qui vise à sortir la définition des dates de chasse de la loi. Il explique sa stratégie : « Je savais qu'on allait au vote de cette loi donc je

¹⁰⁴ *Libération*, 16 juin 1998.

¹⁰⁵ Ibid.

voulais pousser le bouchon plus loin »¹⁰⁶. Il soutient finalement le projet lors de son examen en lecture définitive le 28 juin. Le 13 juillet est signé un arrêté ministériel fixant au 10 août l'ouverture de la chasse au gibier d'eau. Le 15, dès le lendemain de la publication dudit arrêté au *Journal officiel*, des associations écologistes demandent au Conseil d'Etat de surseoir en urgence à son exécution. Le décret ministériel du 1^{er} août pris en application de la nouvelle loi est également attaqué devant les tribunaux. V. Peillon est atterré et dénonce les « extrémistes de l'écologie »¹⁰⁷. Il juge sévèrement D. Voynet qui a négocié des périodes de chasse avec l'Assemblée sans agir pour mettre fin à la guérilla juridique des associations environnementalistes.

Au total, V. Peillon estime qu'il s'est efforcé d'amener les chasseurs vers un compromis plutôt que de relayer simplement leurs positions. Il ne peut que constater l'échec de sa stratégie.

V. PEILLON : « *J'ai essayé de résoudre le problème autant que je le pouvais en ayant une position non dogmatique c'est-à-dire en considérant qu'il n'y avait pas de raison de martyriser ces gens là et que d'autre part il fallait qu'ils acceptent d'évoluer. Il n'y a rien de pire que d'avoir des positions de cette nature, y compris de tous les côtés. Du côté écologiste ou gouvernemental qui me disait « arrête de défendre la chasse ». Je défendais pas la chasse, je défendais des gens. Et deuxièmement, j'ai pris du côté chasseur parce que je soutenais un gouvernement qui dans leur esprit les attaquait. Et par ailleurs, je leur disais « je veux bien faire avancer vos dossiers mais il faut que vous avanciez aussi un peu ». C'est comme ça qu'on perd tout, en étant raisonnable. Enfin, « on perd tout », on prend des coups de tous les côtés. Au moins on est en accord avec soi-même »¹⁰⁸.*

Si la tentative de médiation opérée localement par V. Peillon a échoué, ce n'est pas parce qu'une norme européenne, juridiquement supérieure, devait s'imposer pour réglementer la pratique de la chasse en France. Le député souligne que des marges de manœuvre existent au moment de la transposition en droit français. L'échec de sa médiation ne tient pas à la nature de la norme juridique mais à l'impossibilité à amener les deux parties à un compromis, impossibilité alimentée par le succès parallèle de leur stratégie respective : le lobbying auprès des élus pour les uns, l'action en justice pour les autres.

« Pendant le vote des lois de transposition, vous avez trouvé que vous aviez une marge de manœuvre vis-à-vis du texte européen en tant que parlementaire ?

V. PEILLON : *Oui, on a une marge de manœuvre vis-à-vis du texte européen. Mais cette marge de manœuvre est insuffisante par rapport à ce que souhaite... Il y a une marge raisonnable qui existe mais ce que veulent en réalité les chasseurs, et en tout cas leurs représentants qui instrumentalisent ces difficultés à des fins politiques, c'est*

¹⁰⁶ Vincent Peillon, entretien n° 35.

¹⁰⁷ CONSTANTY H., op. cit., p.90.

¹⁰⁸ Vincent Peillon, entretien n° 35.

quelque chose qui suppose une vraie remise en question de la directive. Donc on peut pas ».

En évoquant l'instrumentalisation à des fins politiques, l'ancien député signale que la transformation d'une structure associative en un parti politique n'a pas contribué à l'apaisement du conflit. Un parti politique cherche des voix : si un conflit lui en apporte, il a intérêt au conflit. CPNT n'est certes pas un parti comme les autres, il demeure que ce mouvement a contribué à radicaliser les positions des chasseurs mais aussi de leurs relais politiques traditionnels. Comme l'explique C. Traïni, « [...] les élus au pouvoir, menacés dans leurs fiefs électoraux, ne pourront réagir aux avancées électorales du CPNT qu'en produisant des dispositions des plus favorables au monde cynégétique »¹⁰⁹. V. Peillon a refusé d'aller aussi loin dans cette logique que certains de ses collègues socialistes, comme le député de la Gironde Pierre Brana qui était confronté à une menace électorale assez similaire et s'est opposé à la loi chasse de 2000.

Au premier tour des élections législatives de 2002, CPNT réalise son meilleur score national dans la circonscription de V. Peillon avec 14,6 % (6986 voix), soit plus de la moitié du propre score du député (25,8 %). Au second tour, son adversaire UMP le devance de près de 2300 voix. Interrogé trois mois plus tard, l'ancien député concède sur un mode sibyllin qu'il a perdu les élections sur cette question.

« Une question sur la chasse. Est-ce que vous pensez que ça a joué dans le fait que vous n'ayez pas été réélu ?

V. PEILLON : *On me le dit, oui.*

On vous le dit.

Oui.

Est-ce que vous le pensez ?

*Oui »*¹¹⁰.

Les dirigeants politiques dans leur ensemble considèrent aussi que la chasse peut, dans certaines circonscriptions, faire perdre les élections. Le sénateur Ladislav Poniatowski, président du groupe d'étude du Sénat sur la chasse, a déclaré ainsi dans la presse :

« On sait désormais que le vote chasse existe quand celle-ci est menacée. Pour avoir soutenu la loi Voynet, le député PS Vincent Peillon a perdu sa circonscription dans la Somme puisqu'une très grande partie de ses électeurs étaient chasseurs »¹¹¹.

En essayant de se positionner en intermédiaire plutôt qu'en simple relais, V. Peillon a effectivement choisi une stratégie électoralement imprudente. Cependant, la défense sans

¹⁰⁹ TRAINI C., op. cit., pp. 150-151.

¹¹⁰ Vincent Peillon, entretien n° 35.

¹¹¹ *Le Monde*, 21 janvier 2005.

nuance des positions des chasseurs ne s'est pas révélée non plus être une assurance particulièrement efficace. P. Brana a réalisé le même score que V. Peillon au second tour.

2.2.3. François Patriat : la médiation mise en échec

Lors de la réception de sa lettre de mission le 26 juillet 1999, F. Patriat s'est décrit comme un « parlementaire en mission impossible » tant il semblait difficile de réconcilier les chasseurs, les écologistes et le respect du droit. Pourquoi un parlementaire a-t-il été retenu pour mener cette impossible mission ? Au-delà du leadership défaillant d'une ministre écologiste, le fait que L. Jospin, après quelques mois de tâtonnement, ait choisi de sortir de la crise en confiant une mission à un député socialiste illustre les ressources spécifiques associées au mandat parlementaire face à un conflit à la fois complexe, exacerbé et politisé. Quatre éléments peuvent être distingués.

Premièrement, un député peut mener une concertation plus approfondie qu'un membre du gouvernement. Il en a le temps et la disponibilité. F. Patriat a auditionné en moins de quatre mois plus de deux cents personnes dont soixante des cent responsables de fédérations départementales de chasse. Un membre du gouvernement, pris dans la gestion quotidienne de ses services comme dans les activités interministérielles, n'aurait pas pu le faire. L'action d'un député de la majorité n'engage pas non plus le pouvoir en place comme celle d'un ministre. L'audition par un parlementaire de partisans de la chasse les plus jusqu'au-boutistes ne vaut pas la reconnaissance officielle que produirait un entretien avec un membre du gouvernement français. Même si F. Patriat privilégie le dialogue avec les associations et les fédérations de chasseurs plutôt qu'avec CPNT qu'il juge intransigeant, il rencontre J. Saint-Josse à l'été 1999 quand L. Jospin s'y était refusé en juin. Le vocabulaire du reste indique que le député auditionne et écoute quand le ministre rencontre, discute et négocie. Ce n'est pas avec le parlementaire que l'on parle. Or, les marges de manœuvre du gouvernement sur le dossier de la chasse sont extrêmement limitées. Il y a peu de choses à négocier et beaucoup d'acteurs à rassurer. En étudiant le système judiciaire américain, Tom Tyler a démontré que la légitimité d'une décision augmente aux yeux des personnes sur lesquelles elle porte lorsque celles-ci ont le sentiment d'avoir été écoutées, quand bien même cette décision leur est défavorable¹¹². Aller à la rencontre de deux cents personnes et prendre le temps de les écouter est une façon de leur signifier qu'elles existent et qu'elles seront respectées.

¹¹² TYLER T., *Why people obey the law ?*, New Haven, Conn., Yale University Press, 1990.

Ajoutons que si L. Jospin avait confié la préparation de la loi à un autre ministre, il aurait non seulement désavoué publiquement D. Voynet mais cette seule décision aurait constitué un grave revers pour les écologistes. Le Ministère de l'Environnement a la charge de la gestion des activités cynégétiques depuis sa création en 1971 et surtout depuis 1979. Est ainsi signifié que la réglementation de l'activité consistant à poursuivre des animaux pour les capturer ou le plus souvent les tuer à des fins récréatives doit être confiée à des services dont la vocation première est de veiller au maintien des milieux naturels et de la diversité biologique. Jusqu'à 2003, la Direction de la nature et des paysages au sein du Ministère assurait la tutelle de l'ONC, établissement public créé en 1972 qui a succédé au Conseil supérieur de la chasse institué en 1941. Avec la loi de 2000, l'ONC devient l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS). En mai 2003, les députés UMP et UDF parviennent, contre la position initiale du gouvernement, à satisfaire une revendication ancienne des chasseurs en plaçant l'ONCFS sous la double tutelle des Ministères de l'Ecologie et de l'Agriculture¹¹³.

En second lieu, le député n'est pas un fonctionnaire. Son statut de représentant de la nation et d'élu du peuple lui donne une certaine aura démocratique qui en fait un acteur à part. Les associations cynégétiques et CPNT n'ont certes pas ménagé les parlementaires durant la onzième législature. En avril 2000, J. Saint-Josse tente de manifester avec 577 chiens devant le Palais-Bourbon en expliquant pour celui auquel cela aurait échappé que « 577, cela fait autant de chiens que de députés ». Après le vote de la loi chasse en lecture définitive le 28 juin 2000, l'organe de CPNT publie sous le titre « Tricherie à l'Assemblée nationale » une photo, prise clandestinement depuis la tribune, d'un député votant sur le boîtier électronique de son voisin absent¹¹⁴. Une plainte est d'ailleurs déposée auprès du Conseil d'Etat¹¹⁵. Pourtant, le lobbying pratiqué par les chasseurs vis-à-vis des deux chambres témoigne, jusque dans son caractère outrancier, de la place centrale occupée par le Parlement dans les représentations du politique des associations cynégétiques. Nous nous éloignerons sur ce plan des conclusions de C. Traïni relatives aux « modifications profondes des manières d'envisager les vocations respectives des gouvernants et des gouvernés »¹¹⁶ que porterait le monde cynégétique. Selon cette analyse, le chasseur constituerait le prototype du « nouvel

¹¹³ Loi n° 2003-698 du 30 juillet 2003 relative à la chasse. Les associations cynégétiques demandaient la création de « leur » secrétariat d'Etat à la Chasse sous l'autorité directe du Premier ministre.

¹¹⁴ CPNT Infos n° 22. Cf. TRAINI C., op. cit., p. 198.

¹¹⁵ Entretien n° 65.

¹¹⁶ TRAINI C., op. cit., p. 181 et s.

électeur »¹¹⁷, monnayant son soutien dans les urnes selon ses intérêts, évaluant le politique sur ses résultats et assignant aux élus un rôle tout à fait limité se bornant à la mise en œuvre des instructions données par les associations cynégétiques. Si les chasseurs se targuent effectivement de leur expérience et de leur expertise pour contester la prétention des parlementaires à décider à leur place, l'intensité de leur lobbying indique paradoxalement que leur rapport au système représentatif est loin d'être aussi instrumental. Leur volonté d'adresser un mandat impératif aux parlementaires ne constitue pas une des figures du désenchantement du politique. On pourrait d'ailleurs contester que le principe de délégation de la volonté au profit des représentants n'ait jamais été légitime aux yeux des citoyens de base¹¹⁸. Les pressions du monde cynégétique s'apparentent à des formes classiques plutôt que novatrices de lobbying et témoignent implicitement d'une foi et même d'une révérence à l'égard du politique. La création de CPNT peut ainsi être comprise comme une stratégie d'imitation plutôt que de contestation du système représentatif¹¹⁹. Par contraste, les manifestations étudiantes de mai 68 ont dédaigné le Palais-Bourbon préférant prendre d'assaut commissariats et théâtres en scandant « élections, pièges à con ». Enfin, l'occupation des assemblées par les chasseurs est d'autant plus remarquable que les parlementaires nationaux offrent une protection juridique pour le moins défailante du fait de la primauté du droit communautaire¹²⁰. Les chasseurs refusent de s'abandonner aux parlementaires mais ils leur tendent la main.

Charger de la préparation de la loi un parlementaire plutôt qu'un influent mais obscur membre de cabinet ou directeur d'administration est ainsi une façon de reconnaître l'importance du dossier et des différents interlocuteurs concernés. Être auditionné par un parlementaire, ou mieux, dans les locaux du Parlement est vécu comme valorisant par de nombreuses associations qui ne manquent pas de le rappeler dans leur rapport annuel d'activité. En dehors de sa stature, le caractère politique plutôt que technicien du rapporteur doit aider à la prise en compte de l'ensemble des enjeux. L'objectif des dirigeants de la

¹¹⁷ HABERT P., LANCELOT A., *Le nouvel électeur*, Paris, Vinci, 1996.

¹¹⁸ P. Converse et R. Pierce notent ainsi que la culture politique française est fortement scindée selon que l'on considère les représentations des élites et du peuple. Au début des années soixante-dix, le personnel politique plaçait le respect de la discipline partisane au centre de son système de valeurs tandis que les citoyens, quelles que soient leurs sympathies politiques, estimaient dans leur grande majorité que les députés devraient en premier lieu et en toutes circonstances suivre l'opinion de leur électeurs. CONVERSE P., PIERCE R., op. cit., p. 693.

¹¹⁹ Comme nous l'avons dit, CPNT constitue aussi, en tant que menace électorale, un instrument efficace au service du lobbying du monde cynégétique. L'efficacité de la menace explique d'ailleurs que les fédérations officielles et le parti frondeur se soient progressivement rapprochés.

¹²⁰ Le lobbying des chasseurs est loin d'être irrationnel cependant. Peu de stratégies alternatives s'offrent à eux, sauf à rechercher un compromis. De plus, les projets et propositions de loi votés par les parlementaires, même contraires au droit communautaire, constituent une ressource juridique et politique appréciable comme cela sera développé plus loin.

majorité n'est pas seulement d'éviter une condamnation de la France devant la CJCE pour manquement à son obligation de transposer la directive. Il est également et inextricablement de réduire la menace électorale que constitue CPNT, d'éviter la rupture avec les écologistes ou d'envoyer un signal positif au monde rural. La maîtrise technique et juridique des dossiers en cours peut aider mais elle ne saurait suffire.

Troisièmement, le député n'est pas un expert indépendant. Contrairement au savant, il ne considère pas que l'indépendance de son travail soit gage de qualité. Il ne cherche d'ailleurs pas à découvrir une vérité mais à aider le gouvernement, et au-delà la majorité, à résoudre un problème. Sa relation avec le Premier ministre est donc caractérisée par la coopération et la subordination. Il est par exemple plus que probable, même si nous ne disposons pas d'information à ce sujet, que la proposition de F. Patriat de créer un jour de non chasse a été testée auprès de B. Laville voire de L. Jospin avant d'être rendue publique via le rapport. Par contraste, le rapport commandé par L. Jospin au professeur Lefeuvre en février 1999 plaça le pouvoir dans une position délicate. Remis le 30 septembre 1999, il préconise l'ouverture de la chasse au 1^{er} octobre – alors que le 1^{er} septembre était déjà jugé inacceptable par les chasseurs - et sa fermeture au 31 janvier. Aux yeux du Premier ministre, le profil de F. Patriat offre différentes garanties à cet égard. Il est membre du PS ce qui offre un meilleur contrôle, en tout cas une plus grande proximité, que vis-à-vis d'un élu communiste ou vert. Il a été élu pour la première fois député en 1981 : les dirigeants du parti le connaissent, ils savent que sa défection ou toute autre mauvaise surprise majeure est improbable. S'il pratique la chasse et administre même la fédération de la Côte d'Or, F. Patriat, ancien vétérinaire, ne fait pas partie du noyau dur des élus défenseurs des associations cynégétiques tel qu'H. Sicre avec lequel il entretient d'ailleurs des relations tendues. La circonscription dont il est élu ne compte pas non plus parmi les plus concernées par la chasse aux oiseaux migrateurs et au gibier d'eau. Bref, le député de la Côte d'Or réunit différentes qualités laissant présager le rendu d'un rapport plutôt équilibré, rédigé dans un souci d'apaisement vis-à-vis des chasseurs et dans un esprit de coopération avec le cabinet du Premier ministre.

En quatrième lieu, la nomination d'un membre du principal groupe parlementaire de la majorité de la chambre basse répond également aux velléités d'indépendance de la majorité parlementaire. La rébellion parlementaire est relative puisque, comme on l'a dit, L. Jospin a laissé voter la loi de 1998. Elle existe cependant. Comme toujours quand un supérieur A laisse agir son subordonné B dans un sens qui n'a pas la préférence de A, on ne peut affirmer que A aurait pu empêcher B d'agir. Aucune certitude n'est possible puisque A n'a pas fait la preuve de sa capacité coercitive. L. Jospin a-t-il laissé faire sa majorité en 1998 parce qu'il

anticipait qu'il lui serait difficile de la discipliner ? Lors du vote de la loi en 2000, 13 % du groupe socialiste lui a fait défection à un moment ou à un autre alors que les différents *whips* de la majorité les surveillaient attentivement. Quoi qu'il en soit, en choisissant un membre du groupe socialiste de l'Assemblée, par ailleurs élu depuis longtemps, L. Jospin signifie symboliquement à ses troupes la considération qu'il porte à la fonction parlementaire. L'enjeu n'est pas anecdotique : la nomination de la conseillère du Premier ministre, Florence Parly, comme secrétaire d'Etat au Budget en janvier 2000 souleva des contestations parmi les parlementaires contre le choix d'une pure « techno ». Il entre également dans les attributions officielles de F. Patriat de recueillir les points de vue et demandes des élus, d'essayer de les convaincre et de comprendre en amont ce qui pourra être voté et ce qui ne passera pas. Le député auditionne en quelque sorte ses collègues comme il le fait avec les responsables départementaux des fédérations de chasse. Un assistant de groupe explique : « *Patriat avait déminé le terrain en écoutant, bien avant, les doléances de chaque élu* »¹²¹. Enfin, la qualité de parlementaire du « Monsieur chasse » du gouvernement va lui permettre d'accompagner la loi qu'il prépare lors des différents stades de son examen à l'Assemblée nationale. En tant que rapporteur, il la présente devant la Commission de la production et des échanges et il s'assoit au premier rang dans l'hémicycle aux côtés du Président de la Commission, le communiste André Lajoinie, et de la Ministre de l'Environnement, renforçant ainsi visuellement son statut de ministre bis. Lors des longues nuits de discussion des articles et des amendements, sa présence constante doit permettre de surveiller la majorité et de convaincre les récalcitrants quand D. Voynet a perdu beaucoup de son autorité.

Ainsi, F. Patriat, en tant que parlementaire, réunissait beaucoup de qualités pour mener à bien sa mission. Pourtant, elle a largement échoué. L'échec n'est certes pas total puisque le gouvernement a réussi à faire voter une loi sur la chasse par le Parlement en tenant bon sur certains points comme le maintien de la fixation réglementaire des périodes de chasse, l'instauration d'un jour de non chasse ou le renouvellement des instances cynégétiques. L'action du député de la Côte d'Or a d'ailleurs été appréciée puisqu'il a été nommé Secrétaire d'Etat aux PME, au Commerce et à l'Artisanat en octobre 2000. Cependant, il est battu de seulement mille voix en juin 2002 dans sa circonscription. Surtout, la chasse « responsable et apaisée » que le rapporteur appelait de ses vœux en 1999 n'est toujours pas à l'ordre du jour : des oiseaux sont toujours tués pendant leur période de dépendance et nidification, des arrêtés ministériels sont toujours annulés par le Conseil d'Etat, des séances parlementaires sont

¹²¹ Entretien n° 65.

toujours consacrées aux sarcelles, aux foulques et autres pluviers dorés. En février 2001, la saison de chasse est clôturée dans la confusion après l'annulation de l'arrêté de D. Voynet par le Conseil d'Etat. A l'été 2001, des arrêtés préfectoraux autorisant l'ouverture anticipée de la chasse au gibier d'eau le 10 août sont à nouveau suspendus par les tribunaux administratifs. Le 25 janvier 2002, l'ensemble du décret Voynet du 1^{er} août 2000 est annulé par le Conseil d'Etat. Yves Cochet, qui a succédé à D. Voynet le 10 juillet 2001, est ainsi amené à signer en janvier 2002 un décret plus respectueux de l'obligation de protection des oiseaux inscrite dans la directive. Les dates générales de chasse sont fixées au 1^{er} septembre et au 31 janvier, seules quelques espèces pouvant être chassées jusqu'au 10 février.

Entre mai et juin 2002, durant les quelques semaines qui séparent sa nomination des élections législatives, J.-P. Raffarin multiplie les gestes à l'égard des chasseurs : il nomme un « Monsieur chasse » dès son arrivée, à savoir un haut fonctionnaire chargé de suivre le dossier, il reçoit longuement l'UNFDC le 3 juin. Surtout, le 12 juin, quatre jours avant le second tour des législatives, un communiqué du Premier ministre annonce « l'abrogation prochaine » des décrets Cochet afin de permettre l'ouverture anticipée de la chasse dès l'été, et la révision rapide de la loi chasse de 2000. J.-P. Raffarin tient ses promesses : plusieurs arrêtés publiés le 18 juillet 2002 autorisent la chasse en août et en février. Comme sous le gouvernement Jospin, ils sont inexorablement annulés par le conseil d'Etat le 20 décembre 2002. L'année suivante, une nouvelle loi sur la chasse est votée. Entre autres éléments, elle supprime le mercredi comme jour de non chasse, pérennise et élargit le droit de chasser la nuit, modifie la tutelle de l'ONCFS et limite le contrôle de l'Etat sur les fédérations de chasse¹²². En 2004, les revers électoraux de CPNT aux élections régionales et européennes ainsi que la signature en avril d'un accord entre écologistes et chasseurs sous les auspices de la Commission européenne permettaient d'envisager un apaisement du conflit¹²³. L'arrêté pris en 2004 par l'éphémère Ministre de l'Ecologie, Serge Lepeltier, n'avait d'ailleurs pas soulevé de polémiques. Pourtant, comme nous l'avons signalé au début du chapitre, le conflit est relancé à l'été 2005 avec l'annulation d'un arrêté gouvernemental autorisant la chasse en août sur les zones côtières de l'Atlantique et de la Manche. La nouvelle Ministre, Nelly Olin, est obligée de publier un nouvel arrêté le 5 août autorisant la chasse à partir du 27 août et non plus du 6. Parallèlement à la question des périodes de chasse, les procédures contentieuses

¹²² Loi n° 2003-698 du 30 juillet 2003 relative à la chasse. La loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux a permis aux chasseurs d'obtenir de nouveaux avantages, notamment financiers.

¹²³ Les deux parties se sont engagées à ne pas réclamer de modification de la directive de 1979 et ont accepté de rédiger un « guide interprétatif » de la directive oiseaux.

relatives à la définition de zones de protection spéciale inscrites tant dans la directive oiseaux sauvages de 1979 que dans la directive habitats de 1992 se poursuivent¹²⁴.

Pourquoi la mission de F. Patriat et la loi qu'il a soutenue n'ont-elles pas apaisé le conflit sur les dates de chasse des oiseaux ? L'échec ne nous semble pas tenir à la qualité de parlementaire de F. Patriat. En tant que député, il s'est certes contenté d'auditionner les fonctionnaires de la Commission européenne sans pouvoir ouvrir des négociations avec eux¹²⁵. Cependant, les négociations entre la Commission et le gouvernement n'auraient pas suffi à débloquent le dossier. Il n'aurait pas été possible de trouver une majorité d'eurodéputés favorables à une révision de la directive dans un sens favorable aux chasseurs. La Commission aurait pu se montrer ouverte à certaines dérogations si les associations cynégétiques avaient fait connaître leur intention de respecter l'esprit de la directive et si les écologistes avaient cessé les recours contentieux. Les autres Etats membres ont procédé de la sorte comme le relevait en 1999 F. Patriat :

« La France se distingue de façon péjorative parce que c'est le seul pays où la chasse fait l'objet de conflits militants. Les autres pays européens se débrouillent en acceptant la directive, puis en demandant des dérogations, ce qui permet à certains « bons élèves », comme les Italiens, de tirer sur tout ce qui bouge »¹²⁶.

Avant de négocier avec la Commission, il fallait donc amener les différentes parties à un accord. La judiciarisation de leur différend ne suffit pas non plus à expliquer la difficulté des politiques à le solutionner. Il est vrai que l'interprétation de la directive de 1979 par les autorités judiciaires a contribué à exacerber le conflit. Comme le souligne le rapport de la Délégation pour l'UE de l'Assemblée nationale présenté par Daniel Garrigue en 2003¹²⁷, la directive laissait initialement la place au compromis mais, en se prononçant, les juges l'ont peu à peu précisée dans un sens favorable aux protecteurs de la nature. La CJCE a interprété la directive de façon restrictive¹²⁸. Le Conseil d'Etat a développé une jurisprudence plus sévère que celle du juge européen, en retenant progressivement les dates du 1^{er} septembre et du 31 janvier qui n'étaient imposées par aucune norme communautaire. Sur cette base, les associations de protection des oiseaux ont pu préférer faire annuler les arrêtés préfectoraux

¹²⁴ En novembre 2002, la CJCE statue que la France n'a pas désigné suffisamment de sites naturels pour la conservation et la protection des oiseaux sauvages. En avril 2004, la Commission met en demeure la France de se conformer à cet arrêt : les « zones de protection spéciale » couvrent 2,1 % du territoire national alors que 8,1 % du territoire ont été recensés comme importants pour la conservation des oiseaux.

¹²⁵ Entretien n° 46.

¹²⁶ *Le Monde*, 3 septembre 1999. L'Italie, l'Espagne, le Portugal et la Grèce ont cependant été l'objet de procédures contentieuses.

¹²⁷ Rapport d'information de l'Assemblée nationale n° 833, déposé par la Délégation pour l'UE, sur les conditions d'application de la directive « oiseaux » du 2 avril 1979 en Europe, et présenté par D. Garrigue, 13 mai 2003.

¹²⁸ Décision du 17 janvier 1991, arrêt du 19 janvier 1994, arrêt du 7 décembre 2000.

plutôt que de négocier un compromis sur les dates de chasse. Une bonne partie des députés dénonce ainsi le jusqu'au-boutisme des environnementalistes, relayé par une ministre prompte à politiser le conflit.

L'examen précis de la chronologie des lois de 1998 et 2000 ne permet pas de souscrire pleinement à une telle interprétation. Le 10 juin 1998, soit quelques jours avant la discussion du texte par l'Assemblée, D. Voynet obtient des associations de chasseurs et des écologistes participant à un groupe de réflexion un compromis portant tant sur les dates de chasse que sur les négociations devant être menées au niveau européen. En novembre 1998, elle invite à déjeuner les responsables cynégétiques au ministère et constate que les points de convergence sont nombreux¹²⁹. Pourtant, ces accords ne seront pas défendus longtemps par les chasseurs. Il semble qu'ils aient finalement préféré aux concessions nécessaires à l'entente avec les écologistes la certitude d'obtenir des députés des textes qui leur soient pleinement favorables. Les effets non coopératifs du succès de leur stratégie de pression sur les politiques apparaissent donc clairement. En 1999, les propositions du rapport Patriat, conçues comme un compromis entre les chasseurs et les écologistes, servent largement à préparer le projet de loi du gouvernement. Comme nous l'avons vu, ce projet a été considérablement amendé dans un sens favorable aux associations cynégétiques dès son examen en commission puis en séance. Au soir du vote des députés en première lecture, les chasseurs comme les écologistes font part de leur insatisfaction. J. Saint-Josse juge le projet « très mauvais » et ajoute : « nous continuons de nous opposer à ce texte et nous saurons nous en souvenir le jour des élections »¹³⁰. Les environnementalistes sont également mécontents. Un de leur représentant déclare :

« Le texte Voynet-Jospin était acceptable. Passé au laminoir des amendements pro chasse, ce n'est pas une loi d'apaisement, mais de guerre civile. Elle va accentuer le contentieux car elle n'est toujours pas conforme au droit européen »¹³¹.

Nul ne peut affirmer avec certitude qu'aucune association écologiste n'aurait saisi le juge administratif si la version finale de la loi avait été moins favorable aux chasseurs. Cependant, il apparaît clairement que c'est durant la phase parlementaire d'examen de la loi que les chances de parvenir à un compromis se sont réduites. La transformation du projet initial et la négociation de l'arrêté ministériel, opérées sous la pression des députés pro chasse de la majorité ont rendu le texte inacceptable du point de vue des défenseurs de la nature, et les ont ainsi confortés dans leur stratégie judiciaire. Ce n'est pas la judiciarisation du conflit qui a

¹²⁹ Y compris avec l'association nationale des chasseurs de gibier d'eau. VOYNET D., op. cit., p. 145.

¹³⁰ *Le Parisien*, 4 avril 2000.

¹³¹ Gérard Charollois, président de l'ASPAS, *Libération*, 5 avril 2000.

empêché sa résolution dans l'arène politique mais bien l'incapacité du politique à imposer et à faire respecter un compromis qui a entretenu cette judiciarisation. Ajoutons enfin que le Conseil d'Etat a peut-être fixé des périodes de chasse restrictives – qui peut en juger ? – mais qu'il incombait nécessairement au juge administratif, juge de droit commun du droit communautaire de définir des dates de nature à respecter les objectifs de la directive. La solution alternative consistant à faire figurer les dates dans le texte européen serait d'ailleurs à l'opposé des plaidoyers des parlementaires et des chasseurs en faveur du respect des spécificités locales.

L'échec de la mission de F. Patriat tient en définitive à la complaisance de la majorité vis-à-vis du lobbying des chasseurs. Les associations cynégétiques ont été d'autant plus encouragées à faire pression sur l'Assemblée que les parlementaires les plus mobilisés sur le dossier se contentaient de jouer les porte-voix des chasseurs. De même que la probabilité élevée d'obtenir une décision de justice favorable n'incitait pas les associations écologistes à accepter un compromis, la certitude d'obtenir des amendements favorables n'a pas amené les chasseurs à entrer dans une dynamique de négociation. F. Patriat a essayé d'insuffler cette dynamique. Il s'est présenté aux responsables de la chasse comme un interlocuteur pragmatique et s'est efforcé de déployer une pédagogie des contraintes encadrant leur activité, notamment la législation européenne. Ce discours s'est révélé de peu de poids dès lors qu'une majorité plus accommodante pouvait être trouvée au Parlement. L'échec de la loi chasse manifeste ainsi l'échec du gouvernement à résister à ses troupes aussi bien que l'échec de ses troupes à résister aux pressions locales. Le gouvernement n'a pas pu imposer la discipline nécessaire à sa majorité parce que sa ministre était mal acceptée mais aussi parce que ses députés étaient extrêmement mobilisés. La mobilisation des parlementaires et leur promptitude à relayer les positions des chasseurs tient à leur mode de sélection : l'élection les incite à se faire les défenseurs des intérêts locaux dominants plutôt qu'à jouer les intermédiaires. Nous allons cependant essayer de démontrer que l'activisme des élus pro chasse ne se réduit pas à la « chasse aux voix » décriée par la presse nationale. Le recours à la notion de rôle aide justement à comprendre comment l'action de ces élus, tout en s'inscrivant dans une logique électoraliste, la dépasse.

3. Des élus de terrain plutôt que des chasseurs de voix

L'étude de la mobilisation des parlementaires sur la chasse confirme deux acquis des analyses législatives. Premièrement, lorsque les députés désobéissent à leur parti, c'est pour suivre l'opinion de leurs électeurs. Deuxièmement, les députés désobéissent d'autant plus qu'un enjeu mobilise leur électorat¹³². La saillance d'une question encourage la défection, et la défection favorise la congruence entre représentants et représentés. Cependant, dès 1964, Warren Miller s'est opposé aux analyses de D. MacRae en contestant le caractère positif de la corrélation entre la défection parlementaire et la marginalité électorale de la circonscription¹³³. Il établit que les députés qui désobéissent aux consignes de vote de leur parti sont tendanciellement issus des circonscriptions les plus sûres. Le soutien d'une large fraction de leur électorat constitue en effet un capital politique propre leur permettant de résister aux consignes de vote de leur parti. De nombreuses études ont confirmé depuis l'analyse de W. Miller. En France, P. Converse et R. Pierce ont observé que les députés des circonscriptions les plus sûres tendaient à suivre davantage l'opinion de leurs électeurs ou plus exactement ce qu'ils percevaient comme étant l'opinion de leurs électeurs¹³⁴. Au Royaume Uni, B. Cain et ses collègues expliquent la discipline des élus par leur dépendance vis-à-vis des partis : « [...] backbench MPs are deferential because they have so little personal support in their districts »¹³⁵. Ils observent d'ailleurs que la progression de l'indiscipline aux Communes depuis les années soixante-dix correspond au développement du vote personnel des électeurs. On peut contester cependant que les parlementaires passent progressivement du contrôle du parti à celui des électeurs. Si tel était le cas, les défections partisans seraient plus nombreuses parmi les députés dont la réélection est incertaine. De même, l'argument faisant valoir que la circonscription est électoralement sûre parce que son député s'efforce de « coller » à l'opinion de ses électeurs n'est pas convainquant dans les régimes parlementaires européens où la logique des élections législatives demeure nationale.

Mieux vaut considérer que l'électoralisme ne constitue pas l'unique élément explicatif de l'intérêt des parlementaires pour certaines questions locales, intérêt pouvant les conduire à contrevenir aux consignes de leur parti et à relayer les lobbies locaux plutôt qu'à se placer en intermédiaire. D. Searing observe que, de tous les rôles parlementaires, les *constituency*

¹³² MILLER W.E., STOKES D.E., art. cit.

¹³³ MILLER W.E., art. cit.

¹³⁴ CONVERSE P.E., PIERCE R., op. cit., chapitre 23.

¹³⁵ CAIN B.E., FERREJON J.A., FIORINA M.P., op. cit., p. 219.

members sont ceux auxquels il arrive le plus de voter avec le camp opposé¹³⁶. Contrairement à une image répandue et péjorative que l'on trouve dans la littérature, par exemple dans la théorie du cycle de vie politique de D. Matthews¹³⁷ mais aussi dans l'étude des carrières au Congrès de J. Hibbing¹³⁸, comme dans le monde politique lui-même, les élus de terrain ne sont pas les soldats les plus disciplinés de la majorité, prêts à voter tout et n'importer quoi. L'interprétation de leur rôle peut les conduire à faire allégeance à leur circonscription plutôt qu'à leur parti. Ainsi lorsqu'un projet discuté à la chambre met directement en jeu les intérêts de sa circonscription, l'élu de terrain tend plus qu'un autre à l'estimer en fonction de ses répercussions et de la mobilisation qu'il soulève localement plutôt que selon une grille de lecture partisane. En 2003 par exemple, le Sénat, notamment en la personne de D. Hoeffel, s'est révélé à la pointe de la contestation des projets de loi de J.-P. Raffarin en matière de décentralisation, les sénateurs s'inquiétant de ce que les collectivités locales n'aient pas les moyens de financer les nouvelles compétences qui leur étaient attribuées.

L'indiscipline des élus de terrain n'est certes pas étrangère à toute considération électorale. Cependant, la mobilisation de ces parlementaires nous semble corrélée à une estimation de l'impact local d'un projet prenant en compte un ensemble de paramètres plutôt qu'à sa seule dangerosité électorale. Parmi ces paramètres, les éléments objectifs d'évaluation ont leur importance. On sait que le gouvernement Rocard, minoritaire à la Chambre, rallia dans les moments difficiles les suffrages de députés centristes ou communistes en appuyant son effort de conviction par le déblocage de certaines subventions¹³⁹. Cependant, le sens de la justice et du devoir anime en premier lieu l'élu de terrain : il est d'autant plus actif qu'il estime que sa circonscription est victime d'une décision inique et inéquitable et qu'il lui revient de redresser les torts qui lui sont causés. Le prisme de l'élu de terrain est en définitive le respect dû à ses électeurs et à lui-même. D. Searing note en effet que les critiques dont sont victimes les *constituency members* de la part de leurs collègues les incitent soit à se moquer

¹³⁶ SEARING D., op. cit., pp. 136-140.

¹³⁷ Pour D. Matthews, les Sénateurs en début de carrière s'efforcent de s'implanter dans leur circonscription et délaissent les activités à la Chambre. Ce n'est qu'ensuite, quand leur siège est devenu plus sûr, qu'ils s'intéressent aux affaires nationales, et qu'ils peuvent faire preuve d'indiscipline. Si les études ont effectivement confirmé depuis que l'indiscipline était corrélée positivement à la sécurité électorale du député, on peut néanmoins contester que les affaires nationales plutôt que locales conduisent à la rébellion. MATTHEWS D.R., op. cit..

¹³⁸ J. Hibbing observe que la baisse tendancielle de la fidélité partisane d'un député au cours de sa carrière, théorisée par D. Matthews, se vérifie de moins en moins (chapitre 4). En revanche, il note que la survalorisation croissante, et selon lui regrettable, des activités en circonscription s'accompagne d'une diminution du nombre de députés prêts à s'affranchir de la discipline partisane (pp. 182-184). Il nous semble que le lien de causalité entre les deux phénomènes reste à prouver et que d'autres éléments, notamment la progression des élus *office-seekers* sur les *policy-seekers*, peuvent expliquer la baisse tendancielle de l'indiscipline. Cf. HIBBING J., op. cit.

¹³⁹ FAVIER P., MARTIN-ROLAND M., *La Décennie Mitterrand, t.3 Les défis*, Paris, Seuil, 1996, pp.145-146.

d'eux-mêmes, soit à ruer dans les brancards : « The resentments that Constituency Members occasionally feel can be expressed by occasionally kicking over the traces with a cross-vote »¹⁴⁰. La situation est la même en France où de nombreux élus ne se privent pas de critiquer les députés « assistantes sociales », la féminisation du nom étant dépréciative dans le monde masculin et parfois machiste de l'Assemblée.

Face à cette situation, l'Europe est interprétée de façon contradictoire. La déconnexion du débat européen et des enjeux locaux permet à certains parlementaires de faire valoir, comme on l'a dit¹⁴¹, leur dévouement à l'intérêt général. Les élus de terrain au contraire peuvent trouver dans l'éloignement structurel de la décision européenne matière à renforcer leur rôle de redresseurs de torts. Telle politique communautaire peut être d'autant plus ressentie comme injuste et inadaptée qu'elle est précisément européenne, c'est-à-dire déterminée par des institutions communautaires, valable sur l'ensemble du territoire de l'Union, supérieure aux normes nationales et défendue par des institutions non élues et/ou judiciaires. Le rôle limité sur un plan juridique qui semble dévolu aux parlementaires nationaux participe à l'évidence de ce sentiment. De ce point de vue, la directive oiseaux de 1979 ne respecte ni les chasseurs ni leur député. L'intérêt du cas d'étude sur la chasse est justement de montrer que l'action des élus ne se limite pas à des considérations électorales (1), mais se trouve animée par un double sentiment d'injustice et de proximité qui dépasse le cercle des habituels critiques de l'Europe pour toucher l'ensemble des élus de terrain au point de constituer un sous-rôle spécifique, le défenseur du terroir (2). Les parlementaires impliqués dans l'interprétation de ce rôle tendent à développer une conception spécifique de l'organisation du politique en Europe axée autour du refus de l'immixtion des institutions communautaires dans les affaires locales (3).

3.1. Les insuffisances de l'interprétation électoraliste

Les trois tableaux suivants détaillent les données relatives à la circonscription et à la situation électorale des députés qui n'ont pas soutenu la loi du 26 juillet 2000 en dernière lecture (Tableau 5.4.), des députés qui ont fait défaut au gouvernement en dehors de ce dernier scrutin à un moment ou à un autre de l'examen de la loi (Tableau 5.5.) et des députés qui, au contraire, ont refusé de suivre leurs collègues lors du vote de la loi du 3 juillet 1998 (Tableau 5.6). Dans chacun des cas, le nombre de dissidences, comprises comme une

¹⁴⁰ SEARING D., op. cit., p. 138.

¹⁴¹ Chapitre 4.1.3.1.

abstention volontaire ou un vote contraire à celui du groupe, est précisé, qu'il s'agisse des dissidences favorables aux chasseurs pour la loi de 2000 ou favorables aux associations environnementalistes pour la loi de 1998¹⁴². Le nombre total de dissidences du député sous la onzième législature en dehors du vote de ces deux lois est également précisé.

Tableau 5.4. Députés socialistes dissidents lors du vote en lecture définitive de la loi sur la chasse le 28 juin 2000.

Député	Dissidences		Circonscription		Elections législatives					
	Pro chasse	Hors chasse	Départ.	Agri.	1 ^{ère} électi.	1993 CPNT	1993 t.2	1997 t. 2	2002 CPNT	2002 t. 2
	(n)	(n)		(%)		(%)		(%)	(%)	(%)
Contre										
J.-C. Perez	6	0	Aude 1	7,9	1997	-	droite	60,7	1,9	55,5
P. Brana	5	0	Gironde 5	13	1988	13,8	droite	54,9	14,6*	47,1
B. Madrelle	5	1	Gironde 11	12,7	1978	8,2	droite	58,1	7,4*	51,5
F. Deluga	4	2	Gironde 8	6,1	1997	11	droite	51,9	6,9*	47,5
J.-P. Dupré	4	1	Aude 3	11,3	1997	-	droite	61	4*	58,2
J. Bascou	3	0	Aude 2	9,6	1997	-	droite	61,8	3,6*	55,9
Abstention										
D. Alary	5	1	Gard 5	6,4	1997	-	droite	59,4	4,5*	55,5
S. Alaïze	4	1	Ardèche 3	8,6	1997	-	droite	52,7	4,5	42,8
M Grégoire	4	0	Drôme 3	12,1	1997	6,27	droite	50,9	4*	47,5
B. Nayral	4	2	Hérault 5	14,1	1988	4,3	droite	58	10,6*	absent
J. Codognès	3	1	Pyré.-Orie 2	8,3	1997	-	droite	45	5,1*	49,1
H. Sicre	2	1	Pyré.-Orie 4	7,5	1988	-	gauch	57,6	2,6	51,6
Fabre-Pujol	1	0	Gard 2	7,7	1997	-	droite	41,7	2,4*	37,3
Non votant										
M. Cabiddu	1	0	Pas-Calai 11	1,9	1997	-	gauch	100	1,8	69
C. Paul	0	0	Nièvre 3	15,2	1997	-	droite	57	3,1*	56,6

Notes :

- Colonne 1 *Député* : nom des députés socialistes.
- Colonne 2 *Dissidences chasse* : nombre de votes dissidents lors du vote de la Loi n° 698 du 26/07/2000. Sont considérés comme des votes dissidents le vote ou l'abstention lorsqu'ils s'opposent aux consignes de groupe, et non le fait de ne pas participer au scrutin. Le vote a donné lieu à 16 scrutins solennels ; le *Journal officiel* a publié la position de chaque député pour 6 d'entre eux : Scrutin n° 235 du 04/04/2000 « Projet de loi relatif à la chasse » ; scrutin n° 245 du 13/06/2000 « Projet de loi relatif à la chasse (nouvelle lecture) : sous-amendement n° 159 de MM. Leyzour et Liberti à l'article 10 (dérogations sur des périodes de chasse aux oiseaux migrateurs entre la mi-juillet et la fin février) » ; scrutin n° 246 du 13/06/2000 « Projet de loi relatif à la chasse (nouvelle lecture) : sous-amendement n° 160 de MM. Leyzour et Liberti à l'article 10 (principe d'une journée hebdomadaire de non-chasse aux oiseaux migrateurs) » ; scrutin n° 247 du 13/06/2000 « Projet de loi relatif à la chasse (nouvelle lecture) : amendement n° 48 de la commission de la production à l'article 10 (périodes d'exercice de la chasse aux oiseaux migrateurs) » ; scrutin n° 248 du 13/06/2000 « Projet de loi relatif à la chasse (nouvelle lecture) » ; scrutin n° 255 du 28/06/2000 « Projet de loi relatif à la chasse (lecture définitive) ». Lorsque que le procès-verbal du scrutin se termine par des déclarations de députés annonçant que leur intention était différente du vote effectivement enregistré, cette rectification et non le vote initial a été pris en compte. Source : site Internet *Mon député* réalisé par Olivier de Solan (<http://mondeputé.free.fr/>) et Assemblée nationale (<http://www.assemblee-nationale.fr/scrutins/index-11leg.asp>).
- Colonne 3 *Dissidences Hors chasse* : nombre de votes dissidents (abstention ou vote opposé aux consignes de groupe) du député sous la onzième législature, lors des 381 scrutins solennels effectués, à l'exception de la loi chasse. Source : site Internet *Mon député*.

¹⁴² Ces dissidences ne sont cependant pas comparables dans la mesure où les députés pro chasse de 2000 s'opposaient au gouvernement à l'inverse des députés anti-chasse de 1998.

- Colonne 4 *Circonscription Départ.* : circonscription du député.
- Colonne 5 *Circonscription Agri. %* : proportion en pourcentage d'agriculteurs, sylviculteurs et pêcheurs parmi la population salariée de la circonscription du député en 1999. Source : INSEE, résultats du recensement de la population de mars 1999 (http://www.insee.fr/fr/ffc/circo_leg/accueil_leg.htm).
- Colonne 6 *Elections législatives 1^{ère} élect.* : année de la première élection du député à l'Assemblée nationale.
- Colonne 7 *Elections législatives 1993 CPNT* : suffrages exprimés en pourcentage au profit du candidat CPNT au premier tour des élections législatives de 1993. Un tiret figure quand il n'y avait pas de candidat CPNT.
- Colonne 8 *Elections législatives 1993 t.2* : coalition (droite ou gauche) à laquelle appartenait le député vainqueur en 1993.
- Colonne 9 *Elections législatives 1997 t. 2* : suffrages exprimés en pourcentage au profit du député élu au second tour des élections législatives de 1997. « s. » signifie que le député était suppléant.
- Colonne 10 *Elections législatives 2002 CPNT* : suffrages exprimés en pourcentage au profit du candidat CPNT au premier tour des élections législatives de 2002. « * » figure quand des candidats des partis « Défendons la chasse et nos traditions » ou « Droit de chasse »¹⁴³ se sont également présentés dans la circonscription. Leurs résultats ont été alors additionnés à ceux du candidat CPNT.
- Colonne 11 *Elections législatives 2002 t. 2* : suffrages exprimés en pourcentage au profit du député sortant au second tour des élections législatives de 2002. Tous les députés sortants n'ayant pas obtenu la majorité absolue n'ont pas été réélus. « Absent » figure quand le député sortant ne s'est pas représenté : K. Mesquida, PS a succédé à B. Nayral (51,6 %) ; F. Huwart qui avait laissé son siège à son suppléant J. Jaulneau s'est présenté en 2002 et a perdu (46,9 %) avant que le scrutin ne soit annulé.

Tableau 5.5. Députés socialistes dissidents lors des autres scrutins relatifs à l'examen de la loi sur la chasse d'avril à juin 2000.

Député	Dissidences		Circonscription		Elections législatives					
	Pro chasse	Hors chasse	Départ.	Agri. %	1 ^{ère} élect.	1993 CPNT	1993 t.2	1997 t. 2	2002 CPNT	2002 t. 2
M. Dolez	4	0	Nord 17	1,3	1988	-	droite	59,5	3	60
F. Hammel	4	0	Somme 4	8,2	1997	-	droite	54,2	14,8*	41,3
M Vauzelle	4	0	Bou-Rhô 16	6,9	1986	-	droite	49,6	5,9*	49
J. Fleury	3	1	Somme 6	7,8	1981	-	droite	53,6	7,1*	47,8
J. Lazard	3	1	Finistère 7	10,7	1997	-	droite	50,1	1,7	46,7
D. Mathus	3	0	Saône-Loir 4	5,5	1988	-	gauch	61,5	1,9	51,6
A. Facon	3	0	Pas-Calai 14	0,8	1988	-	droite	52,3	0,8	67,9
M. Lefait	3	3	Pas-Calais 8	3,5	1997	-	droite	57,7	4,3	58,3
G. Menut	3	2	Var 6	5,1	1997	-	droite	41,6 s.	4,9*	34,1
H. Nayrou	3	4	Ariège 2	8,4	1997	-	droite	60,8	5,5*	61,7
V. Peillon	3	0	Somme 3	7,2	1997	-	droite	53,8	15,9*	47,5
P. Bloche	2	0	Paris 7	0,1	1997	-	droite	54,5	0,1	57,7
Cazeneuve	2	0	Manche 5	2,4	1997	-	droite	58,6	2,9	49,1
C. Lacuey	2	1	Gironde 4	1,6	1997	-	gauch	63,7	3,1	59,3
M Collange	1	0	Tarn 4	7,1	1997	-	droite	51,3	2,8	48,4
P. Ducout	1	0	Gironde 7	1,5	1988	5,73	gauch	60,7	2,7	57,2
O. Trupin	1	0	Gironde 9	15,3	1997	6,4	droite	55,9	5,3	49,7
A. Vidalies	1	2	Landes 1	7,2	1988	-	droite	54,1	5,8	52,1
J. Jaulneau	1	0	Eure-Loir 3	4,3	1997	-	droite	42,7 s.	2,5	absent
Franqueville	1	3	Vosges 4	7,9	1997	-	droite	50,7	1,3	49,2

Note : voir notes du Tableau 5.4 notamment pour les informations relatives aux cinq scrutins considérés.

¹⁴³ Droit de chasse (DDC) a été créée en avril 2001 suite à la scission d'une partie des militants de CPNT. Le parti a présenté 93 candidats aux élections législatives de 2002 et obtenu 0,35 % nationalement.

Tableau 5.6. Députés socialistes s'étant opposés ou abstenus volontairement en juin 1998 lors des différents scrutins relatifs à l'examen de la loi du 3 juillet 1998.

Député	Dissidences		Circonscription		Elections législatives				
	Anti chasse	Hors chasse	Départ.	Agri. %	1 ^{ère} élect.	1993 t.2	1997 t. 2	2002 CPNT	2002 t. 2
G. Perrin-Gaillard	4	0	Deux-Sèvres 1	1,6	1997	droite	56	1	52,1
J.-P. Blazy	4	2	Val d'Oise 9	0,6	1997	droite	45,9	0,6	54,6
F. Colcombet	4	0	Allier 1	7,3	1988	droite	54,3	1,2	49,9
R. Mangin	3	0	Meurth-Mos 2	0,9	1997	droite	51,2	0,5	47
M. Adevah-Poeuf	2	2	Puy-d.-Dôme 5	5,9	1981	droite	53,12	1,7	absent
J.-M. Boucheron	2	0	Ille-Vilaine 1	0,5	1981	gauch	63,4	-	62,2
J.-C. Daniel	2	2	Haute-Marne 1	7,5	1997	droite	51,8	2,2	absent
J.-P. Mariot	2	2	Haute-Saône 3	7,2	1997	droite	52,4	1,8	48,5
P. Nauche	2	1	Corrèze 2	3,2	1997	droite	51,9	2,6	46,3
M.-L. Reynaud	2	1	Charente 2	13,5	1997	droite	54,8	5	49,5
M. Rivasi	2	1	Drôme 1	2,5	1997	droite	50	-	44
S. Blisko	2	0	Paris 10	0,1	1981	droite	51,5	0,1	53,5
P. Bourguignon	2	0	Seine-Mariti 3	0,2	1981	gauch	100	0,4	64,3
J.-P. Chanteguet	1	0	Indre 3	13,9	1988	droite	55,7	4	50,1

Notes :

- Voir notes du Tableau 5.4.
- Sont considérés comme des votes dissidents anti-chasse, les votes opposés à ceux de la majorité du groupe ou l'abstention lors des quatre scrutins suivants : n° 120, le 19/06/1998, « Proposition de loi, adoptée par le Sénat, relative aux dates d'ouverture anticipée et de clôture de la chasse aux oiseaux migrateurs », n° 119, le 19/06/1998, « Proposition de loi, adoptée par le Sénat, relative aux dates d'ouverture anticipée et de clôture de la chasse aux oiseaux migrateurs : amendement n° 1 de M Hascoët à l'article unique (fixation des dates par arrêtés) », n° 118, le 18/06/1998, « Proposition de loi, adoptée par le Sénat, relative aux dates d'ouverture anticipée et de clôture de la chasse aux oiseaux migrateurs : question préalable opposée par M Hascoët », n° 117, le 18/06/1998, « Proposition de loi, adoptée par le Sénat, relative aux dates d'ouverture anticipée et de clôture de la chasse aux oiseaux migrateurs : exception d'irrecevabilité opposée par Mme Aubert ».
- Le candidat socialiste a échoué en 2002 dans les circonscriptions de M. Adevah-Poeuf et J.-C. Daniel.

Les trois tableaux confirment que le vote des députés est étroitement corrélé à la présence de chasseurs. En l'absence de données sur le nombre de chasseurs par circonscription, la proportion d'agriculteurs a été considérée à la fois parce que 35 % des chasseurs sont ou ont été agriculteurs et que 30 % des agriculteurs chassent mais aussi parce que la chasse est davantage pratiquée en milieu rural : la moitié des chasseurs vivent dans des communes de moins de 5000 habitants¹⁴⁴. Les 34 députés dissidents de 2000 sont issus de circonscriptions dont la population active est composée en moyenne de 7,1 % d'agriculteurs contre une moyenne nationale de 1,5 % selon le recensement de 1999 de l'INSEE. Les circonscriptions plus urbaines de ce groupe d'élus comptent beaucoup d'ouvriers et de chômeurs, par exemple les chasseurs de gibier d'eau dans le Nord et le Pas-de-Calais, ou sont situées à proximité des zones de passage d'oiseaux, par exemple en Gironde. Les députés anti-chasse de 1998, par opposition, sont élus des villes ou de régions éloignées des couloirs

¹⁴⁴ Source : *L'Express*, 21 septembre 2000 et enquête de l'ONCFS réalisée en 1998 – 1999. La proportion d'agriculteurs ne constitue qu'un indice imparfait puisque 48 % des chasseurs sont des ouvriers.

de migration des oiseaux. Le lien entre la dissidence et la pratique de la chasse, observé au Tableau 5.3., est donc vérifié.

La corrélation entre la dissidence et la marginalité électorale de la circonscription, en revanche, n'est pas vérifiée. Les députés socialistes qui n'ont pas soutenu, totalement ou partiellement, la loi du 26 juillet 2000, n'étaient pas, dans leur globalité, dans une situation électorale plus fragile que leurs collègues du groupe PS sous la onzième législature. Un tiers de ces députés avait déjà été élu à l'Assemblée avant 1997, moins de 15 % d'entre eux était membre de la précédente législature, ce qui correspond à peu près au niveau de l'ensemble du groupe socialiste qui a été renouvelé à 80 % en 1997¹⁴⁵. Ces députés ont été élus au second tour des législatives de 1997 avec 55,9 % des voix en moyenne¹⁴⁶. Dans leur globalité, le groupe de ces députés dissidents n'est pas nettement plus menacé par les chasseurs que les autres élus. Au premier tour des législatives de 2002, les candidats de CPNT et des groupuscules « Défendons la chasse et nos traditions » ou « Droit de chasse » ont réalisé en moyenne 2,8 % dans les 34 circonscriptions considérées contre 1,67 % en moyenne pour les quelques 400 candidats investis par CPNT sur l'ensemble du territoire français¹⁴⁷. Les candidats des partis chasseurs sont effectivement marginaux dans treize des quatorze circonscriptions des députés ayant refusé la loi du 3 juillet 1998. Si l'absence de menace électorale exercée par les chasseurs constituait une condition nécessaire pour s'opposer à leurs revendications en 1998, la concurrence de CPNT ne peut expliquer le soutien de l'ensemble des 34 députés en 2000. Enfin, le vote sur les lois chasse durant la onzième législature ne semble pas jouer à un niveau global sur le destin électoral des députés en 2002. En moyenne, le groupe des 34 dissidents de 2000 obtient 51,8 % des suffrages au second tour¹⁴⁸, 16 députés sont réélus et 16 sont battus tandis que le groupe socialiste voit ses effectifs passer de 242 à 138. Le devenir des quatorze députés anti-chasse est absolument comparable.

La proportion importante de députés dissidents remerciés en 2002 indique que le vote de la loi de 1998 ou contre celle de 2000 ne constituait pas une assurance électorale pour les députés. De même, les scores significatifs atteints en 2002 par CPNT dans certaines circonscriptions dans un contexte défavorable aux petites formations montrent que l'attitude accommodante de ces élus face aux associations cynégétiques n'a pas réussi à asphyxier

¹⁴⁵ BEST H., GAXIE D., art. cit., p. 121.

¹⁴⁶ Contre 38,05 % pour l'ensemble des candidats socialistes au second tour, 42,78 % en y ajoutant le PRS et les candidats divers gauche, et 48,22 % en ajoutant les écologistes et les communistes.

¹⁴⁷ Le résultat moyen des candidats CPNT dans les circonscriptions où ils se sont présentés est donc plus élevé. CPNT a bénéficié de 422448 voix au premier tour, soit un peu plus d'un tiers du nombre de suffrages ayant soutenu J. Saint-Josse à l'élection présidentielle précédente.

¹⁴⁸ Contre 35,26 % pour les candidats socialistes au second tour et 45,19 % pour l'ensemble des candidats de gauche.

politiquement leur principal parti. Ces deux résultats cependant ne suffisent pas à invalider les thèses de D. MacRae. En l'absence d'expérimentations possibles, nul ne sait si une proportion importante de députés a pu éviter une sanction électorale d'une plus grande ampleur grâce à leur dissidence. Les députés sont d'ailleurs confrontés à cette incertitude intrinsèque du processus électoral. Dans le doute, ils peuvent choisir d'adopter une attitude assurantielle consistant à faire comme si leur vote sur la loi chasse pouvait jouer sur leur réélection alors qu'ils n'en sont pas certains. Nous avons évoqué une telle stratégie à propos de l'anticipation par les élus d'un vote personnel relativement improbable¹⁴⁹. Enfin, les parlementaires peuvent également établir un diagnostic faussé de la situation en croyant qu'ils peuvent être battus par les chasseurs ou qu'ils l'ont été quand les électeurs se prononcent principalement sur l'insécurité et le chômage.

Les tableaux 5.4. et 5.5. font en réalité apparaître que la situation électorale des députés dissidents est contrastée, tant du point de vue de la marginalité de leur circonscription que de la menace particulière qu'y exercent les chasseurs. Si l'on considère les six députés qui se sont opposés à la loi du 26 juillet 2000 en lecture définitive, les trois députés de l'Aude illustrent plutôt les théories de W. Miller. Ils ont été élus avec plus de 60 % des suffrages en 1997. La menace du vote chasse, sans être nulle, est limitée dans leur circonscription puisque les candidats chasseurs vont réaliser moins de 5 % en 2002. La dissidence de ces élus s'appuie ainsi sur une position électorale forte. Tel n'est pas le cas des trois députés de la Gironde, élus moins confortablement en 1997 (entre 51,8 et 58,1 %) et surtout confrontés à la pression ancienne du vote chasse puisque dès 1993 des candidats CPNT se sont présentés et ont recueilli entre 8,2 et 13,8 %. Comme l'analyse D. MacRae, leur choix d'affronter le gouvernement sur la chasse semble s'expliquer davantage par la précarité de leur situation électorale. Quelle est la part de la menace d'un vote défavorable des chasseurs dans la précarité d'une situation électorale ? Le Tableau 5.7. détaille le succès ou l'échec des députés dissidents sortants en 2002 en fonction du poids du vote chasse d'une part et de la marginalité de leur circonscription d'autre part.

¹⁴⁹ Chapitre 3.3.3.

Tableau 5.7. Les députés réélus et battus aux élections législatives 2002 parmi les 34 dissidents en fonction des résultats des candidats de partis défendant la chasse au premier tour et leur propre résultat en 1997.

	Résultat des candidats de partis chasseurs au premier tour des législatives de 2002			Résultat du député au second tour des législatives de 1997		
	0,1 à 3,6 %	4 %	4,3 à 15,9 %	41,6 à 52 %	52,1 à 56 %	57 à 100 %
Battus	6	1	10	9	6	1
Réélus	10	1	6	0	3	14

Notes :

- Le score des candidats défendant la chasse a été obtenu en additionnant les résultats des candidats CPNT, « Défendons la chasse et nos traditions » ou « Droit de chasse » lorsqu'ils étaient présents.
- Pour les deux députés qui ne se sont pas représentés, le résultat de leur successeur socialiste a été pris en compte.

Le Tableau 5.7. fait apparaître que si le vote chasse semble peser sur le destin électoral du député, le résultat obtenu en 1997 constitue l'élément explicatif déterminant de sa réélection en 2002¹⁵⁰. Le vote chasse fait la différence dans les neuf circonscriptions où le député a été élu avec un score moyen, compris entre 52 et 56 % des suffrages en 1997 : dans les trois circonscriptions où CPNT se situe autour de 15 %, les députés échouent ; dans les deux circonscriptions où le vote chasse est quasiment nul, les sortants sont réélus ; et dans les quatre circonscriptions intermédiaires, trois députés échouent et un est réélu¹⁵¹.

Ainsi, la menace électorale ne constitue pas l'unique élément d'explication de la défense des associations cynégétiques par les parlementaires. Globalement, les députés dissidents sont dans une situation électorale comparable à celle de leurs collègues, mais cette moyenne masque d'importantes divergences relatives à la marginalité de leur circonscription, comme à la menace objective ou anticipée d'un vote de protestation des chasseurs. Sur ces deux critères, rien ne distingue, au sein du groupe de députés dissidents, les élus qui se sont le plus opposés à la loi du 26 juillet 2000, en votant contre en lecture définitive ou en multipliant les votes opposés lors des quinze scrutins intermédiaires. Ainsi, trois des quatre députés issus de circonscriptions où le vote chasse a dépassé 10 % en 2002 ne se sont pas opposés à la loi en lecture définitive. La seule menace d'un vote défavorable et massif des chasseurs n'a pas dicté la conduite de l'ensemble des parlementaires socialistes : certains élus ont choisi la dissidence alors qu'ils n'étaient pas menacés, d'autres ont obéi aux consignes de leur groupe alors qu'ils l'étaient davantage. En additionnant le résultat obtenu par l'éventuel candidat

¹⁵⁰ Cependant, les deux explications ne sont pas alternatives puisque les deux séries de variables ne sont pas indépendantes : le vote chasse a pu peser sur le résultat obtenu par le député en 1997.

¹⁵¹ Les trois circonscriptions où le vote chasse se situe à proximité de 15 % sont Gironde 5^{ème}, Somme 4^{ème} et Somme 3^{ème}. Les deux circonscriptions où il est inférieur à 1 % sont : Pas-de-Calais 14^{ème} et Paris 7^{ème}. Les trois circonscriptions intermédiaires sont : Ardèche 3^{ème}, Somme 6^{ème}, Gironde 9^{ème}, et Landes 1^{ère} où Alain Vidalies est réélu.

CPNT et l'éventuel candidat du groupuscule « Droit de chasse » au premier tour des élections législatives de 2002, on constate que les chasseurs ont dépassé les 5 % des suffrages exprimés dans 37 circonscriptions. Parmi elles, 24 avaient vu l'élection d'un député socialiste en 1997¹⁵². Ces 24 députés étaient donc les socialistes les plus menacés de France par les chasseurs. Plusieurs élections intermédiaires leur avaient permis d'anticiper cette menace durant la onzième législature. Parmi ces 24 députés socialistes, la moitié a voté contre la loi chasse ou s'est abstenue volontairement lors d'un des scrutins. Ces élus constituent seulement un tiers du groupe de députés dissidents. Douze députés ont donc choisi la fidélité au gouvernement. Le Tableau 5.8 présente la répartition des circonscriptions selon la dissidence de leur député lors de l'examen de la loi chasse.

Tableau 5.8. Le vote des députés socialistes sur la loi chasse du 26 juillet 2000 issus de circonscriptions où les candidats chasseurs ont obtenu plus de 5 % au premier tour des élections législatives de 2002.

Dissidents (12)	Somme 3 (15,9 %), Somme 4 (14,8), Gironde 5 (14,6), Hérault 5 (10,6), Gironde 11 (7,4), Somme 6 (7,1), Gironde 8 (6,9), Bouches-du-Rhône 16 (5,9), Landes 1 (5,8), Ariège 2 (5,5), Gironde 9 (5,3), Pyrénées-Orientales 2 (5,1)
Non dissidents (12)	Ariège 1 (8,3 %), Lot 2 (7,5), Var 6 (6,6), Nord 14 (6,1), Lot-et-Garonne 3 (6,2), Lot-et-Garonne 2 (5,7), Alpes-de-Haute-Provence 1 (5,6), Gers 2 (5,6), Pyrénées-Atlantiques 3 (5,5), Gironde 10 (5,4), Gers 1 (5,2), Charente 2 (5)

Notes :

- Les députés considérés comme dissidents ont voté contre les consignes de leur groupe ou se sont abstenus lors des scrutins solennels occasionnés par l'examen de la loi n° 698 du 26/07/2000. Cf. Tableaux 5.4 et 5.5.
- Concernant le résultat obtenu par les candidats chasseurs au premier tour des élections législatives de 2002, les résultats du candidat CPNT et du candidat du parti « Droit de chasse » ont été additionnés, la somme du score des deux candidats figurant entre parenthèses pour chaque circonscription.

Les quatre circonscriptions où le vote chasse a dépassé les 10 % se distinguent de l'ensemble du groupe. Il semble que, face à un mouvement d'une telle ampleur, les députés qui en sont issus soient amenés à s'opposer au gouvernement à un moment ou un autre de la procédure législative. Si l'on excepte ce groupe à bien des égards hors norme, les autres élus sont confrontés à un vote chasse d'une ampleur comparable. La sûreté électorale de leur circonscription est identique : les douze députés non dissidents ont été élus avec en moyenne 54,6 % des suffrages en 1997 et les douze dissidents avec 54,2 %.

En résumé, la réalité de la menace électorale exercée par les associations cynégétiques ne fait aucun doute. Cette menace s'est nourrie de la détermination des chasseurs, de son

¹⁵² Les députés socialistes sont donc plutôt surreprésentés dans les circonscriptions où le vote chasse est le plus important : 73 % des élus de ces 37 circonscriptions sont socialistes contre 42 % pour les 577 circonscriptions. Comme aucun candidat CPNT ne s'est présenté en 1997, il n'est pas possible de savoir si les députés socialistes ont été élus dans des circonscriptions où les chasseurs étaient déjà mobilisés électoralement en 1997 ou si le vote chasse de 2002 résulte de la gestion du dossier cynégétique par la gauche plurielle durant la onzième législature.

explicitation par leurs lobbies et de la progression d'un petit parti attaché à la promotion de cette cause. Durant la onzième législature, la multiplication de différentes élections utilisant le scrutin proportionnel a également été favorable à CPNT. Le poids électoral des chasseurs peut être limité sur la réélection d'un député mais se révéler déterminant dans le fief du député cumard pour les élections municipales ou régionales¹⁵³. Si la menace est réelle, les données considérées permettent d'affirmer que la réaction des parlementaires à cette menace diffère. Un tout petit nombre de députés sait qu'ils n'ont aucune chance d'être réélus s'ils ne cèdent pas aux chasseurs : ceux-là font dissidence à un moment ou l'autre de l'examen de la loi chasse. Une proportion importante de députés pense que le vote chasse peut lui être nuisible, peut-être fatal, mais se trouve confrontée à la difficulté d'anticiper précisément son impact. Face à cette incertitude, certains cèdent à la menace, et d'autres s'y refusent. Enfin, parmi les députés qui ne sont pas menacés, un petit groupe s'oppose aux chasseurs en 1998, un petit groupe les soutient en 2000, et la majorité se montre plutôt compréhensive vis-à-vis de l'activisme des députés chasseurs. Au total, les seules données électorales ne sauraient expliquer le positionnement de la majeure partie des élus socialistes, dissidents ou non dissidents. Parmi les dissidents socialistes, la moitié des députés a été élue confortablement en 1997 et la moitié des députés n'était pas spécifiquement menacée par un vote chasse. La réactivité des élus au lobbying des chasseurs ne tient donc pas exclusivement à des considérations électorales¹⁵⁴. Le comportement de beaucoup d'élus, menacés électoralement par la chasse ou non, issus de circonscriptions marginales ou confortables, appartenant à la majorité ou de l'opposition, s'inscrit dans l'interprétation de prescriptions comportementales globales qui dépassent le simple calcul électoral.

¹⁵³ J.-L. Parodi remarque ainsi que les élections utilisant le mode de scrutin proportionnel, locales ou européennes, ont contribué depuis les années quatre-vingts à « ouvrir l'accordéon électoral » en faisant entrer dans le jeu politique des petites formations qui perturbent les élections générales majoritaires, à savoir les législatives et la présidentielle. Un effet inattendu de cette « proportionnalisation périodique » du système politique serait donc la plus grande sensibilité de la représentation parlementaire au poids local des petites formations politiques. PARODI J.-L., « Proportionnalisation périodique, cohabitation, atomisation partisane : un triple défi pour le régime semi-présidentiel de la Cinquième République », *Revue française de science politique*, vol. 47, n° 3-4, 1997, pp. 292-312.

¹⁵⁴ Ce qui n'est absolument pas spécifique aux questions cynégétiques. Certains élus UMP sont par exemple mobilisés depuis 2002 pour réduire le taux d'imposition sur les grandes fortunes, une telle réforme ne pouvant directement profiter et être appréciée que par une petite minorité d'électeurs.

3.2. Le localisme, un humanisme chevaleresque

La méthode qualitative se révèle la plus efficace pour trancher entre les différentes interprétations de la mobilisation des députés sur la chasse. Alors que l'entretien porte depuis trois minutes sur la question, V. Peillon fait comprendre son désir de changer de sujet.

V. PEILLON : « *Voilà, vous avez d'autres questions sur la chasse ?*

Vous aimez pas parler de la chasse ?

Oh moi je m'en fous. J'en ai parlé vous ne pouvez pas imaginer. C'est effrayant. Pendant cinq ans on ne m'a parlé que de ça dans ma circonscription. La presse beaucoup aussi.

Vous avez été embêté.

Oui, j'ai été attaqué »¹⁵⁵.

L'ancien député de la Somme n'est pas entré en politique pour discuter à l'infini des périodes de dépendance des oiseaux migrateurs. H. Sicre, lui, ne « s'en fout » pas. Il reconnaît volontiers qu'il y a des choses plus importantes que la chasse mais le sujet l'intéresse. Lancé sur le sujet, il en parle pendant une demi-heure sans qu'il faille le relancer. Alors que V. Peillon estime à juste titre qu'il n'a pas été réélu en raison de la mobilisation des chasseurs de gibier d'eau, H. Sicre, interrogé trois mois avant les élections législatives de juin 2002, se montre confiant vis-à-vis de l'éventualité d'un vote sanction des chasseurs. Il est député depuis 1988. En 1997, il a été élu avec 57,6 % des voix. Aux régionales de 1998, il a observé que CPNT ralliait moins de suffrages localement qu'en 1992. Il a certes perdu la mairie de Céret en 2001, une commune de 7600 habitants qu'il administrait depuis 1983 mais il est certain que cet échec tient à des problèmes locaux de candidature au sein de la gauche plutôt qu'au vote chasse. En juin 2002, les élections législatives allaient donner raison au député des Pyrénées-Orientales puisqu'au premier tour le candidat CPNT ne ralliait que 2,6 % des suffrages et qu'au second tour, il était réélu avec 51,6 %.

« Il y a une pression forte dans votre circonscription ?

H. SICRE : *Non. Pas plus qu'ailleurs. Je suis pas épargné ! J'ai été l'acteur le plus attentif du point de vue de la chasse dans cette législature, non pas que je ne fasse pas que ça. Je l'ai pris en charge. Ça me plaisait. Et puis je suis chasseur, je le reconnais. J'habite en milieu rural. Nous-mêmes nous ne sommes pas touchés parce que nous n'avons pas d'oiseaux migrateurs chez nous mais n'empêche qu'il y a maintenant chez tous les chasseurs une mentalité de victime, d'assiégé, de persécuté. L'autre jour, j'étais à une petite soirée, à la fin, il y a quelqu'un qui m'a dit : « tu sais, Henri, les chasseurs t'en veulent beaucoup. Moi comme les autres »¹⁵⁶.*

¹⁵⁵ Vincent Peillon, entretien n° 35.

¹⁵⁶ Henri Sicre, entretien n° 42.

Le fait qu'H. Sicre rapporte une anecdote a priori insignifiante constitue un indice parmi des dizaines du caractère affectif du rapport qu'il entretient à sa circonscription. Son localisme, qui restreint comme on l'a vu sa capacité à jouer les médiateurs, n'est pas électoraliste. Par ailleurs, le président du groupe d'étude sur la chasse n'est pas seulement le spécialiste exclusif de cette question. Comme on l'a considéré au chapitre précédent¹⁵⁷, il se montre attentif au maintien du statut fiscal du Banyuls ce qui confirme son profil d'élus de terrain plutôt que de défenseur d'une cause.

De nombreux élus de terrain se sont ainsi exprimés lors des débats sur la chasse pour dénoncer la prétention de l'Europe à imposer une législation unique qui ne prenne pas en compte les spécificités locales et notamment l'attachement de groupes sociaux à certaines traditions. Souvent, cette dénonciation a pris des accents assez chauvins, comme dans les propos du député J. Godfrain.

J. GODFRAIN : *« Par contre, là où on n'a pas été bon, c'est sur les problèmes de chasse... sur les problèmes de chasse. Les normes européennes n'ont vraiment pas tenu compte des traditions locales et je le regrette infiniment parce que... bon... voilà. Que des Hollandais viennent expliquer aux gens de – c'est pas ma région – de l'Aquitaine comment il faut faire par rapport aux oiseaux qui traversent, je trouve que c'est pas aux Hollandais de nous donner la leçon »*¹⁵⁸.

Certaines critiques ne résistent pas non plus à un examen rapide du dossier : contrairement à ce qu'affirme le sénateur R. Del Picchia, la législation européenne n'impose pas une date unique de chasse.

R. DEL PICCHIA : *« Il arrive trop souvent qu'on nous mette devant le fait accompli. On l'a vu avec les transpositions par ordonnance. Avec la chasse aussi. La directive fixait une journée identique pour toute l'Europe alors que le déplacement des oiseaux sur l'ensemble du territoire européen se fait en plusieurs jours. Si on avait été associé plus tôt, on aurait pu en faire la remarque avant »*¹⁵⁹.

Pourtant, la critique, fut-elle infondée sur le plan factuel, exprime un sentiment partagé par la classe politique : les institutions européennes s'occupent trop de questions secondaires - ou de questions importantes dans les détails. R. Pandraud, qui sait pour avoir été Président de la Délégation pendant quatre ans que le vol transfrontalier des oiseaux peut légitimer l'intervention européenne, n'en dénonce pas moins la propension de l'Europe à « *emmerder le monde* ».

R. PANDRAUD : *« J'étais très partisan d'une chambre de subsidiarité pour qu'en amont toujours on dise à la commission « vous allez dans un domaine qui n'existe*

¹⁵⁷ Chapitre 4.3.1.

¹⁵⁸ Jacques Godfrain, entretien n° 19.

¹⁵⁹ Robert Del Picchia, entretien n° 72.

pas ». L'espace aérien, c'est vraiment un truc, les avions ça survole les frontières. Vous me direz les oiseaux de passage aussi. Enfin les lièvres non. L'abattage des renards, les renards ils font trente kilomètres, pourquoi on emmerde le monde avec ces histoires là ? »¹⁶⁰

Le débat sur la chasse fait apparaître que ce type de critiques n'est pas l'apanage des seuls zélateurs de la souveraineté nationale. Le député UDF C. de Courson, qui a résisté aux appels de l'UMP en 2002, répète à plusieurs reprises dans l'entretien accordé en 2001 qu'il est « *fédéraliste* » et « *profondément européen* » mais qu'il estime que l'UE a « *mal manœuvré, mal agi* » sur la chasse. Selon lui, la question pose le problème de l'absence de répartition claire des compétences entre les autorités nationales et européennes, le flou actuel permettant à la Commission et à la CJCE d'entretenir la tendance naturelle de toute institution à s'approprier de plus en plus de pouvoir.

C. DE COURSON : « *Le problème de fond, c'est qu'il n'y a pas de constitution communautaire. Il faut définir clairement qui est compétent sur quoi avec un organe constitutionnel répartissant les compétences. C'est nécessaire parce que les gens aiment le pouvoir et cherchent à étendre le leur* ».

« *Il y a un mouvement naturel à la prise de pouvoir centralisé de la part de gens assoiffés de pouvoir* »¹⁶¹.

L'exemple de la chasse est également mobilisé par des élus qui n'en sont pas spécialistes pour dénoncer la propension de l'Europe à s'immiscer dans les affaires locales, par exemple le gaulliste P. Lellouche qui n'a jamais été sensible aux thèses souverainistes.

P. LELLOUCHE : « *Parfois il y a aussi des décisions qui soit n'ont pas lieu d'être prises, exemple la chasse - et même au contraire qui appartiennent au local - soit ont lieu d'être prises mais elles ne sont pas explicitées par manque de courage, ou parce qu'on sait pas qui a pris la décision* »¹⁶².

Le socialiste B. Derosier qui soutiendra le traité constitutionnel en 2004 exprime la même analyse en précisant qu'il défend cette opinion « *même si je ne suis pas l'élu d'une circonscription où il y a beaucoup de chasseurs puisque je suis un élu urbain* »¹⁶³. Le sentiment que la législation européenne sur la chasse n'est pas justifiée parce qu'elle est trop rigide, trop lointaine, trop insensible aux spécificités locales mais aussi parce que l'Europe devrait se concentrer sur des problèmes plus importants, est en fait largement répandu dans les travées de l'hémicycle comme le montrent les extraits de propos de certains députés tenus dans l'hémicycle ou dans la presse lors de l'examen de loi du 3 juillet 1998.

¹⁶⁰ Robert Pandraud, entretien n° 33.

¹⁶¹ Charles de Courson, entretien n° 12.

¹⁶² Pierre Lellouche, entretien n° 25. La plupart des entretiens se sont déroulés après le vote de la loi du 26 juillet 2000 alors que CPNT engrangeait les succès électoraux.

¹⁶³ Bernard Derosier, entretien n° 15.

Tableau 5.9. Extraits de propos de députés tenus lors de l'examen de la loi du 3 juillet 1998

P. Douste-Blazy UDF	Les gens ont envie de garder leurs traditions. [...] Au moment où l'on construit l'Europe, la responsabilité des hommes politiques doit être de ne pas donner l'impression que l'Europe les empêche de vivre au quotidien leurs passions ¹⁶⁴ .
L. Poniatowski UDF	Ceux qui voteront ce texte ont été élus démocratiquement. Leurs convictions sont toutes respectables. Ils considèrent que la chasse est une tradition républicaine et populaire, qui doit être sauvegardée dans notre pays ; que l'Union européenne ne peut pas tout décider en nom et place des citoyens.
M. Gremetz PC	Ce n'est pas à Bruxelles de décider si l'on peut aller chasser dans la baie de Somme le 14 juillet.
J. Glavany PS	Les écologistes ne cessent d'affirmer que nous voterons cette loi sous la pression de nos électeurs. Mais le rôle d'un parlementaire n'est pas de heurter ses électeurs ! La France profonde a le sentiment que le droit de chasse est une liberté acquise ¹⁶⁵ .
G. de Robien UDF	Pour faire aimer l'Europe, il faut parler des grands problèmes qui la concernent, pas des spécificités régionales ¹⁶⁶ .
C. Jacob RPR	La chasse relève d'une pratique ancestrale, elle est liée à l'histoire. Je ne vois pas pourquoi elle devrait être encadrée par les directives européennes. Il y a suffisamment de règlements comme ça en France. [...] L'Europe doit s'occuper de ses missions essentielles : la monnaie, les échanges, la défense. Au nom de quoi devrait-elle donner son avis sur tout et n'importe quoi ? Avec de telles pratiques, l'Europe ne fait que dresser les gens contre elle ¹⁶⁷ .

Les députés ne critiquent pas simplement les institutions communautaires mais aussi la propension des dirigeants nationaux à les utiliser pour faire passer leurs propres priorités. Ainsi, le souverainiste J. Myard, pourtant prompt à accuser l'Europe de tous les maux, cite la réglementation européenne sur la chasse comme un exemple d'instrumentalisation de l'intégration européenne par les dirigeants nationaux.

« Je vous ai déjà entendu dire que le gouvernement se servait de l'Europe pour faire passer des lois qu'il ne pouvait pas faire passer au niveau national.

J. MYARD : *Ah ça c'est clair.*

Vous avez un exemple ?

Ben la chasse. Les pseudo directives sur l'environnement et cetera. Vous pouvez démultiplier les cas. J'ai vu la chancellerie pousser les conventions internationales pour baiser la loi nationale au nom de... c'était incroyable. Vous avez une multitude de cas, une multitude »¹⁶⁸.

Les propos du député des Yvelines comme ceux de ses collègues considérés précédemment indiquent que la défense du chasseur a pu se confondre avec celle du législateur. Confrontés à la mobilisation durable d'un groupe social de leur circonscription opposé à une norme communautaire, certains parlementaires ont dénoncé l'interdiction prétendument faite aux parlementaires nationaux d'adapter le texte. Cependant, en critiquant la tendance des

¹⁶⁴ Les propos ont été tenus lors de la séance de l'Assemblée du 18 juin 1998 comme ceux de L. Poniatowski et de M. Gremetz.

¹⁶⁵ *Le Monde*, 19 juin 1998.

¹⁶⁶ *Le Point*, 27 juin 1998.

¹⁶⁷ *Le Parisien*, 16 février 1998.

¹⁶⁸ Jacques Myard, entretien n° 31.

institutions communautaires à s'attribuer de plus en plus de prérogatives, les élus ne cherchent pas tant à défendre leur dernier pré carré dans un réflexe institutionnel qu'à faire valoir à la fois la nécessité de prendre en compte les spécificités du terrain et leurs compétences en ce domaine¹⁶⁹. On l'a vu, H. Sicre conteste moins le principe d'une directive européenne que ses modalités d'application. Les parlementaires mobilisés sur la chasse se définissent davantage à travers leur statut d'élu local ou en tout cas de terrain que de législateur national.

De nombreux parlementaires vont jusqu'à expliquer qu'ils agissent en réalité en faveur de l'idée européenne en encadrant la tendance expansionniste naturelle de ses institutions et en limitant le rejet dont elle fait l'objet sur le terrain. Le souci de la réception locale de la construction européenne constitue ainsi un élément central du discours de V. Peillon. Bien que le député se défende de construire sa vision de l'Europe autour des questions cynégétiques, la chasse vient « *tout à fait* » illustrer son propos dans le long extrait suivant. Or, on sait que V. Peillon a co-animé à partir de 2003 le courant NPS qui s'est prononcé avec virulence contre l'élargissement puis le traité constitutionnel tout en s'affichant comme pro-européen¹⁷⁰. La chasse a ainsi constitué sous la onzième législature un enjeu public sur lequel s'est développé la ligne qui sera ensuite défendue par ce courant minoritaire du PS. La question suscita probablement, parmi d'autres enjeux, une prise de conscience de certains élus du décalage entre le terrain et Bruxelles. Elle permit de forger les premières argumentations sur le sujet, les débats en séance offrant en quelque sorte un échauffement rhétorique. La dernière phrase de cet extrait d'entretien tenu en septembre 2002 porte sur le « non » picard à un éventuel référendum européen à une époque où le succès de la Convention était loin d'être acquis. Elle indique que la saillance de l'enjeu cynégétique localement a permis à l'ancien député de la Somme de saisir de façon anticipée l'état de l'opinion sur l'Europe et, selon les points de vue, la nécessité d'en tenir compte ou de l'instrumenter¹⁷¹.

« Est-ce que les problèmes sur la chasse ont modifié votre jugement sur la construction européenne ? »

¹⁶⁹ Nous étudierons plus loin que les parlementaires français ont très peu su ou voulu défendre l'institution parlementaire et ont plutôt accepté les transferts de compétence au profit des institutions européennes. La protection corporatiste du pouvoir législatif national a été faiblement relayée en dehors des cercles souverainistes, notamment parce que pour beaucoup de députés l'affaiblissement du Parlement résultait de la Constitution de 1958 plutôt que des traités de Rome et de Maastricht. Cf. Chapitre 8.3.

¹⁷⁰ Sur l'élargissement voir Chapitre 4.2.2.2., sur le traité voir Chapitre 7.2.4.

¹⁷¹ Il est difficile de juger des effets du seul enjeu cynégétique sur le débat relatif au traité constitutionnel auprès des parlementaires. Parmi les quinze députés socialistes dissidents en 2000 et réélus en 2002, treize se sont prononcés contre le traité en 2004, soit une proportion correspondant au double du niveau moyen du non au sein du groupe PS. Les effectifs sont cependant trop restreints pour juger de l'influence de la question de la chasse. On remarque par exemple qu'une majorité des députés anti-chasse de 1998 (quatre sur six) s'est prononcée contre le traité.

V. PEILLON : *Mon jugement sur la construction européenne n'est pas lié à la chasse. Il est lié à une évolution globale qui me fait penser qu'aujourd'hui si l'Europe doit être – et je pense l'est d'ailleurs – le très grand projet politique du XX^{ème} et du XXI^{ème} siècle. Très grand projet politique, il faut quand même qu'il y ait une adhésion des populations en démocratie. On arrive à un point de construction de l'Europe - qui n'est pas une remise en cause de l'Europe parce qu'elle a fait des tas de choses extrêmement positives - mais en tout cas il va falloir retrouver l'adhésion des populations ce qui n'est pas le cas. Je pense qu'avec l'élargissement, avec un mode de fonctionnement européen tel qu'il est aujourd'hui, on va dans le mur, pour l'Europe elle-même. Donc ça, oui, il faut d'ailleurs s'en préoccuper de façon extrêmement importante. [...] Il y a beaucoup de choses à mettre en forme politiquement de telle sorte que les gens puissent adhérer à cette Europe. Dans les régions comme la mienne, l'Europe est vue négativement même si c'est injuste. La Picardie – qui d'ailleurs n'utilise pas toujours tous ses crédits européens – bénéficie de crédits massifs, d'une aide massive de l'Europe comme région en difficulté. Mais la vision est presque exclusivement négative. Il faut quand même en tenir compte, non pas pour balancer l'Europe par dessus bord mais au contraire pour trouver un souffle, une assise démocratique réelle.*

Et la chasse...

C'est tout à fait un exemple de ça. Bon déjà c'est la tradition. Eux, ne voient l'Europe qu'à travers cette brimade. Et en plus comme les lobbies français le représentent comme tel – personne n'a assumé cette directive de 79 qui est quand même à l'initiative de la France - on a là des ingrédients très mauvais. Entre la lâcheté des politiques et l'incompréhension de ces gens là et peut-être la sottise de l'Europe d'avoir pris cette directive à ce moment-là sans en mesurer tous les effets, on a un cocktail qui fait – alors que c'est quand même relativement marginal si on a une vision historique des choses, pas pour ces gens-là – on arrive à une situation très négative. Très négative. Qui fait d'ailleurs que la région voterait s'il y a un referendum demain à 60 à 65 % contre »¹⁷².

La mobilisation des parlementaires sur les questions cynégétiques comporte certes des dimensions électoralistes aussi bien qu'institutionnalistes. Pourtant au-delà de la défense des électeurs ou des prérogatives parlementaires, l'ampleur de cette mobilisation et les propos des élus indiquent que les parlementaires défendent avant tout le terroir en relayant les prises de position des associations cynégétiques. Ils estiment que les chasseurs, des gens qu'ils connaissent et fréquentent pour certains, ne sont ni écoutés ni respectés au niveau européen. Comme l'explique, C. de Courson, la « CJCE a donné une interprétation trop pro-écologiste de la loi ; les chasseurs sont seulement vus comme des éléments perturbateurs de la nature »¹⁷³. Lors, les élus de terrain estiment que face à la défaillance de la gouvernance européenne, leur rôle est de réparer l'injustice commise à leur endroit et de les défendre contre une série d'acteurs perçus comme hostiles : une ministre militante, les médias parisiens, les Etats majors des partis et leurs consignes de vote, les fonctionnaires européens

¹⁷² Vincent Peillon, entretien n° 35.

¹⁷³ Charles de Courson, entretien n° 12.

soupçonnés d'être à la solde des écologistes, et les juges communautaires ou nationaux jugés incapables de prendre en compte les impératifs de paix civile. Comme on l'a dit, les députés et sénateurs sont d'autant plus prompts à se mobiliser que beaucoup ont endossé le rôle d'élus de terrain et que se mêle la proximité vis-à-vis de la circonscription, un rapport au politique en terme de juste et d'injuste, et enfin le sens du devoir et du dévouement. L'élus de terrain estime qu'il lui revient de redresser les torts, le sentiment d'être incompris et parfois moqué pouvant renforcer sa détermination. Il faut ainsi prendre au premier degré l'expression « *baroud d'honneur* »¹⁷⁴ qu'H. Sicre emploie pour justifier le dépôt d'un amendement sur les dates de chasse en première lecture de la loi du 26 juillet 2000. Il y a du donquichottisme chez l'élus chasseur. Ce sentiment d'être chargé d'une véritable mission de défense des chasseurs explique à la fois l'incapacité à prendre en compte les impératifs de protection des espèces menacées, l'agressivité manifeste vis-à-vis de la Ministre de l'Environnement, l'indiscipline exceptionnelle des élus de la majorité lors des scrutins solennels comme la difficulté des parlementaires à se placer en intermédiaire.

L'Europe n'a pas créé les défenseurs du terroir comme sous-rôle de l'élus de terrain mais elle contribue à les renforcer. L'eupéanisation de la norme législative accroît le sentiment qu'elle est inadaptée puisque éloignée. L'intervention d'institutions lointaines, peu familières et non élues, la Commission et les Cours européennes, renforce la certitude du parlementaire que sa qualité d'élus du peuple fonde la pertinence et la nécessité de son intervention. Enfin, la primauté du droit communautaire et la perspective d'une condamnation judiciaire de l'Etat, régulièrement rappelées par le gouvernement au cours du débat parlementaire, produisent un effet contre-productif auprès des élus de terrain puisqu'elles manifestent le caractère coercitif voire menaçant de l'imposition d'une réglementation uniforme par le haut. L'Europe comme système politique transnational fabriquant des politiques publiques devient ainsi le symbole de l'éloignement du politique et permet, par contraste, à certains parlementaires nationaux d'arborer leur proximité. Or, cette proximité est à l'évidence contestée. Les sondages disent l'impopularité des députés, les sénateurs ont mauvaise presse, le soupçon de corruption persiste dans l'opinion, le vote pour les formations non représentées au Parlement progresse. CPNT, née du désaveu des notables du mouvement associatif cynégétique, vient contester la capacité des notables issus des partis politiques traditionnels à représenter et défendre les chasseurs voire le monde rural. S'il nous semble que le mouvement cherche à imiter et à faire pression sur le système politique plutôt qu'à le

¹⁷⁴ Henri Sicre, entretien n° 42.

réfuser, il n'en constitue pas moins une menace de type existentiel pour le député, au-delà du poids électoral contingent de ses candidats locaux. Le parlementaire du cru est amené à surjouer sa vocation pastorale lorsqu'il voit tel ancien camarade de son parti se présenter sous la bannière CPNT et dénoncer l'incurie des politiques. Comme le souligne Remi Lefebvre, « la proximité est d'autant plus invoquée par les élus qu'elle semble se dérober »¹⁷⁵. Une caricature d'Europe sert ainsi de faire-valoir aux députés et sénateurs pour mettre en scène leur lien avec l'en bas. En bataillant sur chaque amendement, en construisant à chaque lecture de la loi un coup de théâtre avec suspensions de séance et réunions à huis clos, et en siégeant toute la nuit dans l'hémicycle sous l'œil des responsables d'associations cynégétiques, les députés chasseurs donnent à voir leur proximité vis-à-vis du terroir. Ils font la démonstration en actes de leur dévouement et de leur détermination. M. Gremetz choisit d'ailleurs cet angle d'attaque pour critiquer la droite lors du débat en lecture définitive de la loi du 26 juillet 2000 :

« Malgré vos beaux discours, c'est par votre absence en commission pour débattre des amendements et dans l'hémicycle pour les voter que vous avez vraiment trahi la chasse et les chasseurs ! Il est trop facile à certains d'entre vous de pérorer dans l'hémicycle alors que vos bancs étaient vides au moment des votes décisifs ! En seconde lecture - vous ne vous en souvenez pas, vous étiez partis vous coucher ! - le 14 juin, à six heures du matin, combien étiez-vous, tous bancs de la droite confondus, au moment du vote définitif ? »¹⁷⁶

L'interprétation du rôle de défenseur du terroir contre les menaces que ferait peser l'Europe constitue un mécanisme central d'un processus global de légitimation axé sur l'exacerbation de la proximité de l'élu vis-à-vis de ses électeurs. Au-delà de l'impératif - assurément essentiel - de réélection, ce processus constitue la clé d'interprétation de la mobilisation des parlementaires nationaux sur les questions de chasse, mais aussi sur la directive « habitats », l'implantation territoriale des services publics ou le taux de TVA dans la restauration. L'approche motivationnelle de la notion de rôle vise à démontrer que le choix de normes comportementales et de modes de présentation de soi dépasse le calcul utilitaire étroit en ce que ce choix est durable, global et émotionnel. En d'autres termes, les défenseurs du terroir ne visent pas seulement à entretenir leur éligibilité locale mais à mener à bien une mission de protection. A cet égard, deux éléments contribuent à renforcer la conviction de ces

¹⁷⁵ LEFEBVRE R., « La proximité à distance. Essai de typologie des interactions citoyens-élus », intervention à l'atelier « La proximité dans le champ politique », 7^{ème} Congrès de l'Association Française de Science Politique, le 18 septembre 2002. Voir aussi LEFEBVRE R., « La « proximité » : de la rhétorique aux pratiques », *Pouvoirs locaux*, n° 62, 2004.

¹⁷⁶ *Journal officiel*, Compte rendu intégral des débats de l'Assemblée nationale, 2^{ème} séance du 28 juin 2000, p. 6016.

parlementaires qu'ils se doivent de défendre les « petits » contre les puissants que l'Europe confusément symbolise.

Premièrement, les chasseurs, mais aussi des ruraux ou des agriculteurs, expriment le sentiment d'être rejetés par le reste de la société. C. Traïni a analysé les multiples ressorts de la perception des « évolutions déroutantes d'un monde toujours plus hostile »¹⁷⁷. L'inacceptation culturelle d'une pratique consistant à tuer des animaux, la crainte d'un dépérissement des zones rurales ou la fragilité sociale de certains chasseurs constituent autant d'éléments de cette crise. S'il faut se garder de naturaliser la demande de proximité des électeurs comme le souligne R. Lefebvre, il n'en demeure pas moins que le sentiment d'être incompris voire victimes exprimé par les chasseurs constitue un terreau favorable à tout justicier potentiel. Or, comme nous l'avons dit, l'intensité du lobbying des associations cynégétiques et même le succès de CPNT ne se réduisent pas à une instrumentation ou à une contestation du système représentatif. Ils peuvent constituer au contraire autant d'appels à l'aide fondés sur la croyance dans les capacités du politique – en l'occurrence national et non judiciaire – à imposer sa loi. Si une telle interprétation peut naturellement être contestée, il n'en demeure pas moins que les parlementaires peuvent comprendre ainsi les sollicitations des chasseurs.

En second lieu, le constat, plus ou moins explicite, d'une défaillance du système représentatif n'a pu que renforcer la conviction de ces parlementaires que la protection des « petits » constituait une nécessité impérieuse. Certains députés, peu nombreux, jouaient effectivement leur siège, mais au-delà, tous visaient à défendre la légitimité des partis politiques traditionnels voire le principe même de la représentation parlementaire. Ce sentiment partagé d'*être dans son rôle* à un moment où il est menacé explique d'ailleurs la bienveillance de la plupart des parlementaires vis-à-vis de la minorité d'élus mobilisés sur les questions de chasse. Rares ont été les députés à exprimer ce que ressentaient de nombreux citoyens : les oiseaux menacés doivent être rigoureusement protégés et les autres raisonnablement chassés, l'Etat a pour mission d'encadrer la pratique cynégétique, l'humiliation politique de telle ministre par son propre camp n'est pas élégante... Au-delà de la question cynégétique et de la défense du terroir, la crainte de constituer une espèce en voie de délégitimation constitue un puissant vecteur incitatif à l'action des parlementaires. A la protection des chasseurs a ainsi succédé durant la longue campagne référendaire sur le Traité constitutionnel la défense des ouvriers, des salariés précaires, des chômeurs, des retraités par

¹⁷⁷ TRAINI C., op. cit., chapitre 2.

la gauche favorable au non. Dans les deux cas, tout se passe comme si les parlementaires agissaient en gardant en tête la phrase de J. Saint-Josse : « Si les politiques avaient su rester proches des Français, je ne serais pas là »¹⁷⁸.

3.3. L'appel ambigu à la subsidiarité

Les questions cynégétiques ont permis d'illustrer le rapport à l'Europe de beaucoup d'élus de terrain, leur mobilisation pouvant être jugée assez désastreuse du point de vue de l'image donnée de la construction européenne. La Commission européenne en est consciente et a souvent adopté une stratégie d'apaisement. La Commissaire chargée de l'environnement, Margot Wallström, a ainsi annoncé en octobre 2004 qu'elle ne traduirait pas devant la CJCE les Etats membres qui se conformeraient au guide interprétatif rédigé par les chasseurs et les écologistes. Le discours déployé par le gouvernement pour rappeler à l'ordre sa majorité n'est pas plus positif vis-à-vis de l'Europe. L'obligation de se conformer au droit communautaire sous peine de sanctions est davantage évoquée que la nécessité de protéger des oiseaux de moins en moins nombreux et les vertus incomparables de l'Europe en la matière¹⁷⁹. Le refus ou l'acceptation des propositions de loi et autres amendements parlementaires par le gouvernement se fonde sur le seul critère de leur compatibilité avec le texte de la directive de 1979, sans considérer directement leur compatibilité avec ce qui justifiait cette législation, à savoir la défense de la ressource avicole. Il est peut-être plus dangereux pour les espèces menacées d'être chassées la nuit que jusqu'au 20 février mais, la directive et les précisions de la CJCE se concentrant davantage sur les dates, les gouvernements Jospin et Raffarin ont accepté de légaliser largement la chasse de nuit qui était proscrite depuis plus d'un siècle. En négociant la directive à Bruxelles en 1979, le gouvernement affirmait chercher à protéger des oiseaux. En négociant sa transposition au Palais-Bourbon depuis 1994, il cherche seulement à se protéger juridiquement.

La critique de la propension de l'Europe à réglementer les détails et en détail dépasse la question de la chasse. La contestation d'une variété d'élus, appartenant à toutes les familles politiques, est massive comme le montrent les différents extraits d'entretien suivants.

¹⁷⁸ Entretien, *Le Monde*, 11 avril 2002.

¹⁷⁹ Le Ministre délégué aux Affaires européennes, P. Moscovici rappelle par exemple sur LCI le 28 mai 2000, au lendemain de l'examen de la loi chasse par le Sénat : « Nous serons condamnés à des astreintes considérables de plusieurs millions quotidiennement. Il faut absolument l'éviter et se mettre en conformité avec le droit européen ».

J.-P. BRARD : « *La PAC, oui, ça doit être traité au niveau européen parce que c'est du ressort de l'intérêt général. L'environnement aussi, c'est de l'intérêt général. Mais la qualité des camemberts, non. Ça c'est de l'intérêt national et l'Europe n'a rien à faire là-dedans* »¹⁸⁰.

N. CATALA : « *Je n'ai jamais compris pourquoi il était important pour atteindre les objectifs de l'Union qu'on impose la couleur identique pour les phares des voitures. Ça m'échappe. De même que je trouve inutile, et dangereux, vraiment inutile et très nuisible, néfaste pour la France que la Commission ait fait faire un projet de code civil européen. Chaque pays a son code civil, a sa législation civile : sur le mariage, la filiation, le divorce, les successions et même la nationalité* »¹⁸¹.

G. CHARASSE : « *Il faut quand même qu'on ait une vision plus simple et je dirais moins tatillonne du travail des responsables européens. Que l'Europe s'occupe finalement de régler le calibre des œufs, des trucs comme ça, ça m'apparaît d'une stupidité épouvantable. Il y a d'autres choses à faire que de faire ces choses-là* »¹⁸².

J. FRANÇOIS-PONCET : « *L'Europe s'est trop occupée des détails. L'UE protège le vison d'Europe en Aquitaine mais ne fait pas la PESC. C'est le virage qui a été pris depuis l'échec de la CED* »¹⁸³.

E. GUIGOU : « *Là on touche évidemment un défaut majeur de la construction européenne qui est que on s'abîme souvent dans des détails qui empoisonnent la vie des gens en perdant de vue les grandes questions* ». « *L'absence de débats [sur l'Europe] tient aussi au caractère technique de l'Europe. On s'est trop occupé de points de détail, de la taille des ascenseurs. Le marché unique a pris une place trop importante* »¹⁸⁴.

A. MARLEIX : « *Moi je suis choqué, je suis choqué que la Commission embête les gens avec la longueur des saucissons par contre ne s'occupe pas de la circulation maritime et n'ait pas fait des textes pour empêcher que les navires poubelles polluent toutes les côtes européennes depuis des décennies. On a l'impression qu'ils ne s'occupent pas de l'essentiel et qu'ils s'occupent du superficiel* »¹⁸⁵.

Si les élus opposés aux traités européens sont les plus prompts à dénoncer la tendance de l'Europe à réglementer le quotidien, on constate à travers ces différents extraits que la critique est aussi exprimée par des « maastrichtiens » et des « oui-ouistes » pour reprendre les termes, passablement péjoratifs, inventés lors des campagnes référendaires de 1992 et de 2005. Au-delà de la critique, ces propos expriment une certaine incompréhension des élus devant une telle évolution. Certains l'attribuent à la stratégie des pères fondateurs dans les années cinquante, favorable à une progression par petits pas, d'autres à la relance de l'intégration

¹⁸⁰ Jean-Pierre Brard, entretien n° 8.

¹⁸¹ Nicole Catala, entretien n° 10.

¹⁸² Gérard Charasse, entretien n° 11.

¹⁸³ Jean François-Poncet, entretien n° 75.

¹⁸⁴ Elisabeth Guigou, entretien n° 89.

¹⁸⁵ Alain Marleix, entretien n° 30.

européenne par l'objectif du marché commun dans les années quatre-vingts, d'autres enfin à l'appétit de pouvoir inassouvi des institutions communautaires. Mais globalement, les parlementaires de base demeurent assez perplexes comme l'illustre cet aveu de G. Charasse, le député radical de l'Allier s'incluant en fait dans « *les gens* » dont il parle.

G. CHARASSE : « *Les gens ne comprennent pas pourquoi l'Europe a osé se mêler de la qualité des fromages ou de la chasse. Ils comprennent pas. Et ça on a beau... Et ça je ne me sens pas moi non plus la capacité de leur expliquer parce que je n'y crois pas moi-même. Donc il y a nécessité de simplifier, de clarifier et aussi de faire de la politique au sein de l'Union européenne* »¹⁸⁶.

Cette perplexité nourrit l'idée que le domaine d'action des institutions communautaires s'étend progressivement, subrepticement et inexorablement. Les normes européennes portent non seulement sur des domaines secondaires et de façon trop précise mais elles tendent à être de plus en plus nombreuses et à régenter le quotidien des citoyens. Au danger d'une uniformisation, imposée par le haut, irrespectueuse de la diversité des situations locales, s'ajoute le sentiment, parfois explicite, parfois confus, que les institutions européennes ont les moyens juridiques et institutionnels de satisfaire leurs tendances expansionnistes. Les souverainistes sont les premiers à dénoncer cette évolution – N. Catala parle de « *l'univers en expansion* » - mais, une fois encore, la critique porte hors de leurs rangs.

N. CATALA : « *Au fil du temps, s'est créé un imbroglio épouvantable sur ce que peut faire l'Union. Pratiquement elle peut faire ce qu'elle veut maintenant, plus personne ne stoppe, ça fait déjà longtemps qu'on n'a pas stoppé. C'est l'univers en expansion. On ne peut pas stopper ses avancées. Et ça, ça m'agace beaucoup, ça m'irrite beaucoup parce que ce développement des compétences de l'Union s'est fait de façon souterraine, sans débat public, sans association des citoyens. L'Europe a toujours avancé masqué* »¹⁸⁷.

J.-C. DANIEL : « *On a l'impression qu'à tout instant l'Union européenne est capable de proposer des directives sur tout sujet et qu'en fait dans leur transposition, elles s'imposeront à tous. Et ça c'est aussi peut-être une anomalie* »¹⁸⁸.

L. LANIER : « *La Commission a trop de pouvoir, elle est technocratique. Mais attention, elle est nécessaire, elle travaille bien. Mais les commissaires se prennent trop pour des ministres* »¹⁸⁹.

C'est sur cette immixtion, jugée uniformisante et sans limite, des normes et politiques communautaires vis-à-vis des questions locales et quotidiennes, que l'Europe perçue

¹⁸⁶ Gérard Charasse, entretien n° 11.

¹⁸⁷ Nicole Catala, entretien n° 10.

¹⁸⁸ Jean-Claude Daniel, entretien n° 13.

¹⁸⁹ Lucien Lanier, entretien n° 78.

s'éloigne le plus de l'Europe rêvée par les parlementaires. Le caractère terre-à-terre des exemples mobilisés pour dénoncer cette tendance indique que la critique est largement portée par le fait que les deux Assemblées soient constituées en masse par des élus de terrain plutôt que par des parlementaires impliqués dans d'autres rôles. Comme on l'a vu¹⁹⁰, le notable local, député-maire, perçoit d'abord l'Europe à partir de son fief et au moment de la mise en œuvre des politiques communautaires ce qui contribue à les interpréter comme des normes données et contraignantes sur lesquelles l'élu n'aurait pas prise. Lorsque les parlementaires disent que les « gens » sont empoisonnés au quotidien par la réglementation communautaire, ils parlent avant tout d'eux-mêmes en tant que maire, Président du Conseil général ou régional. Face à ce constat, ils prônent à l'unisson une répartition stricte des compétences opérée en fonction du principe de subsidiarité. Rares sont les entretiens menés où les politiques français n'ont pas évoqué de leur propre initiative cette nécessité. La revendication a été entendue puisque le Traité constitutionnel prévoit de donner une place importante aux Parlements nationaux en matière de contrôle du respect du principe de subsidiarité. Le mécanisme, imaginé dans le cadre de la Convention, est dit d'alerte précoce. Si la réforme est un jour adoptée, chaque Parlement pourra adresser un avis motivé à la Commission européenne s'il estime qu'une de ses propositions s'écarte des compétences communautaires¹⁹¹. Si un tiers des voix attribuées aux Parlements nationaux adresse ce « carton jaune », la Commission doit revoir sa proposition ou la justifier – le nombre descendant à un quart pour les projets relevant de l'espace de liberté, de sécurité et de justice. Par ailleurs, les parlements nationaux pourront, une fois un acte législatif européen adopté, demander à leur gouvernement de saisir la CJCE pour violation du principe de subsidiarité. Le second alinéa de l'article 88-5 de la constitution française qui prendra effet « à compter de l'entrée en vigueur du traité établissant une Constitution pour l'Europe » précise que le gouvernement français aurait obligation de transmettre les « cartons rouges » de l'Assemblée ou du Sénat.

Si les nouvelles procédures sont suspendues à la ratification hautement compromise du Traité constitutionnel, les parlements nationaux se sont néanmoins vus reconnaître une légitimité à soulever, plutôt qu'à trancher, la question de la subsidiarité. Cependant, l'unanimité des parlementaires nationaux français à réclamer une répartition claire des compétences et l'application du principe de subsidiarité est ambiguë sous différents aspects.

¹⁹⁰ Cf. Chapitre 4.1.1.

¹⁹¹ Le Parlement de chaque Etat membre ayant deux voix afin que chaque assemblée des Parlements bicaméraux puisse donner son avis.

Premièrement, elle est revendiquée par des élus dont la vision de l'Europe diffère radicalement. De N. Catala à E. Guigou, du communiste J.-P. Brard au centriste P. Albertini, du socialiste J.-M. Bockel au gaulliste A. Marleix, le diagnostic porté quant à la gravité et aux causes des difficultés dont souffrirait l'Europe n'est pas le même. Or, ces élus s'accordent à recommander le même remède. Ainsi, P. Albertini qui milite pour « *un mode d'emploi, une sorte de répartition des rôles* » précise que la diplomatie, la défense, la justice, le contrôle des flux migratoires voire l'aménagement du territoire devraient être inclus dans les compétences partagées entre l'Union et ses membres¹⁹² tandis que Nicole Catala défend une stricte répartition afin de lutter contre le « *rouleau compresseur sur toutes les législations nationales alors que la spécificité de ces législations correspond à l'identité des peuples, à la tradition et à leur histoire* »¹⁹³. Ensuite, l'unanimité des parlementaires masque de profondes divergences portant non seulement sur les domaines d'action devant relever du niveau communautaire et national mais aussi sur la définition même de ces concepts. La répartition des compétences et la subsidiarité constituent deux notions différentes. Comme le rappelle Alain Lamassoure¹⁹⁴, la subsidiarité n'est qu'un critère parmi d'autres de répartition des compétences entre le niveau européen et national, l'impératif de solidarité entre les Etats membres constituant un autre élément essentiel. D'ailleurs, le principe de subsidiarité ne s'applique pas aux politiques qui ont été intégralement transférées au niveau communautaire¹⁹⁵.

Au-delà, il est douteux que le principe de subsidiarité puisse constituer un critère absolu d'évaluation de l'attribution des compétences et que sa promotion permette de freiner la propension attribuée aux institutions communautaires de s'arroger de plus en plus de pouvoir. Une répartition stricte et figée des compétences pourrait bloquer un système de gouvernance caractérisé par la coopération de ses différents niveaux. Dans les faits, la plupart des compétences sont d'ailleurs partagées ou partageables. Le sénateur J.-M. Valerenberghe, ancien député européen, est ainsi un des rares parlementaires à reconnaître que la répartition des compétences, qu'il appelle cependant de ses vœux, serait difficile à opérer.

J.-M. VALERENBERGHE : « *Il faudrait contrôler beaucoup plus la mise en œuvre de la subsidiarité pour éviter que l'Europe ne se mêle de ce qui ne la regarde pas. Mais en*

¹⁹² Pierre Albertini, entretien n° 1. Voir Chapitre 8.3.1.

¹⁹³ Nicole Catala, entretien n° 10.

¹⁹⁴ LAMASSOURE A., op. cit., p. 196.

¹⁹⁵ Ou, dans la formulation du projet de Traité constitutionnel, au domaine de compétence exclusive de l'Union ; à savoir selon l'article I-13-1 du projet : l'union douanière, l'établissement des règles de concurrence nécessaires au fonctionnement du marché intérieur, la politique monétaire pour les États membres dont la monnaie est l'euro, la conservation des ressources biologiques de la mer dans le cadre de la politique commune de la pêche, et la politique commerciale commune.

pratique c'est très compliqué. Qu'est-ce qui ne regarde pas l'Europe aujourd'hui ? Qu'est-ce que c'est que la subsidiarité ? Ce n'est pas simple à définir... »¹⁹⁶

La même flexibilité entre les niveaux de pouvoir existe d'ailleurs au sein de chaque Etat membre concernant l'attribution des compétences de l'Etat central et des différentes collectivités locales. L'appel des parlementaires à définir clairement « qui fait quoi » au niveau européen résulte d'ailleurs dans de nombreux cas de difficultés rencontrées dans la gestion d'une collectivité locale dans les rapports avec l'Etat plutôt qu'avec une institution communautaire. Le diagnostic des problèmes rencontrés localement est en quelque sorte transféré au niveau européen. Le député G. Charasse, conseiller général de l'Allier, conseiller municipal de Vichy et ancien maire du Vernet souligne qu'une répartition stricte des compétences est à la fois difficile et nécessaire, ces deux convictions étant illustrées - et vraisemblablement forgées - à travers son expérience d'élus local.

G. CHARASSE : « Il faut que les compétences soient clairement définies. Qu'il n'y ait pas de chevauchements de compétences, qu'il y ait véritablement une subsidiarité bien comprise et bien appliquée. Alors c'est pas facile parce qu'on voit avec les lois de décentralisation que la région a été créée pour faire de l'aménagement de l'espace et du développement économique. On s'aperçoit dans les collectivités locales, que le département fait du développement économique aussi, que les communes en font et qu'il y a des subventions européennes. Il y a des chevauchements, des croisements de compétence mais aussi de financement qui sont quelquefois bien complexes. Et c'est gênant parce que tout le monde, là, a l'impression de ne pas faire correctement son travail en disant « oui mais là, je peux pas aller plus loin, c'est l'autre qui prend la suite », ou « c'est eux véritablement qui ont la décision plus que nous ». Donc il faut des grands blocs de compétence et s'y tenir rigoureusement. Et Dieu sait que dans les parlements nationaux, on aura des tas de choses à faire »¹⁹⁷.

Ensuite, la subsidiarité est une notion dont l'application et le contrôle sont fortement subjectifs. Elle ne constitue pas exactement une simple règle de droit dont chacun pourrait vérifier aisément et sans controverse si elle a été respectée. L'article I-11-3 du projet de traité la définit comme suit :

« En vertu du principe de subsidiarité, dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, l'Union intervient seulement si, et dans la mesure où, les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les Etats membres, tant au niveau central qu'au niveau régional et local, mais peuvent l'être mieux, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, au niveau de l'Union ».

Contrôler la subsidiarité revient donc à se demander si l'efficacité de l'intervention d'institutions communautaires est telle qu'elle justifie leur éloignement. Le concept est

¹⁹⁶ Jean-Marie Valerenberghe, entretien n° 82.

¹⁹⁷ Gérard Charasse, entretien n° 11.

d'essence fonctionnaliste : il est justifié de contrevenir au principe démocratique de proximité des décideurs si c'est le prix à payer pour satisfaire aux « objectifs de l'action envisagée » - notamment grâce aux économies d'échelle. Or, malgré les appels au contrôle de la subsidiarité, la logique du principe est mal comprise ou plutôt mal acceptée par de nombreux parlementaires. Au fonctionnalisme « par le haut » de la subsidiarité qui considère que l'éloignement est parfois gage d'efficacité, répond un fonctionnalisme « par le bas » de députés et de sénateurs qui postulent que le local est toujours plus apte à traiter du local. Les élus de terrain notamment tendent à ne retenir de la subsidiarité que l'objectif, rappelé en introduction du second protocole du projet de traité constitutionnel, « de faire en sorte que les décisions soient prises le plus près possible des citoyens de l'Union »¹⁹⁸. Alors que le concept vise à légitimer le fait de pouvoir contrevenir à cet objectif, de nombreux parlementaires en appellent au contraire à la subsidiarité pour affirmer que si les problèmes européens peuvent se résoudre au niveau européen, les problèmes locaux doivent être traités au niveau local.

A l'évidence la présence massive d'élus de terrain au Parlement français favorise cette lecture localiste et juridiquement erronée de la subsidiarité. L'essentiel n'est pas de démontrer que ces élus ont tort sur le plan du droit mais de souligner la conception particulière de l'Europe portée implicitement par cette interprétation. Bien qu'ils reprennent parfois quelques antennes souverainistes, ou qu'ils puissent voter sans complexe des lois explicitement contraires à des directives, les élus de terrain ne sont pas anti-européens par essence. Ils expriment une vision particulière de la construction européenne fondée sur une répartition claire des compétences laissant la gestion des « gros » problèmes aux instances européennes, dans lesquelles ils incluent à raison leur gouvernement, et le règlement des questions locales aux acteurs de terrain dont ils font partie. La question de la légitimité démocratique habille souvent le discours des parlementaires et alimente parfois la dénonciation de la technocratie de la Commission européenne mais elle n'est pas centrale ou en tout cas pas distincte d'une logique de légitimation fonctionnelle par la proximité. Ainsi, le Sénateur Aymeri de Montesquiou ne revendique pas spécialement en tant que parlementaire national la gestion du dossier de la chasse et juge que les associations cynégétiques sont les plus légitimes pour le traiter.

A. DE MONTESQUIOU : « *Il faut mettre en œuvre le principe de subsidiarité. Les chasseurs sont les mieux à même de gérer le gibier car ils le connaissent. L'Europe n'a pas à s'en mêler, c'est aux chasseurs de gérer ce patrimoine* ».

« *La subsidiarité, c'est une notion très importante. Plus la mondialisation va se développer, plus il va falloir développer la démocratie de proximité. Il faut s'occuper*

¹⁹⁸ Protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité.

des problèmes au plus près selon le principe de subsidiarité. Au niveau européen, on doit traiter des grandes actions communes de l'écologie, de la PESC. Il faut bien articuler les différents niveaux d'intervention »¹⁹⁹.

La valorisation indiscriminée des vertus du local confine parfois à la contradiction dans la mesure où les « gros » problèmes dont l'Europe devrait légitimement s'occuper ont souvent des répercussions locales concrètes, précisément parce qu'ils sont importants. Le Sénateur du Gers juge à la fois que l'Europe doit traiter d'écologie mais n'a pas à se mêler de la gestion du gibier. Autre exemple, B. Derosier regrette que les institutions européennes n'agissent pas davantage dans le domaine du social parce que la question est à ses yeux d'importance. On sait d'ailleurs que cette revendication a nourri la contestation à gauche du traité constitutionnel comme l'exprimait l'alternative posée par L. Fabius entre une Europe libérale ou sociale. Pourtant, après avoir souhaité « l'uniformisation des législations sociales », le député du Nord juge nécessaire de critiquer la tendance de l'Europe à tout réglementer.

B. DEROSIER : « Quand je parle « construction de l'Union européenne », je pense à un certain nombre de points tels que l'organisation politique, tels que des compétences bien précises, bien précisées, la mise en place de ce que l'on appelle communément l'Europe sociale. Pour avoir une certaine forme d'uniformisation des législations sociales dans les pays de l'Union. En même temps à l'inverse, je pense que l'Europe a un peu tendance à se mêler de choses dont elle ne devrait pas forcément s'occuper, par exemple de la chasse »²⁰⁰.

Conscient de cette contradiction B. Derosier préconise la mise en place d'un système politique dans lequel les institutions européennes se contenteraient de fixer des objectifs et laisseraient aux Etats membres le soin de les réaliser. Et le député d'illustrer son propos par la question de la chasse en oubliant que ni la directive de 1979 ni la Commission et la CJCE depuis n'ont fixé les dates de périodes de chasse. Le mécanisme proposé est précisément celui qui était prévu et que l'incapacité des parlementaires français à résister aux demandes des chasseurs a mis à bas.

B. DEROSIER : « L'Europe politique ça sous-entend aussi de bien préciser les compétences, et de l'Europe et des Etats nationaux. Ça l'est aujourd'hui mais avec un certain flou qui amène l'Europe à intervenir dans des domaines où elle pourrait se contenter de fixer les grandes lignes, les grands axes. Et ensuite de renvoyer ça vers les parlements nationaux pour l'adaptation dans leur législation des grandes orientations. Si on nous dit, je sais pas, que la directive européenne ce soit « attention, il faut protéger les oiseaux migrateurs point », très bien. A partir de là, on pourrait avoir une législation sur la chasse qui soit nationale et qui ne soit pas imposée par une directive européenne telle qu'elle l'est actuellement »²⁰¹.

¹⁹⁹ Aymeri de Montesquiou, entretien n° 80.

²⁰⁰ Bernard Derosier, entretien n° 15.

²⁰¹ Ibid.

Beaucoup des collègues du député du Nord et du sénateur du Gers développent ainsi un discours relativement critique de la construction européenne qui préconise *in fine* l'invention d'un instrument juridique assez proche de la directive. D'autres, comme le député E. Pinte, aimeraient que « *toute directive [soit] accompagnée et n'apparaisse pas comme coercitive ou compliquant les tâches mais également pouvant apporter un plus à ceux qui sont amenés à les appliquer* »²⁰². Portés à leur paroxysme, l'exaltation de la proximité et le refus de la coercition sapent non seulement les fondements de la construction européenne mais aussi du système représentatif en général. C. Traïni a montré comment les associations cynégétiques reprenaient à leur compte la revendication de la subsidiarité non seulement pour critiquer l'Europe mais plus généralement les prétentions du politique à décider à la place des citoyens²⁰³. Sans aller jusqu'à conclure que les chasseurs n'entretiennent qu'un rapport instrumental à leurs représentants, il apparaît que la sanctification de la proximité par les parlementaires nationaux résiste mal au constat de leur propre éloignement.

Le désir d'une Europe utile mais non contraignante, qui fixerait un cadre commun en respectant les différences, qui ne s'occuperait que des problèmes « importants » et délaisserait les questions locales – c'est-à-dire les problèmes importants aux yeux des élus de terrain – exprime à l'évidence une profonde perplexité des parlementaires vis-à-vis du brouillage des compétences d'un système de gouvernance en mutation accélérée tant sur la scène européenne que dans les collectivités locales. On peut cependant y voir une certaine bienveillance apathique des élus de terrain vis-à-vis du projet européen dont le bien-fondé et la légitimité sont très largement reconnus dès lors que l'Union ne menace pas le sacro-saint terroir.

Conclusion

Les chapitres 2 et 3 ont tenté de démontrer que la volonté d'être élu puis réélu n'incite pas un candidat ou un député à investir les questions européennes. Le chapitre 4 a souligné que si certains élus parvenaient à jouer discrètement les entrepreneurs au moment de la mise en œuvre d'une politique communautaire, l'intérêt pour les questions locales, accentué par la

²⁰² Etienne Pinte, entretien n° 37.

²⁰³ « La conversion au CPNT porte ainsi les chasseurs français à exalter une sorte de principe de subsidiarité qui prêterait aux gouvernants la responsabilité, non plus de s'exprimer en lieu et place des citoyens ainsi « représentés », mais de ratifier le bien-fondé des préférences immédiates des électeurs », TRAINI C., op. cit., p. 185.

pratique du cumul des mandats, conduisait rarement les parlementaires nationaux à s’immiscer dans le *policy-making* européen ou à initier un débat public sur l’Europe. Les élus de terrain ne sont cependant pas condamnés à ignorer continuellement la chose européenne. Leur mobilisation devient massive et publicisée lorsqu’une norme ou action communautaire provoque le mécontentement d’un groupe social actif dans leur circonscription, et que les dirigeants européens et nationaux ne trouvent pas une issue satisfaisante à ce conflit. Dans cette configuration politique spécifique, l’action des parlementaires en matière européenne, d’ordinaire réduite au club des spécialistes, tend à investir toutes les ressources institutionnelles à disposition : dépôts et votes de propositions de loi, rédactions de rapports, batailles d’amendements et obstructions parlementaires, organisations d’auditions et de colloques, interventions en séance, en commission et dans les médias, constitutions de groupes d’étude... Le vote de lois sur la chasse par les députés en 1998 et en 2000 a été considéré mais il existe d’autres exemples de mobilisation européenne réactive, répondant aux sollicitations de groupes d’intérêt présents localement et visant à faire modifier telle norme ou action communautaire en aval de la décision européenne. Ainsi, l’Union des métiers et des industries de l’hôtellerie, présidée par André Daguin exerce une pression considérable sur la classe politique française depuis des années pour obtenir la diminution du taux de TVA payée par les restaurateurs à 5,5 % au lieu de 19,6 %. Comme cette revendication ancienne n’aboutit pas compte tenu de l’opposition de certains Etats membres, les actions de lobbying à destination des parlementaires se sont intensifiées.

Dans ce type de configuration politique, la mobilisation des parlementaires nationaux n’emprunte pas aux stratégies de médiation considérées au chapitre précédent. Les parlementaires sont soumis à une telle pression locale qu’ils ne peuvent ou ne veulent se positionner en intermédiaire entre les groupes sociaux concernés, ou entre ces groupes et les décideurs européens et nationaux. L’Assemblée sert plutôt de caisse de résonance aux revendications des lobbies. Est ainsi confirmée la règle de M. MacKuen et ses collègues²⁰⁴, selon laquelle plus un groupe social organisé s’intéresse à un domaine, plus la marge de manœuvre des élus se réduit. La présence de J. Saint-Josse dans les tribunes du public du Palais-Bourbon restreint la capacité de l’orateur qui lui fait face à s’écarter des positions des associations cynégétiques. La saillance d’un enjeu fait la dépendance d’un élu. Cette soumission des parlementaires aux intérêts locaux formulés par des associations structurées et menaçantes est le plus souvent comprise en termes électoraux. Il n’y aurait pas grand sens à

²⁰⁴ MacKUEN M.B., STIMSON J.A., ERIKSON R.S., « Responsabilité des élus... », art. cit. Voir aussi le passage sur F. Sawicki au Chapitre 4.3.2.

questionner cette interprétation au niveau des organisations politiques impliquées, le gouvernement, les partis, le Parlement, comme de la temporalité de la décision – des décrets sont signés ou promis les veilles de scrutin. Pourtant, sans mettre en doute la soumission du système représentatif considéré globalement, au principe de l’ajustement mutuel de l’offre et de la demande politique selon un prix appelé élection, nous avons essayé de montrer que le comportement individuel des parlementaires de base n’y était pas totalement assujéti en l’espèce. Un député pris individuellement n’est pas le chef d’un parti politique : l’issue des prochaines élections dépend très indirectement de ses choix propres. Lors, il dispose d’une certaine liberté vis-à-vis des contraintes électorales. En matière de chasse, on observe que si les députés les plus actifs sur la question sont toujours concernés localement, ce ne sont pas nécessairement les plus menacés électoralement. Les députés dont la réélection est compromise sont certes contraints de s’investir dans la défense des associations cynégétiques mais ils sont finalement peu nombreux en regard de la masse de parlementaires mobilisés. On constate également que les élus les plus fragiles électoralement ne sont pas systématiquement les plus jusqu’au-boutistes.

L’analyse en termes de rôles ne s’oppose pas frontalement au paradigme utilitaire de l’électoralisme – puisque le choix d’un rôle satisfait des préférences – mais n’en accepte pas l’ensemble des axiomes, et notamment la soumission de l’ensemble du comportement à l’impératif de réélection. Beaucoup de députés ont passé des nuits en séance pour défendre des gens de leur circonscription qu’ils connaissaient et voulaient aider plutôt que de simples électeurs. Ils ont été d’autant plus prompts à s’investir que l’eupéanisation de l’action publique contribuait à renforcer le sentiment que ces personnes étaient menacées. Le défenseur du terroir s’affirme donc comme sous-rôle de l’élú de terrain en réaction à une Europe dont l’éloignement délégitime, à ses yeux, toute prétention à réglementer les questions quotidiennes et locales. Il peut avoir des visées électorales mais le concept de rôle prétend qu’elles ne sont ni exclusives, ni nécessaires, ni déterminantes sauf à comprendre le terme « électoral » dans un sens large. L’élú de terrain, en aidant et défendant ses électeurs, investit bien plus qu’un simple calcul dans son rapport à son fief. L’aiguillon émotionnel n’est à l’évidence pas incompatible avec une lecture rationaliste des comportements parlementaires. Il ne se limite pas cependant à un habillage rhétorique qui servirait à masquer ou à atténuer la brutalité de la dépendance de l’élú aux électeurs. A l’échelle d’un parlementaire considéré isolément, le sentiment d’être utile voire indispensable, ou la compassion, ne sont pas réductibles à un calcul portant sur le coût et le bénéfice dans les urnes. C’est ici que la métaphore du marché trouve ses limites et celle du théâtre sa pertinence. Dans ses

déclarations en incipit de ce travail, le metteur en scène et acteur Laurent Terzieff explique que l'acte de représentation théâtral consiste à trouver un au-delà d'une compréhension première du texte. La virtuosité du metteur en scène ou de l'interprète tient précisément à sa capacité à investir le sens donné par un auteur, à se l'approprier ou à s'en échapper. De même, la représentation politique engendre un lien électeur / élu dont la densité et l'intensité tendent à dépasser la dimension première de leur relation, à savoir l'échange et l'ajustement réciproque d'intérêts. Ce dépassement n'est pas plus anecdotique en politique que dans l'art puisqu'il est au cœur du mécanisme de production des identités collectives, celles des représentés mais aussi celles des représentants.

Il convient en dernier lieu de s'interroger sur les conséquences de la mobilisation massive des parlementaires en terme d'action publique d'une part, et d'image des décideurs d'autre part. Les effets de l'action conjointe de nombreux parlementaires français se révèlent déterminants. Alors que la supériorité de la norme communautaire est censée encadrer strictement leur capacité à légiférer, les députés et les sénateurs exercent efficacement un pouvoir de retardement de la conformation des dispositions nationales aux prescriptions européennes²⁰⁵. Cette stratégie illustre les analyses de George Tsebelis et Jeannette Money sur les chambres hautes : dans les systèmes de bicamérisme inégalitaire, le Sénat peut obtenir des concessions significatives en regard de ses prérogatives formelles parce qu'il menace le gouvernement de différer considérablement ses décisions²⁰⁶. La différence dans le cas de la chasse, est que les concessions obtenues sont telles que la transposition de la norme européenne est menacée. Plus de vingt-cinq ans après la signature de la directive oiseaux, les migrateurs ne bénéficient sans doute pas du niveau de protection requis par ce texte parce que les parlementaires français ont voté des lois ou négocié des décrets favorables aux chasseurs. La primauté du droit communautaire contribue à amener le conflit devant les tribunaux et à limiter la portée de la plupart des textes votés par les parlementaires français. Cependant, l'action des élus n'est pas sans conséquence compte tenu de la temporalité des décisions de justice nationales ou communautaires d'une part, et de la capacité des parlementaires à

²⁰⁵ L'influence des parlementaires ne se mesure pas seulement à leur action vis-à-vis des normes communautaires considérées mais aussi à l'efficacité de leur lobbying vis-à-vis de leurs chefs. Lorsque la majorité en place est contrainte de s'aligner sur le droit européen ou lorsqu'elle ne peut obtenir un accord au Conseil et au PE, elle s'efforce de compenser cette situation par des mesures nationales profitables aux groupes sociaux concernés. Ainsi, alors que le dossier de la réduction de la TVA était bloqué au Conseil en raison du veto de l'Allemagne, le gouvernement Raffarin a décidé en février 2004, à la veille des élections régionales, d'alléger d'un milliard et demi d'euros les charges sociales des restaurateurs.

²⁰⁶ Cf. TSEBELIS G., MONEY J., *Bicameralism*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997 ; TSEBELIS G., MONEY J., « Bicameral negotiations : the navette system in France », *British Journal of Political Science*, vol. 25, n° 1, 1995, pp. 101-129.

reproduire des normes incompatibles avec la directive tous les deux à trois ans d'autre part. Cette situation confirme le pragmatisme des élus, qui confine parfois à un certain relativisme vis-à-vis de la notion de légalité, ainsi que leur préférence pour des solutions de court terme, théorisée par David Baron et John Ferejhon²⁰⁷. Ils peuvent voter sans scrupule des textes qu'ils savent contraires aux engagements de la France et inapplicables au-delà de la prochaine saison de chasse pourvu qu'elle soit assurée. Ils n'ignorent pas que le droit communautaire devrait légalement s'imposer mais ils refusent de s'y conformer en contestant largement sa légitimité.

Contrairement à ce qui est affirmé par les parlementaires nationaux eux-mêmes, l'eupéanisation de la production du droit ne limite donc pas leur rôle à celui de simple chambre d'enregistrement. Parce que les moyens du système judiciaire pour faire respecter une norme européenne refusée par les autorités politiques nationales sont limités et prennent du temps. Parce que cette norme laisse souvent une marge d'interprétation qui peut être utilisée par les parlementaires nationaux pour amender le projet de transposition, quitte à glisser des dispositions contraires à la directive. Et enfin parce que le refus de parlementaires de la majorité de transposer une norme communautaire n'est pas assimilé en tant que tel à un acte de dissidence interne. Il est plus difficile pour un gouvernement d'exiger un soutien sans faille de ses troupes sur un texte qui ne correspond pas à ses priorités programmatiques et idéologiques, surtout lorsque chacun comprend qu'il en demande la transposition sans enthousiasme pour éviter une condamnation des institutions communautaires. Le mécanisme d'évitement de la critique par l'externalisation de la contrainte, une figure du *blame avoidance* identifié par Kent Weaver peut ainsi se retourner contre ses bénéficiaires supposés. Si certains, comme J. Myard ou A. Lamassoure, affirment que le gouvernement Barre s'est servi de l'Europe pour contraindre à la fois sa majorité et les chasseurs à accepter une loi protégeant les oiseaux, force est de constater que la stratégie a échoué. Depuis 1994, ce sont les différents Premiers ministres successifs qui doivent gérer un conflit hérité, sans pouvoir efficacement en appeler à la discipline majoritaire. Alors que le soutien parlementaire est sans faille sur le reste des projets de loi, les parlementaires chasseurs de la majorité peuvent prétendre dans les médias ou à la tribune qu'ils ne s'en prennent pas au gouvernement mais à la directive de 1979. En enfonçant un coin dans la relation gouvernement / parlement, l'Europe favorise la rébellion parlementaire.

²⁰⁷ BARON D.P., FEREJHON J.A., art. cit.

Pourtant, la dissidence médiatisée des élus de terrain constitue une stratégie d'eupéanisation des parlements nationaux tout à fait précaire. Premièrement, elle aboutit à une impasse en terme d'actions publiques. En votant de multiples dispositions expressément contraires à la directive, les parlementaires français ont indirectement invité les juges nationaux et européens à préciser le texte initial. En durcissant les conditions de protection des oiseaux, l'interprétation des différents tribunaux a réduit les possibilités de compromis. Ainsi, plus la norme européenne est rejetée par les parlementaires nationaux, moins elle devient acceptable par les chasseurs. Le conflit ne se déroule pas à droit constant et la complaisance des députés et des sénateurs vis-à-vis des associations cynégétiques se révèle paradoxalement défavorable, à terme, aux chasseurs. Deuxièmement, le refus médiatisé de transposer une directive au nom du respect des traditions n'agit pas favorablement sur l'image de l'UE. Les critiques formulées en séance viennent servir le discours de ceux qui condamnent l'Europe non seulement en raison des atteintes aux traditions locales mais aussi au nom de la défense de la souveraineté nationale pour les uns, ou de la protection sociale pour les autres. Et, comme nous l'avons dit, la solution avancée par l'ensemble des élus d'une répartition claire et stricte des compétences est largement un leurre du fait de ses approximations juridiques, de son irréalisme politique, et surtout de ses contradictions internes.

En troisième lieu, la défense du terroir contre une Europe repoussoir est largement nuisible aux parlementaires eux-mêmes. Elle donne une image négative de la représentation parlementaire auprès d'un électorat majoritairement citadin et plutôt hostile à la chasse. La presse nationale, de gauche comme de droite, ne se prive pas de dénoncer une majorité de « poules mouillées »²⁰⁸ laissant les chasseurs « faire la loi »²⁰⁹. Certains, comme le député vert Noël Mamère ont accusé les députés socialistes en 1998 de dessiner « une caricature du clientélisme politique »²¹⁰. La défense du terroir est le plus souvent comprise comme un repli sur soi électoraliste. Quand Ladislas Poniatowski, alors député UDF, fait la déclaration suivante en séance, la totalité des commentateurs décodent ce discours en comprenant exactement le contraire :

²⁰⁸ L'article de *Libération* du 16 juin 1998 est titré : « Jospin, ses députés, poules mouillées face aux chasseurs ».

²⁰⁹ L'article du *Point* du 27 juin 1998 est titré : « Quand les chasseurs font la loi ».

²¹⁰ « Le gouvernement est sur ce thème parfaitement hypocrite, qui, jusqu'à présent, n'a pas donné de consignes. Et les socialistes qui voteront cette loi dessinent une caricature du clientélisme politique », *Libération*, 17 juin 1998.

« Vous pouvez faire passer les chasseurs et ceux qui les soutiennent pour des sectaires et des clientélistes, vous pouvez faire croire que ceux qui ne partagent pas vos idées sont soumis aux pressions électorales, vous vous trompez »²¹¹.

La défense du terroir décrédibilise le politique en le faisant apparaître trompeur dans son langage, intéressé dans ses mobiles et partial dans ses finalités²¹². L'action des parlementaires, largement animée par le sens de l'honneur, de la justice et du dévouement à un groupe menacé est massivement perçue à travers le seul prisme de l'électoratisme²¹³. Or, le phénomène s'entretient puisque le mépris du député vert et du journaliste parisien conforterait plutôt l'envie de l'élu de terrain de ruer dans les brancards. Tout se passe comme si la dénonciation de l'Europe permettait aux notables locaux de répondre aux critiques dont ils font l'objet depuis toujours. Les sollicitations des lobbies de la circonscription contribuent à les conforter dans un sentiment d'être investis d'une mission de protection. Face aux dénonciations et aux moqueries dont ils se savent victimes à Paris, les élus de terrain sont tentés de sur-jouer la présentation d'eux-mêmes en défenseurs truculents des traditions locales²¹⁴. L'essentiel pour eux n'est pas d'être appréciés à Paris mais sur le terrain. La défense des positions des chasseurs suffit-elle à apaiser leur crainte d'être mal aimé localement ? Les un million deux cent mille voix recueillies par J. Saint-Josse le 21 avril 2002 montrent que la forte mobilisation des parlementaires sur la chasse durant la onzième législature n'a pas atténué la contestation des formations politiques traditionnelles et donc des notables locaux qui en sont issus. Elle l'a peut-être exacerbée en publicisant la question cynégétique pendant plusieurs années et en contribuant à produire un commentaire unanimement défavorable à l'égard du localisme des députés décodé comme une chasse aux

²¹¹ Séance de l'Assemblée du 18 juin 1998, L. Poniowski était rapporteur au nom de la Commission de la production et des échanges.

²¹² Comme le souligne Jean Leca dans son commentaire de Charles Péguy, la dénonciation du caractère mensonger du langage politique constitue une figure classique, et sans doute vaine, de l'analyse normative. « Supposer ce langage parlementaire mensonger alors qu'il a seulement son code c'est supposer que le « parler vrai » en politique est ordonné à un standard de vérité *totale*ment extérieur au jeu de langage politique et/ou c'est affecter au langage politique une fonction et une seule supposée pertinente à l'exclusion de toute autre pour rendre compte de son existence et la justifier ». LECA J., *Pour(quoi) la philosophie politique ?*, Paris, Presses de Sciences Po, 2001, pp. 181-182.

²¹³ Sans poursuivre plus loin le raisonnement, il nous semble que le confort du simplisme et du cynisme d'une telle analyse participe de son succès, le scepticisme mécanique devant les propos des politiques passant pour de la clairvoyance avisée.

²¹⁴ En reprenant le concept de « *role distance* » d'Erving Goffman, D. Searing explique que, contestés et mal aimés, les *constituency members* choisissent souvent de se distancier de leur rôle en s'appliquant, par l'humour, l'excuse ou l'explication, à montrer qu'ils n'en sont que les exécutants. En France, les élus chasseurs ont choisi de sur-jouer plutôt de sous-jouer. Le concept de « *character role* » d'Alasdair MacIntyre décrit ainsi les tendances fusionnelles entre la personnalité propre de l'acteur et le rôle qu'il interprète. Cette fusion s'opère notamment lorsque l'acteur place l'essentiel de l'image et de l'estime qu'il a de lui-même dans l'appréciation publique de son rôle. Cf. SEARING D., op. cit., pp. 156-159 et pp. 397-399 ; GOFFMAN E., *Encounters*, Indianapolis, Bobbs Merrill, 1961, pp. 85-152 ; MacINTYRE A., *After Virtue*, Notre Dame Ind., University of Notre Dame Press, 2^{de} éd., 1984.

voix²¹⁵. Les demandes d'affection des élus de terrain ne sont pas comprises comme telles à la ville ; il n'est pas certain qu'elles le soient au village. Les élus de terrain ont surinvesti psychologiquement leur rôle au risque de s'y enfermer.

En définitive, l'exemple de la chasse illustre la difficulté de l'arène parlementaire à s'extraire des pressions exercées par des groupes sociaux actifs localement mais, plus fondamentalement, à proposer des formulations propres, concurrentielles et globales de l'enjeu en question. Comme l'écrit M. Abélès, « [...] le problème traité le sera uniquement dans les termes opposés (contradictoirement) par les lobbies »²¹⁶. Par l'absurde, le fait que la plupart des parlementaires nationaux se soient contentés de relayer les lobbies démontre la nécessité de l'affirmation d'un intermédiaire qui puisse à la fois mener un travail de courtier et de médiateur entre les parties en jeu. Du fait de son éloignement, de l'autonomie partielle de ses institutions vis-à-vis de l'électorat et de la diversité de ses opinions publiques, la gouvernance européenne appelle particulièrement ce travail de mise en relation et de construction de récits partagés. Or, si les lobbyistes déguisés en parlementaires nationaux ne semblent pas plus aptes à produire cette médiation qu'un fonctionnaire européen ou un juge, leur proximité vis-à-vis du terrain en fait des acteurs stratégiques dont le contournement par le haut ou par les tribunaux se révèle coûteux. L'incitation institutionnelle du défenseur du terroir à agir comme médiateur constituerait ainsi un vecteur possible de la réduction du déficit démocratique de l'Europe. A cet égard, le fait que son localisme masque une volonté de défendre son estime et celle de ses électeurs, plutôt qu'une simple dépendance électorale, indique plutôt que les différents élus de terrain peuvent parfois ou pourraient davantage, en certaines circonstances, jouer les intermédiaires entre un décideur européen et les citoyens ordinaires.

²¹⁵ Telles sont les analyses exceptionnellement convergentes de D. Voynet et H. Sicre. Pour l'ancienne ministre, il est hasardeux d'espérer gagner les élections en misant sur la faiblesse de l'Etat (Cf. VOYNET D., op. cit., p. 153). H. Sicre explique pourquoi il était contre le vote d'une loi chasse ambitionnant, comme celle de 2000, de traiter l'ensemble des questions cynégétiques : « *En donnant une loi sur la chasse passionnée à l'Assemblée, on ne parlait plus que de ça. Les journaux politiques ont sorti ces problèmes-là des pages région ou loisirs pour les mettre en pages politique et c'est devenu un problème politique avec des pour et des contre* » (entretien n° 42).

²¹⁶ ABELES M., *Un ethnologue...*, op. cit., p. 326.

PARTIE III

L'ASSEMBLEE

L'Europe au Palais-Bourbon et au Palais du Luxembourg

CHAPITRE 6.

LE SOUVERAINISTE : UN RÔLE ÉPHÉMÈRE

Certains élus cherchent moins à soutenir leur circonscription, à devenir ministre ou à profiter de leur statut qu'à promouvoir une ou plusieurs causes. D. Searing estime que cette ambition est à ce point caractéristique de certains comportements et façons de se présenter qu'elle constitue un rôle parlementaire en tant que tel, les *policy advocates*¹. Les promoteurs de causes partagent la volonté d'agir sur le réel, de le transformer selon leurs idées. Comme ils recherchent l'efficacité et qu'ils ne sont pas en position de décideurs vis-à-vis des politiques publiques, ils tendent à influencer ceux qui ont de l'influence, à commencer par les membres du gouvernement. Leur action consiste souvent à contrôler, amender, questionner, critiquer l'action de l'exécutif. D. Searing a distingué trois sous-rôles fortement différenciés en fonction du type de causes défendues et du type de mobilisation privilégiée. Les idéologues cherchent à promouvoir des principes abstraits. Les généralistes se passionnent pour des questions concrètes plutôt que les grands idéaux. Sans être les experts d'un secteur spécifique, ils passent d'une question à l'autre en fonction de leurs goûts et de l'actualité. Enfin, les spécialistes privilégient les questions concrètes aux grands principes et ne s'intéressent qu'à un ou deux secteurs de politique publique seulement, forts de la conviction que la connaissance des dossiers est gage d'influence.

Dans quelle mesure ces différents types d'élus sont-ils incités à européeniser leur action ? La mobilisation européenne du promoteur d'une cause peut correspondre à différents cas de figure. L'élus peut se faire le défenseur d'une cause identifiée comme européenne telle que le « non » au traité, l'affirmation de l'Europe sociale ou de l'Europe de la défense. Il peut également être actif et intéressé, non pas par un enjeu communautaire en tant que tel, mais par un secteur qui s'est européenisé ou qui pourrait l'être : la lutte contre l'immigration, le maintien des services publics, le refus des OGM... Enfin, la promotion d'une cause par le parlementaire peut elle-même être européenne si des initiatives sont entreprises à l'échelle européenne comme la coopération interparlementaire. Quel que soit le type de mobilisation

¹ Au début des années soixante-dix, les promoteurs de causes constituaient la catégorie la plus présente aux Communes (41 % des *backbenchers*) et en plein développement. Les idéologues représentaient 5 % des *policy advocates*, les généralistes 35 % et les spécialistes 60 %. Cf. SEARING D., op. cit., chapitre 2.

retenu, la littérature existante tient pour acquis qu'ils sont de peu d'effets sur la décision effective, cette difficulté à changer les choses n'incitant pas les élus à agir. T. Raunio et M. Wiberg parlent ainsi de « frustration institutionnelle » :

« [...] ambitious MPs are likely to experience institutional frustration. The ability of an individual MP to influence European legislation is close to zero. Even the much-ridiculed MEPs carry far more weight than their national colleagues »².

Une telle analyse nous semble insatisfaisante sous trois aspects. Premièrement, elle ne prend pas en compte les élus, nombreux et très probablement majoritaires, qui ne sont pas intéressés en priorité par l'influence sur les politiques publiques – sinon pour les questions locales - dont les rôles sont considérés aux autres chapitres. Deuxièmement, elle pose implicitement une définition restrictive de l'influence centrée sur la capacité à modifier la position de l'Etat membre dans les débats communautaires et/ou une norme européenne en projet. Or, une conception plus ouverte pourrait aider à réévaluer l'influence qu'exercent en certaines circonstances les parlementaires : lorsqu'ils sont nombreux ou qu'ils agissent sur le débat public plus que sur la décision, ou en coopération avec les autorités nationales. Troisièmement, l'analyse institutionnelle accorde une place trop importante au système formel de décision au détriment des gratifications psychologiques que l'activité politique peut engendrer. Nous allons essayer de démontrer que certains promoteurs de causes sont actifs au niveau européen malgré la difficulté à modifier la cause en question parce qu'ils trouvent dans l'acte même de mobilisation des rétributions symboliques. Or, l'Europe est susceptible d'alimenter certaines aspirations émotionnelles des promoteurs de causes dans la mesure où (1) elle se légitime par l'unanimité et (2) elle légitime la connaissance technique des dossiers. Le présent chapitre vise à montrer que la justification unanimiste de la construction européenne dans le débat français, notamment lors de l'examen parlementaire des traités européens, développe, par réaction, la critique de députés et sénateurs idéologues³.

Les idéologues ne sont pas simplement des parlementaires qui défendent des idées mais des parlementaires qui endossent un rôle dont l'ensemble des prescriptions est tourné vers une finalité : faire triompher une idéologie. D. Searing a décrit certains membres des Communes, forts peu nombreux, qui consacraient leur mandat à la promotion du marxisme pour les uns et de thèmes populistes pour les autres. S'il est hasardeux d'assimiler tel homme public à tel rôle sans disposer d'une information approfondie, le Parlement français abrite à

² Les MEPs, *members of the European Parliament*, désignent les eurodéputés. Les députés ambitieux renvoient ici aux députés dont l'ambition est de modifier les politiques publiques, et non à ceux qui seront considérés au chapitre suivant. RAUNIO T., WIBERG M., art. cit., p. 164.

³ Concernant le second point, le chapitre 8 sera consacré aux spécialistes des affaires européennes, partiellement aiguillés par l'expertise qu'appelle l'examen des affaires européennes en Délégation.

l'évidence différents idéologues. Le doyen de l'Assemblée, Georges Hage est un farouche défenseur d'un marxisme des plus orthodoxes. La députée UMP, anciennement UDF, Christine Boutin, défend les valeurs de la droite traditionnelle avec une persévérance que L. Jospin qualifia d'outrancière durant le débat sur le PACS. Le candidat à l'élection présidentielle de 2002, A. Madelin, sacrifia à la promotion tout azimut du libéralisme certaines ambitions politiques, puisque ses propos sur les fonctionnaires précipitèrent sa démission du ministère de l'Economie et des finances fin août 1995, un trimestre seulement après sa nomination. Sous la douzième législature, une dizaine de députés, menée par le sarkozyste Hervé Novelli, relaie activement l'idéologie libérale au sein du groupe UMP.

Depuis Maastricht, certains des opposants aux traités européens, issus de la gauche comme de la droite, ont articulé leurs critiques autour de la défense de la souveraineté nationale. Alors que la plupart des parlementaires nationaux délaissent les affaires européennes, ces élus issus de la droite conservatrice, du gaullisme et du PS ont massivement investi les débats et travaux de l'Assemblée et du Sénat. Parce que leur action visait à promouvoir une idée abstraite - la défense de la souveraineté - et qu'elle s'inspirait de courants idéologiques constitués - le gaullisme, le conservatisme traditionaliste et réactionnaire, le républicanisme et le nationalisme - l'opposition de ces parlementaires à la construction européenne telle qu'elle existe s'est accomplie à travers la création et le consolidation progressive d'un sous-rôle d'idéologue original : le souverainiste. Or, l'intensité de la mobilisation souverainiste tient, selon nous, au fait que la façon dont l'Europe est présentée et justifiée dans le débat public français alimente les aspirations, psychologiques notamment, des idéologues souverainistes. Une rhétorique de type unanimisme vient répondre à la multidimensionnalité intrinsèque et déstabilisante des enjeux européens (1). Les insuffisances et les contradictions de ce discours ont incité des élus critiques de l'intégration européenne à fabriquer et endosser le rôle du souverainiste (2). Le débat parlementaire national sur l'Europe a ainsi suscité des vocations d'opposants résolus aux politiques et normes communautaires. Cependant, dans la phase de développement de ce rôle, le processus de mobilisation des souverainistes a sécrété ses propres contradictions. Parce que le rôle d'idéologue se prête, sous bien des aspects, à une telle évolution, les souverainistes se sont peu à peu radicalisés et semblent aujourd'hui retombés dans la marginalité qui était la leur avant Maastricht, malgré la victoire du « non » au référendum du 30 mai 2005 (3). L'étude de ces élus et de leur influence sur le système politique aussi bien que sur le débat européen est menée en s'appuyant sur les ratifications parlementaires des traités européens depuis l'Acte unique ainsi que sur les révisions constitutionnelles auxquelles elles ont pu donner lieu. Au-

delà du cas spécifique des souverainistes, l'enjeu de l'analyse est de considérer la place du Parlement français vis-à-vis du débat public sur l'Europe, du développement d'une lecture idéologique de la construction européenne, quelle qu'elle soit, et enfin du processus de radicalisation éventuelle des idéologues. Alors que la lutte anti-libérale semble aujourd'hui prendre de plus en plus le relais de la contestation souverainiste de l'Europe, le rôle du Parlement dans l'émergence, le développement et parfois la déchéance de ce type de processus doit être analysé, et sans doute revalorisé.

1. La légitimation unanimiste de la construction européenne

Le chapitre 2 a tenté de démontrer que les logiques de concurrence partisane contribuaient à développer une relative occultation de l'enjeu européen au moment des élections générales⁴. Les formations politiques tendent à passer sous silence la question européenne parce qu'elle les divise selon des lignes illégitimes. A la division interne des partis et des coalitions s'ajoute la difficulté pour la majorité de présenter la politique européenne menée comme une politique d'alternance, et pour l'opposition de formuler de façon crédible une politique alternative. Enfin, le système institutionnel français ne favorise pas la politisation de l'enjeu européen tant du point de vue de l'irresponsabilité du Président que de la fréquence des périodes de cohabitation. Cet effet d'occultation, partiel et systémique, ne s'exerce pas seulement au moment des campagnes électorales mais affecte l'ensemble des débats parlementaires. Les séances publiques consacrées aux affaires européennes sont plutôt rares en regard des activités considérables déployées dans les Délégations pour l'UE⁵. Les débats de ratification des traités européens constituent des occasions uniques pour les élus de parler d'un point de vue global de la construction européenne, et non de la PAC ou de la directive « oiseaux ». Or, la question européenne est intrinsèquement déstabilisante pour un Parlement national dans la mesure où elle est posée indépendamment du pouvoir en place dans le pays. Que l'on considère les assemblées comme subordonnées à l'exécutif ou comme des mandataires confiant à un agent le soin de gérer leurs intérêts, elles n'existent que *par rapport* au gouvernement. Il n'est pas de textes ni d'amendements qui soient votés sans que l'exécutif ne se prononce à leur sujet. Il n'est pas de séances dans l'hémicycle sans qu'au moins un membre du gouvernement ne soit présent.

⁴ Cf. notamment Chapitre 2.2.3.

⁵ Cf. Chapitre 4.1.4.1.

L'altérité des affaires européennes vient perturber cette dualité du système politique national. La difficulté des parlementaires à s'en saisir tient moins à leur nouveauté, à leur technicité ou à leur prétendue neutralité qu'à la difficulté à subsumer les normes communautaires sous l'enjeu binaire du jeu politique ordinaire : être pour ou contre le gouvernement.

1.1. La multidimensionnalité des normes européennes

En poursuivant l'intuition originelle de Condorcet, Kenneth Arrow démontra en 1951 que la coopération dans un système organisé selon le principe de majorité était par essence instable⁶. Ce résultat capital fut à l'origine du développement de l'étude des institutions législatives par l'école des choix rationnels depuis les années soixante-dix aux Etats-Unis. La dimensionnalité et la robustesse d'une décision sont au cœur de l'analyse. La dimensionnalité renvoie au nombre d'enjeux considérés par l'électeur au moment de son choix. Lors du vote de la loi de finances, les éléments pouvant être pris en compte sont extrêmement nombreux, par exemple le niveau des dépenses en matière sociale ou militaire. Une décision majoritaire réputée robuste est une décision durable. Or, K. Arrow et ses épigones ont démontré qu'une décision majoritaire multidimensionnelle est par nature instable. Comme le résume J. Huber :

« One well-known stable policy outcome can occur if policy alternatives are available only on a single issue dimension ». « [...] in multidimensional policy spaces, it is virtually always the case that for any existing policy outcome, there exists some other policy that is preferred by a majority »⁷.

Si l'on suppose que l'assemblée de votants peut se prononcer autant de fois qu'elle le veut, dans un espace multidimensionnel sa décision est susceptible d'être mise en échec par une majorité d'élus, à son tour susceptible d'être battue. Cette instabilité ne tient pas à un changement des préférences des acteurs mais au fait qu'une proposition soutenue par une majorité d'acteurs établit un nouveau *statu quo* qui à son tour peut être modifié par une autre majorité. Si l'on considère trois députés A, B et C, et que A souhaite réduire les dépenses sociales et militaires, B les augmenter et C réduire les dépenses militaires et augmenter le social : C peut soutenir une proposition de B qui augmenterait les dépenses sociales et laisserait en l'état les dépenses militaires par rapport au *statu quo*, puis soutenir une

⁶ CONDORCET M. de [1785], « Essai sur l'Application de l'Analyse de probabilité des Décisions Rendues à la Pluralité des Voix », dans BERNON O. de, *Sur les élections et autres textes*, Paris, Fayard, 1986 et ARROW K., *Social choice and Institutional Values*, New York, Wiley, 1951. Voir aussi McKELVEY R.D., « Intransitivities in Multidimensional Voting Models and Some Implications for Agenda Control », *Journal of Economic Theory*, n° 12, 1976, pp. 472-482 et SCHOFIELD N., « Instability of simple dynamic game », *Review of Economic Studies*, n° 45, 1978, pp. 575-594.

⁷ HUBER J.D., op. cit., p. 39.

proposition de A un peu moins favorable au social mais qui réduit drastiquement les dépenses militaires. Ce jeu peut se répéter à l'infini non pas parce qu'il n'existe aucun optimum mais parce que cet optimum ne peut pas être atteint dans un système multidimensionnel si les acteurs se décident à la majorité.

Dans un système unidimensionnel, la décision est au contraire stable. Supposons que les députés ne votent que le budget de la défense et que B soit plus favorable que A aux dépenses militaires mais moins favorable que C. La proposition de B est nécessairement acceptée soit par A, soit par C puisqu'elle est plus favorable à l'un ou à l'autre que le *statu quo*. Ce nouveau *statu quo* ne peut pas être mis en minorité par une alliance entre A et C. On fera observer que les députés ne votent jamais autant de fois qu'ils le veulent, ne serait-ce que parce que leur temps leur est compté. Il n'en demeure pas moins qu'une décision multidimensionnelle est faiblement prévisible. Si l'on reprend le premier exemple dans lequel A souhaite réduire les dépenses sociales et militaires, B les augmenter et C réduire les dépenses militaires et augmenter le social, et que le gouvernement propose un budget militariste et social, il est en pratique difficile de prévoir avec certitude ce que fera C⁸. Va-t-il privilégier la dimension militaire du projet et le rejeter ou va-t-il en apprécier les avancées sociales et le soutenir ? Dans les faits, l'imperfection de l'information mais aussi sa manipulation, les efforts de conviction des uns ou des autres, l'évolution possible des préférences en cours de jeu augmentent l'imprévisibilité de la décision majoritaire multidimensionnelle. Les élections populaires et plus encore les référendums en apportent régulièrement la preuve. Concernant le référendum du 29 avril 2005, on peut considérer que l'électorat socialiste, dont le basculement par rapport à 1992 explique en grande partie le résultat, a hésité entre deux enjeux, la poursuite de l'Europe et la question sociale⁹. Cette multidimensionnalité a rendu incertaine l'issue de la consultation jusqu'au dernier jour.

Que la souveraineté nationale s'exprime par le peuple ou par ses représentants, le système politique favorise de nombreux processus visant à réduire cette instabilité susceptible de menacer la gouvernabilité des démocraties. Dès lors que les partisans du veto royal choisirent lors de la séance du 28 août 1789 de l'Assemblée nationale constituante de s'asseoir à la droite du président de séance¹⁰, l'alternative droite / gauche commença à s'imposer comme une dimension saillante du débat. L'organisation de l'offre politique en

⁸ La difficulté est d'ordre pratique puisqu'en théorie chaque acteur soutient un projet qui rapproche le *statu quo* de ses préférences. L'imprévisibilité d'un jeu non répété naît en fait de l'imperfection de l'information à disposition des acteurs, qu'il s'agisse de l'information du gouvernement quant aux préférences des députés ou de l'information des députés vis-à-vis du projet qui leur est soumis.

⁹ Cf. Chapitre 2.2.3.

¹⁰ REMOND R., *La Vie politique en France 1789-1848*, tome 1, Paris, Armand Colin, 1993, p. 137.

familles, clubs, groupes parlementaires et partis politiques constitua le principal vecteur de réduction de la multidimensionnalité du débat. L'organisation interne des Parlements tend également à favoriser la production de décisions stables, c'est-à-dire prévisibles et durables, dans un environnement multidimensionnel comme le démontra en 1979 l'article fondateur de K. Shepsle avec le concept d'équilibre structurellement induit (*structure-induced equilibrium*)¹¹. La division du travail législatif en commissions et les procédures l'organisant (droit d'introduire un projet de loi et de l'amender) constituent autant d'institutions destinées à limiter le « chaos » de la décision majoritaire. J. Huber a par exemple démontré que les procédures prévues aux articles 44-3 et 49-3 de la Constitution française, à savoir le vote bloqué et la motion de censure provoquée, permettent au gouvernement de réduire les dimensions du débat¹². L'article 49-3 substitue à la complexité de l'examen d'un projet de loi une question binaire portant sur la confiance adressée au gouvernement¹³. L'intérêt des travaux de J. Huber est de souligner que le recours à différents arrangements institutionnels, commun à des systèmes aussi différents que les Etats-Unis, le Royaume Uni et la France, se fonde dans les régimes parlementaires sur le clivage majorité / opposition. Les procédures évoquées viennent rappeler aux parlementaires qu'il s'agit *en premier lieu* de soutenir le projet du gouvernement s'ils appartiennent à la majorité et de s'y opposer s'ils appartiennent à l'opposition. La règle n'est pas parfaite : la majorité peut amender un texte du gouvernement, l'opposition peut décider de le soutenir, il arrive à certains élus de la majorité de faire défection. Elle est inscrite cependant au cœur de la logique parlementaire des démocraties majoritaires. O. Schrameck souligne ainsi que L. Jospin s'est refusé, à une exception près, à palier d'hypothétiques défaillances de sa majorité parlementaire, notamment du groupe communiste, en cherchant l'appoint de députés de l'opposition¹⁴.

Or, il apparaît qu'en matière européenne, la réduction de la multidimensionnalité via l'invocation du clivage majorité / opposition est malaisée. Comme nous l'avons considéré au chapitre 2, il est difficile d'associer directement un traité à un camp politique. La responsabilité d'une décision prise par vingt-cinq Etats membres, par des majorités

¹¹ SHEPSLE K.A., « Institutional Arrangements and Equilibria in Multidimensional Voting Models », *American Journal of Political Science*, n° 23, 1979, pp. 27-59.

¹² HUBER J.D. op. cit.

¹³ H. Döring et ses collègues ont d'ailleurs généralisé les résultats de J. Huber aux autres démocraties européennes pour conclure : « Restrictive rules are imposed to protect complexity of multi-dimensional bills against being rolled on the floor ». Les arrangements institutionnels concernés peuvent être par exemple la restriction du droit d'amendement en plénière ou le droit accordé au rapporteur ou au Président de Commission de choisir les amendements. DÖRING H., HALLERBERG M., art. cit., p. 206.

¹⁴ L'exception étant le soutien en 2001 des députés UDF au projet de loi visant à inverser – ou rétablir selon ses partisans – l'ordre des élections législatives et présidentielle. Cf. SCHRAMECK O., op. cit., p. 63.

successives (Acte unique, Amsterdam) voire par un exécutif cohabitant (Acte unique, Amsterdam, Nice) peut-elle être imputée à un gouvernement ou une coalition spécifique ? Les projets et propositions de loi habituellement soumis à l'examen des élus émanent systématiquement d'un acteur politique national clairement identifié vis-à-vis duquel chaque groupe parlementaire est positionné de longue date. Tel n'est pas le cas des accords internationaux, des traités européens et des directives, qu'il s'agisse de donner un avis sur les projets communautaires via l'article 88-4, de ratifier un accord ou de transposer une directive. Juridiquement, l'ensemble des actes de portée normative votés par le Parlement émane soit des parlementaires, soit du gouvernement. Le projet de loi visant à la ratification d'un traité européen est présenté par le Gouvernement. Politiquement, la situation est différente. Un abîme sépare les 35 heures et le traité d'Amsterdam, largement hérité d'une négociation menée par A. Juppé, objet de critiques de L. Jospin durant la campagne pour les élections législatives. Il n'est pas besoin de rappeler aux députés que l'existence et l'identité de la majorité se joue sur le premier texte tandis que le traité peut difficilement être réduit à une telle dimension.

La difficulté à réduire la dimensionnalité du choix parlementaire vis-à-vis des normes communautaires, en projet ou arrêtées, ne menace généralement pas leur transposition. Le niveau exceptionnel de soutien aux traités en atteste. Le Tableau 6.1. présente ainsi les résultats de différents scrutins solennels tenus à l'Assemblée depuis l'Acte unique sur les traités européens eux-mêmes ou sur la révision constitutionnelle qu'ils ont pu occasionner préalablement à leur ratification¹⁵.

Tableau 6.1. Le vote des députés sur différents traités européens ou sur les révisions constitutionnelles associées (en pourcentages)

	Acte unique		Maastricht		Amsterdam		Nice		Traité constit.	
	votants	expr.	votants	expr.	votants	expr.	votants	expr.	votants	expr.
Pour	86 %	93	69	84	77,5	86	74,5	94	78	93
Contre	6 %	7	13,5	16	13	14	5	6	6	7

Notes :

- *Acte Unique* : ratification parlementaire de l'Acte unique, 2^{ème} séance du 30 novembre 1986.
- *Maastricht* : révision constitutionnelle préalable à la ratification du traité de Maastricht, 3^{ème} séance du 12 mai 1992.

¹⁵ Comme indiqué au Chapitre 2.1.3., tableau 2.3., les débats de révision constitutionnelle préalable à la ratification des traités tendent à porter sur les traités autant sinon plus que sur la révision constitutionnelle proprement dite. Le vote des projets de lois constitutionnelles constitue ainsi une approximation fiable du positionnement des parlementaires sur les traités.

- *Amsterdam* : ratification parlementaire du traité d'Amsterdam, 2^{ème} séance du 3 mars 1999.
- *Nice* : ratification parlementaire du traité de Nice, séance du 12 juin 2001.
- *Traité constit.* : révision constitutionnelle préalable à la ratification du traité constitutionnel, séance du 1^{er} février 2005.
- La colonne *votants* présente la proportion en pourcentage de députés ayant soutenu ou rejeté le traité par rapport aux 577 élus. La colonne *expr.* (exprimés) ne prend en compte que les députés ayant voté pour ou contre le texte.

Avec 398 députés favorables à l'ajout d'un titre XV à la Constitution, la révision constitutionnelle rendue nécessaire par le traité de Maastricht a été la moins soutenue des cinq scrutins considérés. Le traité de Nice ou le traité constitutionnel, abondamment critiqués sur certains bancs, ont recueilli plus de 90 % des suffrages exprimés. Ce niveau de soutien résulte à l'évidence de la discipline des majorités parlementaire, gouvernementale et présidentielle vis-à-vis de l'exécutif. Même si la directive ou le traité ne sont pas spontanément ou directement associés à la politique menée par la majorité, la demande de ratification est adressée par le gouvernement. La discipline majoritaire, qui est de rigueur sur les textes nationaux, continue donc à produire ses effets vis-à-vis des normes européennes. Concernant les traités, la fréquence des alternances et plus encore des cohabitations contribuent à renforcer le soutien du Parlement. Le Président étant l'un des négociateurs du traité, les députés appartenant à sa famille politique d'origine sont également incités à approuver les textes. Les effets du rapport au pouvoir sur le choix des groupes parlementaires sont considérés, de l'Acte unique au traité constitutionnel, aux tableaux 6.2. et 6.3., le Tableau 6.3. disposant chacun des groupes en fonction de leur proximité vis-à-vis de l'exécutif au moment de l'examen du texte. A cette fin, sept positions sont distinguées de la plus contraignante vis-à-vis de la logique majoritaire (le groupe majoritaire au sein de la majorité) à la plus indépendante (les groupes peu fournis ou hors alliance)¹⁶.

¹⁶ La notion de contraintes mêlant des éléments institutionnels, partisans et temporels emprunte à l'analyse stratégique des institutions politiques développée par Jean-Luc Parodi et Olivier Duhamel. Les contraintes se comprennent à la fois comme des règles constitutionnelles et comme des logiques politiques pesant sur les acteurs. Elles peuvent être combinées. Cf. DUHAMEL O., PARODI J.-L., *La Constitution de la cinquième République*, Paris, Presses de la FNSP, 1985 et DUHAMEL O., *Les démocraties*, op. cit., pp. 275-284.

Tableau 6.2. Le vote des principaux traités européens depuis 1986 par les groupes parlementaires de l'Assemblée nationale

Groupes		Soutien aux traités			Opposition aux traités		
		nombre	groupe (%)	soutien (%)	nombre	groupe (%)	opposition (%)
Acte Unique	PC	-	-	-	35	100	100
	PS	211	100	42	-	-	-
	UDF	129	100	26	-	-	-
	RPR	148	94	30	-	-	-
	FN	-	-	-	-	-	-
Maastricht (révision)	PC	-	-	-	26	100	34
	PS	263	97	66	5	2	6,5
	UDC	39	97,5	10	1	2,5	1
	UDF	77	86,5	19	7	8	9
	RPR	5	4	1	31	24,5	40,5
Amsterdam	PC	-	-	-	33	94	44
	PS	213	85	48	4	2	5
	RCV	16	46	4	16	46	21
	UDF	63	90	14	2	3	3
	DL	38	88	8	1	2	1,5
	RPR	113	82	35	18	13	24
Nice	PC	-	-	-	4	11	15
	PS	232	91	57	-	-	-
	RCV	12	39	3	13	42	48
	UDF	5	7	1	2	3	7
	DL	35	81	9	-	-	-
	RPR	121	87	30	6	4	22
Traité constit. (révision)	PC	-	-	-	22	100	65
	PS	90	60	20	-	-	-
	UDF	28	30	6	-	-	-
	UMP	329	91	73	7	2	21

Notes :

- Voir notes du Tableau 6.1.
- L'Union des Centres (UDC) fut un groupe parlementaire durant la neuvième législature dont les membres appartenaient à l'UDF mais avait créé un groupe distinct. Durant la révision constitutionnelle préalable à la ratification du traité constitutionnel, le groupe communiste s'appelait Communistes et Républicains
- Les colonnes « groupe » présentent la répartition en pourcentage de la proportion de députés du groupe ayant voté favorablement (ou défavorablement) par rapport au nombre total de députés dans le groupe.
- La colonne « soutien » présente la répartition en pourcentage de la proportion de chaque groupe parlementaire par rapport au nombre total de députés favorables aux traités. La colonne « opposition » présente la même information pour l'ensemble des opposants aux traités.
- Les groupes participant à la majorité gouvernementale figurent en gras.

Tableau 6.3. Le positionnement des groupes parlementaires et les contraintes majoritaires.

	Groupe majoritaire au sein de la majorité	Groupe du Président en cas de cohabitation	Groupe minoritaire au sein de la majorité gouvernementale	Groupe minoritaire au sein de la majorité parlementaire	Groupe coalisé avec celui du Président en cas de cohabitation	Parti de l'opposition hors cohabitation	Micro Groupe et parti hors alliances
Acte Unique	RPR oui	PS oui	UDF oui			PC Non	FN abstention
Maastricht (révision)	PS oui	-		PC non	-	UDF oui RPR abst.	
Amsterdam	PS oui	RPR oui (80 %)	PC non		UDF/DL oui		RCV Roui/CVnon
Nice	PS oui	RPR oui	PC abstention		UDF abst. DL oui		RCV Roui/CVnon
Traité constit (révision)	UMP oui	-		UDF oui	-	PS oui/abst. PC non	

Si la logique majoritaire ne rend pas compte de l'ensemble des positionnements, depuis l'Acte unique, le groupe majoritaire de la majorité et le groupe dont est issu le Président de la République, à savoir le groupe socialiste ou gaulliste, soutiennent dans chacun des cas les traités. La pression majoritaire est moins effective pour les groupes coalisés avec le parti le plus important numériquement de la majorité ou de l'opposition. La logique majoritaire semble plus nettement explicative dans le cas du RPR. En 1986, le groupe vote l'Acte unique alors que son fondateur est Premier ministre et qu'il fit pression en ce sens¹⁷. En 1992, le RPR est dans l'opposition et la plupart de ses parlementaires s'abstiennent afin de préserver l'unité du groupe. En 1999 et en 2001, Jacques Chirac est Président de la République en période de cohabitation. Un collaborateur de groupe explique que, même si le traité d'Amsterdam est « nul et raté », « Chirac a négocié et signé le traité, le groupe doit le voter comme un seul homme »¹⁸. Il ajoute « la pression de l'Elysée était immense » ce que confirme P. Moscovici :

P. MOSCOVICI : « Il était très compliqué aux uns et aux autres de s'opposer à des décisions européennes qui pendant cinq ans ont été prises par le Président de la République et par le Premier ministre, donc à la tête de formations politiques qui représentaient facilement les trois cinquièmes du Parlement »¹⁹.

¹⁷ Jacques Chirac, contrairement à Lionel Jospin en 1999, est intervenu lors des débats. Pierre Favier et Michel Martin-Roland écrivent : « Le Premier ministre charge l'ambassadeur Jean-Marc Boegner de convaincre les gaullistes réticents de l'inutilité de mener bataille contre l'Acte unique. [...] Au terme d'un débat dans lequel les gaullistes Michel Debré et Jean Foyer mènent un combat aussi virulent que minoritaire face au rapporteur RPR Jean de Lipkowski, soutenu par Jacques Chirac, l'Acte unique est adopté [...] ». Cf. FAVIER P., MARTIN-ROLAND M., *La Décennie Mitterrand, 2. Les épreuves*, Paris, Seuil, 1991, p. 556.

¹⁸ Entretien n° 64.

¹⁹ Pierre Moscovici, entretien n° 92.

En 2005, le groupe UMP soutient massivement le traité mais il est vrai que les gaullistes ont été rejoints depuis 2002 par des formations de droite traditionnellement plus européistes. Les socialistes se sont divisés entre le soutien et l'abstention en 2005 seulement, à savoir lors de l'unique ratification où l'un des leurs n'était ni à l'Elysée ni à Matignon. Le refus de l'Acte unique, ratifié après la victoire de la droite en 1986, par les députés socialistes aurait par exemple constitué un désaveu de premier ordre du Président Mitterrand et du gouvernement Fabius négociateur.

Aux effets contraignants de la cohabitation s'ajoute aussi le facteur temps. Les traités qui ont été le moins soutenus par les deux principaux groupes parlementaires, à savoir en 1992 la révision constitutionnelle préalable à la ratification du traité de Maastricht approuvée par 4 % des députés gaullistes, et en 2005 la révision constitutionnelle approuvée par 60 % des socialistes, ont été examinés hors période de cohabitation mais aussi trois ou quatre années après l'alternance. La logique majoritaire n'affecte pas seulement les groupes amenés à occuper l'Elysée ou Matignon mais aussi les partis associés dans les coalitions. L'évolution du positionnement des groupes PC et UDF entre Amsterdam et Nice obéit à des logiques propres à chaque formation, à savoir l'affirmation d'une attitude euro-constructive chez les communistes et la différenciation préélectorale au centre droit. Au-delà, les changements observés s'inscrivent de façon cohérente vis-à-vis de la situation contingente de ces groupes dans leur rapport aux majorités. En 2005, le PC, qui n'avait plus de ministre au gouvernement, a ainsi abandonné le credo euro-constructif lui préférant la lutte pied à pied contre une Europe dénoncée pour son ultralibéralisme.

1.2. La rhétorique unanimiste

La multidimensionnalité ne menace donc pas la ratification parlementaire des traités et la transposition des directives. Le « non » au referendum du 29 avril 2005 a d'ailleurs fait apparaître à quel point qu'il était plus difficile de discipliner 25 millions d'électeurs que leurs 577 représentants. Cependant, l'impossibilité de réduire les enjeux soulevés par une norme européenne à la question du soutien ou du refus du pouvoir en place soulève deux difficultés du point de vue l'équipe gouvernementale en charge de son adoption. Elle favorise premièrement la dissidence. Nous avons vu au chapitre précédent que les députés chasseurs des majorités successives ont refusé de transposer la directive de 1979 en expliquant qu'ils ne s'en prenaient pas au gouvernement voire qu'ils lui rendaient service. Le Tableau 6.2. indique

également que les majorités parlementaires subissent certaines dissidences lors de la ratification des traités. L'écrasante proportion de députés soutenant les traités s'explique par le soutien de l'opposition et tend à masquer les dissensions de la majorité en place. La division de la gauche plurielle sous la onzième législature est connue : les socialistes et les radicaux ont soutenu les traités, les communistes et républicains les ont rejetés, les verts également, même si M.-H. Aubert estime qu'ils se seraient prononcés favorablement si la ratification avait été compromise²⁰. L'ampleur de cette division n'est pas anecdotique : on constate au Tableau 6.2. que les votes des députés socialistes et radicaux n'ont rassemblé que 52 % des suffrages parlementaires favorables au traité d'Amsterdam. L'opposition était ainsi en situation de menacer la ratification. Un ancien membre de cabinet indique à cet égard : « *Le gouvernement a fait clairement comprendre aux parlementaires de droite qu'ils devaient ratifier* »²¹. En dehors de la défaillance des groupes minoritaires de la coalition, le groupe le plus important de la majorité ne fait pas non plus le plein des voix : entre 5 et 15 % de ses effectifs ne soutiennent pas le traité, le record étant atteint pour le traité d'Amsterdam, soutenu par 85 % seulement du groupe socialiste. La plupart de ces députés indisciplinés choisissent l'abstention mais certains, moins d'une dizaine, poussent l'affront jusqu'à voter contre les consignes de leur groupe.

La dissidence n'est donc pas marginale et elle est provoquée par la difficulté à associer la norme communautaire à une coalition plutôt qu'à une autre. En certaines occasions, elle peut entraîner des conséquences significatives. Ainsi, un collaborateur de premier plan d'un membre du gouvernement Jospin indique, contre l'opinion générale, que la ratification du traité d'Amsterdam n'était pas acquise, précisément parce que le texte n'était pas le sien.

*« Le gouvernement s'est trouvé coincé en juin 1997. Il était tenu de ratifier un traité négocié par la droite. Le groupe socialiste n'avait pas les mêmes obligations. Les pré-négociations ont été importantes en amont avec le groupe. Il y avait un risque réel de désistement, rien n'était joué d'avance. Finalement, le groupe socialiste a suivi »*²².

Outre les députés de la Gauche socialiste, l'aile gauche du PS, des ténors de la majorité avaient manifesté leurs réticences. Avant même la signature du traité, Jack Lang, nouveau Président de la Commission des affaires étrangères de l'Assemblée avait fait connaître par

²⁰ Marie-Hélène Aubert, entretien n° 3.

²¹ Entretien n° 96. Le gouvernement a en fait négocié avec les parlementaires UDF des deux Assemblées préalablement au dépôt des projets de loi, jouant ainsi des dissensions sur le sujet entre la formation de centre droit et les gaullistes.

²² Ibid.

voie de presse son intention de voter non²³. Au printemps 1998, le Président de l'Assemblée, Laurent Fabius fit savoir que la ratification ne lui semblait pas acquise, position qu'il rappellera en 2004 pour témoigner de l'ancienneté de ses doutes vis-à-vis de la construction européenne. Le gouvernement dut effectivement négocier avec sa majorité, notamment H. Nallet qui était à l'époque à la fois chargé des questions européennes au PS et Président de la Délégation de l'Assemblée, et avec l'UDF, particulièrement en la personne du député V. Giscard d'Estaing. L'exécutif a accepté d'étendre très légèrement la portée de l'article 88-4 de la Constitution lors de la révision constitutionnelle préalable à la ratification²⁴. Surtout, un article 2 a été exceptionnellement ajouté au projet de loi autorisant ratification du traité, soulignant la nécessité d'une réforme institutionnelle préalable à l'élargissement de l'Union²⁵. Au final, la France fut l'un des deux derniers Etats membres à ratifier le traité, plus d'un an et demi après sa signature. Au-delà de son poids spécifique, la dissidence constitue une atteinte plus symbolique vis-à-vis du gouvernement qui peut craindre, à tort ou à raison, qu'elle n'envoie à l'opinion un message de division et de contestation de son leadership. Il est vrai, comme nous l'avons considéré dans le cas de la chasse, que les moyens de pression des chefs de la majorité ou de l'opposition vis-à-vis de leurs troupes sont en fait limités²⁶.

La seconde incertitude liée à la multidimensionnalité des normes communautaires touche au caractère discursif et argumentatif de l'examen parlementaire. Le débat parlementaire ne constitue pas en lui-même une délibération au sens de la formation de la volonté individuelle à travers l'échange d'arguments. Il sert au contraire à présenter publiquement une opinion. Il suffit pour s'en convaincre de suivre n'importe quelle séance parlementaire pour constater que les parlementaires ne s'écoutent que très rarement²⁷. Si les

²³ Le 19 août 1997, J. Lang avait signifié dans un point de vue à la une du *Monde* son intention de ne pas voter le traité, ce qu'il n'a finalement pas fait en raison, expliqua-t-il lors des débats, du vote de l'article 2 mentionnant la réforme institutionnelle : « Si ce texte était venu devant notre assemblée à l'automne 1997, c'est-à-dire quelques semaines après sa signature, une majorité d'entre nous ne l'aurait pas voté. Et je crois pouvoir dire que la menace de non-ratification - elle n'était pas feinte - que de nombreux députés faisaient planer sur ce traité a servi de levier à une prise de conscience nationale et internationale », *Journal officiel*, Débats Assemblée nationale, 2^{ème} séance du 2 mars 1999, p. 1881.

²⁴ Les parlementaires désiraient étendre la possibilité d'émettre des résolutions au domaine réglementaire. La révision a seulement donné au gouvernement la faculté d'autoriser au cas par cas cette extension. Elle a également autorisé le vote de résolutions sur les projets d'actes communautaires relatifs au second et au troisième pilier du traité, cette dernière réforme étant d'une portée limitée compte tenu de la communautarisation d'une part importante de la politique de Justice et des Affaires intérieures (JAI).

²⁵ En ce qui concerne l'article 2, les négociations ont porté sur sa formulation et non son principe, le gouvernement essayant de freiner les députés. Juridiquement, il ne devait pas constituer une injonction adressée au gouvernement ou une réserve à la ratification. Politiquement, il ne devait pas froisser les PECO. Durant les débats, l'ancien Président de la République et le ministre P. Moscovici se sont disputés la paternité de l'article.

²⁶ Cf. Chapitre 5.2.1 et Chapitre 7.2.4.3.

²⁷ P. Séguin, Président de l'Assemblée durant l'ensemble de la dixième législature, se targue de détenir le record de discours entendus depuis le perchoir. Il écrit : « Or, c'est un fait avéré, définitif : les députés ne se parlent pas. Ils n'échangent pas. Ils alignent, additionnent, juxtaposent des monologues. Indifférents qu'ils sont aux

orateurs des Assemblées n'essaient pas véritablement de se convaincre, ils doivent cependant s'efforcer de faire comme si c'était le cas en mimant une délibération. Le dispositif institutionnel et notamment architectural les incite en effet à feindre de s'adresser à leurs collègues présents plutôt qu'à assumer la récitation d'un monologue enregistré par les secrétaires des débats et parfois par la télévision. Il s'agit là d'une convention faisant passer, comme au théâtre, l'adresse destinée au public à un échange entre acteurs. Elle est héritée des temps révolus du « Parlement de l'éloquence » où la délibération était plus effective. Elle permet d'affirmer les caractéristiques premières de l'organisation parlementaire : le pluralisme, l'égalité de ses membres et la publicité de ses débats. Elle nourrit enfin – ou ambitionne de le faire – le débat public en informant l'opinion et en donnant à voir une discussion contradictoire. Les parlementaires mimeraient une délibération tronquée pour permettre celle des citoyens.

Quoi qu'il en soit, l'examen parlementaire impose d'échanger publiquement des arguments. Or, l'exacerbation du clivage majorité / opposition, qui constitue le noyau argumentatif des débats législatifs ordinaires, est difficilement praticable en matière européenne. Certains députés socialistes ont pu souligner par exemple que le gouvernement Juppé était responsable des insuffisances du traité d'Amsterdam. Presque toutes les interventions à la chambre de P. Moscovici durant la onzième législature ont fait valoir que le gouvernement Jospin avait contribué à réorienter la construction européenne dans un sens plus social et commençait à obtenir les premiers résultats dans ce domaine. L'exercice cependant a ses limites. Jusqu'à quel point peut-on critiquer le traité d'Amsterdam et appeler à le soutenir ? Jusqu'à quel point peut-on incriminer la politique européenne du gouvernement précédent quand le vote de l'opposition est nécessaire à la ratification du traité ? Concernant les insuffisances sociales de la construction européenne, il semble en regard de la campagne référendaire du printemps 2005 que beaucoup de dirigeants et d'électeurs de gauche aient retenu du plaidoyer *pro domo* de L. Jospin et P. Moscovici que l'Europe était trop libérale mais qu'aucun gouvernement n'avait pu infléchir la tendance. Face à la difficulté manifeste voire au danger de s'approprier l'Europe et de l'identifier à son camp, les normes communautaires sont le plus souvent défendues selon une logique unanimiste. La légitimation par la volonté générale, identifiée par B. Manin à partir des écrits de Jean-Jacques Rousseau et John Rawls notamment, est fondée sur l'accord de toutes les personnes amenées à prendre

arguments des autres. Y compris ceux de leurs propres amis qu'ils répètent avec d'autant plus de zèle qu'ils n'étaient pas là, le plus souvent, pour les entendre... ». SEGUIN P., *Itinéraire...*, op. cit., p. 413.

une décision, leur unanimité manifestant inextricablement le respect des volontés particulières et la qualité de la décision²⁸.

Les partisans des traités, à commencer par le ministre en charge du projet de loi de ratification, tendent à développer dans l'hémicycle une argumentation visant à ce que l'ensemble des élus soutienne le traité. Cette légitimation unanimiste repose en partie sur la méthode utilisée lors des grandes étapes de la construction européenne et la menace d'une crise européenne. A intervalles non réguliers, les chefs d'Etat et de gouvernements décident de signer un texte dans lequel l'évolution future de la construction européenne est tracée. La portée symbolique de cette norme est importante : elle réaffirme solennellement les vertus de l'Europe, la capacité des Etats membres à s'entendre et de la construction à avancer. Juridiquement, le rejet du texte est possible et équivaut à un *statu quo*. Symboliquement, un vote négatif des parlementaires dépasserait le cadre du traité en question et signifierait un désaveu, non seulement du gouvernement signataire, mais plus largement du processus européen engagé²⁹. Le rejet est donc politiquement coûteux. L'impression des acteurs en jeu est qu'il équivaut à une crise, voire à une possible régression de la construction européenne. Comme l'a observé M. Abélès, la construction européenne se nourrit d'une incertitude quant à son devenir, l'emploi du terme « construction » attestant de cette précarité³⁰. La référence au rejet par les députés de la Communauté Européenne de Défense (CED) le 30 août 1954, et le blocage de l'Europe de la défense qui s'en suivit a marqué durablement les esprits³¹. Ce processus peut être illustré par une multitude de déclarations de responsables français mais aussi étrangers, par exemple les propos de deux Ministres des Affaires étrangères, Joschka Fischer et Hubert Védrine, le premier justifiant l'approfondissement de l'intégration par la menace d'une crise, le second dénonçant la métaphore de la « bicyclette » quelques années après avoir quitté ses fonctions :

J. FISCHER : « L'Europe doit aller de l'avant jusqu'à parfaire son intégration. Car tous les Etats membres de l'Union européenne et aussi tous ceux désireux d'en faire partie

²⁸ La recherche de l'unanimité se fonde sur l'idée que les règles communes, puisqu'elles sont contraignantes pour chacun, doivent procéder du libre assentiment de chacun, et non du plus grand nombre. Cette exigence se fonde sur le refus du despotisme dans sa version démocratique, et de l'utilitarisme dans sa version libérale. En la considérant comme un procédé de légitimation, B. Manin oppose à la volonté générale, la légitimation par la délibération, processus centré sur la discussion argumentée préalable à la décision. MANIN B., « Volonté générale ou délibération ? », *Le Débat*, n° 33, 1985, pp. 72-93.

²⁹ Les ouvrages adoptant une perspective juridique ont significativement certaines difficultés à rendre compte de ce phénomène. On peut ainsi lire dans une brochure de l'Assemblée nationale que, lors de la ratification d'engagements de nature européenne, le Parlement « intervient au stade ultime d'une procédure au cours de laquelle l'exécutif a déjà largement engagé la France ». HOCHEDÉZ D., PATRIARCHE V., op. cit., p. 31.

³⁰ ABELES M., *En attente d'Europe*, Paris, Hachette, 1996.

³¹ Cette impression subjective n'est pas nécessairement fondée. L'échec de la CED a précédé le traité de Rome. Le refus du traité de Maastricht par le Danemark n'a pas contraint ce pays à quitter l'Union. Ce qui importe pourtant est que ce sentiment soit partagé.

[...] devraient payer un prix fatal si l'Europe venait à reculer d'un pas, ou tout simplement à s'immobiliser ou à camper sur ses acquis »³².

H. VEDRINE : « Si l'on veut préserver les acquis européens et éviter que tout se détricote, il est urgent d'abandonner explicitement la logomachie déresponsabilisante et anxiogène de l'intégration européenne sans fin. Comme la métaphore de la bicyclette qui doit toujours avancer faute de tomber, l'annonce permanente d'un nouveau traité, les « ce n'est qu'une étape », le vieux mythe des « Etats-Unis d'Europe » qui seraient seuls à même de faire le poids... »³³.

Tout se passe comme si chaque vote sur une norme européenne était présenté comme une question de confiance sur l'Europe. La question posée aux parlementaires n'est donc pas « acceptez-vous ce traité qui comporte telles et telles avancées ou imperfections ? », ni même simplement « êtes-vous pour ou contre le traité ? » mais bien « voulez-vous prendre le risque de bloquer la construction européenne ? ». L'interrogation porte autant sur la directive ou le traité que sur l'Europe elle-même. Or il est difficile d'endosser la responsabilité d'une crise européenne pour une raison qui, pour être simple, n'en est pas moins difficile à mesurer : l'Europe est une référence positive de notre système de valeurs. Bien au-delà de l'effet de style, la lecture des débats comme les entretiens menés soulignent que l'ensemble des intervenants, quel que soit leur vote, s'affiche comme proeuropéen³⁴. Les réponses des députés à la question ouverte « si je vous dis le mot « Europe », qu'est-ce qui vous vient à l'esprit ? », posée en début d'entretien, figurent en annexe³⁵. Les mots « avenir », « paix », « civilisation », « culture » sont les plus fréquemment cités par les élus. Les critiques ne sont pas absentes mais elles sont formulées dans un second temps. Le mot « Europe » ne provoque pas les réactions épidermiques que soulèveraient probablement d'autres noms de lieu, comme Amérique, Etats-Unis, Chine, Japon et peut-être Allemagne, Angleterre ou Pologne. Au-delà des élus, les sondages d'opinion confirment, année après année, la légitimité de l'idée européenne et même du principe de construire un système politique commun auprès du public. Les réussites électorales de candidats opposés aux traités et à la monnaie unique ou la

³² Discours de Joschka Fischer, Ministre des Affaires étrangères de l'Allemagne, le 12 mai 2000 à l'Université Humboldt cité dans MAGNETTE P., *La Constitution de l'Europe*, Bruxelles, éd. de l'Université de Bruxelles, 2000, p. 176.

³³ Point de vue « Sortir du dogme européiste » paru après le « non » français au referendum du 29 avril 2005, *Le Monde*, 9 juin 2005. On notera que l'ancien ministre de L. Jospin tout en critiquant la justification anxiogène de l'intégration n'y échappe pas totalement en l'espèce : le chantage à la crise européenne menacerait l'Europe d'une crise.

³⁴ La sincérité de cette affirmation peut certes être discutée. Quoiqu'il en soit, le fait qu'aucun intervenant, pour des raisons stratégiques ou authentiques, ne rejette l'Europe - ni même la construction européenne - témoigne de la légitimité de celle-ci.

³⁵ Annexe 7. L'univers d'évocation spontanée du mot « Europe » auprès des députés.

victoire du « non » au référendum n'ont pas, à cet égard, entamé la légitimité de la construction européenne comme principe abstrait.

Les partisans de l'UE telle qu'elle se construit, cherchent, lors des débats parlementaires de ratification des normes communautaires, à utiliser l'image positive de l'Europe et l'idée que le processus d'adhésion est perpétuellement menacé. Ils s'appuient également sur une valeur moins européiste : l'honneur national. La France a donné sa parole, elle risque d'être humiliée, isolée, ridiculisée et d'endosser la responsabilité de l'échec de l'Europe. Le fonds argumentaire sur lequel s'appuie la logique unanimiste marie en fait des préoccupations européennes et nationales que résument l'idée d'Europe-puissance selon laquelle la France ne peut retrouver ou maintenir son rang qu'en s'associant au « multiplicateur de puissance » que constitue l'UE. Ce consensus dont l'ouvrage d'Alain Duhamel, *Une ambition française*³⁶, retrace la filiation autant qu'il l'illustre, unifie ou a longtemps unifié les élites politiques françaises. Il est investi lors des débats parlementaires de ratification pour faire valoir que la norme communautaire considérée devrait recueillir un assentiment de tous les élus puisque tous les élus sont supposés adhérer au principe de l'Europe-puissance.

En définitive, la décision ne crée pas l'accord, elle en découle : dans la présentation du gouvernement, le vote des traités doit manifester le soutien des élus à l'Europe. Ce bien commun sur lequel se fonde l'argumentation unanimiste n'est pas sans rappeler le débat sur la possibilité d'établir des principes de justice sans que des valeurs communes soient auparavant partagées³⁷. Rawls tenta d'abord de définir des principes de justice indépendamment de toutes conceptions particulières³⁸. Il reconnut ensuite que le partage d'une culture politique commune et préexistante était nécessaire³⁹. Cette culture est un acquis, elle sert à établir les principes de justice qui ne sauraient la remettre en cause. Dans le cas de la ratification d'un traité, le refus de bloquer - voire de faire reculer - la construction européenne constitue de la

³⁶ DUHAMEL A., *Une ambition française*, Paris, Plon, 1998.

³⁷ Ce débat universitaire anglo-saxon opposa les libéraux, dont Rawls était le chef de file, aux républicains et aux communautariens, de la fin des années soixante-dix au début des années quatre-vingt dix. Cf. BERTEN A., DA SILVEIRA P., POURTOIS H. (dir.), *Libéraux et communautariens*, Paris, Presses universitaires de France, 1997.

³⁸ RAWLS J., *Théorie de la justice*, Paris, Seuil, 1987.

³⁹ Cette culture ne constitue pas en soi une doctrine, elle est issue d'un consensus par recoupement des doctrines de chaque être occidental et raisonnable. RAWLS J., *Libéralisme politique*, Paris, Presses universitaires de France, 1995.

même façon un accord *a priori*. Il n'est pas soumis à discussion puisqu'il en constitue le fondement⁴⁰.

Une telle présentation favorise non seulement l'unidimensionnalité du choix mais elle constitue également une contrainte puissante sur le choix lui-même. Lors de la campagne pour le référendum sur le traité de Maastricht, la déclaration de Mitterrand : « dire non ce serait casser l'Europe ! »⁴¹ fait écho à celle de J. Chirac : « il ne faut pas casser l'Europe et isoler la France »⁴². Au niveau parlementaire, le Tableau 6.4. regroupe différents extraits de débats de l'Assemblée nationale de ces cinquante dernières années offrant une illustration de la logique unanime.

Tableau 6.4. Extraits d'intervention d'orateurs favorables aux traités lors de séances à l'Assemblée nationale (1951-1999).

1951 Ratification de la CECA
Maurice Faure, député radical : « Repousser ce projet, c'est <u>rejeter dans l'ombre pour vingt-cinq ans l'idée d'Europe</u> et les espoirs qu'elle porte en elle » ⁴³ .
René Pleven, Président du Conseil : « J'affirme qu' <u>il n'est pas possible, si l'on est vraiment pour l'Europe de voter pour un ajournement</u> de la ratification. Il faut se prononcer par oui ou non, il faut avoir le courage d'être pour ou contre » ⁴⁴ .
1954 Ratification de la CED
Jules Moch, député socialiste : « Je ne prendrai pas la responsabilité de laisser la France <u>sans alliés</u> et sans armée » ⁴⁵ .
M. Pineau, député socialiste : « [...] parvenir à un accord avec nos alliés qui ne laisse pas la France <u>isolée</u> . [...] Ne créez pas l' <u>irréparable</u> » ⁴⁶ .
1956 Débat sur les négociations préliminaires à l'Euratom
Guy Mollet, Président du conseil : « Ne laissons pas échapper une grande chance. Le traité sur l'Euratom doit être conclu dans quelques mois, sinon <u>il sera trop tard</u> » ⁴⁷ .
1957 Ratification des traités de Rome
Alain Savary, député socialiste : « L'option n'est pas entre la Communauté et le <i>statu quo</i> mais bien entre la Communauté et la <u>solitude</u> » ⁴⁸ .
Maurice Faure, Secrétaire d'Etat aux Affaires étrangères : « L'Europe est pour nous la voie, non pas de la facilité mais du salut. Nous n'avons jamais été si près du but ; mais je crois que c'est notre <u>dernière chance</u> » ⁴⁹ .
1992 Révision constitutionnelle préalable à la ratification du traité de Maastricht
Pierre Bérégovoy, Premier ministre : « La volonté du Président de la République et du Gouvernement [...], c'est que naisse, sur ce projet, un grand mouvement de <u>concorde nationale</u> . [...] car, je le répète, tous les Français ont intérêt à l'Europe » ⁵⁰ .

⁴⁰ Sans pouvoir être ici démontrée, l'hypothèse selon laquelle le recours à une valeur consensuelle caractérise spécifiquement les débats de politique étrangère peut être avancée. Ainsi, les interventions militaires de la France à l'étranger sont souvent justifiées par la volonté d'empêcher « un nouveau Munich ».

⁴¹ Entretien télévisé, 14 juillet 1992.

⁴² Jacques Chirac était alors président du RPR, interview sur *Europe 1*, 27 août 1992.

⁴³ *L'année politique 1951*, Paris, Presses universitaires de France et Editions du Grand Siècle, 1952, p. 321.

⁴⁴ Ibid.

⁴⁵ *L'année politique 1954*, Paris, Presses universitaires de France, 1955, p. 431.

⁴⁶ Ibid, p. 432.

⁴⁷ *L'année politique 1956*, Paris, Presses universitaires de France, 1957, p. 71.

⁴⁸ *L'année politique 1957*, Paris, Presses universitaires de France, 1958, p. 71.

⁴⁹ Ibid, p. 282.

⁵⁰ *Journal officiel*, Débats Assemblée nationale, séance du 5 mai 1992, p. 839.

Gérard Gouzes, député socialiste : « [...] toute tergiversation, toute digression, toute contorsion, toute procédure dilatoire n'aura pour effet que de faire douter ceux qui hésitent et d'inquiéter ceux qui, de Berlin à Rome, de Bruxelles à Londres ou de Copenhague à Dublin nous observent »⁵¹.

1994 Approbation d'une décision du Conseil modifiant la composition du Parlement européen

Alain Lamassoure, Ministre délégué aux Affaires européennes : « Il nous paraît nécessaire, et j'y insiste, que l'Assemblée nationale et le Sénat se prononcent pendant l'actuelle session extraordinaire. Des engagements ont été pris au niveau international. Tous nos partenaires ont ratifié, ou vont ratifier eux-mêmes dans les prochaines semaines »⁵².

1999 Ratification du traité d'Amsterdam

Henri Nallet, député socialiste : « La non-ratification du traité d'Amsterdam serait de notre point de vue une impasse qui provoquerait un crise qui risquerait d'être fatale à l'idée européenne [...] »⁵³.

Pierre Moscovici, Ministre délégué aux Affaires européennes : « pour mesurer la force de cette révision, il me suffit de rappeler qu'elle a été adoptée à une majorité de l'ordre de 80 % des parlementaires »⁵⁴. « Le fait que l'Assemblée nationale, dans sa très grande majorité - j'espère dans sa quasi-unanimité - s'apprête à voter un tel article sera relevé à l'étranger. N'en doutez pas ! »⁵⁵.

1.3. Un débat de faible intensité idéologique

Ces derniers propos de P. Moscovici témoignent d'une volonté de fonder la légitimité sur le nombre. Viser l'unanimité n'équivaut pas exactement à rechercher le soutien le plus élargi possible mais, du moins en théorie, à regrouper l'ensemble des volontés en une seule. Comme l'accord de tous est difficile à atteindre, il est davantage recherché au niveau des grandes lignes - les traités - que de chaque décision⁵⁶. Or ce cadrage particulier du débat européen n'incite pas les parlementaires à se saisir de la question dans la mesure où il rend malaisé le soutien comme la critique des traités.

1.3.1. L'incrimination des opposants

Ce sont d'abord les opposants aux traités que la rhétorique unanimiste vient nier. Le fait même de s'opposer à la norme communautaire manifeste l'irréalisme du « réquisit exorbitant de l'universalité et de l'unanimité »⁵⁷. Dans le cadre du Parlement, les opposants aux traités ne contestent pas tant les valeurs qui fondent l'argumentation unanimiste, à savoir le soutien à l'idéal d'Europe puissance, que le principe même de la réduction du débat à une alternative opposant partisans et adversaires de l'Europe. Quelles que soient les raisons de

⁵¹ Président de la commission des lois et rapporteur. *Journal officiel*, Débats Assemblée nationale, séance du 5 mai 1992, p. 848.

⁵² L'Assemblée nationale s'apprêtait à voter une motion d'ajournement. *Journal officiel*, Débats Assemblée nationale, séance du 12 janvier 1994, p. 47.

⁵³ *Journal officiel*, Débats Assemblée nationale, 2^{ème} séance du 3 mars 1999, p. 1976.

⁵⁴ A propos de la révision constitutionnelle préalable à la ratification du traité d'Amsterdam, *Journal officiel*, Débats Assemblée nationale, 3^{ème} séance du 2 mars 1999, p. 1906.

⁵⁵ A propos de l'article 2 de la loi, *Journal officiel*, Débats Assemblée nationale, 1^{ère} séance du 3 mars 1999, p. 1959.

⁵⁶ Ce qui conforte le parallèle établi entre les principes de justice de Rawls et les traités européens.

⁵⁷ MANIN B., art. cit., p. 93.

leur refus des traités, tous luttent contre l'assimilation de leur vote négatif à un refus de l'Europe, et pour imposer d'autres dimensions au débat. La stratégie unanimiste de légitimation est mise en échec non parce que certains repoussent l'accord a priori sur lequel elle se fonde, mais parce qu'ils refusent d'envisager l'approbation des traités comme la suite logique de cet accord. B. Manin explique que la contestation de l'unanimité place les théories universalisantes devant une contradiction essentielle puisqu'elles se fondent sur le respect de la volonté de chacun. Chez Rawls, ceux qui s'opposent aux principes de justice refusent la culture publique partagée par toute personne raisonnable⁵⁸. Ils sont donc déraisonnables, c'est-à-dire égoïstes ou fanatiques. La célèbre réponse de Rousseau n'est pas éloignée : « Quand donc l'avis contraire au mien l'emporte, cela ne prouve autre chose sinon que je m'étais trompé, et que ce que j'estimais être la volonté générale ne l'était pas »⁵⁹. Celui qui est hors de l'unanimité – étymologiquement celui qui n'a pas la même âme - est soit dans l'erreur, soit déraisonnable. Dans le premier cas, il doit changer d'avis. Dans le second, il s'exclut de la communauté politique puisqu'il semble refuser les valeurs sur lesquelles elle se fonde. En transformant l'opposant en ennemi, l'unanimité échoue sans doute d'un point de vue logique ou philosophique mais il se révèle politiquement utile aux partisans des traités pour incriminer l'euroscepticisme de leurs opposants. Le but des orateurs dans l'hémicycle n'étant pas de se convaincre les uns les autres mais de convaincre leurs spectateurs éventuels, l'appel irréaliste au soutien unanime des élus raisonnables devient une ressource rhétorique à disposition du politique. La réduction des enjeux du débat européen à une unique dimension centrée sur la viabilité menacée de l'intégration européenne et l'honneur national est une stratégie d'incrimination des opposants.

Nous verrons que cette stratégie est loin de réussir totalement. Cependant, elle contraint l'ensemble des opposants aux traités à faire la preuve de leur soutien à la construction européenne. Elle les place ainsi dans une position défensive. En amenant le commentateur comme l'électeur à s'interroger sur la sincérité des propos tenus, elle impose une grille de lecture du politique en termes de vérité et de mensonge. Or, le politique n'a sans doute pas à gagner à être seulement apprécié à cette aune dans la mesure où la défense d'idées s'articule nécessairement à des stratégies. Ainsi L. Fabius a consacré une part importante de son énergie durant la campagne référendaire de 2005 à se défendre d'être anti-européen tandis que les éditorialistes s'interrogeaient autant sur la pertinence de son analyse du traité que sur la stratégie personnelle poursuivie. En pratique, deux attitudes sont adoptées à l'égard des

⁵⁸ RAWLS J., *Libéralisme politique*, op. cit.

⁵⁹ ROUSSEAU J.-J., *Du contrat social*, Paris, Flammarion, 1992, 1^{ère} édition 1762, p. 137.

« apprentis sorciers » pour reprendre le mot de J. Delors⁶⁰. La première, rousseauiste, consiste à considérer les opposants comme étant dans l'erreur, une erreur pouvant être corrigée – même s'il s'agit cependant davantage de relever les contradictions des opposants aux traités que de chercher réellement à les convaincre. Lors de la ratification du traité d'Amsterdam, deux interventions en réponse à la question d'irrecevabilité soulevée par Robert Hue au nom du groupe communiste, s'inscrivent dans cette logique :

P. MOSCOVICI : « Ne serait-ce que pour le chapitre relatif à l'emploi, pour l'intégration du protocole social, pour l'affirmation des nouveaux droits [...], ne serait-ce que pour l'article si important sur la défense des services publics, il me semble que le parti communiste ne devrait pas s'opposer au traité d'Amsterdam »⁶¹.

B. MARRE : « J'entends, au nom du groupe socialiste, expliquer très brièvement pourquoi nous ne voterons pas, nous, cette exception d'irrecevabilité car elle va à l'encontre, nous semble-t-il, de votre préoccupation, de faire avancer l'Europe ». « Nous espérons que d'ici le vote définitif, le groupe communiste modifiera son vote sur le traité lui-même »⁶².

L'autre attitude est davantage rawlsienne. Elle considère que, puisque certains députés ne votent pas les traités, ils s'opposent nécessairement à l'accord sur lequel se fonde la ratification. Ils sont anti-européens et prennent le risque d'isoler la France. Face à ces incriminations, les opposants aux traités, quelle que soit leur analyse et leur famille politique d'origine, sont tous amenés à donner des gages d'eupéanisme. En ce sens, ils n'échappent pas véritablement au processus de réduction des dimensions du débat même s'ils critiquent son simplisme. Ainsi, les opposants au traité constitutionnel appelant en 2005 à une crise salvatrice avaient intégré et récupéré un élément central de l'argumentation des « oui-ouistes » : le non français précipiterait une violente crise européenne. Le Tableau 6.5. présente des extraits d'interventions d'opposants forts divers à des traités européens examinés à l'Assemblée depuis 1951 se défendant tous d'être contre la construction européenne.

⁶⁰ Alors Président de la Commission européenne, il s'exprimait sur *Europe 1* en août 1992 dans le cadre de la campagne sur le référendum de Maastricht.

⁶¹ *Journal officiel*, Débats Assemblée nationale, 2^{ème} séance du 2 mars 1999, pp. 1890-1891.

⁶² Ibid. Béatrice Marre était députée socialiste.

Tableau 6.5. Extraits d'intervention d'orateurs défavorables aux traités lors de séances à l'Assemblée nationale (1951-1999).

1951 Ratification de la CECA
Jacques Chaban-Delmas, député RPF : « On ne fait pas l'Europe en s'engageant dans des impasses successives » ⁶³ .
1954 Ratification de la CED
Jules Moch, député socialiste : « L'Europe, oui, <u>nous la voulons</u> en grand nombre ici, mais non la petite Europe dont je pense que Bruxelles nous a donné un avant-goût » ⁶⁴ .
M. Triboulet, député républicain social : « C'est parce que la CED ruine la défense de l'Union française et de l'Europe que notre Commission de la Défense nationale vous demande de la repousser » ⁶⁵ .
1957 Ratification des traités de Rome
Pierre Mendès-France : « <u>Il faut faire l'Europe</u> ; il ne faut pas que la France soit victime d'un traité. [...] L'Europe véritable ne peut se faire que par le redressement de la France » ⁶⁶ .
1986 Ratification de l'Acte unique
Bruno Mégret, député Front National : « Monsieur le président, Monsieur le Ministre des Affaires étrangères, mes chers collègues, je vais sans doute vous <u>surprendre</u> , mais je crois qu'il n'y a pas dans cette assemblée de groupe parlementaire qui soit plus attaché à l'idée européenne que le Front National-Rassemblement national » ⁶⁷ .
1992 Révision constitutionnelle préalable à la ratification du traité de Maastricht
Philippe Séguin, député RPR : « Il faut se déterminer enfin en fonction de l'Europe que nous voulons. En votant l'exception d'irrecevabilité nous ne signifions pas un congé, nous exprimons <u>la volonté de construire une autre Europe</u> , la seule Europe qui vaille à nos yeux ». « [...] <u>oui, nous voulons l'Europe</u> , mais debout, parce que c'est debout qu'on écrit l'histoire ! » ⁶⁸ .
1999 Ratification du traité d'Amsterdam
Robert Hue, député communiste : « [...] nous avons une ambition pour l'Europe. Nous affirmons un choix, une volonté, un projet européen. <u>Certains s'en étonnent encore</u> . Devant notre assemblée, j'avais eu l'occasion d'affirmer il y a quelques mois [...] notre ambition euroconstructive. <u>Eh bien s'il y a besoin de le réaffirmer pour que les choses soient claires</u> , redisons-le : les communistes français sont européens. Ils sont pour l'Europe. Ils sont pour construire l'Europe sans réticences et sans arrière-pensées » ⁶⁹ .
Philippe de Villiers, député non inscrit : « J'aime autant l'Europe que vous, monsieur Bayrou, mais j'entends la défendre sur la base de la nation. Selon moi il n'y a pas de contradiction entre l'idée de nation et celle de l'Europe. Je ne veux pas que la France abandonne son identité, sa souveraineté sous prétexte d'Europe et je ne veux pas que l'Europe soit, comme aujourd'hui, <u>une espérance dévoyée</u> » ⁷⁰ .

Durant la ratification du traité de Nice, l'échange suivant entre P. Moscovici et J. Myard au sujet du refus des Irlandais, consultés par référendum, de ratifier le traité, illustre à la fois la stratégie d'imputation du ministre fédéraliste et de dénégation du député souverainiste, la réplique finale visant à souligner l'irréalisme du démenti de J. Myard.

P. MOSCOVICI : « Je peux comprendre que ce vote négatif puisse réjouir ceux qui, la semaine dernière, à cette tribune même, ont appelé à voter non à la ratification du traité de Nice.

J. MYARD : C'est un signe d'espoir !

⁶³ *L'année politique 1951*, op. cit., p. 322.

⁶⁴ *L'année politique 1954*, op. cit., p. 428.

⁶⁵ Ibid, p. 429.

⁶⁶ *L'année politique 1957*, op. cit., p. 285.

⁶⁷ *Journal officiel*, Débats Assemblée nationale, 1^{ère} séance du 20 novembre 1986, p. 6624.

⁶⁸ *Journal officiel*, Débats Assemblée nationale, 2^{ème} séance du 5 mai 1992, p. 863.

⁶⁹ Secrétaire général du PC. *Journal officiel*, Débats Assemblée nationale, 2^{ème} séance du 2 mars 1999, p. 1886.

⁷⁰ Ibid, p. 1905.

P.M. : Il y a là une forme de cohérence, que pourtant je ne partage absolument pas, monsieur Myard. Beaucoup d'entre eux – leur très grande majorité, en vérité – sont en effet critiques, voire, comme vous, hostiles à la construction européenne...

J.M. : Non ! Je suis seulement hostile à celle qui nous est proposée !

P.M. : ... telle qu'elle s'est faite depuis cinquante ans »⁷¹.

1.3.2. Le pragmatisme tiède des partisans

En second lieu, l'argumentation unanimiste n'incite pas les partisans des normes communautaires soumises à l'approbation parlementaire à investir le débat. J. Huber s'attache à démontrer que la procédure du vote bloqué ou celle prévue à l'article 49-3 ne vise pas seulement à l'adoption de la loi examinée. Au-delà, elles contribuent à renforcer la cohésion de la majorité et de l'opposition. En votant le texte proposé, les députés de la majorité indiquent qu'ils soutiennent toujours les accords passés auparavant unissant les différentes composantes de la coalition au pouvoir. Dans le cas de la transposition de normes européennes, le procédé unanimiste de réduction de la multidimensionnalité ne permet pas d'engendrer une cohésion comparable. L'accord réaffirmé symboliquement par l'ensemble des députés approuvant le traité porte sur le soutien général à l'Europe, le danger de la bloquer ou d'isoler la France, et non pas sur l'existence d'un pouvoir constitué. Le gouvernement n'est pas à l'initiative du processus, l'enjeu ne porte pas sur la pérennité d'une coalition et il pèse sur l'ensemble des forces politiques. Puisque la ratification du traité semble acquise, puisque l'existence politique de la majorité ou de l'opposition n'est pas en jeu, les députés tendent à se désintéresser des débats, à défendre le traité en des termes plus modérés, à ne pas participer au processus - lors du vote par exemple - ou encore à critiquer le traité. Ainsi la portée des traités tend à être minimisée dans les débats ou leurs bienfaits examinés avec un œil critique. Les similitudes entre le jugement porté sur l'Acte unique et le traité d'Amsterdam par chacun de leur rapporteur sont, à cet égard, frappantes :

J. DE LIPKOWSKI à propos de l'Acte unique : « « Ni cet excès d'honneur, ni cette indignité » : l'Acte unique soumis à la ratification du Parlement constitue une révision du traité de Rome et ne doit ni soulever un enthousiasme démesuré, ni nourrir des craintes injustifiées ». « Prenons l'Acte unique pour ce qu'il est : un pas limité, mais indispensable, pour faire repartir une Europe actuellement enlisée ». « Les ambitions de l'Acte unique paraissent très en retrait par rapport aux grandes ambitions affichées par les chefs d'Etat et de gouvernement »⁷².

⁷¹ *Journal officiel*, Débats Assemblée nationale, 2^{ème} séance du 12 juin 2001, p. 4078.

⁷² Jean de Lipkowski, député RPR, rapporteur de la Commission des affaires étrangères, *Journal officiel*, Débats Assemblée nationale, 1^{ère} séance du 20 novembre 1986, p. 6603.

M. VAUZELLE à propos du traité d'Amsterdam : « Il s'agit sans doute du plus mauvais texte que la France ait eu à ratifier depuis le début de la construction européenne »⁷³.

Si le traité d'Amsterdam n'a pas permis une avancée décisive de l'intégration européenne, chacun s'accord à reconnaître l'Acte unique a constitué la pierre angulaire de la mise en place du marché commun. Le ministre chargé de présenter la loi lui-même peut exprimer avec tiédeur son soutien. Les propos suivants tenus par P. Moscovici au moment de la ratification du traité de Nice correspondent sans doute aux défaillances avérées du traité. Cependant, l'ampleur des critiques formulées ne serait pas concevable s'il s'agissait d'un projet de loi interne.

P. MOSCOVICI : « Que l'on ne se méprenne pas sur le sens de mes propos : je n'essaie pas de vous convaincre [...] que le traité de Nice est un texte idéal. Ce n'est pas le cas. [...] Il a des défauts, nous les connaissons. [...] Mais, sincèrement, serait-il raisonnable de rejeter ce texte au nom de ses insuffisances, au risque de faire courir à l'Europe un danger bien plus considérable que celui de la voir avancer moins vite vers plus d'intégration ? » « [Ce traité] est, je l'ai rappelé, la condition *sine qua non* d'un élargissement réussi. Nous n'avons jamais prétendu que le traité de Nice réglerait toutes les questions institutionnelles qui se posent aujourd'hui à l'Europe. Bien au contraire »⁷⁴.

La répartition des interventions orales souligne la faible mobilisation des partisans du traité. Les orateurs adversaires des traités sont deux à cinq fois plus nombreux que les partisans lors des débats. Les orateurs issus des 6 % de députés qui ont voté contre l'Acte unique en 1986 ou contre la révision constitutionnelle de 2005 ont totalisé environ un quart des interventions lors de ces deux débats⁷⁵. Les quelques 13 % de députés qui ont voté contre la révision constitutionnelle de 1992 ou le traité d'Amsterdam ont occupé près de la moitié du temps de parole total des orateurs.

La défense des normes européennes par la négative, au nom du risque que ferait courir leur refus à la construction de l'Europe, et à la crédibilité de la France, n'incite pas les parlementaires nationaux à s'investir avec intensité et virulence dans le débat européen. Les effets engourdissants de la légitimation unanimiste s'illustrent notamment par le

⁷³ Michel Vauzelle, député socialiste, rapporteur de la Commission des affaires étrangères, *Journal officiel*, Débats Assemblée nationale, 2^{ème} séance du 2 mars 1999, p. 1877. Le lendemain, M. Vauzelle précise son point de vue : « Il m'a été indiqué dans les couloirs de l'Assemblée, ou même dans cet hémicycle, qu'il était paradoxal de voir un rapporteur critiquer un texte et inviter ensuite ses collègues à le voter. C'est ce que je pense de la vie internationale, c'est comme la vie tout court [...] : il y a des devoirs et des devoirs qui sont difficiles. Il faut cependant les remplir si on veut assurer l'avenir. Et, en l'occurrence, il s'agit de l'avenir de la France », *Journal officiel*, Débats Assemblée nationale, 1^{ère} séance du 3 mars 1999, p. 1959.

⁷⁴ *Journal officiel*, Débats Assemblée nationale, 2^{ème} séance du 12 juin 2001, p. 4079.

⁷⁵ La répartition des orateurs est la suivante : Acte unique 58 % des orateurs se sont prononcés pour et 27 % contre ; Maastricht 55 % pour et 29 % contre ; Amsterdam 54 % pour et 41% contre ; Nice 59 % pour et 12 % contre ; traité constitutionnel 72 % pour et 23 % contre.

positionnement théorique des élus en matière européenne. Un « ni-ni », ni fédéraliste ni souverainiste, rallie une immense majorité des parlementaires, par exemple le député socialiste B. Derosier ou le député gaulliste J.-B. Raimond.

« Il y a des personnes qui sont eurosceptiques ou euro enthousiastes qui trouvent que...

B. DEROSIER : *Moi je suis euro réaliste [léger rire] »⁷⁶.*

J.-B. RAIMOND : « *Moi je suis proeuropéen mais pragmatique c'est-à-dire que j'ai jamais été fédéraliste. Je ne suis ni fédéraliste ni souverainiste. Je considère que la construction de l'Europe s'est fait difficilement à travers des crises* »⁷⁷.

Le tropisme pragmatique s'étend aux élus que la plupart des observateurs classerait parmi les eurosceptiques ou les europhiles, tel le fédéraliste J.-M. Bockel ou le souverainiste J.-J. Guillet.

J.-M. BOCKEL : « *Moi je suis un fédéraliste européen pragmatique. C'est-à-dire que je ne suis pas un européiste bêlant. Je pense que si on veut faire progresser l'Europe il faut constamment avoir à l'esprit la réalité des Etats nations qu'on ne gomme pas du jour au lendemain, à la fois pour des raisons culturelles, pour des raisons historiques bien ancrées, pour des raisons également démocratiques* »⁷⁸.

J.-J. GUILLET : « *Deux tiers des membres du groupe RPR de l'Assemblée sont très franchement européens. Je préfère dire européistes qu'européens. Européens dogmatiques. Je suis plutôt européen très pragmatique* »⁷⁹.

Ces similitudes dans la présentation de soi vont au-delà de la tendance naturelle de chacun à se percevoir à l'interface des événements et des opinions, tendance renforcée chez les politiques par la nécessité d'éviter de susciter des oppositions inutiles. Pour autant qu'on puisse en juger en analysant leur discours, beaucoup de parlementaires sont réellement pragmatiques. Ils tendent à développer une conception commune de l'Europe comme multiplicateur de puissance, permettant de préserver la place de la France, pour peu que les institutions européennes cessent de prétendre régenter la vie quotidienne comme l'a souligné le chapitre précédent. En situation d'entretien, des députés comme le radical G. Charasse et le gaulliste E. Pinte tiennent des propos presque identiques sur la construction européenne et peu de phrases permettent à leur auditeur de percevoir que le premier est membre du Mouvement européen, une association fédéraliste, et que le second accepte l'étiquette d'eurosceptique⁸⁰ et s'est par exemple abstenu sur le traité de Nice. Nous ne cherchons pas à démontrer que ce qui

⁷⁶ Bernard Derosier, entretien n° 15.

⁷⁷ Jean-Bernard Raimond, entretien n° 39.

⁷⁸ Jean-Marie Bockel, entretien n° 6.

⁷⁹ Jean-Jacques Guillet, entretien n° 11.

⁸⁰ Etienne Pinte, entretien n° 37.

différencie ces élus est négligeable. Cependant, leur propos indique qu'ils ne s'opposent pas selon une ligne argumentative fixe et facilement identifiable. Ils semblent plutôt convaincus par un fonds argumentatif identique qui fait consensus et que l'on peut résumer à quelques « lieux communs »⁸¹ : l'union fait la force, la France isolée est réduite à l'impuissance, l'Europe ne doit s'occuper que de l'essentiel... Au moment de voter un traité, certains sélectionnent un argument qui leur semble plus pertinent qu'un autre sans renoncer à ce lot argumentatif partagé.

Le système politique encourage un tel pragmatisme des représentants nationaux. Les modes de scrutins pour les élections législatives et sénatoriales excluent les candidats issus de formations hors alliance⁸². L'unanimité de l'Assemblée serait plus sérieusement menacé si au lieu de la petite dizaine de souverainistes, plus de quatre-vingts députés du FN réclamaient à la tribune le rétablissement du franc. Les cadres institutionnels dans lesquels les élus évoluent participent également à la modification de leurs perceptions et attitudes. Ainsi, le cumul avec des mandats locaux a contribué à accréditer l'idée au sein de la représentation parlementaire que des bureaucrates européens cherchaient à régenter en détail la plupart des activités sociales. Surtout, les gaullistes et les socialistes, ayant décidé après Maastricht, comme on l'a vu, de ne pas faire porter leur affrontement sur ce terrain, suivent pour la plupart une stratégie « attrape-tout »⁸³ visant à ne pas susciter d'oppositions. Les dirigeants des deux principales formations se sont ainsi efforcés de répondre aux contestations internes à leur camp en tentant de démontrer que l'Europe ne constituait pas une menace. Durant les années quatre-vingt dix, les présidents successifs du RPR ont fait valoir que la construction de l'Europe était compatible avec la préservation de la souveraineté nationale⁸⁴. Depuis 2002, F.

⁸¹ Le lieu commun doit être compris dans le sens non péjoratif que donnent notamment Philippe Urfalino et Sébastien Delgalarrondo à ces termes. Un lieu commun est une idée susceptible de rassembler un grand nombre d'acteurs. Son potentiel mobilisateur est d'autant plus aigu que c'est un principe facilement compréhensible, souvent lié à une question morale. Cf. URFALINO P., DELGALARRONDO S., « Choix tragique, controverse et décision publique. Le cas du tirage au sort des malades du sida », *Revue française de sociologie*, vol. 41, n° 1, 2000, pp. 119-151.

⁸² L'ensemble de ce passage s'appuie sur des éléments abordés précédemment : sur le recrutement du personnel politique, voir Chapitre 2.1.3. ; sur le prisme local des perceptions parlementaires, voir Chapitre 4.1.1. ; sur la critique de la tendance de l'Europe à réglementer les détails, voir Chapitre 5.3.3.

⁸³ Dans son article séminale, Otto Kirchheimer a justement montré que la stratégie des *catch-all parties* se traduisait non seulement par une diminution de la nature idéologique des conflits mais aussi par une moindre cohésion interne des partis. Cf. KIRCHHEIMER O., « The transformation of the Western party systems », dans LA PALOMBARA J., WEINER M. (dir.), *Political parties and political development*, Princeton, NJ, Princeton University Press, 1966.

⁸⁴ Ce discours a été tenu par un dirigeant « maastrichtien » comme A. Juppé mais aussi par P. Séguin qui, après avoir pris la présidence du RPR en 1997 s'est efforcé de montrer que l'intégration européenne pouvait se poursuivre en intégrant certaines préoccupations souverainistes. Son intervention à un colloque à Aix-La-Chapelle et lors de la Convention pour l'Europe du RPR qu'il avait initiée, les 5 et 6 octobre 1998 voulurent manifester cette évolution.

Hollande tente de la même façon de convaincre son électorat, ses militants et les cadres du PS que l'Europe est compatible avec une protection sociale préservée voire renforcée. Ce « compatibilisme » constitue à l'évidence une position défensive qui ne serait tenir lieu d'idéologie.

En conclusion, il apparaît que la logique unanimiste, en dépit de son irréalisme, n'en a pas moins des effets désincitatifs quant à la mobilisation parlementaire. La défense de l'unanimité lors de la ratification parlementaire des traités européens rend malaisée leur soutien, puisque celui-ci n'est pas associé à un enjeu partisan, comme leur critique, tendanciellement suspectée d'anti-européanisme. La réduction du débat à un enjeu unique centré sur le risque de crise européenne et l'honneur de la France n'incite pas à défendre ou à critiquer les traités au nom du socialisme, du libéralisme ou encore de l'écologisme. Les dirigeants des principales formations politiques à droite et à gauche font le choix de ne pas développer une lecture partisane de la norme européenne : par réalisme, parce que le soutien de tous les bancs de l'hémicycle peut être nécessaire et parce que l'argumentation unanimiste permet d'incriminer des dissidents d'autant plus nombreux, potentiellement, que le projet soumis à examen n'est pas celui du pouvoir en place. Certains assument publiquement, comme le Président Chirac dans un message au Parlement, que « chaque Président, chaque gouvernement a laissé sa trace dans cette grande aventure collective »⁸⁵. Cependant, la difficulté à associer un traité ou une directive au soutien ou à l'opposition au pouvoir en place contribue plutôt au désinvestissement du débat. L'effet de censure partiel diagnostiqué au moment des élections se poursuit entre deux scrutins. Les ratifications de l'Acte unique, des traités d'Amsterdam et de Nice et les révisions constitutionnelles préalables à la ratification du traité d'Amsterdam ou du traité constitutionnel n'ont pas constitué des moments forts de la vie politique. Les médias les ont rapidement évoquées. Passées les interventions des premiers orateurs, l'hémicycle n'était pas davantage rempli qu'à l'ordinaire. La plupart des orateurs, y compris certains opposants, développent à la tribune des points de vue relativement semblables : l'approfondissement doit précéder l'élargissement, l'Europe politique doit succéder à celle du marché, la méthode des petits pas est aujourd'hui révolue et l'intégration ne peut plus progresser sans un soutien populaire... Le contraste avec les semaines de politisation maximale qui ont précédé les référendums de 1992 et de 2005 est saisissant, presque cruel. Quarante ans après l'échec de la CED, la révision constitutionnelle de 1992

⁸⁵ Message lu aux parlementaires en préalable au débat de ratification du traité d'Amsterdam, *Journal officiel*, Débats Assemblée nationale, 2^{ème} séance du 2 mars 1999, p. 1855.

préalable à la ratification du traité de Maastricht vint cependant rappeler que l'enceinte parlementaire n'était pas condamnée à la validation apathique des normes communautaires. Pendant quelques semaines, les séances furent tendues, les tribunes remplies et les journalistes nombreux. La quiétude des débats parlementaires peut en effet être troublée par l'activisme de certains députés idéologues, provoqué par réaction à l'effet de censure et à la rhétorique unanime diagnostiqués.

2. Les souverainistes, pourfendeurs de l'unanimisme

Le pragmatisme de la plupart des parlementaires nationaux en matière européenne ne repose pas seulement sur un calcul électoral, sur des effets d'apprentissage institutionnel ou sur la difficulté à lire une norme européenne à la lumière des idéologies constituées. Il correspond aussi à une attitude profondément ancrée au sein du personnel politique. Comme nous l'avons noté plus haut⁸⁶, les activités politiques démocratiques attirent à elles des individus caractérisés par une forte labilité psychologique. Les impératifs d'éligibilité comme ceux de la décision collective tendent à repousser ou à décourager après quelques années les personnalités autoritaires ou dogmatiques. L'expression « c'est un fin politique » désigne ainsi une personne habile, sachant gouverner autrui et s'adapter aux circonstances. Une minorité de politiciens ne correspond pas à ce profil psychologique. Ceux-là sont au contraire entrés en politique pour faire triompher leurs idées articulées autour d'une vision cohérente et globale du monde. D. Searing identifie ainsi un groupe très réduit d'élus dont le but est de promouvoir des principes politiques abstraits. Ces idéologues, souvent solitaires, sont animés par un mélange d'intégrité morale et de prophétisme potentiellement grandiloquent. D'un côté, ils sont prompts à refuser les compromis et les manœuvres et à donner en modèle leur rectitude morale personnelle. De l'autre, ils sont animés par la certitude non seulement d'être détenteurs de La Vérité mais qu'il leur revient de l'apporter au monde, quels que soient l'ampleur et le coût de la révélation sur leur carrière. Les élus idéologues sont stimulés par l'aiguillon émotionnel de l'obligation morale identifié par J. Payne et ses collègues, voire, pour les plus ardents, par l'aiguillon de la mission⁸⁷. En étudiant les députés français au début des années soixante-dix, Olivier Woshinsky a ainsi identifié chez certains députés

⁸⁶ Chapitre 4.3.3.

⁸⁷ PAYNE J.L. et al., op. cit., pp. 103-127 ; voir aussi le tableau 4.9. au Chapitre 4.3.3. présentant les cinq types d'aiguillons.

communistes ou gaullistes une propension certaine à se sentir investi d'une mission comprise comme une cause transcendante susceptible de donner sens à leur vie⁸⁸.

On le voit, l'Europe ne crée pas le sous-rôle du parlementaire idéologue. En revanche, la poignée d'élus idéologues des assemblées trouve matière à se mobiliser intensément dans la contestation de l'unanimité de la rhétorique europhile. Certains parlementaires, de droite ou de gauche, se sont opposés à la construction européenne depuis une quinzaine d'années au nom de la défense de l'indépendance de la France et de sa capacité à décider seule de son destin. Ils ont été appelés les souverainistes. La tentative du gouvernement et des élus proeuropéens de légitimer les normes communautaires sur un mode unanime vint conforter la propension de certains idéologues à se sentir confrontés à une conspiration, fut-ce une conspiration du silence. Comme l'élus de terrain sur-joue ses dispositions à se présenter en défenseur du local lorsqu'il est mis en cause, l'idéologue est piqué au vif par la logique unanime. L'accord inhabituel des dirigeants de la majorité et de l'opposition renforce ses dispositions, messianiques et parfois misanthropes, à se percevoir en justicier solitaire. L'idéologue réagit également au mécanisme d'imputation de la logique unanime. Le procès en euroscepticisme instruit par les zélés des traités renforce son sentiment d'être confronté et même victime d'une injustice. L'accusation de provoquer une crise européenne et de nuire à l'honneur de la France est perçue comme un chantage coupable visant à faire triompher une politique réprouvée et dangereuse. En dernier lieu, l'apathie des débats parlementaires consacrés aux affaires européennes est également suspecte aux yeux de l'idéologue. Elle peut être comprise comme une tentative, qu'il convient de dénoncer haut et fort, d'étouffer les élus du peuple. Nous allons essayer de démontrer que les souverainistes correspondent à un sous-rôle du parlementaire idéologue, que le débat européen tel qu'il a été conduit en France, et particulièrement au Parlement, a effectivement encouragé certains élus à interpréter ce rôle, et que, en retour, l'activisme des souverainistes ne fut pas sans effet sur la façon dont le Parlement pense l'Europe.

2.1. L'activisme des souverainistes

Le mot « souverainisme » a été emprunté au projet d'émancipation politique du Québec contre la tutelle canadienne mené depuis les fin des années soixante par le Parti

⁸⁸ WOSHINSKY O.H., *The French Deputy*, op. cit.

québécois. S'il n'est pas aisé de déterminer à quel moment il est apparu dans les médias⁸⁹ et si nombre d'arguments souverainistes ont été développés depuis 1951⁹⁰, le combat contre le projet européen au nom de la défense de la souveraineté nationale a pris son essor durant la campagne référendaire de 1992. A droite, il a été mené par trois parlementaires et anciens membres du gouvernement Chirac de 1986, le sénateur Charles Pasqua, dirigeant gaulliste de longue date, le député RPR P. Séguin et le jeune député UDF, P. de Villiers. Si J. Chirac, Président du RPR, se prononce pour le traité de Maastricht, la campagne de C. Pasqua et P. Séguin trouve un très large écho auprès de l'électorat gaulliste. A gauche, la contestation au nom de l'indépendance nationale est plus marginale mais elle existe. Un dirigeant historique du PS, l'ancien ministre Jean-Pierre Chevènement, s'oppose au traité au nom de la République. La mouvance souverainiste rassemble ainsi des personnalités de droite et de gauche, l'étiquette étant davantage acceptée voire revendiquée à droite qu'à gauche⁹¹. S'il est douteux que le « souverainisme » constitue en tant que tel une idéologie au même titre que le marxisme ou le libéralisme, ce courant d'idées a prospéré sur différentes idéologies constituées, principalement le nationalisme, le gaullisme, le traditionalisme et le républicanisme. Ces courants idéologiques correspondent à des traditions aussi distinctes qu'enracinées dans la culture politique française. Cependant, à partir de Maastricht, la volonté de défendre la souveraineté nationale voire populaire a pu rassembler les contestataires de la construction européenne issus des partis de gouvernement, et les distinguer des autres opposants aux traités, issus de l'extrême droite, du PC, et de l'extrême gauche⁹².

A droite comme à gauche, la contestation souverainiste provoque d'importantes scissions. J.-P. Chevènement crée le MDC et quitte le PS en 1993⁹³. P. de Villiers quitte

⁸⁹ L'eurodéputé MPF Paul-Marie Coûteaux fut un promoteur actif de son importation. Le terme s'est définitivement imposé dans les médias en 1999 pour qualifier la liste de C. Pasqua et P. de Villiers pour l'élection européenne.

⁹⁰ Lors de la ratification de la CECA en 1951, le Général Aumeran, député indépendant, déclarait ainsi : « Le traité consacre [l']abandon de souveraineté que la Constitution interdit ». Jacques Soustelle, député RPF affirmait : « On bâtit la première place forte d'une nouvelle technocratie et l'on porte atteinte à la Constitution ». Cf. *L'année politique 1951*, op. cit., pp. 320-321.

⁹¹ Lors d'un colloque à l'Assemblée Nationale, le 25 mai 1999, William Abitbol, député européen proche de C. Pasqua, déclare : « on nous a qualifiés de souverainistes, puisqu'il faut une étiquette, nous acceptons celle-là ». P.-M. Coûteaux et W. Abitbol écrivent dans une tribune au *Monde* du 8 février 2001, « Souverainisme j'écris ton nom » : « [...] le refus multiforme d'une mise en tutelle générale des activités humaines par une pléiade de sociétés multinationales et de constructions supranationales a trouvé son nom, le souverainisme ».

⁹² Le discours des extrêmes et des communistes peut être souverainiste. Il l'est explicitement au FN. Au PCF, la lutte contre le libéralisme bruxellois ne s'inscrit pas toujours dans la doctrine internationaliste. Le républicanisme y rencontre également un important écho. Ce sont plutôt les souverainistes qui se distinguent des extrêmes en plaçant au cœur de leur analyse la défense de la souveraineté plutôt que la lutte contre l'immigration ou le capitalisme.

⁹³ Le MDC est issu de la scission du courant chevènementiste du PS. En 1966, J.-P. Chevènement crée le Centre d'Etudes, de Recherches et d'Education Socialistes (CERES) qui se constitue en courant du PS à Epinay en 1971. En 1986, le CERES devient le courant « Socialisme et République » qui devient en août 1992 le MDC. Le 1^{er}

l'UDF et crée le MPF en 1994. C. Pasqua quitte le RPR en 1999 et fonde le 21 novembre 1999, avec P. de Villiers, le Rassemblement pour la France (RPF) en reprenant le nom du mouvement gaulliste des débuts de la IV^{ème} République. L'alliance de la droite traditionaliste et gaulliste sera de courte durée : en juin / juillet 2000, P. de Villiers et ses partisans quittent le RPF pour retrouver le MPF. Les formations issues des scissions connaissent des fortunes électorales diverses. Avec 2,400 millions voix et 12,34 % des suffrages, la liste « Majorité pour l'Autre Europe » conduite par P. de Villiers se hisse en troisième position à l'élection européenne de 1994 et obtient treize élus. Lors du renouvellement suivant du PE en 1999, la liste « Rassemblement pour la France et l'Indépendance de l'Europe » dirigée par C. Pasqua et P. de Villiers atteint 13,06 %. Treize de ses membres entrent au PE. Surtout, les souverainistes ont devancé les deux autres listes de la droite parlementaire, celle du RPR dirigée par N. Sarkozy après le retrait de P. Séguin, et celle de l'UDF dirigée par F. Bayrou. Sans atteindre les records des européennes, les souverainistes se sont également fait remarquer lors des élections présidentielles, dans une version traditionaliste puis républicaine. P. de Villiers recueille 1,440 million de voix soit 4,74 % des suffrages en 1995. En 2002, J.-P. Chevènement attire à lui au terme d'une campagne « ni droite ni gauche » 1,520 million d'électeurs soit 5,33 % des suffrages. Si le résultat est en deçà de ce qu'avait pu lui faire espérer la dynamique du début de campagne, ces 5 % sont loin d'être négligeables, au point que L. Jospin accusera son ancien Ministre de l'Intérieur d'être l'un des principaux responsables de son éviction du second tour. D'autres élections, notamment les législatives, se révèlent défavorables aux candidats souverainistes. Au premier tour des législatives de 2002, le Pôle républicain de J.-P. Chevènement rassemble 1,19 % des suffrages exprimés, le MPF 0,80 % et le RPF 0,37 %.

Notre but n'est pas ici d'écrire l'histoire du souverainisme mais d'analyser la place que l'arène parlementaire nationale y a occupé de 1992 à aujourd'hui. A cet égard, les séances de l'Assemblée et du Sénat ont permis aux souverainistes de se faire entendre, de se justifier, et de se rencontrer. Les élus souverainistes occupent d'autant plus le devant de la scène que, comme on l'a vu, les partisans des traités sont peu mobilisés lors des débats de ratification des traités. La procédure parlementaire offre aussi de multiples occasions de prendre à témoin l'opinion ou les autres parlementaires de la menace que fait peser la construction européenne. L'ensemble des motions de procédure existantes, l'exception d'irrecevabilité, la question

mai 1993, le MDC quitte le PS. Il compte alors trois députés élus en mars (J.-P. Chevènement, Jean-Pierre Michel, Georges Sarre) et un sénateur (Paul Lorient).

préalable et la motion de renvoi en commission, sont soutenues⁹⁴. Le Tableau 6.6. présente les députés ayant soutenu des motions lors des débats de ratification ou de révision de la Constitution, la motion de renvoi en commission soutenue par Pierre Mazeaud en 1992 ayant été la seule à être approuvée par l'Assemblée.

Tableau 6.6. Les auteurs des motions de procédure soutenues lors des débats de ratification des traités européens ou de révision constitutionnelle préalable.

		Exception d'irrecevabilité		Question préalable		Motion de renvoi en commission	
Acte unique	1986	R. Montdargent	PC	M. Gremetz	PC	V. Porelli	PC
Maastricht	1992	P. Séguin	RPR	A. Lajoinie	PC	P. Mazeaud	RPR
Amsterdam 1	1998	P. de Villiers	NI	A. Bocquet	PC	J.-J. Guillet	RPR
Amsterdam 2	1999	R. Hue	PC	P. de Villiers	NI	G. Sarre	RCV
Nice	2001	J. Chevènement	RCV	J. Myard	RPR	P. de Villiers	NI
Elargissement	2003	P. de Villiers	NI	P. de Villiers	NI	P. de Villiers	NI
Traité constit.	2005	J. Brunhes	PC	J. Myard	UMP	Dupont Aignan	UMP

Notes :

- Voir notes du Tableau 6.1. Pour Maastricht et le traité constitutionnel, les révisions constitutionnelles préalables à la ratification des traités ont été considérées.
- *Amsterdam 1* : révision constitutionnelle préalable à la ratification parlementaire du traité d'Amsterdam, novembre et décembre 1998.
- *Amsterdam 2* : ratification parlementaire du traité d'Amsterdam, mars 1999.
- *Elargissement* : ratification du traité relatif à l'adhésion à l'UE de la République tchèque, de l'Estonie, de Chypre, de la Lettonie, de la Lituanie, de la Hongrie, de Malte, de la Pologne, de la Slovénie et de la Slovaquie, novembre 2003.

Si les élus communistes ont soutenu de nombreuses motions, la plupart des parlementaires figurant au Tableau 6.6. appartiennent ou ont appartenu au PS, à l'UDF et au RPR. André Lajoinie, Président du groupe communiste de l'Assemblée en 1992, révèle d'ailleurs qu'il a cédé à P. Séguin à la demande de celui-ci l'exception d'irrecevabilité qui devait revenir à son groupe lors de la révision constitutionnelle préalable à Maastricht⁹⁵. P. de Villiers dispose ici du record du nombre de motions soutenues. En tant que non inscrit, il lui est plus difficile d'accéder à la tribune durant la discussion générale, le temps parole y étant réparti selon les effectifs des groupes. L'utilisation de la procédure tourne à l'obstruction lors de l'examen du traité relatif à l'élargissement de l'Union en 2003 puisque le député de Vendée a soutenu

⁹⁴ L'existence de l'exception d'irrecevabilité est justifiée par la mise en évidence d'une contradiction entre le texte et une disposition constitutionnelle. La question préalable porte sur des questions d'opportunité. A l'Assemblée, ces deux motions précèdent la discussion générale, leur adoption entraînant le rejet du texte débattu. La motion de renvoi en commission, parfois appelée motion d'ajournement, est présentée après la discussion générale. Elle se fonde également sur des considérations d'opportunité et entraîne une suspension des débats. Jean-Pierre Camby et Pierre Servent écrivent : « La discussion d'une motion présente un triple intérêt pour celui qui la soutient : elle permet d'affirmer une opposition globale à un texte, de présenter des arguments ensuite développés dans une requête au Conseil constitutionnel, et, enfin, de disposer d'un temps de parole qui n'est pas inclus dans la durée de la discussion limitée par la conférence des Présidents ». cf. CAMBY J.-P., SERVENT P., *Le travail parlementaire sous la cinquième République*, Paris, Montchrestien, 3^{ème} éd., 1997, p. 74.

⁹⁵ Dans la mesure où le groupe communiste disposait d'une autre motion. André Lajoinie, entretien n° 23.

successivement les trois motions. La notion de performance entoure d'ailleurs l'exercice : l'orateur est jugé à l'aune de ses qualités rhétoriques mais aussi du temps qu'il peut tenir au perchoir. Suite aux cinq heures et demie passées à la tribune par C. Boutin en 1998 pour soutenir l'exception d'irrecevabilité contre le PACS, le temps de parole a d'ailleurs été limité⁹⁶.

Les souverainistes ont aussi poursuivi des stratégies s'apparentant au « tir groupé ». Lors de la discussion du traité d'Amsterdam, sept parlementaires RPR défavorables au traité, J. Myard, N. Catala, Nicolas Dupont-Aignan, Lionnel Luca, François Guillaume, Jean-Jacques Guillet et Thierry Mariani, choisirent d'intervenir les uns après les autres, ce qui leur valut cette remarque du député socialiste F. Loncle : « C'est un festival ! »⁹⁷. Des entretiens menés à l'Assemblée auprès de collaborateurs d'élus et de groupes après la ratification du traité d'Amsterdam confirment le différentiel d'investissement entre la minorité souverainiste et les autres députés.

*« Les antieuropéens, ils sont pas très nombreux, ils sont quinze et ils font la broncha, en plus ce sont souvent de bons orateurs »*⁹⁸.

*« Ce que dit de Villiers, ça part dans tous les sens. Mais ça lui est permis, c'est une occasion pour lui. C'est son heure de gloire. C'est pire que sa marionnette »*⁹⁹.

*« On a fait des réunions pour préparer les amendements mais il y avait que les antieuropéens qui venaient »*¹⁰⁰.

Le député UDF Maurice Ligot, fédéraliste de longue date, convient que : *« Ceux qui prennent la parole lors des débats sont soit les spécialistes, soit les gens qui expriment des états d'âme, qui sont inquiets, qui voient l'Europe sous une forme défensive et non pas offensive »*¹⁰¹. Enfin, les débats dans l'hémicycle sont l'occasion pour les souverainistes de manifester leurs convergences par delà le clivage droite / gauche. L'étude des applaudissements et des interruptions montre que les opposants aux traités européens se soutiennent mutuellement afin de faire valoir la pertinence des propos développés et sans doute de rompre un certain isolement¹⁰². Durant la ratification parlementaire du traité d'Amsterdam, P. de Villiers

⁹⁶ Lors de la séance du 9 octobre 1998. En revanche, le député Jean-Claude Lenoir qui soutenait la question préalable lors de ce débat a été interrompu après trois heures et demie de discours par le Président de l'Assemblée, L. Fabius. Cf. ABELES M., *Un ethnologue...*, op. cit., pp. 206-215.

⁹⁷ N. Catala ne participa pas au scrutin final, les autres orateurs s'opposèrent au traité. *Journal officiel*, débats Assemblée nationale, 1^{ère} séance du 3 mars 1999, pp. 1947-1955.

⁹⁸ Entretien n° 56.

⁹⁹ Entretien n° 62.

¹⁰⁰ A propos de la révision constitutionnelle préalable à la ratification. Entretien n° 64.

¹⁰¹ Maurice Ligot, entretien n° 27.

¹⁰² Sur le rôle des invectives et interruptions dans l'analyse des débats parlementaires: COLLOVALD A., GAITI B., art. cit., p. 13.

soutient la demande de référendum de R. Hue tandis qu'il est critiqué par F. Bayrou. Georges Sarre, du MDC, est soutenu à sept reprises par des députés gaullistes défavorables au traité d'Amsterdam lorsqu'il critique la perte de souveraineté de la France, « l'eupéisme verbal » ou les lenteurs de l'intégration des PECO. Il est même applaudi « sur plusieurs bancs » du groupe RPR à la fin de son intervention¹⁰³. A son tour, le député citoyen encourage le gaulliste J. Myard lorsque celui-ci critique le pouvoir de la Commission européenne de suspendre les droits d'un Etat membre s'il enfreint « l'Etat de droit de l'Union »¹⁰⁴. Il arrive aux orateurs socialistes et UDF de s'applaudir mutuellement, notamment lorsqu'un orateur prestigieux comme V. Giscard d'Estaing s'exprime, mais ces manifestations consensuelles sont plus discrètes.

L'investissement des débats européens par les souverainistes ne résulte pas seulement de la tiédeur et du manque de cohésion des partisans mais surtout, c'est notre thèse, de la capacité de la question européenne à activer les aspirations profondes de ces idéologues. Le « chiffon rouge » qui excite les souverainistes n'est sans doute pas l'Europe en tant que telle mais la façon dont elle s'intègre d'une part, et dont elle est cadrée et justifiée dans le débat public français d'autre part. Dans son autobiographie, P. Séguin va jusqu'à réduire ses divergences vis-à-vis des traités européens à une simple question de méthode. Il écrit :

« Je suis moi-même favorable à la construction européenne. Je crois à sa nécessité. [...] Ce qui me choque, en revanche, et depuis toujours, c'est que des transformations capitales, des mutations historiques sont préparées et bientôt sanctionnées, inscrites dans le marbre de la loi européenne commune, sans que nul n'ait été vraiment averti, prévenu, voire tout simplement, informé. Tout me paraît se passer en catimini »¹⁰⁵.

Mettre en plein jour ce qui se déroule en catimini constitue en effet un motif d'action central. Le souverainiste se donne pour mission de briser l'unanimité des « bien-pensants », de pourfendre le « politiquement correct » en dénonçant les « machinations » ourdies par la « politique du mensonge », pour reprendre des titres d'ouvrages de leurs chefs de file¹⁰⁶. J.-J. Guillet regrette ainsi que l'examen des traités européennes produise « à chaque fois des débats tronqués d'un commun accord »¹⁰⁷. Sa critique porte en particulier sur l'effet d'engrenage par lequel l'Europe poursuit son intégration. La construction européenne avance masquée ou « *subrepticement* » sans que soient affichés clairement les objectifs poursuivis.

¹⁰³ *Journal officiel*, Débats Assemblée nationale, 1ère séance du 3 mars 1999, pp. 1955-1956.

¹⁰⁴ Ibid, pp. 1948-1949.

¹⁰⁵ SEGUIN P., *Itinéraire...*, op. cit., p. 376.

¹⁰⁶ CHEVENEMENT J.-P., *La République contre les bien-pensants*, Paris, Plon, 1999 ; VILLIERS P. de, *Dictionnaire du politiquement correct à la française*, Paris, Albin Michel, 1996 ; VILLIERS P. de, *La machination d'Amsterdam*, Paris, Albin Michel, 1996 ; GARAUD M.-F. (dir.), *Oser dire non à la politique du mensonge*, Monaco, éd. du Rocher, 2005.

¹⁰⁷ Jean-Jacques Guillet, entretien n° 21.

Au niveau parlementaire, l'effet d'engrenage s'opérationnalise à travers le rappel par le gouvernement de la primauté des traités et surtout de l'obligation politique, juridique voire morale d'accepter toute norme visant à leur mise en œuvre. J.-J. Guillet prend ainsi en exemple le vote du projet de loi du gouvernement Balladur relatif à l'indépendance de la Banque de France en 1993¹⁰⁸. Il ne conteste pas nécessairement le bien fondé de la réforme mais s'indigne de ce que l'objectif de mise en œuvre du traité de Maastricht empêche de considérer le fond de la question.

J.-J. GUILLET : « *Il n'y avait pas matière à discussion pour le gouvernement. On ne pouvait pas imaginer qu'on puisse discuter de l'indépendance de la Banque de France. Je ne dis pas que c'est une mauvaise chose en soi. [...] Alors, à partir du moment où on nous dit « c'est l'application pure et simple d'un traité qu'on a voté », on est bien obligé de le faire* »¹⁰⁹.

Le député souverainiste est animé à la fois par la certitude que l'Europe et la France courent à leur perte, et par le sentiment qu'« on » lui force la main pour qu'il acquiesce à cette évolution. Lors, il vit la défense de ses idées comme une entrée en résistance, la posture de celui qui dit « non » étant une référence valorisée de l'imaginaire gaulliste. Ce sentiment de révolte se manifeste par un activisme débridé affichant un certain goût pour l'exubérance. Le parlementaire souverainiste signe des propositions de loi, adresse des questions écrites et orales, multiplie les points de vue dans la presse et organise des colloques. Certains, comme les députés J. Myard, N. Catala, F. Guillaume et N. Dupont-Aignan, siègent à la Délégation pour l'UE. Si les souverainistes sont minoritaires à la Délégation, ils comptent cependant parmi les membres assidus et anciens. Mais ce sont surtout les débats parlementaires et les interventions en séance, ou mieux à la tribune, qui ont les faveurs des souverainistes. La solennité du cadre est à la hauteur de l'importance du message délivré. Le dispositif permet de s'adresser au gouvernement, à ses collègues et à un public non matérialisé mais aussi de prendre date pour l'histoire via la transcription au *Journal officiel*. L'élus souverainiste a le goût du discours public comme le spécialiste a celui du rapport parlementaire. Le choix du mot juste ou rare, de la formule ciselée lui procure une évidente satisfaction. En outre, le maniement hardi du Français est indissociable du fond du propos, l'intervention en séance constituant une défense et illustration des vertus de la langue française.

Sans prétendre à l'exhaustivité, le Tableau 6.7. présente ainsi certaines des activités européennes de J. Myard en 2000 et 2001.

¹⁰⁸ L'indépendance de la Banque de France a été assurée par la loi du 4 août 1993 et renforcée par la loi du 12 mai 1998. La loi de 1998 a été approuvée par les groupes socialiste, RPR et UDF, et rejetée par les groupes communiste et RCV. Seuls quatre socialistes et cinq gaullistes ont rejeté la loi. Deux élus RCV se sont abstenus.

¹⁰⁹ Ibid.

Tableau 6.7. Certaines activités européennes de Jacques Myard en 2000 et 2001

2 février 2000	Séance de l'Assemblée : question orale au Premier ministre	Sur la défense de la langue française
10 mai 2000	Proposition de loi n° 2380	Pour réserver l'appellation « chocolat » au produit fabriqué exclusivement avec du beurre de cacao
16-18 mai 2000	Délégation pour l'UE	Mission en Lettonie (15 entretiens)
3 juillet 2000	Journal <i>Les Echos</i>	Tribune : « L'Europe épuisée »
10 novembre 2000	Journal <i>Le Figaro</i>	Tribune : « Gardons le franc ! »
23 novembre 2000	Journal <i>Les Echos</i>	Tribune : « Europe : l'enlèvement et la fuite en avant »
25 novembre 2000	RPF	Nommé secrétaire politique national, chargé du projet
11 janvier 2001	Délégation pour l'UE	Co-présentation d'un rapport d'information sur l'élargissement ¹¹⁰
15 janvier 2001	Question écrite au Ministre de la Défense	Sur la célébration du 11 novembre par les militaires français au Kosovo
26 février 2001	Question écrite au Premier ministre	Sur la mise en place de l'euro
Mars 2001	<i>Réélection à la mairie de Maisons-Laffitte</i>	
9 avril 2001	Question écrite au Ministre de l'Economie	Sur la mise en place de l'euro
15 mai 2001	Commission des affaires étrangères	Audition d'H. Védrine et P. Moscovici, intervention
28 mai 2001	Question écrite au Ministre de la Coopération	Sur l'agence européenne de sécurité aérienne
5 juin 2001	Séance de l'Assemblée : ratification du traité de Nice	Défense de la question préalable
12 juin 2001	Idem	Vote contre le traité
25 juin 2001	Question écrite au Ministre des Affaires européennes	Sur le programme « Eureka »
26 septembre 2001	Proposition de loi n° 3274	Pour rendre obligatoire la conservation des signes monétaires du franc
17-19 octobre 2001	Séance de l'Assemblée : examen du projet de budget pour 2002.	Intervention sur la participation de la France au budget des Communautés européennes
16 novembre 2001	Colloque à l'Assemblée sur l'euro	Organisation, invitation de C. Pasqua
<i>Durant toute la période</i>	<i>Délégation pour l'UE.</i>	<i>Présence régulière aux réunions et aux auditions¹¹¹</i>

Le député des Yvelines utilise l'ensemble des ressources disponibles pour promouvoir ses idées si bien que le tableau ci-dessus synthétise l'intégralité des modalités de mobilisation européenne existantes. Le 15 octobre 2003, J. Myard a également créé le « Cercle Nation et République » qu'il préside. Du traité de Nice à la législation communautaire relative au

¹¹⁰ La communication de J. Myard suite à sa mission en Lettonie est publiée dans le rapport de la Délégation. Rapport d'information de l'Assemblée nationale n° 2863, déposé par la Délégation pour l'UE, sur le processus d'adhésion à l'UE de la Hongrie, la République tchèque, la Lettonie, la Roumanie, la Pologne, la Slovaquie et l'Estonie, présenté par Nicole Feidt, A. Barrau, G. Fuchs, M. Ligtot et J. Myard, 11 janvier 2001.

¹¹¹ En 2001, il a notamment été assidu à la série d'auditions, dite des « mardis de l'Europe », de personnalités européennes sur l'avenir de l'Union. Il a interrogé après leur exposé les orateurs suivants : J. Delors le 19 juin 2001 ; H. Védrine le 9 octobre 2001 ; Jan Kavan, ministre tchèque des affaires étrangères, le 16 octobre 2001 ; J. Fischer le 30 octobre 2001 ; Jean-Luc Dehaene, ancien Premier ministre de Belgique, le 13 novembre 2001 ; M. Barnier, Commissaire européen, le 20 novembre 2001.

chocolat, chaque événement de l'actualité, quelle que soit son importance, est susceptible d'être exploité. On remarquera que J. Myard ne délaisse pas les instruments et procédures plus confidentiels qu'une intervention à la tribune ou un point de vue dans la presse comme les propositions de loi, les questions écrites ou les auditions de personnalités. Le désir de prestige personnel ne semble donc pas consister un élément moteur de son activisme¹¹². Durant la période considérée, J. Myard n'économisa pas, pour le moins, son énergie dans un contexte chargé puisqu'il se présenta comme maire sortant à Maisons-Laffitte en mars 2001 et que les élections générales de 2002 se profilaient. Il est vrai que la 5^{ème} circonscription des Yvelines semble, comme l'ensemble du département, acquise à la droite¹¹³. En 2001 cependant, la réélection au poste de maire qu'il détenait depuis 1989 fut menacée par le succès du candidat UDF. A l'issue d'une triangulaire au second tour, J. Myard, investi sous l'étiquette RPF, ne devança la liste UDF que de 62 bulletins sur 8249 exprimés. Cette contestation locale n'a sans doute pas été provoquée en tant que telle par les prises de position souverainistes du maire sortant mais le départ momentané du RPR pour le RPF l'a probablement entretenue. L' élu souverainiste a payé le prix de ses choix hétérodoxes par un risque électoral accru, sans qu'il soit possible de déterminer dans quelle exacte mesure.

Le terme « souverainiste » n'est pas seulement un sigle commode pour désigner les élus de différents bancs ayant en commun l'opposition idéologique à la construction européenne telle qu'elle existe. En fait, les députés souverainistes aident à saisir ce qui distingue le rôle d'une simple catégorisation. Ils sont d'abord identifiés comme tels par leur entourage professionnel. Quand un administrateur ou un assistant parlait de N. Catala, il pouvait préciser « la députée souverainiste », si son interlocuteur ne la connaissait pas ou n'arrivait pas à se rappeler d'elle. Le rôle, dans son acception motivationnelle, est d'abord un principe indigène de catégorisation : il sert aux acteurs – et non aux seuls commentateurs – à identifier ceux qui l'exercent, il sert à ceux qui l'exercent à s'identifier. Le rôle du parlementaire souverainiste opère ensuite comme un mode de présentation de soi-même aux autres. L'opposition idéologique est défendue avec une telle ardeur qu'elle trouve à s'incarner dans des attitudes corporelles spécifiques ou dans une manière particulière de s'exprimer. Le phrasé spécifique d'un P. de Villiers, raillé par les amuseurs publics, constitue ainsi une des modalités d'interprétation de son rôle. On se souvient qu'il a prononcé pendant plusieurs

¹¹² La dissidence parlementaire est la plupart du temps interprétée comme un désir de publicité par la presse, par exemple les tribulations du député gaulliste Didier Julia, ex anti-maastrichtien, lors des prises d'otages français en Irak en 2004 et 2005.

¹¹³ Même si elle ne constitue pas l'une des circonscriptions les plus sûres de France. J. Myard l'a emporté au second tour en 1993 avec 54,7 % des voix contre un candidat UDF, en 1997 avec 60,8 % et en 2002 avec 63,1 %.

années « Maastricht » en remplaçant le phonème [ch] par un [k] plus agressif. J.-P. Chevènement est également identifiable à sa façon de parler et à son goût, qu'il partage avec P. Séguin notamment, pour les mots rares. Le souverainiste se doit d'incarner au niveau formel la rupture qu'il propose au fond vis-à-vis de l'ordre établi. Certains députés comme J. Myard se conforment avec une telle application aux prescriptions comportementales du rôle qu'ils finissent par incarner physiquement ce qui n'était qu'une idée, la défense de la souveraineté nationale. Les costumes turquoises, la voix criarde et le débit saccadé, tout dans la manière d'être au Palais-Bourbon du maire de Maisons-Laffitte exprime la volonté de jouer les mouches du coche. Le recours à un registre parfois grossier et la création d'aphorismes saisissants viennent compléter la posture du fauteur de troubles. « Celui par qui le scandale arrive » déclare ainsi en entretien :

J. MYARD : « *L'Europe, ce n'est plus l'Europe des cabris parce qu'ils ont vieilli, je dirais c'est l'Europe des boucs impotents ou des chèvres ménopausées. Vous pouvez me citer, ça ne me dérange absolument pas* »¹¹⁴.

L'autorisation non sollicitée d'attribution des propos – renouvelée ensuite – confirme, si besoin était, la volonté de faire mouche en utilisant l'expression adéquate. Un quart d'heure plus tard environ, il l'utilise d'ailleurs à nouveau.

J. MYARD : « *Il n'y a pas de pouvoir de l'Assemblée, c'est pas la peine d'insister, il n'y a pas de pouvoir de l'Assemblée. Sauf de dire « merde » au moment de la ratification de Nice, mais ils sont trop couilles molles pour le faire, ils se sont couchés.*

Mais vous pensez pas que ces résolutions qui sont votées...

Aucun effet.

...peuvent orienter sans avoir de pouvoir contraignant ?

Aucun effet. C'est tous des tabous, je veux dire, c'est devenu des boucs impotents et des chèvres ménopausées. Donc ça n'a aucun effet. On s'en contrefout, le gouvernement s'assied dessus, l'espace d'un matin il va la lire, et puis « oui, oui, je vais en parler ». Tiens, aucun effet. Tout ça c'est du baratin, à gauche comme à droite. Aucun espoir. « Abandonnez tout espoir, vous qui avez voté le 88-4 ». C'est terminé, et c'est pour ça que c'est grave, et c'est pour ça que le peuple se révoltera et puis c'est tout ».

Ce prophétisme apocalyptique est le signe distinctif des idéologues. Les souverainistes, de même que de nombreux anti-libéraux, sont persuadés d'être à la veille d'une catastrophe majeure, définitive, qu'ils sont chargés de prévenir en avertissant les décideurs. Les aphorismes fleuris ne sont que des instruments au service de cette mission. Chaque difficulté de la construction européenne est interprétée comme la confirmation de la justesse de

¹¹⁴ Jacques Myard, entretien n° 31. L'Europe des cabris fait référence à la célèbre déclaration du Général de Gaulle.

l'analyse souverainiste. Les refus des traités par référendum, au Danemark en 1992, en Irlande en 2001, en France et aux Pays Bas en 2005 constituent des moments d'intense jubilation, au point que le Ministre des Affaires étrangères, Michel Barnier, demanda à la télévision à P. de Villiers « d'en rabattre un peu moins » au soir du 29 mai 2005. Après Maastricht, les souverainistes affirmèrent leur certitude que l'euro ne verrait pas le jour. Depuis sa mise en place, ils répètent que cette monnaie est nécessairement vouée à l'échec. Comme le déclare J. Myard : « *L'euro est un facteur de guerre, et, ça on va l'apprendre tous les jours maintenant, jusqu'à ce qu'il implose, ce qui ne saurait tarder* »¹¹⁵.

Une fois encore, l'artificialité de la situation d'entretien ne retire rien à l'exemplarité des propos. Les nombreuses observations menées lors des auditions de la Délégation, notamment les « mardis de l'Europe », permettent d'affirmer que J. Myard se comporte de la même façon avec ses collègues. La métaphore relative aux boucs et aux chèvres y a déjà été prononcée. Ces interventions tranchent d'ailleurs avec le style policé et souvent cordial des auditions. Le 9 octobre 2001, la Délégation et un public de diplomates écoute, salle Lamartine, H. Védrine, alors Ministre des Affaires étrangères, exposer ses idées sur l'avenir de l'Europe¹¹⁶. Après son intervention, les députés peuvent l'interroger. J. Myard se lance dans une diatribe europhobe. Il évoque les cent fleurs de Mao, demande un référendum sur Nice mais aussi sur Amsterdam – deux ans et demie après sa ratification parlementaire – et conclut à l'adresse du ministre : « Faites votre mea culpa ! ». Comme pour souligner l'incongruité de l'intervention, H. Védrine, d'ordinaire affable, lui demande : « quelle est votre question ? », ce à quoi le député, ne se démontant pas, lui rétorque : « battez votre coulepe ! ». Les collègues de J. Myard connaissent le numéro et semblent partagés entre l'indifférence résignée, l'agacement et le sourire méprisant¹¹⁷. Le public non initié, en revanche, est plus dubitatif. De la même façon, les interruptions et encouragements en séance

¹¹⁵ Ibid. La proposition de loi de J. Myard de septembre 2001 indique, à l'exposé des motifs, qu' « il est peu probable que l'Europe, première monnaie sans Etat, puisse perdurer ».

¹¹⁶ Observation n° 10, le 9 octobre 2001.

¹¹⁷ La virulence des propos du député pose d'ailleurs problème aux services de l'Assemblée en charge de la transcription de l'audition qui privilégient systématiquement leur euphémisation. L'échange décrit devient ainsi dans le document publié par la Délégation : « M. Jacques Myard a déclaré que les auteurs des traités d'Amsterdam et de Nice auraient démontré leur ambition démocratique s'ils les avaient soumis à référendum et que la Convention ne permettra pas de résoudre un problème de fond par un pseudo-problème de méthode. Face à l'épuisement de la méthode communautaire et d'une machine omniprésente, il faut avoir le courage de sabrer une partie de l'acquis communautaire, comme le propose d'ailleurs M. Jacques Delors, et de s'en tenir à l'essentiel dans un système européen élargi. Le ministre a répondu que la Convention était une méthode incontestable, dans la mesure où, d'une part, elle permet d'alimenter un vrai débat démocratique sans détourner la procédure, puisqu'elle ne met pas la Conférence intergouvernementale devant le fait accompli, et où, d'autre part, elle autorise un débat de fond dans les conditions les plus claires, y compris sur la critique radicale des institutions communautaires qui constitue l'une des options possibles ». Cf. « *Les mardis de l'Europe* », auditions sur l'avenir de l'Union européenne, juin – décembre 2001, p. 25. Voir http://www.assemblee-nationale.fr/europe/colloques/mardis_europe.pdf.

de la part de députés opposés aux traités, par delà le clivage droite / gauche, manifestent une certaine jubilation à briser un tabou qui pèse habituellement sur les prises de position des orateurs. En criant « très bien » à G. Sarre, J. Myard continue à jouer les fauteurs de troubles.

2.2. La prégnance du cadrage cognitif souverainiste

Comme on l'a vu, le cadrage unanimiste du débat européen en France place les opposants aux traités dans une situation inconfortable les amenant à donner des gages d'eupéisme pour se justifier. L'enceinte parlementaire nationale se révèle cependant propice à l'affirmation de propos souverainistes. Le gaulliste J.-J. Guillet donne ainsi en exemple de la perte de souveraineté nationale la faiblesse du Parlement français.

J.-J. GUILLET : « *A partir du moment où l'essentiel de la matière législative est maintenant d'origine européenne, il est regrettable que l'on ne puisse pas y participer de plus près. On ne fait que au fond appliquer des textes d'origine européenne dans beaucoup de cas. Donc c'est, ça pose un problème de fond : à quoi servent les parlements nationaux ? On peut se poser la question aujourd'hui. C'est un élément un peu décoratif* »¹¹⁸.

Au-delà de l'interrogation corporatiste, la configuration institutionnelle du débat est largement exploitée afin de légitimer la défense de la souveraineté. Les orateurs peuvent s'appuyer sur trois attributs essentiels de la souveraineté au cœur du dispositif parlementaire : les représentants du peuple, le Parlement lui-même et la Constitution. Le peuple a investi les députés, comment les députés peuvent-ils renoncer à leurs prérogatives sans trahir leurs électeurs ? La fonction essentielle du Parlement étant de voter les lois, admettre et étendre la primauté des normes communautaires reviendrait donc à condamner le pouvoir législatif à l'impuissance et à l'inutilité. Enfin, la constitutionnalisation du débat est d'autant plus marquée que la ratification de trois traités et la transposition d'une décision-cadre a été précédée d'une révision constitutionnelle¹¹⁹. Or, les révisions sont rendues nécessaires par les

¹¹⁸ Jean-Jacques Guillet, entretien n° 21.

¹¹⁹ Il s'agit du traité de Maastricht, du traité d'Amsterdam et du traité constitutionnel. La droite et la gauche ont décidé d'un commun accord de ne pas saisir le Conseil constitutionnel sur l'Acte unique en dépit des doutes des juristes eu égard à sa constitutionnalité. Cf. PIERRE-CAPS S., « L'adaptation du Parlement français au système communautaire », *Revue française de droit constitutionnel*, n° 6, 1991, pp. 233-273. La loi constitutionnelle du 25 mars 2003 relative au mandat d'arrêt européen a ajouté un alinéa à l'article 88-2 de la Constitution pour permettre l'adoption des règles relatives au mandat d'arrêt européen conformément aux dispositions d'une décision-cadre adoptée par le Conseil de l'UE en juin 2002. Par ailleurs, la loi constitutionnelle du 25 novembre 1993 a introduit dans la Constitution un nouvel article 53-1, permettant à la France de conclure des accords avec des Etats européens liés par les mêmes engagements en matière d'asile. Elle a été justifiée par le gouvernement Balladur au nom de la nécessité d'appliquer la Convention de Schengen, ratifiée en 1991, mais cette interprétation, fondée sur la censure d'un projet de loi par le Conseil constitutionnel, peut être contestée. Cf. CARCASSONNE G., *La Constitution*, op. cit., p. 244.

décisions du Conseil constitutionnel. Une part importante de ses décisions est consacrée à l'établissement des domaines dans lesquels les traités prévoient des partages voire des transferts de compétence¹²⁰. Le mécanisme d'examen des traités légitime les interrogations en terme de souveraineté, quel que soit le point de vue adopté. L'argumentation souverainiste profite du cadrage constitutionnel du débat qu'il soit explicite lors de l'examen des projets de loi constitutionnelle ou implicite à travers la ratification des traités¹²¹. Certains européistes, comme le sénateur socialiste Robert Badinter¹²², ancien Président du Conseil constitutionnel, ont d'ailleurs demandé que la France dispose, comme la plupart de ses partenaires, d'une clause d'habilitation générale qui allégerait la procédure de ratification, dédoublée dans les faits pour peu que le Conseil soit saisi et identifie des dispositions contraires à la Constitution¹²³.

Le cadre cognitif parlementaire est également profitable aux souverainistes en raison de son caractère procédural. Le règlement de l'Assemblée constitue une ressource argumentative de premier ordre de tout débat parlementaire, notamment à travers le respect des droits de la minorité par le Président de séance. Durant les débats de révision de la Constitution ou de ratification des traités, les élus souverainistes tendent à faire de la défense de la procédure et du règlement un enjeu symbolique de leur combat pour la souveraineté de la nation. En démontrant l'injustice de décisions de la Conférence des Présidents ou du Président de séance, ils visent à accréditer l'idée que le débat est tronqué et les élus du peuple

¹²⁰ Pour Alec Stone, le Conseil constitutionnel peut être assimilé à une « troisième chambre du Parlement ». Il souligne que le Parlement et le Conseil contribuent tous deux à produire, en interaction, la législation. Cette remarque semble d'autant plus avérée que, d'un point de vue séquentiel, le Conseil intervient essentiellement avant le Parlement lors de la ratification des traités. En suivant Bastien François, il semble également que la ratification des traités constitue un exemple significatif du développement du « référentiel légaliste et constitutionnaliste » et de la complexification du processus de production législative. Cf. STONE A.S., « Where Judicial Politics Are Legislative Politics : The French Constitutional Council », *West European Politics*, vol. 15, n° 3, 1992 ; FRANCOIS B., « Le Conseil constitutionnel et la V^{ème} République. Réflexions sur l'émergence et les effets du contrôle de constitutionnalité en France », *Revue française de sciences politiques*, vol. 47, n° 3-4, 1997, pp. 377-403 ; FRANCOIS B., « Maastricht, la Constitution et la politique. Brèves considérations sur la dimension symbolique des révisions constitutionnelles », *Revue française de droit constitutionnel*, n° 11, 1992.

¹²¹ L'utilisation du Conseil constitutionnel par les souverainistes est paradoxale dans la mesure où la jurisprudence du Conseil constitutionnel a tendu à reconnaître la primauté du droit communautaire primaire sur les normes internes. Par ailleurs, certains souverainistes contestent qu'il revienne à des juges et non à des élus du peuple la faculté de définir la souveraineté. L'ambiguïté des souverainistes vis-à-vis du Conseil constitutionnel conforte la thèse d'A. Stone relative à l'interaction du Conseil et du Parlement : si le Conseil développe ses prérogatives au détriment du Parlement, les chambres peuvent également utiliser stratégiquement les décisions du Conseil, y compris lorsque les parlementaires lui sont plutôt opposés. Cf. STONE A., op. cit.

¹²² Lors de la réunion du Congrès le 18 janvier 1999 consacrée à la révision constitutionnelle préalable à la ratification du traité d'Amsterdam.

¹²³ Les souverainistes s'opposent à cette proposition au motif qu'elle constituerait « un chèque en blanc ». La révision constitutionnelle peut également être l'occasion d'inscrire dans la Constitution certains principes qu'ils défendent. Ainsi, la révision de 1992 a inscrit dans la Constitution que le Français est la langue de la République, alors que le Conseil constitutionnel ne le demandait pas. Les autres parlementaires semblent également peu sensibles à cette idée, les révisions ayant aussi permis en 1992, en 1998 et en 2005 de négocier l'extension de l'article 88-4.

bâillonnés. Le Président du Conseil constitutionnel Pierre Mazeaud, élu député en 1968 et membre de l'Assemblée jusqu'à 1998, a voté contre la révision constitutionnelle de 1992 après avoir soutenu, avec succès, la motion de renvoi en commission. Juriste de formation, il devint le spécialiste des rappels au règlement, au point d'intituler de la sorte un de ses ouvrages¹²⁴. En dehors de l'Assemblée, la critique procédurale fait également florès. Durant la campagne référendaire de 2005, les opposants au traité ont longuement dénoncé le parti pris de sa couverture médiatique. Ce sentiment d'un traitement inéquitable, au-delà des mérites et des défauts du traité, aurait contribué à dynamiser la campagne du « non ».

Ainsi, le discours souverainiste entretient soigneusement la confusion entre le respect de la démocratie, de la souveraineté nationale, de l'Etat de droit et des prérogatives du Parlement français. Alors que la légitimation unanimiste dominante tend à assimiler toute opposition aux traités à un refus de l'Europe, condamnable selon notre système de valeurs, la critique souverainiste tend à assimiler toute acceptation des traités à un acquiescement à l'effacement voire l'asservissement du Parlement français, également condamnable selon ce même système de valeurs. Comme dans le cas de la légitimation unanimiste, il serait réducteur de ne voir qu'un procédé rhétorique dans ce mécanisme d'assimilation. Dans le monde selon les souverainistes, la nation, l'Etat, la démocratie et la représentation parlementaire, sans être nécessairement synonymes, constituent des éléments indissociables. Ainsi, il est impossible dans les propos de N. Catala d'opérer une distinction entre la critique des autorités supranationales et la défense des Parlements nationaux. J.-J. Guillet porte cette indissociation à un niveau supplémentaire en n'exigeant ni plus ni moins que la suppression de l'élection directe des eurodéputés et le rétablissement du système en place jusqu'à 1979.

N. CATALA : « *Pour ceux qui s'intéressent à l'élaboration de la loi, la discussion et au vote de la loi, ce qui est mon cas - même si je n'arrive pas à dégager beaucoup de temps pour faire un travail de fond - l'Europe est quelque chose de frustrant puisqu'on ne peut guère avoir d'initiatives législatives dans le domaine qui est couvert par l'Europe. Notre activité consiste à transposer des directives qui sont le plus souvent détaillées, contraignantes, qui laissent peu de marges aux législateurs. Donc, c'est une entité, [l'Europe] c'est une autorité supranationale comme on le disait autrefois - et c'est devenu une réalité ce caractère supranational - qui vide peu à peu les parlements nationaux de leurs pouvoirs. Cela, je crois, contribue au sentiment qu'ont un certain nombre de Français que le Parlement ne sert plus à grand-chose* »¹²⁵.

J.-J. GUILLET : « *Je suis pour la suppression du Parlement européen. C'est une aberration. C'est une aberration. Qui dit « parlement » dit « représentation nationale » comme on dit. Dit « expression de la souveraineté nationale ». Le*

¹²⁴ MAZEAUD P., *Rappel au règlement*, Paris, France-Empire, 1995.

¹²⁵ Nicole Catala, entretien n° 10.

*Parlement européen devrait être l'expression de la souveraineté européenne et des citoyens européens. Pour ça faudrait qu'il y ait une souveraineté européenne, c'est-à-dire des citoyens européens donc une nation européenne. Donc tant qu'on a pas une nation européenne, on n'a pas besoin d'un Parlement européen »*¹²⁶.

L'assimilation de la souveraineté nationale et parlementaire est encore plus poussée au Royaume-Uni compte tenu de la place centrale occupée par Westminster dans les représentations du politique. Les *MPs* europhobes tendent à confondre la capacité du pays à décider de son avenir et le droit reconnu aux Communes d'avoir le dernier mot, même si la souveraineté parlementaire est « largement mythique » comme le rappelle Pauline Schnapper¹²⁷.

En France comme au Royaume-Uni, la défense du Parlement par les souverainistes est crédibilisée par l'historique de l'attribution de prérogatives au profit du Parlement en matière européenne. Le système d'examen parlementaire des affaires européennes n'a pas véritablement été mis sur pied par des personnalités critiques de l'Europe. Cependant, la pression souverainiste a permis d'obtenir des concessions plus importantes de l'exécutif, en 1992 notamment. Surtout, chacun s'accorde à reconnaître que P. Séguin, qui a présidé l'Assemblée pendant la dixième législature au moment où était opérationnalisé le système prévu à l'article 88-4, n'a pas compté son soutien à l'affirmation des activités européennes du Parlement en général et de la Délégation en particulier. Un administrateur indique par exemple : « *quand Pandraud demandait plus de troupes pour la Délégation, on savait que Séguin nous soutiendrait* »¹²⁸. L'europanisation du Parlement français doit beaucoup au héraut du « non » à Maastricht. En outre, la Délégation de l'Assemblée a été présidée par R. Pandraud de 1993 à 1997. Si l'ancien Ministre délégué auprès de C. Pasqua, chargé de la sécurité au sein du gouvernement Chirac de 1986 à 1988, n'a jamais été l'europhobe que certains ont voulu décrire, il peut certainement être classé parmi les personnalités critiques de la construction européenne¹²⁹.

Au-delà des idées, c'est bien le rôle souverainiste, et notamment la propension à « taper du poing sur la table » qui a aidé à l'affirmation du Parlement. P. Séguin explique dans

¹²⁶ Jean-Jacques Guillet, entretien n° 21.

¹²⁷ SCHNAPPER P., *La Grande-Bretagne et l'Europe, Le grand malentendu*, Paris, Presses de Sciences Po, 2000, p. 51. Voir aussi ALEXANDRE-COLLIER A., *La Grande-Bretagne eurosceptique ? L'Europe dans le débat politique britannique*, Nantes, éd. du Temps, 2002 ; et NORTON P., « The United Kingdom : Political Conflict, Parliamentary Scrutiny », dans NORTON P. (dir.), *National Parliaments and the European Union*, op. cit., p. 103.

¹²⁸ Entretien n° 54.

¹²⁹ Comme la majorité des députés RPR, il n'a pris part ni au vote de la motion soutenue par P. Séguin ni au scrutin définitif en 1992. Il a soutenu les traités d'Amsterdam, de Nice et l'élargissement et n'a pas pris part au vote de la révision constitutionnelle de 2005. Cf. Chapitre 8.2.1.

son autobiographie sa conviction que certaines réformes, institutionnelles notamment, ne peuvent se mettre en place qu'en « frappant un grand coup »¹³⁰. Il a par exemple, à la surprise générale, levé une séance parce que le ministre, en retard, n'était pas arrivé¹³¹. La même méthode fut suivie en matière européenne. Le 29 juin 1994, E. Balladur déclara à l'Assemblée que désormais les Ministres ne se prononceraient au Conseil qu'une fois achevé l'examen parlementaire d'une proposition d'acte communautaire. La réserve d'examen parlementaire, que les ministres successifs avaient refusé au nom de l'esprit de la V^{ème} République, était ainsi mise en place. P. Séguin attendit une occasion favorable pour la défendre.

P. SEGUIN « Il me fallait encore créer un bon et lisible précédent pour être sûr qu'une règle si contraignante serait respectée et, surtout, que Bruxelles en tirerait bien toutes les conséquences quant aux délais d'envoi des textes »¹³².

Le 6 octobre 1994, une disposition fut soumise au Parlement français. Il s'agissait d'une proposition de recommandation du Conseil concernant le déficit public excessif en France. Elle devait faire l'objet d'une adoption au Conseil le 10. P. Séguin éleva une protestation publique contre cette transmission tardive et demanda à ce que le représentant français ne donne pas son accord au Conseil tant que le Parlement français n'aurait pas rendu son avis. Dès le 7, R. Pandraud déposait une proposition de résolution. Dans les jours qui suivirent, il convoqua séance tenante Michel Giraud, le ministre du Travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, et la Délégation attendit trois heures son arrivée¹³³. Soutenus également par le Sénat, P. Séguin et R. Pandraud obtinrent satisfaction. Le Conseil examina les propositions de la Commission mais reporta l'adoption définitive de ces textes à la demande de la France¹³⁴. La presse titra à l'époque « P. Séguin relance le débat européen » (*Le Monde*) ce que l'intéressé juge « absurde »¹³⁵. Les anti-maastrichtiens n'ont certes pas le monopole de la défense du Parlement, il demeure que la propension des souverainistes à se percevoir en résistants courageux osant troubler l'ordre établi a aidé à l'affirmation des prérogatives européennes de l'Assemblée nationale sous la dixième législature. On se demande quel député signerait aujourd'hui un rapport comme celui de R. Pandraud dont l'extrait suit :

R. PANDRAUD : « Votre rapporteur a cru remarquer que la gestion de ce dossier [...] faisait l'objet d'un certain flottement au sein de l'administration française, deux

¹³⁰ SEGUIN P., *Itinéraire...*, op. cit., p. 417.

¹³¹ Ibid, pp. 417-418.

¹³² Ibid, p. 420. Voir aussi NUTTENS J.-D., op. cit., pp. 142-144.

¹³³ Robert Pandraud, entretien n° 33 et entretien n° 54.

¹³⁴ Par ailleurs, conformément aux demandes exprimées dans les résolutions d'octobre 1994 de l'Assemblée et du Sénat, les propositions de recommandation du Conseil concernant le déficit public excessif en France furent soumises au Parlement l'année suivante avant la discussion du projet de loi de finances.

¹³⁵ SEGUIN P., *Itinéraire...*, op. cit., p. 420.

directions [...] s'en partagent la responsabilité [...]. Du fait de cette concurrence, le dossier ne paraît guère suivi dans de bonnes conditions »¹³⁶.

Pour reprendre une métaphore sportive qu'affectionnent de nombreux élus, les souverainistes « jouent à domicile » au Parlement français. Les fédéralistes au contraire sont en porte-à-faux sur la question des compétences communautaires. En théorie, les domaines de compétence communautarisés n'appellent plus d'intervention de la part des législateurs de chaque Etat membre. La députée L. Dumont approuve ainsi l'idée selon laquelle le PE doit s'occuper des affaires européennes et les parlements nationaux des affaires locales et nationales. Elle estime « *qu'on a aucun intérêt à renationaliser le débat européen* » et qu'il est au contraire urgent de le politiser via les eurodéputés¹³⁷. Les entretiens réalisés comme les interventions dans l'hémicycle indiquent pourtant que ce point de vue est marginal. La référence, même de pure forme, « aux Parlements nationaux, qu'il convient de ne pas négliger compte tenu de leur unique et indépassable qualité démocratique », semble constituer un passage presque obligé de toute intervention à la chambre sur les traités européens. Les élus connus pour leur engagement fédéral, V. Giscard d'Estaing ou F. Bayrou par exemple, sont particulièrement allants sur le sujet. On sait que l'ancien Président continuait à défendre son idée d'un Congrès, composé de parlementaires nationaux et européens, alors que le fameux et mystérieux consensus de la Convention s'était prononcé depuis plusieurs mois contre ce projet hexagonal. Les propos de J.-M. Bockel sur le sujet sont paradoxaux. Le maire de Mulhouse, qui se présente comme un fédéraliste, commence par affirmer que la question des parlements nationaux est secondaire avant de conclure après une minute que le défaut de légitimité du PE justifie leur affirmation.

« Comment vous vous voyez dans l'Union européenne en tant que parlementaire national ? Comment vous définiriez votre rôle en Europe ?

J.-M. BOCKEL : *Cette question est pour moi relativement secondaire. Je veux dire qu'une perte progressive du pouvoir des parlements nationaux est relativement secondaire pour moi pour différentes raisons. D'abord je pense que le principe de subsidiarité devrait d'ailleurs permettre une meilleure spécialisation des parlements nationaux sur un certain nombre de sujets qui vont encore pendant des temps très longs relever des Etats nations. [...] Et deuxièmement, dans le même temps, la montée en puissance de tout ce qui est outil de lien entre le Parlement national et l'échelon européen – parlementaire et exécutif – dont l'embryon est cette Délégation à laquelle j'appartiens depuis assez longtemps. Ce qui est aussi une forme de pédagogie. Apprendre à jouer avec. Parce que le Parlement européen ne peut pas à lui tout seul, surtout avec sa relativement faible légitimité actuelle puisqu'il ne représente pas vraiment des territoires autres que les territoires nationaux. Or, le propre des*

¹³⁶ Rapport d'information n° 2459, *L'Assemblée nationale et l'Europe. Quelle influence sur la législation communautaire ?*, 20 décembre 1995, p. 250, cité par NUTTENS J.-D., op. cit., p. 312.

¹³⁷ Laurence Dumont, entretien n° 16.

*Parlements du monde, c'est que les parlementaires représentent des territoires. Ils représentent aussi des pays et les territoires. Et pendant un temps relativement long, un PE qui veut monter en puissance doit aussi admettre qu'il a quelque chose à apprendre des parlements nationaux y compris sur les questions de compétence européenne »*¹³⁸.

En fait, le pragmatisme et le « compatibilisme » considérés à la section précédente sont particulièrement de mise concernant les prérogatives parlementaires nationales. Les défenseurs des traités observent non seulement que l'affirmation des Parlements nationaux est compatible avec l'approfondissement de l'Europe mais qu'elle est lui indispensable. Les vertus légitimatrices du contrôle et du débat parlementaire national sont soulignées sur tous les bancs sans relever, d'une part que les parlementaires nationaux pourraient eux aussi souffrir d'une mise en cause de leur légitimité, et d'autre part que l'octroi de quelques prérogatives depuis Maastricht ne semble pas avoir limité le déficit démocratique européen. Les effets désincitatifs de la mobilisation unanimiste associés à un certain « tropisme parlementaire »¹³⁹ des élites politiques nationales concourent à faire de la défense des Parlements nationaux face à la reconnaissance, même implicite, du défaut de légitimité de l'UE, un lieu commun du débat européen à l'Assemblée et au Sénat. Il semble que ce consensus porte également la marque d'une certaine « souverainisation » des esprits. La mobilisation des élus souverainistes lors des débats a contribué à légitimer leurs préoccupations et certains de leurs arguments durant la décennie qui a suivi le débat de Maastricht. Les gaullistes dissidents ou les chevènementistes ne parviennent certes pas à convaincre les membres de leur ancienne formation mais leurs arguments structurent une partie du débat public sur l'Europe. Du score surprise du « non » au référendum de 1992 à celui de 2005 en passant par le succès de listes souverainistes aux européennes, les opposants à l'UE ont pu faire régulièrement la preuve que leurs préoccupations rencontraient de larges échos dans l'opinion. Une des premières réactions publiques de J. Chirac après le cuisant refus populaire du traité établissant une Constitution pour l'Europe a ainsi été de demander, lors de l'entretien télévisé du 14 juillet 2005, que le Parlement français soit réellement associé aux affaires européennes. La « souverainisation » des esprits s'est en outre appuyée sur le sentiment des élus de terrain, considéré au chapitre précédent¹⁴⁰, que l'Europe prétendait

¹³⁸ Jean-Marie Bockel, entretien n° 6. Les territoires désignent ici des circonscriptions infranationales. Au moment de l'entretien, la réforme du système d'élection de la délégation française au PE n'avait pas encore été adoptée.

¹³⁹ MAGNETTE P., *Le régime politique...*, op. cit., p. 240. Cf. Chapitre 1.1.3.

¹⁴⁰ Cf. Chapitre 5.3.3.

régenter en détail leurs activités et celles de leurs administrés, comme l'illustre l'appel unanime au respect du principe de subsidiarité.

L'influence cognitive des souverainistes a opéré à droite comme à gauche. Au RPR, elle peut s'observer à travers les propos suivants tenus en séance par R. André en novembre 1998, lors de l'examen du projet de loi constitutionnel préalable à la ratification du traité d'Amsterdam. Le député répondait, *au nom du groupe RPR*, à la motion de renvoi en commission soulevée par son collègue, J.-J. Guillet, appartenant au même groupe.

R. ANDRÉ : « Monsieur le Président, mesdames, messieurs, je voudrais tout d'abord saluer le talent et la ferme conviction de notre ami Jean-Jacques Guillet.

P. DE VILLIERS : Très bien !

J. MYARD : Compagnon !

R.A. Comme lui, nous sommes attachés au respect de la démocratie, aux valeurs de la République, de la nation, dans la construction européenne.

P. DE V. Très bien !

R.A. Comme lui, nous entendons que les citoyens soient plus étroitement associés à la construction de l'Europe. Comme lui, ce ne sont pas les Etats-Unis d'Europe que nous voulons construire, mais bien l'Europe unie des Etats, des nations. Comme lui, nous sommes souvent - trop souvent - excédés par certains comportements impérialistes de la technocratie bruxelloise. Mais si nous savons, comme lui aussi, que le gaullisme se caractérise par la possibilité, par la capacité de dire non, nous savons aussi que dire non ne fut jamais une fin en soi, et que le « non » annonce une action patiente et méthodique. Cette action, nous l'avons engagée et nous souhaitons la mener avec vous. C'est pourquoi, pour l'heure, nous ne pourrions pas voter la motion de renvoi en commission. (*Applaudissements sur quelques bancs du groupe du Rassemblement pour la République.*)

P. DE V. Il est pitoyable d'être parjure ! Et le grand discours de M. Séguin ? »¹⁴¹

R. André, à l'époque proche de P. Séguin, a été critique de la construction européenne durant sa carrière même s'il assure avoir voté « oui » à Maastricht¹⁴². En pleine cohabitation, dans un domaine relevant aussi de la compétence du Président, le groupe RPR de l'Assemblée a donc choisi un orateur dont la critique de l'intégration européenne donne la mesure de la prégnance des schèmes souverainistes sur le débat¹⁴³. Les interruptions – faussement – encourageantes de J. Myard et P. de Villiers, puis les commentaires critiques, témoignent que la pression souverainiste dans l'hémicycle n'est pas seulement argumentative. Sous la onzième législature, la situation du PS n'était pas comparable à celle du RPR puisque les souverainistes avaient quitté le parti dès 1992 et que leurs arguments y trouvaient moins d'échos. Cependant, le succès de la « Fédération d'Etats nations », oxymore forgé par J.

¹⁴¹ *Journal officiel*, Débats Assemblée nationale, 1^{ère} séance du 25 novembre 1998, pp. 9529-9530.

¹⁴² Entretien n° 2. Il a cependant soutenu l'exception d'irrecevabilité de P. Séguin.

¹⁴³ En outre, la modération de R. André est probablement guidée par l'espoir de P. Séguin de mener une liste commune aux gaullistes à l'élection européenne de 1999. Les considérations électorales et le cadrage plus cognitif des débats se renforcent ainsi mutuellement. La dissidence de C. Pasqua fera échouer cette stratégie.

Delors et repris par P. Moscovici à partir de la seconde moitié de la onzième législature fait montre d'une volonté de concilier l'attachement au niveau national et l'intégration de l'Europe. La promotion de l'expression vaut reconnaissance implicite que cette conciliation, problématique mais possible selon une dialectique toute jospiniste, constitue l'enjeu central du débat européen. La Fédération d'Etats nations figure en tête de chapitre du programme du candidat Jospin lors de l'élection présidentielle de 2002 à un moment où la contestation, à gauche, de la question européenne portait de moins en moins sur le respect de la souveraineté nationale, et de plus en plus sur la protection sociale. A l'évidence, l'ampleur de la vague de fond anti-libérale de l'opinion publique qui a déferlé en 2005 a été perçue tardivement par les dirigeants du courant majoritaire du PS, à l'exception notable de L. Fabius. Sans pouvoir pleinement vérifier l'hypothèse, les conclusions ci-dessus laissent penser que la mobilisation souverainiste à l'Assemblée, certes crédibilisée par quelques succès dans les urnes, explique en partie le défaut de congruence et en tout cas d'acuité des dirigeants socialistes. Avoir à expliquer, débat après débat, pendant cinq ans, que la France n'était pas morte et que l'Europe n'allait pas « dans le mur », comme le faisait P. Moscovici en séance ou en audition, peut amener à percevoir la réalité sous un prisme quelque peu déformé. Or, en 2002, les termes du débat européen tels qu'ils étaient formulés au sein du Palais-Bourbon n'étaient plus tout à fait ceux qui étaient susceptibles d'intéresser, de diviser, de séduire bref de parler à l'électorat de gauche, voire à celui de la droite parlementaire.

3. Les souverainistes, ennemis du souverainisme ?

Les souverainistes ont ainsi réussi à légitimer auprès des dirigeants politiques, non pas l'ensemble de leurs idées, mais le souci de la souveraineté nationale. La tribune parlementaire y a largement contribué. Pourtant, le moment souverainiste, sans être révolu, semble à bien des égards dépassé par une critique des traités empruntant à d'autres soubassements idéologiques. Si cette évolution comporte de nombreuses dimensions extraparlémentaires (1), elle peut s'analyser comme une prise de distance de certains députés souverainistes (2). Une minorité d'élus s'est au contraire radicalisée tant sur le plan idéologique (3) que tactique (4) au point que certains souverainistes ont pu être appelés les « fous de Dieu »¹⁴⁴.

¹⁴⁴ L'appellation désignait la poignée de députés RPR souverainistes menés par J. Myard durant la onzième législature. Cf. *Le Monde*, 24 avril 1998.

3.1. Le recul du souverainisme

La contestation du traité de Maastricht avait pour héraut P. Séguin ou C. Pasqua. Si P. de Villiers a été fort actif et probablement efficace dans la dénonciation du traité constitutionnel, la vigueur de la dénonciation du libéralisme des politiques communautaires a constitué un élément moteur du « non » lors de la campagne référendaire de 2005.

3.1.1. Le marginalisation du souverainisme parlementaire

A l'Assemblée, le déclin est plus net comme le montre l'évolution des effectifs des gaullistes opposés aux traités, qui ont constitué quantitativement la principale composante du souverainisme parlementaire. Le Tableau 6.8. présente la répartition des députés RPR puis UMP lors des principaux scrutins européens depuis l'Acte Unique.

Tableau 6.8. Les divisions du groupe RPR puis UMP sur les questions européennes

	Année	Pour	Contre	Contre (%)	Abstention	Pas pris part	Total
Acte unique	1986	148	0	0	0	10	158
Maastricht (exception)	1992	1	58	46 %	63	4	126
Maastricht (définitive)	1992	5	31	25 %	88	2	126
Résolution sur l'euro	1998	0	1	0,7 %	1	137	139
Amsterdam (révision)	1998	109	19	14 %	4	5	137
Amsterdam	1999	113	18	13 %	5	2	138
Nice	2001	121	6	4 %	10	2	139
Elargissement	2003	343	2	0,6 %	2	17	364
Traité constitutionnel	2005	329	7	2 %	4	22	362

Notes :

- Voir notes du Tableau 6.1. et 6.6. Pour Maastricht (*Maastricht (définitive)*) et le traité constitutionnel, les révisions constitutionnelles préalables à la ratification des traités ont été considérées.
- *Contre (%)* : proportion en pourcentage de votes opposés au sein du groupe.
- *Maastricht (exception)* : exception d'irrecevabilité soulevée par P. Séguin le 5 mai 1992 durant la discussion du projet de loi constitutionnelle préalable à la ratification du traité de Maastricht. Afin de faciliter la lecture, les partisans de la motion figurent dans la colonne *Contre*.
- *Résolution sur l'euro* : proposition de résolution d'A. Barrau sur les recommandations de la Commission européenne relatives au passage à la monnaie unique, séance du 22 avril 1998.
- *Amsterdam (révision)* : révision constitutionnelle préalable à la ratification parlementaire du traité d'Amsterdam, 2^{ème} séance du 1^{er} décembre 1998.

De Maastricht au traité instituant une Constitution pour l'Europe, la baisse des effectifs souverainistes au sein de la famille gaulliste est progressive. Rétrospectivement, on constate que le coup d'éclat fondateur de P. Séguin aura constitué le point d'orgue des souverainistes¹⁴⁵. Son exception d'irrecevabilité a été soutenu par près de la moitié des effectifs du groupe RPR. Un quart du groupe s'est opposé à la révision constitutionnelle lors

¹⁴⁵ Le succès de la motion de renvoi en commission soutenue par P. Mazeaud en 1992 est moins significatif puisqu'elle a été approuvée par l'ensemble des groupes et par le gouvernement Bérégovoy.

du vote final la semaine suivante. Les souverainistes gaullistes étaient une trentaine en 1992, une vingtaine en 1998 et moins d'une dizaine depuis. La diminution en valeur relative de leur effectif est plus brutale compte tenu de la taille inédite du groupe UMP depuis 2002. L'opposition parlementaire aux traités européens à droite a retrouvé la marginalité qui était la sienne dans les années quatre-vingts quand seuls les barons gaullistes Michel Debré, Jean Foyer, Yves Guéna et Robert-André Vivien décidaient de ne pas participer au vote sur l'Acte unique à l'Assemblée.

Cette évolution ne résulte pas d'une scission puisque les députés gaullistes souverainistes ont finalement choisi de demeurer à l'UMP. Certains ont quitté le RPR pour le RPF en 1999 mais ils sont restés inscrits ou apparentés au groupe RPR de l'Assemblée à l'exception de J.-J. Guillet¹⁴⁶. L'échec du RPF a progressivement ramené dans le giron chiraquien les dissidents. Tous ont obtenu l'investiture de l'UMP aux législatives de juin 2002. En octobre 2002, le bureau du RPF a autorisé la double appartenance avec l'UMP ce qui officialisait la transformation du parti en un club parmi la dizaine d'autres que compte la galaxie souverainiste. Le Rassemblement, ex RPF, compte aujourd'hui sept députés, dont six membres du groupe UMP¹⁴⁷, et un sénateur, C. Pasqua. Beaucoup sont issus du département des Hauts-de-Seine, ultime bastion électoral du souverainisme néo-gaulliste¹⁴⁸. Au sein de l'UMP, le député Nicolas Dupont-Aignan, membre de la Délégation pour l'UE, coordonne le courant souverainiste même s'il récuse l'étiquette. Il anime le club « Debout la République » auquel participent quelques parlementaires¹⁴⁹, multiplie les pamphlets contre l'Europe¹⁵⁰, et s'est présenté à plusieurs reprises à la présidence du parti. En dehors de l'UMP, le souverainisme n'est pas mieux représenté au Parlement. Le mouvement de P. de Villiers ne parvient pas à faire élire de députés en dehors de sa base vendéenne. Le MPF compte cinq parlementaires nationaux : deux députés de Vendée ne siégeant dans aucun groupe et trois sénateurs¹⁵¹.

¹⁴⁶ Cf. Chapitre 2.1.2.

¹⁴⁷ Il s'agit de J.-J. Guillet, L. Luca, J. Myard, Philippe Pemezec, Georges Siffredi. Membre du Rassemblement, Philippe Folliot est apparenté au Groupe UDF. Le 12 mars 2003, le RPF est devenu le Rassemblement.

¹⁴⁸ Le Conseil général de ce riche département a longtemps été présidé par C. Pasqua avant de revenir à N. Sarkozy. J.-J. Guillet, P. Pemezec et G. Siffredi en sont élus, ce dernier en qualité de suppléant de l'europhile Patrick Devedjian.

¹⁴⁹ Les députés Patrick Labaune, Etienne Mourrut, François-Xavier Villain, le sénateur Jacques Baudot et l'ancienne députée N. Catala sont membres du conseil d'administration.

¹⁵⁰ Il a publié en l'espace de moins de deux ans : DUPONT-AIGNAN N., *J'aime l'Europe, je vote non*, Paris, éd. François-Xavier de Guibert, 2005 ; COUTEAUX P.-M., DUPONT-AIGNAN N., *Ne laissons pas mourir la France : gaullisme, souverainisme : correspondances*, Paris, Albin Michel, 2004 ; DUPONT-AIGNAN N., *L'Europe va dans le mur : elle accélère et elle klaxonne !*, Paris, l'Archipel, 2004.

¹⁵¹ Les deux députés sont Joël Sarlot et Véronique Besse, qui a succédé le 24 janvier 2005 à P. de Villiers, élu au PE, après une élection partielle. Les trois sénateurs sont Bruno Retailleau et Philippe Darniche, élus en Vendée

Les difficultés actuelles du souverainisme s’observent enfin à travers un certain déficit de leadership. En dehors de P. de Villiers, très présent dans les médias et poussé par le « non » au traité constitutionnel aussi bien que par la contestation de l’ouverture de négociations d’adhésion avec la Turquie, les chefs de file de ce courant d’idées sont en mauvaise posture. Elu au Sénat en septembre 2004, C. Pasqua, né en 1927, semble y achever sa carrière politique dans un contexte obscurci par la multiplication de procédures judiciaires à son encontre. P. Séguin, après avoir subi une lourde défaite à Paris aux municipales de 2001 a fait connaître son désir de prendre du recul. Pour la première fois depuis 1978, il n’a pas été candidat aux législatives de 2002 et a réintégré la Cour des Comptes dont il est aujourd’hui Premier président. Le MDC n’a pas survécu aux législatives de 2002. Alors que le mouvement était passé de trois à sept députés en 1997, il n’en compte plus aucun¹⁵². J.-P. Chevènement, accusé d’avoir fait chuter Jospin, n’a pas été réélu à Belfort. Son bras droit, G. Sarre, maire du 11^{ème} arrondissement de Paris, n’a pas pu se qualifier pour le second tour alors qu’il était député depuis 1981. Le courant chevènementiste qui représentait 20 % des militants PS dans les années quatre-vingts est aujourd’hui dispersé en groupuscules divisés.

L’échec du souverainisme, en tout cas de la plupart des souverainistes, peut surprendre. Comme on l’a dit, les idées défendues par ce courant ont contribué à structurer le débat européen. Plusieurs élections ont montré que, sans être majoritaire dans l’opinion, la défense de la souveraineté nationale contre la « technocratie bruxelloise » rencontrait un écho certain dans l’électorat. Les études réalisées après le referendum du 29 avril 2005 ont certes montré que l’électorat de la droite parlementaire, divisé sur Maastricht, a basculé dans le camp du oui en 2005, l’évolution des sympathisants RPR et UMP étant sans équivoque à cet égard comme le montre le Tableau 6.9.

Tableau 6.9. La répartition des électors lors des référendums de 1992 et 2005.

		Gauche parlementaire	Droite parlementaire	PS	RPR / UMP	FN
Oui	1992	63,3	49,1	78	40,8	8
	2005	37	73	44	80	7
Non	1992	36,7	50,9	22	59,2	92
	2005	63	27	56	20	93

Source : <http://www.ipsos.fr/CanalIpsos/poll/8074.asp> :

- 1992 : sondage sortie des urnes réalisé par l’institut BVA le 20 septembre 1992.

et Bernard Seillier, élu dans l’Aveyron. Depuis 2004, le MPF est représenté au PE par trois députés : P. de Villiers, P.-M. Coûteaux et Patrick Louis.

¹⁵² Les élus MDC de 1997 étaient : Jacques Desallangre, Roland Carraz, Michel Suchod, Jean-Pierre Michel, G. Sarre, Pierre Carassus et J.-P. Chevènement. Le MDC est devenu le Pôle républicain en mai 2002, puis, pour l’essentiel, le Mouvement Républicain et Citoyen (MRC) en janvier 2003.

- 2005 : sondage sortie des urnes réalisé le 29 mai 2005 par l'institut Ipsos auprès de 3355 personnes interrogées par téléphone.

Cependant, malgré ce basculement incontestable entre la droite et la gauche, la victoire même des opposants au traité établissant une Constitution pour l'Europe indique que le discours souverainiste peut encore séduire une partie de l'électorat. Selon Ipsos, 40 % des partisans du « non » se déclarent plutôt pas ou pas du tout favorables à la poursuite de la construction européenne. Selon une autre étude, les motivations du vote ne sont pas seulement sociales : les partisans du non ont voulu refuser une Europe trop libérale (32 % d'entre eux), exprimer un « ras-le-bol » général (31 %), préserver l'indépendance de la France (27 %), exprimer leur mécontentement face à la situation économique et sociale du pays (25 %), et marquer leur opposition à l'adhésion de la Turquie (22 %) ¹⁵³. Pour Ipsos, les électeurs de la droite parlementaire forment 17 % des partisans du non (5 % viennent de l'UDF, 7,5 % de l'UMP et 4,5 % du MPF) et ceux de l'extrême droite 19,5 %.

Le Tableau 6.9. permet effectivement de constater qu'au contraire du PS ou de l'UMP, l'électorat frontiste n'a pas évolué de 1992 à 2005. Or, depuis vingt ans, le FN a engrangé les succès électoraux en faisant de l'europhobie l'un de ses chevaux de bataille. Lors de l'élection présidentielle de 2002, J.-M. Le Pen, candidat au second tour, ne proposait ni plus ni moins que le rétablissement des contrôles aux frontières et du franc. Le succès du FN a amené les formations politiques représentées au Parlement, non pas à imiter son programme, mais à mettre à l'agenda certaines des questions soulevées par la formation d'extrême droite. Ce fut le cas des politiques d'asile, d'immigration ou de la nationalité avec les lois Pasqua en 1993, Debré en 1996 et Chevènement en 1998. Ce fut le cas des questions de sécurité intérieure - on se souvient du succès du slogan de la tolérance zéro tant à l'UMP qu'au PS en 2002. Ce ne fut pas le cas en matière européenne. Les discours des dirigeants du PS, du RPR et même de l'UDF attestent certes d'une reconnaissance de la légitimité de certaines préoccupations souverainistes mais leur politique européenne ne fut pas véritablement affectée par le succès des europhobes lepénistes. Au moment où J. Chirac faisait préparer les controversées lois Debré fin 1995, il décidait de limiter le déficit budgétaire de l'Etat pour qualifier la France à l'euro. Les leaders souverainistes n'ont ainsi pas su capitaliser leurs succès électoraux ni exploiter la menace du FN pour convaincre leur formation d'origine de mener une « autre politique » européenne, et de les associer à l'action gouvernementale. Comment expliquer cet

¹⁵³ Les personnes interrogées pouvant donner plusieurs réponses. L'étude indique également que parmi les 49 % de Français qui approuvent l'affirmation selon laquelle « il y a trop d'étrangers en France », 67 % ont voté non. Sondage Louis-Harris réalisé le 30 mai 2005 par téléphone auprès de 1402 personnes ayant eu connaissance des résultats du référendum.

insuccès alors que plusieurs facteurs, notamment électoraux, étaient favorables au souverainisme ? Si plusieurs éléments ont, à l'évidence, contribué à cette évolution, nous allons essayer de démontrer que, paradoxalement, les souverainistes sont en partie responsables du relatif déclin du souverainisme du fait de leur surinterprétation de leur rôle.

3.1.2. Les motifs généraux d'explication

Le souverainisme a régressé au Parlement pour une multitude de raisons, contingentes ou structurelles, indépendantes du débat parlementaire. Depuis 1974, les Français ont élu des chefs d'Etat qui étaient ou qui se sont révélés tout à fait favorables à la poursuite de l'intégration européenne dans la continuité des traités de Rome – de nombreux gaullistes faisant valoir que les Présidents de Gaulle et Pompidou ont également accepté la mise en place du système communautaire. La similitude entre le tournant ou la pause des années 1982 - 1983 sous la présidence de Mitterrand et celui de l'automne 1995 sous celle de J. Chirac est d'ailleurs frappante. Depuis la démission de J. Chirac en 1976 - à l'époque pourfendeur du « parti de l'étranger »¹⁵⁴ - les chefs de l'Etat ont choisi pour Premiers ministres des responsables qui, au sein de leur propre camp, comptaient parmi les plus europhiles¹⁵⁵. Depuis une trentaine d'années, la France a ainsi été dirigée par des responsables de l'exécutif tout à fait favorables au projet européen. Sans ouvrir la question de savoir s'ils ont été sélectionnés pour leur europhilie ou si la direction de l'Etat et du gouvernement transforme ses titulaires, on constate que les dirigeants politiques critiques envers l'intégration européenne ont été tenus à l'écart du pouvoir ou installés à des postes relevant des seules affaires internes. On citera P. Séguin dans le premier cas, et J.-P. Chevènement, Ministre de l'Intérieur du gouvernement Jospin, dans le second. P. Séguin n'a pas ménagé ses efforts pour travailler à la remontée de J. Chirac sur E. Balladur durant l'hiver 1995. Il reprit d'ailleurs à cette occasion

¹⁵⁴ Le Président du RPR désignait ainsi l'UDF dans son « appel de Cochin » du 26 novembre 1978, inspiré par Marie-France Garaud et Pierre Juillet, conseillers souverainistes avant que ce mot n'ait été importé du Québec.

¹⁵⁵ On se souvient de Pierre Mauroy défendant en 1983 le maintien du franc dans le système monétaire européen contre les « visiteurs du soir ». L. Fabius ne commencera à douter de l'Union qu'aux lendemains de Maastricht. Pour son retour à Matignon en 1986, J. Chirac, qui a changé de conseillers, a abandonné la posture europhobe. M. Rocard explique que son engagement politique s'est fait en partie sur la question européenne, au point qu'il ait envisagé en août 2005 une scission du PS si les partisans du non devaient être majoritaires au congrès de novembre. Pierre Bérégovoy et E. Balladur ont tous deux défendu la politique dite du franc fort. A. Juppé, préféré à P. Séguin en 1995, a toujours soutenu l'option europhile au sein du RPR au risque d'en payer le prix par une certaine impopularité auprès de la base de son parti. L. Jospin fut probablement le moins europhile de cette liste. Il prôna le « non au non » au moment de Maastricht alors qu'il venait de quitter le gouvernement. Il ne peut cependant pas être classé parmi les responsables les plus critiques de l'intégration européenne telle qu'elle existe comme l'a prouvé sa politique puis son soutien au traité constitutionnel. Enfin, J.-P. Raffarin, ancien jeune giscardien, et D. de Villepin sont également pro-européens, même si le premier a pu critiquer les « bureaux de Bruxelles » et le second n'aurait pas fait montre d'un intérêt aigu pour ces questions au ministère des Affaires étrangères.

des thèmes qui avaient fait son succès deux ans auparavant lors de la campagne référendaire. La dénonciation enflammée du caractère annoncé de la victoire d'E. Balladur – « Ils pensent pour vous. Ils parlent pour vous. Ils votent pour vous »¹⁵⁶ - rappelle la critique des dérives d'une technocratie bruxelloise sans contrôle. Or, le Président de l'Assemblée a non seulement été écarté au profit d'A. Juppé après la victoire de J. Chirac en 1995, mais chacun s'accorde à reconnaître que l'Elysée n'a pas, pour le moins, facilité sa présidence du RPR de 1997 à 1999¹⁵⁷.

La difficulté des souverainistes à transformer leur réussite électorale épisodique ou potentielle en une force politique puissante tient également à l'organisation du système partisan et du jeu électoral. Le mode de scrutin des élections législatives condamne les partis à se coaliser pour obtenir des élus¹⁵⁸. Ce système est particulièrement défavorable aux formations dissidentes qui doivent choisir entre la rupture ou l'accord avec leur formation d'origine. Le jeu d'alliances entre partis, et au-delà les conceptions du politique, sont principalement organisés autour du clivage droite / gauche. La fusion des souverainistes de droite et gauche, longtemps pronostiquée, ne s'est pas réalisée en dehors de la fréquentation de clubs¹⁵⁹ et de colloques¹⁶⁰ ou du débauchage de personnalités individuelles, notamment durant la campagne présidentielle de J.-P. Chevènement en 2002, dans le cadre du Pôle républicain¹⁶¹. La difficulté à dépasser le clivage droite / gauche en l'absence de choc exogène est inscrite dans la logique de la V^{ème} République comme dans la culture politique française. En revanche, la mouvance souverainiste a pâti de l'incapacité de ses composantes de droite à s'unir durablement. La démission de C. Pasqua du poste de conseiller politique du président du RPR, P. Séguin, en décembre 1998, durant la ratification du traité d'Amsterdam, manifeste la dissension entre la stratégie de rupture du premier et de rassemblement du second. Quelques mois plus tard, le RPF visait à regrouper les composantes gaulliste et conservatrice

¹⁵⁶ Discours à Bondy, le 31 janvier 1995. SEGUIN P., *Itinéraire...*, op. cit., p. 455.

¹⁵⁷ P. Séguin affirme que J. Chirac lui aurait proposé de lui succéder à la mairie de Paris en 1995 (Ibid, p. 460). Sur la période 1997 – 1999, voir par exemple, ANGELI C., MESNIER S., *Fort Chirac*, Paris, Grasset, 1999.

¹⁵⁸ Cf. Chapitre 2.1.3.

¹⁵⁹ Par exemple, le Conseil National Souverainiste créé en décembre 1997 voulait rassembler « des monarchistes aux communistes ». Il réunit lors de sa première assemblée le 9 septembre 1998 l'ancien ministre gaulliste Jean Foyer, Georges Berthu (eurodéputé MPF), Christine Boutin (députée UDF), Paul Loridant (sénateur MDC) et J. Myard.

¹⁶⁰ Au début de la campagne référendaire, le 2 février 2005, J.-P. Chevènement, le député communiste M. Gremetz et N. Dupont-Aignan participaient par exemple à un débat à la Sorbonne.

¹⁶¹ Notamment des responsables de droite appartenant au club « Vivement la France ! » comme W. Abitbol, P.-M. Coûteaux et Florence Kuntz. Lors des européennes de 1994, la liste « L'Autre politique » avait convié des gaullistes auprès de personnalités de gauche derrière J.-P. Chevènement. Elle a totalisé 2,5 % des suffrages exprimés.

de l'opposition à la construction européenne. L'union entre P. de Villiers et C. Pasqua se solda moins d'un an plus tard devant les tribunaux.

En dehors de ces éléments d'explication relatifs à l'accès des souverainistes aux sommets de l'Etat ou au Parlement, on remarque également que la plupart des parlementaires anti-maastrichtiens ont progressivement cessé de s'opposer aux traités européens. Le Tableau 6.10. présente ainsi le positionnement de députés qui s'étaient opposés à la révision constitutionnelle de 1992 vis-à-vis des traités d'Amsterdam, de Nice et du traité constitutionnel.

Tableau 6.10. Le vote de députés anti-maastrichtiens sur les traités d'Amsterdam, de Nice et constitutionnel ou sur les révisions constitutionnelles préalables.

		Amsterdam 1	Amsterdam 2	Nice	Traité const.
RPR	F. Borotra				
	N. Catala				
	J.-P. Charié				
	J. Charropin				
	A. Cousin				
	J.-L. Debré				
	X. Deniau				
	J.-M. Ferrand				
	F. Fillon				
	R. Galley				
	H. de Gastines				
	L. Guichon				
	D. Julia				
	J. Masdeu-Arus				
	J.-C. Mignon				
	E. Pinte				
	P. Séguin				
UDF	F. d'Aubert				
	C. Boutin				
	R. Lestas				
	J.-L. Prél				
	P. de Villiers				
PS	J.-P. Chevènement				
	M. Suchod				
NI	L. Bertrand				

Notes :

■ vote contre ■ abstention ou n'a pas pris part au vote ■ vote pour

- Lorsque le député n'est plus membre du Parlement, la case est laissée en blanc.
- Voir notes du Tableau 6.1. et 6.6. *Amsterdam 1* : révision constitutionnelle préalable à la ratification du traité d'Amsterdam, novembre et décembre 1998. *Amsterdam 2* : ratification parlementaire du traité d'Amsterdam, mars 1999.
- Les députés figurant dans ce tableau sont ceux qui se sont opposés à la révision constitutionnelle préalable à la ratification du traité de Maastricht en 1992 et qui ont été réélus députés en 1997, à l'exception des communistes qui ne sont pas considérés. Si certains de leurs arguments peuvent rejoindre ceux des autres opposants au traité, il est difficile de considérer que les députés communistes interprètent le rôle de souverainiste.

- Les groupes parlementaires indiqués sont ceux auxquels appartenaient les députés en 1992. Des changements ont pu intervenir ensuite. Les députés RPR et C. Boutin appartiennent au groupe UMP depuis 2002 ; F. d'Aubert s'est inscrit au groupe DL ; P. de Villiers n'appartenait à aucun groupe ; J.-P. Chevènement et M. Suchod ont rejoint RCV ; L. Bertrand a rejoint le RPR puis l'UMP.
- L'abstention du groupe UDF sur le traité de Nice (ici R. Lestas et J.-L. Prél) a été justifiée par ses dirigeants comme une décision pro-européenne. En tant que Président de l'Assemblée, J.-L. Debré n'a pas participé au scrutin sur le traité constitutionnel mais il s'est prononcé favorablement dans les médias.
- Source : *Journal officiel*.

Six ans après Maastricht, plus de la moitié des souverainistes toujours présents à l'Assemblée ont soutenu le traité d'Amsterdam qui, sans proposer de mesures phares comme l'UEM, prévoyait de nouveaux transferts de compétence. Les autres élus, notamment au groupe RPR, ont évolué progressivement durant la onzième législature. Seule une poignée d'irréductibles continue à s'opposer aux traités : les citoyens J.-P. Chevènement et M. Suchod, les conservateurs P. de Villiers et C. Boutin. Comment expliquer une telle évolution ?

L'hypothèse d'un effet d'apprentissage peut être, pour l'essentiel, écartée. Les souverainistes n'ont pas progressivement renoncé à leurs convictions en se familiarisant avec les affaires européennes dans le cadre de leur fonction parlementaire. D'une part, la plupart des députés critiques de l'Europe ne sont pas en contact avec les institutions et normes communautaires, sinon dans le cadre de leur éventuel mandat local. D'autre part, ceux des souverainistes qui fréquentent effectivement les affaires européennes sont restés les plus fermes sur leur conviction. N. Catala, J. Myard et F. Guillaume sont membres de la Délégation depuis de nombreuses années. N. Catala n'a pas été réélue en 2002 mais N. Dupont-Aignan a rejoint la Délégation. N. Dupont-Aignan, F. Guillaume et J. Myard comptent parmi les huit députés UMP qui ont voté contre la révision constitutionnelle lors de la réunion du Congrès le 28 février 2005. L'entretien auprès de J. Myard atteste que la fréquentation régulière de la Délégation contribue au contraire à attiser sa critique. L'effet d'apprentissage se limite à des évolutions plus marginales. Les souverainistes ne se sont pas opposés à la cinquième vague d'élargissement de l'UE soumise à ratification parlementaire en novembre 2003. J. Myard, qui avait suivi dans le cadre de la Délégation l'évolution de la candidature lettone, a approuvé le traité européen tandis que P. de Villiers, qui n'a jamais participé à la Délégation, a soutenu comme on l'a vu les trois motions de procédure existantes¹⁶².

Les souverainistes fidèles à leur conviction anti-maastrichtienne avancent un autre élément pour expliquer l'évolution de leurs collègues. Ceux-là auraient cédé aux pressions des dirigeants de leur parti, cette interprétation ayant le mérite de faire valoir par contraste la

¹⁶² Même s'il n'a finalement pas pris part au vote.

force de conviction des élus qui ont su y résister. J. Myard et J.-J. Guillet développent cette explication, le second soulignant que la pression exercée par les dirigeants est variable selon qu'ils sont dans l'opposition ou au pouvoir, et en période de cohabitation ou non.

« Vos collègues du groupe RPR, vous avez l'impression qu'ils sont proeuropéens, ou plutôt comme vous mais sans oser le dire ?

J. MYARD : *Il y a un grand nombre qui pense que effectivement tout ça est dangereux, mais qui sont trop lâches ou qui sont dans la main de l'appareil et qui veulent pas bouger. Même à gauche »*¹⁶³.

J.-J. GUILLET : *« En plus de 93 à 95, et après 97 on était en cohabitation. Au moment de Maastricht il n'y avait pas de cohabitation, ce qui fait qu'une grande partie de la droite, surtout au RPR, a voté non, sans hésitation. Parce qu'on était pas en cohabitation, donc ils ont laissé libre cours à leur sentiment naturel. A partir de 93 et à partir de 97, ils ont voté en se disant « on fait une gigantesque erreur ». Mais ils ont voté quand même. Donc il y avait une collusion totale entre la gauche et la droite de ce point de vue là. Il n'y avait pas de possibilité véritable même de parler si vous voulez »*¹⁶⁴.

Nous avons effectivement constaté à plusieurs reprises que la cohabitation accentuait la pression des dirigeants de la droite et de la gauche parlementaire sur leurs troupes¹⁶⁵. Pour autant, il ne nous semble pas que les parlementaires critiques de l'Europe aient cédé à ces pressions par crainte de sanctions ou par faiblesse de conviction. Des députés comme E. Pinte et T. Mariani se sont progressivement détachés de la mouvance souverainiste. Or, ils sont connus pour leur capacité à enfreindre la discipline partisane. Le maire de Versailles, E. Pinte, a mené, seul à droite, un combat contre la double peine. T. Mariani s'est rendu en Irak en septembre 2002 avec D. Julia sans y être autorisé par les autorités nationales. L'un comme l'autre affirment d'ailleurs que leur opposition aux traités européens n'a pas soulevé de difficultés particulières au sein du RPR puis de l'UMP.

« Vous avez eu des difficultés avec votre parti politique sur la question européenne ?

T. MARIANI : *J'ai fait partie de l'équipe plus ou moins autour de Charles Pasqua, avant d'être avec Sarkozy. Tout le monde connaissait mes opinions là dessus, j'ai pas eu de problèmes »*¹⁶⁶.

« Vous avez eu des difficultés avec votre parti politique sur la question européenne ?

E. PINTÉ : [silence] *Je me suis pas abstenu sur Nice ? Je me rappelle plus. Sur l'Europe, oh non, j'ai eu des problèmes sur d'autres sujets »*¹⁶⁷.

¹⁶³ Jacques Myard, entretien n° 31.

¹⁶⁴ Jean-Jacques Guillet, entretien n° 21.

¹⁶⁵ Cf. Chapitre 2.2.3. et Chapitre 6.1.1.1.

¹⁶⁶ Thierry Mariani, entretien n° 29.

¹⁶⁷ Etienne Pinte, entretien n° 37. Il fait probablement allusion à la question de la double peine. Il s'est effectivement abstenu sur le traité Nice.

Le fait qu'E. Pinte ne soit pas certain de s'être abstenu un semestre après le scrutin indique que le refus de soutenir le traité de Nice ne constituait pas un acte de désobéissance manifeste. J.-J. Guillet lui-même reconnaît que les députés anti-maastrichtiens ont pu tenir des réunions au sein du groupe RPR. Il ajoutait fin 2001 : « *c'est possible encore aujourd'hui, ça ne pose pas de problème* »¹⁶⁸.

Ainsi, les députés souverainistes du RPR n'ont pas eu à subir une forte pression de la part de leurs dirigeants. Nous avons constaté au début de cette étude qu'ils étaient investis lors des législatives suivantes, y compris les pasquaïens du RPF en 2002¹⁶⁹. La division des gaullistes sur l'Europe est en fait d'autant plus acceptée qu'elle est ancienne. La fracture du RPR puis de l'UMP sur cette question n'est pas ressentie comme illégitime, contrairement aux divisions du PS depuis 2004. Son potentiel déstabilisateur s'en trouve ainsi amoindri. Au-delà, cette mansuétude renvoie à la limitation des capacités coercitives des responsables des groupes parlementaires ou à la limitation de leur faculté à les utiliser¹⁷⁰. On a vu en 2004 que les moyens de pression sur le député D. Julia étaient à la fois limités et sous-utilisés : le député de Seine-et-Marne est toujours membre du groupe UMP. En outre, les responsables de groupe peuvent supposer qu'interdire à un J. Myard de voter contre tel traité contribuerait plutôt à affermir sa conviction d'être confronté à un déni de démocratie, et par là sa détermination. Ce constat général est renforcé d'une part par la valorisation limitée de la discipline de vote à droite (par opposition à la gauche), et d'autre part par la proportion non négligeable de députés souverainistes au sein du groupe RPR, au moins jusqu'en 1997, et par l'écho rencontré par leurs positions auprès des militants. Il est difficile à un chef de contraindre un député à voter de telle ou telle façon. Il est dangereux de le faire pour son leadership si les députés, les militants voire les électeurs susceptibles de défendre un point de vue différent sont nombreux. Du reste, certains responsables du parti et du groupe parlementaire étaient d'anciens anti-maastrichtiens, à commencer par P. Séguin, Président de l'Assemblée de 1993 à 1997, Président du groupe RPR en 1997, puis Président du RPR de 1997 à 1999, mais aussi Jean-Louis Debré, Président du groupe RPR de 1997 à 2002, et Président de l'Assemblée depuis.

A l'inverse des observations des députés souverainistes, on peut même faire remarquer que les groupes parlementaires du RPR ont permis aux anti-maastrichtiens de s'exprimer et d'être écoutés alors que le parti était fermement tenu jusqu'en 1997 par ses présidents

¹⁶⁸ Jean-Jacques Guillet, entretien n° 21.

¹⁶⁹ Chapitre 2.1.2.

¹⁷⁰ Cf. Chapitre 5.2.1 et Chapitre 7.2.4.3.

successifs, J. Chirac et A. Juppé. Les procédures de démocratie interne ont toujours été difficilement admises sinon respectées au sein des formations gaullistes successives. Si les approches culturalistes ont d'évidentes limites, notamment la capacité à intégrer le changement, bien des éléments confirment que la gauche, dans la tradition ouvriériste, valorise la discipline de vote et la démocratie interne tandis que la droite, particulièrement dans sa filiation bonapartiste et gaulliste, préfère s'en remettre à un chef tout en légitimant la posture rebelle¹⁷¹. En permettant aux contestataires de s'exprimer, les groupes parlementaires ont peut-être servi d'exutoires et retardé la scission pasquaïenne de 1999. Comme toujours quand un processus permet d'éviter tel ou tel événement, il n'est pas facile de vérifier l'hypothèse. Toujours est-il que la relative liberté des parlementaires souverainistes au sein des deux assemblées ne saurait à l'évidence expliquer leur déclin relatif et a au contraire encouragé ces élus à investir l'hémicycle.

3.2. La mise à l'écart volontaire de certains souverainistes

Il nous semble d'une part que la quasi-marginalisation des souverainistes dans les assemblées tient à leur radicalisation, et d'autre part que cette radicalisation se manifeste et s'explique comme une surinterprétation du souverainisme, en tant que sous-rôle du répertoire parlementaire. Le durcissement des souverainistes s'observe d'abord à travers l'éloignement progressif de ses partisans les moins fervents. N. Catala et E. Pinte prennent soin de préciser en entretien leur attachement à l'Europe. P. Séguin, contacté avant la campagne de Maastricht par Marie-France Garaud, va jusqu'à confesser dans ses mémoires le malaise qu'il ressentait en compagnie des europhobes les plus radicaux.

« Si je vous dis « Europe », ça vous fait penser à quoi ?

N. CATALA : *Ça me fait penser à un projet que j'ai suivi avec enthousiasme durant, disons une dizaine d'années. Plus largement pendant toute la période de ce qu'on appelait le marché commun. Je trouvais au moment de l'Europe des six que c'était une aventure très passionnante et relativement claire. Il est vrai qu'à l'époque, en tout cas à partir de 58, le Général de Gaulle ayant été aux affaires, on avait l'impression que la France était un des moteurs de cette construction et que ses intérêts y étaient défendus en même temps que la construction de la paix et de la prospérité dans les six Etats membres était prise en compte. Et puis, je trouve que l'image de l'Europe au fil des élargissements et au fil de l'extension des compétences s'est brouillée, que maintenant on ne sait plus très bien ce que l'on veut ni où l'on va »*¹⁷².

¹⁷¹ Ainsi plusieurs dirigeants gaullistes contestaient en septembre 2005, le projet de N. Sarkozy, Président de l'UMP, de faire désigner par les adhérents au suffrage direct le candidat du parti à l'élection présidentielle.

¹⁷² Nicole Catala, entretien n° 10.

E. PINTE : « *Personne ne peut être contre l'Europe. Personne ne peut être contre la construction européenne. Dans les années cinquante, j'étais un fervent européen. La création de l'Europe, la CECA, l'Euratom, les Six qui créent l'Europe, Schuman, Gasperi, Spaak et cetera, pour moi si vous voulez c'était un grand espoir, c'était une grande ambition, c'est un très très beau projet. Et puis au fil des ans... Est-ce que c'est parce qu'on a commencé par l'économie alors qu'il aurait peut-être fallu commencer par le politique ? On ne refait pas l'histoire. Mais est-ce qu'on a commencé à diverger dès qu'on s'est élargi au-delà des six, qu'on est devenu neuf ? Il fallait s'élargir, le tout est de savoir comment faire. En fait au départ, c'était une grande ambition politique même si en pratique elle se concrétisait par l'union économique d'abord. Et puis à un moment donné – tant que ces grandes voix, les Adenauer, et ensuite d'ailleurs de Gaulle même si ça n'a pas été facile mais il restait quand même une grande ambition européenne. Mais après, on n'a pas eu véritablement de grands Européens* »¹⁷³.

P. SEGUIN : « *Avouerais-je que dès l'origine, je ressentis quelque gêne devant la phalange que je voyais se constituer. Je ne combattais pas l'euro-inconditionnalité pour tomber dans l'excès inverse. Or, je côtoyais quelques personnalités dont l'europhobie de principe me hérissait* »¹⁷⁴.

Comme on l'a constaté plus haut, la profession de foi pro-européenne constitue un passage presque obligé pour tout opposant aux traités, y compris au FN. Parmi les députés considérés au Tableau 6.10 rares sont ceux qui sont devenus des anti-maastrichtiens repentis. Certains continuent à ne pas soutenir les traités européens. En 2001, N. Catala, E. Pinte et T. Mariani se sont abstenus sur le traité de Nice. En 2005, E. Pinte a soutenu la révision constitutionnelle préalable au référendum tandis que T. Mariani et J.-J. Guillet se sont abstenus. Plus d'une décennie après Maastricht, ils ne font pas non plus une analyse fondamentalement différente de l'Europe telle qu'elle s'est construite. Divers extraits d'entretiens avec ces députés ont déjà montré qu'ils continuaient à formuler des critiques radicales. E. Pinte propose par exemple, comme J.-J. Guillet, le retour au système antérieur à 1979 pour la sélection des membres du PE.

« Certaines personnes pensent que les principales décisions sont maintenant prises au niveau européen et que leur député n'a plus trop de pouvoir. Est-ce que vous iriez jusqu'à dire ça ?

E. PINTE : *Tout à fait. C'est évident. C'est pour ça que je dis qu'il faut que les parlements soient associés de façon différente aux décisions.*

Alors qu'est-ce que ça pourrait être ?

Même si c'est un... si ça apparaît comme un retour en arrière, je crois que la solution que des parlementaires nationaux soient désignés par leurs collègues pour les représenter au sein d'une assemblée parlementaire européenne est un système plus crédible »¹⁷⁵.

¹⁷³ Etienne Pinte, entretien n° 37.

¹⁷⁴ SEGUIN P., *Itinéraire...*, op. cit., p. 376.

¹⁷⁵ Etienne Pinte, entretien n° 37.

Pourtant, ces députés ont cessé de faire du souverainisme leur cheval de bataille. Ils ne contestent plus tous les traités. Ils n'interviennent plus systématiquement en séance ou dans les médias sur le sujet. En fait, ils n'ont pas renoncé aux idées souverainistes mais bien au souverainisme, en tant que rôle parlementaire. Constitué en 1992 au moment de la révision constitutionnelle préalable à la ratification du traité de Maastricht, ce sous-rôle de la catégorie idéologue n'a pas l'ancienneté du défenseur du terroir ou du ministrable. Durant ses premières années d'existence, certains de ses interprètes, dont les plus connus sont P. de Villiers et C. Pasqua, ont favorisé une interprétation maximaliste du rôle. Être souverainiste, c'était refuser en bloc la construction européenne, au moins depuis Maastricht. Ce n'était pas seulement critiquer les traités mais prédire le déclin de la France voire la guerre. C'était enfin dénoncer la complaisance de sa formation politique d'origine en faisant scission, en refusant les accords électoraux, et en dénonçant une « pensée unique » dont seraient prisonniers tous les partis de gouvernement. Certains parlementaires attachés à la souveraineté de la France n'ont pas suivi cette radicalisation parce qu'elle ne correspondait pas à leur analyse de la situation, à leur intérêt personnel et/ou à leur aspiration psychologique. Ils se sont progressivement éloignés des souverainistes pour leur préférer d'autres rôles, notamment le rôle de Bourbonien.

L'opposition entre J. Myard et N. Catala est à cet égard flagrante. Quand le premier, accusateur public autant que prophète, manque d'insulter ses opposants – il parle de ce « *zozo de J. Monnet* »¹⁷⁶ – la seconde prend soin de rappeler le respect qu'elle leur voue, comme dans cette intervention à la tribune durant la ratification du traité d'Amsterdam :

N. CATALA : « Pour ma part, je ne vis pas sans un déchirement profond cet effacement de l'indépendance française, pour laquelle mon père a combattu, cette amputation de l'Etat-nation qui, pour les Français, constitue toujours le cadre de la démocratie et de la solidarité, et qui pourtant risque de n'être bientôt plus qu'une façade. Sans doute des considérations politiques majeures ont-elles imposé un tel choix. Ne les saisissant pas, et tout en respectant ceux qui ont fait ce choix, je ne parviens pas à y adhérer »¹⁷⁷.

Les deux opposants à la construction européenne sont également en désaccord sur le travail fourni par la Délégation pour l'UE dont ils sont tous deux, de longue date, des membres assidus.

« Qu'est-ce que vous pensez du travail de cette délégation ?

N. CATALA : *Je trouve que le travail est considérable, sous-estimé probablement par la plupart des membres de cette Assemblée, qu'il est de bonne et même généralement de très bonne qualité* »¹⁷⁸.

¹⁷⁶ Jacques Myard, entretien n° 31.

¹⁷⁷ *Journal officiel*, débats Assemblée nationale, 1^{ère} séance du 3 mars 1999, p. 1948.

¹⁷⁸ Nicole Catala, entretien n° 10.

« Vous êtes député depuis 93. Est ce que au sein de la Délégation, vous avez noté des évolutions ?

J. MYARD : *Aucune. De mal en pis.*

Il y a une extension des prérogatives, le 88-4 et cetera.

Vous plaisantez ou quoi ? Il y a aucune extension formelle, le 88-4 a été voté en 92 et ça n'a pas bougé depuis, que je sache.

Ça a bougé à Amsterdam.

Oui enfin, à peine, on en a rajouté un certain nombre de choses enfin ça veut rien dire. RIEN DIRE !! Tout ça est risible et ridicule »¹⁷⁹.

N. Catala insiste sur l'intérêt intellectuel des réunions de la Délégation. Elle n'est pas nécessairement convaincue par ses collègues pro-européens mais elle trouve enrichissant de débattre avec eux. Ainsi, quand elle organise un colloque dans le cadre de son association, Justice et Droit, sur les droits fondamentaux et les institutions européennes, elle invite, parmi les politiques, une majorité de parlementaires favorables aux traités (F. Loncle, Nicole Ameline, A. Barrau, M. Ligot) et une minorité de souverainistes (G. Sarre et le sénateur Christian de la Malène)¹⁸⁰. A l'inverse, le colloque organisé par J. Myard avec l'économiste Jean-Jacques Rosa, Président de l'Association pour l'indépendance monétaire de la France, conviait, parmi les politiques, C. Pasqua, un eurodéputé danois et Francis Choisel, président de l'Alliance pour la souveraineté de la France¹⁸¹. La députée de Paris, ancienne professeure de droit, concevait le Parlement comme un lieu d'échanges. Le député des Yvelines, ancien diplomate, s'en sert davantage comme d'une tribune pour convaincre le peuple et ses élites, ou à défaut pour les avertir de l'imminence de la catastrophe. Au final, N. Catala estime que si elle s'est « *sentie mal à l'aise* » au sein du RPR au moment de Maastricht et d'Amsterdam, elle n'a jamais été tentée de quitter son parti. Elle précisait d'ailleurs en novembre 2001 qu'elle n'était pas certaine de vouloir être classée parmi les souverainistes.

« Il y a certains députés qui étaient, ou qui sont toujours au RPR, qu'on appelle les souverainistes, et qui sont parfois dans une logique de rupture vis-à-vis du RPR et ce n'est pas votre cas. Non ?

N. CATALA : *Oui, enfin... la rupture... il y a des gens qui sont souverainistes et j'en fais peut-être partie, je ne sais pas... je ne sais pas répondre à cette question aussi étrange que cela puisse paraître »¹⁸².*

¹⁷⁹ Jacques Myard, entretien n° 31.

¹⁸⁰ « Droits fondamentaux, Institutions, Constitution : Où en est-on en Europe ? », Assemblée nationale, 17 mai 2000.

¹⁸¹ J. Myard est vice-président de l'association de J.-J. Rosa. « L'euro, une consécration illusoire ? », Assemblée nationale, 16 novembre 2001. La plaquette de présentation indique : « Et si « l'ardente obligation de l'euro », comme naguère celle de la planification à la française, n'annonçait en réalité que le début de son déclin préfigurant, à terme, sa désagrégation ? ».

¹⁸² Nicole Catala, entretien n° 10.

N. Catala partage l'essentiel de l'idéologie souverainiste mais il apparaît que l'interprétation de ce rôle, telle qu'elle fut imposée durant les années quatre-vingt dix par les plus radicaux d'entre eux, ne satisfaisait pas ses aspirations. Telle est d'ailleurs l'analyse de J. Myard : sa collègue était trop « gentille » pour le rôle.

J. MYARD : « *Au RPR, il y a des gens qui disent « où ça va ? où ça va ? » mais ils s'expriment pas aussi fortement que moi, Nicole Catala pense comme moi ça c'est clair, mais bon elle ne fait que s'exprimer gentiment* »¹⁸³.

Le député du Vaucluse, T. Mariani, qui suivit un temps C. Pasqua au RPF, récusait pour sa part le souverainisme lors d'un entretien de novembre 2002 au nom du réalisme. Dans les deux extraits suivants, il reconnaît que le démenti de certaines prophéties souverainistes l'avait fait évoluer sur la question, l'aveu étant rare de la part des politiques.

« Est-ce que vous avez changé d'avis sur l'Europe depuis dix ans ?

T. MARIANI : *Oui parce qu'aujourd'hui c'est incontournable. Le débat, il y a dix quinze ans, c'était... J'ai changé d'abord parce qu'il y a une évolution. Aujourd'hui c'est tellement avancé. On pouvait être pour ou contre l'Europe, maintenant c'est terminé, c'est un combat d'arrière-garde. On va pas refaire le combat de Maastricht. Je fais partie de ceux qui ont voté contre. Aujourd'hui, oui, parce que c'est entré dans les moeurs, c'est irrévocable. Donc la question, c'est de savoir dans la construction européenne telle qu'elle est faite aujourd'hui comment on veut, comment on peut influencer celle-ci et qu'est-ce qu'on veut exactement. [...] Donc « est-ce que mon opinion a changé sur le sujet ? » En caricaturant, avant on pouvait être pour ou contre. Maintenant, on peut même pas être contre. Sachant qu'on ne peut pas faire autrement, qu'est-ce qu'on peut faire à l'intérieur du système qui petit à petit se déroule ? »*

« Vous avez fait partie du courant souverainiste ?

T. MARIANI : *Pouf... Je sais pas ce que ça veut dire le souverainisme. C'est plus un problème de positionnement... J'ai voté contre Amsterdam. J'ai pas besoin de... J'étais à « Debout la France », le truc qu'avait fondé Pasqua à un moment, j'étais même l'un des vice-présidents. Après, je pense qu'aujourd'hui le combat a changé de nature et qu'on ne peut pas éternellement faire des discours en disant « dès qu'il y a un problème, c'est bien la preuve que Maastricht va craquer, que l'euro va être annulé et tout ». L'efficacité, c'est de tenir compte de ce qui existe, que ça plaise ou non. Souverainiste, non, c'est vraiment un combat aujourd'hui qui est complètement dépassé »¹⁸⁴.*

Alors que les souverainistes non repentis voient dans chaque événement la confirmation de la pertinence de leurs intuitions, T. Mariani fait par exemple le constat que l'euro existe bel et bien. A l'évidence, ce pragmatisme touche au *politics* autant qu'aux *policies*. Il ne tient pas seulement à l'évolution du système politique européen et de l'action publique mais également

¹⁸³ Jacques Myard, entretien n° 31.

¹⁸⁴ Thierry Mariani, entretien n° 29.

à la situation des dirigeants souverainistes. Devenir le bras droit d'un ténor souverainiste de poids qui est arrivé en tête à droite au scrutin européen, peut être une perspective enviable pour un député de base, en fin de second mandat et peu connu du public. Cette situation devient moins séduisante lorsque le vieux chef souverainiste fait face à de multiples scissions, est rattrapé par les affaires et déclare – sans être cru – ne pas être parvenu à recueillir les cinq cents signatures nécessaires à la candidature à l'élection présidentielle de 2002. T. Mariani s'est depuis rangé derrière N. Sarkozy que les sondages promettent à un meilleur avenir. Il est illusoire et vain de déterminer en quoi son évolution relève d'un constat quant aux transformations des politiques européennes ou d'un calcul quant à sa carrière. Chacun de ces deux aspects contribue au refus de la radicalisation souverainiste, sans doute moins pour l'extrémisme de ses idées – le député du Vaucluse s'est fait le spécialiste de la critique virulente de l'immigration – que pour la marginalisation que le rôle impose.

3.3. La radicalisation du souverainisme

En 2005, J.-J. Guillet, qui avait été jusqu'à quitter le groupe parlementaire du RPR, n'a pas voté contre la révision constitutionnelle préalable au référendum. La radicalisation d'un groupe d'élus de moins en moins fourni a ainsi détourné une personnalité aussi convaincue que le député des Hauts-de-Seine. La maximalisation du sous-rôle du souverainiste s'observe sous divers aspects. Au niveau idéologique d'abord, le durcissement des souverainistes les a conduits à certaines contradictions internes, la principale d'entre elles concernant le soutien à la construction européenne. Les souverainistes se défendent régulièrement d'être de mauvais européens mais, en dehors de la référence à Airbus, l'Europe des nations défendue semble de plus en plus éloignée de l'Union telle qu'elle existe. Ils sont progressivement passés d'une défense du *statu quo* - contre Maastricht, contre l'UEM - à un certain utopisme programmatique. L'utopie ne condamne pas nécessairement à la marginalisation et peut être un levier efficace de la mobilisation. Cependant, outre qu'elle marque la radicalisation du mouvement, sa version prophétique l'amène parfois à être démentie par les faits. La mise en place de l'euro n'a pas été la catastrophe annoncée. La faiblesse politique de la Commission européenne depuis le départ de J. Delors en 1995 crédibilise l'idée qu'elle n'est peut-être pas le « caravansérail de bureaucratie faisandée »¹⁸⁵ dénoncé. Certaines évolutions géopolitiques majeures, la mondialisation économique,

¹⁸⁵ VILLIERS P. de, *La 51^{ème} étoile du drapeau américain*, Paris, Albin Michel, 2003.

l'unilatéralisme américain ou les attaques terroristes islamistes, manifesteraient plutôt l'impotence de l'UE. Il est sans doute difficile de poursuivre l'argumentation sans tomber dans une analyse normative mais l'on constate que les souverainistes se disent confortés par l'ensemble des évolutions mentionnées, jusqu'à la mise en place de l'euro.

Au niveau parlementaire, les contradictions du discours souverainiste tiennent à la place accordée aux représentants de la nation. La défense des Parlements nationaux, on l'a vu, constitue un élément central du discours souverainiste. Députés et sénateurs ont à la fois la mission imprescriptible et la légitimité indépassable pour définir et défendre l'intérêt national. Cet éloge est de quelque poids dans l'hémicycle mais il bute sur l'appel à la démocratie directe d'une part, et la situation minoritaire des souverainistes au sein des deux chambres d'autre part. A partir de 1997, une grande partie des interventions des orateurs souverainistes a été consacrée à la revendication d'un référendum sur Amsterdam, sur la mise en place de la dernière phase de l'euro, sur Nice, sur l'élargissement, J. Chirac leur donnant seulement satisfaction sur le traité établissant une constitution pour l'Europe. Si le référendum du 29 avril 2005 a effectivement fait la démonstration que la ratification référendaire d'un traité était plus périlleuse que la voie parlementaire, il y a quelques contradictions à valoriser à la fois les représentants nationaux et l'expression directe du peuple. Accusé de forfaiture, ni plus ni moins, par P. de Villiers lors de la ratification parlementaire du traité d'Amsterdam, P. Moscovici n'a pas manqué de souligner cette contradiction interne au souverainisme :

P. MOSCOVICI : « Monsieur de Villiers, vous avez expliqué au début de votre discours que la voie c'était le référendum parce que les parlementaires ne pouvaient pas abdiquer par un vote leur propre compétence. Mais nous sommes ici dans l'enceinte du Parlement. Les parlementaires savent ce qu'ils font. Ce ne sont pas des assistés, ce ne sont pas des incapables. Ce sont les législateurs, les constituants et ils vont à nouveau, sereinement, débattre du traité d'Amsterdam »¹⁸⁶.

Par ailleurs, les partisans de la construction européenne ont pu opposer aux souverainistes que le traité de Maastricht ayant été approuvé directement par le peuple, il n'y avait pas lieu de contester la légitimité - et encore moins la constitutionnalité - des partages ou des transferts de compétences qu'il imposait. Ce fut notamment le cas de 1993 à 2002 lors de chaque étape de l'UEM.

La constitutionnalisation du débat européen a aidé, comme on l'a dit, à imposer l'enjeu du respect de la souveraineté nationale. Cependant, les arguments legalistes ont trouvé une limite évidente du fait de la situation minoritaire des souverainistes au sein des corps législateur et constituant. Les traités de Maastricht, Amsterdam et constitutionnel ont certes

¹⁸⁶ *Journal officiel*, Débats Assemblée nationale, 3^{ème} séance du 2 mars 1999, p. 1907.

été jugés contraires à la Constitution française par le Conseil constitutionnel mais le texte constitutionnel peut à loisir être modifié par le constituant pourvu que les procédures prévues soient respectées. Dès 1992, le Conseil, saisi par des sénateurs RPR sur la constitutionnalité du traité de Maastricht après la révision constitutionnelle, est venu rappeler dans une décision qu'à partir du moment où un nouvel article 88-2 établissait que la France consentait aux transferts de compétences nécessaires à l'établissement de l'UEM, on ne pouvait pas se prévaloir du fait que le traité privait le Parlement de certaines de ses compétences en la matière¹⁸⁷. Un considérant rappelant que, « dans les limites précédemment indiquées, le pouvoir constituant est souverain ; qu'il lui est loisible d'abroger, de modifier ou de compléter des dispositions de valeur constitutionnelle dans la forme qu'il estime appropriée », venait rappeler aux souverainistes, en langage juridique, qu'ils étaient minoritaires au sien du corps constituant. C. Pasqua, Maurice Couve de Murville, Michel Poniatowski, Philippe de Gaulle ou Christian Poncelet pouvaient contester le bien fondé et même la légitimité du traité mais pas sa légalité.

Le langage politique peut s'accommoder de contradictions mais, comme le souligne A. Downs dans sa conceptualisation de l'idéologie, l'impératif de crédibilité vis-à-vis de l'électorat lui impose de les gérer. Or, la radicalisation du discours souverainiste a contribué à approfondir ces contradictions plutôt qu'à les dépasser. De même, la diminution progressive des troupes parlementaires souverainistes ne semble pas avoir affecté les certitudes de ses éléments les plus engagés. J. Myard reconnaît dans les deux extraits suivants que peu d'élus défendent les mêmes positions que lui. Non seulement ce constat n'affecte en rien sa conviction intime d'avoir raison, contre les autres, malgré les autres, avant les autres, mais ses propos donnent à penser que sa marginalité politique contribue à affermir ses certitudes.

J. MYARD : « *Tout est dans cette espèce d'euro béatitude, je dirais paresseuse. Laisser fairisme, laisser filer. Et puis il y a la position, défendue par deux - trois personnes, bon il y a de Villiers et cetera. Luca, Jean-Jacques Guillet, enfin les gars du RPF. J'ai pris des positions assez en pointe, et puis vous savez que je suis assez, je dirais, que quand je peux l'ouvrir, je l'ouvre, bon. Et bien aujourd'hui je suis intimement convaincu, que ce que j'exprime, c'est la seule alternative crédible à l'Europe, je le dis sans forfanterie, droit dans les yeux, je suis intimement convaincu que c'est la seule alternative à l'Europe* ».

« Vous vous sentez assez isolé ?

J. MYARD : *Ah pas du tout. Je me sens d'autant plus fort que j'exprime ce que j'exprime. Et je suis intimement convaincu que, effectivement, aujourd'hui, on est peut-être, en nombre, isolé, mais alors en force de proposition, de crédibilité, alors là, j'ai le sentiment que je l'emporterai tôt ou tard. Ça, c'est étonnant. Parce que effectivement je suis seul ; mais alors quand je leur assène un certain nombre de*

¹⁸⁷ Décision n° 92-312 DC du 2 septembre 1992.

vérités, comme Barnier [...]. Il est clair que le système va imploser. Donc je leur dis « je vous l'avais dit les gars ». Excusez moi du peu »¹⁸⁸.

Les souverainistes endossent non seulement les habits du prophète mais aussi de l'homme courageux qui ose exprimer tout haut ce que, selon eux, beaucoup de députés, préoccupés par des considérations de carrière, n'osent ou ne veulent révéler. Ils mettent ainsi en avant un comportement moral valorisant à la fois le désintéressement, la bravoure et la franchise. Là encore, les propos de J. Myard en témoignent.

J. MYARD : *« Aujourd'hui, remettre en cause le processus de communautarisation, c'est tenir des propos iconoclastes. C'est ce que je fais, vous me direz. Et que je continuerai à faire, parce que je suis intimement persuadé que ce machin implosera, et que nous sommes dans la dernière phase de l'implosion, qui prendra encore cinq ou dix ans ».*

« Vous êtes membre à la délégation depuis quand ?

J. MYARD : *Depuis toujours. Enfin depuis que je suis député. On me prend pour Vercingétorix.*

Vous avez demandé à en faire partie ?

Oui. Et même des gens qui sont pas d'accord avec moi ont dit « on prend Myard, parce que de toute façon, lui, il mâchera pas ses mots » ».

Si la figure du député « grande gueule » peut effectivement séduire certains de ses collègues, on peut cependant se demander si la certitude d'exprimer la Vérité n'affecte pas, dans une certaine mesure, la lucidité du souverainiste sur l'image qu'il peut dégager. On a dit les réactions des parlementaires lors des interventions tonitruantes de J. Myard durant les auditions. Un ministre le décrit en « grognon professionnel », un député, pourtant souverainiste, parle de lui comme d'un « amuseur public ». Le député des Yvelines, à l'image d'un P. de Villiers, d'un C. Pasqua ou d'un J.-P. Chevènement, joue effectivement de l'effet qu'il provoque et s'installe dans une posture « iconoclaste » pour reprendre son terme. Si ses attitudes corporelles ou ses expressions lui permettent de se faire remarquer et incarnent ainsi le fond du discours tenu, il n'est pas certain qu'elles le servent toujours dans l'enceinte parlementaire. Il n'est pas certain non plus, même s'il est difficile de le prouver, que les souverainistes en soient pleinement conscients. Interrogé sur les réactions que suscitent ses interventions, J. Myard réplique avec une virulence dont on ne saurait dire si elle exprime de la jubilation ou de l'exaspération.

« Je vous ai vus au Mardi de l'Europe. Quand vous tenez ce genre de propos, contre la pensée unique et cetera, je vois souvent chez vos collègues...

J. MYARD : *« Il exagère ».*

« Il exagère » et puis, des petits sourires...

Oui !

¹⁸⁸ Jacques Myard, entretien n° 31.

Une certaine condescendance.

Oui !

Dans les réponses que Moscovici vous fait, souvent...

Oui, oui ! Ah ben moi je pourrais avoir encore d'avantage de condescendance pour lui, parce qu'il est déjà dans les poubelles de l'histoire sans s'en rendre compte. Mais je peux vous dire que... Oui ! Un jour, ils s'en mordront les doigts, avec leurs conneries... parce que le jour où le peuple les attrapera par les choses s'ils en ont encore, eh ben ils chanteront ».

Le député pense être perçu comme quelqu'un qui exagère, c'est-à-dire qui accentue son propos et pousse à son extrémité la logique qu'il défend. La suggestion d'une condescendance de ses collègues n'exprime pas la même idée et semble provoquer un certain énervement. Il conclut d'ailleurs peu après par : « *Quant à la condescendance de mes collègues, ce sera demain mon mépris, c'est tout* ». Les propos de J. Myard sur le peuple « attrapant » ses ennemis témoignent que la radicalisation du souverainisme ne tient pas seulement au fond des idées défendues mais trouve à s'incarner dans des attitudes, des expressions ou un registre de langage. C'est bien le rôle du souverainiste compris comme un ensemble de prescriptions comportementales qui s'écarte de peu à peu de la norme. Le souverainiste rompt avec certains codes comportementaux en vigueur à l'Assemblée. Il passe d'un registre grossier à un langage sophistiqué. L'utilisation d'un vocabulaire spécifique constitue certes une façon d'imposer, par les mots, sa vision du monde et d'entrer en complicité avec sa base¹⁸⁹. Cependant le niveau de sophistication de certaines expressions frôle parfois l'hermétisme. La critique du « laisser fairisme de l'eurocratie béate » et de la « Babel grouillante de tyrannicules polyglottes »¹⁹⁰ n'est pas simple à décoder.

Sur le fond, l'obsession du discours souverainiste pour le thème du déclin, commun aux rhétoriques réactionnaires¹⁹¹, cède parfois le pas à l'appel à l'insurrection populaire sans que l'on sache s'il prend en modèle le 14 juillet 1789 ou le 6 février 1934. J. Myard conclut ainsi l'entretien :

J. MYARD : « *Un jour le peuple demandera des comptes à ces paltoquets, et je peux vous dire qu'on rigolera. Voilà ! J'espère que vous êtes pas déçus du voyage. Au moins ça permettra dans vos... vous savez, j'en crains peu, en matière de comment dirais-je, en matière d'échanges, et pour ce qui est de la capacité de ces gens à connaître de ce qu'il en est, je dois dire que je suis étonné de leur incompétence* ».

Qui sont les « paltoquets » incompétents voués aux gémonies ? S'agit-il des autres députés, du gouvernement, des fonctionnaires européens ou des élites en général ? Il est difficile

¹⁸⁹ SOUCHARD M., *Le Pen, les mots : analyse d'un discours d'extrême-droite*, Paris, La Découverte, 1998.

¹⁹⁰ Pour la seconde expression : VILLIERS P. de, *La 51^{ème} étoile...*, op. cit.

¹⁹¹ HIRSCHMAN A., *Deux siècles de rhétorique réactionnaire*, Paris, Fayard, 1991.

d'identifier les « *fanatiques de l'Europe* »¹⁹² dénoncés par les souverainistes. Certains, comme N. Catala, y voient la preuve que « *l'Europe a toujours avancé masquée* ». L'indétermination de l'ennemi permet non seulement de le diaboliser en lui prêtant des positions radicales comme la création d'un « super Etat » européen mais aussi d'accréditer l'idée d'un complot. Si l'ennemi n'est pas nommé, c'est qu'il se cache. Ce processus participe enfin à la condamnation indistincte des élites nationales et européennes, coupables ou complices des politiques menées. Le discours précité d'un J. Myard vient à cet égard conforter l'anti-parlementarisme latent d'une partie de l'électorat. Le 18 janvier 1999, députés et sénateurs se rendent à Versailles pour la réunion du Congrès destinée à modifier la Constitution française en préalable à la ratification du traité d'Amsterdam¹⁹³. Devant les grilles du Château, environ un millier de personnes lancent des œufs mais aussi des pierres sur les bus des parlementaires et les voitures à cocarde. Sur une banderole, on peut lire : « Aujourd'hui, on tue une deuxième fois mon grand père ». Certains manifestants arborent la fleur de Lys. Interrogées dans le train du retour pour Paris, trois mères de famille cinquantenaires indiquent que Jean-Claude Martinez, du FN, leur a expliqué en quoi le traité d'Amsterdam était néfaste, et qu'elles ont entendu l'appel à manifestation sur Radio Courtoisie, « *la radio du pays réel et de la francophonie* ». Elles affirment : « *on n'a plus rien à perdre, on peut aller beaucoup plus loin* », « *on ne fait que commencer la bagarre* ». Elles justifient également le caillassage des parlementaires :

« - *On ne doit pas respecter les parlementaires. Ils ne sont plus respectables. Ils nous ont trahis.*

- *Ils bradent la France.*

- *Il y a en aurait un certain nombre à pendre* ».

L'esprit de rupture des souverainistes s'observe également par leur propension à faire défection à leur coalition sur des enjeux extra-européens, ce qui les distingue par exemple des défenseurs du terroir. J.-P. Chevènement a quitté le gouvernement Jospin en désaccord sur le statut de la Corse. P. Séguin a indirectement affronté la chiraquie en se démarquant de la gestion passée de la ville de Paris lors des élections municipales de 2001. Au niveau parlementaire, les députés souverainistes du RPR tendent à multiplier les votes dissidents sur une variété d'enjeux. J. Myard a voté ou s'est abstenu volontairement sans suivre les consignes du groupe RPR à treize reprises sous la onzième législature et à dix reprises d'octobre 2002 à juillet 2005¹⁹⁴. Ces défections touchent souvent à l'organisation de l'Etat, au

¹⁹² Nicole Catala, entretien n° 10.

¹⁹³ Observation n° 30.

¹⁹⁴ Selon le site Internet *Mon député* : <http://mondepute1997.free.fr/>

maintien de son caractère unitaire, et à des thématiques nationales voire nationalistes. Au lendemain des sifflets sur la Marseillaise lors du match de football France – Algérie du 6 octobre 2001, J.-J. Guillet, L. Luca et J. Myard déposent une proposition de résolution pour créer une commission d'enquête parlementaire¹⁹⁵. J. Myard a également déposé une proposition de loi sur la francophonie en 2000 où l'on peut lire : « les délibérations des membres du conseil d'administration d'une société ayant son siège en France ou de filiales de sociétés étrangères établies en France doivent être formulées en langue française », les contrevenants étant passibles d'une amende¹⁹⁶. Autre exemple, le député UMP des Alpes-Maritimes, L. Luca a déposé en juillet 2005 une proposition de loi « visant à supprimer l'impôt de solidarité sur la fortune »¹⁹⁷. P. de Villiers pousse plus loin la rupture en formulant des propos fort éloignés des convictions républicaines de la droite parlementaire. Il affirmait par exemple en juillet 2005 après des attentats à Londres : « nous savons que la troisième guerre mondiale est déclarée [...] nous ne pouvons pas continuer à assister impuissants à l'islamisation progressive de la société française ». La déclaration lui valut des plaintes d'associations anti-racistes et fut interprétée dans la presse comme une stratégie de récupération de l'électorat du FN, alors que la succession de J.-M. Le Pen était à l'ordre du jour¹⁹⁸.

3.4. Les impasses électorales et ministérielles du souverainisme

L'ancien préfet mis en disponibilité à sa demande en 1981 après la victoire des socialistes est aujourd'hui l'homme fort du souverainisme. Président du conseil général de Vendée depuis 1988, P. de Villiers alterne depuis 1987 les mandats à l'Assemblée nationale (1987-1994, 1997-2004) et au PE (1994-1997, quelques mois en 1999, et depuis 2004). Il suit avec une dizaine de collaborateurs parisiens l'actualité française et européenne pour nourrir ses interventions dans les médias. Malgré sa démission en 2004, le député européen continue

¹⁹⁵ Proposition de résolution n° 328 tendant à créer une commission d'enquête parlementaire sur l'origine des incidents survenus le 6 octobre 2001 lors du match de football France-Algérie au Stade de France et sur les conditions d'organisation de cette rencontre, déposée le 15 octobre 2001.

¹⁹⁶ Proposition de loi n° 2214, relative à la protection de la langue française dans les milieux professionnel, salarié et de la recherche scientifique, déposée le 1^{er} mars 2000.

¹⁹⁷ Proposition de loi n° 2499, déposée le 13 juillet 2005.

¹⁹⁸ Début septembre 2005, P. de Villiers se déclarait prêt à accueillir les cadres du FN en opposition avec J.-M. Le Pen. Il s'agit ici de la poursuite d'une stratégie ancienne plutôt que d'une nouvelle ligne. Il confiait en 1996 aux auteurs de *La Décennie Mitterrand* à propos du scrutin européen de 1994 : « J'ai cassé l'idée que Le Pen était imbattable en récupérant les thèmes de l'immigration et de l'insécurité, ainsi que les valeurs de la famille et de l'Europe des nations qu'il avait cannibalisées ». Cf. FAVIER P., MARTIN-ROLAND M., *La Décennie Mitterrand, t.4 Les déchirements*, Paris, Seuil, coll. Points, 1999, p. 626.

à bénéficier du suivi médiatique des activités de l'Assemblée nationale en se rendant sur place lors des débats importants. Il est même intervenu parfois depuis la salle des quatre colonnes du Palais-Bourbon alors que les huissiers de l'Assemblée tentaient de le faire taire, le droit de s'exprimer dans cet espace situé à l'entrée de l'hémicycle étant réservé aux élus en activité. P. de Villiers s'est ainsi installé dans la position assez unique du « Monsieur souveraineté nationale » des médias, prompt à intervenir sur la dernière négociation européenne ou l'adhésion de la Turquie à l'UE et parfois d'autres sujets comme la critique de l'octroi de droits aux homosexuels. Il publie des ouvrages, souvent pamphlétaires, avec une exceptionnelle prolixité : contre l'euro en 2001, contre l'élargissement en 2003, contre les insecticides soupçonnés de tuer massivement les abeilles en 2004, contre l'adhésion turque et J. Chirac en 2004 toujours, et sur le Puy du fou en 2005¹⁹⁹. Le suivi de l'actualité est constant et son utilisation maximale. Il a par exemple fait rechercher dès le lendemain de la signature du traité établissant une Constitution pour l'Europe le 29 octobre 2004 à Rome, la photo du Premier ministre turc Recep Erdogan participant à la cérémonie. Pendant la campagne référendaire, cette photo a figuré ensuite sur tous ses tracts qui expliquaient, au mépris de la vérité, que la Turquie avait signé la Constitution européenne. Un portrait du journal *Le Monde* titré « Philippe de Villiers, 100 % souverainiste », le présentait ainsi au début de la campagne référendaire :

[titres] « Le fondateur du Mouvement pour la France est reparti en campagne contre l'Europe. Sa méthode : se nourrir de l'actualité, « attraper l'humeur de la rue » et en faire des bons mots ». [début de l'article] « Il est revenu. Avec sa gouaille et sa morgue, sa voix nasale et ses gestes souples, ses obsessions et ses emportements »²⁰⁰.

Le créateur du spectacle à succès du Puy du Fou convenait dans ce portrait qu'il jouait effectivement un rôle : « La politique ne peut pas être 100 % de ma vie. Il ne faut pas vivre tout le temps le même personnage ». P. de Villiers s'est créé un personnage public de trublion exprimant les valeurs traditionalistes de la droite conservatrice. Ce rôle correspond à ses aspirations, et ses apparitions dans les médias, son énergie et un indéniable talent laissent penser que son interprétation lui apporte une intense satisfaction personnelle.

¹⁹⁹ VILLIERS P. de, *Vous avez aimé les farines animales, vous aimerez l'euro*, Paris, Albin Michel, 2001 ; VILLIERS P. de, *La 51e étoile*, op. cit. ; VILLIERS P. de, *Quand les abeilles meurent, les jours de l'homme sont comptés : un scandale d'Etat*, Paris, Albin Michel, 2004 ; VILLIERS P. de, *Les Turqueries du grand Mamamouchi*, Paris, Albin Michel, 2004 ; VILLIERS P. de, *L'aventure du Puy du Fou*, Paris, Albin Michel, 2005. Le grand Mamamouchi étant J. Chirac.

²⁰⁰ Le portrait est signé Philippe Ridet, *Le Monde*, 18 mars 2005. L'anecdote relative à la photo de Recep Erdogan est tirée de ce portrait.

Or, treize ans après Maastricht, le constat d'un isolement certain peut être établi. P. de Villiers, qui se voit lui-même en artisan de la politique²⁰¹, est à la tête d'une PME vouée à son service, le MPF, qui multiplie les coups d'éclat sans développer sa représentation parlementaire ni accéder aux ministères. La situation de P. de Villiers nous semble exemplaire du rapport au pouvoir des souverainistes. L'importance accordée à l'idéologie et à sa diffusion a amené de nombreux responsables souverainistes à développer des stratégies électorales déficientes. La marginalisation du souverainisme tient également à la place limitée accordée par ce rôle à la réussite par les urnes ou par l'accès au pouvoir. Les souverainistes ne négligent certes pas les élections et les considérations stratégiques, cependant ils ne se comportent pas d'une façon optimale sous différents aspects. Pour certains, la défense de leur idéologie semble primer sur le succès électoral et l'obtention de postes. Les candidatures dites de témoignage permettent ainsi de publiciser des idées lors d'une campagne sans espoir de gagner. D'autres semblent plus motivés par la victoire mais la survalorisation de l'idéologie et de l'idéologue en fait parfois de piètres compétiteurs car elle contribue à développer une perception faussée du réel et de leurs propres capacités. Enfin, le souverainiste, tout en cherchant évidemment la victoire, est aiguillé par des aspirations émotionnelles intégrant mieux que d'autres la défaite.

Alors que les politiques sont attentifs à leur image, il faut d'abord noter que certains souverainistes ne semblent pas plus craindre de paraître démodés qu'isolés. Il n'est pas aisé de juger du caractère démodé d'un dirigeant politique. Cependant, certains souverainistes « repentis », comme T. Mariani, développent cette critique. Le récit par P. Séguin, certes prompt à dénoncer les travers de son camp, de la présentation à la presse de l'ouvrage qu'il avait co-dirigé avec M.-F. Garaud en 1992 est également sans équivoque.

T. MARIANI : « *Souverainiste c'est pas regarder la croix du général de Gaulle et tous les matins faire trois dévotions en disant « rien n'a changé ». Le général de Gaulle, c'est merveilleux mais, paix à son âme, il est mort en 69, enfin en 70. Les choses évoluent. En politique, il n'y a pas de dogme. Ce qui était vrai il y a dix ans n'est plus forcément vrai aujourd'hui* »²⁰².

P. SEGUIN : « Ce que je craignais s'étala sous mes yeux. La vérité est que la plupart des participants avaient servi auprès du général de Gaulle, souvent très tôt et que leur âge s'en ressentait. Je fus inquiet du parti que les médias allaient tirer de ce spectacle. C'est bien regrettable, injuste, mais c'était ainsi... Pour donner prise à une campagne ringarde, il n'y avait qu'à continuer... »²⁰³.

²⁰¹ Il déclare à propos de la cellule qu'il a constituée autour de lui : « Nous avons les contraintes de l'artisan : des petits moyens, beaucoup de réactivité et peu de retard dans les livraisons ». Ibid.

²⁰² Thierry Mariani, entretien n° 29.

²⁰³ SEGUIN P., *Itinéraire...*, op. cit., p. 379. L'ouvrage présenté est : GARAUD M.-F., SEGUIN P. (dir.), *De l'Europe en général et de la France en particulier*, Paris, éd. Le Pré aux clercs, 1992.

Le risque de « ringardisation » du message souverainiste était plus aigu encore treize ans plus tard lors du référendum sur le traité constitutionnel. Une conférence de presse du député N. Dupont-Aignan tenue dans les locaux de l'Assemblée en présence des derniers barons gaullistes dont l'ancien Premier ministre Pierre Messmer ne fut suivie que par un seul journaliste du *Canard enchaîné* qui ne manqua pas de tourner en dérision la situation en page deux la semaine suivante.

Au-delà de l'image, les souverainistes ont fait des choix électoraux discutables, audacieux ou hasardeux selon les cas et les analyses. P. de Villiers, comme nous l'avons dit, s'est imposé sur la scène politique nationale en recueillant comme tête de liste 2,400 millions de voix en 1994, ce qui est considérable pour un nouveau parti ne disposant ni de l'enracinement historique ni des structures militantes et notabiliaires de ses concurrents. Huit ans plus tard le MPF obtenait 0,8 % aux législatives. Le constat s'impose que le député de Vendée n'a pas su, voulu ou pu capitaliser sa victoire électorale initiale. Notre interprétation est qu'il l'a dilapidée d'une part en multipliant les candidatures de témoignage, à la présidentielle de 1995 et, à travers son mouvement, aux législatives de 1997, et d'autre part en ne cherchant pas à s'allier avec les formations politiques de la droite parlementaire, le RPR, l'UDF et l'UMP. Cette analyse peut être contestée²⁰⁴. Cependant, il apparaît que le MPF a cherché à rompre son isolement en s'associant avec les dissidents du RPR plutôt qu'avec les partis de droite constitués. C'est P. de Villiers qui a proposé publiquement à C. Pasqua de rejoindre sa liste lors du scrutin européen de 1999. Idéologiquement cohérent, le choix de constituer un parti souverainiste autonome ne rendait pas moins nécessaire l'établissement d'accords électoraux avec les autres partis afin d'obtenir des sièges à l'Assemblée nationale en dehors des fiefs électoraux du souverainisme. Une partie – entre 20 % et un tiers – de l'électorat de droite se reconnaît indéniablement dans le discours traditionaliste de P. de Villiers ; or, elle peut être amenée à faire le constat, lorsque la droite est majoritaire, que ses idées sont faiblement représentées au Parlement et a fortiori au gouvernement. L'isolement du MPF, fut-il volontaire ou non, accroît le déficit de représentation du Parlement en matière européenne.

²⁰⁴ Depuis M. Rocard en 1969, les petites formations font presque toutes le choix de se présenter à l'élection présidentielle pour s'enraciner dans le paysage politique. Cependant, en se présentant un an après le scrutin européen, P. de Villiers divisait par trois son poids électoral en passant de 13,06 % à 4,74 %. La question de l'alliance avec la droite parlementaire est également épineuse du fait de l'origine scissionnelle du MPF. Il est difficile de s'allier avec le parti ou la coalition que l'on a quittés. L'exemple du MDC indique cependant que ce n'est pas impossible.

En dernière analyse, cet isolement nous semble attribuable à un défaut d'ambition ministérielle plutôt qu'à une incompétence tactique de son dirigeant. P. de Villiers interprète depuis quinze ans un rôle privilégiant le tribun passionné sur le ministre ou l'apparatchik. Sans remettre en cause ses convictions européennes, le député de Vendée a trouvé dans la dénonciation du conformisme et de l'unanimité de la politique européenne des gouvernements de droite et de gauche matière à alimenter ses aspirations psychologiques à jouer les chevaliers blancs. Il s'est saisi de l'Europe parce que la manière dont elle s'intégrait et dont elle était justifiée dans le débat public français lui permettait de se faire justicier solitaire aussi bien qu'accusateur public. Avant Maastricht, il avait ainsi investi d'autres combats : le soutien à la communauté chrétienne du Liban en 1989, le renouvellement de la vie politique en participant au groupe des « rénovateurs » la même année²⁰⁵, et surtout la lutte contre la corruption en 1990. Depuis, il a mené des batailles d'opinion sur des enjeux non européens, avec succès dans la lutte contre les insecticides en 2004. L'activisme de P. de Villiers au moment de l'affaire Urba en octobre 1990 indique que le député est prêt à abandonner toute retenue et prudence, y compris vis-à-vis de son propre camp, dès lors qu'un enjeu lui permet de partir en croisade²⁰⁶.

P. de Villiers n'est pas le seul souverainiste à se comporter comme si la victoire électorale et l'accès aux responsabilités n'était pas son objectif prioritaire. Au soir du 29 mai 2005, les communiqués victorieux de parlementaires UMP opposés aux traités ne semblaient pas, par exemple, prendre en compte le fait que leur propre électorat avait évolué en l'espace d'une quinzaine d'années. A droite, on se souvient de l'intention affichée pendant plusieurs semaines par P. Séguin de se présenter en quatrième position sur la liste du dix-huitième arrondissement lors des municipales parisiennes de 2001, ce qui lui interdisait d'être maire en cas de défaite dans l'arrondissement. A gauche, la candidature de J.-P. Chevènement à

²⁰⁵ P. Favier et M. Martin-Roland notent d'ailleurs que le groupe des rénovateurs qui comprenait également P. Séguin avait déposé en mai 1991 une motion de censure contre le gouvernement Rocard qui dénonçait « le manque de volonté européenne du gouvernement ». Cf. FAVIER P., MARTIN-ROLAND M., *La Décennie Mitterrand*, t.3, op. cit., p. 140.

²⁰⁶ A cet égard, le long extrait suivant de l'entretien accordé en 1996 à P. Favier et M. Martin-Roland est tout à fait révélateur non seulement du fait du récit rapporté mais aussi en raison de l'application manifeste avec laquelle le député se met en scène : « Le 17 octobre 1990, après deux jours de réflexion et une rencontre avec Gaudino, je me lève de mon banc à l'Assemblée pendant les questions d'actualité. J'avais prévenu le président du groupe UDF Charles Million que j'allais monter au créneau. Il me répond : « Tu es fou ; il n'en est pas question ». Je ne l'écoute pas et j'interpelle Nallet sur le livre de Gaudino. Il était terrifié. Million et Longuet n'en revenaient pas. Dans les travées du RPR ils chuchotaient : « Il est fou ». Le mercredi suivant, je veux recommencer et j'ai droit aux mises en garde de Million : « Ne joue pas les chevaliers blancs, on a tous fait la même chose et toute la classe politique sera éclaboussée ». Je menace mes amis de dire à la presse que la droite est financée par Pont-à-Mousson » (Ibid, p. 524). L'inspecteur Antoine Gaudino venait de faire paraître un livre accusant le garde des Sceaux, H. Nallet, de mensonges à propos des comptes de la campagne de Mitterrand de 1988.

l'élection présidentielle de 2002 et plus encore son message de campagne illustrent également un rapport problématique aux règles du jeu politique. Le Président du MDC avait été le Ministre de l'Intérieur, numéro trois du gouvernement Jospin, pendant trois ans, jusqu'à sa démission le 29 août 2000. Son rang protocolaire correspondait d'ailleurs à son importance politique en début de législature, manifestée par exemple par ses entrevues hebdomadaires avec L. Jospin. Un an et demie après cette démission, J.-P. Chevènement se présente comme un candidat de rupture vis-à-vis de « M. Chirospin », l'expression contractant les noms de J. Chirac et de L. Jospin. Son « projet républicain pour la France » présenté en mars 2002 exhorte les Français « à renvoyer dos à dos les programmes du pareil au même ». Sous le mot d'ordre « relever la France au lieu de la dissoudre », il s'en prend avec virulence à « la politique du chien crevé au fil de l'eau » adoptée par les gouvernements successifs. La virulence de l'attaque surprit jusqu'au Premier ministre lui-même. Seule une vision purement idéelle ou idéologique des enjeux permet de se présenter en candidat de rupture contre un gouvernement sortant dont on fut l'un des caciques. Si cette situation n'a pas arrêté J.-P. Chevènement, c'est vraisemblablement parce qu'il était effectivement en désaccord avec la politique menée, notamment au plan européen²⁰⁷. De son point de vue, la sincérité et la profondeur du clivage idéologique relativisaient la contradiction de sa position.

On s'interrogera au-delà sur l'imprudence de sa stratégie électorale. Critiquer avec une telle virulence les socialistes et leur leader revient pour le chef d'une formation marginale à brûler ses vaisseaux dans la perspective des législatives. J.-P. Chevènement s'est en fait comporté durant la campagne comme s'il pouvait gagner, et non comme un candidat de premier tour n'ayant d'autres objectifs, à l'instar de N. Mamère ou J. Saint-Josse, que de promouvoir son parti et ses idées. L'issue des échéances de 2002 a confirmé que cette stratégie était aussi hasardeuse que risquée. Hasardeuse d'abord puisque J.-P. Chevènement avait très peu de chances de gagner. Les logiques partisans des démocraties modernes telles que la V^{ème} République, et le système bipolaire du second tour de l'élection présidentielle²⁰⁸, favorisent l'affrontement gauche / droite. Les élections passées comme les sondages d'intentions de vote publiés par la presse n'ont jamais placé en tête le leader souverainiste. Déçu par les 2,5 % obtenus par sa liste au scrutin européen de 1994, J.-P. Chevènement avait

²⁰⁷ Son programme proposait de substituer au pacte de stabilité européen « un pacte de coordination pour la croissance ». Il demandait la création d'une seconde chambre représentant les parlements nationaux ainsi qu'une réforme des statuts de la Banque centrale européenne. Ces propositions s'écartent effectivement de la politique menée. Pour autant, elles ne proposent pas la rupture radicale que constituerait par exemple le retour au franc et le rétablissement des frontières.

²⁰⁸ Malgré les exceptions de 1969 et 2002, l'élection présidentielle au suffrage direct a accentué la « bipolarisation personnalisée » de la vie politique, du fait de la possibilité de ne qualifier que deux candidats au second tour. Cf. DUHAMEL O., *Le pouvoir politique...*, op. cit., pp. 128-130.

accepté que le MDC fasse listes communes avec les socialistes en 1999. Son réalisme électoral était particulièrement affirmé puisque la rupture citoyenne s'était faite sur l'Europe en 1992. Il n'était plus de mise en 2002. On objectera que le processus électoral étant par essence incertain, il n'était pas irrationnel de tenter sa chance en se présentant pour gagner plutôt que pour témoigner. L'usure de deux responsables d'un exécutif cohabitant depuis cinq ans pouvait laisser espérer quelques surprises que le premier tour a d'ailleurs confirmées. L'objection a quelque poids, la probabilité d'une victoire doit cependant être considérée par un candidat rationnel en regard du coût d'une défaite potentielle. Or, ce coût est immense pour une petite formation dont l'accès à l'Assemblée nationale dépend des accords passés avec le PS. On l'a dit, aucun des sept élus MDC à l'Assemblée nationale en 1997, dont J.-P. Chevènement lui-même, n'a été reconduit en 2002. Or, pour un responsable politique de l'opposition à la tête d'une petite formation, l'accès à l'hémicycle constitue une ressource déterminante, moins pour le droit de voter les textes ou même d'intervenir en séance, mais parce que la victoire aux législatives vaut reconnaissance symbolique du capital personnel de ce leader. On ne reviendra pas, enfin, sur la responsabilité de la candidature Chevènement dans l'échec de L. Jospin à la présidentielle. Quoi qu'il en soit, en se présentant comme un candidat « ni droite ni gauche », l'ancien ministre de P. Mauroy, L. Fabius, M. Rocard et L. Jospin prenait le risque de faire chuter la gauche.

Le système politique incite les petits candidats à ne pas se présenter à la présidentielle pour gagner. J.-P. Chevènement a cru, selon ses propres termes, pouvoir faire « turbuler le système » dont il n'ignorait pas les règles. Cette ambition et cette prise de risque majeure témoignent d'une véritable foi dans la capacité de ses idées à convaincre et dans ses propres capacités, charismatiques ou pédagogiques, à les défendre. La célébration des vertus de l'idéologie ne semble pas, en l'occurrence, devoir être distinguée de celle de l'idéologue, fêré de philosophie, appelé affectueusement ou ironiquement le « Che », revenu du coma, et mis en scène durant ses meetings sur un modèle présidentiel. Juger de la pertinence des idées et du charisme d'un dirigeant dépasse à l'évidence notre objet. Il importe plutôt de souligner que la plupart des membres du personnel politique ont un rapport assurantiel aux échéances électorales : ils pèsent le pour et le contre avant de se présenter, ils envisagent prudemment les conséquences de moyen terme, ils articulent leur stratégie à la probabilité d'une victoire, ils anticipent la défaite... J.-P. Chevènement, comme d'autres dirigeants souverainistes, ne se conforma pas à ce modèle comportemental dominant et paya le prix d'une surévaluation de la capacité des idées et de leur sectateur à changer le cours des choses.

En dernier lieu, la marginalisation du souverainisme a été accentuée par la propension de ses membres à accepter la défaite. Pour l'idéologue, l'échec n'est certes pas une issue enviable mais il n'est pas illégitime et peut être compris comme une preuve d'intégrité ou de clairvoyance. J.-P. Chevènement a démissionné à trois reprises en dix-sept ans : en 1983 contre la politique de rigueur, en 1991 contre la Guerre du Golfe, et en 2000 contre le statut de la Corse. Ce record de la V^{ème} République suffit à singulariser le leader souverainiste mais la façon dont il a été mis en avant durant la campagne de 2002 est plus révélatrice encore. Le rappel de sa célèbre déclaration de 1983, « un ministre, ça ferme sa gueule ou, si ça l'ouvre, ça démissionne », venait affirmer qu'il était prêt à payer du prix d'un renoncement au pouvoir le refus du compromis sur les valeurs jugées essentielles. Cette « tentation de Colombey » affleure à chaque page des mémoires de P. Séguin. L'ancien maire d'Epinal était présenté dans l'entre-deux tours des législatives de 1997 en sauveur de la droite, Premier ministre pressenti en cas de victoire. Quatre ans plus tard, après avoir échoué à la tête du RPR et aux municipales parisiennes, il décidait de prendre du recul. Beaucoup d'hommes politiques mettent en scène leur « traversée du désert », selon l'expression consacrée, pour humaniser leur image. « L'échec en politique » peut être utilisé en instrument de reconquête du pouvoir²⁰⁹. Son autobiographie parue en 2003 s'apparenterait plutôt aux *Confessions* de Rousseau. L'ancien député y justifie ses choix et son parcours en mettant en avant la sincérité de ses convictions, son désintéressement, sa naïveté et parfois ses échecs. Il dit par exemple s'étonner de l'incompréhension du Premier ministre, E. Balladur, quand il refuse un ministère en 1993 :

P. SEGUIN : « [...] je n'avais aucunement l'intention de cautionner une politique monétaire dont je savais qu'elle serait poursuivie et que j'avais condamnée au motif qu'elle me paraissait financer la réunification allemande avec du chômage français. Cela parut l'étonner. Que l'on refusât d'entrer au gouvernement pour cause de convictions était visiblement nouveau pour lui »²¹⁰.

Outre qu'il n'était pas illogique que P. Séguin, qui comptait parmi les chefs de la majorité, soit pressenti et contacté pour entrer au gouvernement, cette intransigeance, affichée comme une vertu, n'a pas aidé à ce que les idées souverainistes soient représentées au gouvernement. P. Séguin a précipité sa chute en démissionnant de la présidence du RPR et en se retirant de la liste RPR pour les élections européennes, en avril 1999. La gravité et la brusquerie du geste jouaient le départ du général de Gaulle de 1969, confirmant ainsi le rôle stratégique de la

²⁰⁹ ABELES M., *L'échec en politique*, Belval, Circé, 2005.

²¹⁰ SEGUIN P., *Itinéraire...*, op. cit., p. 408.

« mémoire, de l'héritage ou de la filiation » gaulliste dans les luttes internes du RPR²¹¹. Sa lettre de démission, moins sibylline que le célèbre communiqué de de Gaulle, affirmait notamment :

P. SEGUIN : « Vingt et un mois durant, avec l'aide et le soutien d'un grand nombre d'entre eux, au mépris de ma vie personnelle, de mes propres engagements et de ma réputation, je me suis efforcé d'assumer les conséquences des errements du passé, de maintenir l'unité du Mouvement en dépit des tendances centrifuges qui l'affectaient, d'y colmater jour après jour des brèches béantes, comme à Paris, de m'en tenir à une ligne d'opposition malgré les tentations d'une cohabitation émolliente, de lutter contre de nouvelles stratégies suicidaires inspirées aux entourages par des sondages de popularités trompeurs. Je constate que je suis aujourd'hui privé des moyens nécessaires pour conduire mon action et que j'évolue dans un contexte où la loyauté, la clarté et la transparence ne sont pas des vertus cardinales. J'en tire donc les conséquences »²¹².

La première phrase de cet extrait témoigne d'une certaine tentation de se présenter en martyr du chiraquisme et de son inconséquence. Elle n'est pas sans rappeler l'analyse de l'aiguillon de l'obligation morale par J. Payne : « There is in the obligation type, then, an impulse toward martyrdom »²¹³. Pour P. Séguin, le refus d'un poste ministériel est la norme, et la direction d'un des premiers partis de France une corvée. Les dernières pages de ses mémoires, sur le ton de la confession, vont jusqu'à justifier l'échec de son parcours politique par le refus des compromis et de la séduction électorale.

P. SEGUIN : « On me dira sans doute que j'ai échoué. Et qu'à m'être laissé encombrer d'idées, de conceptions et de comportements dépassés, je n'ai à m'en prendre qu'à moi-même, puisque la preuve est faite que l'efficacité est ailleurs ». « Quand l'essentiel m'a paru en cause, je n'ai pas cédé aux préoccupations alimentaires. J'aurais pu, après tout, à condition d'oublier quelques principes, me faire une place confortable. Je m'y suis refusé. Par facilité et par dignité d'abord. Pour ne pas insulter l'avenir ensuite. Je sais que le reniement des principes auxquels on croit est le meilleur raccourci vers les victoires électorales. Je n'y consentirai jamais »²¹⁴.

²¹¹ HAEGEL F., « Mémoire, héritage et filiation. Dire le gaullisme et se dire gaulliste au RPR », *Revue Française de sciences politiques*, n° 6, 1990, pp. 864 – 879.

²¹² Lettre de démission de P. Séguin de la présidence du RPR et la tête de la liste RPR pour l'élection européenne, 16 avril 1999. Le communiqué de de Gaulle du 28 avril 1969 était le suivant : « Je cesse d'exercer mes fonctions de Président de la République. Cette décision prend effet aujourd'hui à midi ».

²¹³ PAYNE J. et al., op. cit., p. 126.

²¹⁴ SEGUIN P., *Itinéraire...*, op. cit., p. 598. On note d'ailleurs que ce discours peut être nuisible électoralement puisqu'il revient à discréditer non seulement les élus mais aussi les électeurs qui se rendrait coupable de préférer les candidats qui ont renié tout principe.

Conclusion

Les parlementaires idéologues ne sont pas les seuls à défendre des idées. Ils se distinguent néanmoins de leurs collègues en ce qu'ils considèrent qu'ils ont été élus à cette fin et qu'ils y consacrent l'essentiel de leur tâche. Au-delà de la conviction profonde vis-à-vis de telle ou telle idéologie – qu'il ne s'agit pas de remettre en cause – les idéologues ont en commun certains styles comportementaux et certaines aspirations psychologiques. Le partage ou le transfert de souveraineté a suscité une opposition des élus qui y voyaient une atteinte à la capacité de la France à rester maître de son destin. Au-delà de cette position, la rencontre entre d'une part la façon d'être au monde et de concevoir le politique de certains parlementaires, et d'autre part la façon dont la construction européenne progresse et dont elle est justifiée dans le débat public, a amené un groupe d'élus de droite et de gauche à intensifier leur mobilisation en forgeant et en interprétant un nouveau sous-rôle, le souverainiste. Ces parlementaires se sont dressés contre le consensus pro-européen des assemblées et les logiques coercitives du débat et notamment la justification unanimiste de l'Europe.

Les débats politiques ordinaires sont cadrés par le clivage majorité / opposition qui tend à rejoindre le clivage droite / gauche. La difficulté manifeste à lire les enjeux européens selon ce prisme encourage d'une part les opposants aux traités à assumer leur position plutôt qu'à être disciplinés, et d'autre part ses partisans à faire valoir que le soutien à l'Europe est une question de vérité plus que d'opinion. En assimilant le refus de tel traité à un refus de l'Europe, la rhétorique de la légitimation unanimiste incrimine ses adversaires. Lorsque la droite s'oppose aux 35 heures et la gauche aux lois Sarkozy, chacun comprend qu'elles défendent leurs opinions et celles de leur électorat. Lorsque les parlementaires s'opposent aux traités européens, le gouvernement et les dirigeants des partis de gouvernement leur répondent qu'ils sont déraisonnables et irresponsables. Ils ont tort sur le fond et ils prennent le risque de mettre en échec la « construction » européenne et d'isoler la France.

Cette argumentation, moins destinée à convaincre les parlementaires que leurs électeurs, a suscité en retour une forte mobilisation réactive d'un groupe d'élus piqués au vif par le sentiment qu'on leur forçait la main, que la vérité était étouffée et que l'Europe avançait masquée. Ils ont ainsi créé pendant le débat de Maastricht, le rôle du parlementaire souverainiste qui, seul contre tous, se dresse à la tribune du Parlement pour dire son fait au ministre et annoncer l'imminence d'une catastrophe. Si le souverainisme a pu séduire à droite comme à gauche, il s'est progressivement réduit à certaines figures aussi pittoresques

qu'isolées. Cette marginalité a été analysée comme un processus classique de radicalisation. La stimulation de l'aiguillon émotionnel des parlementaires idéologues a créé le rôle du souverainiste. Elle l'a également cantonné à la marginalité, sinon au déclin. De moins en moins de députés de droite et de gauche veulent suivre la croisade de leurs collègues en rupture de ban. La mystique du souverainisme est le geste de celui qui, éclairé par l'intuition prophétique ou le bon sens, se lève et ose dire « non ». La vigueur de sa conviction et son courage en font un résistant glorieux et un orateur remarqué plutôt qu'un chef de parti, un ministre ou un vainqueur d'élections. La solitude et le renoncement au pouvoir peuvent d'ailleurs être arborés pour justifier de son intégrité.

Le Parlement a occupé une place centrale dans ce processus tant du point de vue de l'affirmation des souverainistes que de leur radicalisation. L'enceinte parlementaire a transformé ce qui n'était qu'une prise de position en un rôle identifié comme tel par le personnel politique, les médias et certains électeurs. Les interventions en séance ont constitué notamment un dispositif particulièrement efficace d'activation de ce rôle. Elles ont non seulement favorisé la performance oratoire, mais la solennité du cadre entrainé en adéquation avec l'emphase - certains diraient la grandiloquence - de l'idéologue. De Gaulle a dit « non » en intervenant à la radio, Mitterrand en signant un pamphlet, le souverainiste, lui, déclame à la tribune de l'Assemblée en prenant les élus du peuple à témoin. Il investit ainsi la figure de l'orateur défenseur d'une grande cause qui, de Victor Hugo à Jean Jaurès, est aussi ancienne que valorisée au Parlement. C'est à l'Assemblée nationale qu'a été formulée la critique au traité de Maastricht, précédemment cantonnée à la marginalité groupusculaire. En légitimant la contestation du traité, la discussion parlementaire de la révision constitutionnelle du mois de mai 1992 a lancé une campagne référendaire qui s'est révélée, à la surprise de beaucoup, intense et passionnée. La défense des prérogatives du Parlement français a également constitué un argument de premier ordre pour les souverainistes. L'unanimité des europhiles a été retournée en assimilant le soutien au traité à l'acquiescement à l'affaiblissement des Parlements nationaux, donc des représentants du peuple. Les souverainistes peuvent d'ailleurs se targuer d'avoir obtenu quelques résultats en la matière : si les assemblées disposent de prérogatives constitutionnelles considérables compte tenu de « l'esprit de la V^{ème} République », c'est largement grâce à leurs pressions directes ou indirectes. Une certaine « souverainisation » des esprits a en effet caractérisé les débats parlementaires sur l'Europe de 1992 à 2004. Alors que certains dirigeants de la droite britannique ou italienne ou de la gauche nordique exprimaient une critique, plus ou moins radicale, de l'UE, les partis de gouvernement français ont à la fois résisté aux scissions des souverainistes et maintenu un cap

pro-européen. Cependant, la pression souverainiste, additionnée à celle des défenseurs du terroir, s'est traduite par le développement d'une justification plutôt frileuse de la construction européenne par le PS, le RPR puis l'UMP. Les fédéralistes se sont tus, les ministres ont développé un discours défensif, la critique de l'intrusion permanente de Bruxelles est devenue un lieu commun, et certains débats ont été évités, à commencer par l'élargissement à l'Est.

La mobilisation des souverainistes au Palais-Bourbon, particulièrement virulente en regard de l'apathie des autres élus, a ainsi contribué à isoler progressivement l'enceinte parlementaire du débat national. En 1992, le Parlement a joué un rôle d'éclaireur de l'opinion publique : il lui a signifié que l'enjeu était d'importance et lui a fourni des arguments. Le débat parlementaire a aidé à la délibération de l'opinion publique. Progressivement, la façon dont le Parlement a cadré – donc pensé – l'Europe a de moins en moins correspondu à l'évolution de l'électorat. Alors que la ratification des traités d'Amsterdam et de Nice rejouait, avec moins de souffle, le débat de Maastricht, l'électorat de droite se montrait de moins en moins préoccupé de souveraineté, et l'électorat de gauche de plus en plus soucieux du libéralisme des politiques communautaires. Enfin, en 2004 et 2005, la scène parlementaire n'a pas eu le rôle de premier plan qui était le sien en 1992, vis-à-vis du traité établissant une Constitution pour l'Europe. La révision constitutionnelle de l'hiver 2005 a principalement porté sur les revendications d'E. Balladur concernant l'extension de l'article 88-4. L'opinion a davantage été nourrie du débat des socialistes ayant précédé la consultation interne du 1^{er} décembre 2004, et du prosélytisme d'associations diverses, par exemple ATTAC. La « souverainisation » des esprits a participé à cette perte de congruence progressive entre les élus des partis de gouvernement et leurs électeurs sur l'Europe.

Autre signe d'isolement du Parlement, les séances ont permis d'exprimer un rapprochement entre les parlementaires de droite et de gauche opposés aux traités européens. Les gaullistes et les chevènementistes ont brisé le tabou du clivage droite / gauche en s'applaudissant, en invectivant les mêmes orateurs, et en votant les mêmes motions et amendements. Il semble qu'ils y aient pris d'autant plus de plaisir qu'ils transgressaient ainsi symboliquement le modèle dominant de « gestion des passions politiques »²¹⁵. Si le clivage droite / gauche contribue à désigner aux acteurs politiques un objet légitime à leur agressivité²¹⁶, le souverainisme s'affiche comme un refus de la dynamique de civilisation des rapports politiques. Le tabou peut être brisé au Parlement plutôt qu'ailleurs parce que cette

²¹⁵ Le raisonnement emprunte ici tant à Montesquieu qu'à Elias. ANSART P., *La gestion des passions politiques*, Lausanne, L'Âge d'Homme, 1983, p. 8.

²¹⁶ BRAUD P., *Le jardin des délices démocratiques*, op. cit., p. 73 et suiv.

organisation est la seule à réunir des élus des deux camps dans un même lieu. Hors des murs du Palais-Bourbon, la stratégie de rapprochement des républicains des deux rives a échoué. Tant les règles formelles organisant la compétition politique que les autres candidats s'y sont opposés. Les électeurs eux-mêmes ont manifesté, dans leur grande majorité, leur attachement au clivage droite / gauche, qui a résisté à la baisse de l'identification partisane. La solidarité souverainiste proclamée lors des débats parlementaires a-t-elle conforté certains responsables, comme J.-P. Chevènement, dans une stratégie électorale imprudente ? Quoi qu'il en soit, le débat parlementaire apparaît en l'occurrence comme excentrique en matière européenne. Les idéologues anti-libéraux comme Henri Emmanuelli ou traditionalistes comme Christine Boutin s'appuient sur un certain public, les souverainistes donnent parfois l'impression de ne représenter qu'eux-mêmes. Le peuple auquel ils en appellent contre les élites dirigeantes est, à bien des égards, introuvable.

L'entre-soi parlementaire ne constitue pas cependant l'unique élément d'explication de l'isolement du débat européen mené au Parlement français, et parfois de son extravagance. La radicalisation des souverainistes a été analysée comme le produit de leurs aspirations psychologiques. Elle les a conduits à la marginalité. Or, s'il entretient un rapport plus éloigné aux politiques publiques que les généralistes ou les spécialistes, l'idéologue demeure un promoteur de causes. La visée ultime de sa propagande est pratique. Il estime que c'est par la bataille d'idées qu'il peut influencer les décideurs, réveiller les consciences et finalement changer le monde. L'échec des souverainistes est patent à cet égard. Ils ont certes réussi à imposer bien des éléments de leur grille de lecture pendant plus de dix ans dans le débat français mais n'ont pas pour autant profondément modifié la politique européenne des gouvernements successifs. Les souverainistes ont été écoutés plus qu'entendus. Leur goût pour l'art oratoire et les prophéties apocalyptiques renforce l'impression que leur mobilisation à la Chambre a eu de plus en plus des finalités expressives plutôt que pratiques. En 1992, le RPR hésitait et l'intervention d'un C. Pasqua ou d'un P. Séguin pouvait à terme modifier la politique européenne d'un gouvernement de droite. A partir de l'automne 1995, la politique de J. Chirac et d'A. Juppé amène à faire le constat que les souverainistes ont perdu. P. Séguin en tire d'ailleurs les conséquences en essayant, en vain, de trouver une synthèse interne au RPR, mais certains élus continuent d'occuper la tribune. Dans un hémicycle presque vide, en l'absence des journalistes, ils semblent de plus en plus parler pour le secrétaire des débats. Le goût des souverainistes pour les combats solitaires achève de les réduire à l'impuissance dans un univers organisé selon les rapports de force. Lorsque 101 députés contre 396 soutenaient

en 1992 l'exception d'irrecevabilité déposée par P. Séguin, ils étaient davantage pris en compte par les états-majors politiques que la dizaine d'élus actuelle.

Si elles n'ont pas modifié la politique européenne de la France, quels sont en définitive les effets des interventions parlementaires des souverainistes ? On connaît l'analyse de George Lavau sur la fonction tribunicienne du PCF dans les années soixante : en se posant en porte-parole de groupes sociaux défavorisés, certains partis signifient à ces « plébéiens que leur colère est officiellement représentée par des mandataires qui leur ressemblent et parlent leur langage, mais sous une forme politique articulée »²¹⁷. Certains analystes ont souligné que la contestation souverainiste, et plus largement l'opposition aux différents projets européens exprimée par des députés et des sénateurs, avait joué un rôle similaire durant la première moitié des années quatre-vingt-dix²¹⁸. Il est en effet possible que l'arène parlementaire ait servi d'exutoire en permettant, via les interventions de P. de Villiers, P. Séguin ou C. Pasqua, d'exprimer et de canaliser les frustrations, les colères et le ressentiment des 49 % de Français – dont 60 % des sympathisants gaullistes – qui avaient voté « non » à Maastricht, et plus particulièrement des 15 % d'électeurs FN qui n'avaient pas de représentants dans les assemblées. Pourtant, il apparaît avec le recul que les souverainistes n'ont pas suffi à contenir la contestation, exprimée à l'extrême droite notamment. La fonction tribunicienne n'a pas pu être pleinement remplie du fait, précisément, de la radicalisation des souverainistes.

Le tribun s'est transformé en bouffon, non pas au sens injurieux du langage courant, mais par référence à la figure historique et littéraire du personnage de cour analysé notamment par Mikhaïl Bakhtine²¹⁹. Sous couvert de pitreries, le bouffon vient contester la vérité du Roi, le Roi autorisant cette critique parce que sa bouffonnerie même désamorce toute contestation non théâtralisée du pouvoir. Les souverainistes sont ainsi devenus les bouffons du Parlement. Il faut prendre au sens propre les propos de certaines personnes interrogées sur J. Myard, « *amuseur public* », ou P. de Villiers, jugé « *pire que sa marionnette* ». Le souverainiste vient contester la défense unanime de l'Europe puissance, bouclier contre la mondialisation et l'hégémonie américaine, mais son incongruité limite les effets dévastateurs de sa critique. Elle décrédibilise en partie son discours. Elle convainc certains de ses collègues de modérer, par réalisme et par intérêt, leur critique de l'intégration

²¹⁷ LAVAU G., «Le Parti Communiste dans le Système Politique Français», dans BON F. et al. (dir.), *Le communisme en France*, Paris, Armand Colin, 1969 ; voir aussi LAVAU G., *À quoi sert le parti communiste français ?*, Paris, Fayard, 1981.

²¹⁸ BENOIT B., *Social-Nationalism, An Anatomy of French Euroscepticism*, Aldershot, Ashgate, 1998, p. 56.

²¹⁹ Cf. BAKHTINE M., *Esthétique et théorie du roman*, Paris, Gallimard, 1987, notamment « Fonctions du fripon, du bouffon et du sot dans le roman » ; WELSFORD E., *The Fool : his Social and Literary History*, Londres, Faber & Faber, 1968 ; SARRAZIN B., *Le rire et le sacré. Histoire de la dérision*, Paris, Desclée de Brouwer, 1992.

européenne. Elle conforte paradoxalement l'assimilation posée par la rhétorique unanimiste entre le refus des traités et le refus de l'Europe. Quand les europhobes britanniques comparent obsessionnellement le système politique de l'UE au totalitarisme nazi, et que les souverainistes français l'assimilent au système soviétique²²⁰, il devient difficile d'accorder du crédit à leur profession de foi pro-européenne. Enfin, cette radicalisation a sans doute amené certains électeurs de droite à se détourner du souverainisme. L'étude des causes de l'évolution de l'électorat de la droite parlementaire, particulièrement gaulliste, reste à mener²²¹. Le réflexe légitimiste de la droite, par opposition à la contestation d'un pouvoir socialiste usé en 1992, constitue un élément d'interprétation. Cependant, on remarque qu'en 2005, aucun membre du gouvernement ni aucun chef de la majorité parlementaire n'a fait campagne pour le « non ». Contrairement au référendum de 1992, le refus du traité n'a pas été crédibilisé auprès de l'électorat de la droite parlementaire par un de ses ténors, P. de Villiers demeurant une figure à la marge de la majorité, située en dehors de la filiation gaulliste.

Comme à la cour, les bouffonneries souverainistes ont servi, malgré elles, à pérenniser l'ordre établi. La transformation d'un large mouvement de contestation de la construction européenne au début des années quatre-vingt-dix en un dernier carré d'irréductibles opposants au milieu des années 2000 a permis aux gouvernements successifs de continuer à mener une politique européenne à l'abri des menaces des néo-gaullistes, des conservateurs réactionnaires ou des chevènementistes. Alors que les observateurs et les analystes le considèrent souvent comme un lieu vide, le Parlement, et particulièrement l'Assemblée nationale, a occupé une place centrale dans ce processus en tant qu'arène de fabrication, d'expression et de radicalisation du rôle souverainiste.

Cependant, la continuité de la politique européenne des dirigeants des partis de gouvernement a un prix. La marginalisation de la critique nationaliste ou républicaine comporte trois conséquences néfastes pour le système politique en général et ses chefs en particulier. Premièrement, à l'instar de la mobilisation des défenseurs du terroir, la radicalisation souverainiste a eu un effet déplorable sur l'image du Parlement français comme de l'Europe. Concernant l'image de l'Europe, nous avons évoqué une certaine « souverainisation » des esprits. Concernant celle du Parlement, les gesticulations

²²⁰ Lors de la ratification du traité d'Amsterdam, J. Myard décrit le principe de subsidiarité comme stalinien et compare la notion de souveraineté partagée à la « funeste théorie brejnevienne de la souveraineté limitée ». Il est approuvé par J.-J. Guillet : « C'est le pacte de Varsovie ! ». *Journal officiel*, Débats Assemblée nationale, 1^{ère} séance du 25 novembre 1998, p. 9514. Voir aussi COUTEAUX P.-M., *L'Europe vers la guerre : Maëstricht, Amsterdam, Nuremberg*, Paris, Michalon 1997.

²²¹ Sur les élections européennes de 2004, voir HANLEY D., « Les conservateurs et démocrates-chrétiens : le centre droit s'affirme », dans PERRINEAU P. (dir.), *Le vote européen 2004-2005 : de l'élargissement au référendum français*, Paris, Presses de Sciences Po, 2005, pp. 105-128.

souverainistes ont pu donner l'impression, quantitativement infondée, que l'Assemblée nationale était un repère de résistants à l'intégration de l'Europe. En dehors de l'opinion publique, cette image n'a sans doute pas aidé à ce que la participation du Parlement français aux affaires européennes soit acceptée par les hauts fonctionnaires nationaux ou les institutions communautaires. Le décalage progressif entre la façon dont le Parlement pense l'Europe et le débat public a également été analysé. Plus que les 78 % de députés qui ont soutenu le traité instituant une constitution pour l'Europe via la révision constitutionnelle de l'hiver 2005, le déficit de représentation tient davantage aux thèmes qui ont été abordés. Les parlementaires ont parlé de l'extension de l'article 88-4, parfois de la réforme des institutions communautaires, tandis que la campagne référendaire a porté sur les délocalisations et la protection sociale en Europe. Deuxièmement, la capacité des souverainistes à exercer une fonction tribunicienne s'est révélée limitée. Ils n'ont pas pu servir d'exutoire au mécontentement de certaines catégories sociales en dehors de quelques victoires sans lendemain aux élections européennes de 1994 et 1999. Ils ont, par leur marginalisation, détourné une partie de l'électorat de droite vers des candidats pro-européens sans parvenir à convaincre une autre partie de l'électorat qu'ils incarnaient légitimement leur colère. En 2002, J. Chirac avait réussi à surmonter les divisions de la famille gaulliste sur l'Europe comme le prouve la création de l'UMP. Il avait pu mener avec L. Jospin une politique européenne dans la continuité de Maastricht, mais il dut affronter au second tour de la présidentielle un champion de l'europhobie. La marginalisation de la critique de l'Europe au sein de la droite parlementaire conforte le rôle contestataire de l'extrême droite en matière européenne, comme le montre la comparaison avec le Royaume-Uni²²². Le populisme se nourrit ainsi de l'incapacité du système représentatif à exprimer les opinions européennes d'une part importante de l'électorat. Comme l'ont analysé Yves Mény et Yves Surel, il est le symptôme autant que la cause d'un défaut de démocratie²²³. Troisièmement, même si la radicalisation des souverainistes a réduit leur pouvoir de nuisance, notamment les possibilités d'influencer la politique européenne menée, certaines personnalités souverainistes conservent une capacité à faire « turbuler le système », pour reprendre les mots de J.-P. Chevènement. L. Jospin considère que J.-P. Chevènement est en grande partie responsable de sa non-qualification pour le second tour de la présidentielle de 2002. Par définition, J.-M. Le Pen l'est également.

²²² Ce ne sont ni l'extrémisme ni l'excentricité des souverainistes qui nuisent à leur capacité tribunicienne mais tout simplement leur progressive extinction. Concernant la comparaison avec le Royaume-Uni, le parti tory, comme on sait, défend une ligne eurosceptique et l'extrême droite n'y atteint pas 15 %. Cependant, l'affaiblissement des conservateurs renforce, depuis quelques années, les groupuscules europhobes à la droite du parti.

²²³ MENY Y., SUREL Y., op. cit.

P. de Villiers est aujourd'hui l'un des opposants les plus virulents au chef de l'Etat dont les positions favorables à l'intégration de la Turquie lui valent le surnom de « grand Mamamouchi »²²⁴. Au soir du 29 mai, il l'a ainsi placé devant l'alternative de la démission ou de la dissolution.

Surtout, nous allons tenter de démontrer au chapitre suivant que l'apathie du débat parlementaire sur l'Europe, monopolisé par une poignée de souverainistes, a laissé le champ libre à un discours contestataire fondé sur un autre soubassement idéologique : l'anti-libéralisme. Une critique de gauche de l'Europe a pu être d'autant mieux développée et exploitée que l'enjeu européen était laissé – donc délaissé – à un groupe extrêmement restreint d'élus préoccupés de problématiques souverainistes. La critique anti-libérale de l'Europe n'est d'ailleurs pas née au Parlement contrairement à la revendication souverainiste : la figure de José Bové supplante celle du tribun dans l'hémicycle. Nous avons rencontré des parlementaires, comme le député communiste Daniel Paul ou le sénateur socialiste Claude Saunier, qui consacrent une part importante de leurs activités à lutter contre la dérive jugée ultra-libérale de la construction européenne. Pourtant, au moment des derniers entretiens en 2003, ces parlementaires ne s'étaient pas véritablement constitués en sous-rôle à l'image du défenseur du terroir ou du souverainiste. Le glissement vers les extrêmes et la marginalité de la critique idéologique souverainiste avertit cependant d'une issue possible, simplement possible, de cette autre critique idéologique qu'est la contestation anti-libérale.

²²⁴ VILLIERS P. de, *Les turqueries...*, op. cit.

CHAPITRE 7.

L'AMBITIEUX :

L'EUROPÉANISATION DES OUTSIDERS

Les activités politiques semblent intuitivement appeler à leur service des individus ambitieux. La valorisation du politique comme son observation critique conduisent en l'occurrence à la même conclusion. Dans le premier cas, l'intérêt et le prestige des activités de commandement et de décision amènent de nombreuses personnes à vouloir occuper des fonctions politiques. Dans le second, l'ambition fournit une clé d'interprétation au paradoxe suivant : de nombreuses personnes veulent avoir accès à des activités qui, comparées aux autres professions, demandent beaucoup de temps et d'énergie, sont le plus souvent faiblement rémunératrices matériellement et exposent à la critique publique et à l'incertitude à moyen terme. « Politics is not a cushy, comfortable occupation » écrivent J. Payne et ses collègues¹. L'entretien perpétuel de l'éligibilité n'est assurément pas un sacerdoce et demande une motivation particulière.

Trois approches confortent la place centrale attribuée intuitivement à l'ambition politique. L'utilitarisme économique d'A. Downs se fonde sur une conception égoïste du dirigeant politique cherchant le pouvoir pour le prestige plutôt que pour l'influence qu'il procure². Pour A. Downs cependant, il n'y a pas lieu de condamner cette absence d'altruisme puisqu'elle n'est pas propre au politique mais à l'ensemble des acteurs sociaux³. Surtout, la conceptualisation schumpétérienne de la démocratie comme une compétition pluraliste pour le pouvoir appelle à ce que les compétiteurs soient motivés par la victoire⁴. Deuxièmement, les analyses de psychologie politique tendent à souligner la faiblesse de l'autoritarisme du personnel politique⁵. Lester Milbrath et Michael Goel ont observé dans leur étude classique que les personnes qui se lancent dans une carrière politique ne sont pas celles qui ont le plus besoin d'exercer un pouvoir sur les autres, qui trouveront davantage de satisfaction dans

¹ PAYNE J. et al., op. cit., p. 1.

² Cf. Chapitre 1.3.1.

³ « [...] every other agent in the division of labor carries out his social function primarily as a means of attaining his own private ends : the enjoyment of income, prestige or power », DOWNS A., art. cit., p. 136.

⁴ SCHUMPETER J.A., *Capitalisme, socialisme et démocratie*, Paris, Payot, 1961.

⁵ Cf. Chapitre 4.3.3.

l'armée ou dans une entreprise privée⁶. Certains veulent se dévouer à un groupe, par exemple les élus de terrain, d'autres recherchent la notoriété et la popularité, d'autres enfin aiment en premier lieu gagner les compétitions électorales. En troisième lieu, une approche fonctionnaliste tournée davantage vers les organisations politiques pose implicitement que les assemblées sont composées de membres dont l'ambition est de devenir ministres. Robert Packenham observa dans les années soixante-dix que les Parlements ne jouaient pas seulement un rôle de participation ou de légitimation des décisions publiques mais qu'ils étaient également des lieux dédiés au recrutement, à la socialisation et à la formation des élites politiques⁷. En France, 70 % des ministres nommés entre 1970 et 1984 avaient été parlementaires auparavant⁸. La quasi-totalité du gouvernement Jospin était d'origine parlementaire. Thomas Saalfeld observe d'ailleurs que les gouvernements qui contrôlent fortement le Parlement, comme les cabinets britanniques ou irlandais, sont recrutés exclusivement au Parlement tandis que les députés hollandais, par exemple, sont davantage maîtres de leur ordre de jour mais ont moins de chance de devenir ministres⁹. Dans les systèmes parlementaires, la norme commune est donc de considérer que l'accession au gouvernement constitue une perspective enviable pour tout parlementaire alors qu'une carrière peut être jugée réussie aux Etats Unis en accédant aux fonctions les plus prestigieuses du Congrès.

Tout porte donc à admettre que l'ambition du personnel politique, comprise comme la volonté d'accéder à un poste jugé préférable par l'intéressé, constitue un élément important d'organisation des systèmes politiques démocratiques, et notamment de régulation de la compétition politique et des rapports entre institutions. Les parlementaires sont d'autant plus supposés être ambitieux qu'ils ont déjà affronté le suffrage universel. Pippa Norris remarque ainsi que, parmi toutes les personnes éligibles aux élections législatives, le niveau d'ambition

⁶ MILBRATH L., GOEL M., op. cit., p. 79.

⁷ PACKENHAM R., « Legislatures and Political Development », dans KORNBERG A., MUSOLF L.D. (dir.), *Legislatures in Developmental Perspective*, Durham NC, Duke University Press, 1970.

⁸ DE WINTER L., « The role of parliament... », art. cit., p. 131. Les données n'incluent que les membres de gouvernement ayant rang de ministre. Sous la quatrième République, il était pratiquement impossible d'entrer au cabinet sans être parlementaire.

⁹ En poursuivant les travaux de K. Strøm, il utilise la théorie de l'agent et du principe (*principal-agent theory*) pour analyser les relations entre les deux pouvoirs. Il analyse ainsi que le recrutement parlementaire des membres du cabinet comme un mécanisme de contrôle ex-ante du Parlement sur le gouvernement favorisant le partage et la défense d'intérêts et de valeurs communs aux députés et aux ministres. Cf. SAALFELD T., « Members of parliament and governments in Western Europe: Agency relations and problems of oversight », *European Journal of Political Research*, n° 37, 2000, pp. 353-376, spé. p. 357 ; STRØM K., « Parliamentary Government and Legislative Organisation », dans DÖRING H. (dir.), op. cit., pp. 51-82, ici p. 74.

personnelle constitue le meilleur indicateur de prédiction d'une candidature¹⁰. L'accès au gouvernement peut être recherché comme une fin en soi pour la satisfaction que son prestige procure, comme chez A. Downs, ou bien pour mettre en place telle ou telle politique publique ou encore en vue des prochaines élections pour bénéficier de la position de sortant¹¹. Pour D. Searing, le député jouant le rôle du *Ministerial aspirants* correspond au premier cas de figure seulement¹². Dans l'absolu, tous les élus seraient flattés de se voir proposer de rentrer au gouvernement, et presque tous accepteraient. Cependant, une partie d'entre eux adapte sa façon de se présenter et de se comporter à cet objectif tandis que d'autres ne le font pas. D. Searing écrit à propos de ces derniers : « They are, they say, either too busy, too old, too tired, or too eccentric for the race »¹³.

Le présent chapitre est ainsi consacré à l'éventuelle européanisation des élus les plus ambitieux définis comme les députés et les sénateurs interprétant un rôle identifié comme tel au Parlement. L'ensemble de ces parlementaires adapte sa façon de se présenter et de se comporter à la chambre à l'objectif d'accession à un poste plus élevé, principalement au sein du Gouvernement. Plusieurs questions se posent à leurs égards. La mobilisation d'un parlementaire sur les questions européennes peut-elle lui permettre de réaliser ses ambitions, à commencer par devenir ministre ? L'accession au gouvernement ou aux postes de premiers plans de la majorité ou de l'opposition, tel que numéro deux du parti ou porte-parole, dépend de l'approbation du Président de la République, du Premier ministre et plus largement des dirigeants des partis. Le recrutement tient à la fois de la logique hiérarchique et de la cooptation. S'interroger sur l'influence de l'Europe au cours d'une carrière politique revient donc à examiner la place accordée à cet enjeu dans les décisions des *gatekeepers*, ces dirigeants politiques qui choisissent de reconnaître un député de base comme l'un des leurs ou qui s'y refusent. L'accès aux institutions communautaires peut également devenir une étape ou un objectif d'une carrière politique. L'UE, comme système politique, offre-t-elle des postes prestigieux ? L'appartenance à l'institution parlementaire permet-elle d'accéder à ces fonctions ? A l'inverse, un passage par le PE ou la Commission aide-t-il à entrer à l'Assemblée ou au Sénat ? Enfin, le traitement au Parlement français de la question

¹⁰ Dans les « démocraties avancées », NORRIS P., « Conclusion : comparing passages to power », dans NORRIS P. (dir.), *Passages to Power: Legislative Recruitment in Advanced Democracies*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997, pp. 209-231, ici p. 224.

¹¹ MÜLLER W.C., STRØM K., art. cit.

¹² SEARING D., op. cit., chapitre 3, pp. 81-120. Les aspirants ministres formaient un quart des députés de base des Communes.

¹³ Ibid, p. 83.

européenne joue-t-il un rôle dans l'accession aux plus hautes fonctions de l'Etat, à commencer par la Présidence de la République ?

Le constat d'une faible mobilisation parlementaire sur la question européenne posé en introduction puis l'analyse d'un effet d'occultation partiel du champ politique vis-à-vis d'une Europe légitimée sur un mode unanimiste et prudent suggère que l'Europe, comme objet de mobilisation aussi bien qu'enjeu de débat, ne permet pas aux députés ambitieux de parvenir à leurs fins. Les parlementaires les plus actifs sur les questions européennes sont des élus de terrains comme les défenseurs du terroir, des idéologues comme les souverainistes ou des spécialistes comme les membres de la Délégation. Or les élus interprétant ces différents rôles ne sont pas les plus susceptibles de rentrer au gouvernement. Une partie de ce chapitre permettra ainsi de confirmer que les députés ambitieux délaissent les affaires européennes puisqu'elles ne leur permettent pas de satisfaire leurs objectifs. Cependant, nous essayerons de démontrer que, paradoxalement, ce délaissement crée des opportunités pour un nombre restreint de parlementaires, notamment ceux qui occupent une position d'outsiders à l'intérieur de leur camp. Les élus qui ne sont pas les mieux placés pour devenir ministres, ou chefs de leur parti, ou encore candidats de leur parti à la présidentielle, peuvent faire usage de l'Europe afin de se faire connaître et reconnaître parce qu'elle est sous-exploitée mais aussi parce qu'elle constitue un enjeu prestigieux et multidimensionnel. Son prestige peut être instrumenté, avec un succès limité, par les parlementaires en début ou milieu de carrière visant une place au gouvernement. La multidimensionnalité peut servir plus efficacement la stratégie de conquête de la direction d'un parti.

L'étude des ministrables (1) est ainsi distinguée de celle des ténors de la vie politique (2). Comme le laisse entendre le fait que les mots « ministrables » et « ténors » ou encore « présidentiables » existent, ces catégories peuvent être comprise comme deux sous-rôles du député ambitieux distingués par le niveau des postes recherchés et escomptables. Quel que soit le sous-rôle, l'étude cherche à déterminer dans quelles circonstances la mobilisation européenne permet d'une part de parvenir à un poste plus élevé, et d'autre part de satisfaire à certaines aspirations psychologiques caractéristiques. En reprenant la grille de J. Payne, les aiguillons émotionnels des ambitieux semblent se focaliser sur la recherche du prestige (*status incentive*) d'une part, et le plaisir du jeu (*game incentive*) d'autre part¹⁴. Les activités européennes offertes aux parlementaires sont-elles être considérées comme suffisamment prestigieuses ? Peuvent-elles constituer une carte maîtresse du jeu politicien ordinaire ?

¹⁴ PAYNE J. et al., op. cit., pp. 19-48 pour le prestige et pp. 129-161 pour le jeu. Cf. Chapitre 4.3.3. et tableau 4.9.

1. Les ministrables : la rémunération incertaine de l'investissement européen

Les ministrables désignent les dirigeants politiques qui sont pressentis, par leur collègue, leur entourage ou les médias, pour entrer à court ou moyen terme au gouvernement. Le sous-rôle de ministrable renvoie à des situations particulières fort diverses. Cependant, les ministrables partagent l'ambition de devenir ou redevenir membres du gouvernement et, le plus souvent, leur probabilité d'y parvenir n'est pas nulle. En effet, la plupart des ministrables qui sont amenés à faire le constat qu'ils ne (re)deviendront pas ministres choisissent progressivement un autre rôle, notamment celui de promoteur de causes ou de Bourbonien. Par conséquent, les ministrables se situent en début ou milieu plutôt de carrière qu'en fin, même s'il ne s'agit pas d'une règle absolue, le personnel politique français pouvant avoir accès sur le tard aux plus hautes fonctions. Les ministrables sont supposés ne pas faire partie des membres les plus excentriques et rebelles de l'Assemblée, le Président ou le Premier ministre tendant plutôt à préférer des personnalités disciplinées au comportement prévisible. En dehors de ces éléments généraux, il est difficile de rendre compte précisément du comportement et du profil des ministrables. Il n'existe ni mode d'emploi ni formules magiques pour devenir ministre et chaque élu compose sa propre partition sans certitude de succès¹⁵. Comme le souligne D. Searing, l'opacité des qualifications requises renforce d'ailleurs le pouvoir discrétionnaire des *gatekeepers*. Enfin, les parlementaires et anciens parlementaires forment la majorité des membres des gouvernements français mais certains Ministres et Secrétaires d'Etat, souvent énarques, sont également issus de la haute fonction publique et/ou de cabinets ministériels¹⁶. Surtout, le nombre de postes disponibles est limité à une trentaine alors qu'aux Communes de jeunes députés de la majorité sont appelés à devenir *private parliamentary secretary*. Ces apprentis ou assistants ministres, autant membres du Parlement que du gouvernement, n'ont pas d'équivalent en France, le ministre s'appuyant sur son cabinet¹⁷. Comment les ministrables perçoivent-ils l'Europe ? La question revient d'abord à se demander si les activités européennes d'un député peuvent l'aider à faire carrière (1) puis

¹⁵ « [...] the most striking characteristic of the role of the Ministerial Aspirant is that even those backbenchers who have played it successfully in the recent past are so very uncertain about how it is most successfully played », SEARING D., op. cit., p. 82.

¹⁶ BIRNBAUM P., op. cit. ; MATHIOT P, SAWICKI F., art. cit. Voir aussi Chapitre 1.4.2.

¹⁷ DOGAN M., « Les professions... », art. cit., p. 186. La distinction opérée par D. Searing de deux sous-rôles au sein des aspirants ministres, les *subalterns* (23 %) et les *high flyers* (43 %), se révèle donc inopérante dans le cas français.

si la conception d'une carrière politique s'est elle-même européanisée. Les postes européens sont-ils devenus des postes recherchés, qu'il s'agisse des fonctions au sein des institutions communautaires (2) ou de la Présidence des Délégations pour l'UE (3) ? Enfin, les ministrables outsiders, à savoir les élus qui ne comptent pas parmi les favoris, peuvent être amenés à faire usage de l'aura prestigieuse de la référence européenne pour développer leur capital personnel (4).

1.1. L'expertise européenne, une ressource disponible mais de faible rendement

En s'investissant dans tel ou tel domaine, un parlementaire peut espérer être perçu par ses pairs comme un expert du sujet et éventuellement appelé un jour à entrer au gouvernement. Ainsi, P. Guinchard-Kunstler qui était formatrice du personnel d'encadrement des personnes âgées avant son accession à l'Assemblée en 1997 a remis un rapport au Premier ministre sur cette population en juin 1999. En mars 2001, L. Jospin la nommait secrétaire d'Etat aux personnes âgées chargée de mettre en place l'Allocation personnalisée à l'autonomie (APA). Autre exemple, l'avocat Pascal Clément, élu député en 1978, Président de la Commission des lois depuis 2002 a été nommé Garde des Sceaux le 2 juin 2005.

1.1.1. Dans les Délégations pour l'UE

Les Délégations pour l'UE permettent-elles de la même façon de se faire connaître comme expert des affaires européennes ? Certains de ses membres, comme l'économiste Gérard Fuchs sous la précédente législature ou le juriste Christian Philip sous l'actuelle, étaient effectivement considérés au sein de leur groupe politique comme des spécialistes de l'Europe. La Délégation constitue une structure particulièrement favorable pour qui souhaite s'y investir. Le travail des Commissions permanentes est étroitement contrôlé par la majorité parlementaire tandis que les Délégations constituent des cadres plus souples. Il est possible d'y obtenir facilement des rapports, y compris pour les membres de l'opposition, quitte à ce que deux élus soient co-rapporteurs. Par ailleurs, les enjeux européens touchent à tant de domaines que les élus peuvent choisir celui dans lequel ils veulent se spécialiser : les OGM pour M.-H. Aubert, l'OMC pour B. Marre, les PECO pour R. André, le marché de l'art pour P. Lellouche, l'élargissement pour J.-B. Raimond, les transpositions de directives pour C. Philip, l'espace Schengen pour J.-M. Bockel, les questions institutionnelles pour N. Catala,

les services publics pour G. Fuchs, le Mercosur pour A. Barrau, l'agriculture pour F. Guillaume... Il existe autant de domaines de spécialisation que de membres actifs des Délégations pour l'UE. Les parlementaires peuvent sélectionner le domaine qui les intéresse personnellement mais aussi celui qui captera, espèrent certains, l'attention des médias et leur permettra d'accéder à une certaine notoriété. Un administrateur de la Délégation de l'Assemblée va jusqu'à considérer que la recherche de « retombées presse » constitue l'unique objectif des élus.

« Qu'est-ce qui motive les membres de la Délégation ?

Les journalistes. [silence]

Les journalistes, point ?

Oui

Il n'y a rien d'autres à dire ?

Non, seulement les journalistes. C'est la vraie raison. Ils peuvent aussi être motivés par le fait d'asseoir l'autorité de la Délégation au sein de l'Assemblée nationale mais in fine, c'est pour qu'on parle de la Délégation dans la presse donc ça revient au même. Les députés ont peur du vide, il faut toujours qu'ils aient quelque chose en route. [xxx] veut être ministre donc il faut qu'il se positionne. Il prend le rapport sur [xxx] et il fait deux conférences de presse. Il a eu la première page du Figaro, trois pages dans le Bulletin quotidien, des retombées sur Europe 1, France Inter, BFM. Les députés veulent vraiment qu'on parle de leur rapport. Ça joue sur le choix du sujet du rapport. Ensuite, ils ne sont pas prêts à dire n'importe quoi pour que l'on parle d'eux »¹⁸.

La Délégation permet ainsi de se constituer, plus facilement qu'une Commission, un statut de spécialiste. La liste des députés souhaitant l'intégrer en début de législature est d'ailleurs longue. Cependant, les députés mentionnés ci-dessus sont, pour la plupart, davantage perçus comme des experts de leur sujet que comme des experts européens ou de la chose européenne. La compétence de B. Marre sur l'OMC était largement reconnue sous la onzième législature. Elle a publié une demi-douzaine de rapports sur le sujet dans le cadre de la Délégation. Elle s'est rendue à Seattle ou à Doha lors des négociations internationales. Or cette députée n'était évidemment pas perçue comme une spécialiste de l'Europe mais bien du commerce international. Pour un député ambitieux, il est difficile de se prévaloir d'un label « expert de l'Europe » qui permette d'espérer entrer au gouvernement, en dehors de la Présidence de la Délégation qui sera étudiée à la prochaine section. L'appartenance à la Délégation peut ainsi se révéler secondaire dans la constitution du capital politique. Un député comme Thierry Mariani a plus de chance de devenir secrétaire d'Etat auprès du Ministre de l'Intérieur en étant rapporteur des lois Sarkozy au nom de la Commission des lois plutôt qu'en

¹⁸ Entretien n° 51. Ces propos doivent cependant être considérés avec un certain recul, un administrateur du Sénat ayant par exemple répondu à une question similaire que les sénateurs étaient intéressés en premier lieu par la recherche de subventions communautaires (cf. Chapitre 4.2.3.).

signant un rapport sur la gestion européenne des flux migratoires. Il peut certes considérer que la Délégation lui permet de parfaire son image d'expert des questions d'immigration mais la plus-value de l'appartenance à cette enceinte est assez limitée compte tenu de la pression pesant sur l'emploi du temps des parlementaires.

L'appartenance à la Délégation de l'Assemblée ou du Sénat offre ainsi un intérêt variable pour le ministrable. Elle permet moins efficacement que les Commissions permanentes d'être repéré comme expert, non seulement parce qu'il n'existe pas à proprement parler d'expertise de l'Europe, mais aussi parce qu'elle est moins prestigieuse que les Commissions permanentes. Les ténors de la politique ne participent pas à ses réunions. Ceux qui sont inscrits ne viennent pas. Un député de base de la majorité peut au contraire espérer se faire remarquer de certains chefs de la majorité en intervenant en Commission et au sein de son groupe. La majeure partie des activités en Délégation se révèle assez ingrate : l'examen des documents européens en projet, de nature souvent technique, peut décourager le ministrable. Certains rapports de la Délégation sont effectivement mentionnés au détour d'un article de presse mais la plupart passent relativement inaperçus. Les faibles capacités institutionnelles de la Délégation contribuent enfin à décourager les ministrables. Les propositions de résolution déposées par la Délégation sont considérées par une des six commissions permanentes qui peut la modifier mais aussi l'ignorer en la traitant à la va-vite, tardivement ou en oubliant de l'examiner. Enfin, l'examen en séance des propositions de résolution est devenu extrêmement rare. L'organisation institutionnelle des projets de législation européenne n'incite donc pas l' élu qui souhaite se faire remarquer à se saisir d'une procédure aussi lourde, dépersonnalisée et sous contrôle.

L'ouverture et la souplesse des deux Délégations européennes peuvent attirer le ministrable débutant mais leur manque de prestige associé à la rigidité de la procédure d'examen constituent deux freins majeurs à son investissement. Enfin, l'absence de bénéfices électoraux associés à la mobilisation européenne, établie au chapitre 3, n'incite pas non plus à fréquenter les réunions hebdomadaires des Délégations. Les parlementaires ambitieux sont intéressés par leur carrière plutôt que par leur circonscription. Cependant ils sont extrêmement attentifs à la solidité de leur enracinement électoral puisque la perte de leur siège compromettrait sérieusement leur avancement¹⁹.

¹⁹ « Ministerial Aspirants are usually less specialized than those Policy Advocates who are Specialists, less interested in little campaigns than those who are generalists, and slightly more interested than either group in constituency work », SEARING D., op. cit., pp. 94-95.

1.1.2. Hors des Délégations pour l'UE

Des parlementaires peuvent également être amenés à suivre les questions européennes en dehors des Délégations. L'exemple du député socialiste du Nord, Christian Bataille peut être analysé afin de considérer le potentiel d'une expertise constituée, ayant une forte dimension européenne, sur une carrière. Cet ancien professeur de lettre est identifié comme « une autorité sur les questions de l'électricité et du nucléaire »²⁰ au sein du Parlement. Il a été rapporteur en 1991 de la loi sur la gestion des déchets nucléaires, dite loi Bataille, et en 1999 de la loi de modernisation et de développement du service public de l'électricité qui, entre autres mesures, transposait la directive européenne sur l'ouverture à la concurrence du marché de l'électricité²¹. Il a été choisi, explique-t-il, parce que son expertise est reconnue.

« Comment êtes-vous devenu rapporteur de cette loi ?

C. BATAILLE : *Je crois parce que je suis en charge du dossier de l'énergie au sein du groupe socialiste. Ça ne date pas d'aujourd'hui, il y a maintenant une dizaine d'année que je me suis intéressé via le nucléaire au problème de l'électricité. Et que de fil en aiguille, je suis amené à m'intéresser à l'ensemble du dossier de l'énergie. Parfois à contre-courant. Par exemple je trouve que le dossier du pétrole est un peu évacué aujourd'hui mais qu'il est bigrement intéressant »*²².

Ses activités dans le secteur de l'énergie l'amènent de plus en plus à s'intéresser à des questions européennes qu'il s'agisse de lois transposant des directives mais aussi d'examen de résolutions parlementaires portant sur des propositions de directives ou sur des communications de la Commission. Le Tableau 7.1. présente les quinze rapports qu'il a soutenus durant la onzième législature, les lignes grisées signalant les travaux comportant une forte dimension européenne.

²⁰ ABELES M., *Un ethnologue...*, op. cit., p. 136.

²¹ Loi n° 2000-108 du 10 février 2000. GROUSSET L., *Devoir plus que la lumière ? : entre Europe, marché et Etat, les mutations du secteur électrique en France*, mémoire de DEA soutenu à l'IEP de Paris, 1999.

²² Christian Bataille, entretien n° 5.

Tableau 7.1. Les rapports de l'Assemblée nationale présentés par Christian Bataille sous la onzième législature

15/10/97	0325	<i>Com. de la prod.</i>	La Proposition de résolution sur la proposition de directive concernant des règles communes pour le marché intérieur du gaz naturel
15/12/97	0541	<i>Office p.e.c.s.t.</i>	L'évolution de la recherche sur la gestion des déchets nucléaires à haute activité
25/03/98	0776	<i>Com. de la prod.</i>	La Proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête sur l'arrêt de Superphénix
11/06/98	0978	<i>Office p.e.c.s.t.</i>	L'aval du cycle nucléaire - Tome I : Etude générale
25/06/98	1018	<i>Com. d'enquête</i>	Superphénix et la filière des réacteurs à neutrons rapides
02/02/99	1359	<i>Office p.e.c.s.t.</i>	L'aval du cycle nucléaire - Tome II : les coûts de production de l'électricité
04/02/99	1371	<i>Com. de la prod.</i>	Projet de loi relatif à la modernisation et au développement du service public de l'électricité
18/11/99	1939	<i>Com. mixte pari.</i>	Idem
8/12/99	2004	<i>Com. de la prod.</i>	Idem
1/02/00	2122	<i>Com. de la prod.</i>	Idem
6/12/00	2786	<i>Com. de la prod.</i>	Proposition de résolution sur la communication de la Commission sur les services d'intérêt général en Europe
31/05/01	3101	<i>Office p.e.c.s.t.</i>	Les possibilités d'entreposage à long terme des combustibles nucléaires irradiés
22/11/01	3414	<i>Com. de la prod.</i>	La Proposition de résolution sur la proposition de directive visant à instaurer une directive-cadre fixant les règles générales applicables aux services d'intérêt général ²³
05/02/02	3571	<i>Office p.e.c.s.t.</i>	Les incidences environnementales et sanitaires des essais nucléaires effectués par la France entre 1960 et 1996 et les éléments de comparaison avec les essais des autres puissances nucléaires
20/02/02	3624	<i>Com. de la prod.</i>	La Proposition de résolution sur les communications de la Commission concernant la création du Ciel unique européen et les transports aériens et l'environnement

Notes :

- Colonne 1 : date de dépôt. Colonne 2 : numéro du rapport. Colonne 3 : cadre dans lequel le rapport a été présenté. Colonne 4 : sujet du rapport.
- Abréviations : *Com. de la prod.* = Commission de la Production et des échanges ; *Office p.e.c.s.t.* = Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques ; *Com. d'enquête* = commission d'enquête ; *Com. mixte pari.* = commission mixte paritaire.

L'intérêt de C. Bataille pour les questions énergétiques l'a logiquement conduit à considérer la dimension européenne de ces enjeux. Le travail régulier qu'il fournit depuis plusieurs années constitue à l'évidence un élément important de son capital politique personnel. M. Abélès écrit à son propos qu'il « représente bien un type de parlementaires auxquels on fait appel un jour ou l'autre, lorsqu'on forme un ministère, pour les mettre à contribution dans un domaine qu'ils maîtrisent bien »²⁴.

Il n'est pas certain pourtant que le parcours de C. Bataille constitue le modèle à suivre pour l'élu ambitieux pressé de devenir ministre. Il est député du nord depuis 1988, spécialiste depuis plus d'une décennie des questions énergétiques. Il n'a jamais été membre d'un

²³ La directive concernait également le service universel et les droits des utilisateurs au regard des réseaux et services de communications électroniques.

²⁴ ABELES M., *Un ethnologue...*, op. cit., p. 137.

gouvernement et aura 61 ans en 2007 à l'échéance normale de la douzième législature. Son expertise l'a aidé à se faire connaître dans le Parlement et apprécié des chefs de la majorité. Elle le conduira peut-être à un poste plutôt prestigieux à l'intérieur de l'Assemblée, par exemple la présidence de la Commission des affaires économiques. Cependant, il est probable que C. Bataille ne soit pas amené à accéder à des responsabilités politiques de premier plan. Il apparaît à travers son exemple qu'au-delà d'un certain niveau, l'expertise peut desservir. D. Searing note d'ailleurs que les MPs les plus ambitieux prennent soin de ne pas trop se spécialiser : « When specialization is carried too far, Aspirants become identified with particular hobby horses and risk riding on the backbenches rather than running in the race »²⁵. C. Bataille est en effet identifié à un tel point aux questions énergétiques que la dimension généraliste nécessaire à une fonction de ministre tend à lui être niée. En outre, il est en quelque sorte victime de sa compétence puisqu'il s'est révélé sans doute plus utile au Premier ministre sur les bancs du Parlement plutôt qu'à Bercy. Dans sa description des activités de rapporteur de la loi de modernisation et de développement du service public de l'électricité, il indique que la connaissance du secteur mais aussi des enjeux politiques, des parlementaires et des syndicats a été utile. C. Bataille, qui était à l'époque proche d'H. Emmanuelli, s'est posé en intermédiaire entre une majorité composite et le secrétaire d'Etat Christian Pierret plutôt situé à la droite du PS. Les communistes, sans lesquels les socialistes n'étaient pas majoritaires sous la onzième législature, se sont abstenus ; quelques mois plus tard, ils faisaient connaître à leur allié socialiste qu'ils refuseraient de voter la transposition de la directive établissant une ouverture à la concurrence du marché gazier²⁶.

« Sachant que vous étiez quelque part plus à gauche que le gouvernement, il n'y a pas eu de problème pour que vous soyez rapporteur ?

C. BATAILLE : *Non, j'étais représentatif de la majorité du... Comment dire ? J'étais représentatif plutôt de la moyenne de la majorité plurielle. On s'en rend compte aujourd'hui, il faut savoir aussi nouer le dialogue avec les organisations syndicales, avec le parti communiste pour faire une majorité. La majorité à l'Assemblée, c'est de l'arithmétique. Et dans cette arithmétique là, les communistes pèsent plus que les verts. Les communistes, c'est une quarantaine de membres. Les verts ils sont six et en général ils sont même pas d'accord entre eux.*

Pendant la discussion de la loi, vous avez eu des pressions du gouvernement...

Non, non, non, non. Pas du chef du gouvernement. Je pense au final avoir placé le curseur là où implicitement le Premier ministre le souhaitait, dans une position d'équilibre à l'intérieur de la majorité plurielle. Alors que le secrétaire d'Etat à l'industrie avait lui une position beaucoup plus socialo-libérale [...]. Si la loi a été

²⁵ SEARING D., op. cit., p. 95.

²⁶ Lors de son examen à l'Assemblée en première lecture le 2 mars 1999, le projet de loi sur l'électricité a été approuvé par 258 députés contre 239 et 50 abstentions volontaires ; 28 des 35 membres du groupe communiste s'étant abstenus. L'ouverture à la concurrence du marché gazier a été transposée lors de la législature suivante par la loi n° 2004-803 du 9 août 2004, à laquelle se sont opposés socialistes et communistes.

votée comme elle a été votée, c'est bien parce qu'elle correspondait à ce qu'attendait le Premier ministre et beaucoup de membres de son gouvernement. Dans ce cas là, il faut un rapporteur qui tienne bon, qui ait de l'autorité. Il faut que le ministre retire ses propositions ou ne le présente pas s'il sent qu'il tient pas les choses »²⁷.

Le fait que le travail parlementaire soit peu suivi par les médias mais aussi par les élus eux-mêmes ne contribue pas non plus à constituer l'expertise en ressource permettant de devenir ministre. Le député apparenté socialiste Jean-Claude Daniel était président du groupe de travail sur le commerce et le développement économique sous la onzième législature. En 1999, il a rédigé un rapport au nom de la Commission de la production sur l'OMC et s'est rendu à Seattle. En 2001, le Ministre de l'Economie et des Finances, Laurent Fabius, lui a confié une mission sur les petites entreprises et les entreprises artisanales. Les propos du maire de Chaumont indiquent qu'un élu qui souhaite s'investir dans tel sujet peut y parvenir parce qu'il est faiblement concurrencé, mais que le désintérêt de ses collègues condamne à une certaine marginalité les actions entreprises.

J.-C. DANIEL : *« C'est d'ailleurs une de mes surprises. En 97, j'étais nouveau député, j'ai dit mon sentiment par rapport à ça et mon souhait d'être dans cette relation de travail en demandant tout simplement à être participant, rien de plus, rien de moins. Et on m'a dit « il y a pas de problème, tu peux si tu le souhaites mener le groupe de travail sur le sujet je crois que tu n'as pas de concurrent ». J'ai trouvé ça très flatteur mais j'ai compris tout de suite parce qu'à la première réunion de ce groupe de travail on était deux »²⁸.*

De la même façon, C. Bataille observe qu'il peut, par son travail, amener la majorité ou l'Assemblée à suivre ses positions, qui ne sont pas celles du parlementaire médian, mais qu'une « *relative indifférence* » entoure cette mobilisation. Il évoque ainsi dans les deux extraits suivants le rapport qu'il a rédigé en 2000 sur une proposition de résolution relative à une communication de la Commission sur les services d'intérêt général en Europe, dans lequel il fustige, en prenant en exemple le chemin de fer britannique et la poste suédoise, la privatisation des services publics.

C. BATAILLE : *« Je vous livre mon opinion là dessus, ce n'est pas une opinion tiède. Or, je suis sur une opinion qui à aucun moment n'a été politiquement désavouée. A aucun moment. Et le Parlement fonctionne comme ça : c'est souvent les hommes qui font l'opinion. Il y a tellement de boulot ici que celui qui travaille il donne quand même le ton. Il faut comprendre ça, c'est assez subtil. On dit « tout ça est encadré par les groupes, les partis, il y a des directives données d'en haut ». C'est beaucoup moins cadré que ça. Il y a c'est vrai une politique implicitement que tout le monde comprend mais ensuite derrière il y a les hommes - les présidents de commission, les rapporteurs, les rapporteurs spéciaux – qui traduisent ça ».*

²⁷ Christina Bataille, entretien n° 5.

²⁸ Jean-Claude Daniel, entretien n° 13.

« Vous auriez préféré que votre résolution soit débattue en séance ?

Ha ben ça aurait été drôlement intéressant que ce soit débattu en séance. Là, il n'y a pas eu de débat politique. J'ai rédigé une résolution ce qui m'a demandé du temps. J'ai travaillé avec un administrateur et puis j'ai présenté devant une commission très peu nombreuse – une dizaine de membres – une résolution qui n'a pas entraîné d'objections et qui est passée comme ça, comme une lettre à la poste. Elle a été adoptée dans une relative indifférence »²⁹.

C. Bataille évoque longuement et de sa propre initiative pendant l'entretien les modes de transport de l'électricité, les interconnexions, les réserves mondiales de pétrole, la faillite d'Enron ou l'avenir du nucléaire. Ses propos manifestent qu'il interprète un des sous-rôles du promoteur de causes identifié par D. Searing, à savoir le député spécialiste. Le fait que son investissement dans un sujet le conduise à s'intéresser aux affaires européennes n'est pas propre à l'énergie : il est peu d'enjeux aujourd'hui qui ne se soient pas européanisés. Ce travail de longue haleine en fait un élu reconnu pour ses compétences dont les avis sont respectés et parfois influents. Cependant, ce crédit peut être difficilement capitalisé pour mener une carrière politique en dehors du Parlement, notamment ministérielle. L'incertitude de sa conversion explique que les élus les plus ambitieux ne s'enferment pas dans un rôle d'expert et laissent aux spécialistes l'utilisation des procédures de participation du Parlement aux affaires européennes. Le Président de la Délégation du Sénat, Hubert Haenel, constitue ainsi un expert reconnu de la Justice et des Affaires intérieures (JAI). Cet ancien magistrat peut être consulté par le gouvernement sur tel ou tel dossier mais il est douteux qu'un chef d'Etat fasse appel à lui au moment de nommer un Garde des Sceaux ou un Ministre des Affaires européennes.

1.2. L'européanisation incertaine des carrières politiques

La construction européenne a créé deux nouveaux types de poste pouvant être éventuellement visés par les parlementaires ambitieux. Au sein des institutions communautaires, des dirigeants politiques peuvent être nommés à la Commission européenne comme commissaires ou élus au PE. Au sein du Parlement français, la présidence de la Délégation pour l'UE constitue un nouveau poste dédié à l'examen des affaires européennes. Ces fonctions sont-elles considérées comme prestigieuses par les parlementaires ? Constituent-elles des tremplins permettant d'accéder aux postes enviés, notamment, les ministères ? Leur accès nécessite-t-il enfin une certaine expertise de l'Europe ?

²⁹ Christian Bataille, entretien n° 5.

1.2.1. Les commissaires

Jusqu'à 2004, la France envoyait à Bruxelles deux commissaires. Le choix était fait par le Président de la République, en accord avec le Premier ministre en cas de cohabitation. Deux règles se sont progressivement imposées, malgré quelques exceptions : une personnalité réputée proche des socialistes et une personnalité réputée proche de la droite parlementaire étaient choisies ; un des commissaires était un « politique », ancien ministre ou ancien parlementaire, et l'autre un haut fonctionnaire, pour autant que la distinction puisse être opérée. Le Tableau 7.2. établit la liste des commissaires français depuis 1977.

Tableau 7.2. Les membres français de la Commission européenne

1977-1981	Claude Cheysson	François-Xavier Ortoli*
1981-1985	François-Xavier Ortoli*	Edgar Pisani*
1985-1989	Claude Cheysson	Jacques Delors
1989-1995	Jacques Delors	Christiane Scrivener
1995-1999	Edith Cresson*	Yves-Thibault de Silguy
1999-2004	Michel Barnier*	Pascal Lamy
depuis 2004	Jacques Barrot*	-

Note : * = ancien membre de l'Assemblée nationale

Le parcours de certaines personnes de cette liste fait apparaître que l'appartenance à la Commission européenne est considérée comme un poste important et prestigieux. La Commission a accueilli des responsables politiques ayant occupé des fonctions de premier plan comme Premier ministre (E. Cresson), ministre des Finances (J. Delors), de l'Agriculture (E. Pisani), des Affaires étrangères (C. Cheysson) ou sociales (J. Barrot). En 2004, la presse s'est fait l'écho de ce que J.-P. Raffarin, alors Premier ministre en exercice, avait établi des contacts pour tester l'éventualité de son entrée à la Commission. Le passage par la Commission européenne peut également constituer un tremplin relativement efficace pour une carrière politique puisque deux anciens commissaires, C. Cheysson et M. Barnier ont été nommés Ministres des Affaires étrangères à l'issue de leur mandat à Bruxelles³⁰. A l'issue de son second mandat à la présidence de la Commission, les sondages faisaient figurer J. Delors en tête des intentions de vote pour l'élection présidentielle de 1995.

Le Parlement français constitue ainsi un vivier de recrutement des commissaires : la moitié des dix commissaires figurant au Tableau 7.2. avait été membre de l'Assemblée nationale avant leur entrée en fonction. Les chefs d'Etat tendent également à choisir, parmi les

³⁰ La Commission est également un tremplin efficace pour ses membres ayant davantage le profil de hauts fonctionnaires : P. Lamy a par exemple été nommé directeur de l'OMC en 2005.

politiques, des personnalités connues pour leur engagement et/ou leur expérience en matière européenne : J. Delors ou J. Barrot se présentent comme des européistes fervents, E. Cresson (de 1988 à 1990) et M. Barnier (1995-1997) avaient été ministres des affaires européennes avant leur entrée en fonction. Le profil européen de M. Barnier avait été également renforcé par sa présidence, jugée dynamique, de la Délégation pour l'UE du Sénat de 1997 à 1999. Cependant, la compétence en matière européenne ne constitue qu'un des critères pris en compte au moment de la nomination. La proximité politique voire affective avec un chef de l'Etat souhaitant remercier une personnalité qu'il n'a pas retenue au gouvernement, couronner sa carrière ou lui permettre de rebondir après un échec se révèle au moins aussi importante. En 2004, l'eurodéputé UDF, J.-L. Bourlanges a ainsi critiqué très vivement dans la presse le choix du député chiraquien J. Barrot qualifié de « préretraité de la vie politique »³¹. Issu de l'UDF, J. Barrot avait été, avec M. Barnier, Dominique Perben et J.-P. Raffarin, l'un des artisans de la construction d'un parti du Président en 2002³². Comme Président du groupe UMP de l'Assemblée à partir de 2002, il devait contrôler les troupes parlementaires, tâche rendue difficile par l'ampleur des effectifs du groupe. En 2004, J. Chirac semble effectivement avoir voulu remercier le député âgé de 67 ans, au terme d'une carrière parlementaire d'une durée exceptionnelle puisqu'il fut élu pour la première fois à l'Assemblée en 1967.

1.2.2. Les eurodéputés

Un parlementaire français peut donc être nommé à la Commission mais les places sont rares et réservées aux proches du Président plutôt qu'aux spécialistes. L'accès au PE n'est pas jugé aussi valorisant par le personnel politique français. Le renforcement continu des pouvoirs de l'Assemblée de Strasbourg depuis l'Acte unique n'a pas fondamentalement changé la donne. Un eurodéputé a aujourd'hui plus de pouvoir vis-à-vis des politiques publiques qu'un parlementaire national mais rares sont les députés et sénateurs français qui échangeraient leur poste. Plusieurs éléments d'explication peuvent être avancés sans qu'un seul paraisse dominant. Les eurodéputés sont décentrés vis-à-vis de la vie politique nationale. Ils doivent se rendre régulièrement loin de Paris. Ils n'ont pas de relation directe avec le gouvernement de l'Etat membre dont ils sont issus. Ils ne participent pas aux réunions des groupes parlementaires et aux séances de question, deux moments de la semaine où les dirigeants

³¹ J.-L. Bourlanges : « [...] Jacques Barrot : un préretraité de la vie politique, dépourvu de toute expérience communautaire (même si son engagement européen est incontestable) et ne parlant pratiquement pas anglais, ne pouvait pas s'imposer comme un personnage clef du nouveau collège », *L'Express*, 6 septembre 2004.

³² Dans le cadre du club Dialogue et Initiative créé en décembre 1999.

politiques nationaux se retrouvent. Or, les eurodéputés sont dans une situation d'autant plus précaire que, malgré cet éloignement assez logique de la vie politique nationale, les juges de leur sélection demeurent nationaux. Ce sont les partis politiques nationaux, et bien souvent un cercle fermé réduit à quelques dirigeants, qui décident de les faire figurer en position éligible sur les listes lors de l'élection européenne. A cet égard, la régionalisation du mode de scrutin n'a pas modifié véritablement la situation. Enfin, le PE est plus généralement victime d'une aversion mimétique, pour prendre à rebours le concept de désir mimétique forgé par René Girard³³. Les principaux chefs de gouvernement ont le choix entre siéger à Strasbourg ou à Paris. Ils l'ont potentiellement puisqu'ils peuvent se placer en tête des listes de leur parti. Entre 1979 et 1999, il est ainsi arrivé à de nombreuses occasions que les dirigeants mènent leur propre liste. Or, ceux qui étaient membres de l'Assemblée nationale ont tous privilégié le Parlement français sur le PE, le cumul des deux mandats étant prohibé depuis 2000. Les chefs signalent ainsi à leur troupe que la vraie vie – politique – est à Paris. C'est au Palais-Bourbon qu'un élu de base peut se faire remarquer d'eux. Le mimétisme du parisianisme des dirigeants condamne le franc tireur à une certaine marginalité. En outre, la faiblesse de la couverture médiatique des travaux du PE par les médias français ne contribue pas à rendre cette enceinte désirable aux élus ambitieux.

Si l'accession au PE n'est pas considérée, au contraire du Congrès américain, comme un aboutissement d'une carrière politique, elle n'en constitue pas moins une étape importante de la carrière de nombreux parlementaires nationaux, particulièrement des plus ambitieux d'entre eux. Parmi les 577 députés élus en 2002, 24 avaient été membres du Parlement de Strasbourg précédemment. Or, ces parlementaires étaient presque tous des élus de premier plan plutôt que des *backbenchers*. Ils avaient tous déjà été élus à l'Assemblée nationale avant 2002. Plus de la moitié d'entre eux (13 sur 24) étaient des ministres ou d'anciens ministres contre 11 % des 577 députés. Le Tableau 7.3. détaille le parcours de ces élus.

³³ Comme l'explique P. Braud, « la force du « désir mimétique » conduit les individus à calquer leurs aspirations sur celles que se sont données leurs semblables ». Cf. GIRARD R., *La violence et le sacré* [1972], Paris, B. Grasset, 1989, p. 217 ; BRAUD P., *Sociologie politique*, Paris, LGDJ, 3^{ème} éd., 1996, p. 244.

Tableau 7.3. Le parcours électoral des députés élus à l'Assemblée nationale en 2002 ayant été membres du PE

	Député en 2002	1 ^{ère} fois MP	1 ^{ère} fois MPE	Différen- tiel MP /MPE	Député pendant MPE	1 ^{ère} fois ministre
Abelin Jean-Pierre	Sortant	1978	1984	-6	2 / 5	-
Alliot-Marie Michèle	Sortant	1986	1989	- 3	0 / 3	1986
Bayrou François	Ancien	1986	1999	- 13	0 / 3	1993
Blum Roland	Sortant	1986	1984	2	1 / 3	-
Douste-Blazy Philippe	Sortant	1993	1989	4	0 / 4	1993
Fabius Laurent	Ancien	1978	1989	- 11	3 / 3	1981
Gremetz Maxime	Sortant	1978	1979	-1	6 / 12	-
Guigou Élisabeth	Ancien	1997	1994	3	0 / 3	1990
Guillaume François	Sortant	1993	1989	4	1 / 5	1986
Hollande François	Sortant	1988	1999	-11	0 / 0	-
Jacob Christian	Sortant	1995	1994	1	2 / 3	(2002)
Juppé Alain	Sortant	1986	1984	2	0 / 2	1986
Lang Jack	Ancien	1986	1994	-8	0 / 3	1981
Madelin Alain	Sortant	1978	1989	-11	3 / 3	1986
Mamère Noël	Sortant	1997	1994	3	0 / 3	-
Mancel Jean-François	Ancien	1978	1984	-6	0 / 2	-
Marleix Alain	Sortant	1993	1984	9	0 / 9	-
Martin Philippe	Sortant	1993	1994	-1	5 / 5	-
Méhaignerie Pierre	Sortant	1973	1979	-6	0 / 0	1976
Reymann Marc	Sortant	1986	1989	-3	5 / 5	-
Sarkozy Nicolas	Sortant	1988	1999	-11	0 / 0	1993
Schwartzenberg Roger-Gérard	Ancien	1986	1979	7	0 / 4	1983
Taubira-Delannon Christiane	Sortant	1993	1994	-1	5 / 5	-
de Villiers Philippe	Sortant	1987	1994	- 7	0 / 3	1986

Notes :

- *Député en 2002* : *Sortant* = le député était membre de l'Assemblée juste avant 2002 ; *Ancien* = le député n'était pas sortant mais avait déjà été membre de l'Assemblée.
- *1^{ère} fois MP* : année de la première élection à l'Assemblée nationale
- *1^{ère} fois MPE* : année de la première élection au PE
- *Différentiel MP / MPE* : soustraction de l'année d'entrée à l'Assemblée par l'année d'entrée au PE
- *Député pendant MPE* : nombre d'années durant lequel le député a été membre de l'Assemblée nationale durant son mandat au PE, le cumul des deux mandats n'ayant été interdit qu'en 2000. *0 / 2* indique par exemple que le député n'a pas été membre de l'Assemblée pendant son mandat au PE.
- *1^{ère} fois ministre* : année de la première entrée au gouvernement

Deux cas de figures peuvent être distingués selon que les responsables politiques ont été membres du PE puis de l'Assemblée nationale (9 sur 24) ou l'inverse (15 sur 24). Dans le premier cas, les responsables politiques débutent leur carrière au PE : le passage par Strasbourg les aide à attendre les prochaines élections législatives voire à accumuler un capital politique personnel nécessaire à l'obtention de l'investiture. Les neuf députés dans cette situation ont attendu en moyenne 3,9 années au PE avant d'entrer à l'Assemblée. Dans le second cas, les responsables politiques se servent de Strasbourg comme d'un point de chute au lendemain d'un échec, notamment d'une défaite aux élections législatives. En moyenne, les quinze personnes dans cette situation sont entrées au PE 6,7 années après avoir accédé à l'Assemblée. Dans un cas comme dans l'autre, la logique de sélection n'est ni celle de

l'intérêt ni celle de la compétence en matière européenne mais le capital politique personnel. Les individus sans expérience parlementaire sont placés en position éligible sur les listes parce qu'ils sont proches de ceux qui rédigent ces listes - ils peuvent par exemple appartenir à leur cabinet - ou imposés, comme au PS, sur le quota réservé à chaque motion par les dirigeants des courants internes du parti. Parmi les anciens députés nationaux qui veulent entrer au PE, seuls les plus influents peuvent réussir à s'imposer en position éligible sur les listes. Sur les 77 eurodéputés français élus en 2004, 17 avaient été députés nationaux en cours de leur vie dont six sous la onzième législature³⁴. Willy Beauvallet et Sébastien Michon ont du reste établi que la proportion d'eurodéputés ayant occupé une fonction parlementaire nationale avant leur entrée au PE est en diminution constante depuis 1979³⁵.

Le parcours électoral des 24 députés élus en 2002 ayant été députés européens est présenté aux tableaux 7.4. pour les neuf élus qui ont été députés européens puis députés nationaux, et 7.5. pour les quinze élus qui ont été députés nationaux puis européens puis à nouveau nationaux. Les deux tableaux regroupent les élus en fonction du déroulement de leur carrière en considérant, lorsque ces députés ont été ministres, le moment de leur accession au gouvernement.

Tableau 7.4. Le parcours des députés élus en 2002 ayant été membres du PE avant d'être élus à l'Assemblée nationale (AN)

Profil	Parcours			Nom	
	1	2	3		
<u>Débutants</u> au PE en attendant AN	PE	AN	-	Blum 2 Marleix 9	Mamère 3
<u>Chefs</u> ou <u>apparatchik</u> ³⁶ consolidant leur capital politique au PE	PE	AN	Gouv	Douste 4 / 0 Juppé 2 / 0	Jacob 1 / 7
Carrière européanisée	PE	Gouv	AN	Schwartzberg 4 / 3	
<u>Proches</u> de dirigeant consolidant leur capital politique au PE	Gouv	PE	AN	Guigou 4 / 3 Guillaume 3 / 4	

Notes :

³⁴ Il s'agit de M.-H. Aubert, Roselyne Bachelot-Narquin, Brigitte Douay, P. Moscovici, V. Peillon, Marie-Line Reynaud. Les autres anciens députés sont Thierry Cornillet, Bruno Gollnisch, Ambroise Guuellec, André Laignel, A. Lamassoure, J.-M. Le Pen, Marie-Noëlle Lienemann, Jean-Claude Martinez, M. Rocard, Jacques Toubon et Catherine Trautmann.

³⁵ Selon leur calcul, 45,1 % des eurodéputés français ayant siégé entre 1979 et 1984 avaient été élus à l'Assemblée nationale précédemment, la proportion étant de 42,7 % pour 1984-1989, 30,8 % pour 1989-1994, 29,2 % pour 1994-1999 et 19,2 % pour 1999-2004. La proportion d'anciens sénateurs passent également en vingt ans de 10 % à 3 %. Cf. BEAUVALLET W., MICHON S., « Une sociologie des eurodéputés : enjeux et perspectives », communication au 8^{ème} congrès de l'AFSP, Lyon, 14 septembre 2005, atelier « Parements et parlementaires » ; BEAUVALLET W., *La professionnalisation de l'Europe. Le cas des eurodéputés français*, thèse en cours à l'IEP de Strasbourg.

³⁶ Apparatchik s'entend ici comme un homme d'appareil, entré au PE grâce à ses ressources partisans plutôt qu'à son enracinement local.

- *Parcours 1 2 3* : parcours du député, ordre chronologique de son accession aux différentes organisations considérées. *Gouv* = membre du gouvernement.
- *Nom* : députés correspondant au parcours considéré. Les chiffres figurant après le nom désignent le nombre d'années écoulées entre deux étapes. Par exemple *Douste 4 / 0* signifie que P. Douste-Blazy est resté 4 ans membres du PE avant d'être élu à l'Assemblée nationale mais qu'il est devenu membre du gouvernement l'année de son accession à l'Assemblée.

Tableau 7.5. Le parcours des députés élus en 2002, anciens membres du PE, ayant été élus à l'Assemblée nationale avant de l'être PE.

Profil	Parcours				Nom	
	1	2	3	4		
Députés de base cumulant les deux mandats ou trouvant refuge au PE suite à un échec aux législatives	AN	PE	AN 2002	-	Abelin 6 Hollande 11 Martin 1 Taubira 1	Gremetz 1 Mancel 6 Reymann 3
Chefs de partis conduisant une liste à l'élection européenne ou cumulant les deux mandats ou trouvant refuge au PE (mandat au PE abrégé)	AN	Gouv	PE	AN 2002	Alliot-Marie 0 / 3 Fabius 3 / 8 Méhaignerie 3 / 3 Sarkozy 5 / 6	Bayrou 7 / 6 Madelin 8 / 3
Dirigeants (mandat au PE abrégé)	Gouv	AN	PE	AN 2002	Lang 5 / 8 Villiers 1 / 7	

Notes : voir Tableau 7.4. Les chiffres après les noms propres indiquent le nombre d'années passées entre les étapes 1 et 2, et les étapes 2 et 3. *AN 2002* = élection à l'assemblée nationale en 2002.

Les deux tableaux confirment qu'à l'exception du radical Roger-Gérard Schwartzberg, le mandat gouvernemental précède le mandat parlementaire européen. Les dirigeants politiques peuvent commencer leur vie politique par le PE ou, le plus souvent, y siéger quelques années entre deux postes nationaux, mais les carrières menant au gouvernement ne se sont pas européanisées. Par ailleurs, les transferts entre l'Assemblée et le PE devraient diminuer compte tenu de la prohibition du cumul des deux mandats depuis 2000 d'une part, et de la régionalisation du mode de scrutin d'autre part. En effet, en l'absence d'une liste nationale, il est probable que les chefs de parti se présentent moins fréquemment³⁷. Le métier de parlementaire européen, tend de plus en plus à se spécialiser comme l'analyse W. Beauvallet : « l'autonomisation progressive d'un espace d'activités différencié »³⁸ manifeste la rupture entre le *politics* national et le PE. Les listes des grands partis pour les élections européennes font ainsi alterner des débutants, des dirigeants nationaux – souvent d'anciens députés – cherchant provisoirement refuge à Strasbourg, et des spécialistes de l'Europe qui ont déjà

³⁷ La presse a laissé entendre que tel était l'un des objectifs de la réforme du mode de scrutin, les élections européennes étant souvent défavorables aux partis de gouvernement comme le montre l'échec de liste socialiste conduite par le Premier secrétaire, M. Rocard, en 1994, ou de la liste RPR dirigée par N. Sarkozy, après la démission de P. Séguin en 1999.

³⁸ BEAUVALET W., « Institutionnalisation et professionnalisation de l'Europe politique, le cas des eurodéputés français », *Politique européenne*, n° 9, 2003, pp. 99-122, ici p. 122. L'autonomisation ne résulte pas seulement de l'affirmation de pratiques différenciées de la part des eurodéputés. Certains dirigeants politiques locaux, qui sont souvent des parlementaires nationaux, prennent soin de ne pas intégrer les eurodéputés au jeu politique local. Ainsi M. Rocard aurait été placé en position éligible sur la liste européenne pour la zone Sud Est en 2004, parce que, en fin de carrière, il ne menaçait pas les barons locaux du PS.

effectué plusieurs mandats au PE. Peuvent être cités, parmi d'autres, A. Lamassoure à l'UMP, J.-L. Bourlanges à l'UDF, M. Rocard, Pervenche Berès ou Harlem Desir au PS ou Francis Wurtz au PC. Certains de ces élus seront probablement amenés à entrer dans un gouvernement dans les années qui viennent. Cependant, la délocalisation à Strasbourg n'a pas constitué la façon la plus sûre ou la plus rapide pour devenir ministre, en tout cas jusqu'à aujourd'hui. L'Assemblée nationale demeure le vivier principal des gouvernements. C'est au Palais-Bourbon que les ministrables peuvent le plus efficacement se faire repérer et apprécier. Or, il apparaît non seulement que les postes européens ne constituent pas des objectifs primordiaux pour ces élus ambitieux mais également que le profil de spécialistes de l'Europe ne permet pas aux députés de base de devenir ministre, commissaire ou d'espérer se replier au PE en cas de difficultés. Les Présidents des Délégations pour l'UE feraient-ils exception comme semble l'indiquer la carrière de M. Barnier ?

1.3. La présidence de la Délégation pour l'UE : une niche au potentiel limité

Joseph Borrell, élu à la présidence du PE le mardi 20 juillet 2004 constitue le meilleur exemple d'une carrière politique relancée grâce au contrôle d'un organisme de suivi des affaires européennes interne à un Parlement national. Ancien ministre, il avait démissionné de la présidence du Parti socialiste ouvrier espagnol en mai 1999 suite à un scandale financier. Après ce revers, il a rebondi en se convertissant aux questions européennes. En 2000, il était élu président de la commission parlementaire mixte espagnole pour l'UE et en 2002, représentant du Parlement espagnol à la Convention européenne. Lors des élections européennes de juin 2004, il a mené avec succès la liste des socialistes espagnols. A l'identique, la Présidence de la Délégation du Sénat de 1997 à 1999 a aidé M. Barnier à être nommé Commissaire. La carte de spécialiste des affaires européennes a été jouée avec succès par l'ancien député puisqu'il figurait, vers 2002, parmi la demi-douzaine de Premiers ministrables cités par la presse et qu'il remplaça D. de Villepin au ministère des Affaires étrangères en 2004. En quoi la présidence de la Délégation peut-elle constituer une étape fructueuse d'une carrière politique réussie ?

Le principal atout de la Délégation, dans cette perspective, tient à l'ampleur et à la multiplicité des ressources offertes par l'accès à sa présidence. La Délégation de l'Assemblée compte plus de vingt administrateurs. Elle a pour mission d'examiner les milliers de documents produits chaque année par les institutions communautaires, et spécialement les

propositions d'actes établies par la Commission européenne. Cette fonction, extrêmement lourde, a amené les Présidents successifs à réclamer et obtenir davantage de moyens humains durant les années quatre-vingt-dix. Les quatre Présidents successifs de la Délégation de l'Assemblée interrogés témoignent tous de ce que la présidence représente une charge de travail importante. Cependant, les Présidents de Délégation se trouvent dans une situation institutionnellement privilégiée et relativement unique. La présidence d'une Commission permanente est une fonction plus prestigieuse mais soumise à d'importantes contraintes du fait de l'examen des projets de loi. Un président de Commission se situe à l'intermédiaire entre un ministre, désireux de faire passer sa loi sans trop de difficultés, et la majorité parlementaire qui peut souhaiter l'amender. Le Président de la Délégation n'est pas pris dans de telles contraintes et dispose d'une réelle autonomie pour faire travailler ses services sur tel domaine ou lancer telle initiative. En 2001, à quelques mois de l'ouverture des travaux de la Convention, A. Barrau avait ainsi décidé de procéder à une série d'auditions, ouvertes au public, de personnalités européennes, des dizaines d'exemples comme celui-ci pouvant être cités.

La Présidence de la Délégation peut participer plus directement au renforcement d'un capital politique personnel. Elle peut être considérée comme un des dix postes les plus importants de l'Assemblée, comme l'indique la participation du Président de la Délégation à la Conférence des Présidents depuis la dixième législature. Dans une certaine limite, le Président peut mettre une partie de l'équipe de fonctionnaires à son service en leur demandant, par exemple, de préparer les points de vue qu'il signe dans la presse nationale ou les interventions dans les nombreux colloques auxquels il ne manque pas d'être invité. Spécialiste des relations entre l'UE et le Mercosur, A. Barrau explique d'ailleurs qu'il est facile d'être perçu comme un expert d'un sujet, à partir du moment où l'on est l'auteur d'un rapport.

A. BARRAU : *« Je me souviens que, avant le sommet de Rio, personne ne savait comment ça allait se passer, la commission n'avait pas encore adopté sa position, c'était le bordel invraisemblable. On était trois semaines avant. Moi j'avais les Brésiliens en permanence au téléphone par le canal d'amis qui travaillent avec eux. « Il faudrait que l'Europe prenne position » et cetera. Alors je dis « je vais faire un rapport ». J'arrive au Quai d'Orsay « ohlala, Alain, tu t'engages dans un truc là, c'est vraiment... On sait pas ce qu'on peut faire, ce qu'on peut dire ». Alors j'ai fait un rapport. [...] Mon rapport franchement - ce texte était baptisé de manière un peu provocatrice « Union européenne Mercosur, mariage ou union libre ? » - franchement quand on regarde de près le texte qui est passé in extremis au Conseil comme mandat de négociation, il s'est pas mal inspiré de ce rapport là. Parce que tout simplement personne ne s'était coltiné ça. De ce fait, j'ai été propulsé comme grand spécialiste*

mondial UE Mercosur. J'étais en permanence invité dans tous les pays du Mercosur »³⁹.

La pluridisciplinarité des enjeux européens permet au Président de rencontrer des personnes haut placées issues de divers milieux, par exemple les ambassadeurs et ministres des Etats membres ou candidats. La Délégation auditionne très régulièrement le Ministre délégué aux Affaires européennes, régulièrement le Ministre des Affaires étrangères mais elle convie aussi les autres ministres à s'exprimer. Les membres du gouvernement les plus importants, comme les Ministres de l'Intérieur, de l'Economie ou de l'Agriculture, peuvent être auditionnés par la Délégation environ une à deux fois par législature. Les « personnalités européennes » sont également invitées par la Délégation, qu'il s'agisse de Commissaires en exercice, de Présidents de Commissions du PE ou d'anciens responsables politiques venant exposer leur vision de l'Europe. Enfin, si la présidence de la Délégation donne droit à une allocation spécifique limitée – moins de mille euros par mois – elle permet de voyager facilement à l'étranger en obtenant le remboursement de la plupart des frais de transport. Une voiture avec chauffeur est réservée à son Président. Le service européen est installé dans des locaux spécifiques, à savoir un étage d'un des sites de l'Assemblée situé boulevard Saint Germain. Au-delà des ressources matérielles, le Président de la Délégation bénéficie aussi de l'aura démocratique du Parlement, notamment pour organiser des réunions. A. Barrau ne se souvient pas qu'une personne contactée ait refusé une invitation, et souligne que *« les gens sont sensibles à venir exposer leur point de vue dans l'enceinte de l'Assemblée même quand c'est pas dans l'hémicycle »*⁴⁰.

La Présidence de la Délégation peut donc constituer un poste envié, d'autant plus qu'elle n'a pas d'équivalent à l'Assemblée ou au Sénat. Cependant, cette fonction offre un intérêt limité pour le parlementaire ministrable sous trois aspects. Elle est d'abord rarement offerte à un politique ambitieux en début ou en milieu de carrière. La règle de séniorité en pratique dans les deux assemblées contribue à ce que le poste soit réservé aux élus ayant effectué plusieurs mandats, à l'exception de Michel Barnier. La présidence peut également servir à « caser » ou à remercier un élu dont l'essentiel de la carrière politique s'est déjà déroulé, par exemple un ancien ministre qui ne fait plus partie de l'équipe dirigeante. Robert

³⁹ Alain Barrau, entretien n° 4. Le sommet de Rio a réuni, les 28 et 29 juin 1999, les chefs d'Etat et de Gouvernement des pays de l'UE, de l'Amérique latine et des Caraïbes. Rapport d'information de l'Assemblée nationale n° 1721, déposé par la Délégation pour l'UE, « Union européenne et Mercosur : mariage ou union libre ? », présenté par A. Barrau, 17 juin 1999. Quelques mois plus tard, A. Barrau publiait un second rapport : Rapport d'information de l'Assemblée nationale n° 2269, déposé par la Délégation pour l'UE, sur les relations entre l'UE et le Mercosur, et présenté par A. Barrau, 22 mars 2000.

⁴⁰ Alain Barrau, entretien n° 4.

Pandraud, ministre délégué de 1986 à 1988, a été élu à la présidence en 1993 à l'âge de 65 ans. Selon la même logique, il est devenu sous la douzième législature Président de la « Commission spéciale chargée de vérifier et d'apurer les comptes ». Henri Nallet, ministre de Mitterrand en 1985 et 1986 puis de 1988 à 1992, avait 58 ans en 1997. Il explique : « *J'avais deux possibilités, ou bien devenir Président de la Commission des lois ou bien prendre la Délégation. La Commission des lois, on l'a laissée finalement à Catherine Tasca, moi j'ai pris la Délégation à l'Union où j'ai beaucoup travaillé* »⁴¹. Par ailleurs, les personnes accédant à la présidence sont souvent reconnues dans le milieu politique pour avoir une certaine compétence en matière européenne. M. Barnier avait été Ministre des Affaires européennes. Dès 1979, A. Barrau était à 32 ans délégué national du PS aux questions européennes. Secrétaire général de la délégation socialiste française au PE à partir de 1979, il avait passé avec succès en 1980 le concours pour être fonctionnaire à l'Assemblée de Strasbourg, non seulement pour s'assurer un point de chute mais pour faire la preuve de son intérêt voire de sa compétence en la matière : « *Je voulais que mes collègues du Parlement européen comprennent que j'étais pas uniquement là pour des raisons politiques* »⁴². H. Nallet a conseillé le Président Mitterrand sur les questions communautaires⁴³. P. Lequiller, très introduit parmi les dirigeants polonais, a publié un ouvrage sur l'élargissement dès 1994⁴⁴. Il apparaît ainsi que le statut de spécialistes de la chose européenne aide à accéder à la Présidence de la Délégation plutôt que le contraire. La Présidence permet d'entretenir un tel profil préalablement constitué. R. Pandraud, Président fort actif de la Délégation pendant quatre années, reste davantage associé à l'image de bras droit du Ministre de l'Intérieur sécuritaire de 1986, C. Pasqua.

En second lieu, la politique des chefs de l'exécutif et de partis en matière de nomination à des postes européens n'a pas récompensé, sauf exception, les Présidents de Délégation pour l'UE. Aucun ancien Président n'a été nommé, pour l'instant, Ministre délégué aux Affaires européennes. Les titulaires du poste renvoient à deux profils différents : sont choisis des proches du Président (R. Dumas, E. Cresson, E. Guigou, M. Barnier) et du Premier ministre (P. Moscovici) ou bien des personnalités dites « issues de la société civile » (N. Lenoir et C. Haigneré). Ces deux logiques priment les compétences du Ministre en matière européenne, même si elles peuvent être également prises en compte. La présidence de la Délégation n'est donc pas un sésame. Toutefois, elle peut donner quelque espoir à son

⁴¹ Henri Nallet, entretien n° 32.

⁴² Alain Barrau, entretien n° 4.

⁴³ Sur le rôle de l'expertise européenne dans la carrière d'H. Nallet, voir Chapitre 2.1.1.1.

⁴⁴ LEQUILLER P., *L'Europe se lève à l'Est*, Paris, éd. du Rocher, 1994.

titulaire. Interrogé sur un autre sujet, A. Barrau estime, au cours de l'entretien réalisé en juin 2003, qu'il faisait partie des prétendants.

« Au niveau de l'accès à l'information, est-ce qu'il y a de la rétention de la part du gouvernement ?

A. BARRAU : *Aucune. Quand on joue le jeu. Le problème c'est que dans la vie politique, il y a tellement de gens qui jouent pas le jeu que... Moi [silence] Bon, si Jospin avait été élu, je faisais parti des gens qui pouvaient être ministre des Affaires européennes. Mais le problème ne se posait pas, on avait pas... Et en plus, j'ai jamais positionné mon truc... Jospin je le connaissais depuis longtemps donc voilà. Je faisais mon boulot, tout mon boulot et quand j'avais besoin d'un renseignement, je le demandais, et si je ne l'avais pas à un certain niveau je demandais au-dessus »⁴⁵.*

Comme nous le verrons au chapitre suivant, P. Lequiller porte un jugement assez similaire en la matière⁴⁶. Un ancien Président de la Délégation pourrait un jour être nommé ministre mais cette seule qualité est loin d'être suffisante. Confronté à une crise européenne sans précédent au lendemain du « non » au référendum, J. Chirac, en choisissant Catherine Colonna, confiait cette fonction à une très proche collaboratrice qui pendant près de dix ans avait été sa porte-parole. Concernant le choix des Commissaires, nous avons vu à la section précédente que de multiples considérations étaient prises en compte par le chef de l'Etat. M. Barnier a certes été nommé alors qu'il était Président de la Délégation du Sénat mais il avait précédemment acquis un profil européen, comme Ministre délégué. Enfin, la non sélection d'A. Barrau par le PS sur les listes pour les élections européennes de 2004 montre que l'expérience de la présidence de la Délégation n'apporte pas nécessairement un crédit suffisant au capital personnel d'un dirigeant. Un an avant l'élection, l'ancien député de l'Hérault confiait pourtant avoir quelque espoir en la matière.

« En terme de poids politique, ça compte la présidence de la Délégation ?

A. BARRAU : *A l'intérieur de l'Assemblée, ça joue beaucoup. A l'extérieur, non. Et au PS ?*

Ouais, ouais. J'étais déjà délégué national Europe. On va voir, je vais être candidat aux élections européennes l'année prochaine. Je pense que je fais vraiment partie de ceux qui peuvent être candidats, entre autre à cause de ce travail là. On va voir le poids que ça a. Tout est possible, je peux avoir dans les pattes un type qui n'y connaisse rien mais qu'il faut remercier localement. Je suis assez optimiste quand même. En l'occurrence en ce qui me concerne égoïstement, les listes nationales fonctionneraient, j'aurais moins de problèmes »⁴⁷.

⁴⁵ Alain Barrau, entretien n° 4. Comme beaucoup de personnes, A. Barrau ne termine pas ses phrases quand il a le sentiment que son interlocuteur les a comprises. Nous avons choisi de laisser en l'état ses propos pour ne pas les dénaturer.

⁴⁶ Cf. Chapitre 8.2.3.

⁴⁷ Ibid.

Par ailleurs, A. Barrau, maire de Béziers de 1989 à 1995 puis chef de l'opposition municipale dut se rallier à la candidature du communiste Jean-Claude Gayssot à la mairie de Béziers en 2001. Le Ministre des Transports de L. Jospin échoua à cette occasion.

Troisièmement, le traitement médiatique des activités de la Délégation et de son Président demeure limité. Les proches des députés et les fonctionnaires expliquent tous, sous couvert d'anonymat que les dirigeants politiques sont préoccupés des répercussions médiatiques de leur activité. Une personne proche d'un élu de droite déclare par exemple : « Pour [xxx], à un moment, c'était presque obsessionnel : il était plus content d'une brève dans Libé que d'un mot de Juppé ». Les Présidents des Délégations n'échappent à cette logique qui se trouve fortement valorisée par la façon dont les dirigeants politiques estiment mutuellement leur capital respectif. Or, les travaux de la Délégation intéressent peu les journalistes pour différentes raisons dont le traitement déficient des affaires européennes dans les médias et la localisation à Bruxelles des journalistes susceptibles d'être concernés. En outre, l'activité parlementaire se prête parfois mal aux logiques médiatiques. A. Barrau explique que sa décision de diffuser un communiqué de presse avant la rédaction du compte-rendu des auditions a constitué une « *petite révolution* »⁴⁸ au sein de l'Assemblée. Les administrateurs se refusent à prendre l'initiative de téléphoner à des journalistes pour leur « vendre » un rapport comme peuvent le faire les membres d'un cabinet ou même une entreprise privée. Les épais rapports de la Délégation constituent des présentations complètes d'un sujet mais elles tiennent davantage de la note de synthèse que du dossier de presse. Les journalistes, qui ont une approche thématique de l'actualité, ne sauraient être intéressés par la Délégation en tant que telle comme le révèle l'épisode suivant rapporté par un administrateur de l'Assemblée et situé à la fin de la dixième législature.

*« Pandraud me dit « on fait une conférence de presse à 18 heures pour faire le bilan des travaux de la Délégation, invite les journalistes ». Je leur dis qu'à 18 heures les journalistes sont en plein bouclage mais ils maintiennent. J'y vais, il y avait toute la Délégation, Pandraud, Catala et un buffet vraiment somptueux. Bien sûr il n'y avait pas un seul journaliste. Le bilan des travaux d'une Délégation n'intéresse pas les journalistes. J'ai dû alpaguer les permanenciers de l'AFP et de Reuters dans les couloirs pour leur demander de faire un tour sinon je perdais ma place »*⁴⁹.

La situation n'a pas beaucoup évolué depuis dix ans. Les Présidents de la Délégation ont fait des efforts pour intéresser les journalistes. Ils ont essayé de suivre l'actualité en publiant rapidement des rapports offrant un éclairage européen sur des sujets à la une des médias, par exemple la marée noire ou le 11 septembre. Les publications de la Délégation ont

⁴⁸ Alain Barrau, entretien n° 4.

⁴⁹ Entretien n° 52.

été raccourcies. Pourtant, les rapports donnant lieu à un article dans un quotidien sont rares. Les anecdotes rapportées par l'entourage des parlementaires laissent penser que les élus, malgré leur bonne volonté, ont bien des difficultés à se plier aux logiques du traitement journalistique de leurs activités. Certains souhaitent envoyer systématiquement leur rapport aux journalistes, ce qui pourrait être perçu comme agressif. D'autres veulent organiser une conférence de presse lors de la sortie d'un rapport. La prudence imposerait plutôt de faire déplacer un journaliste seulement si l'on anticipe que les informations fournies pourront l'intéresser. Un administrateur explique :

« Barrau faisait beaucoup de choses comme les mardis de l'Europe ou les assises. Il rédigeait un communiqué d'une pleine page après chaque réunion de la Délégation qui n'était jamais repris par la presse. Il y manquait de la substance, une idée forte. Tout ça fait toujours un peu artificiel. Les journalistes de l'AFP me disaient « on reprend pas ». Un journaliste n'est pas là pour faire plaisir à un homme politique qui veut qu'on dise qu'il travaille »⁵⁰.

Les députés semblent particulièrement déconcertés par l'écart entre ce qui fonctionne à l'Assemblée et dans la presse. Les auditions « les mardis de l'Europe » par exemple, ouvertes au public et aux journalistes pouvaient accueillir cent à trois cents personnes. Pour A. Barrau comme pour les services de l'Assemblée, cette affluence était interprétée comme un succès (ce qui indique que l'affluence des réunions fermées au public constituait l'étalon implicite de cette évaluation). Or, la presse n'en a jamais parlé. De la même façon, P. Lequiller a organisé en mai 2003 une conférence de presse avec Jean-Marie Sermier pour présenter un rapport sur la réforme de la PAC et le plan Fischler⁵¹. Malgré le déplacement de nombreux journalistes, le rapport n'a donné lieu qu'à une brève dans *Le Monde*. L'assistant d'un élu explique également :

« On voit beaucoup de journalistes. On a des très bons contacts avec eux, ça se passe bien mais il y a peu de retombées presse. [xxx] cherche à paraître comme le Monsieur Europe dans la presse. On a vu tous les journalistes spécialistes du sujet. Et à chaque fois les conversations sont passionnées mais il y a peu de retombées. Et les télés, c'est quasiment impossible, il y a très peu d'émissions à la télévision qui parlent de l'Europe ».

La faible notoriété nationale d'A. Barrau, de P. Lequiller et même de M. Barnier jusqu'à son entrée au gouvernement confirme que la Présidence d'une Délégation ne permet pas de se faire connaître en dehors du milieu parlementaire, diplomatique et du cercle des

⁵⁰ Idem.

⁵¹ Rapport d'information de l'Assemblée nationale n° 889, déposé par la Délégation pour l'UE, sur la révision à mi-parcours de la PAC, et présenté par J.-M. Sermier, 28 mai 2003. Franz Fischler était le Commissaire chargé de l'agriculture, du développement rural et de la pêche.

associations et fondations intéressées par la question européenne. Invité le 2 décembre 2002 du journal du matin de France Inter écouté par plusieurs centaines de milliers de Français, P. Lequiller est interviewé par l'animateur à 8 heures 20 puis par les auditeurs à 8 heures 45. Comme les auditeurs n'arrivent pas à retenir son nom, l'animateur les reprend et conclut en souriant à l'adresse du député : « vous finirez bien par être connu ». Or, cette notoriété importe au ministrable parce qu'elle permet de se faire remarquer des *gatekeepers* et de prendre de l'importance à leurs yeux. Le contraste entre la relative confidentialité des travaux de la Délégation et la répercussion que peuvent avoir des prises de position atypiques sur l'Europe, du discours d'un P. Séguin en 1992 à celui d'H. Emmanuelli à l'hiver 2005 sur la directive Bolkestein, indique que la mobilisation européenne dans le cadre de la Délégation ne constitue pas l'accès le plus efficace à la notoriété, fut-ce en disposant des ressources non négligeables qu'offre sa présidence.

1.4. L'eupéanisation déficiente du ministrable outsider

La gestion déficiente des enjeux de carrière comme des logiques médiatiques par certains Présidents de la Délégation ne doit pas être comprise comme le signe d'une incapacité à devenir ministre mais plutôt comme un manque d'ambition personnelle. H. Nallet a démissionné en 1999 pour se retirer progressivement de la vie politique⁵². Les propos des autres Présidents sont caractéristiques des « Bourbonniens », ces *Parliament men* identifiés par D. Searing. Nous essayerons de démontrer au chapitre suivant que R. Pandraud, A. Barrau ou P. Lequiller se rendent au Parlement pour profiter de son spectacle, de son prestige ou de sa sociabilité⁵³. Ces députés ne jouent pas le rôle de ministrables : il ne semble pas que leur mobilisation soit spécifiquement animée par l'objectif d'entrer au gouvernement. Cette perspective peut être espérée mais leur comportement quotidien ne saurait être réduit à une stratégie visant à la mise en œuvre d'un tel objectif. La similitude, la simplicité mais aussi la relative imprudence avec laquelle A. Barrau et P. Lequiller reconnaissent sans détour que la Présidence de la Délégation peut être un « tremplin » pour accéder au gouvernement en

⁵² H. Nallet est par la suite devenu salarié d'un grand groupe pharmaceutique, chargé notamment du lobbying auprès de la Commission. Il est resté Secrétaire national du PS, chargé des questions internationales jusqu'à sa démission en 2002, et Vice-président du Parti socialiste européen jusqu'à 2004. Après avoir échoué aux élections cantonales en 2001, il a démissionné de son mandat de conseiller municipal de Tonnerre dont il était le maire jusqu'à 1998. Il est également l'un des vice-présidents du conseil d'administration de la Fondation Jean Jaurès, proche du PS.

⁵³ Cf. Chapitre 8.2.

précisant que ce n'est pas une préoccupation centrale est à cet égard révélatrice⁵⁴. Interrogé sur les bénéfices escomptables sur sa carrière de ses fonctions actuelles, un député réellement ambitieux aurait sans doute « botté en touche » ou signalé que ses propos ne devaient pas lui être attribués. Les déclarations d'un élu sur le rôle de l'enracinement local vis-à-vis d'une carrière politique sont par exemple rapportées « en off » à la demande de l'intéressé, ministrable notoire⁵⁵. A. Barrau ou P. Lequiller ne prennent pas ces précautions, pas plus qu'ils ne semblent intéressés par les questions de stratégies, de partis et de carrière qu'ils n'abordent pas spontanément.

Le maire de Mulhouse, Jean-Marie Bockel, peut davantage être considéré comme un élu ambitieux. Cette identification est assurément malaisée, et par là contestable, ne serait-ce que parce qu'une partie du travail de séduction politique consiste à universaliser la présentation des intérêts particuliers d'un parti, de ses dirigeants et des siens propres. Cependant, l'ambition peut parfois percer au détour d'un entretien ou d'une déclaration, tels ces propos rapportés dans un portrait paru en 2005 dans le *Courrier des maires* titré « Le social-libéral pressé » :

J.-M. BOCKEL : « Je suis à la croisée des chemins. La politique gestionnaire n'a d'intérêt qu'adossée à des idées. Si la bataille des idées ne me permet pas de retrouver ma place, je ne le supporterai pas longtemps et je décrocherai de la politique nationale. Je veux bien accepter une traversée du désert, mais il faut qu'il y ait une oasis au bout ! »⁵⁶.

Comme J.-M. Bockel le reconnaît dans cet extrait en parlant de « retrouver sa place », il n'appartient pas au cercle des dirigeants de premier plan du PS. Il ne compterait pas non plus parmi les favoris si un gouvernement de gauche venait à se former. De multiples déclarations dans la presse confirment que le sénateur se présente en outsider, par exemple en 2005 : « Je répète depuis maintenant huit ans aujourd'hui que la gauche n'a pas fait son aggiornamento idéologique... Avouons-le, je suis encore un peu isolé ! »⁵⁷. Cette situation contraste avec la précocité et la richesse de sa carrière politique. Inscrit comme avocat au barreau de Mulhouse à vingt-trois ans, il est élu député à trente et un ans et nommé Secrétaire d'Etat à 34 ans au sein du gouvernement Fabius. De l'élection à l'Assemblée en 1981 à l'élection au Sénat en le 26 septembre 2004, il a occupé la quasi-totalité des mandats électoraux existants. Pendant

⁵⁴ Les propos d'A. Barrau sur le sujet sont transcrits à la section précédente et ceux de P. Lequiller au Chapitre 8.2.3.

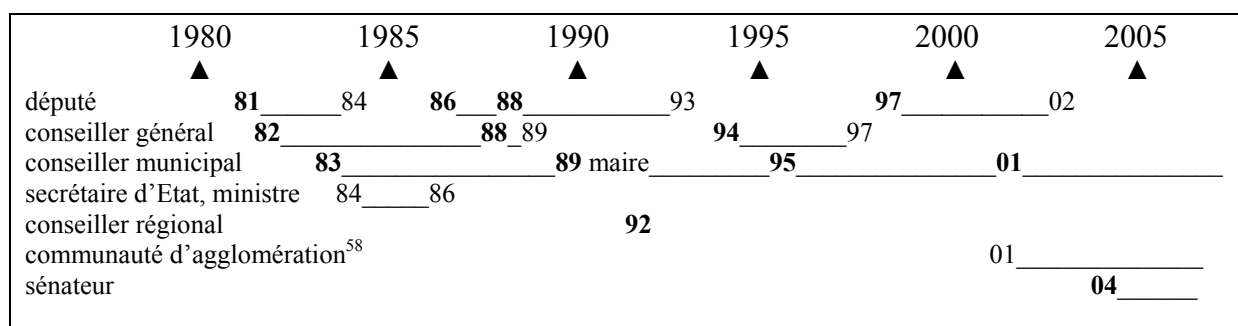
⁵⁵ Chapitre 3.3.2.

⁵⁶ « Le social-libéral pressé » par Alain Piffaretti, *Le Courrier des Maires*, 24 juin 2005.

⁵⁷ Propos rapportés par l'hebdomadaire *Réforme* du 9 au 15 juin 2005 sous le titre « La gauche est à la traîne ». On peut aussi lire dans le portrait du *Courrier des Maires* : « Le tempérament d'homme d'action ne se satisfait pas d'une position qu'il estime quelque peu marginale ».

cette période de vingt-quatre ans, quatorze années ont été consacrées à se présenter à une ou plusieurs élections contre dix années sans scrutin. J.-M. Bockel a multiplié les succès, il a notamment réussi à sauvegarder la mairie de Mulhouse en 2001 alors que la droite emportait plusieurs municipalités. Issu d'une circonscription difficile, il a cependant échoué en 1993 et en 2002 aux élections législatives. La Figure 7.1. retrace la chronologie de sa carrière, les succès électoraux figurant en gras.

Figure 7.1. La carrière politique de Jean-Marie Bockel



Les propos tenus par J.-M. Bockel lors de l'entretien accordé en janvier 2002 montrent qu'un élu ambitieux en situation d'outsider peut être amené à européaniser à la fois son action et sa présentation de lui-même. L'extrait suivant est à cet égard révélateur. Interrogé sur les rapports qu'il a présentés dans le cadre de la Délégation pour l'UE de l'Assemblée, J.-M. Bockel qui était encore député évoque en une minute une diversité d'actions entreprises au niveau européen relevant de pas moins de cinq cadres institutionnels différents.

« Quelle expérience vous avez eue des institutions européennes à travers ces rapports parlementaires ?

J.-M. BOCKEL : *L'expérience que j'ai des institutions européennes n'est pas liée à mon travail au sein de la Délégation. Forcément, j'ai comme maire à traiter de programmes européens importants. J'ai donc à faire du lobbying européen en tant qu'élu local avec d'autres instances locales, régionales, départementales. On a une Délégation permanente de l'Alsace à Bruxelles. Moi même je suis amené à faire du lobbying sur des dossiers, soit de ma ville, soit que je suis au niveau national comme par exemple la présidence que j'exerce de l'association pour le TGV Rhin-Rhône. Forcément, à un moment ou un autre, on va voir de Palacio et cetera. Donc si vous voulez, je suis concerné par les instances européennes de différentes manières. Lorsque j'étais à la Commission de la défense que j'ai quittée parce que j'arrivais pas à suivre – on peut pas tout faire - et que j'ai fait l'Institut des hautes études de défense nationale comme auditeur, j'ai aussi été voir ce qui se passait au niveau des instances*

⁵⁸ En 1997, la Communauté de Communes de l'Agglomération Mulhousienne fut créée. En décembre 2000, elle fut transformée en Communauté d'agglomération mulhousienne, puis, fin 2002, en Communauté d'agglomération de Mulhouse Sud Alsace. J.-M. Bockel a été Président de cette Communauté puis en mars 2005 Président-délégué, et premier Vice-président. La communauté compte 170.000 habitants contre 110.000 pour Mulhouse.

européennes de la défense. Et dans le cadre du Conseil de l'Europe, où je suis dans la Délégation française, je suis spécialisé sur la sécurité urbaine. J'ai produit un rapport qui a été présenté en septembre en présence de Vaillant sur la création d'un observatoire européen à la sécurité urbaine. Et c'est une idée qui va faire son chemin et que je ferai un jour basculer si je reste dans le monde parlementaire. Mais sinon je continuerai à la suivre à travers des instances de collectivités parce qu'il y a différents moyens de suivre ces questions. Mon objectif c'est, pour qu'un jour ce centre de ressource des pratiques de sécurité un peu partout dans les villes européennes – au-delà même de l'Union – pour qu'il voie le jour, il faut qu'il ait le soutien, y compris financier, de l'Union européenne.

Les institutions européennes sont un parcours obligés quand on est élu ?

Oui. En plus on contribue également à faire toucher du doigt aux gens l'Europe. Moi j'ai été un des quatre sites français à mettre en œuvre pendant les dix années qui viennent de se passer le programme européen PIC URBAN de transformation profonde de quartier [...]. Le programme URBAN nous a amené au concret, au quotidien des habitants, et en maniant des centaines de millions de francs – donc c'était pas des trucs marginaux – à travailler avec l'Europe et toutes ses arcanes »⁵⁹.

A d'autres moments de l'entretien, il déclare également :

« Moi je suis par exemple un peu impliqué dans les problèmes de transports publics, j'ai longtemps présidé une association Agir pour le transport public, je viens de passer le relais d'ailleurs pour pas cumuler avec maire de grandes villes parce qu'on peut pas tout faire. J'ai fait ça pendant cinq ans. Et à travers cette association et ma présence au GART, le Groupe des autorités organisatrices de transport, français, j'ai donc suivi des dossiers de dérégulation en matière de transport qui pourraient notamment amener à la suppression des régies ».

[à propos du groupe d'amitié France / Allemagne] « C'est pas l'alpha et l'oméga de la coopération franco-allemande, c'est un bon lieu. Nous on essaie de faire, outre mille petites choses, chaque année un colloque thématique. [...] Et puis on fait du lobbying auprès de l'exécutif. Souvent le ministre, le Président ou le Premier ministre nous emmènent avec eux. Et puis alors on est dans tous les lobbies, je suis à l'OFAJ, dans tous les trucs franco-allemands. On joue notre petit rôle parlementaire dans le concert franco-allemand ».

Les activités de J.-M. Bockel que l'on peut qualifier d'euroennes, parce qu'elles sont transfrontalières ou qu'elles organisent un lobbying au niveau communautaire ou qu'elles s'appuient simplement sur la référence à l'Union ou à Tony Blair, sont effectivement nombreuses. Le Tableau 7.6. les répertorie au moment de l'entretien en distinguant le cadre institutionnel des activités proprement dites.

⁵⁹ Jean-Marie Bockel, entretien n° 6.

Tableau 7.6. Les cadres institutionnels des mobilisations européennes de J.-M. Bockel début 2002.

Elu local	
Mairie du Mulhouse, Président de la communauté d'agglomération	Programme européen PIC URBAN. Lobbying depuis la Délégation permanente de l'Alsace à Bruxelles Coopération frontalière : conseil municipal commun annuel avec Fribourg...
Président de l'association des maires des grandes villes de France (depuis 2001)	Rencontres avec des maires européens, lobbying
Président de l'association pour le TGV Rhin-Rhône	Lobbying, contact avec élus allemands et suisses
Membre du Conseil d'administration de l'Office franco-allemand de la jeunesse	Echanges avec l'Allemagne
Membre du Groupement des autorités responsables du transport	Lobbying auprès de la Commission européenne
Député	
Représentant suppléant de la délégation française aux Assemblées du Conseil de l'Europe et de l'UEO	Rapport sur la création d'un observatoire européen à la sécurité urbaine (2001)
Membre de la Délégation pour l'UE	Rapports sur l'espace Schengen (1999) et sur l'immigration clandestine (2002)
Président du Groupe d'amitié France-Allemagne	Rencontres du groupe d'amitié du Bundestag. Organisation de colloques. Accompagnement des déplacements officiels en Allemagne.
Commission de la défense, auditeur de l'Institut des hautes études de défense nationale (1998-1999)	Voyages d'étude dans des institutions européennes
Autre	
Président du club Gauche moderne (depuis 2001)	Interventions dans les médias. Contributions aux Congrès du PS.
Président de la Fédération des industries ferroviaires	Lobbying
Président de l'association Agir pour le transport public (jusqu'en 2001)	Lobbying
Premier Vice-président de la Fédération nationale des agences d'urbanismes (depuis 2001)	Lobbying

Comme J.-M. Bockel le reconnaît, le Parlement français ne constitue pas le cadre organisationnel principal de ses activités européennes.

« Pour ce programme de subventions européennes que vous mettez en place en tant que maire, est-ce que ça vous est utile d'être député ?

J.-M. BOCKEL : *Franchement non. Je suis député depuis 81. J'ai pas été député de 93 à 97, ça n'a pas changé ma vie en tant que maire. J'ai gardé tous mes réseaux, tous mes relais. Je crois que le programme URBAN, j'étais peut-être député au moment de la demande mais enfin j'ai fait l'essentiel en n'étant plus député. Il suffit d'être dans les bons circuits, dans les bons réseaux, dans les bonnes associations, dans les bons endroits où les décisions se préparent, où vous vous rencontrez les gens qu'il faut rencontrer. Et là le fait d'être député ne change plus rien »*⁶⁰.

Le mandat parlementaire national est cependant loin d'être secondaire sous trois aspects. Il a constitué le premier mandat électif de J.-M. Bockel et lui a permis d'accéder à d'autres responsabilités politiques mais aussi associatives. Ensuite, il offre des opportunités institutionnelles spécifiques en matière de mobilisation européenne : la Délégation, le groupe

⁶⁰ Ibid.

d'amitié France / Allemagne et le Conseil européen. Enfin, comme pour les élus de terrain, la fonction parlementaire peut être mise à profit pour investir des dossiers ayant de fortes répercussions locales, par exemple Schengen, l'immigration clandestine ou la délinquance urbaine.

Comment expliquer cette hyperactivité de J.-M. Bockel alors que les parlementaires français sont, en général, peu intéressés par les questions européennes et que les sections précédentes ont établi que la mobilisation européenne n'aidait pas à devenir ministre ? Il semble d'abord que la mise en avant de l'appartenance à de multiples structures parlementaires ou associatives vienne répondre voire pallier la difficulté à accéder à des postes de premier plan au sein du PS. Le portrait paru dans le *Courrier des Maires* explique que J.-M. Bockel a été assez proche de L. Jospin, au moment de son élection comme Premier secrétaire en 1995 mais que cette situation a tourné court :

« [...] le bouillant maire de Mulhouse doit vite déchanter. Il n'a pas la place qu'il espère. Son opinion sur le « dogmatisme, les archaïsmes et les pesanteurs des occupants de la rue de Solferino » est bel et bien faite. Progressivement, Bockel, qui fustige les émules d'une « pensée politique trop parisienne, coupée du pays, voire un peu snob », s'éloigne des courants pour développer une pensée propre et il espère peser en son nom personnel »⁶¹.

Comme élu local d'une grande ville frontalière, le maire de Mulhouse peut accéder plus facilement à des structures associatives comme la très convoitée présidence de l'association des maires des grandes villes de France. Ensuite, la dimension européenne de ses activités est recherchée et mise en avant pour son prestige. Ce prestige tient au fait que l'idée même d'Europe est appréciée positivement dans notre système de valeurs comme nous l'avons noté au chapitre précédent⁶². L'Europe est associée à l'idée de modernité, d'ouverture et de progrès, même si la légitimité intrinsèque du mot s'est progressivement routinisée comme l'a montré la campagne référendaire de 2005. Arborer ses activités et références européennes est une façon pour un député de diffuser une image dynamique de sa personne. J.-M. Bockel est parfois identifié comme un responsable politique européen ou européenisé ou encore européiste. Il était par exemple en 2005 vice-président du Comité de la Gauche pour le oui au traité constitutionnel présidé par J. Delors. Une telle présentation de soi correspond à une stratégie de carrière offerte à un élu bien implanté localement mais ne figurant pas parmi les plus en vue de son camp. Au-delà du calcul, il est probable qu'un même aiguillon émotionnel motive la volonté d'accéder à des postes élevés et l'étalage ostentatoire des activités

⁶¹ *Le Courrier des Maires*, 24 juin 2005.

⁶² Chapitre 6.1.2.

européennes. La recherche du prestige, le *status incentive* de J. Payne, n'est pas l'unique aiguillon psychologique de l'ambition politique, mais elle en est probablement le principal vecteur.

Quelles sont les conséquences des diverses mobilisations européennes de J.-M. Bockel ? Au niveau local, le succès du maire de Mulhouse, distingué par une Marianne d'Or et finaliste du concours *World Mayor* en 2004⁶³, est reconnu. Or, la dimension européenne des politiques et projets développés dans le cadre de la gestion de la municipalité est tout à fait significative, qu'il s'agisse des réseaux européens de transport desservant la ville ou des fonds structurels. Mulhouse a eu accès à des subsides considérables dans le cadre du programme communautaire URBAN, un des PIC de la politique européenne d'aide aux territoires destiné à la régénération des villes et des banlieues en crise⁶⁴, à un moment où peu d'élus locaux maîtrisaient ces procédures. Comme L. Dumont ou A. Marleix, J.-M. Bockel a su jouer les intermédiaires entre les quartiers populaires de Mulhouse et le quartier Schuman de Bruxelles. En revanche, l'utilisation de la référence européenne a eu des effets plus limités sur sa carrière politique nationale. La défense décomplexée et énergique d'un social-libéralisme inspiré de la troisième voix blairiste n'a pas rencontré le succès. En 1999, J.-M. Bockel publie un opuscule sur le sujet qui manifeste implicitement une rupture avec le jospinisme⁶⁵. En 2001, il fonde son club Gauche moderne et présente en 2003 une contribution générale au congrès de Dijon « Pour un socialisme moderne » avec d'autres militants dont le sénateur socialiste du Bas-Rhin Roland Ries et la députée socialiste Nicole Bricq. A l'été 2005, il signe à nouveau une contribution générale « Pour un socialisme libéral » et décide de présenter sa propre motion au Congrès du PS du Mans des 18, 19 et 20 novembre 2005. Le sénateur du Haut-Rhin est en outre particulièrement actif dans les médias comme le montre le relevé de ses points de vue publiés dans la presse d'avril à juillet 2005.

⁶³ Le concours *World Mayor* est organisé chaque année par l'organisme privé *City Mayors*. Les Marianne d'Or récompensent depuis 1984 les initiatives prises par les élus français, nationaux et locaux.

⁶⁴ Voir Chapitre 4, notamment 4.2.3.1.

⁶⁵ BOCKEL J.-M., *La 3^{ème} gauche. Petit manifeste social-libéral*, Paris, éd. L'Archer, 1999. En novembre 1999 à Florence, L. Jospin s'est opposé au rapprochement entre T. Blair, G. Schröder et B. Clinton. Il s'est également démarqué du blairisme dans le cadre de l'Internationale socialiste.

Tableau 7.7. Les points de vue publiés dans les médias par J.-M. Bockel (avril – juillet 2005)

14 avril	<i>Dernières Nouvelles d'Alsace</i>	Un grand oui à l'Europe ⁶⁶
12 mai	<i>Libération</i>	Tony Blair, la nouvelle voix de la gauche
31 mai	<i>Le Figaro</i>	L'échec d'une gauche trop peu réformatrice
6 juin	<i>L'Express</i>	Oui au socialisme libéral
9 juin	<i>Réforme</i>	La gauche est à la traîne
10 juin	<i>Le Monde économie</i>	Mobilité et sécurité : pour une nouvelle politique de l'emploi
13 juin	<i>France 2</i>	Doit-on copier les Anglais ? (entretien)
8 juillet	<i>Les échos</i>	Le « New Deal » britannique : une chance pour l'Europe

Si la référence à l'Europe est généralement prestigieuse, l'éloge du social-libéralisme ne l'est pas au PS où « le blairisme fait office d'épouvantail »⁶⁷. J.-M. Bockel a pu investir ce credo parce qu'il était déserté mais il était déserté parce qu'il ne convainc pas à gauche, en tout cas pas pour l'instant. Dans une certaine mesure, le maire de Mulhouse est ainsi victime de l'audace provocatrice de ses choix⁶⁸. Tout se passe comme si l'éloge d'un modèle européen honni par la majorité des socialistes était le prix à payer pour exister dans le débat public national ou à défaut au sein du PS, « exister » signifiant être identifié nationalement, être invité dans les médias, diriger son propre club voire sa motion sans suivre un éléphant du parti. La « PME » fédéraliste et blairiste J.-M. Bockel au sein du PS n'est d'ailleurs pas sans évoquer celle du souverainiste N. Dupont-Aignan à l'UMP⁶⁹.

L'ambitieux outsider peut être tenté de jouer la carte européenne, souvent délaissée, puisqu'il n'est pas favori. Mettre en avant la dimension européenne de ses activités ou soutenir des idées iconoclastes empruntées à un dirigeant européen peut effectivement aider à être distingué. Cependant, il est douteux cependant que l'instrumentalisation de l'Europe soit un moyen des plus efficaces pour entrer au gouvernement. Elle permet certes d'exister mais d'exister en marge du parti. Surtout, l'élu ambitieux est pris dans une contradiction insurmontable en matière européenne. Comme nous l'avons considéré précédemment, les carrières européennes éloignent de la vie politique nationale et ne sont pas considérées par les dirigeants ambitieux comme un aboutissement prestigieux. Siéger au PE plutôt qu'au Parlement français ne constitue pas la voix d'accès la plus efficace pour entrer au gouvernement. De ce fait, le ministrable comme le présidentiable privilégie le champ politique national. J.-M. Bockel a occupé tous les mandats politiques sauf celui d'eurodéputé. La présentation de l'européanisation de ses activités vient buter sur le fait que sa carrière n'est pas européenne. De ce fait, la référence à l'Europe n'aide pas à dépasser du statut d'élu local.

⁶⁶ Point de vue des parlementaires socialistes alsaciens (Assemblée nationale, Sénat, PE).

⁶⁷ Titre d'un article de *Libération*, 5 août 2005.

⁶⁸ Un entretien au *Figaro* du 26 juillet 2005 souligne le caractère provocateur de la démarche de J.-M. Bockel. Il déclare : « Ce qui est intéressant dans la droite, c'est la démarche de Sarkozy. Cela ne me gêne pas qu'il y ait certaines convergences entre nous ».

⁶⁹ Cf. Chapitre 6.3.3.1.

L'énumération des succès locaux de J.-M. Bockel ou de sa capacité à maîtriser le lobbying communautaire a finalement un effet contre-productif. Elle impose l'image du baron local qui a réussi dans son fief au détriment d'autres types de perception. On a dit que l'énumération par J.-M. Bockel de ses activités européennes visait certainement à s'appuyer sur l'aura prestigieuse de l'Europe pour donner une image dynamique et moderne du député. Il n'est pas certain pourtant que ce type de propos fasse de J.-M. Bockel le « Tony Blair du Haut-Rhin ». L'énumération des multiples titres et autres présidences d'association trahit aussi une situation de notables cumulards bien moins moderne, et accessoirement assez impopulaire dans l'opinion. L'ardeur avec laquelle le député évoque ses multiples fonctions dans les extraits ci-dessus semble d'ailleurs indiquer qu'il néglige cet aspect négatif ou qu'il lui est indifférent. Quoiqu'il en soit, l'Europe n'aide pas le ministrable à contourner par le haut le groupe fermé des dirigeants nationaux. Au sein de ce groupe, son instrumentalisation permet-elle en revanche à certains ténors d'imposer leur leadership ?

2. Les ténors et les présidentiables : la conquête à risque du leadership interne par l'Europe

Les termes « ténors » et « présidentiables » désignent les principaux dirigeants des principaux partis politiques ayant une certaine probabilité d'être candidats à l'élection présidentielle au nom de leur parti voire de l'emporter. Le club est donc restreint. Le statut de présidentiable de certains dirigeants ne fait pas de doute. A la fin 2005, on peut ainsi citer N. Sarkozy et D. de Villepin à l'UMP, F. Bayrou à l'UDF, et L. Fabius et D. Strauss-Kahn au PS. D'autres dirigeants sont reconnus comme des ténors de la vie politique nationale mais leur statut de présidentiable peut être contesté ou discuté, par exemple J.-L. Debré et P. Douste-Blazy à l'UMP, G. de Robien à l'UDF, et M. Aubry et B. Delanoë au PS. Ces élus de haut vol sont nécessairement ambitieux. Comme l'a souligné Michael Laver, la direction d'un parti se montre tendanciellement plus soucieuse d'accéder aux postes à responsabilité que sa base qui peut être plus sensible aux revendications idéologiques⁷⁰. W. Müller et K. Strøm justifient en effet l'ambition des leaders par le coût du leadership : « [...] the value they place on public policy outcomes is unlikely to suffice as a reward for their efforts in organizing

⁷⁰ LAVER M.J., *Private Desires, Political Action*, Londres, Sage Publication, 1997. Voir aussi BLAIS A., art. cit.

political parties »⁷¹. On pense par exemple au temps consacré en réunions au détriment de la vie de famille. Dans son étude classique, Joseph Schlesinger distinguait ainsi l'ambition *discrète* des parlementaires qui ne se représentent pas au terme de leur mandat, *statique* de ceux qui veulent être réélus, et *progressive* des membres du Congrès visant un poste plus élevé⁷². Les ténors ont fait preuve d'ambition pour parvenir là où ils sont mais convoitent, pour la plupart, un poste plus élevé comme la direction d'un parti, la fonction de Premier ministre, et la présidence de la République. Les ténors peuvent être également intéressés par les idées, par l'influence qu'ils peuvent exercer sur les choses, par la volonté d'aider leur camp à remporter les élections. Cependant, le poste ou le statut qu'ils ont acquis est tellement recherché d'une part, et contraignant d'autre part, que le simple fait qu'ils l'occupent signale que ces dirigeants comptent parmi les plus ambitieux.

La désaffection des ministrables pour les affaires communautaires considérée à la section précédente, permet d'établir que, sauf exception, l'Europe n'aide pas à devenir un ténor de la vie politique quels que soient le parcours ou les activités auxquels renvoie le terme « Europe ». La fédéraliste E. Guigou et le souverainiste P. Séguin sont en fait les deux seuls élus de premier plan qui aient bâti leur carrière et/ou accédé à des postes de direction au sein de partis de gouvernement en s'investissant sur les enjeux européens ou point d'y être identifiés, et encore la première n'a jamais réellement figuré parmi les présidentiables socialistes, et le second s'est retiré de la compétition électorale⁷³. Si l'Europe ne permet pas de devenir un ténor, peut-elle aider à maintenir ce statut voire à renforcer sa position ? Nous allons voir que le soutien à la construction européenne ne constitue pas un vecteur efficace d'affirmation pour les ténors, spécialement lorsqu'il est formulé depuis la tribune de l'Assemblée nationale (1). Cependant, l'Europe, parce qu'elle est multidimensionnelle, déstabilisatrice et communément délaissée, permet à certains ténors de revendiquer le leadership de leur camp (2). Comme pour les ministrables, les élus outsiders sont les plus prompts à investir cette thématique. L'opposition à l'Europe telle qu'elle se construit à travers ses traités, ainsi instrumentée dans le cadre d'une lutte interne pour le pouvoir, prend davantage appui sur la scène parlementaire et ses acteurs. C'est en effet au Parlement que se joue une partie de l'échec (3) ou de la poursuite (4) de cette stratégie audacieuse et risquée.

⁷¹ MULLER W. C., STRØM K., art. cit., p. 14.

⁷² SCHLESINGER J.A., *Ambition and Politics : Political Careers in the United States*, Chicago, Rand McNally, 1966.

⁷³ Comme cela a été considéré au chapitre précédent, M. Barnier a construit une partie de sa carrière sur l'Europe. Cependant, il s'est d'abord fait connaître par l'organisation des jeux olympiques d'Albertville en 1992. Ensuite, sa carrière de ministre a été interrompue par la « décapitation », selon ses termes, du ministère des Affaires étrangères, au lendemain de l'échec du référendum du 29 mai 2005.

2.1. Les fédéralistes et la stature d'homme d'Etat

Deux types de ténors, parfois confondus, peuvent se mobiliser sur les questions européennes en apportant leur soutien au processus d'intégration tel qu'il s'est engagé depuis plusieurs décennies : les fédéralistes et les aspirants hommes d'Etat. Les fédéralistes interviennent dans les médias ou à la tribune de l'Assemblée pour défendre leur conviction que l'Europe doit s'intégrer davantage. Ainsi lors de la venue à l'Assemblée de V. Giscard d'Estaing, président de la Convention, le 3 décembre 2002, E. Guigou et F. Bayrou se sont exprimés après les Présidents de la Commission des affaires étrangères et de la Délégation. La thématique européenne permet à ces dirigeants de se prévaloir à la fois d'une compétence et d'un intérêt pour le combat d'idées, ce qui est souvent formulé en terme de « passion » par ses dirigeants. E. Guigou, dont on a vu au chapitre 2 qu'elle avait fait carrière par l'Europe⁷⁴, explique ainsi son appartenance à la Délégation pour l'UE de l'Assemblée malgré le faible écho rencontré par ses travaux.

« Qu'est ce que vous pensez de la Délégation pour l'Union européenne ?

E. GUIGOU : *Bah, elle travaille, elle a toujours fait un travail très honnête mais elle est très peu entendue à l'extérieur. Je sais pas, c'est correct, il y a des auditions intéressantes... mais il n'y a pas d'échos !*

Il n'y a pas d'échos au sein de l'Assemblée ou à l'extérieur de l'Assemblée ?

Il y a très peu d'échos au sein de l'Assemblée, et il y a aucun écho à l'extérieur de l'Assemblée.

Pourquoi vous en êtes membre ?

*Parce que ça m'intéresse ! Parce que je souhaite animer le débat européen, autant que je peux »*⁷⁵.

N. Sarkozy est identifié dans la presse et dans l'opinion aux enjeux sécuritaires, D. Strauss-Kahn à l'économie, et E. Guigou et F. Bayrou à l'Europe. Dans le cas du Président de l'UDF, la carte européenne participe également d'une stratégie de distinction à droite vis-à-vis du RPR puis de l'UMP. L'effet de censure du champ politique sur l'Europe est, comme nous l'avons établi, relatif puisqu'il incite les petits partis à investir cette niche délaissée par les deux grands partis de gouvernement⁷⁶. L'UDF dont une frange historique s'opposait à la construction européenne – par exemple François d'Aubert, Christine Boutin, Alain Griotteray, André Rossi, Philippe de Villiers⁷⁷ - s'est présentée comme le parti le plus pro-européen de

⁷⁴ Chapitre 2.1.1.1.

⁷⁵ Elisabeth Guigou, entretien n° 89.

⁷⁶ Chapitre 2.2.3.

⁷⁷ Tous ces députés ont voté contre la révision constitutionnelle de 1992.

l'échiquier politique à partir du moment où F. Bayrou a succédé à François Léotard à sa tête en 1998 en affirmant sa volonté de bâtir un grand parti du centre, capable de s'émanciper de l'allié gaulliste pour rassembler « d'Edouard Balladur à Jacques Delors ». A l'instar de la troisième gauche de J.-M. Bockel, la troisième voie de F. Bayrou a été largement justifiée par l'engagement européen, en l'occurrence fédéral. L'ancien conseiller de Pierre Pflimlin à la présidence du PE (1984-1986) a ainsi mené une liste sous ses propres couleurs à l'élection européenne de juin 1999 malgré les pressions du reste de la droite. De 1998 à 2002, la thématique européenne a été mise en avant pour faire valoir l'unité du parti face aux divisions gaullistes. A partir de 2002, elle a servi à justifier le refus de se fondre dans l'UMP. Par contraste, la décentralisation, qui constitue un autre enjeu identitaire pour le centre-droit, a été quelque peu délaissée, le Premier ministre J.-P. Raffarin ayant décidé d'en faire une priorité de son action.

En dehors du credo fédéraliste, les ténors peuvent mettre en avant leurs activités européennes pour faire valoir leur statut d'homme d'Etat. Parmi quatre facteurs susceptibles de conduire un candidat à l'Elysée, Jérôme Jaffré et Olivier Duhamel ont ainsi identifié « une capacité reconnue d'homme d'Etat dont les composantes restent encore mystérieuses »⁷⁸. Le mystère des qualités requises pour accéder au « pontificat constitutionnel »⁷⁹ qu'est la Présidence de la République renvoie au « caractère sacré inhérent du pouvoir souverain »⁸⁰. L'imputation présidentiable est un processus complexe mêlant éloignement et proximité, autorité et enchantement. L'Europe peut aider le candidat potentiel ou avéré à mettre en évidence ses ressources relationnelles comme son ouverture sur le monde. L'analyse du blog d'A. Juppé par Pierre Sadran souligne l'effet de valorisation recherché lorsque l'ancien Premier ministre écrit : « J'ai plein de choses à vous dire ce matin. [...] Mais j'ai une réunion importante sur les relations euro-méditerranéennes dont je vous reparlerai sans doute »⁸¹. D. Strauss-Kahn se distingue à cet égard non seulement par l'ampleur de son réseau européen mais par sa capacité à l'exhiber comme symbole de la modernité socialiste qu'il propose d'incarner. Il a par exemple, à la demande du Président de la Commission européenne,

⁷⁸ DUHAMEL O., *Le pouvoir politique...*, op. cit., p. 121. Cf. DUHAMEL O., JAFFRE J., *Le nouveau président*, Paris, Seuil, 1987.

⁷⁹ FRANCOIS B., « Le président, pontife constitutionnel », dans LACROIX B., LAGROYE J. (dir.), *Le Président de la République. Usages et genèses d'une institution*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1992, pp. 303-331.

⁸⁰ GEERTZ C., « Centres, rois, et charisme : réflexions sur les symboliques du pouvoir », dans *Savoir local, savoir global. Les lieux du savoir*, Paris, Presses universitaires de France, 1986, p. 155, cité par FRANCOIS B., « Le président... », art. cit., p. 306.

⁸¹ « De l'« extimité » en politique : Alain Juppé et son blog-notes » par Pierre Sadran, *Le Monde*, 15 janvier 2005.

Romano Prodi, présidé une « table ronde » sur le thème « un projet durable pour l'Europe de demain », comprenant des personnalités aussi prestigieuses que le polonais Bronislaw Geremek, Nicole Notat, l'écrivain portugais prix Nobel de littérature José Saramago ou l'allemand Hans Tietmeyer⁸². L'eupéanisation des ténors de la vie politique est facilitée par leur expérience passée. Certains ont siégé quelques années, souvent moins d'un mandat au PE, par exemple A. Juppé (1984-1986), M. Alliot-Marie (1989-1992), L. Fabius (1989-1992), P. Douste-Blazy (1989-1993), E. Guigou (1994-1997), J. Lang (1994-1997) ou F. Bayrou (1999-2002). La plupart sont d'anciens ministres et peuvent se prévaloir de ce fait d'une connaissance pratique des institutions communautaires, à commencer par le Conseil des ministres de l'Union.

Pourtant, l'apport de l'Europe au capital politique d'un ténor s'avère limité principalement parce qu'il leur est difficile de se différencier sur le sujet. La difficulté à distinguer la majorité de l'opposition, et par là, la droite et la gauche de gouvernement, provoque un certain effet de censure du champ politique vis-à-vis des enjeux européens. Or, la même indistinction menace les dirigeants politiques de premier plan sur la question européenne. Presque tous peuvent se targuer d'une expérience et d'une compétence en matière communautaire. Chacun peut constituer un réseau européen à sa mesure, notamment à travers les contacts au sein des fédérations européennes de partis politiques. Surtout, rares sont les présidentiables qui s'opposent ouvertement à l'Europe telle qu'elle se construit, à l'exception de J. Chirac en 1979, de P. Séguin après Maastricht ou de L. Fabius depuis 2004. Depuis les années soixante-dix, les chefs d'Etat et de gouvernement ont compté parmi les dirigeants les plus euphiles de la classe politique⁸³. Les ténors le savent et semblent considérer que l'accusation d'anti-eupéanisme pourrait nuire à leur carrière. Le ralliement de J. Chirac au traité de Maastricht en 1992 est souvent interprété en ces termes, même s'il avait été précédé du soutien à l'Acte unique. Du Chirac de 1979 au Fabius de 2004, en passant par A. Montebourg, les ténors qui ont joué la carte de l'opposition aux traités européens n'ont jamais été les favoris au sein de leur camp. Il est difficile aux autres de se différencier sur la question européenne que ce soit à l'intérieur de leur parti ou à l'extérieur. D. Strauss-Kahn et J. Lang, deux candidats déclarés à l'investiture du PS pour la présidentielle de 2007, défendent ainsi des positions identiques en matière européenne. Les différences entre leur vision et celle d'un N. Sarkozy ou d'un D. de Villepin existent sans

⁸² Un rapport « Construire l'Europe politique, 50 propositions pour l'Europe de demain » a été remis en avril 2004.

⁸³ Cf. Chapitre 6.3.1.2.

doute mais elles sont moins facilement repérables en matière européenne que sur les questions sociales ou sociétales.

Les fédéralistes sont davantage remarqués sur les questions européennes au sein du groupe des ténors. La presse, voire une partie de l'opinion, peut les créditer d'une passion, d'une compétence ou d'une persévérance en la matière. Cependant, l'effet positif de l'Europe sur leur capital politique personnel ne saurait palier la maîtrise défailante des composantes traditionnelles de ce capital, à savoir l'ancrage électoral local et l'influence interne au sein de son parti politique. E. Guigou a été un jeune talent remarqué des années Mitterrand puis une Ministre de poids du gouvernement Jospin, successivement Garde des Sceaux (1997-2000) puis Ministre des Affaires sociales (2000-2002) mais sa carrière a été gravement menacée par son échec électoral à la mairie d'Avignon en 2001. L'image d'une ministre parachutée en 2002 dans une circonscription sûre, à Bondy, s'est substituée pendant quelques temps à celle de l'europhile passionnée. Ensuite, les fédéralistes ambitieux sont confrontés à la contradiction majeure développée à la section précédente au sujet des ministrables : il est difficile pour des raisons institutionnelles et médiatiques de se saisir de l'Europe depuis l'Assemblée nationale mais il est préférable de siéger sur les bancs du Palais-Bourbon plutôt que du PE pour faire carrière. En 1999 par exemple, F. Bayrou avait mené une campagne personnalisée à la tête de la liste UDF pour l'élection européenne en fondant sa stratégie sur la vocation fédéraliste de l'UDF. Or, il avait annoncé quelques jours après son élection qu'il renonçait à son poste d'eurodéputé, à l'instar des autres leaders, F. Hollande, N. Sarkozy ou P. de Villiers. Devant la multiplication des éditoriaux dénonçant ce choix, il demeura membre du PE et démissionna de son mandat national, jusqu'aux législatives de 2002 où il préféra Paris à Strasbourg sans que la presse ne le relève cette fois-ci. De la même façon, E. Guigou a des mots sévères durant l'entretien sur le désintérêt de l'Assemblée nationale pour la chose européenne.

E. GUIGOU : « *Nous avons évidemment une Délégation pour l'Union européenne qui examine les projets de directives mais il y a très très peu de débats sur l'Europe au Parlement français, encore moins de débat suivi d'un vote. Par exemple la caricature, c'est quand même l'absence totale de débat sur l'élargissement dont plusieurs gouvernements ont été responsables. Voilà donc, il y a très peu de débats* ».

« *Il y a assez peu de liens entre le Parlement, enfin l'Assemblée nationale et le Sénat, et les députés européens... Et d'une façon générale, l'état du débat européen, qu'il soit public ou parlementaire, en France, est l'un des plus restreint, même le moins développé de l'Europe, de l'Union européenne telle qu'elle existe aujourd'hui. Donc c'est pas brillant !* »⁸⁴

⁸⁴ Elisabeth Guigou, entretien n° 89.

Elle expliquait cependant en 2003 qu'elle avait fait le choix de siéger à l'Assemblée plutôt qu'au PE dont elle avait été membre de 1994 à 1997 parce que « *c'est ici que ça se passe* ».

E. GUIGOU : « *Je préfère être à l'Assemblée nationale qu'au Parlement européen parce que c'est ici que ça se passe, qu'on est au centre de l'activité. Le grand intérêt d'être eurodéputé, c'est qu'on est véritablement confronté à l'Europe, dans le cadre d'un travail concret, sur un rapport, sur des résolutions avec des collègues venus de tous les pays. C'est un vrai choc des cultures* ».

La lecture de la transcription de ces propos permet difficilement de ressentir l'impression visuelle et sonore laissée par leur énonciation. E. Guigou donne l'impression de « s'animer » lorsqu'elle évoque le « *choc des cultures* » et le travail de rapporteur au PE. Tout se passe comme si les règles du jeu politique imposaient à un acteur de premier plan d'habiter une organisation qui ne corresponde pas à ses aspirations personnelles.

La défense de l'utopie fédéraliste depuis les bancs de l'Assemblée se révèle pourtant faiblement rémunératrice pour un ténor de la vie politique. Il a été considéré que les postes disponibles en interne dans les assemblées se réduisent à la Présidence de la Délégation pour l'UE qui n'apporte pas le prestige que confère la Présidence de l'Assemblée ou d'un groupe parlementaire ou même de la Commission des affaires étrangères. La médiatisation des activités européennes de l'Assemblée nationale est aussi limitée. La venue du Président de la Convention dans l'hémicycle en 2002, mentionnée ci-dessus, a certes permis à E. Guigou ou F. Bayrou de s'exprimer mais les comptes-rendus des journalistes ont été succincts et se sont surtout focalisés sur la diminution du nombre de députés présents au fur et à mesure de la séance. Autre exemple, en avril 1998, l'Assemblée a voté une résolution sur l'euro qui a déchiré le RPR et qui sera examinée à la section suivante. F. Bayrou, alors député, s'est montré très présent dans les couloirs du Palais-Bourbon et à la tribune pour tenter de tirer partie des divisions des gaullistes. Or, les médias ont négligé ses interventions pour se concentrer sur ce qui faisait événement, à savoir le RPR. Sous le titre « Les leçons de constance de l'UDF », un article de ventre du *Monde* décrivait ainsi F. Bayrou :

« Rien ne l'agace autant que le RPR. Alors, mercredi 22 avril, lorsqu'il a fallu souligner les dilemmes et les tergiversations de son allié, François Bayrou est passé, repassé, re-repassé devant les journalistes. La veille, déjà, alors que le bureau du groupe RPR venait de décider de voter contre la résolution sur l'euro, le président du groupe UDF s'était fait un plaisir de dire que l'UDF, elle, « ne tergiverse pas sur l'Europe ». Lorsque, finalement, on a appris que le RPR préférerait tout bonnement ne pas participer au vote, M. Bayrou s'est de nouveau offert une de ces petites joies simples de la politique : enfoncer son meilleur allié. « Nous étions pour l'euro lorsque nous étions au gouvernement, comment pourrait-on être contre aujourd'hui ? »⁸⁵.

⁸⁵ Jean-Baptiste de Montvalon et Raphaëlle Bacqué, *Le Monde*, vendredi 24 avril 1998.

La médiatisation est donc non seulement minimale mais assez contre-productive. Elle s'attache à décrypter sur un mode irrévérencieux l'attitude de F. Bayrou, son goût pour les médias, et la satisfaction jugée puérile qu'il retirerait à attaquer le RPR. Le Président de l'UDF est présenté sur un mode affectif – l'agacement, les petites joies – qui sied mal à la stature d'un présidentiable.

Les discussions controversées autour des négociations d'adhésion avec la Turquie à l'automne 2004 indiquent que la situation a progressivement évolué depuis 1998. Il arrive encore à F. Bayrou d'occuper la tribune pour défendre l'utopie fédéraliste dans l'indifférence de la plupart des médias. Cependant, son propos s'est fait davantage critique, qu'il s'agisse de dénoncer les insuffisances de la politique européenne des gouvernements successifs mais également certaines décisions communautaires. Les parlementaires UDF se sont abstenus sur le traité de Nice. Surtout, à quelques mois du référendum sur le traité établissant une Constitution pour l'Europe F. Bayrou a orchestré une véritable campagne de presse contre l'adhésion de la Turquie à l'Union. Or, certaines de ses interventions prononcées alors ne sont pas sans rappeler les monologues enflammés des souverainistes, par exemple cette question adressée à J.-P. Raffarin depuis les travées de l'hémicycle :

F. BAYROU : « Monsieur le Premier ministre, d'ici au 17 décembre, l'Europe va prendre l'une des décisions les plus importantes de ce siècle en se prononçant sur l'adhésion ou non de la Turquie à l'Union européenne. [Exclamations sur quelques bancs du groupe de l'Union pour un mouvement populaire.] Contrairement à ce que l'on peut entendre ici ou là, beaucoup d'entre nous savent que la décision que prendra le Conseil du 17 décembre sera irréversible et qu'elle ne pourra être prise qu'à l'unanimité des États membres, donc avec l'accord de la France. Pour nombre d'entre nous, cette question met en jeu l'identité de l'Europe et sa nature même. Si la Turquie devenait le pays le plus important de l'Union, alors qu'elle est un pays extra-européen, le projet européen serait définitivement changé et l'Europe, hétérogène et dispersée, ne pourrait plus être l'acteur majeur que nous attendons sur la scène du monde. Jusqu'à maintenant, la France a été un soutien permanent et actif à l'adhésion de ce pays. Il est frappant qu'aucun débat n'ait été organisé dans le pays, devant la représentation nationale, pour savoir si cette décision était soutenue par le peuple français »⁸⁶.

Plusieurs figures du discours souverainiste sont ici mobilisées : l'emphase (« l'une des décisions les plus importantes de ce siècle »), la dénonciation d'un complot (la négociation vaut adhésion), la révélation de ce qui est caché (« contrairement à ce que l'on peut entendre ici ou là »), l'imprécision de la désignation des coupables (le « on » du « on peut entendre »), le prophétisme apocalyptique (la fin du projet d'Europe puissance) et la défense des droits du Parlement français. Cette dernière thématique a été reprise à de nombreuses occasions par le

⁸⁶ *Journal officiel*, Débats Assemblée nationale, deuxième séance du mardi 5 octobre 2004, p. 7466.

Président de l'UDF à l'automne 2004. F. Bayrou, appuyé par des députés UMP dissidents, a réclamé que le Parlement puisse se prononcer par un vote sur l'ouverture des négociations d'adhésion à l'UE de la Turquie avant le Conseil européen du 17 décembre 2004. La campagne menée par une partie de la droite pendant trois semaines, de la fin septembre à la mi-octobre 2004, a finalement contraint l'exécutif à organiser un débat dans les deux chambres, sans toutefois autoriser le Parlement à émettre un vote. Le Tableau 7.8. présente la chronologie de certaines interventions de F. Bayrou en reportant notamment ses propos relatifs aux droits du Parlement.

Tableau 7.8. Les interventions de F. Bayrou (FB) relatives aux prérogatives du Parlement français vis-à-vis de l'ouverture des négociations d'adhésion avec la Turquie, septembre et octobre 2004

14/09	Médias	FB demande au gouvernement d'engager sa responsabilité sur la Turquie.
5/10	Questions au gouvernement (séance de rentrée)	« C'est pourquoi nous vous demandons un débat suivi d'un vote. C'est le b-a-ba d'une démocratie que le Gouvernement consulte les élus de la nation, leur explique la politique suivie, les décisions énoncées au nom de la France et s'enquière de leur soutien ».
6/10	Conférence de presse au Palais-Bourbon après la séance de questions	La Commission européenne adopte une recommandation positive sur l'ouverture des négociations avec la Turquie. FB annonce qu'il a écrit à J.-P. Raffarin pour lui demander la transmission au Parlement de ce document dans le cadre de l'article 88-4.
8/10	Médias	FB dénonce « une offense faite au parlement ».
10/10	Discours de clôture aux journées parlementaires de l'UDF (Blois)	« Si les parlementaires sont élus, c'est pour se prononcer. C'est le b-a-ba de la démocratie ». « Nous ne demandons pas un privilège, nous demandons notre droit et l'exercice de notre devoir. Nous demandons que soit respecté le droit des Français à avoir voix au chapitre quand va se prendre une décision si importante pour leur avenir ».
11/10	<i>Europe 1</i>	« Un débat sans vote n'aurait pas de sens, parce que ça voudrait dire que l'on permet aux parlementaires de faire des commentaires verbaux mais qu'on leur refuse de prendre une position claire et d'assumer leurs responsabilités devant les Français ». FB n'exclut pas de déposer une motion de censure contre le gouvernement.
13/10	Dépôt d'une proposition de résolution sur un texte relatif au développement économique de la communauté chypriote turque	« Les parlementaires, dont la légitimité vient du suffrage des électeurs, ont leur mot à dire sur toutes les questions importantes pour le pays ; s'ils ont été élus, c'est bien pour se prononcer. Comment accepter que le peuple français, par l'intermédiaire de ses représentants n'ait pas son mot à dire sur une question aussi essentielle ? »
14/10	Débat sans vote à l'Assemblée sur la Turquie.	Discours d'une demi-heure, voir un extrait à l'Annexe 8.

Les dix premières minutes de son intervention lors du débat du 14 octobre 2004, reportées en annexe, furent exclusivement consacrées à la défense des droits du Parlement. La répétition de certaines expressions d'un média à l'autre (« le b-a-ba de la démocratie »), la quotidienneté

des interventions et la diversité des instruments institutionnels actionnés attestent également du caractère massif de la campagne menée. Au niveau personnel, F. Bayrou a sans doute bénéficié de cet activisme. A force d'interventions dans les médias ou lors des questions d'actualité, il a réussi à obtenir ce débat durant lequel il a pu s'exprimer longuement devant l'ensemble des leaders politiques et des tribunes de presse fournies. Telle une star d'Hollywood choisissant le scénario et le réalisateur de son film, le Président de l'UDF a en quelque sorte réussi à créer un dispositif parlementaire qui le mette en avant. Une partie de l'opinion a réagi favorablement puisque la « cote d'avenir » de la Sofres progressait de onze points à la fin décembre, le Figaro pouvant titrer « Bayrou bénéficie de « l'effet Turquie » »⁸⁷.

Pourtant, la croisade anti-turc du Président de l'UDF révèle en creux à quel point la tribune parlementaire nationale se prête mal à la défense de positions fédéralistes. La prégnance du cadrage cognitif souverainiste que nous avons observée au chapitre précédent⁸⁸ est confirmée par la campagne de l'automne 2004. F. Bayrou a substitué aux éloges du projet fédéraliste de longues diatribes contre le projet d'adhésion de la Turquie en singeant la pause souverainiste à travers une longue intervention à la tribune largement consacrée aux droits du Parlement. Il n'est pas certain d'ailleurs que la stature d'homme d'Etat et même l'image de F. Bayrou soit sortie renforcée de l'épisode. L'affaire turque oubliée, sa popularité a diminué aussi brutalement qu'elle avait progressé. Le Tableau 7.9. montre que sa cote d'avenir plafonne en juin 2005 à un niveau comparable à celui qu'elle avait un an auparavant.

Tableau 7.9. Evolution de la cote d'avenir de F. Bayrou de juin 2004 à juin 2005

Mois	06/4	07/4	08/4	09/4	10/4	11/4	12/4	01/5	02/5	03/5	04/5	05/5	06/5
Cote	32 %	38	34	33	34	34	30	41	34	34	33	29	31

Source : Baromètre TNS Sofres / Figaro-Magazine. La question posée est : « Voulez-vous me dire si vous souhaitez lui voir jouer un rôle important au cours des mois et des années à venir ? »

Si les prises de position du Président de l'UDF ont pu être appréciées auprès d'une partie de l'électorat démocrate-chrétien, elles ont cependant contribué à brouiller son image, certains éditoriaux reprochant notamment à F. Bayrou de jouer avec les peurs des Français mais aussi de ne pas favoriser le soutien au traité constitutionnel à quelques mois du référendum.

En définitive, la défense de l'utopie européenne ne s'est pas constituée en rôle parlementaire. Si elle n'est pas la plus efficace des ressources, elle peut aider certains ténors à entretenir leur image personnelle. Mieux vaut pour cela agir en dehors du Palais-Bourbon que siéger à la Délégation pour l'UE ou discourir dans l'hémicycle. P. Moscovici s'est ainsi

⁸⁷ *Le Figaro*, 3 janvier 2005.

⁸⁸ Chapitre 6.2.2.

imposé comme un spécialiste de l'Europe grâce à son expérience de ministre délégué mais également en succédant à H. Nallet en septembre 2002 au secrétariat national du PS chargé de l'Europe puis des relations internationales l'année suivante. Les ténors et les fédéralistes multiplient les publications sur l'Europe avec une prolixité qui atteint presque celle des souverainistes. L'actualité européenne chargée en 2004 et la campagne référendaire de 2005 ont été mises à profit pour multiplier les parutions dont certaines figurent au Tableau 7.9.

Tableau 7.9. Les ouvrages sur l'Europe publiés par les ténors favorables au traité constitutionnel

BAYROU F., *Plaidoyer pour la Constitution européenne*, Paris, Plon, 2005.

GUIGOU E., *Je vous parle d'Europe*, Paris, Seuil, 2004⁸⁹.

MOSCOVICI P., *Les 10 questions qui fâchent les Européens*, Paris, Perrin, 2004.

STRAUSS-KAHN D., *Oui ! : lettre ouverte aux enfants d'Europe*, Paris, B. Grasset, 2004.

P. Moscovici, qui s'est fait connaître en publiant au début des années quatre-vingt dix, avec F. Hollande, une critique de la politique économique de P. Bérégovoy⁹⁰, se révèle particulièrement productif⁹¹. La couverture des ouvrages témoigne de la recherche de promotion personnelle. E. Guigou est photographiée en noir et blanc et en gros plan, le titre est centré sur sa personne. Sur la couverture du livre de D. Strauss-Kahn, un professeur bonhomme qui lui ressemble est dessiné. Ce professeur vient d'écrire au tableau le « oui » du titre de l'ouvrage.

En dehors de la publication d'ouvrages, les ténors et les fédéralistes sont actifs dans des clubs et associations qu'ils ont souvent créés. P. Moscovici, M. Rocard et D. Strauss-Kahn ont fondé le club de réflexion « A gauche en Europe » en juin 2003 dont le comité d'orientation scientifique aligne les noms de célébrités européennes de la politique et de l'université. En 1994, E. Guigou a créé l'association Europartenaires qui est toujours active. Son site Internet indique que : « Pour faire avancer l'Europe, Europartenaires rassemble et mobilise des Européens convaincus et des responsables du monde politique, économique, social et culturel, dans un esprit pluraliste et ouvert à toutes les sensibilités ». L'ancienne ministre se montre prolixe en entretien pour décrire les activités de l'association qu'elle co-préside avec Jean-Noël Jeanneney, le Président de la Bibliothèque nationale de France.

« Et est ce que, compte tenu des réserves que vous avez, la Délégation pour l'Union

⁸⁹ Dix ans auparavant, E. Guigou avait publié au terme de son expérience ministérielle : GUIGOU E., *Pour les Européens*, Paris, Flammarion, 1994.

⁹⁰ MOSCOVICI P., HOLLANDE F., *L'heure des choix : pour une économie politique*, Paris, O. Jacob, 1992.

⁹¹ On peut citer en matière européenne : MOSCOVICI P., BRESSON H. de, *Au cœur de l'Europe : entretiens avec Henri de Bresson*, Paris, Pré-aux-clerics, 1999 ; MOSCOVICI P., « Entretien avec Pierre Moscovici », *Notes de la Fondation Jean Jaurès*, n° 12, 1999, pp. 1-84 ; MOSCOVICI P., *L'Europe, une puissance...*, op. cit.

européenne est un lieu efficace pour animer le débat européen ?

E. GUIGOU : *Non mais je pense qu'il faut être dans les différents lieux où les choses se passent. J'ai fondé une association qui s'appelle Europartenaires qui organise de multiples débats. Il y a comme invité la semaine prochaine Jean-Claude Juncker qui est le Premier ministre luxembourgeois ; on a eu l'ancien Premier ministre belge, Dehanne, qui est le vice président de la Convention, le mois dernier. Ça s'est autour du cercle Europartenaires qui est destiné à ceux qui se sont intéressés à l'association depuis le début. C'est un mélange de patrons, syndicalistes, ambassadeurs, de hauts responsables. On fait des entretiens plus pour un plus large public, dans lesquels on a un tas d'invités, là la dernière fois c'était Robert Badinter, juste avant c'était Michel Barnier. Bon, ça, on le fait à l'ENA, dans un amphi de l'ENA où il y a toujours 250 à 300 personnes, on fait des colloques. [...] Moi, je m'implique beaucoup là dedans, je participe aux discussions européennes là où elles ont lieu, donc à la Délégation aussi, voilà »⁹².*

Europartenaires publie chaque année une lettre tirée à plus de 4000 exemplaires. Elle organise presque tous les mois des entretiens et convie plusieurs fois par an une « haute personnalité européenne » autour d'un petit déjeuner. La longévité de l'association et la liste des colloques organisés signalent qu'Europartenaires ne saurait être réduite à un club destiné à la promotion personnelle de sa présidente fondatrice. Elle y contribue cependant au même titre que la Fondation Agir contre l'exclusion, créée en 1993 par Martine Aubry avec treize des plus grandes entreprises nationales, a permis à la future ministre de L. Jospin d'entretenir à la fois son image personnelle et son réseau relationnel. Il ne s'agit pas de réduire ces structures à cette seule finalité mais de remarquer, en considérant par exemple la liste des administrateurs de l'association⁹³, qu'elles offrent des ressources en terme de réflexion, de relations et de publicité qui ne sont pas disponibles au Parlement français.

⁹² Elisabeth Guigou, entretien n° 89.

⁹³ Outre les deux présidents, le bureau est composé en 2005 de Jean Peyrelevade, ancien président du Crédit Lyonnais ; Pierre Vimont, diplomate ; Jean Alegre, conseiller juridique à la Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne, de Henri Rabourdin, Président d'un conseil d'administration. Les administrateurs de l'association sont : Patricia Barbizet, Directeur général, Artémis ; Pierre Blayau, Président-directeur général, GEODIS ; Vincent Champain, Directeur des partenariats, EDF ; Marie-Ange Debon, Secrétaire générale, senior vice-président, Thomson ; Jean-François Dubos, Secrétaire général, Vivendi Universal ; Olivier Duhamel, Professeur des Universités ; Mireille Emaer, Secrétaire générale, Académie de Nice ; Jean Gandois, Vice-président du Conseil de surveillance, Suez ; Sylvie Goulard, Professeur des universités, Sciences Po, Paris ; Pierre Heritier, Fondateur, Lasaire ; Philippe Herzog, Président de Confrontations-Europe ; Florence Mangin, Ministre-conseillère, Ambassade de France à Rome ; Alain Minc, Président, A.M. Conseil ; Henri Nallet, Ancien ministre ; Jacques Rigaud, Président, Association pour le Développement du Mécénat Industriel et Commercial ; François Stasse, Conseiller d'Etat ; Ernst Stetter, Directeur, Friedrich-Ebert Stiftung- Bruxelles ; Christian Vigouroux, Conseiller d'Etat ; Thierry Vissol, Chef de division, Commission européenne ; Michèle Voisset, Professeur agrégée de droit, Université Paris-V ; Thierry Walrafen, Inspecteur général des finances, Ministère de l'Economie et des Finances ; Maïa Wodzislawska, Chargée de mission auprès de la direction générale, Véolia-environnement. L'ensemble de ces titres sont transcrits tels qu'ils figurent dans la présentation du site Internet : <http://www.europartenaires.net/>.

2.2. L'Europe et le Parlement dans la conquête du parti

L'Europe ne constitue pas une ressource déterminante dans la carrière des ténors de la vie politique française. Elle peut cependant servir d'enjeu à la compétition interne pour le leadership d'un parti politique voire d'une coalition. Au cours de ces vingt-cinq dernières années, on observe en effet que certains ténors ont axé leur stratégie de conquête de la direction d'une formation politique sur la critique de la construction européenne telle qu'elle existe. Cette stratégie tend à être utilisée plutôt par des outsiders, c'est-à-dire des personnes qui ne sont pas en position de favoris. Elle est en effet risquée puisque les dirigeants de l'Etat comptent presque systématiquement parmi les plus pro-européens de leur camp. Au-delà, le procédé unanimiste de légitimation de l'Europe contribue, comme nous l'avons analysé, à incriminer les opposants aux traités en les considérant comme de mauvais Européens, ce qui est péjoratif dans notre système de valeurs⁹⁴. Les outsiders et parfois les challengers s'appuient cependant sur la critique de tel ou tel traité européen pour revendiquer, implicitement ou non, la direction de leur formation. Les exemples qui peuvent être cités sont divers : J. Chirac s'en prenant au Président Giscard depuis l'hôpital Cochin en 1978, P. Séguin promu par le combat contre Maastricht et raflant la direction du RPR aux chiraquiens en 1997, J. Lang annonçant qu'il votera « non » au traité d'Amsterdam en 1998, les courants minoritaires du PS dirigés par H. Emmanuelli et A. Montebourg refusant de soutenir l'élargissement en 2003, et leur opposition au traité instituant une constitution pour l'Europe l'année suivante, renforcée par le soutien de poids de l'ancien Premier ministre mitterrandiste L. Fabius. L'opposition de N. Sarkozy à l'adhésion de la Turquie défendue par J. Chirac peut également être considérée même si le challenger Sarkozy n'a rien d'un outsider. Ces situations ne sont pas équivalentes, de même que les justifications avancées pour s'opposer aux traités européens. Cependant, leurs acteurs principaux ont en commun d'avoir axé leur stratégie sur la contestation de l'Europe telle qu'elle existe, en cherchant à convaincre leur parti voire à en conquérir la direction, plutôt qu'à faire scission comme J.-P. Chevènement au PS, P. de Villiers à l'UDF et C. Pasqua au RPR.

En quoi le « non » aux traités peut-il constituer une stratégie, et parfois une solution de dernière chance, pour conquérir le pouvoir à l'intérieur de son camp ? Trois éléments de réponses peuvent être apportés. Premièrement, puisque la plupart des dirigeants soutiennent les traités européens, oser les dénoncer confère une spécificité voire une certaine publicité.

⁹⁴ Chapitre 6.1.3.1.

S'opposer est une façon d'exister, et de rappeler à ses chefs que l'on existe en laissant voir son pouvoir de nuisance. Le « non » provisoire de J. Lang en 1998 peut être ainsi compris⁹⁵. Le Ministre de la Culture de Mitterrand avait été victime du « droit d'inventaire » jospinien et n'avait pas été retenu lors de la formation du gouvernement en 1997. Elu à la présidence de la Commission des Affaires étrangères de l'Assemblée, il se rappela au bon souvenir de L. Jospin en prônant le refus du traité d'Amsterdam dans *Le Monde*. Il remplaça finalement Claude Allègre au ministère de l'Education nationale à partir de mars 2000. La contestation des traités permet également d'être remarqué dans l'opinion lorsque l'attention du public se focalise sur les questions européennes, à savoir durant les campagnes référendaires. C. Pasqua en 1992 ou L. Fabius en 2005 ont bénéficié d'un accès considérable aux médias.

Deuxièmement, la rareté du débat national sur l'Europe – et notamment parlementaire – permet de prendre des positions radicales vis-à-vis de la construction européenne. Comme cela a été abondamment relevé et exploité durant la campagne référendaire, les socialistes français sont parmi les partis gouvernementaux de gauche en Europe à s'être à ce point divisés vis-à-vis du traité constitutionnel. Il n'est pas facile d'expliquer cette spécificité française et il n'existe sans doute pas une raison unique qui puisse en rendre compte. Elle manifeste à l'évidence que la culture politique nationale est plus à gauche que celle de la plupart des autres Etats membres. Au-delà, le fait que les élites politiques françaises débattent si rarement de l'Europe peut constituer un élément d'explication au positionnement atypique d'une partie d'entre elles. Les élus ruraux, par contraste, suivent précisément les évolutions de la PAC. Si certains peuvent tenir des propos maximalistes, il est rare qu'ils refusent en bloc une de ses réformes. L'accord Chirac / Schröder de 2003 qui stabilisait les dépenses agricoles et laissait entrevoir à moyen terme une diminution des subsides communautaires versés à la France a ainsi été interprété comme une victoire hexagonale.

Les parlementaires nationaux sont amenés à s'opposer à certains traités européens non pas parce qu'ils manquent d'information mais plutôt de familiarité avec la chose européenne. La position de leur groupe peut sans doute être anticipée mais elle n'est véritablement établie qu'au dernier moment, quand un projet de loi doit être discuté par les Assemblées. Le processus incrémental de conformation progressive à la position arrêtée précocement par les spécialistes ou la direction n'est pas à l'œuvre. Un assistant de groupe d'un parti de droite pro-européen, supposément en charge des affaires européennes, nous a ainsi affirmé à l'été 2003, alors que la Convention venait d'achever ses travaux, que son groupe se prononcerait

⁹⁵ Cf. Chapitre 6.1.2.

probablement contre le traité constitutionnel. Comme ses homologues des autres groupes, il estimait que beaucoup de députés devaient ignorer qu'un projet de Constitution européenne venait d'être formulé⁹⁶. Or, la rareté du débat européen voire son évitement contribue à entretenir le caractère déstabilisateur du refus des traits européens. Par exemple, J.-C. Cambadélis reconnaît, comme on l'a vu, que, du point de vue de la viabilité de la gauche plurielle, l'Europe « *était tellement un enjeu qu'on n'a pas voulu en parler* »⁹⁷. Cette absence de débats ne permet pas à une diversité d'opinions contradictoires de s'exprimer en interne et d'être canalisée. L'opposition à l'Europe est d'autant moins apaisée qu'elle ne trouve pas de débats qui servent d'exutoires, le processus n'étant pas propre à la gauche.

Davantage que le traité constitutionnel, la vague d'élargissement de l'UE de 2004 permet d'illustrer ce point. Quinze députés socialistes sur 149 se sont abstenus lors de l'examen du traité relatif à l'adhésion à l'Union de dix nouveaux Etats membres en 2003, prenant ainsi le risque de signifier aux anciennes démocraties populaires qu'elles n'étaient pas les bienvenues au sein de l'Union⁹⁸. Or, aucun débat public n'a été spécifiquement consacré par l'Assemblée à l'élargissement à l'Est, de la chute du mur de Berlin à la ratification de ce traité. Les deux Délégations ont été fort actives et ont multiplié les missions sur place, les réceptions de leurs homologues et les publications de rapports parlementaires fouillés. Cependant, ces activités n'ont reçu qu'un faible écho à l'intérieur des deux assemblées. Nous avons établi au chapitre 4 que ces quinze députés socialistes, qui appartenaient aux deux courants minoritaires du PS, n'étaient pas nécessairement issus de circonscriptions rurales – la défense de la PAC ayant été mise en avant pour justifier de leur positionnement. Leur abstention s'apparente davantage à une stratégie de contestation de la direction du PS. Sans doute a-t-elle été favorisée par la rareté du débat européen à l'échelle d'une décennie.

En troisième lieu, la multidimensionnalité intrinsèque des affaires européennes est propice à leur instrumentalisation à des fins de conquête interne de la direction d'un parti. Comme on l'a dit, il est difficile de réduire les dimensions soulevées par un projet européen à la question du soutien ou de l'opposition au pouvoir en place. L'acceptation d'un texte communautaire appelle une justification publique qui emprunte à d'autres enjeux, notamment la nécessaire poursuite d'une intégration sans cesse menacée ou l'honneur de la France dont la parole serait engagée. De ce fait, le soutien à tel ou tel traité n'est pas directement assimilable au soutien que le dirigeant outsider se doit de manifester publiquement au chef de son camp,

⁹⁶ Cf. Chapitre 4.1.1.1.

⁹⁷ Jean-Christophe Cambadélis, entretien n° 9, voir Chapitre 2.2.3.

⁹⁸ Cf. Chapitre 4.2.2.2.

ou à l'opposition qu'il doit exprimer envers la coalition opposée. Sous la douzième législature, les responsables socialistes désireux souhaitant prendre la direction du PS ou s'imposer comme le candidat socialiste pour la présidentielle de 2007 peuvent à cette fin contester la gestion du parti par F. Hollande, ce qu'ils n'ont pas manqué de faire en dénonçant le manque de vigueur d'une « opposition en caoutchouc » (L. Fabius). En revanche, il leur est difficile de se démarquer de leurs adversaires internes en soutenant les projets de loi de la majorité. Michel Rocard, Jacques Delors ou Bernard Kouchner qui défendirent par exemple la réforme Fillon de 2003 sur les retraites furent accusés de manquer de loyauté voire de reconnaissance vis-à-vis de leur camp, et assimilés, pour les deux premiers, à des dirigeants à la retraite. Soutenir les lois Sarkozy constitue enfin une stratégie incertaine pour qui brigue, à gauche, la Présidence de la République, dans la perspective du second tour.

Par contraste, les affaires européennes ne se limitent pas à l'affrontement binaire majorité / opposition. Celui qui vise la direction du parti peut ainsi essayer de réduire les dimensions du débat européen en tentant d'imposer sa propre grille de lecture puisque celle qui balise habituellement le débat public n'est pas opérationnelle. Du fait de son énonciation par l'outsider, cette grille de lecture associe inextricablement des enjeux normatifs et de personnes. En expliquant que l'appréciation du traité de Maastricht opposait l'Europe des nations à l'Europe technocratique, les souverainistes du RPR affirmaient implicitement aux chiraquiens partisans de l'Europe des nations que leur leader n'était pas représentatif de leurs idées. En réduisant, lors de chacune de ses interventions, le débat sur le traité constitutionnel à l'alternative « Europe libérale contre Europe sociale », L. Fabius se posait en chef des partisans de la seconde option. La multidimensionnalité de l'Europe permet non seulement à l'outsider de se démarquer de la direction de son parti sans s'exposer à la critique d'un rapprochement avec le camp opposé, mais elle l'aide également à imposer une interprétation de la lutte interne pour le leadership qui procède d'une lecture de l'enjeu européen. Or, le challenger doit donner une signification à son combat. D'une part parce que la lutte pour le pouvoir mue par la seule ambition est plutôt illégitime dans le système de valeurs des sociétés contemporaines⁹⁹. Et d'autre part parce qu'il s'agit de convaincre certains des partisans du leader en place. En effet, à l'inverse des dissidents souverainistes, les opposants aux traités

⁹⁹ La dénégarion de l'ambition personnelle obéit en premier lieu à une logique démocratique. Le représentant est supposé agir dans l'intérêt du plus grand nombre voire selon l'intérêt général. Au-delà, elle s'inscrit dans la dynamique de civilisation des rapports sociaux telle que l'a conceptualisée Elias. L'échange d'idées et d'arguments pacifie l'expression des joutes politiques. Le cadre institutionnel d'expression mais aussi d'activation de l'ambition personnelle transforme ainsi les vices, désirs et passions privés en projets collectifs. Cf. ELIAS N., *La civilisation des mœurs*, Paris, Pocket, 2003 ; HIRSCHMAN A.O., *Bonheur privé, action publique*, Paris, Fayard, 1983 et LAVER M., op. cit.

considérés ne sont pas dans une stratégie de rupture vis-à-vis de leur parti mais bien de conquête de sa direction.

Un mécanisme de *rebel avoidance* fait ainsi le pendant au processus de *blame avoidance* identifié par K. Weaver¹⁰⁰. Le processus de *blame avoidance* ou d'évitement de la critique est simple : l'imputation d'une contrainte extérieure, en l'occurrence européenne, permettrait à l'exécutif de se défaire de la responsabilité de la politique menée. Le mécanisme de *rebel avoidance* vise également à exploiter les ressources argumentatives offertes par l'Europe dans le combat interne pour le leadership du parti. Dire « non » au traité permet, non pas d'avancer masqué, mais de subsumer la lutte pour les postes sous la bannière valorisée de la lutte pour un idéal. Il est plus efficace de reprocher implicitement à F. Hollande sa soumission au libéralisme que son manque de charisme comme l'avait fait L. Fabius en le comparant à une « fraise des bois » par opposition aux éléphants socialistes. Les cadres du parti, les militants et les électeurs sont rarement dupes de la stratégie de l'outsider. P. Séguin explique que J. Chirac est resté persuadé que le député des Vosges n'avait d'autres ambitions que de lui prendre sa place à la présidence de la République. La façon dont il s'en défend constitue une figure classique de la dénégation des intérêts personnels par les politiques :

P. SEGUIN : « A sa décharge, il faut dire que Chirac avait, sur ce chapitre, déjà donné. Pourquoi m'aurait-il cru, après ce que Balladur lui avait fait, nonobstant des engagements équivalents, même s'ils furent moins répétés ? La réponse est pourtant évidente : parce que je suis ce que je suis. Et la preuve était décidemment faite, définitivement, qu'il ne me connaissait pas »¹⁰¹.

De la même façon, les articles de presse ont rendu compte du « non » de L. Fabius au traité constitutionnel en rapportant les arguments de l'ancien Premier ministre mais aussi en l'analysant comme une stratégie de conquête du pouvoir. Une information labellisée comme un décryptage par les journalistes fait en quelque sorte partie de l'information elle-même telle qu'elle est livrée au public. La critique de l'UE permet cependant de s'en prendre au choix de la direction de sa coalition en articulant son ambition personnelle à un projet politique susceptible d'emporter l'adhésion. L'enjeu européen constitue un répertoire cognitif particulièrement prisé en la matière puisque, échappant à l'alternative majorité / opposition, le champ de son interprétation reste ouvert.

¹⁰⁰ WEAVER K., art. cit.

¹⁰¹ La période concernée va 1997 à 1999 quand P. Séguin a occupé la présidence du parti. SEGUIN P., *Itinéraire...*, op. cit., p. 472.

La thématique européenne peut ainsi porter une stratégie de contestation interne, parce que l'Europe aide à se distinguer, parce qu'elle est peu abordée, et parce que sa multidimensionnalité permet d'articuler la lutte pour le pouvoir à une dimension du débat rendue saillante. Cependant l'opposition à l'Europe constitue à bien des égards un tabou et n'est utilisée que par des ténors acculés. Ainsi, L. Fabius ne s'est véritablement prononcé contre le traité constitutionnel qu'à partir du moment où le Premier secrétaire du PS avait laissé entendre ses ambitions présidentielles en déclarant à la fin août 2004 dans un entretien publié par *Le Nouvel Observateur*, qu'il « se prépar[ait] à l'exercice des responsabilités ». Le destin réservé à celui qui ose briser les tabous est rarement favorable mais peut être glorieux. L'issue de l'affrontement entre des dirigeants par le biais de la production de plusieurs modes d'interprétation de l'Europe dépend de deux facteurs.

En premier lieu, conformément à la théorie d'Arrow, la décision collective est d'autant plus instable qu'elle est prise à la majorité et qu'elle porte sur un enjeu multidimensionnel¹⁰². Les partis respectant des procédures de démocratie interne sont donc davantage susceptibles d'être affectés par la contestation européenne d'une partie de leurs dirigeants que les formations caractérisées par un fort leadership interne. J. Chirac, minoritaire au RPR sur les questions européennes, a réussi à présider le parti jusqu'en 1995 et à imposer jusqu'en 1997 une direction favorable au traité de Maastricht. Par contraste, F. Hollande a manqué de chuter à la tête du PS lors du référendum interne des militants sur le traité constitutionnel organisé le 1^{er} décembre 2004.

Ensuite, il apparaît que le groupe parlementaire constitue une enceinte stratégique où se joue une partie du succès ou de l'échec de la fronde. Les parlementaires ont pu être comparés au chapitre premier à des rentiers¹⁰³. La métaphore signale que l'essentiel de leur pouvoir réside dans le choix de l'homme de confiance chargé de faire fructifier leur capital. Les parlementaires de base ont externalisé la majeure partie de leurs activités à un agent auquel ils doivent obéissance. Cependant, cette discipline n'est en rien aveugle. S'ils trouvent que leurs intérêts sont mal défendus, ils peuvent chercher, parmi les chefs existants ou potentiels de leur parti, quelqu'un qu'ils estimeront plus compétent. Le nombre de parlementaires apportant leur soutien constitue ainsi une donnée essentielle du capital politique des dirigeants de premier plan dans les régimes parlementaires. On a ainsi vu début 2005, D. de Villepin faire campagne à la buvette de l'Assemblée pour tenter d'amadouer, avec l'aide du Président de l'Assemblée, J.-L. Debré, un groupe UMP plutôt hostile à la

¹⁰² ARROW K., op. cit. Voir Chapitre 6.1.1.1.

¹⁰³ Chapitre 1.3.2.

perspective de sa nomination à Matignon. Les ténors s'appuient à l'évidence sur d'autres ressources comme le soutien du Président, des militants ou de l'opinion. Cependant, l'attitude du groupe parlementaire constitue un élément clé dans les moments critiques. Le chaos multidimensionnel du refus des traités par un dirigeant d'un parti de gouvernement est d'abord régulé par le soutien que peuvent lui apporter les députés. L'échec de la stratégie de P. Séguin lors de l'examen d'une résolution parlementaire sur l'euro en avril 1998 puis le lancement de la campagne de L. Fabius contre le traité constitutionnel à l'automne 2004 peuvent être considérés afin d'illustrer notre propos.

2.3. L'outsider désavoué : la chute de Philippe Séguin

Consacrer une section du chapitre sur les ambitieux à P. Séguin peut surprendre puisque l'ancien député des Vosges a déjà été étudié dans le cadre de l'analyse des souverainistes. Faut-il considérer que P. Séguin, malgré l'incertitude de certaines de ses stratégies électorales, sanctionnée par son retrait de la vie politique¹⁰⁴ ou la fidélité affichée à certains principes, était un souverainiste ambitieux ? Certains éléments de son autobiographie le laissent penser comme le récit de ses attentes dans les anti-chambres des ministères durant les années soixante-dix ou de la conquête décrite par le menu de ses différents postes de député, de maire, puis de ministre. L'ouvrage laisse percevoir une certaine sensibilité de son auteur aux honneurs et distinctions. Surtout, son obstination à nier, en toute circonstance, toute ambition personnelle pourra sembler suspecte. Ainsi, le passage cité précédemment où P. Séguin regrette de ne pas avoir gagné la confiance de J. Chirac est situé dans la chronologie de l'ouvrage au moment où le leader souverainiste vient de prendre la direction du RPR à A. Juppé en s'associant avec C. Pasqua et les balladuriens en la personne de N. Sarkozy. Ravir un parti à son fondateur en s'associant avec ses adversaires internes puis proposer de débaptiser la formation n'est pas le meilleur exemple de loyauté et de désintéressement qui puisse être trouvé. Quelle que soit son ambition personnelle, la démarche de P. Séguin durant les années quatre-vingt dix est ambitieuse, qu'il s'agisse de sa croisade contre le traité de Maastricht en 1992, de sa prétention à incarner une alternative à E. Balladur puis à A. Juppé, ou de sa volonté de rendre autonome le RPR de 1997 à 1999. S'il se défend d'avoir jamais voulu entrer en compétition avec J. Chirac, il est clair qu'il a refusé de s'installer dans une relation de vassalité vis-à-vis du chef de l'Etat. Il explique par exemple avoir toujours

¹⁰⁴ Cf. Chapitre 6.3.4.

considéré que le mouvement gaulliste n'appartenait pas au fondateur du RPR et que le RPR lui-même n'était qu'une des multiples incarnations organisationnelles qu'avait connues ce mouvement au cours des cinquante dernières années.

L'ensemble de ces éléments n'appelle pas à être tranché dans le cadre d'une telle étude. A bien des égards, P. Séguin est un souverainiste - soit un type spécifique d'idéologue - qui a échoué à devenir un présidentiable. Son échec tient à la difficulté à interpréter conjointement ces deux rôles ou à passer de l'un à l'autre. Le traitement de la question européenne par la scène parlementaire nationale a largement contribué à créditer son capital politique en 1992, et à précipiter sa chute en 1998. P. Séguin interpréta talentueusement le rôle du tribun souverainiste au moment de l'examen du traité de Maastricht et échoua six ans plus tard dans le costume de chef de parti venant concurrencer le leader de sa coalition installé à la tête de l'Etat. La défense de l'exception d'irrecevabilité lors de la révision constitutionnelle préalable à la ratification du traité de Maastricht, le 5 mai 1992, a été considérée au chapitre précédent. Sorti en librairie quelques semaines plus tard¹⁰⁵, le discours nocturne de deux heures et demie de P. Séguin allait imposer son auteur comme un responsable politique de premier plan au point de l'installer en contradicteur du Président Mitterrand lors d'une émission de télévision cruciale à quelques jours du référendum. Même si l'ancien député se défend, une fois de plus, de tout machiavélisme, il reconnaît que la désertion des ténors nationaux sur le sujet l'a servi.

P. SEGUIN [à propos de l'opposition au traité de Maastricht] : « J'aurais été digne de Machiavel en imaginant (on l'a pourtant prétendu) que ce que chacun pressentait comme une formalité pouvait se muer en grand débat national ; et en prévoyant, de surcroît, que ce terrain serait quasiment déserté par la plupart des ténors nationaux, qui me permettrait de l'occuper pour ma plus grande gloire »¹⁰⁶.

Le discours de P. Séguin a profondément marqué les esprits puisque près de dix ans plus tard, des personnes interrogées y faisaient spontanément référence en entretien. Ce fut le cas de N. Catala qui comptait parmi les séguinistes mais aussi de socialistes pro-européens comme L. Dumont, à l'époque collaboratrice du groupe socialiste de l'Assemblée, ou J.-J. Queyranne qui était déjà député.

[à propos de la perte de souveraineté] « Comment l'Assemblée nationale réagit par rapport à ça ? Est ce que vous trouvez que c'est un lieu d'expression d'une résistance par rapport au changement ?

N. CATALA : *Non. Justement là encore, les pouvoirs de l'exécutif font que les parlementaires sont, dans tous les groupes, invités à être très prudents dans leurs déclarations sur l'Europe de façon à ne pas gêner le chef de l'Etat ou le chef du*

¹⁰⁵ SEGUIN P., *Discours pour la France*, Paris, Grasset, 1992.

¹⁰⁶ SEGUIN P., *Itinéraire...*, op. cit., p. 373. On remarque l'utilisation du mot « ténor ».

Gouvernement. Alors il y a eu quand même, vraiment le seul grand débat que l'on a eu dans ce pays sur l'Europe, que ce soit dans des débats publics ou débats parlementaires, c'est celui qui a précédé le référendum de Maastricht. [...] Ça a été un des moments forts de ma vie politique. Et à l'Assemblée, lorsqu'on a ... ça s'était passé ça, avant en été, donc avant le référendum. [...] C'est l'unique fois où l'Assemblée a siégé vingt-cinq heures d'affilées, et il y avait une atmosphère extraordinaire. Il est vrai que Philippe Seguin avait d'emblée placé le débat très haut avec son intervention sur la souveraineté, sur le fait qu'il y aurait aucun contrôle politique sur la gestion de cette future monnaie, enfin bref, sur le dessaisissement de l'Etat. Il a fait vraiment un discours impressionnant. Et puis, ça a duré d'un matin jusqu'au lendemain matin 11 heures. Moi, je me souviens que je suis restée jusque vers 4 heures du matin dans l'hémicycle et je suis partie dormir 3 heures, je suis revenue vers 7h30 du matin pour reprendre la discussion. C'était un moment exceptionnel, malheureusement nous n'en connaissons plus de ce genre »¹⁰⁷.

[à propos de son poste de collaboratrice du groupe socialiste chargée de l'Europe] L. DUMONT : *« Moi j'ai trouvé ça passionnant. J'ai trouvé ça passionnant. J'ai trouvé ça difficile d'intéresser les députés mais je suis tombée à une époque vraiment passionnante parce que c'était au moment de la ratification de Maastricht à l'Assemblée en 92. Je suivais ça pour le Parlement et en plus pour le parti. J'avais les deux casquettes. Donc j'ai suivi la campagne, j'ai trouvé ça passionnant. Je me souviendrais pendant longtemps du discours de Séguin dans l'hémicycle, un discours de quatre heures. Donc c'était vraiment... et puis en plus c'est tellement rare d'avoir de grands débats européens à l'Assemblée que c'était un moment vraiment extraordinaire quoi »¹⁰⁸.*

« Sur la ratification du traité de Nice, est-ce qu'il y a eu des problèmes politiques ?

J.-J. QUEYRANNE : *Non, à partir du moment où la cohabitation facilitait l'adoption, ça a été... Moi je me souviens ici des débats sur Maastricht, qui ont été des débats longs et de haute teneur politique puisqu'ils avaient duré toute une nuit et qu'on avait même terminé à dix heures du matin, les débats sur Nice ont quand même été sous une forme, là encore, assez rapide. Il n'y avait pas d'enjeux »¹⁰⁹.*

Ainsi, malgré la discipline majoritaire, le désintérêt des médias, l'absentéisme des élus, et plus largement la « fin du monopole de la parole publique que les Parlements avaient difficilement conquis et jalousement défendus »¹¹⁰, l'hémicycle peut encore aider un orateur à passer du statut de franc-tireur à celui de ténor pour peu qu'il exprime éloquemment des préoccupations par d'autres partagées.

Si la tribune parlementaire a permis à P. Séguin de s'imposer, le Palais-Bourbon constitua l'enceinte dans laquelle sa stratégie d'autonomie du RPR vis-à-vis de J. Chirac fut

¹⁰⁷ Nicole Catala, entretien n° 10.

¹⁰⁸ Laurence Dumont, entretien n° 16. On note au passage que l'intervention de deux heures et demie est devenue un discours de quatre heures.

¹⁰⁹ Jean-Jack Queyranne, entretien n° 95.

¹¹⁰ ROUSSELLIER N., op. cit., p. 10.

mise en échec six ans plus tard. Avant d'établir le récit de cet épisode¹¹¹, il est nécessaire de le replacer dans son contexte politique. En avril 1998, la droite parlementaire est affaiblie comme rarement et son chef, J. Chirac, l'est particulièrement. Il a perdu les législatives qu'il avait provoquées en 1997 après deux ans seulement à l'Elysée. Il a perdu le RPR dont P. Séguin a ravi la présidence à A. Juppé. Sa succession à la mairie de Paris a été mal négociée, une partie de la majorité, menée par Jacques Toubon, s'opposant au maire Jean Tiberi. La droite est sortie divisée des élections régionales de mars 1998, certains Présidents de région, comme Charles Million, ayant été élus avec les voix de Conseillers du FN¹¹². Enfin, les observateurs s'accordent à reconnaître la réussite, dans tous les sens du terme, du gouvernement Jospin au terme de sa première année. Son équipe est plutôt populaire. La conjoncture économique est devenue favorable. Le 25 mars 1998, la Commission européenne rend public ses recommandations relatives au passage à la monnaie unique en vue du Conseil européen de Bruxelles du 2 mai. La qualification de la France pour l'euro est proposée. A. Barrau, à l'époque vice-président de la Délégation, réagit avec promptitude puisqu'il dépose un rapport et une proposition de résolution sur ces documents le 2 avril¹¹³. Nous relevons au passage que, bien que la presse écrite ait abondamment traité de l'examen de cette résolution dans les semaines qui suivirent, jamais le nom d'A. Barrau n'a été mentionné dans les articles, ce qui confirme la difficulté à accéder aux médias depuis la Délégation pour l'UE. Si la résolution fait l'objet d'une longue discussion en Délégation, elle approuve, pour l'essentiel, les recommandations de la Commission. Le 7 avril, l'Assemblée adopte le projet de loi modifiant le statut de la Banque de France en vue de sa participation au système européen de banques centrales. Les groupes socialistes – à l'exception de quatre députés - gaullistes et UDF soutiennent le texte. Le 9, la Commission des finances examine les propositions de résolutions¹¹⁴. Quelques jours plus tard, la majorité décide que l'examen final de la résolution sera sanctionné par un débat et un vote en séance prévus pour le 21 avril. Le 14 avril, l'Elysée annonce que le Président donnera une conférence de presse le surlendemain consacrée à l'Europe. La procédure, inhabituelle puisqu'une seule conférence a eu lieu au début du

¹¹¹ A partir des articles du *Figaro*, de *Libération* et du *Monde*.

¹¹² BALME R., ROZENBERG O., « Les logiques composites de la crise politique de 1998 » dans JOUVE B., SPENLEHAUER V., WARIN P. (dir.), *La région, laboratoire politique. Une radioscopie de Rhône-Alpes*, Paris, La Découverte, 2001, pp. 155-173.

¹¹³ Rapport d'information de l'Assemblée nationale n° 818, déposé par la Délégation pour l'UE, sur les recommandations de la Commission européenne relatives au passage à la monnaie unique, par A. Barrau, 2 avril 1998.

¹¹⁴ Rapport n° 831, fait au nom de la Commission des finances, de l'économie générale et du plan sur les propositions de résolution d'Alain Barrau et Alain Bocquet, par Didier Migaud, 9 avril 1998. Alain Bocquet, le président du groupe communiste et Georges Sarre, le chef de file des députés du MDC ont en effet déposé leur propre proposition de résolution.

septennat, est interprétée comme une volonté « d'occuper le terrain » marqué par l'actualité européenne. Le 16, J. Chirac condamne l'euro-incompatibilité des décisions du gouvernement Jospin, telles que la réduction du temps de travail, mais reconnaît la continuité de la politique européenne de la France :

J. CHIRAC : « Il y a des sujets qui font l'objet, entre le gouvernement et moi, d'appréciations divergentes. Il en est d'autres sur lesquels il y a, je dirais une appréciation commune, ce qui est le cas de l'Europe »¹¹⁵.

Ce constat contredit la stratégie d'opposition totale au gouvernement menée par le Président du RPR. Le groupe RPR de l'Assemblée avait initialement prévu de soutenir la résolution et de faire intervenir le chiraquien Hervé Gaymard, européen convaincu. Lors de la réunion du 21 avril au matin du bureau du groupe RPR de l'Assemblée, P. Séguin, appuyé par son secrétaire général, N. Sarkozy, fait approuver une nouvelle position : le groupe votera contre la résolution en expliquant qu'il refuse de cautionner la politique économique du gouvernement Jospin. P. Séguin, qui ne s'attarde pas sur l'épisode dans ses mémoires, écrit :

P. SEGUIN : « Par un habile subterfuge, Jospin réussit à obtenir un débat et un vote. Je souhaitais dénoncer la manœuvre et en profiter pour démontrer les contradictions du gouvernement qui avalisait à Bruxelles ce qu'il prétendait combattre à Paris. Je ne fus pas suivi »¹¹⁶.

Le refus de la résolution peut certes être motivé par une volonté de s'opposer totalement au gouvernement, cette stratégie étant notamment justifiée par la progression du FN qu'avaient illustrée les élections régionales¹¹⁷. Comment ne pas considérer cependant que le refus opposé aux recommandations relatives à l'UEM pouvaient être compris comme un « non » à l'euro et par là, comme un désaveu de la politique menée par J. Chirac et son Premier ministre A. Juppé de 1995 à 1997 ? Bien que P. Séguin s'en défende, le passé anti-maastrichtien de l'initiateur de la manœuvre confortait une telle interprétation. Le caractère tortueux de son argumentation également : il reproche à la fois à l'UE d'imposer des politiques d'austérité budgétaire et au gouvernement Jospin de ne pas s'y conformer. Le processus de *rebel avoidance* favorisé par les affaires européennes et décrit précédemment est donc à l'œuvre du fait de la multidimensionnalité de la proposition de résolution. Beaucoup la considère comme une question portant sur le soutien à l'euro. P. Séguin, qui assimile la procédure dont il fut l'un des plus ardents partisans sous la dixième législature à un « habile subterfuge », essaie

¹¹⁵ *Libération*, 17 avril 1998.

¹¹⁶ SEGUIN P., *Itinéraire...*, op. cit., p. 481.

¹¹⁷ N. Sarkozy, cité par *Le Monde* du 23 avril 1998 : « Tous les jours nous rencontrons des électeurs qui ne nous parlent que du FN. Nous ne voulons pas laisser le Front national seul sur le terrain de l'opposition ». Lors des régionales, P. Séguin et N. Sarkozy avaient maintenu avec détermination la stratégie d'isolement de la droite malgré les pressions d'une partie de leurs cadres.

d'imposer une interprétation relative au soutien, non pas à l'euro, mais au gouvernement Jospin. Or, beaucoup peuvent comprendre cette stratégie comme une motion de censure déposée par P. Séguin à l'égard des choix politiques passés du chef de l'Etat. Le fait que la résolution ne soit pas un texte initié par le gouvernement, portant sur un de ses projets, que la majorité est censée soutenir et l'opposition rejeter, ouvre non seulement la voie à toutes les interprétations mais aussi à ce qui apparaît comme une stratégie dissimulée de contestation du leadership du chef de l'Etat par le chef du RPR, en tout cas comme une divergence de taille vis-à-vis de l'Elysée.

Telle est la façon dont les chiraquiens vont comprendre la volonté de P. Séguin de rejeter la résolution. Le débat s'engage à 16h30, le 21 avril 1998, à l'Assemblée. C'est la première fois qu'une résolution est débattue en séance publique depuis le début de la onzième législature. C'est également la première fois que L. Jospin s'exprime depuis la tribune à la représentation parlementaire depuis sa déclaration de politique générale du 19 juin 1997. Habituellement en effet, il répond brièvement aux questions des députés en restant au niveau de son banc dans l'hémicycle. Habilement, L. Jospin se garde de défendre de façon trop ostensible la politique de son gouvernement. Il s'éloigne même du texte distribué par avance à la presse pour déclarer : « Personne ne peut penser qu'il s'agit demain de voter pour ou contre la politique du gouvernement, si le groupe RPR avait cette crainte, je l'en libère ». Les autres orateurs se succèdent ensuite, notamment J. Lang qui déploie une argumentation plutôt inquiète sur l'euro lui permettant, comme cela a été dit, de se distinguer¹¹⁸. V. Gisard d'Estaing, P. Séguin et R. Hue se rendent compte qu'ils n'interviendront que tard dans la soirée, compte tenu notamment de l'exception d'irrecevabilité soulevée pendant une heure par P. de Villiers, comme souvent lors des débats européens. Ils préfèrent donc reporter au lendemain leur intervention pour qu'elle puisse être davantage suivie. Le lendemain, le 22 avril, l'ensemble du groupe RPR se réunit comme tous les mercredis matins. Quatre-vingts députés sont présents. La petite vingtaine de députés souverainistes n'est pas venue, preuve que la contre-attaque chiraquienne n'a pas été anticipée. A. Juppé, qui était absent de la réunion du bureau du groupe la veille, déclare selon les comptes rendus concordants de la presse :

A. JUPPE : « J'ai lu la délibération [sic] sur le passage à l'euro. Il n'y a pas un seul mot qui me choque. Nous avons constamment fait une politique pour que la France

¹¹⁸ Il déclare : « Une monnaie unique sans politique économique commune n'est-elle pas vouée à la fragilité et à voler en éclats à la première tempête boursière ? ». Sur sa stratégie d'opposition au traité d'Amsterdam, voir la section précédente.

participe à l'euro et, maintenant qu'elle va faire le passage à l'euro, il faudrait que l'on dise non. C'est totalement incompréhensible »¹¹⁹.

Au terme d'un débat interne tendu, les députés votent pour déterminer la position du groupe : 33 députés contre 31 décident de ne pas participer au scrutin et de déposer une motion de censure. P. Séguin, Président du RPR, a été désavoué par le groupe RPR de l'Assemblée. La presse ne manque pas de relever, dans ses titres, que « Juppé s'est joué de Séguin »¹²⁰ ou que « Juppé a pris sa revanche sur Philippe Séguin »¹²¹. Les journalistes se perdent en conjectures pour tenter d'établir dans quelle mesure le Président a cherché à piéger P. Séguin ou bien a réagi à son attaque ou encore a laissé faire ses affidés¹²². Après le discours de P. Séguin qui critique violemment le gouvernement, l'Assemblée adopte la résolution, le Tableau 7.10. présentant la répartition des votes au sein de chaque groupe.

Tableau 7.10. Le vote des députés sur la proposition de résolution de M. Barrau sur les recommandations de la Commission européenne relatives au passage à la monnaie unique.

	PS (251)	RPR (139)	UDF (112)	COM (36)	RCV (33)	NI (4)	Total
Pour	235	1	96	-	20 (RV)	1	334
Contre	4	1	1	35	9 (C)	1	49
Abstention	1	-	6	1	4 (R)	-	12
Non votant	11	137	9	-	-	2	182

Source : Assemblée nationale, Analyse du scrutin n° 105, Séance du 22 avril 1998. Le total présenté est celui qui, ayant été établi à l'issue du scrutin a valeur légale. Cependant, il ne correspond pas à l'addition des résultats de chaque groupe, les rectifications publiées au *Journal officiel* ayant été prises en compte dans l'identification des votes au sein des groupes.

Que l'assaillant soit J. Chirac ou P. Séguin, l'important est d'analyser pourquoi leur différend a pu s'exprimer, mais aussi se régler par la victoire de l'un sur l'autre, au Parlement et sur une question européenne. La double indétermination de la résolution en tant qu'instrument juridique et des affaires européennes en tant qu'enjeux publics a été exploitée, non pas pour détourner le débat sur l'euro, mais pour l'utiliser dans l'affrontement interne

¹¹⁹ *Libération*, 23 avril 1998, et *Le Monde*, 24 avril 1998. Malgré le huis clos, les comptes rendus de ce type de réunions sont extrêmement détaillés dans la presse écrite. La différence majeure avec une réunion ouverte aux journalistes tient à ce que les propos des parlementaires ne sont pas enregistrés par des micros et des caméras. Le fait que les deux comptes-rendus utilisent le mot « délibération » à la place de « résolution » trahit la confidentialité de la procédure de l'article 88-4 auprès des parlementaires ou des journalistes politiques ou des deux.

¹²⁰ *Libération*, 23 avril 1998.

¹²¹ *Le Monde*, 24 avril 1998.

¹²² *Le Monde*, prompt durant ces années à dénoncer le manque d'europhisme de J. Chirac, titre dans son édition datée du 23 avril que « Le vote du RPR contre la résolution sur l'euro a été décidé en concertation avec M. Chirac ». L'article, paru le 22 avril à midi, a été écrit avant le retournement de la réunion du groupe du 22 au matin. Les faits semblent donc démentir son titre. Il est en revanche établi que P. Séguin a informé le Président de sa décision lors d'un déjeuner à l'Élysée, le 15 avril 1998, et que le Président, sur le moment, ne l'en a pas dissuadé.

visant au leadership du RPR. La scène parlementaire s'est révélée cruciale dans ce processus sous trois aspects. Premièrement, elle impose à un parti politique de se prononcer sur tel ou tel sujet. Depuis Maastricht, le RPR évitait soigneusement le sujet. L'annonce de l'examen en séance publique de la résolution oblige sa direction à définir une position tant sur le fond que sur la discipline de vote. En ce sens, la résolution contraint les groupes parlementaires plutôt que le gouvernement. En second lieu, les affrontements internes tendent à être exprimés et résolus au sein du groupe parlementaire compte tenu du caractère déterminant du nombre de députés soutenant tel ou tel dirigeant de premier plan dans la constitution de leur capital politique. Faire passer la position du groupe du soutien à l'opposition à la résolution permettait à P. Séguin d'affirmer un certain ascendant. Contredire cette position en prônant, au dernier moment, la non-participation au scrutin permettait à A. Juppé de contester cet ascendant. Or, les chiraquiens sont majoritaires au groupe parlementaire. En juin 1997, ils ont élu à la présidence du groupe Jean-Louis Debré, pilier de la chiraquie, contre le candidat officieux de Philippe Séguin, Franck Borotra. Jacques Chirac va ainsi regagner progressivement le contrôle du parti politique qu'il avait fondé via son groupe parlementaire. Trois jours après l'examen de la résolution, le 25 avril, P. Séguin annonce lors d'une réunion de cadres du RPR au Palais des Congrès qu'il ne sera sans doute pas candidat à sa succession à la tête du parti au début de l'année suivante.

En dernier lieu, le Parlement n'est pas seulement un lieu neutre d'expression d'un rapport de force constitué préalablement. Au-delà, la densité symbolique de la scène parlementaire participe de la dramatisation du conflit interne. Pour reprendre les trois types d'échanges politiques résumés par Jean-Michel Eymeri, l'économie interne d'un parti politique n'est pas seulement régulée par la logique marchande, par le don et le contre-don, mais aussi par le sens de l'honneur¹²³. Or, les groupes parlementaires constituent par excellence des « arènes émotionnelles »¹²⁴ régies par des rapports de loyauté et de déloyauté. On peut y prendre l'ascendant ou y « perdre la face ». On peut en sortir couvert de gloire ou humilié. P. Séguin emploie d'ailleurs le mot « gloire » dans un extrait ci-dessus pour qualifier son combat contre le traité de Maastricht, et utilise le mot « humiliation » le 25 avril lors de la réunion du RPR. Il déclare : « Je me suis laissé humilier pour sauvegarder ce qui est l'essentiel, un vote unanime »¹²⁵. La domination numérique des députés chiraquiens au sein du groupe RPR a contraint au dernier moment le Président du parti à valider une stratégie

¹²³ EYMERI J.-M., op. cit. , p. 164.

¹²⁴ FINEMAN S., art. cit.

¹²⁵ ANGELI C., MESNIER S., op. cit., p.77.

contraire à celle qu'il avait conçue. P. Séguin a ainsi « perdu la face » devant les siens, devant ce groupe dont il était un pilier depuis 1978, et dans l'enceinte dans laquelle il s'était fait connaître au début des années quatre-vingts et reconnaître au début des années quatre-vingt dix. L'humiliation est renforcée par le caractère public des crises parlementaires. P. Séguin n'a pas vécu cet échec dans la solitude d'un bureau, derrière sa télévision, comme lors des soirées électorales mais devant trois publics successifs : les députés RPR lors de la réunion à huis clos¹²⁶, l'ensemble de la représentation parlementaire lors de son discours à la tribune, et l'opinion de façon générale puisque les journalistes ont abondamment couvert cette péripétie.

En conclusion, l'épisode du vote de la résolution sur l'euro en avril 1998 a permis de montrer que l'enjeu européen pouvait effectivement être mis à profit dans l'affrontement politique interne à une formation politique. La scène parlementaire se révèle alors stratégique comme lieu, symboliquement saturé, d'incarnation, d'exacerbation et de résolution de ce conflit. Conformément à la logique des systèmes parlementaires, l'opposition entre les chefs trouve une issue quantitative dans le soutien apporté par les députés à tel ou tel leader. C'est au Palais-Bourbon que les lieutenants de chaque général sont comptés, la répartition des lieutenants préfigurant souvent l'issue du combat. La crise de 1998, par contraste avec la révision constitutionnelle préalable à la ratification du traité de Maastricht, vient ainsi rappeler que le Parlement est une scène conflictuelle régie par des rapports de force constitués antérieurement. Il peut permettre à un orateur habité par son propos de gagner en notoriété et en reconnaissance, comme P. Séguin en 1992, mais la logique numérique et clanique prévaut lorsque l'essentiel est en jeu.

Tel qu'il apparaît à travers l'épisode de la résolution sur l'euro, le Parlement n'est certes pas le « Parlement de l'éloquence » que certains regrettent. Pourtant, le récit de cette séquence fait apparaître qu'il n'est pas non plus un lieu vide hérité du passé. C'est au Palais-Bourbon que se montent et se dénouent des « coups politiques ». Ces « coups politiques » ne sont pas que péripéties et controverses stériles engendrées par la clôture du champ politique. Elles décident en partie de l'identité du pouvoir mais aussi de ses choix programmatiques. La droite parlementaire a ainsi progressivement marginalisé ou relégué hors de ses rangs la critique souverainiste de l'intégration européenne ce qui ne fut pas sans conséquence tant sur les politiques européistes prônées par l'UMP et menées par les gouvernements Raffarin et Villepin que sur les succès du FN. Les députés ne sont pas seulement des troupes disciplinées mais aussi des lieutenants appelés à choisir entre leurs généraux. Le Parlement n'est pas

¹²⁶ La précision et la concordance des comptes-rendus de presse indiquant que les journalistes ont été minutieusement tenus informés par des participants à la réunion.

simplement un lieu où l'on se compte mais une enceinte symbolique qui peut transformer la victoire en triomphe, et la défaite en humiliation.

Cet épisode permet-il de réhabiliter pareillement le rôle méconnu joué par les affaires européennes dans la vie politique nationale ? L'Europe a en effet servi non seulement de toile de fond mais aussi de catalyseur à l'exacerbation des tensions entre J. Chirac et P. Séguin. Ce rôle n'est pas fortuit mais correspond à la multidimensionnalité spécifique des enjeux européens. Cependant, l'échec de P. Séguin montre que le maniement politique de l'Europe se révèle hasardeux. Peu de députés et d'observateurs l'ont cru quand il a voulu faire du vote de la résolution une motion de censure vis-à-vis du gouvernement Jospin. La multidimensionnalité des affaires européennes permet certes d'attaquer de biais le chef de son camp mais elle contribue aussi – surtout ? – à créer la suspicion. Le député des Vosges voulait peut-être se démarquer de l'UDF à un an des européennes, rassembler les pro et les anti-maastrichtiens de son parti, et ne pas laisser le champ libre au FN. Or, J. Chirac et ses troupes ont pu interpréter sa volonté de faire voter « non » au groupe comme une attaque dissimulée. Le 29 mai 1998, l'examen d'une véritable motion de censure déposée par la droite contre la politique économique du gouvernement Jospin vint souligner que les affaires nationales plutôt qu'européennes et les procédures constitutionnelles classiques – l'article 49-2 plutôt que 88-4 – étaient plus à même de permettre à l'opposition de s'opposer.

2.4. L'outsider conquérant : le retour de Laurent Fabius

Début septembre 2004, L. Fabius brisa un tabou en se déclarant contre le traité instituant une Constitution pour l'Europe. Conformément aux analyses développées précédemment, cette stratégie fut activée à un moment où le Premier secrétaire du PS, F. Hollande, fort du triomphe des élections régionales de mars 2004 et du succès des cantonales et des européennes, laissait percer ses ambitions présidentielles. Le « non » au traité permit à L. Fabius d'axer sa prétention au leadership socialiste sur l'enjeu européen. L'assimilation de la Constitution européenne à un projet libéral conduisait en outre à tenter implicitement un procès en centrisme aux responsables socialistes partisans du « oui ». Comme la droite et la gauche de gouvernement soutiennent, le plus souvent, les traités européens, leur refus permet dans chacune des deux coalitions de revendiquer auprès des militants et de l'opinion son ancrage à droite pour un C. Pasqua, ou à gauche pour un L. Fabius. Le numéro deux du PS pouvait ainsi espérer fédérer les courants minoritaires du PS, le NPS et Nouveau monde, voire

les partis situés à sa gauche, le PC, les trotskistes, alors que son passage à Matignon (1984-1986) ou à Bercy (2000-2002) avait plutôt laissé l'image d'un dirigeant de centre-gauche modéré. Le « non » de L. Fabius était assurément risqué et coûteux en terme d'image personnelle puisque l'ancien Premier ministre fut accusé de mettre à mal le projet européen. Il fut formulé à un moment où la probabilité de voir L. Fabius être désigné comme candidat à l'élection présidentielle de 2007 par le PS était bien faible. Relativement isolé au sein du parti et chef d'un sous-courant virtuel désactivé depuis une décennie, il demeurait, malgré ses efforts¹²⁷, impopulaire dans l'opinion. A 58 ans, il jouait ainsi son va-tout en prônant le « non » quand ses concurrents internes, F. Hollande, D. Strauss-Kahn, J. Lang ou M. Aubry soutenaient tous le traité.

La presse s'est amplement fait l'écho de cette stratégie qui sembla mise en échec au soir du 1^{er} décembre 2004 quand 58,83 % des quelques cent mille adhérents au PS qui s'étaient déplacés pour voter, soutinrent le traité. Cependant, L. Fabius fut logiquement conforté par le référendum du 29 mai 2005, non seulement en raison de son issue, mais parce que les sondages sortis des urnes soulignèrent que, contrairement au référendum sur le traité de Maastricht, une majorité de sympathisants socialistes avait rejeté le traité¹²⁸. Quelles que soient les péripéties futures du jeu d'alliance interne aux socialistes – L. Fabius n'étant pas parvenu à rompre son isolement lors de la préparation du Congrès du Mans de novembre 2005 – le député de Seine-Maritime a réussi une partie de son pari. Il n'est plus l'éternel ancien « plus jeune Premier ministre de France », l'un des inculpés du procès du sang contaminé, le Ministre suspecté de libéralisme de L. Jospin mais un des chefs de file, à gauche, d'une « autre Europe ». Or, il apparaît que le groupe parlementaire de l'Assemblée a constitué un élément significatif, et sans doute négligé, du succès relatif de L. Fabius. Les ressources parlementaires furent triples, à cet égard.

2.4.1. La légitimation par le nombre

Dans les semaines qui ont suivi la prise de position de l'ancien Président de l'Assemblée, le soutien de ses troupes parlementaires a constitué une incomparable ressource. Lorsque J. Lang dit « non » au traité d'Amsterdam, son isolement apparaît rapidement. Par contraste, le choix iconoclaste de L. Fabius a été crédibilisé par la rareté des défections des

¹²⁷ Il fit paraître un ouvrage en 2003 dont un photo, en quatrième de couverture, le montrait en motard (FABIUS L., *Cela commence par une balade*, Paris, Plon, 2003). Il publia également pendant la campagne : FABIUS L., *Une certaine idée de l'Europe*, Paris, Plon, 2005.

¹²⁸ Cf. Chapitre 6.3.1.1., tableau 6.9.

députés qui lui étaient proches d'une part, et par l'ampleur du refus du traité constitutionnel au sein du groupe d'autre part.

L'annexe 9 présente le positionnement de chacun des 141 députés socialistes vis-à-vis de la Constitution européenne, à l'automne 2004, ainsi que des 31 eurodéputés socialistes français. Le relevé fait apparaître que la plupart des élus se sont prononcés à l'identique des dirigeants de leur motion ou de leur courant. Comme le montre le Tableau 7.11., les dissidences furent peu nombreuses.

Tableau 7.11. Le positionnement des députés et eurodéputés socialistes français vis-à-vis du traité constitutionnel à la veille de la consultation interne du PS du 1^{er} décembre 2004.

	Motion	Sous-courant	Oui	Non	Indéfini	total
Députés nationaux	A	total	75	43	2	120
		<i>Fabius</i>	3	16	-	19
		<i>Strauss-Kahn</i>	10	1	-	11
		<i>Aubry</i>	8	-	-	8
		<i>Hollande</i>	6	-	-	6
		<i>autres</i>	48	26	2	76
	C		1	9	-	10
	D		-	2	-	2
	E		1	6	-	7
	non identifiée		-	1	1	2
Députés européens	A	total	20	5	-	25
		<i>Fabius</i>	1	2	-	3
		<i>Strauss-Kahn</i>	4	-	-	4
		<i>Aubry</i>	2	-	-	2
		<i>Hollande</i>	3	-	-	3
		<i>autres</i>	10	3	-	13
	C		-	3	-	3
	E		-	3	-	3
	total	nombre	20	11	-	31
		%	65	35	-	100

Notes : voir notes de l'annexe 9.1. L'établissement de pourcentages sur une population inférieure à cent est destiné à faciliter la comparaison.

Les députés appartenant à la motion A majoritaire furent divisés à l'image de leurs dirigeants : les deux tiers des députés se sont prononcés en faveur du traité et un tiers s'y est opposé. Les proches de L. Fabius, D. Strauss-Kahn, M. Aubry, identifiés à partir des signataires des contributions générales ou thématiques au congrès de Dijon du PS du 18 mai 2003, ont suivi leur mentor ou leur patron¹²⁹. Seuls trois députés fabusiens se sont prononcés pour le oui : Gaëtan Gorce, qui ne lui était pas très proche, Jack Lang, qui a toujours été

¹²⁹ La difficulté de l'identification des courants internes au courant majoritaire tient à leur caractère informel. Les fabusiens ne sont pas comptés, depuis le congrès de Rennes de 1990. A l'exception de l'entourage de F. Hollande, nous avons préféré négliger certains députés réputés « proches » de tel ou tel dirigeant plutôt que de leur imputer approximativement un sous-courant.

autonome, et Jean-Yves Le Déaut. Au sein de la motion C, appelée « Nouveau Parti socialiste » et dirigée par le député Arnaud Montebourg et l'eurodéputé Vincent Peillon, comme au sein de la motion E, appelée « Nouveau monde » et dirigée par le député Henri Emmanuelli et le sénateur Jean-Luc Mélenchon, un seul député s'est prononcé pour le traité¹³⁰. La quasi-totalité des députés et eurodéputés socialistes ont donc suivi le chef de leur courant ou de leur famille politique. Sur la base du constat que le traité comportait des avancées mais aussi des insuffisances, l'eurodéputée socialiste Pervenche Berès avouait ainsi avec franchise dans *Le Monde* du 19 octobre 2004 à propos de L. Fabius dont elle est proche : « Qu'il ait dit oui ou non, j'aurais été d'accord avec lui ». Les élus de base ne font pas que suivre inconditionnellement leur mentor cependant. Les deux courants minoritaires du PS s'étaient fait remarquer dès 2003 en tenant des propos critiques sur l'élargissement, la réforme de la PAC ou la mise à mal des services publics par la Commission. Les députés signataires de ces motions au Congrès de Dijon savaient donc, en quelque sorte, à quoi ils s'engageaient. Certains députés fabiusiens avaient précédé leur « patron » en prenant des positions publiques critiques vis-à-vis de la Constitution européenne dès l'été 2004¹³¹.

Le positionnement du groupe parlementaire permet ainsi de crédibiliser la démarche de L. Fabius. Il n'est pas un outsider isolé qui tente « un coup » mais un dirigeant de premier plan soutenu à l'Assemblée, *directement* par une vingtaine de proches, *implicitement* par une vingtaine d'élus de la majorité du parti, et *potentiellement* par une vingtaine de députés minoritaires. Le groupe parlementaire de l'Assemblée nationale n'est pas la seule structure où L. Fabius, H. Emmanuelli et A. Montebourg peuvent compter leurs alliés. La comparaison de la répartition des députés socialistes au Tableau 7.12. avec celle des autres élus du PS tels que les Présidents de Conseils généraux ou régionaux ainsi que les cadres dirigeants du parti fait apparaître que l'ensemble de ces groupes est divisé. A la fin septembre 2004, les Présidents de Conseil général, les eurodéputés et les sénateurs penchent plutôt pour le « oui », le bureau national du parti compte une majorité de « non », et les Présidents de région, les membres du Conseil national et les députés sont les plus partagés.

¹³⁰ La logique des motions s'observe également au niveau local dans les 55 départements métropolitains qui ont élu des députés socialistes. Dans les 48 départements qui se sont prononcés majoritairement en faveur de la motion A en mai 2003 et qui comptent au moins un député socialiste sous la douzième législature, une moyenne 58 % des députés socialistes s'est prononcée en faveur du traité. Dans les trois départements dirigés par la motion C, les députés sont divisés en deux groupes égaux et dans les trois départements dirigés par la motion E, ce sont en moyenne les deux tiers des députés qui soutiennent le non.

¹³¹ Notamment Jean-Claude Perez, Philippe Martin, Paul Quilès, Didier Migaud.

Tableau 7.12. La répartition du soutien et du rejet du traité parmi les cadres du PS membres d'institutions élues ou des organismes de direction du parti (fin septembre 2004)

	Oui (%)	Non (%)	Indéfini (%)	Total (n)
Eurodéputés	65	35	-	31
Députés	55	43	2	141
Présid. Conseil régional	52	38	10	21
Présid. Conseil général	50	25	25	40
Bureau national du PS	44	51	4	72
Conseil national du PS ¹³²	38	25	37	204

Source : *Le Monde*, 30 septembre 2004, sauf nos propres calculs pour les députés et eurodéputés.

2.4.2. La légitimation par l'éligibilité parlementaire

Les députés sont loin de former les seuls soutiens de L. Fabius ou encore des deux courants minoritaires qui comptent, en proportion, moins de députés que de militants acquis à leur cause. Ils constituent cependant une ressource déterminante du fait de leur éligibilité intrinsèque. Un député exerce presque toujours un autre mandat, souvent exécutif et municipal. Il est implanté sur le terrain depuis plusieurs années. Il a accès aux médias locaux. Il fait partie des structures locales du parti qu'il contrôle bien souvent, mais pas systématiquement. Les députés, et dans une moindre mesure les sénateurs, ne sont pas seulement des vecteurs d'opinion susceptibles de relayer la bonne parole sur le terrain. Leur personne incarne une part de ce terrain dont ils sont issus. Etre soutenu par tel député permet de se prévaloir indirectement de l'appui d'une partie du territoire français avec ses médias locaux, ses associations d'élus, ses militants, ses relais d'opinion, ses électeurs, ses structures associatives...

Cette éligibilité parlementaire, sans équivalent, confère le caractère crucial du soutien apporté par le groupe parlementaire dans les affrontements internes. L'étude révèle en effet que les 141 membres du groupe de l'Assemblée se sont non seulement positionnés comme leur chef respectif mais aussi, dans l'ensemble, comme les militants locaux et comme leurs électeurs. Que les députés se soient prononcés en tenant compte des spécificités de l'opinion locale ou qu'ils aient contribué à convaincre militants et électeurs de voter oui ou non – les deux processus étant vraisemblablement à l'œuvre simultanément – chacune de ces logiques confirme qu'un député ne s'exprime pas en son seul nom mais dispose de titres à parler au nom d'un collectif. La sociologie, notamment bourdieusienne, souligne que la prétention des

¹³² Seuls les 204 membres élus du Conseil national sont ici considérés ; 102 premiers secrétaires fédéraux ne sont pas pris en compte.

professionnels de la politique à se faire porte-parole doit être dé-objectivée¹³³. Le député cherche à incarner autant qu'il incarne, et tend à naturaliser ses dispositions à l'éligibilité. Il demeure que la lutte concurrentielle pour l'obtention de ces dispositions est organisée par des institutions qui contribuent à doter tout parlementaire de titres à parler. Chaque parlementaire a « travaillé » sa circonscription et peut anticiper les réactions de certains secteurs de l'opinion. Il dispose d'une connaissance, et souvent d'une maîtrise, du fonctionnement local du parti.

L'analyse des corrélations entre le choix des députés socialistes d'une part, et d'autre part le vote des militants PS lors de la consultation du 1^{er} décembre 2004, ou des électeurs le 29 mai 2005 vient appuyer la démonstration. La répartition entre les militants socialistes favorables ou opposés au traité est proche de celle des députés nationaux ou européens : environ 55 % des députés socialistes nationaux s'étaient prononcé pour le traité, 65 % des eurodéputés avaient fait de même et 59 % des militants ont approuvé le traité. Au niveau départemental¹³⁴, la corrélation entre le choix des députés et celui des militants est positive, soit parce que la position du député reflétait celle des militants, soit parce qu'elle l'a entraînée. Dans les 55 départements métropolitains ayant élu au moins un député socialiste en 2002, le taux de corrélation entre le choix des militants et le choix des députés est de 0,48¹³⁵. Les dix départements où les militants sont les plus favorables au traité comprennent quinze députés pour le traité contre trois qui y sont opposés¹³⁶. La proportion s'inverse dans les dix départements les moins favorables au traité : seize députés s'opposent au traité contre cinq à six partisans, comme le montre le Tableau 7.13.

¹³³ « Le travail de représentation des professionnels de la politique en matière sociale passe par la mise en jeu, publique et disputée, des titres à parler » ; COLLOVALD A., GAITI B., art. cit., p. 33. Voir aussi BOURDIEU P., « La représentation politique... », art. cit.

¹³⁴ L'ensemble de l'analyse territoriale est mené au niveau départemental. A bien des égards, une analyse menée au niveau de chaque circonscription aurait été plus satisfaisante. Elle n'a pas été réalisée faute de données électorales disponibles. Cependant, il est tout à fait pertinent d'étudier le rapport des députés socialistes à leur parti à partir des départements dans la mesure où l'échelon départemental constitue la structure clé de l'organisation du PS. L'annexe 9.2. présente les différentes données considérées, département par département.

¹³⁵ R de Pearsons. Le choix des députés par département est calculé en soustrayant le nombre de députés favorables et défavorables au traité dans chaque département.

¹³⁶ Seuls sont considérés ici les 55 départements métropolitains ayant élus au moins un député socialiste en 2002.

Tableau 7.13. La répartition des députés socialistes selon les résultats départementaux de la consultation interne du PS (2004).

Les départements les plus favorables				Les départements les plus opposés			
Départ.	Vote militant (oui en %)	Députés pour	Députés Contre	Départ.	Vote militant (oui en %)	Députés pour	Députés contre
Côte-d'Or	82	1	0	Landes	20	0	3
Corrèze	82	1	0	Pyrénées-Atlant.	25	0	1
Hérault	79	0	1	Aisne	32	1	1
Morbihan	79	1	0	Eure	32	0	1
Haute-Vienne	77	3	0	Saône-et-Loire	36	0	2
Bouches-du-Rh.	75	1	1	Seine-Maritime	37	1	2
Finistère	75	2	1	Oise	39	0	1
Bas-Rhin	73	1	0	Aude	42	0	3
Alpes-de-Hte-P.	72	1	0	Gironde	43	2	1
Loire-Atlantiqu.	75	4	0	23 / 58 / 91 ¹³⁷	44	1,3	1
<i>total</i>		<i>15</i>	<i>3</i>			<i>5,3</i>	<i>16</i>

Concernant non plus la consultation interne des socialistes mais le référendum du 29 mai 2005, la répartition départementale entre les députés socialistes qui ont soutenu la Constitution et ceux qui l'ont repoussée est positivement corrélée avec le vote des Français. Le taux de corrélation entre le niveau du « oui » et l'écart entre les députés favorables et opposés au traité dans chaque département est de 0,48 dans les 58 départements français ayant élu au moins un député socialiste (R de Pearson). Il est donc équivalent au taux de corrélation entre le choix des militants du PS et des députés. Le positionnement des députés PS est ainsi autant représentatif des militants que des électeurs de leur département. Le Tableau 7.14 indique que, parmi les 58 départements sur 100 ayant élu au moins un député socialiste en 2002, les dix départements français les plus favorables à la Constitution comptent 25 députés socialistes favorables à la Constitution contre six députés opposés. La corrélation entre les départements opposés au traité et le choix des députés est moins forte. Parmi les dix départements les plus hostiles au traité (comprenant un député socialiste), seize députés socialistes s'étaient prononcés contre le traité tandis que douze l'avaient soutenu.

¹³⁷ Le proportion de militants favorables au traité étant de 44 % dans trois départements (23, 58, 91), la moyenne des députés favorables et opposés est considérée.

Tableau 7.14. La répartition des députés socialistes selon les résultats départementaux du référendum du 29 mai 2005.

Les départements plus favorables				Les départements plus opposés			
Départ.	Vote électeurs (oui en %)	Députés pour	Députés contre	Départ.	Vote électeurs (oui en %)	Députés pour	Députés contre
Paris	66	8	2	Pas-de-Calais	31	4	7
Guadeloupe	59	1	0	Aisne	33	1	1
Bas-Rhin	56	1	0	Seine-Maritime	35	1	2
Ille-et-Vilaine	54	1	1	Pyrénées-Orien.	35	0	1
Rhône	54	3	0	Aude	35	0	3
Finistère	51	2	1	Ariège	36	2	0
Loire-Atlantiqu.	51	4	0	Ardenne	37	1	0
Morbihan	50	1	0	Eure	37	0	1
Val-de-Marne	50	2	1	Indre	37	1	0
Essonne	49	2	1	Nièvre	37	2	1
<i>total</i>		<i>25</i>	<i>6</i>			<i>12</i>	<i>16</i>

La représentation parlementaire est la plus nettement fidèle à l'image de l'électorat dans les deux départements les plus éloignés de la moyenne nationale. Avec 66 % de soutien au traité, Paris est en tête du oui, derrière la Martinique, et compte huit députés socialistes favorables au traité contre deux opposants. Le département où l'opposition au traité est la plus forte est le Pas-de-Calais avec 69 % de non. Or le Pas-de-Calais est le département comprenant le plus de députés socialistes opposés au traité : ils sont sept contre quatre partisans du oui. La corrélation entre le vote des électeurs et le choix des députés socialistes ne se limite pas à ces exemples extrêmes. Les électeurs des cinq départements comprenant le plus de députés socialistes favorables au traité ont soutenu le traité à un niveau supérieur de 1,4 point à la moyenne nationale¹³⁸. Surtout, le non est supérieur de 7,2 points à la moyenne nationale dans les cinq départements comprenant le plus de députés socialistes défavorables au traité¹³⁹.

La comparaison des référendums de 1992 sur le traité de Maastricht et de 2005 sur le traité constitutionnel permet d'observer, au-delà de la tendance quasi-générale de baisse du soutien aux traités, une certaine continuité du positionnement des électeurs dans les départements. Sur les 58 départements ayant élu au moins un député socialiste en 2002, quatre départements sur les cinq les plus favorables au traité en 1992 et 2005 sont identiques (Paris, Guadeloupe, Bas-Rhin, Ille-et-Vilaine), et les deux départements les plus défavorables au traité en 1992 et 2005 sont identiques (Pas-de-Calais, Aisne). Les députés sont donc issus de territoires dont le niveau de soutien aux traités européens est assez constant. Cette donnée favorise la fidélité de la représentation des électeurs : les élus peuvent anticiper de façon

¹³⁸ Il s'agit de Paris, du Nord, de la Haute-Garonne, de la Loire-Atlantique et du Pas-de-Calais.

¹³⁹ Il s'agit du Pas-de-Calais, du Puy-de-Dôme, de l'Aude, des Landes et du Nord.

relativement fiable le positionnement de leur circonscription. Nous avons d'ailleurs constaté que les députés utilisaient le « non » à Maastricht pour catégoriser un territoire¹⁴⁰. Le niveau de soutien aux traités a diminué entre 1992 et 2005 dans l'ensemble des 58 départements considérés, à l'exception de Paris. Le Tableau 7.15. présente la répartition des députés socialistes dans les dix départements où le soutien au traité enregistre le plus faible recul et dans les dix départements où le recul est le plus important. Il fait apparaître une domination des députés favorables au traité (vingt députés contre sept) dans les départements où l'euroscepticisme a le moins progressé. En revanche, les dix départements sur 58 enregistrant le plus fort recul entre 1992 et 2005 comptent une majorité de députés favorables au traité (douze contre cinq). Dans ces zones, la représentation parlementaire ne semble pas avoir évolué comme les électeurs, ou en tout cas moins rapidement.

Tableau 7.15. La répartition des députés socialistes selon l'écart entre les résultats départementaux des référendums de 1992 et 2005.

Départements enregistrant le plus faible recul du oui				Départements enregistrant le plus fort recul du oui			
Départ.	Ecart 1992- 2005	Députés pour	Députés Contre	Départ.	Ecart 1992- 2005	Députés pour	Députés contre
Paris	+ 3	8	2	Réunion	- 34	1	0
Val-de-Marne	- 1	2	1	Ariège	- 14	2	0
Rhône	- 2	3	0	Côtes-d'Armor	- 13	2	2
Corrèze	- 3	1	0	Lot	- 13	0	1
Côtes-d'Or	- 3	1	0	Bas-Rhin	- 13	1	0
Charente-Marit.	- 4	1	0	Nièvre	- 13	2	1
Deux-Sèvres	- 4	1	1	Ardennes	- 12	1	0
Val-d'Oise	- 5	1	1	Meuse	- 12	1	1
Essonne	- 5	2	1	Moselle	- 12	1	0
Creuse	- 5	0	1	Meurthe-Mosel.	- 11	1	0
<i>total</i>		<i>20</i>	<i>7</i>			<i>12</i>	<i>5</i>

L'annexe 9.3. présente une note sur la caractérisation des 58 départements ayant élu des députés socialistes en 2002 en fonction des résultats du référendum du 29 mai 2005. Elle fait apparaître que l'implantation territoriale des députés socialistes ne correspond pas à une géographie nationale des « oui » et des « non » au traité. Cependant, la répartition des députés socialistes et le vote sur le traité sont davantage corrélés au niveau des bastions du « oui » et du « non » : les députés socialistes forment 18 % de la représentation parlementaire des dix départements les plus favorables au traité constitutionnel contre 42 % dans les dix départements les plus opposés. Par ailleurs, le « non » a davantage progressé entre 1992 et 2005 dans les départements où les députés socialistes sont présents. Au-delà de

¹⁴⁰ Cf. Chapitre 2.2.2.

l'établissement de corrélation, la mise en évidence d'un effet d'entraînement des députés vis-à-vis des électeurs, et des électeurs vis-à-vis des députés demanderait à approfondir quelques études de cas. On remarquera seulement, à l'aide du Tableau 7.16., que les corrélations sont particulièrement élevées pour les ténors socialistes élus à l'Assemblée, à commencer par L. Fabius. Le Grand-Quevilly, cité ouvrière ayant pour adjoint au maire l'ancien Premier ministre, détient en effet le record du non (81,2 %) des villes et arrondissements de plus de 20.000 habitants.

Tableau 7.16. Les résultats de la consultation interne au PS (2004) et du référendum national (2005) dans les départementaux des principaux députés socialistes.

		Consultation du PS (2004)		Référendum national (2005)		
		Résultats département. (oui en %)	Ecart par rapport au national	Résultats département. (oui en %)	Ecart par rapport au national	Commune de référence (oui en %)
J.-M. Ayrault	Oui	72	13	51	6	59
C. Bartolone	Non	52	-7	38	-7	40
P. Bloche	Oui	66	7	66	21	-
J.-C. Cambadélis	Oui	66	7	66	21	-
M. Dolez	Non	56	-3	38	-7	38
J. Dray	Oui	44	-15	49	4	48
H. Emmanuelli	Non	20	-39	42	-3	-
L. Fabius	Non	37	-22	35	-10	19
J. Glavany	Oui	45	-14	39	-6	41
É. Guigou	Oui	52	-7	38	-8	37
F. Hollande	Oui	82	23	43	-2	49
J. Lang	Oui	60	1	31	-14	35
A. Montebourg	Non	36	-23	41	-4	-
S. Royal	Oui	74	15	49	4	-
D. Strauss-Kahn	Oui	66	7	47	2	37

Notes :

- La moyenne nationale du oui était de 59 % pour la consultation interne du PS et de 45 % pour le référendum de 2005.
- La seconde colonne rappelle la position du député vis-à-vis du traité constitutionnel
- La commune de référence désigne la commune dont le député est maire ou lorsque le député n'est pas maire, la commune la plus peuplée de sa circonscription. Dans les communes rurales et à Paris, la circonscription ne comprend aucune commune de référence. Dans les autres circonscriptions, il s'agit de Nantes (J.-M. Ayrault), du Pré-Saint-Gervais (C. Bartolone), de Douai (M. Dolez), de Sainte-Geneviève-des-Bois (J. Dray), du Grand-Quevilly (L. Fabius), de Maubourguet (J. Glavany), de Bondy (E. Guigou), de Tulle (F. Hollande), de Boulogne-sur-Mer (J. Lang) et de Sarcelle (D. Strauss-Kahn).

Les écarts les plus importants entre le positionnement de ces députés et celui des électeurs ou des membres du PS de leur département concernent J. Dray, J. Glavany et E. Guigou pour le vote des militants, et J. Lang, E. Guigou, J. Glavany et F. Hollande pour celui des électeurs. Cependant, le Tableau 7.16 indique que les dirigeants du PS sont globalement en phase avec les militants et l'électorat de leurs départements.

2.4.3. La mise en évidence d'un défaut de leadership

La scène parlementaire a également servi aux contestataires socialistes à mettre en évidence les défaillances du leadership de F. Hollande à travers la gestion des scrutins parlementaires relatifs à la Constitution européenne. La question de la discipline partisane en régime parlementaire est plus complexe qu'il n'y paraît. Elle a été abordée à plusieurs reprises dans ce travail pour souligner que les moyens de contraindre un député étaient à la fois peu nombreux et peu utilisés. Les chefs de partis n'ont presque jamais recours, par exemple, à l'arme de la privation d'investiture (Chapitre 2.1.2.). Il est peu de scrutins parlementaires où cette sanction ne serait pas considérée comme disproportionnée, et le refus d'investir un député sortant peut se révéler coûteux pour les dirigeants du parti politique¹⁴¹. La discipline de vote des députés résulte davantage de l'incorporation d'une norme d'obéissance comprise en terme de loyauté ou de déloyauté (Chapitre 5.2.1.). A cet égard, l'entrée dans l'organisation parlementaire ne constitue que l'ultime étape d'un processus de socialisation politique engagé au moment de l'adhésion à un parti, voire antérieurement. Chaque parti développe ainsi un rapport spécifique au respect de la discipline interne, cette norme étant davantage valorisée à gauche qu'à droite (Chapitre 6.3.1.2.). Au total, comme le souligne G. Carcassonne qui eut, comme conseiller parlementaire de M. Rocard, à « débaucher » quelques députés contre l'avis de leurs dirigeants, aucun groupe parlementaire ne peut être seulement géré par la menace et la sanction¹⁴².

Le respect des consignes de vote du groupe revêt ainsi une dimension symbolique de premier ordre. En exprimant le désir d'obéissance des députés, il met en jeu, en définitive, la légitimité des dirigeants du parti, à savoir leur capacité à faire accepter leur choix sans user de la coercition. S'opposer à une consigne de vote du groupe équivaut ainsi à lancer un défi au leader en place, surtout quand l'issue du vote est serrée ou le scrutin médiatisé. Comme l'ont abordé les développements de la section précédente sur la densité symbolique du lieu parlementaire, les votes du groupe servent ainsi à mettre à l'épreuve l'autorité personnelle des dirigeants. Avec le recul, il apparaît ainsi que F. Hollande est sorti affaibli de l'examen parlementaire de la révision constitutionnelle préalable à la procédure de ratification du traité instituant une Constitution pour l'Europe, en février 2005.

¹⁴¹ La sanction du député rebelle est potentiellement coûteuse quelle que soit la configuration électorale locale de la circonscription du député ayant refusé de suivre les consignes du groupe. Nous avons en effet considéré qu'un député pouvait faire défection du fait de la marginalité électorale de sa circonscription ou au contraire parce qu'il était confortablement implanté. Cf. introduction du Chapitre 5.3. En outre, la crédibilité des menaces relatives à l'investiture est moins forte en début de législature et lorsque la direction est contestée.

¹⁴² CARCASSONNE G., « De la démocratie... », art. cit., p. 37.

La discipline parlementaire, on l'a dit, constitue une norme particulièrement puissante au PS. L'article 17 du règlement intérieur du groupe socialiste de l'Assemblée prévoyait en 1998 que l'unité de vote était la règle, et que le groupe ne pouvait y déroger que par un vote. L'article 11-11 des statuts du PS précise que :

« Chacun des parlementaires, en tant qu'élu, et l'ensemble du groupe, en tant que groupe, relèvent du contrôle du conseil national. Les élus qui commettent des infractions à la discipline sont rappelés au respect des décisions du Parti par le conseil national ».

Les sanctions envisagées vis-à-vis des élus ne respectant pas la discipline sont, par ordre croissant d'importance, l'avertissement public, le blâme, la suspension temporaire, et l'exclusion, temporaire ou définitive (article 11.5). En 1992, onze députés socialistes et trois sénateurs s'étaient opposés à la guerre du Golfe. Seuls Jean-Luc Mélenchon, Julien Dray et Marie-Noëlle Lienemann furent sanctionnés pour avoir exprimé publiquement leur refus par une suspension de délégation de six mois, c'est-à-dire une interdiction de s'exprimer au nom du parti. Le 28 avril 1998, le bureau national du PS infligea un blâme aux six parlementaires qui n'avaient pas soutenu la résolution d'A. Barrau sur le passage à l'euro¹⁴³, ce qui ne les empêcha pas l'année suivante de rejeter le traité d'Amsterdam. En 2003, les députés qui refusèrent d'approuver l'élargissement de l'Union malgré les avertissements et menaces du Président du groupe socialiste de l'Assemblée, J.-M. Ayrault, reçurent également un blâme¹⁴⁴.

Dès le lendemain de la consultation interne du PS du 1^{er} décembre 2004 sur le traité constitutionnel, la question de la discipline parlementaire est soulevée, tant pour les eurodéputés appelés à se prononcer en janvier sur un rapport relatif au traité, que pour les parlementaires nationaux qui vont examiner la révision constitutionnelle préalable au référendum. Lors du Conseil national du PS du 4 décembre 2004, le sénateur J.-L. Mélenchon intervient avec émotion pour dire son déchirement entre ses convictions et la loyauté due au parti. F. Hollande conclut cependant les débats en rappelant ses camarades à la discipline.

J.-L. MELENCHON : « Je vous le dis, vous pouvez en ricaner, mais c'est une vraie déchirure. Comment on gère cette double loyauté, au devoir de sa conscience, à ce qu'on croit juste ? Et pas seulement entre nous, camarades, car il est déjà arrivé que l'on ne soit pas d'accord dans des congrès, mais quand vous n'êtes pas d'accord, vous attendez le débat suivant. Mais là, les Français n'ont pas à voter pour savoir qui doit diriger le Parti socialiste. Ils ont à voter pour savoir si c'est bon pour leur patrie, le oui ou le non à cette constitution. Et moi, tripes et boyaux, je ne suis pas un petit morceau de oui et un petit morceau de non, je suis tout dans le non. Je pense que c'est mauvais

¹⁴³ Il s'agissait des députés du courant la Gauche socialiste, Yvette Benayou-Nakache, Julien Dray, Yann Galut et Catherine Picard, ainsi que du sénateur Jean-Luc Mélenchon. Le député Alain Vidalies, à l'époque animateur du courant des ex-poperénistes, qui s'était abstenu, fut également sanctionné.

¹⁴⁴ Cf. Chapitre 4.2.2.2.

pour ce pays, je pense que c'est mauvais pour la gauche, je pense que c'est mauvais pour l'Europe. Je ne peux pas changer d'avis, je ne peux pas faire campagne pour le oui. Et comme toute ma vie est faite d'engagement politique, je ne peux pas me taire ! Vous comprenez ? Je ne sais pas le faire ! Et comme moi, des milliers de camarades ne savent pas le faire. Alors, je vous prie, écoutez-moi mes amis. Je ne cherche pas à vous provoquer. Je cherche... Si vous traitez tous ceux qui sont pour le non dans ce pays comme vous êtes en train de le faire, vous commettez une grave erreur ! »¹⁴⁵

F. HOLLANDE : « Nous aurons à régler la question des choix dans nos groupes parlementaires et il faudra bien le faire, parce qu'il y a quand même une responsabilité du parlementaire. Il n'a pas été élu par lui-même ou par un courant du Parti. Il a été désigné, d'abord, par l'ensemble du Parti, je dis bien l'ensemble du Parti. C'est une désignation nationale. Le parlementaire européen, sénateur, député, c'est la même procédure. Donc son mandat appartient au Parti. C'est pour cela qu'il y a une discipline de vote. Je veux vous dire que chaque fois qu'a été enfreinte la discipline de vote dans des moments très importants de notre histoire, cela n'a pas été toujours pour prendre les bons choix ou les bonnes décisions ».

Il est rapidement acquis que les parlementaires qui ont fait campagne pour le non pourront s'abstenir mais ne devront pas s'opposer au traité et à la révision constitutionnelle. Cette consigne est formulée en multipliant les menaces explicites relatives aux investitures. François Rebsamen, numéro trois du PS, explique par exemple, à l'attention du sénateur J.-L. Mélenchon : « Six ans, c'est court »¹⁴⁶. D. Strauss-Kahn déclare également : « Comment pourrait-on prendre position publiquement contre un vote de la majorité du parti et vouloir un jour porter ses couleurs à l'occasion de telle ou telle élection ? »¹⁴⁷. Les parlementaires socialistes se conforment finalement à la consigne de la direction du parti, qu'il s'agisse des eurodéputé, ou des députés nationaux comme le montre le Tableau 7.17. Seul Marc Dolez, qui avait défendu sa propre motion à Dijon, s'est opposé à la révision constitutionnelle lors de la réunion du Congrès.

Tableau 7.17. Le positionnement des députés socialistes sur le traité constitutionnel et la révision constitutionnelle préalable à sa ratification (novembre 2004-février 2005)

		Pour	Contre	Abstention volontaire	Pas pris part	Non identifié
Référendum interne	01/12/04	77	61	-	-	3
Assemblée nationale	01/02/05	87	-	51	3	-
Congrès	28/02/05	83	1	52	5	-

F. Hollande a sans doute réussi à éviter la principale menace, à savoir la division du groupe parlementaire socialiste au moment des scrutins. Cependant, les hésitations de la

¹⁴⁵ Source : compte-rendu du PS.

¹⁴⁶ *Le Figaro*, 3 février 2005.

¹⁴⁷ *Libération*, 4 février 2005.

direction quant à la définition des consignes de vote et des sanctions éventuelles durant les mois de décembre 2004 et de janvier 2005, comme l'autorisation implicite de l'abstention n'ont pas manifesté une forte autorité du Premier secrétaire sur ses troupes. Elles ont pu conforter certains responsables socialistes dans leur volonté de faire campagne pour le « non » au référendum. H. Emmanuelli et J.-L. Mélenchon ont ainsi multiplié les réunions et les interventions dans les médias. La campagne de L. Fabius a été plus discrète mais bien réelle. Prudemment, celui qui était encore numéro deux du PS, s'est efforcé de ne pas contrevenir ouvertement à la ligne du parti tout en continuant à défendre le « non ». Située dans la chronologie entre la consultation du PS et le référendum national, la révision constitutionnelle lui a permis de manifester, de façon mesurée, la constance de son opposition au traité et à la ligne du parti.

Au total, le groupe parlementaire socialiste n'a pas constitué l'enceinte dans laquelle se sont joués l'échec ou le succès de la stratégie de L. Fabius. Si le Parlement a largement participé à la chute de P. Séguin en 1998, l'ancien Premier ministre est parvenu à changer d'image et de statut en défendant son refus du traité dans d'autres lieux : les médias, les fédérations du PS ou le terrain. Les parlementaires, notamment les députés, ont cependant crédibilisé et renforcé considérablement sa stratégie du fait de leur nombre, de leur détermination mais aussi de leur *qualité démocratique* qu'exprime la relative correspondance entre le positionnement des députés, des militants et des électeurs.

Conclusion

Quelles que soient les dimensions et activités mobilisées par le terme, l'Europe constitue une ressource périphérique du capital politique des parlementaires ambitieux. Elle ne permet pas de devenir ministre, à de très rares exceptions. Elle n'offre pas de postes considérés comme enviables, en dehors du fauteuil de Commissaire désormais limité à une place tous les cinq ans. Le parcours d'un N. Sarkozy ou d'un L. Jospin indiquent que les ténors de la vie politique peuvent faire carrière en ignorant largement les institutions et les affaires communautaires. Les députés qui se consacrent aux questions européennes ou à un secteur de politiques publiques qui s'est communautarisé ne sont ni les plus connus du public ni les mieux placés pour entrer au gouvernement. Le chapitre suivant essayera de démontrer que les interprètes du rôle de spécialiste de l'Europe ne cherchent d'ailleurs pas en premier

lieu à faire carrière. Parmi les ambitieux, la carte européenne est plutôt jouée par des outsiders attirés par la visibilité qu'offre son délaissement. La mobilisation des ministrables et présidentiables les moins bien placés révèle en creux la dépréciation de l'Europe comme ressource personnelle. L'étude de parcours aussi distincts que ceux de P. Séguin, E. Guigou, J.-M. Bockel, et peut-être F. Bayrou et J. Lang, indique d'ailleurs que l'affichage d'un intérêt ou d'une compétence pour l'Europe ne suffit pas, seul, à faire carrière, que cette passion proclamée conduise à critiquer l'Union telle qu'elle existe ou à la louer.

Cette conclusion vient renforcer le constat initial de ce travail et éclaire un facteur explicatif puissant du délaissement de l'Europe par les parlementaires nationaux français. Le recours à la notion de rôle vient affirmer une vérité souvent contestée de la vie politique : tous les députés ne veulent pas devenir ministres. Plus exactement, tous ne se comportent pas comme si c'était leur principale préoccupation. Cependant, il a été établi que, parmi les parlementaires, ceux qui souhaitaient accéder à des postes plus prestigieux à leurs yeux, n'avaient pas intérêt à parler de l'Europe à la tribune de l'Assemblée, dans les médias et dans les réunions de leur parti. Ils n'avaient pas plus intérêt à siéger au PE ou dans la Délégation pour l'UE – sauf, éventuellement, à sa présidence. L'étude des carrières individuelles éclaire ainsi la faille opposant le système européen de politiques publiques, avec ses institutions, ses normes et ses acteurs spécifiques, et la vie politique nationale organisée par des enjeux, des règles et des conflits internes. Si le politique se scinde de plus en plus entre la manière dont il agit, par ses normes transnationalisées, et la manière dont il se donne à voir, par ses élus, ses partis et ses controverses, c'est pour une bonne part parce que l'ambition de ses professionnels demeure nationale. Ceci confirme, si besoin était, le caractère éminemment subjectif de l'ambition. Sa naturalisation courante sur le modèle des lois darwiniennes de survie des espèces est fallacieuse puisque les notions de pérennité et de développement sont subjectives dans le monde social par opposition au monde biologique. L'objet du désir parlementaire est sans cesse soumis à interprétation. L'Europe illustre le profond mimétisme de ce désir, théorisé par R. Girard. Elle n'aide pas à faire carrière et n'est pas davantage considérée comme l'aboutissement d'une carrière parce qu'en définitive, les dirigeants politiques français ne la désignent pas comme un objet digne de leurs préoccupations et de leurs luttes, en un mot, *désirable*.

L'étude de certains élus et de séquences politiques spécifiques a permis cependant de dépasser, sans le démentir, ce constat en se fondant sur les deux aiguillons émotionnels principaux qui animent les parlementaires interprétant le rôle de l'ambitieux : la recherche du prestige et le goût du jeu. Les ministrables et les présidentiables sont difficiles à saisir

justement parce qu'ils sont animés par un mélange de ces deux aspirations sans se conformer totalement à l'une des deux. Ils éprouvent du plaisir à occuper des postes prestigieux mais ne s'en contentent pas. Leur satisfaction présente est toujours moins forte que leur satisfaction anticipée, associée à l'accession à une fonction jugée davantage prestigieuse¹⁴⁸. Concernant le second aiguillon, les ambitieux apprécient la bataille politique mais veulent avant tout gagner, quand un vrai compétiteur aime le jeu pour le jeu. En certaines occasions, la mobilisation européenne permet à ces parlementaires de satisfaire partiellement leur soif de prestige d'une part, et leur goût du jeu d'autre part.

En premier lieu, certains ministrables et certains présidentiables multiplient les activités européennes susceptibles de renforcer leur stature. Ainsi, les ténors peuvent de moins en moins ignorer l'existence de l'Europe. Beaucoup ont siégé quelques années au PE ou pourront s'y réfugier en cas de besoin. Surtout, la conception de la stature d'homme d'Etat du présidentiable s'est européanisée, sans que l'on puisse précisément déterminer dans quelle mesure. L'expérience des affaires communautaires est affichée comme un gage de compétence. Les présidentiables s'efforcent également de développer des réflexions personnelles sur l'avenir de l'Europe et sa crise démocratique, si possible sanctionnées par une publication voire une co-édition au côté d'un intellectuel européen de renom. Enfin, l'exhibition du caractère européen de son réseau personnel est poursuivie. Le présidentiable met de plus en plus en avant son club de réflexion européen, ses entrées dans tel *think tank* londonien, ses amis chefs d'Etat, de gouvernement ou de partis... Par exemple, les élections générales allemandes, britanniques, italiennes ou espagnoles sont régulièrement interprétées dans la presse en terme de revers ou de succès pour tel ou tel présidentiable français. Parmi une multitude d'autres facteurs, l'Europe participe ainsi de l'imputation présidentiable. Logiquement, le Parlement français ne se révèle pas à même de conférer un prestige européen déterminant, les ténors qui jouent la carte européenne préférant constituer leur propre structure.

Ensuite, la seconde partie du chapitre a décrit comment certains affrontements partisans internes à une coalition ou à un parti peuvent prendre appui sur la thématique européenne. Parce que l'Europe, souvent délaissée, n'est pas réductible à l'affrontement majorité / opposition, elle se révèle un instrument efficace de déstabilisation interne. Elle permet aux contestataires de convertir leur ambition personnelle en éléments programmatiques susceptibles d'entraîner l'adhésion des cadres ou des militants de leur

¹⁴⁸ A l'inverse de celui qui en quête de reconnaissance ou du spectateur, considérés au chapitre suivant, dont les gratifications ne sont pas différées. Cf. Chapitre 8.2.3.

formation. Les questions européennes viennent ainsi nourrir le goût du jeu politique des élus ambitieux. Au niveau des coalitions, l'UDF, particulièrement depuis 1998, mais aussi le PCF par intermittence (entre 1988 et 1997, depuis 2002) cultivent leur spécificité européenne pour se distinguer de leur allié respectif. Au sein des partis, le RPR dans les années quatre-vingt-dix et le PS depuis 2002 sont le théâtre d'affrontements internes pour leur leadership, articulés autour de la critique de la construction européenne telle qu'elle existe.

En dehors des ministrables et des ténors de la vie politique, nous avons constaté que le Parlement, sans être déterminant, constitue une scène privilégiée où les affrontements pour le leadership interne s'exacerbent mais aussi trouvent parfois à se résoudre. L'importance du soutien des députés dans la constitution du capital personnel d'un chef, de même que la densité symbolique du lieu parlementaire ou son inéluctabilité hebdomadaire, expliquent cette centralité préservée. Le Palais-Bourbon est avant tout un espace physique où les élites politiques se croisent, se toisent, se défient, s'humilient et s'honorent semaine après semaine. Au-delà, l'analyse du positionnement des députés socialistes vis-à-vis du traité instituant une Constitution pour l'Europe a mis en lumière leur représentativité à la fois partisane, militante et démocratique. En votant comme leur mentor, les députés socialistes ont opéré des choix qui, dans l'ensemble, se révèlent plutôt en adéquation avec ceux des militants PS et des électeurs de leur département. Cette connexion, remarquable compte tenu du nombre de paramètres en jeu, procède d'ajustements mutuels complexes entre les trois groupes concernés dont l'étude pourrait être en elle-même l'objet d'une thèse. L'essentiel ici est de relever qu'elle permet de relativiser le constat d'une rupture entre le peuple et ses représentants en matière européenne. La fracture n'est pas totale et les parlementaires nationaux constituent plutôt, au sein de l'élite, un groupe en phase avec les électeurs et les militants en matière européenne.

Ces trois résultats suffisent-ils à invalider notre constat initial ? Les affaires européennes et leur traitement parlementaire occupent-ils une place méconnue et finalement considérable dans la vie démocratique nationale ? Deux éléments ne permettent pas de répondre affirmativement. En premier lieu, la mobilisation européenne de certains parlementaires, si elle est réelle, reste éruptive et soumise à l'ouverture d'une « fenêtre d'opportunité »¹⁴⁹, par exemple la tenue d'un référendum européen. Elle ne repose pas sur un rapport aux affaires communautaires qui soit personnel et continu. Tous les parlementaires ne sont pas destinés à jouer les experts, ne serait-ce que parce les spécialistes, comme on l'a vu,

¹⁴⁹ KINGDON J., *Agendas, alternatives and Public Policies*, Boston, Little Brown, 1984.

peuvent se laisser enfermer dans leur rôle. D'une façon générale, le caractère généraliste du politique ne fonde pas sa légitimité à intervenir dans le débat public sur la connaissance d'un dossier. Sans appeler à ce que les élus se fassent techniciens, on peut néanmoins constater un certain manque de suivi et parfois de familiarité vis-à-vis des affaires communautaires. Tel député peut par exemple parler des différentes sortes de huttes pour la chasse mais ne parvient plus à se souvenir du nom de la Commission.

Dans une certaine mesure, le caractère déstabilisateur de l'utilisation de l'enjeu européen à des fins de concurrence interne prospère sur la rareté du débat. Quand l'Assemblée n'organise aucun débat sur l'élargissement pendant dix ans, que l'exécutif donne parfois l'impression d'être réticent à l'adhésion des PECO pour expliquer en définitive qu'on ne peut pas faire autrement que de l'accepter, toutes les conditions sont réunies pour qu'un groupe de députés de l'opposition se saisisse de la question pour tenir des propos iconoclastes, au sens premier du terme. Nous n'affirmons pas que la rareté du débat européen, voire une certaine méconnaissance, nourrissent la critique des traités européens mais bien le caractère déstabilisateur de cette critique. Le soutien à la construction européenne ne parvient pas, du fait de l'unanimité de sa légitimation, à intégrer et à digérer la contestation. Comme un dogme religieux, il peut menacer de s'effondrer brutalement dès lors qu'un député idéologue ou ambitieux parvient à semer le doute. Le groupe RPR soutient unanimement l'Acte unique pour se scinder sur Maastricht. Le groupe socialiste approuva à la quasi-unanimité tous les traités jusqu'à celui de Nice pour se diviser en deux parts presque égales sur le traité constitutionnel. La théorie du chaos d'Arrow est à l'œuvre : selon la dimension saillante du débat européen, les groupes peuvent changer radicalement de position¹⁵⁰. Or, la rareté du débat européen, si elle préserve à maints égards les chefs politiques en temps ordinaire, entretient le chaos dès lors que l'actualité, des impératifs légaux ou les choix présidentiels imposent un débat sur l'Europe dans le pays et à l'Assemblée.

En second lieu, le constat d'une utilisation de l'Europe par les outsiders n'invalide pas le diagnostic d'une occultation partielle de l'enjeu européen par l'offre politique posé dès le deuxième chapitre. L'Europe permet de contester le leader de son camp, éventuellement de lui succéder, mais elle est peu utilisée dans la compétition politique externe. Ce découplage entre la lutte partisane interne et la politique électorale n'est pas fortuit. L'eupéanisation de la critique interne est d'autant plus affirmée qu'elle permet de désavouer le dirigeant en place sans se rapprocher de la coalition adverse, et mieux, en reprochant au chef de son parti de le

¹⁵⁰ ARROW K., op. cit. Sa démonstration relative à l'imprévisibilité et au manque de robustesse des décisions majoritaires dans un espace multidimensionnel est parfois appelée « théorie du chaos ». Cf. Chapitre 6.1.1.

faire. L'effet de censure exercé par le champ politique est d'autant plus puissant que les grands partis ou les coalitions sont divisées en interne sur l'Europe. L'eupéanisation maximale des conflits intérieurs et minimale des conflits extérieurs constitue ainsi deux aspects d'un même processus qui met à mal l'unité mais aussi l'identité et la crédibilité des grandes formations politiques. Les dirigeants du PS se sont divisés pendant près d'une année sur la question européenne. Certains, parmi les partisans du traité, ont expliqué que le « oui » ou le « non » exprimaient l'essence de leur engagement politique. « Je suis socialiste donc je vote oui » disait en substance M. Rocard au nom d'une tradition réformiste qui puise dans la deuxième gauche. « Je suis socialiste donc je vote non » semble lui répondre J.-L. Mélenchon dans l'extrait figurant à la section précédente, au nom d'une lutte contre le libéralisme et la pauvreté. Une fois le référendum passé, une fois que les dirigeants socialistes ont été renouvelés ou maintenus à leur poste, le parti, en se présentant devant les électeurs, tend naturellement à minimiser non seulement ses divisions mais aussi l'importance de l'enjeu européen. La direction du RPR dans les années quatre-vingt-dix comme la direction du PS depuis une décennie n'ont cessé de répéter que les traités, qu'ils approuvaient, ne menaçaient en rien leur capacité à mener leur programme respectif. Deux extraits d'interventions de L. Jospin, séparées de six années, mettent en évidence une telle minimisation de l'Europe.

L. JOSPIN [1998] : « A ceux qui craignent que l'Union monétaire affecte nos marges de manœuvre, je veux dire qu'on pourra, dans l'Europe de demain, rester maître des grandes priorités de sa politique économique et sociale. Dans les domaines du budget, de la fiscalité, de la protection sociale, de la défense de l'environnement, les choix des actions les plus importantes resteront définis par les gouvernements et votés par les Parlements nationaux »¹⁵¹.

[2004] « Si nous faisons de la politique intérieure, faisons-le sur les problèmes nationaux. Ils sont nombreux et ils sont lourds. Les millions de personnes qui ont protesté depuis deux ans contre la diminution des retraites, la fragilisation de la Sécurité sociale, la montée du chômage et tant de mesures injustes, les électeurs si nombreux qui ont fait les succès socialistes aux élections régionales, cantonales et européennes savent que les problèmes qu'ils rencontrent aujourd'hui résultent d'une politique conduite à Paris et seront résolus à Paris et non à Bruxelles »¹⁵².

Outre qu'elle peut être, sur bien des points, démentie, et sera vraisemblablement de plus en plus amenée à l'être, une telle justification de l'UE semble assez frileuse. « Vos vrais problèmes ne sont pas européens, ne concernent pas l'Europe, ne peuvent pas être résolus au

¹⁵¹ Discours à la tribune de l'Assemblée nationale lors de l'examen de la proposition de résolution d'A. Barrau sur les recommandations de la Commission relatives au passage à l'euro, mardi 21 avril 1998. *Libération*, 22 avril 1998.

¹⁵² « Pour moi, c'est oui », *Le Nouvel observateur*, 23 septembre 2004. C'est par cette tribune que L. Jospin se prononçait officiellement sur le traité constitutionnel dans la perspective de la consultation interne du PS.

niveau européen » semblent dire en substance les partisans des traités¹⁵³. Dans un jeu à front renversé, les « non-istes » de droite et de gauche ont au contraire fait valoir durant la campagne référendaire que les décisions majeures relatives à la monnaie, mais aussi au budget, à la fiscalité voire à l'Etat providence étaient maintenant prises au niveau européen, les souverainistes pour regretter ce transfert de compétences, et les anti-libéraux pour appeler à l'avènement d'une Europe sociale protectrice. Aux vues de l'issue du référendum du 29 mai 2005, le positionnement défensif des partisans du traité n'a pas aidé à l'acceptation d'une Constitution européenne qui visait initialement à légitimer l'UE dans l'opinion.

Malgré le constat d'un profond découplage entre le discours européen du challenger en lutte pour la direction d'un parti, et du candidat à des élections ouvertes, l'euphémisation des rivalités internes aux partis politiques n'est pas sans conséquence sur la perception de l'Europe par l'électorat. On l'a dit, la campagne de C. Pasqua ou de P. Séguin contre le traité de Maastricht a précédé la progression du non dans l'opinion à l'été 1992. Au sein de la droite parlementaire, la mise en échec des dirigeants souverainistes par J. Chirac et A. Juppé à la fin des années quatre-vingt-dix a également anticipé l'évolution de leur électorat, attestée par le référendum de 2005¹⁵⁴. En 2004, la démarche de L. Fabius a sans doute contribué à crédibiliser le « non » auprès d'une partie de l'électorat socialiste.

Chacun de ces exemples doit être considéré avec prudence tant l'évolution de l'électorat obéit à des logiques diverses qui ne sauraient être réduites au simple suivisme de certains leaders. Cependant, les prises de position des ténors de la vie politique conservent un effet d'entraînement sur l'opinion. Le constat amène une nouvelle fois à relativiser la fameuse fracture entre les électeurs et les élites en matière européenne. Les jeux internes du champ politique ne fonctionnent pas qu'en vase clos. Ils sont examinés par une partie de l'électorat, et l'aident parfois à prendre position, souvent à conforter ses choix. Ils trouvent certainement ici une utilité préservée dans le cadre de l'avènement de la démocratie d'opinion. Le système représentatif comme mécanique institutionnelle de transformation de l'ambition personnelle de certains en délibération publique et en production de choix collectifs conserve de beaux restes, y compris en matière européenne. Si, *in fine*, 78 % des députés ont soutenu le traité contre 31 % des électeurs, ce n'est pas tant en raison de la clôture du champ politique mais

¹⁵³ Une tribune de D. Strauss-Kahn publiée sous le titre « Unité ! » est exemplaire à cet égard (*Le Monde*, 18 septembre 2004) : « Mais faut-il ne parler que d'Europe ? Parlons d'Europe, assurément, ne parler pendant trois mois que de l'Europe, je ne crois pas cela opportun. Ce serait un cadeau à faire à ce gouvernement : il ne le mérite aucunement. Ce serait un grave manquement aux Français : ils ne nous le pardonneraient pas. Pendant que les socialistes débattent, les problèmes des Français demeurent et les socialistes, la gauche, doivent jouer leur rôle ».

¹⁵⁴ Cf. Chapitre 6.3.1.1.

parce qu'une partie, minoritaire, des élites a su se montrer plus convaincante qu'une autre partie, prisonnière d'une rhétorique unanimiste et euphémique peu allante. L'évitement de l'enjeu européen par les formations politiques de premier plan laisse en effet le champ libre aux stratégies de contestation appuyées sur cette thématique, à la périphérie de l'offre politique, ou dans les petits partis des coalitions, ou encore, auprès des outsiders des grands partis. Les succès imprévisibles, itératifs, parfois fulgurants, de ces contestataires, auprès de l'opinion mais aussi des parlementaires, approfondissent les divisions internes des formations et coalitions vis-à-vis de l'Europe, et encouragent, en retour, la tendance des responsables de premier plan à ne pas soumettre à la discussion et à la critique publique, leurs choix européens. L'Europe affecte moins le principe de la représentation électorale nationale que la pertinence des clivages qui l'organisent.

CHAPITRE 8

LE SPÉCIALISTE DE L'EUROPE À LA RECHERCHE DE SON RÔLE

Les parlementaires spécialisés dans l'examen des affaires européennes sont principalement les membres des Délégations pour l'UE des deux assemblées. Ils ont été considérés à diverses reprises dans cette étude. L'intérêt et la compétence en matière communautaire n'aident ni à être investi par les partis ni à être élu (Chapitre 2). Le député sortant ayant été actif dans la Délégation ne fait pas valoir cet élément de son bilan s'il se représente (Chapitre 3). Il n'y a effectivement pas intérêt, même si, en dehors de situations exceptionnelles comme celle d'A. Barrau en 2002, l'exercice d'activités européennes n'est pas sanctionné par les électeurs. Les élus de terrain sont rarement des spécialistes de l'Europe, quel que soit le sous-rôle interprété (Chapitres 4 et 5). La volonté de monter des projets locaux ou de défendre ses électeurs amène de plus en plus les élus à s'intéresser à des normes et des politiques communautaires. Cependant, la mobilisation européenne des élus de terrain demeure ponctuelle et instrumentale. Il n'est pas utile de siéger toutes les semaines à la Délégation pour défendre sa circonscription. Les activités locales des parlementaires, qui le plus souvent exercent parallèlement un autre mandat, sont à ce point coûteuses en temps et en énergie, que toute autre occupation tend à être délaissée, le suivi des questions européennes ne faisant exception. Certains élus souverainistes, comme N. Dupont-Aignan, J. Myard, et N. Catala jusqu'en 2002, siègent à la Délégation de l'Assemblée (Chapitre 6). D'autres semblent considérer que la confidentialité de la structure n'est pas à la hauteur du message qu'ils doivent délivrer. Quoiqu'il en soit, les souverainistes constituent une minorité des effectifs de la Délégation de l'Assemblée, même s'ils ont compté parmi les membres les plus actifs et les plus turbulents durant les années quatre-vingt-dix. Enfin, le chapitre précédent a permis d'établir que la spécialisation européenne n'aidait pas les députés de base à faire carrière. Les ténors de la vie politique tendent davantage à européaniser la présentation d'eux-mêmes que les ministrables. Cependant, ces dirigeants de premier plan privilégient plutôt la Commission des affaires étrangères ou une structure qu'ils constituent autour d'eux, le cadre et les activités de la Délégation ne se révélant pas assez prestigieux.

En se réunissant tous les jeudis matins pour examiner des projets de directives, en signant les rapports de la Délégation, ou en assistant aux auditions du Ministre des Affaires européennes et de telle ou telle personnalité, les dix à vingt parlementaires de chaque assemblée spécialistes de l'Europe ne cherchent pas en premier lieu à être réélus, à aider leur circonscription, à faire carrière, ou à défendre l'idéologie souverainiste, à l'exception de quelques personnalités. Les élus interprétant ces différents rôles ne demandent pas à siéger à la Délégation ou tendent à délaisser ses activités après quelques mois s'ils en font partie. Les places de la Délégation, limitées à 36 depuis 1990, sont d'ailleurs prises d'assaut en début de législature, et se retrouvent ensuite partiellement inoccupées. Comme cela a été considéré, la Délégation a en effet été confrontée à un problème de sous-effectifs durant les trois dernières législatures, même si cette situation ne lui est pas spécifique¹. Malgré les prérogatives constitutionnelles concédées progressivement par l'exécutif, les moyens considérables investis dans les services européens des assemblées, et les efforts déployés par certains élus, notamment leurs Présidents, les Délégations pour l'UE constituent toujours des structures relativement marginales, même si celle du Sénat s'est davantage affirmée. Elles sont considérées comme des clubs fermés d'experts de la chose européenne, le problème tenant non seulement à la fermeture de ces clubs mais aussi au nombre restreint de leurs membres actifs. Dix à quinze députés font fonctionner la Délégation de l'Assemblée et sa vingtaine d'administrateurs. Aucun élu de premier plan ne figure parmi eux. Au total, la Délégation fournit un travail considérable qui a été estimé, en se fondant sur le nombre de rapports publiés et de rapporteurs actifs, à un dixième des activités de l'Assemblée sous la onzième législature². Pourtant, cet activisme rencontre un écho limité à l'extérieur des assemblées voire en leur sein. Comme nous l'examinerons par la suite, le volume considérable des activités des Délégations ne doit pas masquer la faible implication de beaucoup de ses membres, y compris de signataires de rapports parlementaires qui délèguent aux administrateurs l'essentiel du travail.

Dans le prolongement de notre hypothèse centrale, la faible fréquentation des Délégations et la difficulté des spécialistes de l'Europe à s'imposer au sein des assemblées peuvent être comprises comme l'émergence problématique, inachevée et peut-être impossible, du « spécialiste de l'Europe » en tant que rôle parlementaire. Le rôle ou le sous-rôle de spécialiste de l'Europe est difficile à reconnaître au sein du Parlement français. En dehors des

¹ Cf. Chapitre 4.1.2., notamment le tableau 4.1. présentant le noyau des membres actifs de la Délégation de l'Assemblée.

² Chapitre 4.1.1.

Présidents de Délégation qui occupent une position organisationnelle spécifique, l'assimilation d'un parlementaire sous ce label est aléatoire. Les normes organisant les façons de se présenter et de se comporter du spécialiste de l'Europe sont diverses, contradictoires, et sujettes à caution. Les prescriptions de rôle ne sont pas arrêtées. Nous allons démontrer que les finalités instrumentales comme les satisfactions émotionnelles recherchées par les membres actifs des Délégations sont plurielles et peuvent être regroupées en trois ensemble distincts.

L'activité des Délégations est d'abord justifiée par la nécessité de collecter une information détaillée vis-à-vis des projets européens. La veille parlementaire mise en place doit permettre aux élus de se prononcer si nécessaire, et d'amener le gouvernement français à infléchir, à justifier ou à assumer sa position dans la négociation. Le processus d'influence par l'acquisition d'information a été largement modélisé et documenté par les études législatives. La théorie informationnelle de K. Krehbiel rend compte de l'activité de commissions parlementaires organisées par secteur, et dotées de prérogatives spécifiques, par la volonté des députés de réduire le déficit d'information auquel ils sont confrontés³. Les approches par les rôles distinguent souvent le parlementaire spécialiste qui s'investit dans un dossier, fort de la conviction que seul l'expertise discrète et obstinée permet de faire changer les choses. D. Searing identifie ainsi le sous-rôle du spécialiste au sein du rôle du promoteur de causes⁴. Au-delà de l'intérêt intellectuel personnel pour un domaine de spécialisation et de la satisfaction d'influencer l'action publique, D. Searing souligne que le spécialiste prend plaisir à travailler ses dossiers, à se frotter aux détails des mesures envisagées et à concevoir la meilleure tactique pour parvenir à ses fins. Ce type de parlementaire peut être intéressé par les affaires communautaires, ou amené à s'y investir en suivant tel ou tel dossier, comme nous l'avons considéré à travers le spécialiste de l'énergie, C. Bataille⁵. La mobilisation européenne des spécialistes vient cependant buter sur la difficulté à influencer les politiques européennes depuis l'Assemblée en général et les Délégations en particulier.

Cette donnée décourage à l'évidence nombre de spécialistes et incite d'autres types d'élus à siéger dans les Délégations. Beaucoup de leurs membres n'ont ni l'ambition ni la prétention de changer les politiques européennes. Ils se rendent aux réunions de la Délégation pour jouir de la sociabilité qu'offre cette structure. Parmi les quatre rôles identifiés par D. Searing, les *Parliament men*, qui pourrait être traduits par « Bourbonniens » pour

³ KREHBIEL K., op. cit.

⁴ SEARING D., op. cit., chapitre 2, pp. 35-80. En tant que promoteur de causes, le spécialiste se distingue de l'idéologue et du généraliste (cf. introduction du Chapitre 6 de la présente étude).

⁵ Chapitre 7.1.1.2.

l'Assemblée nationale, se distinguent des autres députés par leur attachement à l'institution parlementaire en tant que telle plutôt qu'aux effets de levier qu'elle procure⁶. Les Bourbonniens sont divisés en différents sous-rôles, fortement dissociés selon qu'ils apprécient le prestige de l'organisation, la camaraderie ou le simple fait d'en faire partie. Les entretiens manifestent que ces sous-rôles sont interprétés par des membres des Délégations, notamment leurs Présidents successifs. L'existence d'une structure organisationnelle spécifique favorise cette prime donnée à la sociabilité. Le prestige des affaires européennes – plutôt que des Délégations – attire également des députés stimulés par ce type d'aiguillon.

En dernier lieu, certains spécialistes des affaires européennes se disent motivés par le service de l'intérêt général. Ils n'étudient pas les projets de directive ou les livres blancs de la Commission pour le plaisir de fréquenter leurs collègues ou avec l'espoir de changer réellement le cours des choses. Ils expliquent plutôt qu'ils ont le sentiment de remplir leur devoir ou de faire ce pourquoi ils ont été élus en siégeant semaine après semaine à la Délégation. Cette parole politique est généralement déconsidérée par les analystes qui l'assimilent à une stratégie de justification trompeuse et de dénégation des intérêts personnels. Nous considérons au contraire qu'elle doit être prise au sérieux, c'est-à-dire questionnée. De quelles variables institutionnelles et culturelles la volonté de servir l'intérêt général dépend-elle ? A cet égard, l'indissociation entre la question européenne et la problématique de son déficit démocratique contribue, c'est notre thèse, à susciter des vocations de serviteurs de l'intérêt général chez certains élus de base. La démonstration s'appuiera sur une démarche comparée afin de cerner les spécificités des pratiques et des normes associées à la V^{ème} République.

Les trois types de spécialistes de l'Europe – les experts, les Bourbonniens et les serviteurs de l'intérêt général – sont ainsi étudiés successivement en considérant la difficulté de chacun de ces profils à se constituer en un rôle parlementaire légitimé par l'institution et la pratique de ses membres.

1. L'expert : influencer les décideurs

Nous avons demandé à presque toutes les personnes interviewées quelle était l'influence des activités des Délégations vis-à-vis de la politique européenne du

⁶ SEARING D., op. cit., chapitre 5, pp. 161-196.

gouvernement et de la décision communautaire. Au-delà des Délégations, des élus, des administrateurs et des fonctionnaires ont été interrogés sur l'influence du Parlement français dans son ensemble au sein de la gouvernance européenne. Peu d'interlocuteurs ont répondu avec précision à ces questions. Presque aucun exemple n'a pu être facilement cité. L'extrait d'entretien suivant réalisé auprès du député G. Fuchs est tout à fait significatif des réactions observées.

G. FUCHS : [à propos de l'évolution de la Délégation sous la onzième législature] « *Il y a eu un progrès indiscutable, surtout que ça a conduit parfois le gouvernement à revoir sa position quand ce qu'on présentait lui paraissait intéressant, pertinent ou utile. Le Ministre qui part négocier part avec l'avis de ses services qui est un avis en principe techniquement codifié, mais qui n'a pas toujours la dimension politique de telle ou telle affaire.*

Vous avez un exemple en tête ?

Je devrais pouvoir trouver mais là je suis un peu cueilli à froid. Je réfléchis... [silence]... »⁷.

A un premier niveau d'analyse, les silences opposés à la question de l'influence indiquent simplement que l'influence en matière européenne des assemblées en général, et des Délégations en particulier, est tout à fait limitée voire nulle. Les entretiens réalisés auprès de différents membres du gouvernement Jospin le confirme largement. E. Guigou, Garde des Sceaux de 1997 à 2000 puis Ministre des Affaires sociales jusqu'à la fin de la législature, ne se souvient pas de résolutions particulières. P. Moscovici, Ministre délégué aux Affaires européennes durant l'ensemble de la législature, semble mal à l'aise au moment de juger de l'utilité des rapports publiés par la Délégation. J.-J. Queyranne, qui fut Ministre des relations avec le Parlement de 2000 à 2002 ne connaît pas le principe des réserves d'examen parlementaire, ou en tout cas l'expression.

« Quand vous étiez ministre, il est arrivé que sur les dossiers que vous suiviez il y ait des résolutions parlementaires ou... »

E. GUIGOU : *J'ai pas de souvenirs très précis »⁸.*

« Si on prend l'exemple des rapports sur l'élargissement qui ont été faits par les Délégations, quel est l'intérêt pour vous, Ministre ? Enfin, au-delà de l'intérêt de lire ces rapports, pourquoi est-ce qu'ils vous sont utiles, ou pas ? »

P. MOSCOVICI : [silence] *C'est difficile de répondre à cette question... Oh, je pense qu'ils soulèvent... des questions utiles... Ils sont bien faits, on les lit, on en tient compte, c'est pas... Enfin il y a pas de scoop, de révélations... Mais à chaque fois ils étaient quand même extrêmement approfondis et ils permettaient aussi à l'administration du Ministre de recalculer leurs positions sur tel ou tel pays. C'est vraiment des documents utiles et précieux. Mais je ne peux pas dire non plus que ça ait bouleversé la vision qu'on pouvait avoir de l'élargissement mais... c'était pas un*

⁷ Gérard Fuchs, entretien n° 17.

⁸ Elisabeth Guigou, entretien n° 89.

travail formel »⁹.

« Est-ce que vous vous occupiez des réserves d'examen parlementaire ?

J.-J. QUEYRANNE : *Des ?*

Des réserves d'examen parlementaire ?

J'ai jamais connu ce texte. C'est peut-être intervenu, ça a dû passer par le Secrétariat général du gouvernement. Mais jamais on les a connues »¹⁰.

Les réponses recueillies auprès des collaborateurs des Ministres et des fonctionnaires sont les mêmes. Les acteurs qui travaillent à définir le détail de la position de la France dans les négociations communautaires s'accordent à constater que le Parlement, considéré de façon globale, ou les parlementaires sur un plan individuel, ne jouent pas de rôle significatif dans le processus ordinaire de concertation. Les deux extraits d'entretiens suivant illustrent cette affirmation, la première personne interrogée fut membre d'un cabinet ministériel durant la douzième législature et la deuxième est un haut fonctionnaire du SGCI.

« Quelle est l'influence des parlementaires sur politique européenne du gouvernement ?

[silence] *Je ne vois de dossiers où les parlementaires aient réellement influencé la politique européenne du gouvernement... Je réfléchis... Sur la transposition des directives, si. Il y a eu pas mal de propositions de loi de la part de Haenel et Montesquiou au Sénat, Barrau en a fait une aussi à l'Assemblée. Ça nous a amené à bouger. On a donc prévu un dispositif spécial. Ce n'est pas passé par un texte voté mais on s'est engagé sur certaines pratiques. Je me rappelle plus trop quoi. Il y avait quelque chose sur la transmission de fiches d'impact. Bon, ça, on peut dire qu'on l'a fait à cause de la pression parlementaire* »¹¹.

« Depuis un an que je suis ici, je n'ai pas d'exemple de réel blocage sur un texte européen en projet de la part du Parlement. Les questions de fond importantes ne sont à peu près jamais remontées à la Secrétaire générale du SGCI depuis mon arrivée. Il n'y a eu aucun blocage. Ce qui remonte à moi, c'est le calage de la procédure, le timing. Sinon, je ne vois rien qui ait modifié ou entravé la ligne du gouvernement dans les négociations ».

« Les positions du parlement ne figurent pas toujours dans les fiches conseil. Elles sont quand même souvent mentionnées dans les éléments de contexte, que ce soit les éléments de procédure ou de fond. Et les résolutions sont dans le dossier de négociation »¹².

La première personne interrogée cite ainsi la mise en place d'une nouvelle procédure mais n'évoque pas de question de fond. Le second interlocuteur traite également de l'aspect formel de la prise en compte des positions du Parlement, et concède d'ailleurs que la place du Parlement sur cette seule dimension est limitée puisque les fiches conseils rédigées par

⁹ Pierre Moscovici, entretien n° 92.

¹⁰ Jean-Jack Queyranne, entretien n° 95.

¹¹ Entretien n° 97.

¹² Entretien n° 107.

l'administration à l'intention du négociateur français au Conseil ne mentionnent pas nécessairement les positions des assemblées.

Les administrateurs des délégations pour l'UE tiennent des propos assez similaires quand ils ne s'emporent pas contre l'imprécision de la question comme dans l'extrait suivant.

« Quelle est l'influence de la Délégation ? Est-ce que vous auriez un ou deux exemples où le travail de la Délégation a réellement fait changer le cours des choses ?
*Je n'ai pas d'exemples comme ça. Il faut travailler avant de venir nous voir. Je veux bien répondre à des questions précises »*¹³.

François-Xavier Priollaude, administrateur de la Délégation de l'Assemblée, distingue dans un article le pilier communautaire et des piliers intergouvernementaux mais semble conclure que l'influence du Parlement est restreinte dans les deux cas :

« Dans ces secteurs (marché intérieur, Politique agricole commune, par exemple), les Parlements nationaux n'exercent qu'une influence limitée sur l'élaboration des textes, par l'intermédiaire des avis politiques qu'ils peuvent adresser, en amont, à leurs gouvernements respectifs. Ils jouent un rôle plus important en aval, dans la procédure de transposition des directives communautaires ». « Pour ces 2^{ème} et 3^{ème} piliers, la problématique est davantage celle du contrôle parlementaire que d'une véritable association législative à l'élaboration des décisions prises au niveau européen. On peut toutefois déplorer qu'en matière européenne les transferts de compétence des Etats vers l'Union s'accompagnent souvent, en l'absence de contrôle démocratique, d'un transfert de compétence du législatif vers l'exécutif »¹⁴.

Certains exemples d'influence sont cependant cités. Jean-Dominique Nuttens, administrateur au Sénat, évoque dans sa thèse les effets déterminants d'une résolution de l'Assemblée de 1995 relative aux maladies des mollusques bivalves en 1995, reprise par le PE¹⁵. Un administrateur de l'Assemblée met quant à lui en exergue la transformation du nom d'un des programmes Erasmus :

« On a examiné un texte sur l'extension mondial d'Erasmus. Le texte proposait de changer le nom et d'appeler ça « Erasmus world ». Comme c'était un nom en Anglais, on a proposé « Erasmus international ». On a envoyé une lettre à Ferry et Lenoir à ce sujet. Au Conseil, la France a proposé que ça s'appelle « Erasmus international ». Ce n'est même pas passé par le canal d'une conclusion de la Délégation, on a envoyé une simple lettre »¹⁶.

La modestie des exemples auxquels les administrateurs peuvent avoir recours indique en creux qu'il est difficile d'établir précisément le rôle joué par les Délégations vis-à-vis du

¹³ Entretien n° 85.

¹⁴ PRIOLLAUD F.-X., « Les modalités du contrôle parlementaire dans l'Europe des Quinze », dans REYNIE D. (dir.), *Les Européens en 2003*, Paris, Odile Jacob, 2003, pp. 45-87, p. 48 pour le premier extrait et p. 49 pour le second.

¹⁵ NUTTENS J.-D., op. cit., p. 286.

¹⁶ Entretien n° 51. Luc Ferry était Ministre de l'Education nationale.

processus de décision communautaire mais aussi de la définition de la position de la France dans ces négociations. Cette difficulté tient à de multiples facteurs touchant au nombre d'acteurs susceptibles d'influencer le gouvernement (au nom de quoi la paternité de telle évolution peut être attribuée aux parlementaires ?), à la fréquente proximité de vues entre les parlementaires et les ministres, et au large contrôle des procédures parlementaires par l'exécutif, le 88-4 n'échappant pas à la règle. Au-delà, la quasi-impossibilité des acteurs à fournir des exemples probants d'influence semble également indiquer que l'utilisation des procédures spécialisées par des parlementaires interprétant le rôle d'expert ne permet pas de modifier considérablement la position de la France dans les négociations. Les freins institutionnels à l'affirmation du Parlement ont été analysés dans plusieurs thèses ayant fait l'objet de publications : celles d'A. Fuchs-Cessot, de J.-D. Nutens et d'E. Saulnier. Les questions de l'accès à l'information, des délais de transmission, du contrôle des piliers intergouvernementaux et des textes réglementaires, ou de l'examen des projets de directives formulés en Délégation par une des six Commissions permanentes y sont abordées dans le détail. Compte tenu de la somme de connaissance considérable accumulée, il semble intéressant de traiter de la question en comparant l'influence respective de différents types de mobilisation sur une base sectorielle et non organisationnelle.

La question de l'Europe sociale peut être considérée comme cas d'étude afin de mesurer plus précisément les effets de la mobilisation des parlementaires vis-à-vis des affaires européennes. En soi, « l'Europe sociale » n'existe pas dans le sens où l'on peut parler d'Europe agricole ou d'Europe bleue. Le terme désigne un ensemble de politiques et de normes communautaires mais aussi d'enjeux touchant à la question de la cohésion sociale. On peut inclure sous cette expression le droit communautaire de protection des travailleurs, les réformes nationales de l'Etat providence justifiées par l'harmonisation européenne ou même les questions de services publics et de délocalisation. L'Europe sociale constitue assurément un enjeu d'importance puisque le refus opposé au traité constitutionnel par une partie des dirigeants du PS, ainsi que des parlementaires, militants et sympathisants socialistes s'est largement fondé sur cet enjeu. Les reproches adressés par la gauche à la construction européenne sont à cet égard nombreux. Pour certains, « l'Europe » ne fait pas assez pour lutter contre les effets néfastes de l'économie mondialisée vis-à-vis des systèmes sociaux et des catégories sociales les plus pauvres. Pour d'autres, elle encourage ce processus de désagrégation sociale en promouvant des politiques libérales menaçant les services publics ou l'Etat providence. Tous relèvent le contraste entre l'intégration économique, monétaire et financière de l'Europe, et la portion congrue réservée aux préoccupations d'ordre social.

Comme on l'a considéré, ces questions avaient constitué un enjeu de campagne, certes secondaire, lors des élections législatives de 1997 à travers les quatre conditions relatives au passage à l'euro définies par les responsables de la gauche plurielle¹⁷. La présence simultanée de gouvernements sociaux-démocrates à la tête de la quasi-totalité des Etats membres à la fin des années quatre-vingt-dix a également été relevée.

A partir de 1997, plusieurs décisions sont prises en matière sociale¹⁸. Le gouvernement Jospin conditionne sa signature du traité d'Amsterdam à la tenue d'un sommet consacré à l'emploi. En novembre 1997 se tient ainsi à Luxembourg un Conseil européen extraordinaire sur l'emploi dont les conclusions appellent à la mise en place d'une stratégie coordonnée pour les politiques nationales de l'emploi. La Stratégie européenne pour l'emploi (SEE) est lancée. Elle appelle à la définition de lignes directrices pour l'emploi, et à l'adoption de plans d'action nationaux pour l'emploi. En mars 2000, le Conseil européen de Lisbonne décide de systématiser cette méthode et de l'étendre à d'autres secteurs. La Stratégie de Lisbonne pour la croissance et l'emploi, fondée sur la Méthode ouverte de coordination, est ainsi mise en place. En décembre 2000, sous présidence française, le Conseil européen de Nice approuve également l'Agenda social européen pour la période 2000-2005. En mars 2002, le Conseil européen de Barcelone donne une lecture libérale de la stratégie de Lisbonne, notamment en matière de réformes de l'Etat providence. Durant cette période, la Commission poursuit sa politique de constitution d'un marché intégré en proposant plusieurs directives relatives à l'ouverture à la concurrence des marchés énergétiques ou des services de transport. La stratégie de Lisbonne va également servir à justifier l'objectif de faire émerger un véritable marché intérieur des services. En janvier 2004, la Commission Prodi propose ainsi une directive qui vise à lever progressivement les obstacles aux activités transfrontalières de services, qui deviendra le projet de directive Bolkestein. Comment les députés socialistes français ont-ils réagi face à ces évolutions ? Sont-ils parvenus à influencer le gouvernement français dans un domaine saillant du point de vue de l'identité de la gauche ? Les effets respectifs de quatre types de mobilisation peuvent être à cet égard considérés. Les parlementaires se distinguent en effet selon qu'ils privilégient l'influence par l'expertise, par

¹⁷ Chapitre 2.2.2.

¹⁸ Sur l'ensemble de ces évolutions voir : PALIER B., « Les évolutions de la protection sociale en Europe : contraintes institutionnelles, évolutions d'ensemble, stratégies politiques », *Note de la Fondation Jean-Jaurès*, n°13, août 2005 ; POCHET P., « Méthode ouverte de coordination et modèle social européen », Papier présenté à l'occasion du premier colloque annuel de l'IEE, *L'Union européenne : marché unique, modèle social unique ?*, septembre 2001, Note de recherche n°03/01 ; RAVEAUD G., « The European Employment Strategy : From ends to means ? », dans SALAIS R., VILLENEUVE R. (dir.), *Europe and the Politics of Capabilities*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004.

l'informel, par la pression publique ou par l'utilisation de ressources institutionnelles contraignantes.

1.1. L'expertise : l'influence limitée du rapporteur

L'institution parlementaire justifie l'examen minutieux des documents européens en projet par la Délégation par la nécessité de réduire le déficit d'information auquel est confrontée la représentation nationale. Au-delà, le sens commun parlementaire comme certains développements théoriques¹⁹ des études législatives insistent sur la nécessité et les bienfaits de la spécialisation et de l'expertise. Les administrateurs et de nombreux parlementaires expliquent que la connaissance précise des dossiers permet de produire des rapports et des résolutions pertinentes quant au fond qui, parce qu'elles sortent des généralités convenues, peuvent influencer les véritables décideurs. En matière d'Europe sociale, certains députés socialistes membres de la Délégation comme son Président A. Barrau, son Vice-président G. Fuchs, Didier Boulaud, et le rapporteur des lois sur les 35 heures G. Gorce, ont ainsi réalisé un travail approfondi. A. Barrau a présenté un rapport sur le Fonds social européen en 1998 et pas moins de trois rapports sur la Stratégie européenne pour l'emploi (1998, 1999, 2000). Dans le cadre de la Délégation, G. Fuchs a présenté deux rapports sur les services d'intérêt général en France et dans l'UE (2000, 2001) et G. Gorce deux rapports également portant sur l'agenda social européen (2000) et le dumping social en Europe (2000), à savoir l'écart entre les niveaux de protection sociale entre Etats membres. D. Boulaud s'est spécialisé dans la question des services publics en étudiant les chemins de fer et la poste. Les rapports, résolutions, auditions et colloques que ces députés et certains de leurs collègues ont produits ou organisés, ont permis d'aborder le sujet dans son détail en dépassant une simple posture revendicative demandant « plus d'Europe sociale ». Les projets de directives et les conclusions des Conseils européens ont été épluchés. Des propositions précises ont été formulées, par exemple lors des auditions ministérielles. Quels sont les résultats de ce processus de constitution d'une expertise parlementaire en terme d'action publique ? Les spécialistes de l'Europe ont-ils réussi à influencer les décisions européennes ou en tout cas la position de la France ?

A. Barrau et de G. Fuchs inscrivent un élément chacun dans la colonne positive de leur bilan. A. Barrau considère que les travaux de la Délégation ont contribué à ce que le

¹⁹ KREHBIEL K., op. cit. Voir Introduction 2.3.

gouvernement français défende l'intégration d'un volet social à l'agenda de Lisbonne. Sa satisfaction est mitigée néanmoins puisqu'il fait le constat que la France n'a pas réussi à convaincre ses partenaires en la matière.

A. BARRAU : « *Ça marchait bien sur ce terrain là avec Martine [Aubry] et Elisabeth [Guigou], sur tout le volet social. Vous savez quand on avait voulu faire avancer à Lisbonne les indicateurs. Le gouvernement avait bien repris cette position-là. Qui n'a pas abouti finalement mais [qui figurait] dans la position du gouvernement français* »²⁰.

Le rapport de G. Fuchs sur les services d'intérêt général en Europe a été présenté devant la Délégation le 23 novembre 2000, deux semaines avant le Conseil de Nice des 7, 8 et 9 décembre²¹. Une déclaration sur les services d'intérêt général a été adoptée par les Quinze à Nice. Elle a pu être jugée imprécise mais le document traitait pour la première fois de ce type de services sur un mode trans-sectoriel. G. Fuchs estime que son travail a pu avoir quelque influence en la matière. En l'espèce, les effets de la mobilisation parlementaire ne tiennent pas à l'outil juridique que constitue la résolution puisque la résolution initialement proposée par G. Fuchs est devenue définitive le 20 décembre, plus d'une semaine après la clôture du sommet. Les travaux de la Délégation s'inscrivent de façon plus informelle dans un processus complexe de préparation de la position française. On relève cependant que, comme pour A. Barrau, la satisfaction de G. Fuchs se trouve atténuée par les réticences du système politique européen à suivre les priorités nationales. En l'occurrence, l'ancien député remarquait lors de l'entretien de décembre 2002 que la promotion communautaire des services d'intérêt général demeurait déficiente.

G. FUCHS : « *Je pense qu'on a pesé pour obtenir le principe d'une directive cadre pour le service public, puisque dans le passé la Commission a toujours travaillé secteur par secteur : le gaz, les télécoms, et le reste. Volontairement bien sûr, il n'y avait jamais eu [de norme commune]. Enfin, c'est la France qui a réussi à obtenir une mention sur l'intérêt général dans le traité d'Amsterdam, mais c'était une référence un peu abstraite, donc on s'est pas mal battu à la Commission pour cette idée d'une directive cadre. Et on a fait passer l'idée auprès du gouvernement qui l'a défendue à Bruxelles, qui ne l'a pas rejetée sans pour autant, à ma connaissance, que ça ait encore débouché* »²².

Ces exemples constituent plutôt, de l'aveu même des députés spécialistes, des exceptions. A. Barrau, G. Fuchs et G. Gorce s'accordent à reconnaître que l'influence de leurs activités dans le cadre de la Délégation fut tout à fait réduite. A. Barrau parle à cet égard de

²⁰ Alain Barrau, entretien n° 4. Il évoque également la création d'une stratégie européenne globale concernant les tarifs douaniers pratiqués en matière de textile.

²¹ Rapport d'information de l'Assemblée nationale n° 2751, déposé par la Délégation pour l'UE, sur les services d'intérêt général en Europe, présenté par G. Fuchs, 23 novembre 2000.

²² Gérard Fuchs, entretien n° 17.

trois « déceptions » spécifiques relatives au caractère libéral de la Stratégie de Lisbonne, à la faiblesse de la coopération de l'UE avec des zones géographiques mondiales telles que le Mercosur, et à l'inexistence d'un programme de grands travaux. Il parle même d'amertume concernant Lisbonne.

« Sur l'Europe sociale, et l'emploi vous avez fait beaucoup de rapports, j'ai un peu l'impression d'une certaine déception.

A. BARRAU : *Oui*

Un espoir en 97 et...

Oui c'est vrai. Ça reflète bien la réalité.

Est-ce que vous aviez les moyens d'influencer la politique de Jospin ?

Oui, mais le gouvernement français était assez acquis. Simplement, ils me disaient « on est d'accord mais on se heurte à... ». Pour Lisbonne, j'étais même assez amer. J'avais pris le parti de faire un rapport tous les ans. Mais ce parti a eu une limite c'est qu'il n'y avait pas beaucoup d'avancées chaque année. C'est juste. Je suis parti tout feu tout flamme après Luxembourg. Et on n'a pas rien gagné mais... C'est un exemple idéologiquement très intéressant. En réalité le thème « emploi » à Lisbonne devient un thème « l'emploi dans une économie néo-libérale ». Ce qu'on avait essayé de faire passer à Luxembourg, c'était comment on pouvait avoir un pilier « politique de l'emploi, politique sociale » dans l'Europe telle qu'elle était. Et je pense que le gouvernement n'a pas maintenu cet axe là avec détermination. Et pourtant Martine Aubry et Elisabeth Guigou étaient complètement acquises à ça.

Vous avez essayé d'aiguillonner dans ce sens là ?

Ha oui. J'ai des dizaines d'exemples. Dans mes rapports, dans mes jugements sur les Conseils où on parlait de ça ».

« Vous avez raison de noter que sur l'Europe sociale ça se traduit dans la tonalité de mes rapports. Je crois même que le dernier, j'ai laissé tomber. Ça devenait ridicule. On reprenait le rapport de l'année précédente.

Et là dessus on n'a pas, quand on est député, le moyen de faire pression pour changer les choses ?

Si, on fait pression, le gouvernement dit « t'as raison, nous on défend cette position-là mais on est seul ». Je crois d'ailleurs que c'était vrai qu'ils étaient seuls, très isolés là-dessus. Alors qu'au Luxembourg, il y avait eu une convergence d'un certain nombre de gens nouveaux qui convergeaient. Du coup Jospin avait vraiment mis le paquet. Lisbonne, c'était plus du tout cette tonalité-là »²³.

A. Barrau souligne dans le second extrait l'isolement de la position française vis-à-vis de la promotion de l'Europe sociale. Il laisse entendre cependant dans le premier extrait que, malgré les convictions personnelles des deux Ministres successives des Affaires sociales, le gouvernement français a manqué de détermination. Ce jugement indique implicitement que les procédures et structures parlementaires spécialisées dans le suivi des affaires communautaires ne sont pas parvenues à faire peser une pression suffisante sur l'exécutif français.

²³ Alain Barrau, entretien n° 4.

En mai 2000, G. Gorce a présenté son rapport sur le dumping social en Europe²⁴ qu'il a accompagné d'une proposition de résolution, devenue définitive en juillet, sur une proposition de directive du Conseil établissant un cadre général relatif à l'information et à la consultation des travailleurs dans la Communauté européenne. Il a également présenté le 16 novembre 2000 un rapport sur l'agenda pour la politique sociale²⁵ qui aboutit à une résolution datée du 3 décembre. Il considère avec netteté que ces travaux sont restés sans effet. Concernant l'Agenda social européen approuvé en décembre 2000, il considère ainsi que « *le Parlement n'avait aucune influence sur la définition de la ligne portée par le Gouvernement dans cette affaire* ».

« Est-ce qu'elles ont eu des effets, ces conclusions, cette résolution ?

G. GORCE : « *Non... Non non ben très sincèrement non. On était associé, enfin on était informé du travail du gouvernement dans le cadre de l'agenda social notamment puisque c'était la présidence française qui en était chargée donc on a eu un rôle... comment dire ? On a donné notre avis, enfin moi j'ai donné mon avis comme député comme d'autres ont pu le faire. Mais c'est un avis, c'est-à-dire que, dans le brouhaha général, il y avait une petite musique qui venait du groupe socialiste et de la majorité parlementaire mais qui n'était absolument pas associée au caractère décisionnel. La négociation se faisait ailleurs et le Gouvernement avait ses propres priorités même s'il préférait en avoir parlé avec ses députés et vérifier qu'il était en accord avec ses députés - ce qui était plutôt le cas. Mais on n'était pas du tout « intégré » au sens où on jouait un rôle [fin de bande] Le Parlement n'intéresse personne.*

C'est pareil pour la résolution ?

Oui, ça change rien, c'est-à-dire que les parlementaires sont perçus par les gouvernements quels qu'ils soient et leurs cabinets comme des lobbyistes. C'est un groupe avec lequel il faut négocier comme il faut négocier avec d'autres, la profession concernée, la pléiade des députés avec leurs préoccupations locales. Bon l'administration, moi j'en viens donc l'administration, je sais comment elle perçoit les parlementaires dans leur grande majorité, comme des gens qui défendent des préoccupations à court terme, des préoccupations locales, des gens qu'on essaie de circonvenir mais pas de vrais interlocuteurs [rires] »²⁶.

G. Gorce ne condamne pas l'administration de façon indiscriminée. Il souligne ensuite qu'il a pu rencontrer et dialoguer avec les hauts fonctionnaires français en charge de la préparation de la négociation de l'Agenda social. Ces personnes lui ont fourni une information complète et se sont montrées plutôt soucieuses d'entendre le point de vue du député de la Nièvre. Il conclut cependant : « *l'avis que je pouvais donner à ce moment là n'avait pas de valeur particulière* ». La coopération informelle portant sur le fond du sujet ne suffit pas à intégrer un parlementaire national, et *a fortiori* son assemblée, au sein du processus décisionnel.

²⁴ Rapport de l'Assemblée nationale n° 2423, déposé par la Délégation pour l'UE, sur le dumping social en Europe, présenté par G. Gorce, 25 mai 2000.

²⁵ Rapport de l'Assemblée nationale n° 2729, déposé par la Délégation pour l'UE, sur l'agenda pour la politique sociale, présenté par G. Gorce, 16 novembre 2000.

²⁶ Gaëtan Gorce, entretien n° 20.

1.2. L'informel : l'influence relative du dîneur

Si les instruments de contrôle et d'expertise constituent des vecteurs limités d'influence, les spécialistes de l'Europe pourraient imposer leurs préoccupations et leurs idées sur tel ou tel point en rencontrant directement les ministres en charge de la négociation. Cette mobilisation confidentielle et informelle se nourrit également de l'expertise dans la mesure où il s'agit de convaincre les autorités décisionnaires plutôt que de faire pression. Ce processus d'influence est privilégié par de nombreux députés et sénateurs de la majorité dans les régimes parlementaires. La proximité entre les pouvoirs exécutif et législatif facilite les contacts informels : les parlementaires et les ministres se connaissent, se fréquentent souvent depuis plusieurs années, se côtoient régulièrement et pourront être amenés à échanger leur position dans l'avenir. Le fait d'être député ne suffit pas pour être intégré dans les réseaux informels gravitant autour des Ministres mais constitue cependant un atout spécifique. Les propos de G. Fuchs à cet égard peuvent être généralisés : rares sont les parlementaires des partis de gouvernement dont le parcours personnel ne leur permet pas d'accéder à tel ou tel responsable de premier plan.

G. FUCHS : « *Etre député ne donne pas en soi une influence sur un gouvernement. Ensuite si on connaît des gens, des... J'étais en charge des affaires européennes, ensuite des affaires internationales au parti socialiste pendant un certain nombre d'années, donc bon. Il y avait des Ministres que je connaissais bien et avec qui je pouvais discuter. C'est plus facile si on est député que si on est rien, mais je veux dire... c'est aussi lié à d'autres facteurs, c'est pas le mandat en lui-même qui donne des possibilités d'intervention* »²⁷.

Par ailleurs, le caractère confidentiel de ce type de mobilisation n'expose pas le parlementaire critique de la politique menée à être accusé de déloyauté voire de briguer le fauteuil du Ministre. Par exemple, F. Loncle, qui fut Président de la Commission des Affaires étrangères de l'Assemblée de 2000 à 2002 explique que, malgré le manque d'allant du gouvernement Jospin sur certains dossiers européens comme l'élargissement, il s'est gardé de critiquer publiquement tel ou tel de ses ministres.

F. LONCLE : « *J'ai bien et beaucoup travaillé avec Hubert Védrine mais sur l'Europe, on s'est souvent engueulé, amicalement. Je lui reprochais son manque de conviction, d'allant européen. Il est là dessus très sceptique. Certains le lui ont reproché. Ça m'étonnait d'autant plus qu'il a vécu du côté de Mitterrand pendant des années, que Mitterrand était un grand Européen, alors que lui faisait preuve de timidité me semble-t-il.*

²⁷ Gérard Fuchs, entretien n° 17.

Quand vous dites « je me suis engueulé avec Védrine... » ?

Non, c'était entre nous deux.

Ça reste privé quoi ?

Ha oui complètement, je n'ai jamais manifesté de désaccords publics avec Védrine. Même si j'étais parfois déçu de ses réponses et cetera »²⁸.

L'appartenance à la Délégation, notamment en tant que Président ou Vice-président, constitue une voie d'accès privilégiée, parmi d'autres, au Ministre des Affaires européennes et des Affaires étrangères, et à certains de leurs collègues. A. Barrau souhaitait par exemple que l'UE s'engage sur un programme de grands travaux financé par un emprunt européen. Il a défendu cette idée à plusieurs reprises notamment dans un rapport publié avant la présidence française du second semestre 2000 dont il a présenté les conclusions à Jean Vidal, conseiller de L. Jospin et Secrétaire général du SGCI, et même aux conseillers du Président de la République²⁹. L'ancien député explique qu'il a discuté directement de cette idée avec deux des Ministres de l'Economie et des finances de L. Jospin, D. Strauss-Kahn et L. Fabius.

A. BARRAU : « J'ai jamais vraiment bien compris pourquoi on ne défendait pas cette idée simple qu'avait lancé Delors il y a bien longtemps qui est l'utilisation des capacités d'emprunt européen pour le financement des grands travaux. Je l'ai reprise à plusieurs reprises. J'en ai discuté avec Strauss-Kahn, avec Fabius. Ils disaient « les autres veulent pas » mais c'était quand même très insuffisant parce qu'à la fin ils la présentaient même plus au Conseil Ecofin »³⁰.

Le jeu d'influence informelle peut être d'autant plus crucial que, le plus souvent, la ligne de clivage n'oppose par le Parlement au gouvernement mais différentes tendances au sein de la majorité. G. Fuchs explique ainsi que sa défense des services d'intérêt général venait conforter les Ministres désireux d'imposer cet enjeu sur l'agenda. Les relations informelles et confidentielles avec certains membres du gouvernement, comme P. Moscovici, lui ont permis de défendre son point de vue mais également de cerner l'évolution des rapports de force internes à l'équipe ministérielle sur cette question.

²⁸ François Loncle, entretien n° 28. Moins de deux ans après l'entretien, F. Loncle, fabiusien, se prononçait contre le traité constitutionnel, qui était en revanche soutenu par l'ancien conseiller diplomatique de F. Mitterrand.

²⁹ Rapport de l'Assemblée nationale n° 2138, déposé par la Délégation pour l'UE, sur des propositions pour la présidence française de l'UE, présenté par A. Barrau, 3 février 2000. A. Barrau raconte même que J. Chirac lui a parlé du rapport : « Un jour Chirac m'avait invité pour une réception d'Etat du Président polonais, et comme il sait très bien le faire il me prend deux minutes à part et puis il me dit « Barrau, ton bouquin est très intéressant ». Je sais pas s'il l'a lu ou pas mais enfin il savait qu'il y avait eu un bouquin là-dessus. « Moi je partage vous savez ces priorités, on va mettre ça en place ». Et je m'imagine pas qu'il l'avait comme livre de chevet mais manifestement, on lui avait dit que ce rapport existait et qu'il avait telle et telle chose dedans quoi » (Alain Barrau, entretien n° 4).

³⁰ Alain Barrau, entretien n° 4.

« A propos du premier rapport que vous avez écrit pendant la présidence française, et avant la déclaration de Nice sur les services d'intérêt général : est-ce que vous pensez que votre travail y a participé ?

G. FUCHS : *Oui je pense. Je réclame pas la paternité du truc, mais on l'a poussé. C'est ce que je disais, c'est toujours utile, y compris dans un débat à l'intérieur du gouvernement entre les sensibilités vis-à-vis de l'Europe ou des prudenances par rapport aux problèmes politiques que ça peut soulever. Donc, ça fait partie d'un lobbying général sur un sujet de ce genre. En caricaturant un tout petit peu, il y a des gens qui disent « ouh là là, il faut surtout pas toucher à ça, ça peut nous apporter que des emmerdes en terme politique, au jour le jour, électoral et autre ». Il y a ceux qui disent « il vaut mieux voir sur quoi se battre pour gagner, plutôt que de retarder, de retarder et finir par une capitulation en rase campagne ». Donc je pense que la Délégation sur ce sujet, et moi-même au sein de la Délégation, a été partie prenante de ce jeu de lobbying tout azimut de création d'une décision politique.*

Ce qui est difficile à comprendre, c'est comment ça se passe précisément ? Vous appelez un ministre ?

Par exemple, quand Moscovici faisait tous les mois à peu près un dîner des membres socialistes de la Délégation. Là il n'y avait pas de micro à ma connaissance. Lui, nous racontait la liste des problèmes à venir de son point de vue, et nous on lui disait ce qui nous paraissait important. L'élaboration des décisions ça se fait toujours dans l'informel. [...]

Dans le cas de la déclaration des services d'intérêt général, il s'agissait plutôt d'aider le gouvernement et les autres partenaires, ou plutôt de faire pression ?

Aider le gouvernement par rapport aux autres, et puis je crois à l'intérieur du gouvernement euh il y avait des gens plus ou moins désireux de voir le sujet abordé »³¹.

L'influence informelle ne vise pas seulement à défendre telle ou telle idée mais à être associé à la rédaction des programmes de partis politiques. A. Barrau explique ainsi qu'il a été convié à participer à la préparation d'un long discours de L. Jospin sur l'Europe en mai 2001 qui, après les interventions de J. Fischer ou T. Blair, devait contribuer à positionner le Premier ministre parmi les dirigeants européens à un an de l'élection présidentielle.

« Concrètement en terme d'influence sur la politique européenne du gouvernement, est-ce que la Délégation est un endroit où l'on peut agir ?

A. BARRAU : *Oui. L'exemple le plus frappant... Alors c'est compliqué parce que évidemment on peut pas dire « à la Délégation » mais moi en temps que Président de la Délégation qui déjà connaissait bien [L. Jospin], qui avait travaillé avec lui lorsqu'il était secrétaire international du PS. Quand il a fait ce discours en mai 2001 sur l'Europe – qui était un bon discours, malheureusement il l'a pas beaucoup utilisé ensuite dans la campagne – on a été quelques uns à travailler avec lui directement. On lui a fait des notes et cetera. Et avant de le communiquer le lendemain matin, il nous a réunis pour en parler. C'était pas à cause de la présidence de la Délégation. Il y avait Pascal Lamy, Pervenche Berès, François Hollande je crois, Moscovici évidemment, Védrine. On était une demi-douzaine »³².*

³¹ Gérard Fuchs, entretien n° 17.

³² Alain Barrau, entretien n° 4. P. Berès était députée européenne et P. Lamy Commissaire européen.

Le Président de la Délégation faisait ainsi partie des six dirigeants politiques de la majorité dont l'avis était écouté en matière européenne ce qui lui permit d'accéder à quelques réunions cruciales où étaient prises les décisions importantes.

Ces différents exemples indiquent que l'expertise parlementaire, si elle emprunte à certaines procédures spécialisées telles que les rapports et les résolutions, permet également d'être intégré, même épisodiquement, au sein du cercle des véritables décideurs. La participation à l'élaboration des programmes de gouvernement constitue assurément un élément d'influence non négligeable. Cependant, les différents récits montrent les limites du processus : le gouvernement français n'a pas fait des grands travaux et de l'emprunt européen son cheval de bataille, la protection communautaire des services publics demeure déficiente, et L. Jospin n'a pas souvent traité de l'enjeu européen durant la campagne pour l'élection présidentielle de 2002. Le statut d'expert européen parmi les parlementaires permet de s'exprimer dans les moments stratégiques mais pas nécessairement d'être entendu. En dehors du social, cette conclusion peut être généralisée à l'ensemble des affaires européennes. G. Fuchs explique par exemple qu'il est allé voir les responsables socialistes français durant la CIG de 2000 pour les avertir que la façon dont étaient menées les négociations contribuait à crispier les petits Etats membres. Il proposa le maintien du principe d'un Commissaire par pays en échange d'une hiérarchisation des Commissaires. Il conclut : « *j'ai prêché dans le désert* »³³.

Enfin, les rapports informels entre le parlementaire expert des affaires européennes et un membre du gouvernement peuvent servir à mettre en place des stratégies visant à ce que le Ministre puisse s'appuyer sur le Parlement de son Etat membre dans les négociations au Conseil. Beaucoup de personnes ont mentionné ce processus dans les entretiens. Dès la création de la procédure, l'instrument du 88-4 a été utilisé au début de la dixième législature par le gouvernement Balladur afin de manifester le soutien du Parlement dans le cadre des négociations du GATT³⁴. Les ministres du gouvernement Jospin ont confirmé y avoir eu recours. Le Secrétaire d'Etat à l'Industrie de L. Jospin, Christian Pierret, souligne par exemple qu'il s'est appuyé sur les députés socialistes François Brottes et Jacques Guyard au moment de la négociation d'une directive accentuant l'ouverture à la concurrence du marché

³³ Gérard Fuchs, entretien n° 17.

³⁴ RULLIER B., « L'application de l'article 88-4 de la Constitution lors de la session d'automne 1993 », *Revue française de Droit constitutionnel*, n° 17, 1994, pp. 155-174. Voir l'ensemble des chroniques du même auteur sur l'application de l'article 88-4 dans cette revue.

postal au second semestre 2000. F. Brottes avait effectivement présenté un rapport sur la proposition de résolution de D. Boulaud, devenue définitive le 10 décembre 2000³⁵.

C. PIERRET : [à propos des négociations sur la directive postale en 2000] *« L'Assemblée nationale a soutenu nos propositions. François Brottes et Jacques Guyard nous ont soutenus tout en demandant de bien conserver une ouverture des marchés qui soit progressive et maîtrisée. Généralement, on a eu des contacts très informels en amont avec les parlementaires. Une résolution parlementaire est très très utile d'autant plus qu'elle prend compte les discussions que l'on a pu avoir avant. Même si les rapports ou les résolutions parlementaires ne vont pas toujours jusqu'à s'aligner sur la position du gouvernement, ils prennent en compte sa position dans la mesure où la majorité parlementaire soutient le gouvernement ».*

*« Ça peut être utile de dire qu'on est soutenu par l'Assemblée. Mais il ne faut pas trop le manier car cela peut être interprété par nos partenaires comme une preuve supplémentaire de l'arrogance française. Mieux vaut une attitude souple et une présentation en nuance »*³⁶.

D. Boulaud a présenté un rapport épais sur les chemins de fer communautaires en mai 1999 qui a donné lieu à une proposition de résolution³⁷. Il s'est concerté avec le Ministre des Transports pour que la résolution soit discutée en séance le 16 juin 1999 à quelques jours du Conseil transport chargé d'examiner le sujet.

D. BOULAUD : *« La résolution a été votée à l'unanimité, moins une personne. Ça a été très utile. La résolution a été votée le 16 juin, deux trois jours avant la réunion du Conseil des ministres des transports. Donc Gayssot est allé négocier avec la résolution. Il a tenu bon face à la pression allemande. On a gagné un peu de temps, on a pu faire des contre-propositions. J'ai rencontré Gayssot et on s'est ajusté sur le timing »*³⁸.

Le système d'examen parlementaire des projets de législation communautaire est donc utilisé par la majorité parlementaire pour appuyer le ministre français négociateur au Conseil. Il ne s'agit pas de la procédure de réserves d'examen parlementaire qui est uniquement formelle : le négociateur français indique en début de réunion que l'avis qu'il sera amené à défendre n'est pas définitif dans la mesure où le Parlement de son pays n'a pas achevé l'examen du document en question. Le système illustré par les propos de C. Pierret ou D. Boulaud est différent : les Ministres s'appuient sur le positionnement sur le fond du Parlement sur le dossier pour faire valoir à leur homologue, selon les cas, qu'ils sont soumis à une forte contrainte interne ou qu'ils sont soutenus par l'ensemble de la classe politique nationale. On

³⁵ Rapport de l'Assemblée nationale n° 2765, fait au nom de la Commission de la production et des échanges, sur la proposition de résolution de Didier Boulaud, sur la proposition de directive du PE et du Conseil modifiant la directive 97/67/CE en ce qui concerne la poursuite de l'ouverture à la concurrence des services postaux de la Communauté, par F. Brottes, 29 novembre 2000.

³⁶ Christian Pierret, entretien n° 94.

³⁷ Rapport de l'Assemblée nationale n° 1645, déposé par la Délégation pour l'UE, sur les propositions de directives relatives aux chemins de fer communautaires, présenté par D. Boulaud, 27 mai 1999.

³⁸ Didier Boulaud, entretien n° 7.

ne peut pas non plus parler de détournement de la procédure du 88-4 dans la mesure où les parlementaires de la majorité se montrent le plus souvent désireux d'aider le gouvernement.

Faute d'avoir enquêté sur ce point, nous ne sommes pas en mesure d'identifier les effets de cette coopération entre les pouvoirs sur la décision communautaire. En revanche, il est possible d'affirmer que les parlementaires ignorent également quel impact peut avoir au Conseil leurs rapports, conclusions et autres recommandations lorsqu'un ministre français s'en saisit pour faire valoir sa cause. Beaucoup d'élus disent espérer être utiles, le député UMP Christian Philip exprime ses doutes à cet égard.

C. PHILIP : « *La semaine prochaine, je dois rapporter sur une proposition de directive concernant les rétorsions à prendre contre les Etats qui subventionnent leurs compagnies aériennes, on pense évidemment aux Etats Unis. Quelle peut être l'influence de la Délégation là-dessus ? Honnêtement ? Est-ce que ça va donner plus de poids au Ministre français au Conseil s'il dit « vous savez, j'ai ma Délégation qui soutient le projet » ? Le Ministre finlandais à l'autre bout de la table, il s'en fout* »³⁹.

1.3. La publicisation : l'influence réelle de l'agitateur

« La Constitution, je vous avouerai franchement que je ne l'ai pas lue. J'en ai lu que certains bouts. J'ai demandé les services de deux universitaires pour la dépiauter, c'était trop difficile ». Les propos d'Henri Emmanuelli sur *France Inter* le 8 septembre 2004 indiquent que le député des Landes n'interprète pas le même rôle que les spécialistes de l'Europe. Il ne justifie pas ses interventions vis-à-vis du traité constitutionnel par son expertise du sujet mais par la nécessité de s'opposer à un projet jugé libéral. A cette fin, il intervient dans les médias, mobilise l'opinion publique, propose une grille idéologique des événements et interpelle les dirigeants. Nous avons considéré au chapitre précédent que ce type de mobilisation parlementaire avait contribué à crédibiliser l'opposition au projet de traité constitutionnel durant la campagne pour la consultation interne des socialistes de l'automne 2004⁴⁰. L'influence par la contestation publique s'appuie dans une large mesure sur le nombre de députés mobilisés. Interviewé en mars 2003, G. Gorce relève, par contraste, que la confidentialité de la mobilisation parlementaire vis-à-vis de la question de l'Europe sociale ne contribuait pas à crédibiliser les demandes formulées par les Français dans le cadre de la Convention sur l'avenir de l'Europe.

G. GORCE : « *Regardez le sujet Europe sociale traité dans le cadre de la Convention, ce sujet n'a jamais été discuté une seule fois dans l'enceinte de l'Assemblée, dans*

³⁹ Christian Philip, entretien n° 36.

⁴⁰ Chapitre 7.2.4.1.

l'hémicycle. Alors qu'on est censé, nous Français, y compris le Gouvernement de droite, être porteurs de cette demande d'Europe sociale, personne n'est venu en parler dans cette hémicycle en séance et on n'en a jamais parlé en groupe non plus, et on n'en a jamais parlé en Commissions et je ne sais pas s'ils en ont parlé en Délégation à l'Union mais ça n'a jamais transpiré donc personne n'est au courant s'ils l'ont fait. Il y a quinze députés qui le savent si ça a été fait. Les 562 autres ne sont pas au courant [rires] »⁴¹.

Au-delà de l'influence associée au nombre de parlementaires impliqués, la publicisation de la mobilisation parlementaire peut-elle avoir certains effets sur la position de la France dans les négociations européennes ? La campagne lancée par H. Emmanuelli contre la directive Bolkestein laisse penser que, lorsque les circonstances sont favorables, les parlementaires peuvent faire peser une pression significative sur le négociateur français. Vers la mi-janvier 2005, H. Emmanuelli a multiplié les interventions dans les médias à l'encontre d'un projet de directive dont peu de personnes soupçonnaient l'existence. Le projet de directive sur l'harmonisation et la libéralisation des services dans l'Union, connu sous le nom de l'ancien Commissaire néerlandais, Frits Bolkestein, a pour objectif d'établir un cadre juridique qui supprime les obstacles à la liberté d'établissement des prestataires de services et à la libre circulation des services entre les Etats membres. Elle repose particulièrement sur une innovation juridique, « le principe du pays d'origine », qui permettra à un prestataire de services d'être exclusivement soumis à la loi du pays où il est établi et non plus à la loi du pays où il fournit le service.

H. Emmanuelli est parmi les premiers à alerter l'opinion de ce projet, ce qui lui permet de continuer indirectement à faire campagne contre le traité constitutionnel sans violer ouvertement les consignes du PS. Le 19 janvier, il lance le site web « www.pouruneeuropesociale.org ». Il saisit le PS de la question. Le 25 janvier, le Conseil national du parti demande le retrait du texte après avoir écouté l'eurodéputée allemande du SPD, Evelyne Gebhardt, rapporteure du PE, qui préconise plutôt une logique d'amendements. En outre, il charge les présidents de groupe socialiste à l'Assemblée et au Sénat de déposer des projets de résolution exigeant « que le gouvernement Raffarin s'oppose à cette directive au sein du Conseil européen ». Le 2 février, J.-M. Ayrault, le président du groupe socialiste de l'Assemblée, vient assister personnellement au débat organisé par la Délégation, à l'occasion de la présentation du rapport de la députée UDF Anne-Marie Comparini⁴². Il obtient sans

⁴¹ Gaëtan Gorce, entretien n° 20.

⁴² Rapport de l'Assemblée nationale n° 2053, déposé par la Délégation pour l'UE, sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative aux services dans le marché intérieur, présenté par A.-M. Comparini, 2 février 2005.

difficulté qu'un débat en séance soit consacré à la proposition de résolution. Le rapport insiste sur l'abandon du « principe du pays d'origine » et l'exclusion des services publics du champ d'application de la directive. Le même jour, J. Chirac se prononce en Conseil des ministres en faveur de la « remise à plat » de la directive. Interrogé l'après midi à l'Assemblée, le Premier ministre J.-P. Raffarin juge le texte inacceptable. Enfin, quelques heures plus tard, le Président de la Commission, José Manuel Barroso annonce que le texte est remis en chantier. Le 15 mars 2005, une résolution demandant le réexamen du projet est approuvée en séance publique par l'UMP et l'UDF. La gauche, qui demande le retrait de la directive, vote contre.

L'évolution de la Commission européenne doit être relativisée puisque la directive est toujours en projet, l'avancement des négociations constituant d'ailleurs une priorité de la présidence britannique du Conseil du second semestre 2005. Par ailleurs, le rôle personnel joué par H. Emmanuelli ou par certains dirigeants socialistes est également limité comme le souligne Hervé Nathan, journaliste à *Libération* :

« A qui doit-on ce revirement ? Pas aux gouvernements. La majorité gouvernementale libérale en Europe était toute prête à l'accepter. Jacques Chirac et Jean-Pierre Raffarin sont venus s'y opposer à la dernière minute. Alors que, selon le *Canard enchaîné*, Noëlle Lenoir, alors ministre déléguée aux Questions européennes, avait donné son aval à la directive au nom du gouvernement français. Pas aux socialistes français, qui, comme la droite, se sont aperçus de l'existence de ce texte à l'occasion du débat sur la Constitution. Pas même aux syndicats français, peu présents sur cette question. En fait seule la mouvance alter-mondialiste prêchait dans le désert français sur cette question depuis 2003. En revanche, les syndicats belges et suédois, appuyés par la Confédération européenne des syndicats (CES), ont mené une véritable offensive pour tenter de stopper les projets de la Commission, jusqu'à provoquer des grèves sur le sujet. Puis les députés européens ont embrayé »⁴³.

Une telle analyse peut cependant être lue en considérant que l'agitation de quelques députés socialistes a permis de sensibiliser les dirigeants politiques nationaux à cet enjeu et d'infléchir considérablement la position de la France en la matière. H. Emmanuelli et certains de ses collègues ont été les relais efficaces d'une contestation qui était jusque là cantonnée aux associations alter-mondialistes ou à certains syndicats étrangers⁴⁴. Le caractère public et revendicatif de cette mobilisation parlementaire ne garantit pas en tant que telle son influence. La proximité du référendum du 30 mai constituait par excellence une fenêtre d'opportunité favorable à ce que l'exécutif s'efforce de répondre aux critiques formulées à l'égard de tel ou tel enjeu communautaire. Le député des Landes a également décidé de placer l'exécutif

⁴³ *Libération*, 5 février 2005.

⁴⁴ De la même façon, le député vert Yves Cochet a sensibilisé les responsables de la gauche plurielle au danger de l'Accord multilatéral sur les investissements (AMI) après qu'une ONG canadienne en eut divulgué le contenu en février 1998. Le 14 octobre 1998, L. Jospin annonçait à l'Assemblée en réponse à une question de Robert Hue que la France se retirait des négociations à l'OCDE. Cf. VOYNET D., op. cit., p.66.

français dans une position inconfortable parce qu'il était dans l'opposition. Comme on l'a considéré, l'appartenance à la majorité impose aux parlementaires une certaine réserve quant à l'expression de critiques publiques.

En jouant de circonstances favorables les députés de gauche opposés au traité ont réussi à influencer le processus décisionnel en s'appuyant sur l'opinion publique. Les procédures d'examen spécialisées dans le suivi des affaires européennes ont été utilisées à cette fin au même titre que d'autres instruments, tel que la conférence de presse ou le site Internet. Alors que le député spécialiste attache une importance majeure aux conclusions et recommandations écrites qu'il préconise, les rapports parlementaires rédigés et leur examen en Délégation et en Commission ne constituaient qu'un préalable à la tenue d'un débat en séance sanctionné par un vote. La presse ne s'est pas attardée sur le rapport du député Robert Lecou qui estimait que « tout n'[était] pas à jeter dans cette proposition »⁴⁵. Elle a annoncé que les députés avaient adopté « une résolution – symbolique – demandant le “réexamen” de cette directive »⁴⁶. Au-delà de l'opposition au projet de directive, l'activité parlementaire a contribué, en définitive, à entretenir les critiques publiques à l'égard du libéralisme de la construction européenne, venant ainsi conforter la campagne des opposants au traité constitutionnel.

L'influence de la pression exercée par un nombre important d'élus mobilisés publiquement peut également être constatée en dehors des affaires sociales. La question de l'ouverture des négociations d'adhésion de la Turquie est controversée à droite depuis 2002. La base parlementaire, militante et électorale de l'UMP y est massivement défavorable tandis que l'ouverture des négociations, et au-delà la perspective d'adhésion, sont considérées favorablement par J. Chirac. Interviewé en mars 2003, le Président de la Délégation, P. Lequiller, alors responsable de l'Europe à l'UMP, explique qu'il s'est efforcé d'alerter le Premier ministre, le Ministre des Affaires étrangères et le Président de l'UMP, de la sensibilité de cet enjeu.

« Est-ce que vous avez un exemple, qui vous vient en tête, d'influence qu'a eue la Délégation ou que vous avez eue sur un dossier européen, sur une prise de position...

P. LEQUILLER : *Oui, bien sûr je vais vous donner un exemple très concret : la Turquie qui est un sujet important. J'ai vraiment, vraiment dit que ça aurait été une grosse erreur à Copenhague de donner une date d'entrée à la Turquie, parce que je pense que la Turquie n'est pas prête à entrer dans l'Europe, et d'autre part je pense que*

⁴⁵ Rapport d'information de l'Assemblée nationale n° 2111, fait au nom de la Commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire, sur les propositions de résolution de A.-M. Comparini, J.-M. Ayrault et L. Deprez, sur la proposition de directive du PE et du Conseil relative aux services dans le marché intérieur, par R. Decou, 1^{er} mars 2005.

⁴⁶ *Le Monde*, 17 mars 2005.

l'opinion n'est pas prête à concevoir la Turquie dans l'Europe. C'est un sujet qui préoccupe beaucoup de nos concitoyens, c'est peut-être mon expérience de Président de la Délégation organisant pas mal de réunions sur le terrain qui fait que j'ai pu voir que, la Turquie c'était vraiment un sujet qui préoccupait les Français. L'Europe intéresse mais la Turquie, ça passionne. Donc je crois avoir fait contribuer à faire prendre conscience au gouvernement qu'il fallait se battre pour qu'on ait non pas une date mais un rendez-vous. C'est ce qui a été fait à Copenhague. Je sais pas si ça dépend que de moi, hein loin de là mais enfin j'ai abondé dans ce sens.

Et sans rentrer dans le secret, vous l'avez dit à Raffarin ?

Je l'ai dit à Raffarin, à Villepin, à Juppé. C'était à un petit-déjeuner. On a discuté très ouvertement et j'ai dit fortement que si on voulait perdre les élections européennes, si on voulait perdre le référendum sur la Constitution, il n'y avait pas meilleur moyen [que] de donner une date à la Turquie »⁴⁷.

Les similitudes entre cet extrait et les propos de son prédécesseur à la présidence de la Délégation sont frappantes. Comme A. Barrau, P. Lequiller privilégie comme exemple d'influence un récit axé sur les contacts informels qu'il entretient avec les dirigeants de son camp. Comme A. Barrau, P. Lequiller cite un épisode dans lequel l'influence personnelle qu'il a pu exercer n'est pas tout à fait probante. On peut d'ailleurs douter de la victoire des thèses du Président de la Délégation aux vues de l'issue du Conseil. Le Conseil européen de Copenhague du 12 et 13 décembre 2002 a certes renoncé à établir une date d'ouverture aux négociations d'adhésion avec la Turquie mais, en fixant un « rendez-vous », les Vingt-cinq n'ont pas véritablement infléchi le processus engagé. Les négociations se sont finalement ouvertes au début du mois d'octobre 2005.

Enfin, comme pour l'Europe sociale, la question turque indique qu'une mobilisation publicisée et massive peut être plus efficace que la défense feutrée de telle ou telle thèse par un spécialiste de l'Europe. La campagne de presse orchestrée par F. Bayrou à l'automne 2004 a été analysée au chapitre précédent⁴⁸. La comparaison avec les autres chevaux de batailles du président de l'UDF indique que l'appui et le relais que ses positions ont pu trouver auprès des parlementaires de base de l'UMP a constitué un élément déterminant de l'obtention d'un débat à l'Assemblée. La campagne de F. Bayrou a véritablement « pris » quand sa question, adressée en séance au Premier ministre le 5 octobre 2004, et demandant l'organisation d'un vote du Parlement avant le Conseil du 17 décembre, a été applaudie par de nombreux députés UMP. Certains parlementaires de base de ce parti ont eux-mêmes mené l'offensive sur la question turque en octobre et novembre 2004. Peuvent être cités les députés souverainistes Philippe Pemezec et N. Dupont-Aignan, les libéraux Claude Goasguen et Axel Poniatowski, et les centristes Dominique Paillé et Jean-Christophe Lagarde. Les députés spécialistes de la

⁴⁷ Pierre Lequiller, entretien n° 26.

⁴⁸ Cf. Chapitre 7.2.1.

question, comme les membres de la Délégation qui avaient effectué une mission en Turquie, sont restés en retrait. Guy Lengagne, auteur d'un rapport de la Délégation présenté le 5 octobre 2004, en pleine controverse, n'est par exemple pas intervenu lors du débat organisé en séance le 14 octobre 2004⁴⁹. Notons enfin que l'opposition des députés de l'UMP à l'adhésion turque a également profité de circonstances favorables puisque N. Sarkozy, qui contestait le leadership de J. Chirac à droite, ne faisait pas mystère de son différend vis-à-vis du chef de l'Etat à ce sujet. Cependant, la diversité des députés mobilisés indique que leur mobilisation ne saurait être totalement réduite à une tactique politique interne.

Pas plus que les anti-libéraux n'obtiendront en février 2005 le retrait de la directive Bolkestein, les députés de la droite opposés à l'adhésion de la Turquie n'ont pas pu empêcher l'ouverture des négociations d'adhésion. Ils ont obtenu cependant de pouvoir exprimer leur mécontentement lors d'un débat à l'Assemblée. La révision constitutionnelle de mars 2005 a établi un nouvel article 88-5 qui rend obligatoire la tenue d'un référendum sur toute nouvelle adhésion faisant suite à une CIG dont la convocation a été décidée par le Conseil européen après le 1^{er} juillet 2004. Enfin, on peut estimer que la position de la France dans les négociations a été très légèrement infléchie en 2005, D. de Villepin ayant publiquement insisté sur la nécessaire reconnaissance de Chypre par la Turquie.

1.4. La transposition : l'influence inéluctable de l'autorisateur

En dernier lieu, les parlementaires peuvent être influents au moment de la transposition des directives européennes. Cette influence se manifeste sous deux aspects distincts : le pouvoir de blocage ou de retardement d'un groupe mobilisé d'une part, et le pouvoir d'amendement du rapporteur du projet de loi de transposition d'autre part. Concernant le premier point, il a été démontré au chapitre 5 qu'un groupe d'élus résolu pouvait retarder presque indéfiniment la mise en conformité effective des dispositions nationales aux obligations communautaires en votant des lois contraires à une directive, en amendant un projet de loi transposant une directive ou en négociant lors de l'examen parlementaire le contenu des décrets ministériels. En matière d'ouverture à la concurrence de services publics, le gouvernement Jospin a présenté en 1999 un projet de loi de « modernisation et de développement du service public de l'électricité » qui transposait une directive européenne. Cependant, Christian Pierret, qui fut Secrétaire d'Etat à l'Industrie puis

⁴⁹ Rapport d'information de l'Assemblée nationale n° 1834, fait au nom de la Délégation pour l'UE, sur la Turquie et l'UE, par G. Lengagne, 5 octobre 2004.

Ministre délégué de 1997 à 2002 reconnaît que le gouvernement a renoncé à transposer plusieurs directives sous la pression de sa majorité parlementaire. Concernant le marché postal, une directive prévoyant l'ouverture partielle et graduelle à la concurrence a été adoptée en 1997. En 2000, le gouvernement Jospin a envisagé de l'inclure parmi la cinquantaine de directives faisant l'objet d'une transposition par ordonnances⁵⁰. L'initiative du Secrétaire général du gouvernement de procéder à une transposition par ordonnances a été motivée par le retard accumulé par l'Etat français en la matière, qui positionnait la France parmi les moins bons élèves de l'Union à quelques mois de la Présidence du Conseil du second semestre 2000. Elle a été présentée comme une mesure d'ordre technique n'impliquant que des textes secondaires qui ne soulevaient pas de difficulté sur le fond. En réalité, quelques directives importantes, dont celle sur la poste, l'assurance, les sociétés d'autoroute ou Natura 2000, figuraient dans la liste, comme l'ont reconnu depuis P. Moscovici, J.-J. Queyranne qui était Ministre des relations avec le Parlement, ou encore un membre de cabinet ministériel.

« L'argument qu'il y avait à l'époque de la part du gouvernement, qui disait « ces directives sont avant tout de nature technique », est ce que vous reconnaissez aujourd'hui que c'était un argument un peu spécieux, politique... ?

P. MOSCOVICI : *Il est spécieux, oui. Il est spécieux mais en même temps la responsabilité est partagée dans cette affaire là. Il faut aussi que... Le Parlement ne peut pas se contenter de dire qu'il reçoit cinquante directives à transposer, « c'est insupportable, on nous viole », il faut aussi qu'il considère que, que les transpositions de directives font aussi partie de ses propres missions, qu'il soit plus volontaire sur ce sujet là, plus positif* »⁵¹.

J.-J. QUEYRANNE : « *Il y avait des sujets sensibles mais il y avait aussi des sujets plus classiques. Il y a avait aussi des questions sur le service postal universel, des questions assez sensibles* »⁵².

« Personne n'était dupe sur le fait qu'il y avait dans cette liste des directives politiques sensibles, ni le Ministre ni les parlementaires de la majorité. On comptait

⁵⁰ Loi n° 2001-1 du 3 janvier 2001, *Journal officiel* du 4 janvier 2001. Le gouvernement Raffarin a eu recours au même instrument début 2004. Loi n° 2004-237 du 18 mars 2004 portant habilitation du Gouvernement à transposer, par ordonnances, des directives communautaires et à mettre en œuvre certaines dispositions du droit communautaire, *Journal officiel* du 19 mars 2004.

⁵¹ Pierre Moscovici, entretien n° 92. L'ancien Ministre reconnaît ensuite que, le gouvernement maîtrisant l'ordre du jour du Parlement, la responsabilité des retards en matière de transposition ne peut pas être principalement imputée aux parlementaires. Il déclare : « *Il faut que l'ordre du jour parlementaire, qui est maîtrisé beaucoup par le gouvernement, fasse une place aux discussions sur les textes communautaires. Ce qui leur éviterait peut-être aussi le recours à des formules qui choquent les parlementaires, type ordonnances. Parce que reconnaissons quand même que dans cette affaire là, la responsabilité essentielle est gouvernementale. C'est parce que nous n'avons pas assez présenté de projets de transposition, c'est parce que nous n'avons pas assez travaillé, c'est parce que l'ordre du jour parlementaire est très marginalement réservé aux affaires étrangères, ou européennes, qu'on s'est trouvé dans cette situation-là* » (entretien n° 92). Par ailleurs, les parlementaires ont fait valoir à l'époque qu'une part importante des textes en souffrance appelait une transposition par la voie réglementaire et non pas législative.

⁵² Jean-Jack Queyranne, entretien n° 95.

sur le soutien d'une majorité de fait pour la faire passer, avec par exemple les sénateurs proeuropéens »⁵³.

Or de nombreux parlementaires, notamment des sénateurs⁵⁴, acceptent mal cette procédure vécue comme un dessaisissement, comme le souligne P. Moscovici.

P. MOSCOVICI : « *Quand on est arrivé à la Présidence française on avait quand même un retard qui était insupportable et donc on s'est résigné à ce moment-là à procéder par ordonnances pour faire transposer cinquante directives, dont certaines étaient significatives. C'est Jean-Jack Queyranne qui a fait passer ce texte. Et je me souviens d'une audition commune que nous avons eue, qui était la seule audition difficile, devant les Commissions conjointes des affaires étrangères, Délégation pour l'Union européenne et Commission des affaires sociales, où là on nous a dit « non », non à la fois sur le véhicule, et puis non sur le fond du texte. [...] ça a été le principal conflit qu'il y a eu pendant ces cinq ans entre le gouvernement et le Parlement »⁵⁵.*

Les parlementaires obtiennent ainsi le retrait de certains projets dont la directive postale qui sera transposée en plusieurs textes. C. Pierret explique à cet égard que les résistances ne venaient pas seulement du groupe communiste mais également des socialistes.

C. PIERRET : « *On a renoncé à transposer la directive postale pour des raisons politiques. On ne pouvait pas aller plus loin. Certains députés n'auraient pas voté la transposition. Cela aurait créé une polémique qui en fin de compte aurait été dommageable à nos efforts de modernisation du service public. Il n'y a pas chose politiquement plus dangereuse que ce genre de texte. Et je ne parle pas seulement des partis associés à la majorité parlementaire mais aussi du groupe socialiste. La Poste, c'est l'alpha et l'oméga du député »⁵⁶.*

Il peut être enfin remarqué que le fait que le gouvernement ait cherché, au risque de susciter une fronde parlementaire, à inclure dans le projet de transposition par ordonnances des directives qui soulevaient l'opposition de certains parlementaires, indique en creux que les pouvoirs de l'Assemblée et du Sénat ne sont pas nuls en la matière. Si le Parlement n'était qu'une simple chambre d'enregistrement, le gouvernement ne chercherait pas à le contourner par la voie réglementaire.

⁵³ Entretien n° 99. Le gouvernement avait également créé à l'initiative du Ministre délégué aux Affaires européennes un véhicule législatif spécifique permettant de transposer plusieurs directives et accords européens : les lois portant diverses dispositions d'harmonisation communautaire (DDHC). Cette procédure devait être réservée pour les dispositions d'ordre technique mais le membre de cabinet interrogé explique : « *on mettait parfois des directives politiques dedans* ».

⁵⁴ On peut lire dans l'avis n° 36 du Sénat du 19 octobre 2000, présenté au nom de la Commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation sur le projet de loi portant habilitation du gouvernement à transposer, par ordonnances, des directives communautaires et à mettre en œuvre certaines dispositions du droit communautaire, par Denis Badré, que le sénateur « s'est ensuite demandé comment défendre l'idée de l'Europe des citoyens auprès des Français s'il revenait au Gouvernement le soin de négocier les directives, puis de les transposer dans le droit interne. Il a jugé au contraire indispensable que les citoyens, à travers la représentation nationale, puissent se prononcer sur la construction européenne à travers l'examen des directives élaborées par la Commission européenne » (p. 35).

⁵⁵ Pierre Moscovici, entretien n° 92.

⁵⁶ Christian Pierret, entretien n° 94. Voir aussi Chapitre 4.1.1.1.

Le gouvernement Jospin a reculé de la même façon sur la transposition de la directive sur l'ouverture à la concurrence du marché du gaz⁵⁷ qui suscitait l'opposition de députés de la majorité plurielle. C. Pierret explique pourtant qu'il était attentif aux conditions politiques de transposition de la directive dès sa négociation en 1998.

C. PIERRET : « *On a pas vraiment consulté le Parlement lors de la rédaction de cette directive, il y a eu un simple dialogue avec les députés. On a cherché à anticiper leur réaction. Je savais où je pouvais aller pour que la directive puisse être ensuite transposée. J'avais conscience de ne pas pouvoir dépasser une certaine ouverture des marchés pour que la majorité puisse nous suivre. Le SGCI me donnait aussi des informations sur les parlementaires* »⁵⁸.

Ces affirmations doivent être rapportées cependant à la conception du processus d'eupéanisation du Ministre de l'Industrie qui explique à plusieurs reprises durant les entretiens accordés que l'Europe constitue un vecteur efficace de modernisation à la fois de l'économie française et des mentalités des responsables politiques. C. Pierret considère que l'ouverture à la concurrence des services publics constitue un vecteur efficace de modernisation des grandes entreprises publiques dont certaines ont été partiellement privatisées sous le gouvernement Jospin. Il regrette ainsi de ne pas avoir réussi à convaincre le Premier ministre de la nécessité de transposer la directive sur le marché gazier qui fut intégrée au droit interne au début de la douzième législature, avec deux ans de retard.

« Pourquoi le gouvernement a-t-il renoncé à transposer la directive sur l'ouverture du marché gazier ?

C. PIERRET : *La transposition de la directive sur le gaz n'était pas une priorité pour le Premier ministre. Pour moi, ça a été une erreur stratégique de ne pas le faire. On aurait pu démontrer à notre électorat comme aux députés qu'on était inventif, qu'on pouvait ouvrir le marché tout en préservant les services publics. Je l'ai dit à Lionel Jospin. Il ne m'a pas suivi là-dessus. Les députés français n'y étaient peut-être pas prêts. D'où l'hésitation de Jospin. Je crois que c'était une erreur. On aurait dû le faire pour donner un signal de modernité. Car la France est vraiment mise à mal là-dessus au niveau européen. La transposition aurait montré qu'on avait évolué, qu'on avait fait une pédagogie auprès des députés comme des syndicats qui y étaient prêts. Parce qu'il faut se rendre compte des regards hostiles qui sont portés envers la superbe française des services publics. Moi, je trouve ça très bien les services publics mais il faut les moderniser, il faut les faire évoluer pour leur rester fidèle. Là, on est sur une ligne Maginot et on se heurte à l'hostilité européenne qui est très vive. Les Français là-dessus sont vus comme arrogants, dépassés. Il suffit de siéger au Conseil européen pour s'en rendre compte* »⁵⁹.

⁵⁷ Directive 98/30/CE du PE et du Conseil du 22 juin 1998 concernant des règles communes pour le marché intérieur du gaz naturel.

⁵⁸ Christian Pierret, entretien n° 94.

⁵⁹ Ibid.

La directive devait être transposée au plus tard le 10 août 2000. Après avoir procédé à diverses consultations, notamment une mission parlementaire confiée à la députée socialiste Nicole Bricq en 1999, le Gouvernement a déposé, le 17 mai 2000, un projet de loi relatif à la modernisation du service public du gaz naturel et au développement des entreprises gazières. Un débat s'ouvre alors au sein du gouvernement sur l'opportunité d'inscrire ce projet à l'ordre du jour du Parlement. Un membre de cabinet explique que le Ministre des relations avec le Parlement, Daniel Vaillant, n'y était pas favorable.

« Vaillant était opposé à la transposition de la directive sur le gaz. Il a pris position dans le débat gouvernemental et après c'est le Premier ministre qui a tranché. Il y était opposé pour des raisons idéologiques parce qu'il la trouvait trop libérale mais aussi pour des raisons politiques. Il savait qu'une partie de la majorité parlementaire y était opposée, à savoir le PC. Pour ce genre de débat interne au gouvernement, on savait que cette position était vue d'un bon œil à Matignon. Qu'il s'agisse du directeur de cabinet ou de Lionel Jospin, ce n'était pas des euro-fédéralistes »⁶⁰.

Le projet de loi n'est pas inscrit à l'ordre du jour des assemblées. A la fin du mois de novembre 2001, lors de l'examen du projet de loi de finances rectificative pour 2001, le gouvernement fait circuler un amendement défendant la fin du monopole. Le rapporteur du budget, Didier Migaud, précise alors que cet article ne serait présenté que s'il faisait « l'objet d'un accord au sein de la majorité plurielle »⁶¹. Le député Christian Philip, dans un rapport de la Délégation publié sous la législature suivante, écrira : « Il semblerait que le gouvernement avait conçu cet article pour contourner un débat jugé impossible et transposer la directive par voie d'amendements lors des navettes législatives »⁶². Devant l'opposition des députés communistes, le gouvernement renonce le 5 décembre 2001 à présenter l'amendement. Il fait en revanche voter avec le soutien des députés centristes un amendement transférant la propriété du réseau gazier de l'Etat à Gaz de France. Un membre de cabinet ministériel explique, en parlant du président du groupe communiste de l'Assemblée : « Bocquet nous a dit qu'il avait avalé la directive sur l'électricité et qu'on ne lui referait pas deux fois le coup pour le gaz »⁶³.

L'exemple de la directive sur le gaz n'est pas isolé. Ainsi, la loi sur la réforme des autorités financières qui transposait une directive, a été présentée en Conseil des ministres mais n'a jamais été inscrite à l'ordre du jour du Parlement. La directive européenne sur le

⁶⁰ Entretien n° 99.

⁶¹ « Gaz: le gouvernement renonce à présenter un amendement sur l'ouverture du marché », dépêche de l'Agence France Presse du 5 décembre 2001.

⁶² Rapport d'information de l'Assemblée nationale n° 391, fait au nom de la Délégation pour l'UE, sur la transposition de la directive concernant des règles communes pour le marché intérieur du gaz naturel, par C. Philip, 21 novembre 2002, p. 41.

⁶³ Entretien n° 99.

travail de nuit des femmes, vis-à-vis de laquelle la France accusait un retard record, a été transposée difficilement en intégrant le texte dans un projet de loi plus vaste comportant diverses mesures d'ordre social afin d'éviter le blocage du PC, aiguillonné en l'espèce par l'extrême gauche. La mise en échec de diverses transpositions illustre l'influence partiellement préservée des parlementaires nationaux malgré l'eupéanisation du processus de fabrication des normes de droit. Cette conclusion peut être amendée sur certains points. Premièrement, les parlementaires disposent surtout d'un pouvoir de retardement : les directives sur la gaz ou sur la simplification des autorités de réglementation financière ont fini par être transposées. Deuxièmement, l'influence des parlementaires de la majorité résulte partiellement d'une configuration politique spécifique. Le groupe communiste a su jouer de la nécessité de son soutien pour que la majorité absolue soit atteinte à la Chambre basse. Troisièmement, la non-transposition de certaines directives s'explique dans une certaine mesure par le fait que la mise en conformité des dispositions législatives nationales ne constituait pas une priorité du Premier ministre. Les propos, rapportés ci-dessus, d'un membre de cabinet ayant été amené à jouer un rôle important dans la préparation de l'ordre du jour parlementaire indiquent qu'il avait interprété de la sorte le positionnement de Matignon. Cette personne explique également qu'il avait reçu pour instruction de la part de son Ministre de prendre en compte les difficultés politiques éventuelles soulevées par chaque transposition.

« J'ai fait pression pour que des directives ne soient pas discutées en séance. C'est moi qui gérais ça. Dans ces cas là, j'avais des contacts directs avec les présidents des groupes [parlementaires] de la majorité ».

« Pour le Ministre, l'Europe n'a pas été un sujet important. Mais c'est parce que le cap politique avait été donné au début et ensuite j'ai eu à l'appliquer. Je connaissais la priorité politique, la grande ligne qui était justement que la transposition des directives en retard, le forcing pour tout rattraper, n'étaient pas l'objectif majeur »⁶⁴.

En dépit de ces précisions, il demeure que les parlementaires socialistes et communistes ont fait montre d'une capacité de blocage réelle à travers leur activité d'autorisation de la législation européenne alors que leur influence en amont vis-à-vis des projets communautaires demeure difficile à établir. Ce résultat confirme la prévalence de la logique numérique sur la logique informationnelle dans le cadre parlementaire.

Cependant, l'expertise peut se révéler un vecteur efficace d'influence au moment de la transposition de normes communautaires. Le rapporteur du projet de loi dans lequel figurent les dispositions visant à mettre en conformité la législation nationale dispose particulièrement d'une certaine marge de manœuvre. L'exemple de C. Bataille et du vote de la loi de

⁶⁴ Ibid.

modernisation du service public de l'électricité, considéré au chapitre précédent, permet d'affirmer que le Parlement n'est pas la chambre d'enregistrement dénoncée par certains souverainistes⁶⁵. Le député du Nord estime avoir pu imposer au gouvernement certains amendements importants.

« Sur les transpositions de directives, on dit souvent que les Parlements nationaux n'ont plus trop de marges de manœuvre une fois la directive décidée au niveau européen.

C. BATAILLE : *Ha non non. Moi je maintiens la thèse contraire en ce qui concerne la directive électricité. [...] Nous justement on a su, entre la loi et la directive, trouver des marges de manœuvre. Moi j'ai toujours prétendu qu'on ne pouvait pas faire dire à une directive ce qu'elle ne demande pas. Et la directive ne demandait pas la libéralisation de l'électricité en France, elle demandait l'ouverture du marché de l'électricité. Ce n'est pas la même chose. [...] Il y a une différence entre interpréter la directive comme une demande d'ouverture d'environ 30 % du marché de l'électricité ; et puis l'interpréter comme au fond une démarche vers la privatisation d'EDF. On peut mesurer là, une différence d'interprétation de la directive qu'en ferait un gouvernement de gauche ou de droite. Moi je suis persuadé, sur cette directive, qu'un gouvernement RPR / UDF aurait été vers une privatisation d'EDF et qu'on aurait de petits Enron partout en France »⁶⁶.*

Au sein du processus étatique d'interprétation de la directive, le député estime avoir disposé d'une influence personnelle vis-à-vis du projet gouvernemental. Cette influence s'explique par son expertise sur le sujet d'une part, et la réticence d'une partie de la majorité plurielle d'autre part. La connaissance approfondie d'un dossier permet ainsi, lorsque la configuration politique s'y prête, de peser personnellement sur le débat. Nous avons relevé cependant que C. Bataille n'était pas un spécialiste de l'Europe : il ne se présente pas ainsi au Parlement et ses collègues ne le considèrent pas de la sorte. Le député du Nord est un expert de l'énergie amené à travailler de plus en plus fréquemment sur des dossiers européens. L'influence experte n'est donc pas principalement associée aux procédures et structures spécialisées dans l'examen des affaires communautaires. Un autre député du Nord qui fut Président de la Commission des affaires sociales sous la onzième législature, Jean Le Garrec, estime également que le Parlement peut être influent au moment d'une transposition, en évoquant l'épisode controversé du vote de l'Assemblée sur le travail de nuit des femmes.

« Sur cet exemple, est-ce qu'on a une marge de manœuvre en tant que député au moment de la transposition ?

J. LE GARREC : *L'Assemblée a beaucoup plus de pouvoir qu'elle ne le croit mais elle ne les utilise pas. Elle a beaucoup plus de pouvoir. Sur ce sujet là, je me suis pas occupé de savoir, le Président de Commission peut intervenir quand il veut. Bon, j'ai*

⁶⁵ Chapitre 7.1.1.2.

⁶⁶ Christian Bataille, entretien n° 5.

fait le boulot du gouvernement. J'ai remis les choses en ordre et puis ça a été voté. Mais ça tanguait dur. Il a fallu vraiment que je me batte »⁶⁷.

Enfin, l'examen du vote des lois chasse par l'Assemblée au chapitre 5 a montré que même si les majorités parlementaires successives n'avaient pas fait montre d'une volonté de se conformer à la directive, elles disposaient d'une réelle marge de manœuvre comme le reconnaît par exemple V. Peillon⁶⁸. L'imprécision volontaire de la directive de 1979 a d'ailleurs en partie alimenté la controverse.

En conclusion, l'étude de plusieurs enjeux associés à l'Europe sociale a mis en lumière la marge d'influence limitée des députés socialistes spécialisés dans les affaires européennes durant la onzième législature. Qu'ils se soient mobilisés dans le cadre de la Délégation ou qu'ils aient utilisé des procédures d'influence plus informelles, les députés n'ont pas réussi à peser véritablement sur le cours des choses. Cette impuissance s'explique dans une certaine mesure par la difficulté générale à faire évoluer la construction européenne dans ce domaine. E. Guigou, qui fut chargée de ces dossiers de 2000 à 2002, dit « *partager l'insatisfaction des parlementaires* »⁶⁹. Elle explique par exemple que le « *fiasco* » de Barcelone tient en partie à ce que les Ministres des affaires sociales avaient cessé de participer aux sommets consacrés aux affaires économiques et sociales.

E. GUIGOU : « *Là où notre gouvernement aussi a été - moi j'ai pas réussi à convaincre là dessus - on avait décidé d'avoir, c'est notre présidence française qui avait décidé qu'il y aurait chaque année au mois de mars au printemps un sommet économique et social. Et ça c'était très bien, c'était une façon d'alimenter le Conseil européen. Et puis les présidences suivantes ont convoqué à ce sommet économique et social uniquement les Ministres des finances. Alors, on a vu le résultat à Barcelone* »⁷⁰.

La Ministre indique à travers cet épisode quelles étaient les limites de sa propre influence. Dans ces conditions, on comprend qu'il soit difficile à un parlementaire de base de modifier réellement la donne. Ce constat appelle néanmoins deux remarques. Premièrement, même s'il est difficile d'être influent, le système d'examen spécialisé mis en place en application de l'article 88-4 ne fait pas peser une pression importante sur le Ministre négociateur parce qu'il est actionné par un nombre limité de parlementaires. Ainsi, malgré les milliers de pages de rapports publiés et les dizaines de directives, P. Moscovici dit ne pas avoir eu le sentiment d'être confronté à une pression des parlementaires au sujet de l'Europe sociale. Il considère

⁶⁷ Jean Le Garrec, entretien n° 18.

⁶⁸ Chapitre 5.2.2.2.

⁶⁹ Elisabeth Guigou, entretien n° 89.

⁷⁰ Ibid.

même que son discours tendant à prouver que le gouvernement avait infléchi la construction européenne en mettant à l'agenda des préoccupations d'ordre social a été compris des parlementaires socialistes. En 2004, la division en deux groupes des députés PS vis-à-vis du projet de traité instituant une Constitution pour l'Europe a montré que c'était loin d'être le cas⁷¹.

« Sur l'Europe sociale, vous avez dit que depuis 1997 les choses évoluaient, comment ce discours a-t-il été reçu par votre majorité ?

P. MOSCOVICI : *Par la majorité pas mal mais par les Français pas tellement. On est obligé de constater que la vague sociale démocrate a évidemment reflué, qu'elle a reflué partout. Pour autant, je n'utilisais pas un discours de propagande, je pense effectivement que quand on regardera avec un petit peu de recul on verra la problématique de l'emploi et du social a été inscrite beaucoup plus dans les pratiques européennes que ce n'était le cas auparavant. [...] Donc c'était peut-être bien vu au niveau des parlementaires, je suis à peu près sûr que la majorité suivait, largement, sur ces sujets-là, à part le parti communiste qui en demandait plus. Mais ça n'a pas convaincu les Français.*

Vous sentiez pas une pression sur l'Europe sociale de la part des députés ?

*Non. J'avais autre chose aussi sur lequel je travaillais beaucoup, c'est avec les syndicats, la pression n'était pas non plus maximale »*⁷².

A l'évidence ces affirmations doivent être mises en regard du faible nombre de parlementaires français mobilisés sur les questions européennes. L'expertise de quelques députés ne suffit pas à palier l'apathie de l'Assemblée.

Deuxièmement, l'influence réduite des procédures parlementaires spécialisées dans l'examen des affaires communautaires trouve également son origine dans la dépolitisation d'une partie du contrôle parlementaire. Le terme ne signifie pas que le positionnement du Parlement est neutre mais que le processus est largement aux mains des administrateurs et des fonctionnaires. Nombreux et compétents, les administrateurs des Délégations rédigent des projets de rapports, de conclusions, de résolutions et de courriers aux Ministres que les parlementaires amendent et valident. Le cabinet du Ministre et les hauts fonctionnaires préparent des réponses et intègrent la documentation parlementaire au dossier de négociation. En dehors des auditions, des réunions de la Délégation, et des entrevues confidentielles entre membres du gouvernement et parlementaires – ce qui n'est pas rien – on peut douter que le processus d'association du Parlement aux affaires européennes implique véritablement les parlementaires. Les députés réellement actifs au sein de la Délégation sont moins nombreux que les administrateurs du service. Or, une telle déparlementarisation – dont on concèdera volontiers qu'il est difficile d'établir l'exacte mesure – ne participe à ce que le Parlement soit

⁷¹ Chapitre 7.2.4.

⁷² Pierre Moscovici, entretien n° 92.

influent en matière européenne. Beaucoup de rapports et de résolutions ne sont pas « portés » par leur signataire ; le manque de suivi est patent. En toute logique, le Ministre n'attache pas d'importance à ce type d'activités en considérant qu'elles relèvent des rapports bureaucratiques entre pouvoirs, par opposition aux relations politiques, c'est-à-dire impliquant des politiques. L'extrait suivant de l'entretien réalisé avec P. Moscovici le confirme. L'intégralité du long passage a été maintenue parce qu'elle témoigne d'une difficulté même à discuter de ce sujet qui révèle, en fin de compte, qu'il n'est pas traité principalement par les politiques. Nous ne savons pas, en définitive, si en répondant à la première question « *on n'y accorde aucune importance* », l'ancien Ministre parle seulement des documents échangés avec la Délégation tels que les courriers ou bien des résolutions proprement dites.

« Si on parle du 88-4, des résolutions parlementaires sur les projets d'actes européens, quelle influence ça peut avoir ? C'est pas un texte contraignant, est-ce que ça incite à, d'après vous, le ministre que vous étiez à, ou vos collègues, à y prêter moins d'attention ? Parce qu'elles sont quand même votées ces résolutions... »

P. MOSCOVICI : *Je vais être tout fait à franc, on n'y accorde aucune importance. Je devrais pas le dire comme ça, mais j'ai dû signer des centaines de correspondances avec la Délégation, je n'en ai lue aucune, parce que c'était vraiment un processus administratif de régularisation. Bon on était en retard, on écrivait, ou alors il y avait une urgence, on demandait à la Délégation.... Enfin j'exagère quand je dis qu'il y en avait aucune, mais il n'y en a aucune qui a suscité une vraie discussion politique.*

Et quand vous...

Oh peut-être, quand je dis aucune... Là il n'y en a pas qui me viennent enfin je, c'est vraiment c'est infra marginal hein. Ça veut pas dire que c'est inutile, hein parce que l'échange a lieu quand même. Le fait qu'il y ait un conflit ou une affaire n'est pas non plus un signe de bonne santé, c'est aussi sous-traité auparavant, par le service de la Délégation et par la direction de la coopération européenne [du ministère des Affaires étrangères]. Mais enfin je veux dire, au niveau du Ministre, c'est-à-dire au niveau politique, non.

Et une fois la résolution adoptée, enfin rendue définitive par le Parlement, avant une négociation au Conseil ?

On en a toujours tenu compte. C'est très utile, simplement c'est pas quelque chose qui est un objet de débat interne, c'est une marque politique externe.

C'est-à-dire face aux....

C'est-à-dire face aux autres. Quand le Parlement fait des observations il faut en tenir compte ! On en a tenu compte avant.

D'accord. C'est pour vous soutenir dans la négociation ?

Oui, ou pour nous inspirer. Pas seulement pour nous soutenir. Des fois, on a quand même des convergences très grandes.

D'accord, donc tous ces, vous disiez « j'ai vu aucun document », enfin ça c'étaient les documents... c'étaient les documents administratifs d'échanges, mais une fois la résolution adoptée, et vous en preniez connaissance...

Oui, c'est sûr, elles influaient, y compris sur les procédures, c'est toujours important le 88-4, c'est pas du tout ce que je dis, simplement c'est pas un objet de débat entre le Ministre et le Parlement. C'est-à-dire qu'il n'y a pas eu de conflits sur le 88-4. On n'a

jamais eu un problème tel qu'on ait dû s'en mêler, avoir des discussions approfondies et cetera.

Le Parlement et le gouvernement étaient du même avis et il n'y avait pas matière à ce que...

Du même avis ou sur des avis suffisamment proches. Et puis tout ça était bien préparé en amont. Quand vous avez un processus politique, ce qui arrive au Ministre, c'est ce qu'il y a à trancher. J'ai jamais rien eu à trancher sur ce sujet-là.

D'accord. Et ce qu'on appelle les réserves d'examen parlementaire ?

Même chose.

Ça vous arrivait au Conseil ? Que la France refuse de prendre certaines décisions parce que... ?

Non jamais. Et les Délégations par exemple ont quasiment toujours levé, sinon toujours, levé leur réserve. Alors est-ce que c'est un signe de médiocrité démocratique ou d'une mauvaise santé ? Je ne sais pas. Ça, personne ne peut le dire »⁷³.

2. Le Bourbonien : se socialiser par l'Europe

La difficulté manifeste à être influent en matière européenne depuis le Palais-Bourbon ou le Palais du Luxembourg amène les parlementaires à se tourner vers d'autres finalités, à moins qu'elle ne conduise les parlementaires tournés vers d'autres finalités que l'influence à se saisir des enjeux européens au détriment des spécialistes. Puisque la mobilisation européenne dans le cadre des Délégations n'aide pas davantage à être influent qu'à être réélu, à satisfaire ses électeurs, ou à entrer au gouvernement, la motivation des spécialistes de l'Europe doit être trouvée à l'intérieur du Parlement. Beaucoup de membres de la Délégation éprouvent une satisfaction intrinsèque à l'action de mobilisation. Semaine après semaine, ils se réunissent pour contrôler les projets de normes européennes. Ces réunions ne sont pas stratégiques : les électeurs n'en sont pas informés, les ténors n'y viennent pas et leurs participants ne se bercent pas d'illusions quant à leur influence. Pourquoi certains parlementaires, peu nombreux, s'intéressent-ils aux affaires communautaires dans le cadre de la Délégation ? Les entretiens réalisés permettent de distinguer trois types de motivation : la satisfaction de la curiosité personnelle et de l'appétit intellectuel, la mise en conformité de son comportement à un impératif éthique, et la jouissance de la sociabilité associée aux activités parlementaires.

Les propos de la plupart des spécialistes de l'Europe témoignent d'un attachement à chacune de ces trois motivations. Cependant, une dimension spécifique se révèle le plus souvent saillante. Ainsi, l'extrait suivant de l'entretien avec H. Nallet indique que l'ancien

⁷³ Ibid.

Garde des Sceaux appréciait en premier lieu l'intérêt intellectuel associé à l'examen des affaires communautaires, le sentiment d'être compétent vis-à-vis de ces enjeux venant renforcer sa curiosité. De la même façon, G. Gorce considère que les résolutions parlementaires « *n'ont aucun effet* » sur la décision mais fait valoir que la rédaction d'un rapport permet de s'informer et qu'elle constitue en elle-même une activité intéressante. Il explique également que ce travail peut contribuer à « *éclairer* » l'opinion de ses collègues et des décideurs. Cependant, une telle affirmation s'apparente plutôt à un vœu puisque le député reconnaît lui-même que ses travaux ont eu peu d'échos, y compris à l'intérieur de l'Assemblée. La satisfaction de la curiosité personnelle constitue ainsi le principal effet de la mobilisation.

« Est-ce que c'était satisfaisant de Présider la Délégation ?

H. NALLET : *Ha moi, ça m'a beaucoup intéressé parce que j'aime la machine communautaire, parce que ces sujets m'intéressent et puis parce que je crois que j'y avais une certaine compétence. C'est pas la peine d'être faux modeste. Je connaissais, je crois, bien mon sujet. Et j'avais donc mobilisé les administrateurs de l'Assemblée qui sont des gens de très grande qualité et qui ont beaucoup travaillé. Avant de donner l'imprimatur, je lisais tous les rapports. Pas un rapport de la Délégation n'est sorti sans que je l'ai lu avant, que je l'ai annoté, que j'ai donné mon avis. J'ai beaucoup bossé. Je regrette pas. J'ai appris plein de trucs »⁷⁴.*

G. GORCE : [à propos de la rédaction de rapports d'information] « *C'est l'aspect le plus intéressant du travail parlementaire parce que, contrairement ce qu'on croit, le travail législatif est pas très intéressant. Il est pas très intéressant parce que l'essentiel du travail est fait par le gouvernement et par les administrations. Donc le parlementaire a plus un rôle, soit de lobbying dans le plus mauvais des cas, c'est-à-dire qu'il relaie des préoccupations exprimées par des intérêts organisés - syndicaux, professionnels - soit il défend telle conviction qu'il a sur tel sujet qu'il essaie de faire passer mais qui reste partielle. On a rarement une vision globale du texte, à part le rapporteur qui est associé très étroitement mais pour les autres députés, le travail parlementaire n'est pas un travail très approfondi. Donc moi, ce que j'aime le plus dans l'activité parlementaire, c'est celle-là, c'est-à-dire ce travail de fond qui consiste à préparer la décision ou l'éclairer ou simplement améliorer sa propre information et l'information de ses collègues avec les orientations possibles. Là je pense qu'on est sur un vrai travail parlementaire pour le coup, dans la mesure où on contribue à un débat, qui lui peut déboucher à un moment donné sur des choix politiques ou même avoir des effets législatifs ou réglementaires. Et on se donne un niveau d'information qui permet de participer de plein pied à ce débat et pas seulement d'être en réaction à des propositions qui peuvent venir du gouvernement ou d'autres interlocuteurs. C'est pour ça que je l'ai fait. Non, je le referais volontiers d'ailleurs. Cette façon de travailler sur des sujets qui sont déconnectés de l'actualité et on a toute latitude pour aller jusqu'au bout, moi je trouve que c'est vraiment l'aspect le plus intéressant du travail parlementaire »⁷⁵.*

⁷⁴ Henri Nallet, entretien n° 32.

⁷⁵ Gaëtan Gorce, entretien n° 20.

Les trois autres Présidents de la Délégation de l'Assemblée interrogés, R. Pandraud, A. Barrau et P. Lequiller sont davantage attirés par l'aspect social de la présidence. Chacun interprète ainsi un rôle que D. Searing nomme les *Parliament men*⁷⁶ et que nous avons traduit en utilisant le mot *Bourboniens*⁷⁷ dans la mesure où ces députés sont effectivement des habitués du Palais-Bourbon. D. Searing reconnaît que la catégorisation de ce rôle est largement résiduelle. Sont considérés comme *Parliament men* les élus qui se rendent fréquemment aux Communes et ne semblent pas intéressés par leur circonscription, par la défense de certaines causes ou par leur carrière. En outre, les hommes du Parlement se distinguent fortement les uns des autres selon les sous-rôles interprétés, comme l'écrit D. Searing :

« [...] *Parliament men* differ with regard to the particular aspects of parliamentary life that most attract them. For some, it is the camaraderie; for others, it is just being there; and for the rest, it is the status conferred by membership in this ancient institution »⁷⁸.

Trois sous-rôles sont ainsi distingués. Les spectateurs (*spectators*) se contentent du spectacle de l'affrontement parlementaire. Ils aiment être au milieu du tumulte de la vie à l'assemblée et se posent en observateurs. Les *status seekers* désignent les élus avides de reconnaissance et de prestige. Comme on l'a considéré au chapitre précédent, beaucoup de dirigeants sont animés par ce qui est identifié par J. Payne comme un aiguillon émotionnel à part entière⁷⁹. Cependant, la recherche du plaisir de côtoyer l'élite voire le sentiment d'en faire partie l'emporte sur toutes autres considérations chez certains. Enfin, les *club men*, les membres de clubs, constituent l'aristocratie de la Chambre des Communes. Ils sont actifs et respectés à la chambre et dirigent souvent des commissions. Surtout, ils apprécient la sociabilité parlementaire et passent du temps dans les différents lieux du Parlement où l'on peut se croiser et discuter. Les membres de clubs se divisent en un luxe de ramifications qui renvoie aux spécificités de l'institution britannique⁸⁰.

L'étude de trois Présidents de la Délégation et de certains membres permet effectivement de les associer aux sous-rôles propres aux députés Bourbonniens identifiés par D. Searing. L'enjeu est de démontrer que la mobilisation européenne de ces élus, dont les

⁷⁶ Les *Parliament men* constituaient le rôle parlementaire le moins interprété des Communes (9 % des *backbenchers*). SEARING D., op. cit., chapitre 5, pp. 161-196.

⁷⁷ L. Fabius parle du « village bourbonien » dans la préface de l'ouvrage de M. Abélès mais il ne nous semble pas que le mot soit utilisé à l'Assemblée. Des expressions comportant le mot « pilier », par un exemple « un pilier de la Délégation », sont plus courantes. FABIUS L. « Préface. Un Huron au Palais-Bourbon », dans ABELES M., *Un ethnologue...*, op. cit., pp. 7-11, p. 9.

⁷⁸ SEARING D., op. cit., p. 161.

⁷⁹ PAYNE J. et al., op. cit., p. 19.

⁸⁰ Les *club men* sont divisés en *Part timers*, et en *Good House of Commons men*. Parmi les *Part timers*, D. Searing identifie les *Knights of the Shires*, littéralement les chevaliers du comté.

ressorts utilitaires semblent dans une large mesure se dérober à l'observateur, s'inscrit dans l'interprétation de normes constituées et reconnues de comportement correspondant à certaines aspirations psychologiques. Ensuite, l'interprétation relativement exclusive de rôles spécifiques modèle la mobilisation européenne autant qu'elle la crée. Les normes de comportement et de présentation endossées par chaque Président ont en effet orienté de manière cruciale les activités de la Délégation pour l'UE de l'Assemblée nationale.

2.1. Robert Pandraud : le plaisir de présider

R. Pandraud est né en 1928. Diplômé de l'ENA en 1953, il a fait carrière dans le corps préfectoral, puis comme directeur général de la Police nationale, et enfin comme directeur de cabinet du maire de Paris, J. Chirac. Il est élu député en 1986 au scrutin proportionnel mais démissionne pour occuper les fonctions de Ministre délégué, chargé de la Sécurité, auprès du Ministre de l'Intérieur C. Pasqua. Il est réélu député RPR de la Seine-Saint-Denis en 1988, et en est encore le représentant à l'Assemblée aujourd'hui. Il a présidé la Délégation durant l'ensemble de la dixième législature, de 1993 à 1997. A ce titre, il a été chargé de mettre en place et de faire fonctionner le système d'examen des actes communautaires et de production de résolutions parlementaires arrêté en 1992⁸¹. Au niveau administratif, le service de la documentation étrangère de l'Assemblée a été réorganisé en 1995 pour créer un service des affaires internationales et un service des affaires européennes dont Daniel Hochedez prit la direction⁸². En 1997, le service des affaires européennes comprenait une dizaine d'administrateurs à temps complet ou partiel. R. Pandraud, soutenu par le Président de l'Assemblée, P. Séguin, a joué un rôle moteur dans la montée en puissance de la Délégation⁸³. Un administrateur témoigne :

« Pandraud est un travailleur. Il arrivait le lundi à 8 heures et repartait le vendredi à 19 heures. L'activité intellectuelle le stimulait. Il prenait quelques rapports lui-même »⁸⁴.

Interrogé en janvier 2002 sur cette expérience, R. Pandraud explique que le fait de présider la Délégation constituait sa principale motivation.

« Qu'est-ce qui vous plaisait le plus quand vous étiez président de cette Délégation ?

⁸¹ Deux révisions du règlement intérieur de l'Assemblée, en janvier 1994 et en octobre 1995, sont venues reconnaître le rôle moteur de la Délégation vis-à-vis de la procédure prévue à l'article 88-4 de la Constitution.

⁸² En 1979, le secrétariat de la Délégation avait été confié au service de la documentation étrangère créé dans les années trente et chargé de la documentation parlementaire étrangère.

⁸³ Voir aussi Chapitre 6.2.2.

⁸⁴ Entretien n° 54.

R. PANDRAUD : *Présider.*

Pardon ?

Présider les réunions et avoir une compétence de Président pour négocier avec les autorités de l'Etat ».

« J'essayais d'être le moins mauvais Président possible. Mais j'ai regretté. J'ai regretté.

De plus y être ?

De plus être Président »⁸⁵.

Nous considérerons plus loin que certaines préoccupations relatives au système démocratique ont incité l'ancien Ministre à s'investir mais il reconnaît lui-même que des aspirations plus personnelles l'ont également motivé.

[à propos de la masse de travail qu'il a effectuée à la présidence] « Est-ce que le jeu en vaut la chandelle ?

R. PANDRAUD : *Un, je crois quand même qu'on a servi dans la mesure du possible, les intérêts de la France et des Français. Et pour rabaisser le débat tout de suite après ça, je vous dirais que, pour moi, c'était particulièrement passionnant. Une expérience unique dans une vie administrative et politique. Assisté de collaborateurs et d'administrateurs particulièrement ouverts, compétents et de collègues parlementaires très uniques. Je crois que ça a été à peu près unique dans la vie des Délégations. Une cohésion entre l'administration parlementaire et les élus qui marchait très bien ».*

R. Pandraud appréciait d'être titulaire du titre de Président de la Délégation et de pouvoir user des différentes prérogatives associées : diriger une équipe d'administrateurs, autoriser la publication de rapports, demander des informations à l'administration, questionner un ministre ou un Commissaire... Au-delà, ses propos indiquent qu'il appréciait le fait même de présider, c'est-à-dire de diriger un collectif d'hommes et de femmes réunis chaque semaine. De son point de vue, l'enjeu de sa présidence était de faire adopter des positions par la Délégation de manière consensuelle voire unanime. Or, dans les années qui suivirent le référendum sur le traité de Maastricht, la fracture était profonde entre souverainistes et maastrichtiens, particulièrement au RPR. La Délégation était composée de représentants éminents des deux tendances. Nicole Ameline, Patrick Hoguet, Charles Josselin, Pierre Lellouche, Maurice Ligot ou Jean-Bernard Raimond défendaient des positions favorables à la construction européenne telle qu'elle existait tandis que François d'Aubert, Franck Borotra, Nicole Catala, François Guillaume, Pierre Mazeaud ou Jacques Myard étaient nettement plus critiques. R. Pandraud s'était abstenu en 1992 au moment de la révision constitutionnelle préalable à la ratification du traité de Maastricht, y compris sur la motion de P. Séguin, mais avait voté « non » quelques mois plus tard lors du référendum. Il souligne en entretien à propos de l'opposition entre proeuropéens et eurosceptiques : « *je n'ai pas à me situer comme*

⁸⁵ Robert Pandraud, entretien n° 33.

ça ». Ce refus de prendre position correspond à un certain pragmatisme personnel du député. R. Pandraud est un ancien chef de la police, qui a pu faire l'expérience de la coopération européenne, notamment au moment de la vague terroriste d'extrême gauche. Il est également élu d'une circonscription qui a bénéficié de l'implantation d'une usine Eurocopter. Surtout, ce pragmatisme a été conforté par la position institutionnelle occupée. R. Pandraud explique : *« Je m'efforçais d'appréhender la réalité et ne me situais pas par rapport à une ou à des tendances »*. Une certaine neutralité arbitrale était en effet nécessaire pour amener la Délégation vers des positions communes.

Deux aiguillons émotionnels semblent avoir motivé l'ancien Ministre : le désir de convivialité d'une part, et le jeu d'autre part⁸⁶. Le récit détaillé des tactiques utilisées pour parvenir à un accord entre pro et anti-maastrichtiens indique que le goût du défi face à une situation complexe animait particulièrement R. Pandraud. Son pragmatisme est caractéristique des vrais joueurs. Peu lui importait au fond que la Délégation s'inquiétât de la mise en place de l'UEM ou appelât à son accélération, l'essentiel était de parvenir à ce qu'elle fît son travail de contrôle de la politique européenne en adoptant une position consensuelle.

R. PANDRAUD : *« La plupart des décisions que nous rendions, elles ont presque toujours été prises à l'unanimité. Ce qui n'était pas toujours facile. Je ne parle pas de l'unanimité des représentants des groupes, ce qui n'est déjà pas facile mais unanimité de la représentation de chaque groupe. La plus grande difficulté que j'ai eue, c'était de faire prendre des positions communes par le RPR. Il y avait deux tendances extraordinairement marquées. Et j'y suis arrivé, j'y suis arrivé. Pas toujours facile »*.

[A propos de l'opposition entre souverainistes et fédéralistes] *« J'essayais de jouer entre les deux. Alors c'est vrai que l'unanimité n'est pas toujours facile. Il y avait des opposants irréductibles à la thèse que nous prenions et je m'arrangeais pour faire durer le plaisir jusqu'à ce qu'il y en ait un qui ait envie d'aller aux toilettes et je faisais très vite voter à ce moment-là. Mais il y avait unanimité, c'est le rôle du Président »*.

[A propos de ses rapports avec P. Séguin] *« On n'avait pas les mêmes méthodes parce que pas dans les mêmes postes pour essayer de faire aboutir. Vous savez, ça, c'est les manœuvres habituelles, eurosceptique avec l'un et europhile avec l'autre, et vous gouvernez au centre »*.

La conception de la présidence de la Délégation mise en œuvre par R. Pandraud le rapproche du sous-rôle du membre de clubs, en précisant qu'il semble autant, sinon plus, animé par le goût du défi que par la convivialité. L'interprétation de ce rôle emporte des conséquences significatives du point de vue des activités de la Délégation. Comme il l'explique dans les extraits ci-dessus, R. Pandraud s'est efforcé de ne pas donner l'avantage aux anti ou aux pro-maastrichtiens. Il a même cherché à les associer à l'occasion. Les députées UDF Nicole

⁸⁶ Voir le Tableau 4.9. au Chapitre 4.3.3.

Ameline et RPR Nicole Catala, opposées quant à leur conception de l'Europe, ont ainsi été co-auteurs d'un rapport fouillé sur l'avenir institutionnel de l'Union, rédigé en 1995, avant l'ouverture de la CIG de 1996 qui aboutit au traité d'Amsterdam⁸⁷.

Les aspirations psychologiques de R. Pandraud ont ainsi favorisé l'affirmation institutionnelle des Délégations comme structure regroupant des spécialistes de l'Europe qui, malgré leur diversité, s'efforcent de parvenir à des positions communes. Alors que l'Assemblée était présidée par le chef de file du « non » à Maastricht et qu'un groupe d'eurosceptiques virulents y siégeait, la structure spécialisée dans le suivi des affaires communautaires n'est pas devenue une officine souverainiste. R. Pandraud poursuivait en cela une spécificité institutionnelle des Délégations qui, particulièrement à l'Assemblée, se sont construites sur une cohabitation – dont l'esprit de synthèse confine parfois à l'ambiguïté – entre des parlementaires critiques de l'Europe et des partisans des traités. Les fédéralistes ont voulu que l'Assemblée et le Sénat s'ouvrent à l'Europe au lieu de se concentrer sur des enjeux purement nationaux, jugés partiellement dépassés. Telle fut par exemple la démarche de M. Barnier, Président de la Délégation du Sénat de 1997 à 1999, qui a été l'un des premiers à répéter, de conférence en conférence, que les affaires européennes n'étaient plus des affaires étrangères. Le discours souverainiste, comme on l'a considéré, a intégré la défense des Parlements nationaux à la défense d'une souveraineté nationale en péril⁸⁸.

Hervé Trnka, qui fut chef de division du service européen puis directeur du service de la documentation étrangère, de 1976 à 1988, à l'Assemblée nationale, explique : « *Le père du service européen, c'est Faure. Et le père de la Délégation, c'est Foyer* »⁸⁹. Le radical Edgar Faure, européen convaincu, présida l'Assemblée durant toute la cinquième législature (1973-1978) et créa en 1976 le service européen comme une branche du service de la documentation étrangère. H. Trnka, qui en était le directeur, fait le récit suivant de la création des Délégations :

H. TRNKA : « *Avec l'élection directe du Parlement européen en 1979, les délégations nationales disparaissent. Kremer qui était mon adjoint et un autre administrateur me disent qu'il n'y a plus de lien entre le PE et les parlements nationaux. Ils proposent la création d'une Délégation. Il y en avait déjà une à la démographie et à la planification. Cette Délégation rassemblerait une documentation à l'usage des parlementaires nationaux et pourrait entendre les eurodéputés français. On s'est demandé qui pourrait reprendre l'idée. Jean Foyer, le Président de la Commission des Lois, était le plus antieuropéen. Il avait écrit des articles sur le thème « on va être*

⁸⁷ Rapport d'information de l'Assemblée nationale n° 1939, déposé par la Délégation pour l'UE, « Les réformes institutionnelles de l'UE, premières réflexions en vue de la Conférence intergouvernementale de 1996 », présenté par Nicole Catala et Nicole Ameline, 1995.

⁸⁸ Cf. Chapitre 6.2.2.

⁸⁹ Hervé Trnka, entretien n° 53.

noyé ». Il a été d'accord pour faire une proposition de loi sur la création de Délégation auquel le gouvernement devrait soumettre les textes européens en projet »⁹⁰.

Les promoteurs de la Délégation s'appuyèrent également sur l'ancien Premier ministre Michel Debré et sur l'émoi provoqué à la chambre par la transposition de sixième directive relative à la TVA, qui avait donné lieu au vote inédit d'une exception d'irrecevabilité par l'Assemblée le 30 novembre 1978⁹¹. Le 7 décembre 1978, le gaulliste J. Foyer déposa une proposition de loi qui suscita l'opposition du gouvernement. J. François-Poncet, à l'époque Ministre des Affaires étrangères, se souvient : *« En 1979, quand j'étais ministre, on a mis en place les Délégations pour satisfaire les parlementaires eurosceptiques de l'Assemblée nationale qui voulaient surveiller ce qui se passait en Europe »*⁹². La loi, en retrait par rapport aux ambitions initiales, fut cependant adoptée⁹³. Le contexte tendu qui entourait la création des Délégations peut laisser penser qu'elles furent essentiellement un projet d'inspiration europhobe. Or, le rôle d'E. Faure et des administrateurs, la position modérée du Sénat ou la personnalité des premiers présidents, indiquent que, dès l'origine, les activités des assemblées en matière européenne ont associé les partisans et les opposants de l'Europe telle qu'elle se construit⁹⁴. Les groupes s'efforcèrent d'ailleurs d'être représentés au sein des deux Délégations par des parlementaires plutôt europhiles⁹⁵. R. Pandraud a ainsi perpétué et renforcé un trait institutionnel originel.

La cohabitation, même ambiguë, entre souverainistes et fédéralistes, au sein de la Délégation, confirme les intuitions de Giovanni Sartori : les commissions parlementaires de taille réduite, permanentes et correspondant à un secteur public déterminé constituent des instruments institutionnels efficaces de résolution des conflits⁹⁶. Un des résultats essentiels de la théorie des jeux souligne également que la répétition de l'interaction diminue son caractère conflictuel. Les analyses portant sur le nombre de lois votées à l'unanimité au sein des

⁹⁰ Idem.

⁹¹ Entretien n° 52.

⁹² Jean François-Poncet, entretien n° 75.

⁹³ Loi du 6 juillet 1979. Voir HOCHEDÉZ D., PATRIARCHE V., op. cit., pp. 63-65.

⁹⁴ Les présidents de la Délégation de l'Assemblée ont été : Michel Cointat (1979), Marc Lauriol (1980-1981), Charles Josselin (1981-1985), Gérard Gouzès (1985-1986), M. Cointat (1986-1988), C. Josselin (1988-1992) et Michel Pezet (1992-1993).

⁹⁵ H. Trnka : *« Quel que soit leur groupe, les membres de la Délégation étaient plutôt proeuropéens : Cointat chez les gaullistes, Ligot chez les centristes, Josselin chez les socialistes, même Chaboche du FN en 1986. J'ai aussi eu des fédéralistes comme Lamassoure. Les groupes n'envoyaient pas des antieuropéens. Ça n'aurait servi à rien de bloquer la Délégation »* (entretien n° 53).

⁹⁶ SARTORI G., *The Theory of Democracy Revised*, Chatham New Jersey, Chatham House, 1987, chapitre 8.

commissions semblent aujourd'hui mettre en cause ces conclusions⁹⁷. Pourtant, l'exemple de la Délégation indique que le rôle modérateur des organes spécialisés à l'intérieur des Parlements ne tient pas tant au fait que les parlementaires changent d'avis mais plutôt qu'ils travaillent ensemble et parviennent, sur certaines questions, à s'entendre, dans tous les sens du terme⁹⁸. J. Myard reste persuadé que la construction européenne mène à la guerre et M. Ligoï qu'elle garantit la paix. Le fait de siéger pendant près de dix ans dans la même organisation ne les amène pas à converger vers une position médiane mais leur permet d'exprimer leurs divergences et de découvrir leurs points d'accord. La Délégation joue ainsi un rôle d'exutoire auprès de ses participants réguliers tout en permettant à son Président de définir les éléments de fond susceptibles de rassembler la plupart des parlementaires. Or, la position de chaque chambre vis-à-vis d'un enjeu européen aura d'autant plus de poids qu'elle peut être clairement identifiée et qu'elle est portée par l'ensemble de la représentation parlementaire. Le goût personnel de R. Pandraud pour les défis et tactiques politiques est ainsi venu servir un intérêt institutionnel plus vaste.

2.2. Alain Barrau : le Parlement des « copains »

A. Barrau est né en 1947. Il est diplômé de l'Institut d'études politiques de Paris en 1969. Il fréquente assidûment le milieu associatif dans les années soixante-dix, notamment le comité national des associations de jeunesse et d'éducation populaire. Parallèlement, il progresse rapidement à l'intérieur du PS dont il est délégué national dès 1978. En 1979, il devient secrétaire général de la délégation des eurodéputés socialistes puis réussit le concours interne du PE, comme cela a été mentionné précédemment⁹⁹. En 1984, il est nommé au Conseil économique et social. Deux ans plus tard, il est élu à l'Assemblée, puis réélu en 1988. De 1989 à 1995, il est maire de Béziers. Il échoue aux élections législatives de 1993 mais regagne son siège en 1997. Après la démission d'H. Nallet, il est élu en mars 1999 Président de la Délégation pour l'UE dont il était Vice-président depuis une année. L'entretien accordé en juin 2003 fait apparaître à de multiples reprises l'importance centrale de l'aiguillon « sociabilité » parmi les aspirations psychologiques de l'ancien député de l'Hérault. Les personnes animées par le *Conviviality incentive*, explique J. Payne, cherchent à construire des

⁹⁷ DAMGAARD E., MATTSON I., « Conflict and Consensus in committees », dans DÖRING H., HALLERBERG M. (dir.), op. cit., pp. 113-139.

⁹⁸ Sur la faiblesse des effets d'apprentissage dans l'évolution des souverainistes, voir Chapitre 6.3.1.2.

⁹⁹ Chapitre 7.1.3.

relations harmonieuses avec leur entourage¹⁰⁰. La politique leur évoque un club, une famille, des amis. Ils aiment passer du temps avec les autres et nouer des liens. A l'évidence, ce type de personnes se rencontre également à l'extérieur du monde politique, cependant les activités politiques constituent par essence des activités sociables, notamment les mandats de représentation au sein d'une organisation commune. L'ethnologue Yves Pourcher qui a suivi pendant près de vingt ans Jacques Blanc évoque ainsi de cette « peur du silence, une terrible angoisse de la solitude » qui caractérise les politiques. Il écrit :

« Si d'aventure on interroge [les hommes politiques] sur les raisons qui les animent dans cette quête passionnée, ils en trouvent de nombreuses, en omettant, sans doute, la plus fondamentale : la politique comme ressource existentielle. Car que serait cette vie sans cette agitation, cette course effrénée, ce défilé des quémandeurs et ces salles remplies de fidèles ? »¹⁰¹

L'aiguillon de la convivialité anime les élus de terrain dans leur rapport à leur électorat et aux autres élus locaux. Il s'observe également au sein des assemblées à travers les membres de clubs parlementaires. Ces clubs sont nombreux au Palais-Bourbon et au Palais du Luxembourg comme le manifeste l'existence de multiples groupes : parlementaires, d'amitié, d'études. L'ensemble du Parlement lui-même peut être considéré comme un club. M. Abélès fait ainsi valoir les nombreuses similitudes entre les deux structures : l'acquittement d'un droit d'entrée, l'incarnation topographique de l'exclusivité de l'appartenance, le maintien de petits privilèges quotidiens, et l'égalité des membres qui semble constituer un élément transculturel commun aux pratiques d'assemblées¹⁰². Il se dit par exemple frappé par la généralisation du tutoiement entre parlementaires, comme « convention destinée à marquer une communauté de statut »¹⁰³ et remarque que la Délégation pour l'UE est caractérisée par un « côté club »¹⁰⁴. Cet aspect n'est pas fortuit et correspond aux aspirations personnelles de certains de ses membres dont A. Barrau. L'ancien député parle rarement de quelqu'un sans préciser que c'est un ami ou sans faire valoir ses qualités. Dans son vocabulaire, les collègues deviennent des « *copains* »¹⁰⁵ et les ténors de la vie politique sont mentionnés par leur seul prénom. « *Martine* » et « *Elisabeth* » désignent ainsi Martine Aubry et Elisabeth Guigou. Il parle du député G. Gorce comme « *un de mes bons copains* » ou souligne au passage que le secrétaire d'une Commission parlementaire, dont il cite le nom, « *était un très bon juriste* ». A

¹⁰⁰ PAYNE J. et al., op. cit., chapitre 4, pp. 79-101.

¹⁰¹ POURCHER Y., *Votez tous pour moi ! Les campagnes électorales de Jacques Blanc en Languedoc-Roussillon (1986-2004)*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004.

¹⁰² ABELES M., *Un ethnologue...*, op. cit., pp. 102-107. Voir également le colloque « S'assembler » organisé par M. Abélès, les 28-29 janvier 2000, dans les locaux de l'IEP de Paris.

¹⁰³ Ibid, p. 107.

¹⁰⁴ Ibid, p. 158.

¹⁰⁵ L'ensemble des citations en italique de ce passage est extrait de l'entretien n° 4 réalisé auprès d'Alain Barrau.

propos de l'examen des propositions de résolutions par les commissions permanentes, qui limite les prérogatives de la Délégation, il déclare : « *Il faut se battre, il faut expliquer aux copains, aux types de la Commission que c'est important. Nous, on avait beaucoup de contacts, on en avait avec tout le monde* ».

D. Searing souligne que les *club men* aiment particulièrement mettre en avant leurs liens trans-partisans¹⁰⁶. Un an après sa défaite aux législatives de 2002, A. Barrau parle ainsi de son adversaire victorieux de l'UMP comme d'« *un mec sympa* ». Il rappelle qu'il invitait systématiquement des souverainistes aux manifestations organisées par la Délégation et évoque à ce titre Georges Berthu, qui fut un eurodéputé du groupe de l'Europe des nations de 1994 à 2004. Il précise : « *en plus, j'aime bien Berthu, c'est un type que je trouve juridiquement bon* ». Au total, lorsqu'A. Barrau est amené à dresser le bilan de ses trois ans de présidence de la Délégation, les éléments tenant à la sociabilité, et même à l'amitié, occupent une place significative comme l'indiquent les extraits suivants.

A. BARRAU : « *J'ai passé beaucoup d'heures à travailler, un nombre d'heures incalculables mais je regrette pas du tout parce que c'est vraiment un job très divers, très intéressant. Et souvent – il faut pas non plus idéaliser - mais souvent avec un environnement de collègues et un environnement d'administrateurs compétents et sympathiques. Par exemple j'ai beaucoup de députés de droite qui sont restés là, à la Délégation, et qui s'intéressent à ça. Je pense à quelqu'un que j'ai vu avant-hier soir sur la place du Palais-Bourbon, fortuitement, René André par exemple, qui travaille sur les Balkans. Je veux dire on est vraiment devenu ami bien qu'il soit UMP à fond et bon... [...] Il y en a beaucoup hein Jean-Bernard Raimond par exemple, j'ai eu des relations absolument... je parle des gens de droite hein parce que... Par exemple Lefort, communiste, c'est vraiment devenu un ami quoi. Disons qu'on travaillait* ».

« *J'avais volontairement institué un rythme de travail à la fois intense et puis assez convivial. Par exemple, je crois que c'était l'une des rares instances à l'Assemblée - je l'ai pas fait délibérément mais c'est venu comme ça - où les parlementaires dans les séances se tutoyaient.*

Quel que soit leur...

« *Quel que soit leur bord. Alors que généralement on se tutoie à la buvette ou dans les couloirs mais pas dans les Commissions. Là, on s'appelait par nos prénoms, on se tutoyait, il y avait vraiment le sentiment qu'on faisait quelque chose ensemble, je dirais à partir de convictions différentes, pour l'Europe quoi, pour la France dans l'Europe* ».

« *Mais c'est intéressant moi j'ai passé vraiment cinq années intéressantes, j'ai beaucoup bossé, j'ai beaucoup appris, j'ai rencontré des gens intéressants, je me suis fait beaucoup d'amis, en particulier dans les PECO* ».

Comme pour R. Pandraud, les aspirations émotionnelles du Président de la Délégation ne furent pas sans conséquence sur les activités de cette structure. Pendant trois ans, A. Barrau

¹⁰⁶ SEARING D., op. cit., p. 177.

a développé les « rencontres » de toutes sortes : une série d'auditions (« les mardis de l'Europe »¹⁰⁷), des colloques ouverts au public¹⁰⁸, des événements *ad hoc* (« les assises »¹⁰⁹), des réceptions de délégations étrangères¹¹⁰ venant notamment des PECO, des missions à l'étranger, des réunions communes avec des Commissions permanentes de l'Assemblée, des déjeuners mensuels avec les ambassadeurs des pays candidats... Les participants à ces différentes rencontres, invités par le Président de la Délégation, appartenaient, pour les politiques, à l'ensemble du spectre partisan.

A. BARRAU : « *L'opposition, moi je l'invitais toujours. J'ai de bonnes relations avec Jean-Louis Debré, je lui disais « écoute on fait ça, faut qu'un RPR soit présent ». Les députés PC venaient régulièrement. J'avais une Vice-présidente verte très active que j'aime beaucoup qui était Marie-Hélène Aubert* ».

Par ailleurs, les nombreux colloques organisés accueillaien régulièrement des personnes extérieures à l'Assemblée et même au monde partisan, tels que des représentants associatifs et syndicaux.

A. BARRAU : « *J'avais beaucoup développé aussi une autre idée auquel je tiens qui est que l'Assemblée doit être un peu un lieu de rencontres sur les grandes questions de débat à l'Assemblée. Je l'avais fait sur l'OMC, je l'avais fait sur l'élargissement, je l'avais fait sur... J'invitais les ONG à l'Assemblée et j'avais fait ça, c'étaient les assises. On avait fait des opérations dans les régions et puis on avait fait une grande opération à l'Assemblée qui avait très bien marché* ».

Le programme du colloque « L'UE face à la mondialisation » organisé le 31 octobre 2001 par la Délégation présente effectivement une série d'intervenants de toutes origines, comme l'indique le Tableau 8.1.

¹⁰⁷ Une série de onze auditions tenues de juin à décembre 2001. Voir aussi Chapitre 6.2.1.

¹⁰⁸ La liste des colloques organisés est la suivante : L'UE face à la mondialisation (31/10/2001), Quelle sécurité pour les consommateurs européens ? (14/06/2000), L'UE et le sport (7/06/2000), La Charte des droits fondamentaux de l'UE (26/04/2000), Les priorités de la présidence française de l'UE (28/03/2000), Enjeux et défis du nouveau cycle de négociations de l'OMC (9/11/1999).

¹⁰⁹ Organisées les 7 et 8 novembre 2001, les Assises sur l'avenir de l'Europe étaient l'aboutissement d'une série de forums régionaux organisés par le gouvernement et destinés à susciter un débat européen en France.

¹¹⁰ Par exemple la Rencontre parlementaire franco-allemande sur l'avenir de l'Europe élargie du 10 décembre 2001 qui a donné lieu à la publication d'une « résolution commune pour le Conseil européen de Laeken » qui avait été préparée par la Délégation et par la Commission des affaires européennes du Bundestag.

Tableau 8.1. Les intervenants annoncés du colloque « L'UE face à la mondialisation » du 31 octobre 2001

Parlementaires	R. Forni, Président de l'Assemblée nationale / A. Barrau / B. Marre / J.-C. Lefort / A. de Montesquiou (Sénat) / C. Saunier (Sénat) / H. Désir (PE)
Ministres	P. Moscovici / F. Hewart, Secrétaire d'Etat au Commerce extérieur / J. Josselin, Ministre de la Coopération
Organisations internationales	P. Lamy, Commissaire européen / R. Ricupero (CNUCED) / A. Ouedraogo (OMC)
Associations	S. George (ATTAC), Y. Jadot (Solagral), S. Boumeziane (Aitec)
Autres	C. Eckenschwiller (MEDEF) / J. Pisani-Ferry (universitaire) / L. Taubiana (conseillère Premier ministre)

A l'occasion du colloque sur la mondialisation, A. Barrau, comme il le fit souvent lors de ce genre de rencontres, consacra une partie de son intervention à justifier la méthode employée. Il déclara en ouverture des travaux :

A. BARRAU : « Nous organisons ici une réunion sur la mondialisation parce que nous sommes des parlementaires et que nous estimons que le Parlement a quelque chose à dire sur le sujet. [...], il n'y a pas de concurrence entre le propos des organisations non gouvernementales et celui des Parlements : simplement, ils n'ont pas la même légitimité. Il est louable que les ONG se soient lancées dans le débat public sur le sujet de la mondialisation, mais si elles étaient seules à intervenir, cela témoignerait d'une certaine faillite des Parlements. Je suis favorable aux deux prises de parole et les parlementaires doivent maintenant considérer que ces questions relèvent de leur responsabilité politique. Elles se trouvent aujourd'hui au centre de la discussion politique et publique, et intéressent de plus en plus nos concitoyens »¹¹¹.

Le Parlement est donc un lieu où des acteurs de toute nature, dont certains ne sont pas parlementaires, doivent se rencontrer et échanger des arguments. A. Barrau reprend d'ailleurs assez vertement le représentant du patronat qui s'était contenté de lire l'extrait d'une note de la Fondation Jean Jaurès écrite par des responsables socialistes, en lui reprochant, en substance, de ne pas jouer le jeu de l'échange d'arguments¹¹². Les aspirations émotionnelles du député de l'Hérault s'articulent ainsi avec une conception du rôle de la Délégation mais aussi du Parlement dans son ensemble. A. Barrau a expliqué en différentes occasions que la représentation parlementaire, pour rester légitime, devait être un lieu de médiation, d'expression et de rencontres des différents points de vue et intérêts sociaux. L'extrait suivant d'un discours prononcé lors des assises de l'Europe souligne à cet égard que la poursuite de la démocratie représentative passe par l'affirmation d'une démocratie participative, favorisée par

¹¹¹ Actes du colloque « L'UE face à la mondialisation », Assemblée nationale, 31 octobre 2001, p. 22. Il déclare également en clôture des travaux : « La fonction parlementaire connaît une évolution : désormais, nous ne jouerons plus seulement un rôle « d'assistante sociale » et nous ne nous occuperons plus seulement de tel ou tel secteur de l'activité nationale. Le parlementaire doit être à même de porter dans le débat politique les grands enjeux du moment » (p. 104). Voir : <http://www.assemblee-nationale.fr/europe/colloques/mondialisation.pdf>

¹¹² Ibid, p. 102 et Observation n° 24.

l'enceinte parlementaire.

A. BARRAU : [à propos de R. Forni, Président de l'Assemblée] « [...] il est important, dans une instance comme la nôtre, que la plus haute autorité parlementaire s'engage pour que le Parlement ne soit pas simplement le lieu d'un débat législatif et de contrôle du Gouvernement, mais essaie d'être le lieu vivant de la démocratie, pour apporter sa contribution au débat que nos concitoyens se posent de plus en plus sur les enjeux de l'Europe. Dans cet esprit, nous essayons à chaque fois de faire en sorte que le débat d'information et d'échange entre nos collègues s'ouvre et s'élargisse à des représentants de la société civile, du milieu économique et social. Je pense que cette Assemblée est le lieu essentiel, si l'on veut que l'ensemble de nos concitoyens croient en ce principe de démocratie représentative que nous incarnons, et que cette démocratie participative soit une réalité »¹¹³.

A. Barrau a été l'un des parlementaires les plus actifs de la onzième législature puisqu'il arrive en seconde position derrière Didier Migaud, rapporteur général de la Commission des finances, concernant le nombre de rapports présentés. Cet activisme l'a probablement desservi au plan électoral local. L'entretien semble indiquer en outre qu'il fait preuve d'une ambition limitée : il mentionne au passage qu'il faisait partie des ministrables en cas de victoire de L. Jospin en 2002 mais qu'il ne s'était pas positionné dans cette optique¹¹⁴. Outre l'intérêt personnel et ancien pour les affaires communautaires, l'élément moteur de l'énergie déployée par A. Barrau tient à la satisfaction d'aspirations psychologiques personnelles mettant en jeu le besoin de nouer des relations amicales. La présidence de la Délégation se révèle particulièrement efficace pour satisfaire ce type d'émotions à plusieurs égards. La Délégation constitue une structure institutionnelle souple : le Président peut y poursuivre de façon relativement autonome ses priorités. La thématique européenne justifie de contacter un nombre élargi de personnes, spécialisées dans des secteurs différents, et de multiplier les missions dans les pays d'Europe. La présidence permet aussi de conduire des activités para-diplomatiques de contact avec les représentants des différents Etats.

A. BARRAU : « *J'avais beaucoup développé les relations avec les parlementaires des pays candidats, avec leur Commission des affaires européennes, et très très régulièrement alors avec les ambassadeurs de ces pays à Paris. Evidemment je voyais*

¹¹³ Assises sur l'avenir de l'Europe, 7-8 novembre 2001, Assemblée nationale, p. 279. Voir : <http://www.assemblee-nationale.fr/europe/colloques/assises.pdf>. Il déclare également en entretien : « *Moi c'est l'une de mes thèses, l'Assemblée c'est un lieu de démocratie représentative mais si on veut que le terme démocratie participative soit un peu autre chose que un slogan, il faut que l'Assemblée y apporte sa contribution. Qu'elle soit un lieu d'invitation de la démocratie participative, un lieu de démarrage de...* » (entretien n° 4).

¹¹⁴ Sur le nombre de rapports soutenus et les conséquences électorales locales, voir Tableau 3.2. et 3.3. au Chapitre 3.1.2 ; sur l'ambition personnelle, voir Chapitre 7.1.3. J. Payne note d'ailleurs que les responsables politiques animés par l'aiguillon de la convivialité ne comptent pas parmi les plus ambitieux. Il souligne en outre que ce type d'élus exprime une certaine réticence à s'afficher comme compétent et expert d'un sujet, ce qu'illustre le récit par A. Barrau de son accession au statut d'expert du Mercosur rapporté au Chapitre 7.1.3. Cf. PAYNE J. et al., op. cit., p. 81.

les ambassadeurs des pays membres de l'Union mais j'avais un très bon travail de relation politique, très informel. Je les invitais pratiquement tous les trimestres à un déjeuner ou à dîner à l'Assemblée, ils venaient tous ».

La légèreté de la structure de la Délégation favorise ce type d'utilisation. A. Barrau est d'ailleurs toujours resté en retrait du débat mené par les partisans de la transformation de la Délégation en Commission permanente.

A. BARRAU : *« Que la Délégation s'appelle Commission bon, en réalité dans la pratique ça change pas grand-chose [...] Dans les faits, ça m'aurait pas donné beaucoup plus de marche de manœuvre, même peut-être ça m'aurait contenu dans un, mon territoire aurait été plus délimité si vous voulez »*¹¹⁵.

Le fait que la Délégation n'ait pas à trancher des questions politiques de premier plan favorise d'ailleurs cette ambiance « club » relevée par chacun. L'atmosphère des Commissions peut être plus tendue lorsqu'elles examinent des projets de loi controversés. G. Gorce et E. Guigou, membres de la Délégation avant 2002 pour le premier et depuis 2002 pour la seconde, soulignent ainsi le contraste entre les deux structures.

« Est-ce que du coup la Délégation, en comptant peu de membres et des membres spécialisés, ça marche ?

G. GORCE : *Ben ça marche entre eux. Moi j'ai vécu la Délégation pendant quatre ans comme un lieu intéressant, très courtois, à la différence des Commissions parce que, comme on est peu nombreux, il y a une atmosphère un peu plus pacifique que dans les Commissions où il y a plus de monde autour de la table, et très peu politisée, au sens peu partisane. Je veux dire, les échanges étaient d'abord orientés vers l'expression de convictions au niveau de l'aspect technique des sujets, c'est assez intéressant de ce point de vue »*¹¹⁶.

E. GUIGOU : *« Mais en tout cas je trouve que c'est une délégation intéressante. Moi je sélectionne, j'y vais pas tout le temps, mais je trouve que les débats, d'abord ils sont courtois ce qui est déjà bien. C'est vrai ça, je dis « ils sont courtois » parce que c'est pas toujours le cas dans les Commissions. Moi j'appartiens à la Commission des affaires sociales par exemple et il y a des attitudes que je trouve... Il n'y a pas beaucoup de respect de l'opposition.*

Même dans le huis clos... ?

*Ah oui oui »*¹¹⁷.

La Délégation se révèle ainsi être une structure particulièrement favorable à l'établissement de liens conviviaux. Interrogé un an après son départ, A. Barrau se demande d'ailleurs *« s'il n'en a pas trop fait »*.

A. BARRAU : *« Bah comme ça marchait bien effectivement peut-être, il y a eu une*

¹¹⁵ On a noté cependant qu'il avait signé une proposition de loi demandant la transformation de la Délégation en Commission, ce qui illustre la puissance des revendications institutionnelles pesant sur le Président d'une telle structure. Cf. Chapitre 4.1.3.2.

¹¹⁶ Gaëtan Gorce, entretien n° 20.

¹¹⁷ Elisabeth Guigou, entretien n° 89.

période où on en faisait pratiquement tous les quinze jours quoi. C'était un peu trop lourd peut-être. A la fin, on était rodé mais bon le contenu de ce qui était dit n'était pas assez utilisé ».

Les entretiens réalisés auprès d'autres membres de la Délégation indiquent en tout cas que le député de l'Hérault n'est pas le seul à être motivé par la dimension sociale et amicale de l'examen des affaires européennes. Les propos de Didier Boulaud, secrétaire de la Délégation de l'Assemblée de 1997 à 2000 avant qu'il ne rejoigne le Sénat, le situent ainsi à la fois dans le sous-rôle de membre du club et de spectateur. L'ancien député de la Nièvre insiste sur l'intérêt intellectuel des débats et cite fréquemment le nom de ses collègues.

D. BOULAUD : *« On a plus le temps que le gouvernement de recevoir beaucoup de gens en audition. Par exemple, sur l'élargissement nous entretenons beaucoup de relations avec les pays demandeurs. Par exemple, Nicole Feidt sur la Hongrie. On déjeune avec les ambassadeurs des PECO, on reçoit beaucoup de délégations étrangères. On échange avec les autres parlementaires de ces pays. La Délégation est un lieu d'échange sur la construction européenne. Moi je suis le parrain pour Chypre, je dois y aller. [...] On est tous très motivé par l'Europe c'est pourquoi on est bon pour faire ça, pour lier des contacts ».*

« Lellouche a fait un rapport sur l'art car c'est sa clientèle électorale comme moi les cheminots. Le débat était très intéressant. Comme les membres viennent de différentes Commissions, c'est intéressant. Sur l'agriculture, on a eu des débats entre Marre d'un côté, et Guillaume et Jacob de l'autre, ça chauffe, la marmite bout. Catala même si elle est faiblement européenne met le doigt sur des questions institutionnelles réelles, c'est passionnant. Myard n'a pas beaucoup changé »¹¹⁸.

Le goût des rencontres constitue à l'évidence une motivation puissante de la coopération interparlementaire. M. Latek parle ainsi de la COSAC comme d'un « vecteur de socialisation politique », certes imparfait¹¹⁹. En dehors de la COSAC ou des rencontres bilatérales organisées par les Commissions parlementaires, les échanges entre parlementaires nationaux peuvent d'ailleurs revêtir un caractère purement récréatif. Interrogé dans son bureau du Sénat sur ses contacts avec les parlementaires nationaux des différents Etats membres, le sénateur du Gers, Aymeri de Montesquiou, entouré de photos de matchs de rugby, déclare :

A. DE MONTESQUIOU : *« Je suis membre de l'équipe parlementaire de rugby. On a des rencontres annuelles avec les Communes. Sinon, j'ai peu de rapports avec les parlementaires des autres Etats membres. Quand j'étais à la Vice-présidence de la Commission des affaires étrangères, je m'occupais plus de la COSAC »¹²⁰.*

L'étude des Délégations comme cercle de convivialité s'écarte une nouvelle fois des développements récents des études législatives sur le caractère adversatif de l'activité des

¹¹⁸ Didier Boulaud, entretien n° 7.

¹¹⁹ LATEK M., *L'impact de l'intégration européenne...*, thèse citée, p. 277.

¹²⁰ Aymeri de Montesquiou, entretien n° 80.

Commissions. H. Döring et M. Hallerberg écrivent ainsi : « Public hearings in committees do not serve too much the purpose of collecting information as they are used as forums to announce dissent »¹²¹. Cependant l'étude des motivations d'A. Barrau permet de rejoindre en partie cette conclusion : sous sa présidence, les membres de la Délégation ont cherché à s'informer en détail mais aussi à susciter un débat en organisant des événements et en transformant cette structure en lieu de rencontres.

2.3. Pierre Lequiller : la recherche du prestige

Pierre Lequiller est né à Londres en 1949. Diplômé d'HEC en 1971 et de l'IEP de Paris, il commence une carrière de cadre bancaire avant d'être élu à différents mandats politiques dans les Yvelines : conseiller municipal en 1977, conseiller général en 1979 et maire de Louveciennes en 1985. Il occupera ce dernier mandat jusqu'en 2001, date à laquelle il décide de ne pas se représenter. Il appartient d'abord au Parti républicain, une branche de l'UDF, et rejoint A. Madelin au sein de Démocratie libérale en 1998 puis l'UMP en 2002. Il est député sans interruption depuis 1988 et membre de la Délégation pour l'UE depuis 1997. Classé parmi les proches de J.-P. Raffarin, il a succédé à A. Barrau à la présidence de la Délégation en 2002. Il a également remplacé A. Barrau comme représentant de l'Assemblée nationale à la Convention sur l'avenir de l'Europe (2002-2003). Interviewé après un semestre de présidence effective, en mars 2003, pendant l'intervention armée des forces américaines en Irak et durant les derniers mois de la Convention, P. Lequiller fait part de son intense satisfaction à occuper ce poste.

« Présider la Délégation, c'est beaucoup de travail. Qu'est ce qui vous fait courir ?

P. LEQUILLER : *Bah, c'est une passion ! C'est parce que je suis passionné. Honnêtement, je vais pas faire de confidences mais c'est la première fois de ma vie que, vraiment, je me sens complètement bien dans ma peau, professionnellement. Je viens au bureau, quand on vient au bureau on n'est jamais parfaitement heureux, on se verrait bien en train de faire du sport et cetera. Maintenant c'est, alors que je suis très sportif, j'y viens comme je viendrais à une partie de tennis parce que c'est, c'est une vraie passion, je pense que c'est... Je l'ai au plus profond de moi-même, je suis fier d'être Européen. Je suis fier d'être Français, mais je souhaite que l'Europe existe et j'en ai un peu assez que, l'Irak en est un exemple patent, que ce soient les Américains qui - avec qui j'ai la plus grande amitié et la plus grande estime - mais qui dirigent le monde tout seuls. Je trouve l'Europe doit avoir son mot à dire. C'est pour ça que je trouve que la France a très très bien fait de... bah à partir du moment où on est pas d'accord sur la stratégie, de le dire. Il faut que ce monde devienne multipolaire.*

¹²¹ DÖRING H., HALLERBERG M., « Conclusion », art. cit., p.204. Voir aussi DAMGAARD E., MATTSON I., art. cit.

Et au-delà de l'intérêt que vous avez, pour une carrière politique c'est un bon calcul entre guillemets d'être Président de la Délégation ?

Oui, c'est pas mal, c'est pas mal parce que... Bon je vais vous dire je suis très heureux là où je suis mais c'est vrai que bon... C'est quoi c'est un rapport ? ça paraîtra pas dans la presse ? C'est vrai que la Délégation européenne ça peut être un strapontin pour... Pour plus tard. Mais bon, pour l'instant, j'y pense pas, c'est ça qui m'intéresse et puis voilà. Et ce qui est vrai, c'est que l'Europe étant tellement importante, ça vous donne accès à des interlocuteurs quotidiens si je puis dire, c'est Raffarin, Villepin, Lenoir, Juppé, Barrot. C'est tellement important l'Europe qu'on travaille avec des gens passionnants, et même sur le plan international, à la Convention. A la Convention je suis pratiquement le seul à pas avoir été ministre, ils sont tous anciens Premiers ministres, Ministres des Affaires étrangères, et cetera. Donc c'est un niveau de discussion absolument fabuleux »¹²².

P. Lequiller reconnaît que la Présidence de la Délégation peut servir de « *strapontin* » mais il indique qu'il n'a pas cet objectif en tête quotidiennement. Il rejoint d'ailleurs les propos de son prédécesseur socialiste sur ces deux points¹²³. L'ancien maire de Louveciennes insiste au contraire sur l'immense plaisir qu'il trouve chaque jour dans ses activités de Président. Une personne amenée à le côtoyer le confirme :

« Il est très heureux. C'est sa grande phrase : « je n'ai jamais été aussi heureux dans ma vie professionnelle » ».

« Il n'est pas obsédé par le fait de devenir ministre ».

Le député des Yvelines explique cette satisfaction par sa « *passion* », ce qui peut renvoyer à la fois à un appétit intellectuel pour les enjeux européens et à un plaisir à travailler à l'approfondissement de l'intégration européenne. Mettre en question la véracité ou la sincérité de ses propos nous semble constituer un non-sens épistémologique puisque l'entretien permet de saisir le mode de présentation de soi de l'élu et que l'économie de la mobilisation parlementaire est régie, selon la thèse retenue, par le choix de ces rôles. Il n'y a donc pas lieu de s'interroger sur la passion européenne de P. Lequiller mais de prendre en compte l'ensemble de ses propos. Or, dans l'extrait ci-dessus, P. Lequiller parle de sa passion pour l'Europe, de la guerre en Irak, mais aussi de son plaisir de côtoyer des personnalités politiques de premier plan, qu'il s'agisse de dirigeants nationaux ou européens, dans le cadre de la Convention notamment. Interrogé sur sa motivation, le député cite au bout d'une minute les noms des leaders de la droite française et parle des anciens Premiers ministres qu'il a rencontrés. Le spectacle des ténors de la vie politique nationale et européenne constitue ainsi un aiguillon puissant de son activité européenne. Les propos du Président de la Délégation l'identifient à la fois au sous-rôle de spectateur et de celui qui est en quête de prestige. Tel un

¹²² Pierre Lequiller, entretien n° 26.

¹²³ Cf. Chapitre 7.1.3.

fan qui arrive à monter sur scène pour jouer avec le groupe qu'il admire, le député des Yvelines apprécie de se sentir partie prenante de la scène politique européenne. Alors que les personnes en quête de prestige sont souvent confondues avec les ambitieux, P. Lequiller semble éprouver une entière satisfaction au spectacle des ténors européens et au fait de les fréquenter comme l'illustrent également les extraits suivants.

P. LEQUILLER : *« Je suis représentant de l'Assemblée nationale à la Convention présidée par Giscard d'Estaing à Bruxelles. Bien entendu on parle sans arrêt de ces futures institutions sur lesquelles il va falloir qu'on ait probablement un référendum un jour, l'année prochaine probablement. On a des tas de sujets qui - en dehors de ces sujets techniques qui portent sur les directives et les règlements - qui sont à l'ordre du jour comme c'est des sujets européens. Mais l'Europe c'est pas les affaires étrangères, l'Europe, c'est maintenant les affaires intérieures. Et donc on parle beaucoup de la Convention, par exemple hier je recevais M. Prodi, Président de la Commission. La semaine d'avant, je recevais M. Delors. On a eu des débats de fond, j'ai reçu beaucoup de Commissaires européens, beaucoup de Ministres européens, beaucoup de... Bien sûr les ministres français : M. de Villepin, Mme Lenoir... M. Gaymard, on l'a auditionné il y a trois jours sur les affaires agricoles ».*

« Présider de la délégation, c'est beaucoup de travail ?

Oui, énormément de travail. Bon j'ai plaisir à le faire parce que ça me passionne, mais sur le plan physique si je puis dire, c'est assez lourd. Parce qu'en fait, on a un calendrier... Bon, je suis à peu près une fois par semaine à Bruxelles pour la Convention. Et en plus, j'ai tous les contacts avec toutes les autres Commissions. En plus, j'ai souhaité qu'on parle de plus en plus de l'Europe dans la presse, parce qu'il faut qu'on prépare l'opinion. En ce moment par exemple je suis en contact avec tous nos homologues pour leur expliquer la position française sur l'Irak. Bon, on est un peu une sorte d'ambassadeur aussi auprès des pays européens sur les positions françaises. La position aussi par rapport à la Constitution : est-ce qu'on est pour un président du Conseil européen ? Je vais vous offrir ça d'ailleurs, c'est un livre que je viens de sortir sur la présidence de l'Europe et l'architecture européenne »¹²⁴.

Le livre en question est une note de la Fondation Robert Schuman, publiée en février 2003 qui défend l'idée de faire présider le Conseil et la Commission par une seule personne¹²⁵. De septembre 2002 à mars 2003, P. Lequiller n'a pas compté son énergie pour promouvoir cette proposition originale. Il a multiplié les points de vue dans la presse et publié cette note dans laquelle transparaît à nouveau le plaisir du député à côtoyer des personnalités de premier plan. On trouve dans l'avant-propos, dont le ton personnel tranche avec le reste de l'ouvrage, presque mot pour mot les mêmes propos qu'en entretien :

P. LEQUILLER : [à propos de la Convention] « En feuilletant le trombinoscope, je mesure plus encore l'importance de cette assemblée : que de noms prestigieux, d'anciens Premiers ministres et ministres, commissaires et parlementaires connus... »¹²⁶.

¹²⁴ Pierre Lequiller, entretien n° 26.

¹²⁵ LEQUILLER P., *Un Président pour l'Europe*, Paris, Note de la Fondation Robert Schuman n° 12, 2003.

¹²⁶ Ibid, p. 8.

La Présidence de la Délégation fournit ainsi à P. Lequiller matière à satisfaire ses aspirations émotionnelles. Le député des Yvelines aurait certes préféré qu'elle soit plus prestigieuse et qu'elle porte le titre de « Commission parlementaire » à l'image des structures des autres Etats membres. La campagne menée en ce sens en début de législature s'est heurtée à l'opposition résolue du Président de la Commission des affaires étrangères, E. Balladur¹²⁷. Cependant, les auditions et les déplacements de la Délégation permettent à son Président de côtoyer des personnalités européennes de premier plan. Le statut de Président ne constitue pas le moyen le plus efficace pour devenir Ministre mais aide à intégrer différentes sphères dirigeantes : la Convention européenne, l'UMP dont il fut le porte-parole chargé des questions européennes durant la présidence d'A. Juppé de 2002 à 2004, et le Parti populaire européen dont il est Vice-président. A l'instar du Président de la Délégation du Sénat, H. Haenel, il reste depuis le départ d'A. Juppé un des nombreux membres du bureau politique de l'UMP au titre de Président de la Délégation. Il est également, au même titre, Vice-président du Mouvement Européen – France.

La Délégation constitue un cadre dans lequel P. Lequiller trouve à s'épanouir. En retour, comme les autres Présidents considérés, il modèle les activités de cette structure en fonction du rôle qu'il s'est choisi. A cet égard, le contrôle de l'ensemble des projets de normes communautaires – sans être abandonné – ne constitue pas une priorité. Un administrateur exprime ainsi son indignation devant ce qu'il perçoit comme un renoncement à la mission essentielle de la Délégation et un pouvoir exorbitant laissé aux fonctionnaires de l'Assemblée :

« La Délégation est montée en puissance sur les grands dossiers comme la Convention. Du coup, on a moins de temps et de suivi à consacrer aux documents E et à l'intégration en droit interne des normes européennes. Avant, on avait des réunions de séance consacrées seulement à l'examen de documents E, ça fait longtemps que ce n'est plus arrivé. On traite la moitié des textes en documents A, ce qui signifie qu'il n'y a que nous [les administrateurs] qui les lisons. Les documents B sont examinés en fin de réunion de la Délégation, quand il n'y a plus personne. Les membres de la Délégation ont donc moins de temps et moins d'intérêt à consacrer à l'étude des documents européens. Ils n'en saisissent pas la portée politique. On a tellement de réunions, on donne la priorité aux auditions. Ça nous donne en tant que fonctionnaires un pouvoir qui ne devrait pas être le nôtre. Il n'y a que nous qui nous prononçons sur la plupart des documents »¹²⁸.

¹²⁷ Cf. Chapitre 4.1.3.2.

¹²⁸ Entretien n° 50. Les « documents E » désignent l'ensemble des documents européens réceptionnés. Sur le modèle du Conseil des ministres de l'UE et de la méthode adoptée par la Délégation du Sénat, la Délégation de l'Assemblée pratique la distinction entre les documents secondaires, examinés en point A de l'ordre du jour et envoyés une semaine à l'avance, et les documents examinés en point B considérés comme plus importants et présentés oralement pendant la réunion de la Délégation.

Les députés membres de la Délégation ne délaissent pas cependant les activités d'examen de la législation européenne mais préfèrent, à l'instar des choix opérés par le Sénat, se concentrer sur certains points, en publiant des rapports d'information qui, selon la formule retenue, sont « déposés » par la Délégation et « présentés » par un ou plusieurs parlementaires¹²⁹. Ces rapports, légèrement plus succincts que ceux des précédentes législatures, sont ciblés sur un enjeu spécifique et traitent souvent d'un sujet d'actualité. Ce type de production est supposé favoriser le traitement médiatique des activités de la Délégation, une priorité affichée du député des Yvelines, qui s'est du reste adjoint les services d'un attaché de presse personnel. P. Lequiller intègre d'ailleurs ce souci à une volonté de « *faire parler de l'Europe* » en France.

P. LEQUILLER : [Une de mes priorités] « *c'est d'essayer de faire parler de l'Europe par la presse, par les journaux, par la télé. Parce que je considère dans ce pays qu'on parle pas assez de l'Europe, on est très en retard par rapport à d'autres pays, et puis les télévisions, bah... Regardez la BBC qui m'interroge, m'interviewe pratiquement tous les deux jours. C'est pas du tout cette situation en France, c'est très mauvais parce que il faut qu'on en parle beaucoup... Oui, alors je le dis pratiquement à tous les journalistes. Et par exemple on reçoit, je crois, France 2 demain, ici à la Délégation, on va leur présenter tout le monde de façon à ce qu'ils fassent des reportages, à ce qu'on les aide à faire des reportages sur les affaires européennes* »¹³⁰.

Si cette stratégie médiatique connaît quelques défaillances tenant à la difficulté d'accéder à la notoriété publique, d'intéresser les journalistes et à la nécessité de ne pas négliger sa circonscription, elle n'en est pas moins poursuivie avec constance¹³¹.

L'investissement de P. Lequiller dans ses activités de membre de la Convention et la promotion entreprenante du projet de présidence unique de l'automne 2002 au printemps 2003 s'inscrivent également dans ce cadre. Le député des Yvelines n'a par exemple manqué aucune session plénière de la Convention alors que son suppléant, le socialiste Jacques Floch, s'est davantage investi dans les groupes de travail. Un administrateur précise : « *Pour lui, c'était sacré* »¹³². La défense de la présidence unique a permis à P. Lequiller d'être rapidement identifié parmi la centaine de participants de la Convention et de rencontrer des dirigeants européens de premier plan. Un administrateur raconte :

« *A partir de septembre 2002, pendant deux mois et demi, on a rencontré beaucoup de gens, on a rédigé beaucoup d'argumentaires et on a fini par convaincre pas mal de*

¹²⁹ Voir Annexe 6.2. Les rapports d'information de la Délégation pour l'UE de l'Assemblée nationale, 12^{ème} législature.

¹³⁰ Pierre Lequiller, entretien n° 26.

¹³¹ Sur la question de la circonscription et de la médiatisation des activités européennes voir Chapitre 3.3.3., sur les difficultés à intéresser les journalistes voir Chapitre 7.1.3.

¹³² Entretien n° 51.

gens. Barnier était au début tout à fait opposé et il est devenu un farouche partisan. Andrew Duff et Lamberto Dini ont repris l'idée. Fischer a été convaincu, il est allé voir Lequiller qu'il ne connaissait pas en pleine session de la Convention pour lui dire qu'il le soutenait. Mendes de Vigo était contre, il est devenu pour. [...] On est allé voir Romano Prodi qui nous accordé une heure et demi d'entretien. C'était la période où Lequiller était un peu la star de la Convention, c'était facile. Prodi nous a dit qu'il était d'accord avec la Présidence unique mais qu'il ne pouvait pas la soutenir publiquement. Il l'a fait ensuite. [...] Les négociations se faisaient pendant les pauses à la Convention, on organisait à chaque fois une série d'entrevues »¹³³.

Par contraste, P. Lequiller s'est désintéressé depuis sa nomination de la COSAC dont il ignore les réunions semestrielles. L'évocation de la COSAC par un parlementaire impliqué dans ses travaux peut certes constituer un moyen « de légitimer une action personnelle »¹³⁴. Cependant, cette enceinte ne regroupe pas des dirigeants européens d'un rang comparable à celui de certains conventionnels.

Outre la défense de la présidence unique, les aiguillons émotionnels stimulant l'activité politique de P. Lequiller ont contribué à ce qu'il s'investisse personnellement dans la Convention au détriment d'une association de l'ensemble de la Délégation à ses travaux. Le fait que les conventionnels fassent partie d'une institution propre, la Convention, et ne se présentent pas comme des porte-parole des organisations dont ils étaient issus, correspondait à une volonté fondatrice de son Président. Ce trait institutionnel a d'ailleurs participé, selon certains analystes, à ce que la logique de la délibération l'emporte parfois sur celle de la négociation et du rapport de force¹³⁵. Il semble qu'il ait pu servir d'argument au représentant de l'Assemblée nationale non seulement pour développer ses propres initiatives mais aussi pour ne pas ne rapporter au Palais-Bourbon le déroulement des travaux de la Convention. Le récit suivant d'un administrateur le laisse penser.

« Lequiller tenait beaucoup à ce qu'il n'y ait pas de débats à la Délégation sur la Convention. On a fait beaucoup d'auditions sur le sujet mais on a juste eu un débat dessus en mai [2003]. Alors que la Délégation du Sénat en a davantage débattu en amont. Lequiller se voyait comme un conventionnel libre. [...] Il n'y avait aucune préparation avec la Présidence de l'Assemblée. Une fois que les conventionnels ont été nommés, ils ont été libres »¹³⁶.

¹³³ Ibid. M. Barnier était Commissaire européen. Le britannique Andrew Duff et l'espagnol Inigo Mendes de Vigo représentaient le PE. Lamberto Dini, ancien Président du conseil, représentait le Sénat italien à la Convention et J. Fischer, Ministre des Affaires étrangères, représentait le gouvernement allemand.

¹³⁴ LATEK M., art. cit., p. 155.

¹³⁵ MAGNETTE P., « La Convention européenne : argumenter et négocier dans une assemblée constituante multinationale », *Revue française de science politique*, vol. 54, n° 1, 2004, pp. 5-42 ; MAURER A., « The European Parliament, the national parliaments and the EU Conventions », *Politique européenne*, n°9, 2003, pp. 76-98.

¹³⁶ Entretien n° 51.

Il ne semble pas que la forme organisationnelle de la Convention condamne nécessairement ses membres à ne pas associer leur organisation d'origine. F. Loncle, qui fut représentant de l'Assemblée dans le cadre de la première Convention chargée de la rédaction de la Charte des droits fondamentaux en 2000 insiste par exemple sur les comptes-rendus qu'il dressait devant le groupe socialiste¹³⁷. En outre, l'Assemblée dans son ensemble fut informée des travaux de la Convention via l'organisation le 3 décembre 2002 d'une séance spéciale, dans l'hémicycle, à laquelle fut conviée le Président Giscard. Cependant, la non association voulue de la Délégation de l'Assemblée aux travaux de la seconde Convention contribue à relativiser les éloges du caractère démocratique de cette méthode par opposition aux conférences intergouvernementales. A proprement parler, la Convention n'a pas permis d'associer le Parlement français à la préparation d'un traité constitutionnel mais seulement quelques parlementaires français. L'effet pédagogique du processus ne s'est pas étendu au-delà du cercle restreint des participants à cette instance. Comme on l'a fait observer, cette participation déficiente de l'Assemblée nationale au débat européen contribue à perpétuer le caractère déstabilisateur de certaines prises de position atypiques tel que le « non » opposé par L. Fabius au projet de Constitution européenne¹³⁸.

En conclusion, l'étude des Présidents de la Délégation conduit à un double paradoxe. Premièrement, alors que les Délégations se justifient par l'examen minutieux des textes en projet, leurs Présidents ne jouent pas tant le rôle de l'expert que celui de membre de clubs, de spectateur ou de personne en quête de prestige. Ces Bourbonniens sont tournés vers la dimension sociale de leur activité et en retirent des gratifications d'ordre psychologique. Dans une large mesure, ce processus sert les intérêts de la Délégation en tant structure. De R. Pandraud à P. Lequiller, les Présidents se sont impliqués personnellement et massivement dans la présidence. R. Pandraud a accompagné la montée en puissance de la Délégation en évitant une césure paralysante entre les pro et anti-maastrichtiens. H. Nallet a mobilisé la Délégation pour que soient produits des rapports fouillés. A. Barrau a multiplié les auditions et les colloques. P. Lequiller fut un membre actif et remarqué de la Convention. Deuxièmement, ces Bourbonniens ne parviennent pas à intéresser les parlementaires extérieurs à la Délégation – voire certains de ses membres – à leurs activités. R. Pandraud était surtout focalisé sur la gestion du club de parlementaires actifs au sein de cette structure. A. Barrau a

¹³⁷ « Les comptes-rendus que j'ai faits ont été très bien accueillis. Je tenais régulièrement au courant le groupe socialiste. Vous dire que ça intéressait tous mes collègues, certainement pas », François Loncle, entretien n° 28.

¹³⁸ Cf. Chapitre 7.2.2. et 7.2.4.

cherché à ouvrir ses activités à d'autres acteurs mais s'il a pu intéresser des représentants d'ONG et de divers organismes, il lui a été difficile de mobiliser ses collègues. P. Lequiller est également tourné vers l'extérieur du Parlement. Ainsi, malgré leurs différences en terme d'appartenance partisane, de vision de l'Europe et d'aiguillon émotionnel, les Présidents successifs de la Délégation pour l'UE de l'Assemblée nationale ont contribué à faire de cette structure un club actif et dynamique mais relativement isolé au sein du Palais-Bourbon.

3. Le serviteur de l'intérêt général : démocratiser la gouvernance européenne

Le 14 février 2002, la Commission des finances, de l'économie générale et du plan de l'Assemblée nationale procéda pour la première fois à l'audition d'un Ministre allemand des Finances¹³⁹. Hans Eichel intervint aux côtés de L. Fabius, Ministre de l'Economie, des finances et de l'industrie qui s'était exprimé devant la Commission du Bundestag deux semaines auparavant. Après le mot de bienvenu du Président de la Commission, Henri Emmanuelli, L. Fabius expliqua qu'il voyait son homologue allemand une fois par mois, qu'ils se téléphonaient régulièrement et qu'ils avaient été frappés par le fait que ce niveau de concertation n'existait pas au plan parlementaire. H. Eichel ajouta que cette situation était d'autant plus regrettable que les politiques économiques de la France et de l'Allemagne se décidaient dorénavant dans un cadre européen, notamment via le Pacte de stabilité. Le Ministre dit regretter que beaucoup de demandes des parlementaires ne tiennent pas compte de cette dimension. Après le discours de H. Eichel tenu devant une quinzaine de parlementaires, vint la séance des questions. Le député apparenté communiste Jean-Pierre Brard expliqua que si les deux ministres étaient liés par des rencontres à Bruxelles à propos desquelles les parlementaires n'étaient ni consultés ni informés, il y avait de quoi s'interroger sur l'utilité de la représentation nationale. « A quoi servons-nous ? » demanda-t-il à deux reprises troublant quelque peu l'atmosphère conviviale de la salle Lamartine. Interrogé quelques mois plus tard, le maire de Montreuil revient sur son interrogation :

J.-P. BRARD : « *Fabius et Eichel expliquaient qu'ils avaient des contacts à Bruxelles, qu'ils passaient des accords entre eux et qu'en plus il ne fallait pas les gêner. C'est pour ça que j'ai demandé : « à quoi servons-nous ? ». Ils se foutent complètement de nous, ils veulent qu'on les laisse concocter leur truc ensemble sans les déranger. C'est*

¹³⁹ Observation n° 7.

dangereux parce que je pense que les Français n'adhèrent pas à l'Union européenne. Ils l'acceptent ce qui n'est pas la même chose. Le jour où il y aura une crise, ça peut être dramatique. Je prends la Yougoslavie, ils avaient des échanges nombreux, des mariages mixtes et cetera et ça ne les a pas empêchés d'éclater. Comme on dit en Normandie là où je suis né : « quand y'a plus de foin en râtelier, les chevaux se battent ». C'est pour ça qu'il faut aussi convaincre les gens sur l'Europe »¹⁴⁰.

En dehors des experts qui approfondissent les dossiers communautaires et des hommes du Parlement qui profitent de la sociabilité de la Délégation, certains élus expliquent leurs activités en matière européenne par des préoccupations d'ordre éthique touchant à la viabilité des pratiques démocratiques. Leurs propos indiquent que la densification des relations entre les gouvernements européens et la primauté d'un droit communautaire conséquent posent la question de l'utilité et du rôle de la représentation parlementaire nationale. L'Europe amène les députés et les sénateurs à poser la question : « A quoi servons-nous ? ». Or, après avoir interrogé de nombreux élus, il apparaît que ce type de problématique n'est pas l'apanage d'une poignée d'europhobes. De nombreux parlementaires nationaux français sont inquiets, en tout cas perplexes concernant leur rôle en matière européenne. Ce qui est relativement surprenant en regard de la doctrine de Montesquieu qui établit que tout pouvoir cherche à en obtenir davantage, c'est que les doutes et questionnements des parlementaires nationaux ne sont pas – ou peu – corporatistes. L'affirmation peut surprendre tant l'idée d'une frustration des parlementaires nationaux vis-à-vis de l'intégration européenne semble admise par tous. Deux députés européens français, Alain Lamassoure et Jean-Louis Bourlanges évoquent ainsi cette frustration des parlementaires nationaux, ce dernier observant que le député européen n'est pas nécessairement mieux loti.

A. LAMASSOURE : « [...] dans presque tous les Parlements nationaux existe ce sentiment de frustration et d'irritation croissante envers Bruxelles et Strasbourg »¹⁴¹.

J.-L. BOURLANGES : « *Les parlementaires nationaux ont le complexe du petit blanc par rapport aux nègres que nous sommes. Ils sont humiliés à tout bout de champ. De son côté, le député européen est malheureux et se sent méprisé* »¹⁴².

Humiliés, frustrés, certains parlementaires nationaux français le sont à l'évidence. Cependant, la simple observation permet de constater que les députés et les sénateurs français ne sont spécifiquement inquiets par le sort de leur institution dans un contexte européen (1). Le « nous » du « à quoi servons-nous ? » renvoie davantage aux politiques, aux élus, aux représentants du peuple qu'aux seuls membres des deux assemblées parlementaires.

¹⁴⁰ Jean-Pierre Brard, entretien n° 8.

¹⁴¹ LAMASSOURE A., op. cit., p. 194.

¹⁴² Jean-Louis Bourlanges, entretien n° 112.

L'inquiétude des députés et sénateurs porte en effet davantage sur les conséquences de l'UE pour le système démocratique considéré globalement (2). Elle reflète en cela des attitudes spécifiques ancrées au sein de l'opinion publique de chaque Etat membre, comme une analyse comparée tentera de l'établir (3).

3.1. Une frustration peu corporatiste

Les parlementaires nationaux français ne sont pas arc-boutés sur la défense de leurs prérogatives en matière européenne comme l'illustre le débat sur la portée juridique des résolutions. Les résolutions informent le gouvernement - et au-delà l'opinion - aussi bien que les institutions communautaires, de la position d'une assemblée sur une proposition d'acte communautaire donnée mais elles n'entraînent pas de contraintes juridiques. Dès 1959, le Conseil constitutionnel avait mis en garde le législateur contre une telle dérive :

« Dans la mesure où de telles propositions tendraient à orienter ou à contrôler l'action gouvernementale, leur pratique serait contraire [à la Constitution, qui] ne prévoit la mise en cause de la responsabilité gouvernementale que dans les conditions et suivant les procédures fixées par les articles 49 et 50 »¹⁴³.

L'interprétation qu'il a rendue en 1992 du système mis en place en application de l'article 88-4 de la Constitution confirma cette jurisprudence en utilisant le mot « avis » pour décrire les résolutions :

« Considérant ainsi que, dans les domaines visés par l'article 88-4, chaque assemblée se voit conférer le droit d'être informée du contenu des propositions d'actes communautaires et dispose de la faculté d'émettre à leur propos un avis par l'adoption d'une résolution suivant les modalités fixées par son règlement [...] »¹⁴⁴.

Les circulaires des Premiers ministres successifs ont, par la suite, invité les ministres à prendre en compte le point de vue exprimé par le Parlement comme le montre le Tableau 8.2. Ces indications ne modifient pas cependant l'absence de portée contraignante des résolutions.

¹⁴³ 59-2 DC. Comme le rappelle G. Carcassonne, il s'agissait à l'époque d'éviter que ne se reproduisent les résolutions à caractère politique de la IV^{ème} République. Le constitutionnaliste estime d'ailleurs concernant l'examen de projets d'acte communautaire qu'un débat aurait suffi et craint qu'un vote des assemblées constitue « un élément de fragilisation de la position gouvernementale », sans rappeler que l'ordre du jour des assemblées demeure contrôlé par le gouvernement. Cf. CARCASSONNE G., op. cit., pp. 342-343.

¹⁴⁴ Décision n° 92-314 DC du 17 décembre 1992. Le considérant suivant précise : « Considérant cependant que le vote par chaque assemblée d'une résolution concernant une proposition d'acte communautaire ne saurait ni porter atteinte aux prérogatives que le Gouvernement tient de la Constitution, ni conduire à la mise en cause de sa responsabilité, laquelle demeure régie exclusivement par les règles définies aux articles 49 et 50 de la Constitution ».

La dernière circulaire signée par L. Jospin va jusqu'à évoquer explicitement le fait que le Ministre puisse « tirer parti » au Conseil de la position du gouvernement¹⁴⁵.

Tableau 8.2. Les circulaires des Premiers ministres relatives aux suites à donner aux résolutions parlementaires adoptées en application de l'article 88-4

Circulaire du 21 avril 1993	La résolution doit être communiquée au SGCI. Le SGCI « examine, en concertation avec les ministères concernés, les suites à donner, eu égard à la position française dans la négociation communautaire ».
Circulaire du 13 décembre 1993	« Le comité interministériel consacré aux affaires européennes évoque les positions que le Parlement a prises ou s'apprête à prendre [...] ».
Circulaire du 21 mars 1994	« Vous veillerez [...] à ce que les résolutions votées par les Assemblées fassent l'objet d'un examen interministériel en vue de leur prise en compte dans les négociations européennes ».
Circulaire du 13 décembre 1999	« [Les dispositions en annexe] vous invitent, dans le respect des prérogatives du pouvoir exécutif, à prendre en compte les positions exprimées par les assemblées et à en <u>tirer parti</u> dans les négociations des actes des communautés européennes et de l'Union européenne ».

Rares sont les parlementaires à considérer que le pouvoir législatif devrait avoir le droit de mandater les ministres français négociant au Conseil. Le Folketing danois procède de la sorte¹⁴⁶. Chaque vendredi sa Commission des affaires européennes examine la position du gouvernement sur les textes qui seront soumis à la discussion de Conseils européens la semaine suivante. Le ministre peut même être amené à contacter le Président de la Commission durant les négociations. Si ce système a pu fasciner un moment les parlementaires français, nul ne demande aujourd'hui son application en France. Les élus, y compris des députés critiques de la construction européenne comme la gaulliste Nicole Catala ou le communiste Jean-Claude Lefort, reconnaissent que les négociateurs à la table du Conseil doivent disposer d'une certaine marge de manœuvre dans leurs discussions.

N. CATALA [à propos du système danois] « *C'est extrêmement efficace parce que là le Parlement est en prise directe avec les négociations européennes. Mais on se rend compte que si chaque pays faisait la même chose, ces négociations seraient extrêmement alourdies et prolongées. Si chacun des Quinze devait à tout moment interrompre les débats et aller téléphoner, ça ne simplifierait pas les choses. Mais les Danois, eux, c'est un des signes du fait qui sont très attachés à leur souveraineté, à l'identité nationale* »¹⁴⁷.

J.-C. LEFORT : « *Au Danemark, ils ont un système très contraignant avec un mandat impératif de négociation. Je ne trouve pas que ça soit très judicieux parce qu'il ne faut pas être impératif dans la négociation* »¹⁴⁸.

¹⁴⁵ Cf. Chapitre 8.1.2.

¹⁴⁶ Cf. Chapitre 2.2.1.

¹⁴⁷ Nicole Catala, entretien n° 10.

¹⁴⁸ Jean-Claude Lefort, entretien n° 24.

En outre, la plupart des parlementaires intéressés par la question savent maintenant qu'il est « réducteur » et « excessif », pour reprendre les termes d'un rapport de la députée Nicole Ameline¹⁴⁹, de parler de mandat de négociation dans le cas danois. Il s'agit davantage d'un processus poussé de concertation entre les pouvoirs exécutif et législatif dans lequel le ministre expose à l'avance un plan de négociation assez général, les parlementaires pouvant l'amender ou sensibiliser le ministre sur tel ou tel point¹⁵⁰. L'ancien ministre H. Nallet juge d'ailleurs que le Parlement et l'exécutif agissent en « connivence »¹⁵¹ quand un ministre produit un mandat de ce type dans le cadre du Conseil.

Un premier élément d'explication au fait que les préoccupations des parlementaires ne portent pas spécifiquement sur les attributions de leur assemblée en matière européenne tient à la relative minimisation des effets de l'Union européenne vis-à-vis de l'action publique. Il est vrai que les enjeux se situant au cœur des préoccupations des citoyens – le chômage, la sécurité publique, la protection sociale – demeurent formellement du ressort de chaque Etat membre. La question suivante a été posée à plusieurs députés : « Certaines personnes, eurosceptiques ou euro-enthousiastes, affirment que les vraies décisions se prennent maintenant au niveau européen et que leur représentant national, leur député n'a plus trop de pouvoir. Qu'en pensez-vous ? ». Les députés P. Albertini et P. Guinchard-Kunstler, fédéralistes convaincus, estiment qu'ils conservent des marges de manœuvre concernant les domaines d'action de compétence nationale ou les « petites » décisions.

P. ALBERTINI : *« Je crois que ce n'est pas vrai. C'est pour ça que je milite pour une constitution européenne qui permette d'avoir un mode d'emploi, une sorte de répartition des rôles. Il y a des domaines dans lesquels le transfert européen est déjà réalisé. Je vous ai parlé de l'agriculture. Nous pourrions parler de la monnaie, bien sûr. Nous pourrions de plus en plus parler de la politique étrangère et, je l'espère, de la politique de défense, qui seront absorbées, en partie et pas totalement mais largement, par le niveau européen. Il y a des domaines qui vont tendre vers une absorption européenne de plus en plus forte. C'est celui de la justice. C'est celui du contrôle des flux migratoires. Il y a des tas de domaine qui resteront de la compétence absolument nationale pour un terme qui sera encore très important. Quelques exemples : l'éducation, la sécurité sociale, la santé publique, l'aménagement du territoire - même s'il a des liens et des connexions européennes - la sécurité au sens quotidien du terme, les retraites et cetera. Ce sont des sujets sur lesquels il y a des*

¹⁴⁹ Rapport d'information de l'Assemblée nationale n° 1437, déposé par la Délégation pour l'UE de l'Assemblée nationale, « Les parlements et l'Europe: les leçons de l'expérience danoise », présenté par N. Ameline, 28 juin 1994, p. 18.

¹⁵⁰ Cf. NUTTENS J.-D., SICARD F., op. cit., pp. 52-53; SAULNIER E., op. cit., pp. 54-59 ; DAMGAARD E., SONNE NØRGAARD A., « The European Union and Danish Parliamentary Democracy », *Journal of Legislative Studies*, 2000, pp. 35-58 ; LAURSEN F., « The Danish Folketing and its European Affairs Committee: Strong Players in the National Policy Cycle », dans MAURER A., WESSELS W. (dir.), op. cit., pp. 99-116.

¹⁵¹ Cf. Chapitre 4.2.2.1.

pans entiers qui resteront pour un temps à mon avis encore assez long de la compétence nationale. Je pense que c'est une erreur d'optique »¹⁵².

P. GUINCHARD-KUNSTLER : *« C'est pas vrai ça. C'est pas vrai du tout. Je pense que ce ne sont pas les mêmes niveaux de pouvoir. Je crois que le principe de subsidiarité existe réellement. Et c'est le même débat qu'on a là actuellement en France avec la décentralisation. On se met dans cette logique-là de subsidiarité. Pourquoi pas ? hein, pourquoi pas ? Mais je crois que plus j'avance dans mes responsabilités politiques et plus je pense qu'il y a des grands choix, des décisions à prendre qui sont de l'ordre du macro et, d'autres qui sont plus micro. Dans nos décisions, les petites choses sont autant leviers de changement que les grandes décisions. Et les petites décisions qui sont parfois prises dans une association, dans un village ou dans une grande ville changent réellement les choses »¹⁵³.*

Ce constat trouve cependant de plus en plus ses limites avec l'approfondissement de l'intégration européenne. La construction européenne tend depuis Maastricht et Schengen à concerner directement ou indirectement certaines questions plus proches des préoccupations des Français et de leurs représentants. La Justice et les affaires intérieures (JAI) couvrent de nombreux domaines considérés comme se situant au cœur des prérogatives parlementaires : l'asile, l'immigration, les visas, la coopération judiciaire en matière civile et pénale, et la coopération policière.

Une résolution de l'Assemblée nationale sur la coopération judiciaire entre l'UE et les Etats-Unis d'avril 2003 demande ainsi une modification de l'article 88-4 pour conférer « au Parlement, dans les matières relevant de la coopération policière et judiciaire en matière pénale, le pouvoir d'établir des mandats de négociation impératifs »¹⁵⁴. L'Union s'étant vue conférer la personnalité juridique sur le plan international dans le cadre de cet accord, les députés se sont inquiétés, en pleine guerre d'Irak, de ce que des ressortissants français puissent être extradés aux Etats-Unis sans que la représentation nationale française ait eu à approuver les termes de cet accord. La revendication souverainiste d'un mandat impératif, évacuée depuis deux décennies, réapparaissait donc au nom de la défense des prérogatives parlementaires en matière de droits fondamentaux¹⁵⁵. Il faut souligner cependant que seule

¹⁵² Pierre Albertini, entretien n° 1.

¹⁵³ Paulette Guinchard-Kunstler, entretien n° 90.

¹⁵⁴ Considérée comme définitive le 10 avril 2003, texte adopté n° 120, *Journal officiel* du 11 avril 2003.

¹⁵⁵ Dans un rapport de janvier 2005, P. Lequiller réitère la demande de l'Assemblée nationale et rappelle que « Dans certains Etats membres, le Parlement dispose de pouvoirs de contrôle renforcés en ce qui concerne les matières relevant de l'ancien troisième pilier ». « [...] c'est notamment le cas aux Pays-Bas, où la loi de novembre 1992 autorisant la ratification du traité de Maastricht impose un accord parlementaire préalable sur les textes relevant de l'ancien troisième pilier ». La révision constitutionnelle de mars 2005 n'apporta pas néanmoins de droits spécifiques en la matière en dehors de la procédure d'alerte précoce, imposée par le traité. Rapport d'information de l'Assemblée nationale n° 2024, déposé par la Délégation de l'Assemblée nationale pour l'UE, sur la révision constitutionnelle préalable à la ratification du traité établissant une Constitution pour l'Europe, présenté par Pierre Lequiller, 12 janvier 2005, p. 41.

une poignée de parlementaires spécialisés dans les affaires européennes, au premier rang desquels figure le Président de la Délégation du Sénat, l'ancien magistrat H. Haenel¹⁵⁶, est sensibilisée aux enjeux de la JAI. La revendication relative à un mandat impératif n'a pas été non plus reprise avec force lors de la révision constitutionnelle de l'hiver 2005 durant laquelle E. Balladur s'est trouvé bien isolé en demandant, en vain, à ce que l'Assemblée puisse étendre le droit d'émettre des résolutions à tout type de documents européens, qu'il soit de nature réglementaire ou législative.

Sans minorer l'importance prise par les affaires communautaires, certains parlementaires laissent entendre qu'un retrait relatif des Parlements nationaux a été le prix à payer pour construire l'Europe. Certains fédéralistes, comme l'écologiste M.-H. Aubert aujourd'hui membre du PE, estiment qu'en tant que parlementaires nationaux, il ne rente pas dans leurs attributions d'intervenir au niveau européen, fut-ce de manière informelle.

[à propos de son rapport sur les OGM] « Est-ce que vous avez été en contact avec des institutions européennes, des fonctionnaires européens, des gens de la Commission?

M.-H. AUBERT : *Ben non puisque là il s'agissait... enfin on avait des contacts à Bruxelles, on avait les documents nécessaires pour voir où on en était du dossier de par nos correspondants à Bruxelles. Mais bon je voyais pas l'utilité : mon boulot c'est pas de faire des recommandations directement à Bruxelles »*¹⁵⁷.

Une étude comparative sur les représentations parlementaires nationales et les eurodéputés dirigée par Richard Katz et Bernhard Wessels permet de généraliser ces observations, même si, ayant été menée il y a près de dix ans, elle doit être considérée avec précaution¹⁵⁸. La contribution de Mark Franklin et Susan Scarrow souligne notamment que si les eurodéputés sont légèrement plus proeuropéens que leurs homologues nationaux, la différence est minime¹⁵⁹. Les députés nationaux sont aussi critiques que les membres du PE dans l'évaluation, secteur par secteur, de l'action de l'UE¹⁶⁰. Surtout, ils n'apparaissent pas comme des partisans d'un repli sur la nation au chapitre des réformes institutionnelles. Une large majorité de parlementaires nationaux pense que la solution au déficit démocratique de

¹⁵⁶ Il est l'auteur de *Justice, police et sécurité dans l'Union européenne*, Paris, Fondation Robert Schuman, 2003.

¹⁵⁷ Marie-Hélène Aubert, entretien n° 3.

¹⁵⁸ KATZ R.S., WESSELS B. (dir.), *The European Parliament, the National Parliament and European Integration*, Oxford, Oxford University Press, 1999. L'ouvrage constitue l'un des deux volets de l'enquête *Political representation in Europe* menée durant les années quatre-vingt-dix par un groupe de chercheurs européens et américains, l'étude des élections européennes de 1994 ayant fait l'objet d'une publication dirigée par H. Schmitt et J. Thomassen (op. cit.). L'étude s'appuie sur trois enquêtes quantitatives réalisées auprès des candidats aux élections européennes en 1994, de plus d'un millier de parlementaires nationaux issus de onze Etats membres et de 300 eurodéputés interrogés en 1996.

¹⁵⁹ FRANKLIN M.N., SCARROW S.E., « Marking Europeans ? The Socializing Power of the EP », dans KATZ R.S., WESSELS B. (dir.), op. cit., pp. 45-60.

¹⁶⁰ MARSH M. « Policy Evaluations », dans KATZ R.S., WESSELS B. (dir.), op. cit., pp. 197-212.

l'Europe passe en priorité par un renforcement des institutions européennes, et donc par l'affirmation du PE avant celle de leur assemblée¹⁶¹.

Le faible patriotisme institutionnel des parlementaires français comporte cependant une dimension spécifique. A. Fuchs-Cessot développe la thèse selon laquelle « [...] la construction européenne a d'autant plus affaibli le Parlement français qu'elle a permis à l'esprit de la V^{ème} République de se renforcer [...] »¹⁶². Il apparaît en effet que les parlementaires n'ont pas un sentiment particulier de dépossession dont ils rendraient l'Europe coupable compte tenu de leur situation depuis 1958. Le radical G. Charasse, le socialiste G. Fuchs et la députée gaulliste N. Catala résument le sentiment de la plupart des parlementaires en faisant valoir que les contraintes institutionnelles pesant sur le Parlement et ses membres tiennent principalement aux institutions de la V^{ème} République. En matière européenne, il s'en suit que, selon les élus : (1) le Parlement français n'est pas spécifiquement entravé par l'UE en regard de sa domination globale par l'exécutif, (2) le Parlement français n'a pu obtenir de l'exécutif des prérogatives de premier ordre sur le plan européen, (3) cependant, dans un tel contexte, les droits acquis depuis 1992 ne sont pas insignifiants.

G. CHARASSE : [En matière européenne] « *il n'y a pas un contrôle législatif, un contrôle des représentants des citoyens sur le travail et sur les décisions des ministres. Un contrôle par le législatif de l'exécutif quoi. Il y a un manque de contrôle très net du législatif sur l'exécutif. Mais ça, c'est pas simplement vrai pour les décisions européennes, c'est vrai aussi dans notre système français où le Parlement est un peu un Parlement croupion. Et je crois que si certains regrettent finalement qu'on n'ait pas beaucoup de pouvoir sur un certain nombre de décisions, c'est aussi ça. C'est parce qu'on a un système institutionnel avec une primauté très nette de l'exécutif sur le législatif. C'est la Constitution de la V^{ème} République renforcée par 1962* »¹⁶³.

« Qu'est ce que vous pensez, sur le fond, de ce système de l'article 88-4 et de la possibilité d'émettre des résolutions ?

G. FUCHS : *Si on était une démocratie ordinaire... enfin vu des autres pays, ça paraît quand même assez étrange. Mais par rapport à la Constitution de la V^{ème} République, c'est quand même un progrès, parce que la résolution entre guillemets ne fait plus partie des us et coutumes de la vie parlementaire française depuis 58. Bon cela étant, honnêtement, bon c'est une amélioration du pouvoir de contrôle donc j'étais pour. Mais bon on peut pas dire que dans les faits... Mais là, ça renvoie plus au rapport gouvernement parlement de la V^{ème} République qu'à un article particulier qu'est le 88-4* »¹⁶⁴.

¹⁶¹ KATZ R.S., « Representation, the Locus of Democratic Legitimation and the Role of the National Parliaments in the European Union », dans KATZ R.S., WESSELS B. (dir.), op. cit., pp. 21-44; et WESSELS B., « Institutional Change and the Future Political Order », dans KATZ R.S., WESSELS B. (dir.), op. cit., pp. 213-228.

¹⁶² FUCHS-CESSOT A., op. cit., p. 11.

¹⁶³ Gérard Charasse, entretien n° 11.

¹⁶⁴ Gérard Fuchs, entretien n° 17.

N. CATALA : « *L'esprit de la V^{ème} République a donné à l'exécutif des pouvoirs étendus, sans prévoir, certainement, en 58, sans qu'on ait prévu la montée en puissance de l'Europe, de sorte que nous ne pouvons donner notre sentiment et le ministre compétent peut très bien n'en tenir aucun compte, et il n'est pas tenu de venir s'expliquer devant nous après. Tandis que dans d'autres pays [...] le contrôle va beaucoup plus loin, c'est-à-dire que chaque ministre avant un Conseil vient devant la délégation de la Commission compétente, expose la position qu'il doit défendre au nom de son pays, entend les députés et ensuite vient rendre compte* »¹⁶⁵.

La référence à la V^{ème} République est à ce point présente dans les propos des parlementaires pour expliquer leur impuissance et parfois pour justifier leur inaction qu'elle constitue un élément central de la culture politique des dirigeants nationaux. L'utilisation d'un vocabulaire identique tend à le prouver, à commencer par « l'équilibre des pouvoirs de la V^{ème} République » qu'il convient de ne pas rompre, selon l'expression consacrée. Si beaucoup d'auteurs mettent en garde contre une utilisation abusive du concept de culture, une telle notion permet cependant de considérer les effets propres générés par les croyances partagées, indépendamment de la pertinence de ces croyances. En l'occurrence, le rappel constant de l'infériorité institutionnelle du Parlement contribue à son acceptation, fut-elle résignée. L'objectivation de la domination décourage à l'évidence les velléités de s'affirmer. Les propos des anciens membres de la Délégation de l'Assemblée, M.-H. Aubert et H. Nallet, en témoignent.

La députée verte M.-H. Aubert a publié en 2000 un épais rapport sur les OGM au nom de la Délégation à un moment où les institutions communautaires se proposaient de réviser la directive 90/220/CEE qui régissait les disséminations volontaires à des fins de recherche et développement, ainsi qu'à la mise sur le marché¹⁶⁶. La proposition de résolution qui accompagnait ce rapport a ensuite été considérée, amendée et adoptée par la Commission de la production¹⁶⁷. Deux possibilités sont alors ouvertes. Dans les huit jours qui suivent la distribution du rapport de la commission, la proposition de résolution peut être inscrite à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale à la demande d'un Président de groupe, d'un Président de commission, du Président de la Délégation ou du gouvernement. Si aucune demande d'inscription à l'ordre du jour n'est présentée, le texte adopté par la commission saisie au fond est considéré comme définitif et transmis au gouvernement. La résolution de

¹⁶⁵ Nicole Catala, entretien n° 10.

¹⁶⁶ Rapport d'information de l'Assemblée nationale n° 2538, déposé par la Délégation pour l'UE, sur la dissémination volontaire des OGM dans l'environnement, présenté par M.-H. Aubert, 6 juillet 2000.

¹⁶⁷ Proposition de résolution de M.-H. Aubert, rapporteure de la Délégation pour l'UE, sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive n° 90/220/CEE relative à la dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés dans l'environnement du 23 février 1998 (COM(1998) 0085 final / E 1485), n° 2584.

M.-H. Aubert a été adoptée sans débat ni vote en séance publique, le 7 novembre 2000¹⁶⁸. Sans demander l'interdiction des OGM, le texte était assez critique vis-à-vis de la directive en projet, notamment en matière de traçabilité et de renforcement de la recherche publique sur les risques sanitaires et les alternatives aux OGM. A un moment où les journaux évoquaient le sujet à longueur de colonnes, le gouvernement a-t-il voulu éviter un vote au Parlement qui aurait pu lui lier davantage les mains avant les négociations au Conseil ? Des administrateurs de l'Assemblée l'affirment¹⁶⁹. Un ancien membre de cabinet ministériel ne le dément pas :

« C'est possible. Durant la législature, on a été pris dans une contradiction : on voulait réhabiliter le Parlement ce qui suppose de laisser toutes les procédures être utilisées et on avait un programme législatif très chargé. C'est ce qui explique que la place laissée au débat européen a été résiduelle. Mais il n'y a pas que ça, il y a aussi des raisons politiques. On a quand même fait voter des résolutions lorsqu'elles étaient consensuelles »¹⁷⁰.

Cette dernière phrase peut aussi être lue à travers sa négation : les résolutions non consensuelles n'étaient pas autorisées. L'organisation quelques trois semaines plus tard d'une séance de questions orales avec débat – mais sans vote – à l'Assemblée, consacrée à la sécurité alimentaire, laisse penser que le gouvernement a effectivement voulu éviter un scrutin public sur le sujet¹⁷¹. Interrogée à ce sujet, M.-H. Aubert a l'impression que les contraintes de calendrier qui lui avaient été opposées étaient assez « *spécieuses* » et que le gouvernement français était sollicité par des lobbyistes.

M.-H. AUBERT : *« Je pense qu'il n'y avait pas de volonté de donner de la visibilité à cette résolution. Parce que y'a un lobbying aussi interne en France qui relaie le souci de certaines grandes entreprises semencières de développer ce secteur ».*
« Je crois surtout que le gouvernement n'avait pas envie de s'embarrasser d'une résolution votée à une écrasante majorité qui disait qu'il fallait être très très très prudent »¹⁷².

Un an auparavant, Béatrice Marre, membre de la Délégation, avait remis un rapport sur la préparation de la conférence de l'OMC à Seattle¹⁷³. Après son examen devant la Commission de la production, la proposition de résolution qui en était issue devint définitive le 26 octobre 1999 sans être débattue ni votée dans l'hémicycle le jour même où était organisée dans ce

¹⁶⁸ Résolution de l'Assemblée nationale sur la dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés dans l'environnement. Texte considéré comme définitif le 7 novembre 2000 (Texte adopté n° 568).

¹⁶⁹ Entretien n° 44.

¹⁷⁰ Entretien n° 99.

¹⁷¹ 1^{ère} séance du 28 novembre 2000. Le site Internet personnel de M.-H. Aubert indiquait en outre à l'époque que les députés verts n'avaient pas été autorisés à organiser un débat sur les OGM à l'Assemblée.

¹⁷² Marie-Hélène Aubert, entretien n° 3. Elle souligne en outre que certains membres du gouvernement comme le Ministre de la Recherche Roger-Gérard Schwarzenberg ou Claude Allègre, Ministre de l'Education nationale, de la recherche et de la technologie jusqu'au mois d'avril 2000 étaient favorables aux OGM.

¹⁷³ Rapport d'information de l'Assemblée nationale n° 1824, déposé par la Délégation pour l'UE, sur la préparation de la Conférence ministérielle de l'OMC à Seattle, présenté par B. Marre, 30 septembre 1999.

même hémicycle une séance sur l'OMC consistant en une déclaration du Gouvernement, suivie d'un débat sans vote¹⁷⁴. Comme l'entretien avec M.-H. Aubert s'attarde sur cette question, la députée d'Eure-et-Loir finit par expliquer que de toute façon la majeure partie du travail parlementaire s'effectue sous le contrôle du gouvernement sous la V^{ème} République.

« Le fait que la résolution n'ait pas été débattue en séance, on peut le voir comme un signe, qu'il n'y ait pas eu au Parlement une volonté politique pour dire « écoutez cette résolution, on la défend » ?

M.-H. AUBERT : *Il y avait une volonté des députés à la base, il n'y a pas eu une volonté au sommet, voilà. Et comme nous sommes très dépendant du sommet et que nous n'avons pas de pouvoir d'initiatives, ben voilà. C'est la V^{ème} République.*

Au sommet du Parlement ?

Non pas seulement au sommet du Parlement, dans les ministères. Dans notre V^{ème} République, c'est le gouvernement qui décide de tout, faut pas croire : nous, on n'a aucune prérogative, aucune. Sauf les niches parlementaires et encore même quand on vote des lois à la majorité, le gouvernement explique que c'est pas assez qu'il la présentera pas. Donc c'est ça la réalité »¹⁷⁵.

H. Nallet a été plusieurs fois ministre avant d'être Président de la Délégation pour l'UE de l'Assemblée de 1997 à 1999. Durant cette période, le principal dossier communautaire était l'Agenda 2000, à savoir la négociation des perspectives financières de l'Union pour la période 2000-2006. G. Fuchs a déposé en février 1999 un rapport d'information sur le sujet accompagné d'une proposition de résolution qui a été examinée par le rapporteur général de la Commission des finances, Didier Migaud, avant d'être débattue et adoptée en séance publique le 17 mars¹⁷⁶. La réponse de l'ancien Président de la Délégation, interrogé sur l'influence de ces activités, indique qu'il n'avait ni l'ambition ni véritablement l'objectif de modifier la position du gouvernement sur ce dossier. Il estime que ce n'est pas le rôle du Parlement compte tenu de l'équilibre institutionnel de la V^{ème} République. A cet

¹⁷⁴ Résolution de l'Assemblée nationale sur la préparation de la Conférence ministérielle de l'OMC à Seattle. Texte considéré comme définitif le 26 octobre 1999 (Texte adopté n° 367). La déclaration suivie du débat se déroula durant la 1^{ère} séance du mardi 26 octobre 1999. Les débats indiquent que l'examen en séance de la proposition de résolution avait été prévu dans un premier temps. Les propos tenus par A. Barrau et P. Moscovici durant leurs interventions laissent entendre que son annulation, regrettée par de nombreux orateurs, tiendrait à l'intention affichée par George Sarre, chef de file des députés du MDC et Philippe Douste-Blazy, président du groupe UDF, de soulever des motions de procédure en cas d'examen de la résolution. Les explications fournies par P. Moscovici en séance confirment que le gouvernement contrôle le déroulement de la procédure : « Si, aujourd'hui, nous ne pouvons pas aller plus loin, c'est que le recours, disons peut-être un peu excessif - cela a été rappelé - à certaines motions de procédure, nous a conduits à prévoir ce matin une déclaration du Gouvernement plutôt que la discussion d'une résolution. Croyez que, pour ce qui nous concerne, nous étions prêts pour cette discussion. L'unanimité dégagée à deux reprises démontre amplement que le Gouvernement n'avait rien à craindre d'un vote, au contraire. Il s'agissait avant tout de faire en sorte que ce débat ait lieu ».

¹⁷⁵ Ibid.

¹⁷⁶ Rapport d'information de l'Assemblée nationale n° 1408, déposé par la Délégation pour l'UE, sur le renouvellement du cadre financier de l'UE pour 2000-2006, présenté par G. Fuchs, le 18 février 1999. Résolution sur l'établissement de nouvelles perspectives financières pour la période 2000-2006, et sur le projet d'accord interinstitutionnel sur la discipline budgétaire et l'amélioration de la procédure budgétaire, texte adopté n° 268, le 17 mars 1999.

égard, son expérience de Ministre a contribué, comme il l'explique, à forger cette conviction. Or, les postes à responsabilité des deux assemblées étant pour la plupart occupés par d'anciens Ministres, on constate que les hommes en situation d'influence à l'intérieur du Parlement sont les plus enclins à faire preuve de compréhension, de tact, de bienveillance vis-à-vis de la politique menée par le gouvernement, en matière européenne comme dans les autres domaines.

« Sur l'agenda 2000, vous avez modifié les vues du gouvernement ?

H. NALLET : *Non mais on a été aussi très participant. On a beaucoup travaillé avec lui. On a été associé donc on n'a pas... Si vous voulez... Comment vous dire ? On n'a pas à se plaindre hein. Le travail a été fait dans de bonnes conditions. Je vois bien ce que vous cherchez, je vais pas vous mentir : le Parlement sous la V^{ème} République, c'est un peu une chambre d'enregistrement de l'exécutif. Et donc il y a vraiment peu d'occasions. D'autant plus que moi j'avais été dans une situation d'ancien négociateur de l'exécutif. J'ai été ministre. Je sais comment ça marche. Et je sais qu'il faut pas trop emmerder le gouvernement sur les questions communautaires. Vous comprenez ?*

A moitié. Pourquoi ?

Parce que c'est les intérêts du pays qui sont en jeu et, dans notre Constitution, c'est l'exécutif qui mène la négociation internationale, c'est pas le Parlement. Cinquième République.

Donc faut pas le freiner le gouvernement ?

Mais non il faut pas le freiner. Il faut pas être un poids, pas trop, en tout cas pas trop »¹⁷⁷.

La V^{ème} République est globalement défavorable au Parlement. H. Nallet rappelle qu'elle l'est davantage encore en matière diplomatique puisque l'exécutif détient le monopole de la conduite des négociations internationales. A cet égard, la densification sans pareil des relations interétatiques au sein de l'Union ne modifie pas le caractère diplomatique de la négociation au Conseil : à travers le ministre français, c'est bien la France qui s'exprime face à d'autres pays. Cependant, d'autres élus estiment au contraire que le régime de V^{ème} République est tellement défavorable au pouvoir législatif que les affaires européennes pourraient plutôt aider le parlement à s'affirmer. J.-M. Bockel remarque ainsi que l'Assemblée à tout à gagner à prendre en modèle les autres parlements nationaux.

« Certaines personnes disent que maintenant les grandes décisions se prennent au niveau européen et que leur député n'a plus trop de pouvoir ?

J.-M. BOCKEL : *Comme il n'avait déjà plus trop de pouvoir avant ! Il ne faut pas dramatiser ce débat. Si le député français peut gagner en pouvoir à l'instar du pouvoir qu'ont d'autres parlements européens ce qu'il perd en prérogatives par transfert au niveau européen, on aura quand même à l'arrivée des députés avec plus de pouvoir qu'ils n'en ont aujourd'hui. Y compris par rapport à leur propre exécutif national. [...] Mais je pense que le Parlement français a encore devant lui une prise*

¹⁷⁷ Henri Nallet, entretien n° 32.

de pouvoir pour devenir un parlement moderne, par rapport au Parlement allemand par exemple, même le Parlement anglais on est en deçà.

Vous l'avez constaté ?

Ha ben évidemment, ça fait vingt ans que je suis député. Si déjà on avait cette dimension là, déjà on aurait un pouvoir plus important qu'aujourd'hui. Ceci pourrait en partie compenser des transferts plus importants qui continueront à se faire. Surtout si on a les bonnes passerelles par rapport à cet échelon européen qui lui aussi aura besoin de la réflexion des Parlements nationaux. On peut s'en sortir par le haut de cette affaire »¹⁷⁸.

Qu'ils estiment avec H. Nallet que les affaires européennes renforcent l'affaiblissement du parlement français, ou avec J.-M. Bockel qu'elles pourraient l'aider, les parlementaires se retrouvent pour constater le rôle minimal dévolu à leur assemblée depuis 1958. Ce constat tend à être considéré comme une donnée à laquelle chaque élu doit s'adapter. Surtout, il contribue à relativiser la thèse d'une dépossession du parlement par l'Europe. Le malaise des élus devant l'intégration de l'Europe est ailleurs.

3.2. Le déficit démocratique tel qu'il est vécu

Interrogés sur leur motivation à agir en matière européenne, certains parlementaires expliquent, que même s'ils sont sans illusion sur l'efficacité de leur travail, ils « doivent » examiner les directives et auditionner les ministres avant les Conseils car tel est leur travail. Leur mobilisation semble ainsi correspondre à l'incorporation d'une norme de comportement portée par l'institution. Or, parce que les acteurs considérés sont des parlementaires, cette norme se définit par rapport à la notion de démocratie. En ayant l'impression de « faire leur travail », les parlementaires considèrent qu'ils font fonctionner le système représentatif. G. Gorce explique ainsi que lorsqu'il rédige un rapport parlementaire, il a le sentiment de remplir la mission qui lui a été assignée par les électeurs.

G. GORCE : « Vous m'avez demandé pourquoi je fais ça et cetera. Vraiment, j'ai vraiment mon sentiment de faire mon travail de parlementaire. J'aime bien le terrain, j'aime bien aller serrer des mains, j'aime bien aller boire des canons avec les gens et il faut le faire parce qu'il faut que la politique soit proche des gens, sinon c'est le Front National. Mais j'ai beaucoup plus l'impression de faire mon travail de parlementaire quand je fais un rapport sur le dumping social où j'essaie d'éclairer l'opinion, à défaut de mes concitoyens, des gens éclairés entre guillemets qui doivent participer à la décision. J'ai beaucoup plus l'impression de participer que lorsque je suis assis à la séance des questions à grogner contre le Gouvernement ou à applaudir une réponse ou une question ou, comme je vous le disais, à être sur le terrain. Parce que notre rôle

¹⁷⁸ Jean-Marie Bockel, entretien n° 6.

devrait être justement de contribuer à préparer, à former l'opinion à commencer par la nôtre, sur des sujets de cette nature »¹⁷⁹.

Certains parlementaires éprouvent d'autant plus le sentiment qu'ils ont le devoir de se mobiliser en matière européenne, qu'ils constatent, par exemple dans le cadre de leurs activités, que la construction de l'Europe soulève des difficultés d'ordre démocratique. La quasi-indissociation dans le débat public français entre la construction européenne et la question de son déficit démocratique contribue à susciter des vocations de défenseurs de l'intérêt général. Ces élus se mobilisent en matière européenne parce qu'ils estiment qu'il est nécessaire qu'ils réagissent à différentes carences démocratiques de la gouvernance communautaire. Ils sont ainsi aiguillonnés par le sens du devoir, identifié par J. Payne comme la défense de percepts moraux et la mise en conformité de son comportement à un impératif d'ordre éthique¹⁸⁰. L'Europe contribue à alimenter les aspirations psychologiques de ce type d'élus dont on peut considérer qu'ils interprètent le sous-rôle de défenseurs de l'intérêt général. Par rapport à la typologie de D. Searing, ce sous-rôle peut être compris comme un ensemble commun au rôle du promoteur de causes et à celui du Bourbonien. En effet, le défenseur de l'intérêt général est animé par la défense d'une cause, à savoir la démocratisation de la gouvernance européenne mais, comme les Bourboniens, il agit dans le cadre des structures du Palais-Bourbon. Il contribue à animer la Délégation et la procédure du 88-4 sans que sa mobilisation soit réellement répercutée en dehors de l'Assemblée.

Ce rôle ou ce sous-rôle peut être nommé défenseur de l'intérêt général. Les parlementaires spécialisés dans les affaires européennes expliquent en effet ne pas être animés par un intérêt électoral. Un administrateur du Sénat indique par exemple : « [Hubert] Haenel venait à toute les réunions de la Convention en disant : « on va me reprocher de ne pas être en Alsace mais je m'en fous » »¹⁸¹. A. Barrau explique de la même façon : « A l'Assemblée, la plupart des Présidents de Commissions sont pas forcément des gens qui sont d'abord préoccupés de leur propre circonscription. Il y a de tout hein, mais dans l'ensemble ce sont des gens qui s'intéressent à l'intérêt général quoi »¹⁸². Les promoteurs des intérêts locaux ont été analysés à travers les défenseurs du terroir. Nous avons également transcrit au chapitre 4 les propos de certains députés, P. Albertini, J.-J. Guillet et F. Loncle, expliquant qu'ils se

¹⁷⁹ Gaëtan Gorce, entretien n° 20.

¹⁸⁰ PAYNE J. et al., op. cit., pp. 103-127.

¹⁸¹ Entretien n° 88. H. Haenel, Président de la Délégation pour l'UE du Sénat, était membre des deux Conventions au titre du Sénat.

¹⁸² Alain Barrau, entretien n° 4.

mobilisaient sur les questions européennes malgré le désintérêt de leurs électeurs¹⁸³. Les élus mobilisés sur l'Europe défendent souvent un intérêt partisan particulier ou ce qu'ils considèrent relever de l'intérêt national. Cependant, ce type de motivation étant commun à l'ensemble des parlementaires, il ne constitue pas un rôle spécifique. Surtout, l'insistance des élus à faire part en entretien de leur insatisfaction devant le déficit démocratique de l'UE indique qu'ils sont animés par un enjeu qui dépasse la seule défense d'une doctrine partisane ou des intérêts de son pays. A cet égard, neuf reproches différents ont été distingués dans la suite de ce texte. Ils sont formulés par des élus appartenant à divers groupes politiques et défendant des positions divergentes vis-à-vis des traités européens. L'ensemble des inquiétudes ou anomalies mentionnées par les élus dépasse d'ailleurs la critique de la seule UE puisque de nombreux reproches concernent aussi la façon dont le système politique français intègre la question européenne.

① *La construction européenne limite les capacités des autorités politiques nationales à mener leur propre politique adossée à un programme spécifique.* Certains parlementaires ont de plus en plus le sentiment que la politique menée par le gouvernement français consiste à appliquer et mettre en œuvre des engagements contractés au niveau communautaire. Les propos ci-dessous de l'entretien réalisé avec le député UMP T. Mariani en novembre 2002 expriment cette préoccupation.

« Qu'est-ce qui vous a décidé à faire la demande d'entrer dans la Délégation ?
T. MARIANI : *Parce que je m'aperçois que de plus en plus de sujets se traitent sur Bruxelles. Et à mon avis, le Parlement français devient de plus en plus sur certains sujets, je ne dis pas une chambre d'enregistrement mais une chambre de transposition. C'était très marrant ce début de mandat. On a eu une rencontre avec Nicole Fontaine. En début de mandat, tous les ministres vous invitent à bouffer. C'est normal, ils arrivent, ils ont des crédits, ils invitent tous les parlementaires ou ceux qu'ils croient actifs de l'Assemblée et puis ils leur expliquent « voilà je suis Ministre, voilà quelles sont mes priorités ». J'étais sorti de ce repas avec Nicole Fontaine, qui était sympathique et charmante, mais elle avait passé son temps à nous expliquer qu'elle avait le boulot de transposer telle et telle directive. C'était vraiment la caricature parce que je crois qu'il n'y avait pas un seul texte qui était à son initiative. Et le repas avait été pour nous expliquer, ce qui n'est pas faux d'ailleurs, que la France est le mauvais élève de l'Europe en matière de transposition de directives. Et c'était vraiment pour moi l'exemple poussé jusqu'à son ultime point d'un Ministre qui peut-être sans le vouloir – Nicole Fontaine a aussi un parcours que vous connaissez mieux que moi – était l'illustration parfaite que le Parlement devenait de plus en plus une chambre de transposition, d'enregistrement des directives européennes »¹⁸⁴.*

¹⁸³ Chapitre 4.1.3.1.

¹⁸⁴ Thierry Mariani, entretien n° 29. N. Fontaine avait été précédemment Présidente du PE.

En apparence, le député du Vaucluse semble inquiet du rôle laissé aux Parlements nationaux, transformés en « *chambres de ratification* ». Pourtant, ses interrogations dépassent la seule préoccupation corporatiste et portent, de façon plus générale, sur la capacité du politique national à mener une action spécifique qui corresponde à un programme et à des priorités internes, et ne constitue pas seulement la mise en œuvre de l'agenda communautaire. En définitive, T. Mariani s'interroge davantage sur les capacités politiques de la Ministre de l'Industrie, Nicole Fontaine, que sur les siennes propres. Un second extrait vient confirmer cette interprétation.

T. MARIANI : « *La transposition de directives c'est quoi ? Je reprends l'exemple de cette brave Nicole Fontaine parce que c'était la caricature. Elle nous a expliqué que son programme ça allait être de transposer la directive 137, 422 et 236. Je me suis dit « c'est très bien ». J'avais pas en face de moi un Ministre de la République. J'avais un agent transformateur de l'Union européenne. Pourquoi pas ? Je mets pas en cause les directives mais j'avais pas en face de moi quelqu'un me disant « la politique de la France en matière industrielle, c'est telle chose et telle chose ». J'avais un exécutant de la Commission ».*

Si T. Mariani a été souverainiste jusqu'à la fin des années quatre-vingt-dix, il faut souligner qu'il n'associe pas à ses propos une critique globale du processus d'intégration européenne¹⁸⁵. A la suite d'un rapport parlementaire qu'il venait de présenter, il explique par exemple durant l'entretien que les autorités de contrôle européennes en matière de trafic aérien souffrent d'une grave carence et doivent être résolument renforcées¹⁸⁶. Pour T. Mariani, le déficit démocratique de l'UE ne doit pas conduire à remettre en cause l'Europe mais à la contrôler.

② *Le transfert de l'essentiel des décisions au niveau communautaire n'est pas assumé par les dirigeants politiques nationaux, le débat politique français est ainsi condamné à porter sur des enjeux secondaires.* Dans le prolongement des propos de T. Mariani, les députés UMP P. Lellouche et R. Pandraud soulignent également que l'UE s'impose comme un cadre contraignant vis-à-vis de la politique gouvernementale, notamment en matière économique. Ils semblent particulièrement regretter que cet état de fait ne soit pas davantage reconnu comme tel en France. Une certaine myopie contraindrait les dirigeants politiques nationaux à « *faire semblant* » (P. Lellouche) ou aux « *faux semblants* » (R. Pandraud), c'est-à-dire à feindre de disposer de prérogatives perdues ou à se disputer sur des enjeux superficiels.

« En tant que député à l'Assemblée nationale, en quelle circonstance êtes vous en

¹⁸⁵ Cf. Chapitre 6.3.2.

¹⁸⁶ Rapport d'information de l'Assemblée nationale n° 392, déposé par la Délégation pour l'UE, sur le ciel unique européen, *L'Europe de la navigation aérienne peut-elle prendre son envol ?*, présenté par T. Mariani, 21 novembre 2002.

contact avec des affaires, des problèmes, des questions de dimension européenne ?

P. LELLOUCHE : *Tous les jours. La vérité vraie c'est, il n'y a plus un sujet aujourd'hui qui ne soit pas directement ou indirectement lié aux affaires européennes. D'ailleurs, on se demande, il m'arrive de me demander à quoi sert encore de ce point de vue l'Assemblée nationale, puisque l'essentiel en réalité des pouvoirs a d'ores et déjà été transféré à l'Europe. Il faut quand même avoir les yeux ouverts. Ici nous faisons... Soit, on agite de l'air, exemple le PACS, des sujets de société de ce type, on s'amuse à de grandes controverses nationales sur des sujets de société. Soit on se borne à faire de l'exécution. Prenez la monnaie, la politique monétaire de l'Europe, elle est fixée au niveau européen. La limite des 3 %, quand on a vu qu'elle vient d'être rappelée à la France, là, elle est fixée au niveau européen, les gouvernements ensuite s'organisent pour rentrer dans la limite des 3 % de déficit. Mais on est presque en délégation, si vous voulez, dans la mesure où les grandes décisions de pilotage de la politique économique sont déjà prises. Par exemple, le gouvernement à Raffarin arrive, nous avons 1 % de croissance, peut-être moins l'année prochaine, des dépenses militaires, euh des dépenses régaliennes à redémarrer - sécurité, défense, justice - des réformes de structures à porter dans le pays, il fut un temps où un gouvernement qui arrivait dans une situation comme ça, laissait exploser le déficit budgétaire pour relancer la machine et en même temps pour faire les dépenses dont il a besoin de faire. Là, on ne peut plus. Il y a une contrainte, alors on a gagné un peu de temps, vous avez vu qu'on a gagné un an ou deux, mais la contrainte, elle est là. Et que le gouvernement soit de gauche, de droite, de ce que vous voudrez, il doit opérer à l'intérieur de ce cadre. De ce point de vue là, toute la politique économique en découle, toute la politique économique. Bon, prenez les manifestations d'hier, EDF, GDF, Air France, machin, le service public dit « à la française », de quoi on parle ? De la directive européenne sur l'ouverture du capital. Ils le savent tous, les gens qui étaient dans la rue, tous les dirigeants, les dirigeants politiques, ils savent très bien que on ne pourra continuer à avoir EDF comme entreprise publique, possession de l'Etat, qui va acheter des morceaux énergétiques dans le reste de l'Europe, parce que les autres, d'abord il y a une directive qui nous oblige à ouvrir le capital, et deuxièmement parce qu'il y a la libre concurrence sur les marchés intérieurs des différents Etats. Donc là, à quoi on joue là ? On joue à se faire plaisir, à faire semblant, on joue à faire semblant »¹⁸⁷.*

R. PANDRAUD : *« Pourquoi ai-je été candidat à la présidence de la Délégation ? Parce que j'avais constaté lorsque j'étais Ministre et parlementaire qu'en fait, nous vivions dans de faux semblants. Dans des domaines très vastes, à la fois dans les campagnes électorales et dans la gestion quotidienne, nous faisons comme s'il n'y avait pas l'Europe. Or, en définitive, je crois que c'est Delors qui disait que deux tiers de notre législation venaient de l'Europe mais à mon avis c'est plus important que ça. Les interférences européennes sont multiples, elles sont législatives, jurisprudentielles, Cour européenne de Strasbourg, Cour de justice de Luxembourg. Tout ceci amène à revoir beaucoup de nos positions »*¹⁸⁸.

③ *L'eupéanisation des politiques et normes publiques introduit une distorsion dans le contrat de représentation nationale en ce que les dirigeants nationaux ne sont plus en mesure de mettre en application leurs promesses de campagne. Les deux mêmes parlementaires*

¹⁸⁷ Pierre Lellouche, entretien n° 25.

¹⁸⁸ Robert Pandraud, entretien n° 33.

soulignent que l'inconfort de leur situation tient à la dissociation entre le système de politiques publiques et le système électoral. Les candidats sont amenés à présenter des propositions pour être élus qu'ils ne sont pas en mesure de réaliser. Cette limitation est établie voire acceptée au niveau du simple député mais, en ce qui concerne les coalitions, le système politique continue à croire que le vainqueur des élections législatives et présidentielle peut souverainement appliquer son programme.

P. LELLOUCHE : « *Faut quand même être clair, le gros de la décision stratégique est pris à Bruxelles. Prenez la TVA sur la restauration, moi comme candidat puis comme député, ça fait dix ans que je me bats là dessus, je me suis personnellement engagé auprès des restaurateurs de ma circonscription pour faire baisser la TVA à 5,5. On vous explique après que « ah non c'est pas moi c'est M. Prodi, alors j'ai demandé à Prodi de venir, peut-être l'année prochaine... ». Vous avez là un exemple typique du fait qu'on est... on est plus dans un système de souveraineté nationale au sens propre puisque vous éliez les types sur un contrat et le contrat, le contrat c'est quoi ? « Je m'engage à vous faire 5,5 de TVA », à l'arrivée c'est : « c'est pas moi, c'est l'autre ». Alors fallait élire l'autre ! Fallait élire M. Prodi et pas M. Lellouche, ou pas M. Raffarin ! »¹⁸⁹.*

« Vous seriez d'accord pour que les députés français perdent à la limite certaines compétences dans les domaines qui doivent être européanisés, qu'il y ait une claire répartition des tâches ?

R. PANDRAUD : *Tout à fait. Et surtout qu'on le dise. Et qu'on élise pas des députés en pensant qu'ils vont tout changer. Quand vous éliez des Conseils généraux, il faut pas leur dire qu'ils vont influencer sur la gestion nationale. Les députés français, c'est pareil* »¹⁹⁰.

④ *La Commission européenne dispose, dans les faits, d'un pouvoir exorbitant qui n'est pas politiquement contrôlé.* La critique de la « Commission de Bruxelles » n'est pas l'apanage des seuls souverainistes. Les défenseurs du terroir lui reprochent sa prétention à vouloir uniformiser les particularités locales. Beaucoup d'élus de gauche la considèrent comme un « *garde-fou du libéralisme* »¹⁹¹. Un élément commun à ces différents points de vue tient dans le sentiment que la Commission agit en toute impunité. De nombreux parlementaires, quel que soit leur soutien aux traités européens, condamnent la faiblesse des contrôles politiques pratiqués à l'égard de la Commission compte tenu de l'étendue des pouvoirs dont elle dispose. Un extrait de l'entretien réalisé auprès du député apparenté socialiste Jean-Claude Daniel est longuement reporté au Tableau 8.3. Il indique que la perception négative de la Commission ne se fonde pas nécessairement sur un éloignement et une méconnaissance des

¹⁸⁹ Pierre Lellouche, entretien n° 25.

¹⁹⁰ Robert Pandraud, entretien n° 33.

¹⁹¹ Bernard Derosier, entretien n° 15.

institutions communautaires. Le maire de Chaumont y fait le récit détaillé de sa découverte de la Commission européenne dans le cadre de ses activités de contrôle parlementaire.

Tableau 8.3. Extrait de l'entretien réalisé avec Jean-Claude Daniel sur les institutions communautaires

J.C. DANIEL : *« J'ai eu une mission de six mois en 2001 sur la préparation d'une loi d'orientation pour l'artisanat et les petites entreprises. Et donc on a énormément d'auditions avec nos partenaires. Et on a décidé d'auditionner les outils de l'Union européenne, de savoir comment se vivait la petite entreprise et l'artisanat, comment elle était conçue vue de l'Europe. Donc on a rencontré à la fois la Commission, l'expression collective des Quinze à travers de l'interministériel, et on a rencontré les députés. Mais ça nous a sidérés de la vraie puissance à l'échelle européenne des Commissaires européens qui ne rendent compte qu'à eux-mêmes et collectivement. Et qui finalement sont dans un état de relation au Parlement [européen] et aux gouvernements de chacun des pays sidérant. C'est-à-dire que finalement, une fois qu'ils sont nommés – ils sont nommés par les Etats, les gouvernements – une fois qu'ils sont nommés, ils sont les maîtres de l'Europe. Oui, il y a des relations, il y a des obligations qui leur sont faites par rapport au Parlement [européen]. Mais en fait le Parlement ne contrôle rien parce que les vrais techniciens, la vraie puissance sur la connaissance et l'application des choses, c'est la Commission. Les directives partent de là, reviennent via le Parlement [européen] vers eux-mêmes et c'est eux qui ont le poids de la décision. Ça me paraît effrayant.*

Qu'est-ce qui vous a aidé à en prendre conscience ?

La relation qu'on a eue avec eux. On les a rencontré la Commission d'abord, c'était un Ecossais, Mackenzie, qui était à l'époque responsable de tout ce qui était développement économique. C'était un Commissaire. Et la rencontre qu'on a eue avec lui, d'abord lui il nous a dit d'entrée de jeu « moi je suis pour le libéralisme » et il nous a dit dans quelle condition. On était un peu sidéré. Il le disait avec une netteté qui n'avait rien à voir avec la politique de l'Union européenne telle qu'on pouvait la penser collective. C'était une position pure et dure, affirmée clairement et point. Et par contre sur les propositions, tout ce qu'il nous disait par rapport aux initiatives européennes sur l'économie, sur les entreprises, c'était intelligent, fondé - enfin je sais pas comment dire – techniquement impeccable. On sentait une puissance de machine derrière importante. Il y a un staff et des gens qui sont aguerris, qui sont forts et qui travaillent. Ensuite, on a inspecté l'intergouvernemental, en quelque sorte la représentation des gouvernements. Comme ça ne se réunit que par épisodes, c'était un peu plus chaud. Et puis quand on est allé voir les [euro]députés, on a vu un député PS et un député de droite, français, théoriquement en charge de ces secteurs-là dans les groupes, en leur demandant leur position. Et bien il y avait très très peu de consistance. Donc on a bien senti que la puissance était chez les premiers, épisodiquement chez les seconds et difficilement chez les troisièmes. Et ça montre que le Parlement [européen] risque d'être un hochet, que le rôle du gouvernement est épisodique et que la vraie puissance continue est chez les Commissaires.

Ce qui vous gêne ?

Ben ça me gêne parce que sur des actes comme ça qui engagent finalement chacune des nations par contre-coup, je trouve que le contrôle des citoyens doit être assuré. Et il ne peut se faire que par des représentations mais il faut des représentations réelles. Donc ça repose tout le rôle du Parlement européen. Le vrai organe devrait être le Parlement européen. Et si on avait un vrai exécutif et un organe parlementaire, on saurait où sont les partages des

pouvoirs et comment se joue éventuellement la démocratie. On n'en est pas là. Et donc on sent bien qu'il y a quelque chose qui ne fonctionne pas de façon satisfaisante.

Vous m'avez dit tout à l'heure que vous étiez proeuropéen. En théorie, les gens proeuropéens sont plus du côté de la Commission dans laquelle ils voient une fédération tandis que le Conseil est intergouvernemental.

Non c'est pas comme ça que ça se... Enfin bon... Moi j'ai donné tout à l'heure un sentiment. Est-ce que je me sens Européen ? Oui. Indéniablement, je me sens l'un des membres de cet univers de pays qui n'est pas forcément limité aux Quinze comme actuellement. Mais je me sens bien enfant de ce continent et pas seulement Français. Maintenant pour me sentir Européen au sens politique du terme, j'ai besoin de certitudes sur le fonctionnement de l'Europe. Ça, c'est une autre question. Et pour moi, le fonctionnement de l'Europe ne peut pas s'arrêter seulement au fonctionnement de la Commission. Ça veut donc dire que la question se pose d'une Constitution européenne indéniablement. Et ensuite sur la construction d'un exécutif européen et d'une structure de contrôle parlementaire. Le Parlement existe, il faut que ce soit une structure de contrôle, qu'il y ait un exécutif. Il faut se poser la question de savoir comment est choisi l'exécutif. Et la Commission ne peut pas être un exécutif alors qu'elle en joue tout à fait le rôle mais avec un contrôle faible.

Et les Parlements nationaux là-dedans ? Vous les voyez chargés des affaires nationales ?

De tout ce qui concerne la subsidiarité et puis le fonctionnement interne à chacune des nations ce qui est un fonctionnement important.

Source : Jean-Claude Daniel, entretien n° 13.

Note : Lorimer Mackenzie, évoqué par J.-C. Daniel, n'était pas Commissaire mais Directeur de la Direction générale XXIII A de la Commission européenne, en charge des entreprises. Il a été auditionné à Bruxelles le 30 mai 2001, ainsi que les deux eurodéputés, Elisabeth Monfort et Gérard Caudron. L. Jospin a chargé Didier Chouat, député socialiste, et J.-C. Daniel, député apparenté socialiste, de la mission en février 2001. Cf. CHOUAT D., DANIEL J.-C., *Les petites entreprises et les entreprises artisanales : L'homme au cœur de l'économie*, Rapport au Premier ministre, Paris, La Documentation française, 2001.

Politiquement, J.-C. Daniel est plutôt un député modéré. Lors de l'entretien de janvier 2001, il se définissait volontiers comme un Européen convaincu, partisan des traités existants. Sa critique du libéralisme ne semble pas se fonder sur des positions maximalistes puisqu'il prend soin de se distinguer durant l'interview des mouvements alter-mondialistes comme ATTAC. Enfin, le maire de Chaumont, député depuis 1997, considère qu'il est normal que s'établisse à terme une certaine répartition des compétences entre le Parlement français et le PE. Ces différents éléments ne modifient en rien le constat de carence dressé. Une journée d'auditions lui a donné la certitude que la Commission était hors de contrôle parce qu'elle avait pour elle la permanence et l'expertise technique, tandis que les autres institutions communautaires manquaient à la fois de présence et de persévérance. Le député de la Haute-Marne appelle à l'affirmation du PE comme contrôleur méticuleux des initiatives de la Commission. Dans cette attente, la vigilance de l'élu local et national constitue, de son point de vue, une solution aussi nécessaire qu'insuffisante.

⑤ *Le PE n'est pas encore une institution totalement légitime d'un point de vue démocratique.*

Le PE fait l'objet de nombreuses critiques au sein du Parlement français. La loi du 6 juillet

1979 a été votée en partie en réaction à l'élection des membres de l'Assemblée strasbourgeoise, puisqu'elle prévoyait que les députés et les sénateurs élus à l'« assemblée des communautés » ne pouvaient faire partie de l'une ou l'autre Délégation¹⁹². Les souverainistes se prononcent tous pour la suppression de l'élection directe des eurodéputés et le rétablissement du système de délégation de parlementaires nationaux¹⁹³. Le groupe des sénateurs spécialisés dans les affaires européennes a toujours compté très peu de souverainistes et de nombreux fédéralistes. Cependant, le Sénat peut être considéré comme le bastion de l'opposition au PE, un administrateur déclarant à ce sujet : « *Moins on se voit mieux on se porte* »¹⁹⁴. La défense aussi persévérante qu'isolée d'un projet de seconde chambre du PE¹⁹⁵, composée de parlementaires nationaux, illustre cette défiance que l'échec du projet giscardien de Congrès n'a fait qu'attiser. Pourtant, les propos de J.-C. Daniel indiquent que, sans condamner l'assemblée strasbourgeoise dans son principe, certains parlementaires sont inquiets de l'insuffisance des contrôles opérés par le PE sur les décisions communautaires. Le mode d'élection des eurodéputés français, qui n'avait pas encore été régionalisé au moment de l'étude, fait l'objet de critiques. Certains élus, comme P. Lellouche dans l'extrait suivant, doutent également de la capacité de l'institution à agréger ses différentes délégations nationales en des groupes parlementaires cohérents. Le député de Paris articule ses interrogations vis-à-vis du PE à une perplexité globale quant au « *mur de non-représentation démocratique* » dressé par l'Union.

P. LELLOUCHE : « *Quel est le lieu de l'expression de la démocratie ? Car au fond, ça se termine là-dessus. Qui est responsable ? Qui est le pilote dans l'avion ? Et les gens quand ils votent quand ils sont en démocratie, ils veulent savoir qui est responsable. Les gens qui viennent me voir ici [dans la permanence], ils attendent que je leur règle un problème. Quand je peux, je leur règle, quand c'est dans mes compétences. Mais quand vous vous tournez vers le gouvernement que vous avez élu et que le gouvernement dit « attendez, moi je suis dans l'épure des 3 %, ça je peux pas, c'est pas moi ». Et de plus en plus ces compétences sont transférées, mais transférées à qui ? Pour l'instant, à une Commission qui est non élue, à un Parlement croupion mal élu, on sait pas qui c'est, avec des groupes politiques qui sont assez informes. Qu'est-ce qu'il y a de commun entre un socialiste danois, un socialiste à la Blair et un socialiste français, ou un conservateur ? On est devant un mur de non-représentation démocratique, très compliqué à régler. C'est pour ça que, mais ça ne marchera pas parce que personne n'en veut, il faut trouver le moyen de soit créer une deuxième chambre associant les Parlements nationaux, soit de trouver le moyen d'associer les parlementaires à la décision, et pas que la décision soit prise comme aujourd'hui, par*

¹⁹² Alors que le double mandat parlementaire, national et européen, n'a été proscrit qu'en 2000. HOCHEDÉZ D., PATRIARCHE V., op. cit., p. 66.

¹⁹³ Voir les propos de J.-J. Guillet au chapitre 6.2.2. et d'E. Pinte au Chapitre 6.3.2.

¹⁹⁴ Entretien n° 85.

¹⁹⁵ Rapport d'information du Sénat n° 391, fait au nom de la Délégation pour l'UE, sur une deuxième chambre européenne, par Daniel Hoeffel, 13 juin 2001.

la technostructure nationale et européenne, sinon le divorce va s'accroître et un jour ou l'autre ça pètera !

Pour l'instant, qu'est ce que vous pensez sur ce constat du... c'est quelque chose d'important !

Pour l'instant je suis assez inquiet parce que je sens pas trop où va le train européen, je vois toujours pas qui est le pilote, et nous sommes dans des sociétés démocratiques.

Par contre je sens les contraintes ! A chaque fois que l'Europe prend des décisions, elle a des conséquences, j'allais dire dans la vie quotidienne, une décision sur la chasse, vous interdisez la chasse à tel animal, ça a des conséquences. Un plafond budgétaire ça a des conséquences, l'ouverture des marchés publics ça en a, les pots catalytiques ça a des conséquences sur l'industrie automobile... »¹⁹⁶

⑥ *Les institutions communautaires ne se préoccupent pas assez de l'acceptation populaire ainsi que des conséquences locales et électorales des mesures qu'elles arrêtent.* L'absence de contrôle vis-à-vis de la Commission européenne, dénoncée par J.-C. Daniel, rejoint une critique plus radicale de l'indifférence du système politique européen aux effets de la mise en œuvre des politiques communautaires. Les élus locaux et nationaux peuvent avoir le sentiment d'être en situation de gérer les effets des décisions prises à l'échelon supérieur. R. Pandraud regrette ainsi une certaine inconséquence de la gouvernance européenne qui s'accapare des prérogatives mais délègue la gestion des effets de ces décisions. Le « ils » de la dernière phrase désigne la nébuleuse des décideurs européens.

R. PANDRAUD : « *Vous savez au Parlement, on n'est pas mis au courant de ce qu'il se passe à Bruxelles et ça nous revient dans les pattes. Une fois que les décisions sont prises, ils n'en ont plus rien à faire* »¹⁹⁷.

⑦ *La gouvernance européenne est trop souvent laissée aux mains des experts et des fonctionnaires au détriment des politiques.* Ce type d'inquiétude ne se fonde pas sur la distinction entre le niveau national et communautaire mais sur le clivage entre les politiques et les non-politiques. Pour un parlementaire, un « politique » désigne fondamentalement quelqu'un qui lui ressemble, c'est-à-dire qui doit sa place d'une part à un parti politique dans lequel il a fait ses classes, et d'autre part à des électeurs avec lesquels il est contact presque permanent. Les « non politiques » renvoient à un ensemble d'acteurs relativement permanents et interchangeable, sélectionnés sur leur diplôme et leur compétence technique ou intellectuelle. Les fonctionnaires et les experts constituent les deux principales figures de cette catégorie présente implicitement à l'esprit des élus. Or, de nombreux parlementaires ont été amenés à faire le constat au cours de leur carrière qu'une part importante des décisions communautaires n'était pas prise par des politiques. Les anciens ministres se montrent

¹⁹⁶ Pierre Lellouche, entretien n° 25.

¹⁹⁷ Robert Pandraud, entretien n° 33.

particulièrement virulents dans la dénonciation de cette situation. E. Guigou, fédéraliste convaincue, a constaté à son arrivée à la chancellerie que l'Europe de la justice était enlisée du fait de la mainmise des experts. R. Pandraud, qui est plus critique en matière européenne, a constaté en tant que Ministre que les hauts fonctionnaires français impliqués dans la négociation tendaient à faire prévaloir la position traditionnelle de leurs services.

E. GUIGOU : « *Moi, la première fois que j'ai assisté à un Conseil Justice Affaires intérieures, j'ai été épouvantée. Je ne comprenais rien. Rien, rien de ce qui se disait, absolument rien. Alors j'aurais pas eu l'expérience du ministère des Affaires européennes avant, probablement que je me serais dit « bah c'est parce que j'y connais rien, donc bon ». Là, je me dis « il y a quand même quelque chose ». J'ai interrogé quelques collègues, ils avaient pas l'air... D'ailleurs leurs interventions le montraient : ils lisaient des fiches qu'on leur avait préparées. Ça tenait à quoi ? Ça tenait au fait que d'abord évidemment le troisième pilier de Maastricht est resté purement, est resté principalement dans l'intergouvernemental. Qu'en vérité, on s'est trompé sur ce qu'on a communautarisé : il fallait mieux garder dans l'intergouvernemental pour les affaires civiles et plutôt communautariser les affaires pénales. Et ça, moi j'ai pas vu ça à l'époque parce que j'avais pas l'expérience que justement j'ai acquise au ministère de la Justice, mais enfin ça c'est une parenthèse. Mais alors surtout le conseil JAI avait délégué finalement à de multiples groupes de travail. J'ai renoncé à les compter parce que quand j'ai demandé qu'on me fasse la liste, personne n'a été capable de me le dire : il y avait des groupes et des sous-groupes qui se mélangeaient avec le ministère de l'Intérieur, qui se battaient avec le ministère de l'Intérieur. Alors dans ces groupes et sous-groupes, on avait d'excellents juristes, mais, de droit, des magistrats mais qui passaient leur temps à se battre sur des virgules de leur thèse, quoi ! C'était absolument... Bon alors, résultat, aucune visibilité politique, aucune direction politique, aucun objectif politique et donc un profond ennui de tous ces Ministres qui n'avaient qu'une idée c'était de, qui passait très peu d'ailleurs, c'était de repartir parce qu'ils s'ennuyaient et ils ne voyaient pas ce qu'ils faisaient là ! Et en effet, ils n'avaient rien à faire là »¹⁹⁸.*

R. PANDRAUD : « *Ce qu'on voit bien dans cette Europe, c'est que personne commande. C'est un problème de tempérament, je dis tout haut ce que tout le monde pense tout bas. Par exemple, les réunions de ministres, si on y allait pas fort c'était de la rigolade car ils arrivaient à Bruxelles à une heure donnée, on prend le café un quart d'heure, on se réunit, on fait un tour de table. Déjeuner, en général bref et mauvais. On revient l'après midi, et là vous êtes sûr que sur les douze treize, on regarde l'heure, départ d'avion ou de train. Fuit, et progressivement tout le monde fout le camp et vous laissez signer vos ambassadeurs. Je le sais parce que quand j'étais ministre, je suis allé dans une réunion à Bruxelles, le quai d'Orsay envoie toujours quelqu'un dans ces réunions pour être derrière vous. Il me donnait des papiers sur deux trois problèmes. Je lui ai dit : « écoutez, j'ai des positions diamétralement opposées ». Il était fou de rage : « vous rompez avec la politique traditionnelle de la France depuis 1958 ». Je lui ai dit : « je sais pas si je romps avec la politique traditionnelle de la France, je suis ministre élu, je vous ai payé votre voyage et vos*

¹⁹⁸ Elisabeth Guigou, entretien n° 89. Dans la suite du récit, E. Guigou explique qu'elle a participé, en collaboration avec le gouvernement finlandais, à la préparation des conclusions du Conseil européen de Tampere des 15-16 octobre 1999.

frais de séjour, continuez pas à m'emmerder ». Il est arrivé au Quai d'Orsay en disant « je suis tombé sur un fou » »¹⁹⁹.

Ces récits, dont le caractère prométhéen est commun à de nombreuses anecdotes racontées par les politiques, doivent être lus avec un certain recul. Cependant, la concordance des points de vue de deux personnalités que tout semble opposer indique que le déficit d'influence des politiques constitue une préoccupation partagée par de nombreux parlementaires. La Commission européennes et ses fonctionnaires ne sont pas en l'occurrence désignés comme les principaux responsables de cette carence qui est généralement imputée en premier lieu aux Ministres nationaux coupables de négliger les dossiers communautaires, de « sécher » certaines réunions européennes et de quitter les Conseils des ministres avant leur fin. La critique porte au-delà du Parlement puisque D. de Villepin a décidé, quelques jours après sa nomination, de réunir tous les mois ses ministres pour traiter des dossiers européens en cours.

⑧ *Les intérêts français ne sont ni efficacement défendus dans les négociations européennes ni suffisamment représentés au sein des institutions communautaires.* Dans le prolongement des critiques sur la place congrue laissée au politique au sein de la gouvernance européenne, certains parlementaires suspectent l'appareil administratif français et les gouvernements successifs de ne pas parvenir à défendre suffisamment les intérêts nationaux. R. André évoque trois exemples précis à ce sujet, issus de son expérience directe de parlementaire et notamment d'une mission réalisée à la demande du Premier ministre A. Juppé en 1996 sur la présence de la France en Europe centrale et orientale. L'obsession de la défense des intérêts nationaux s'articule dans son propos à une critique étoffée des pratiques administratives de l'Etat français et d'un appel à importer les méthodes suivies à l'étranger, en l'occurrence par les Britanniques.

R. ANDRÉ : *« Il y aurait beaucoup à dire sur le fonctionnement de la délégation à Bruxelles.*

La Représentation permanente ?

Tout à fait. Ça devrait être une sorte d'élément avancé de la France et de l'aspect européen mais elle n'a pas su s'avancer. Pour le rapport pour Juppé en 1996, il a fallu que j'aie à Bruxelles pour que soient réunis pour la première fois à la Représentation, les fonctionnaires français travaillant à la Commission européenne. Ils n'avaient jamais été réunis, jamais, jamais, jamais. Ils n'avaient jamais été réunis, la Représentation considérant que c'était une ingérence dans le fonctionnement de l'Europe que de les réunir au sein de la Représentation permanente française à Bruxelles. Jamais. Or, ces gens-là m'ont dit « d'abord on est assez grand pour savoir si on trahit ou si on trahit pas – d'abord on a pas l'intention de trahir – mais les

¹⁹⁹ Robert Pandraud, entretien n° 33.

Anglais, eux, le font régulièrement et ils ont des instructions et nous jamais ». Sur un problème sur lequel j'avais travaillé aussi, sur PHARE et TACIS, les fonctionnaires anglais avertissent leur représentation, leurs nationaux ou les entreprises anglaises, ceux qui sont chargés de prendre les marchés, de tel ou tel dossier qui va sortir. Les Français, eux, ont interdiction de le faire et ne doivent le faire que lorsque c'est officiel, de sorte que le coup a déjà été arrangé par les Anglais. [...] Le quai d'Orsay considère que ce n'est pas valorisant que de se trouver à Bruxelles donc c'est très difficile d'y envoyer des fonctionnaires. En plus, la structure de la fonction publique fait que si on met quelqu'un d'un ministère à Bruxelles, ça marche pas bien. On est vraiment paralysé par nos propres structures, par le statut de la fonction publique, par notre propre mental pour vraiment investir Bruxelles comme d'autres l'ont fait depuis longtemps, moyennant quoi ils ont une influence beaucoup plus grande que la nôtre. Nous avons une influence relativement faible, d'où la perte d'ailleurs d'influence du Français [comme langue] là-bas. Un autre élément, rien ne serait à mon avis plus facile – même si c'est compliqué mais avec un ordinateur on fait ce qu'on veut – que d'avoir un organigramme des postes vacants ou des postes qui vont être appelés à être vacants. Je suis pas sûr que cet organigramme existe alors que les Anglais l'ont. Je l'ai vu. Dès qu'un poste va être vacant, paf, ils ont tout de suite un candidat. C'est une sorte de guerre »²⁰⁰.

⑨ *Le débat européen en France est insuffisant au sein de l'opinion, sa technicité et son apparente neutralité partisane sont particulièrement dommageables.* Les inquiétudes relatives à la dimension administrative et experte de la gouvernance européenne trouvent également à s'exprimer dans le domaine du débat public. Au-delà de la dénonciation convenue de la difficulté hexagonale à débattre de l'Europe, A. Barrau regrette la faible politisation des enjeux communautaires dans la présentation qui en est faite pas les spécialistes et même par certains fédéralistes. Pour le député de l'Hérault, la démocratisation de l'UE passe par l'affirmation progressive d'une Europe de droite et d'une Europe de gauche, dont l'avènement peut être encouragé depuis les Parlements nationaux.

[A propos des activités de la Délégation] « Quelle est l'influence de ce travail là. A quoi ça sert de faire tout ça ?

A. BARRAU : *Si ça marche, ça sert à ce que les gens et d'abord les députés prennent conscience que les questions européennes sont aujourd'hui, comme vous savez alimentent 60 % des législations nationales – pas directement, mais directement ou indirectement. Et deuxièmement, sont absolument incontournables. Donc si au lieu qu'elles soient perçues localement, ou à un moment donné comme une sorte de « merde, il y a un truc qui nous tombe sur le coin de la gueule », on comprend ce qu'il se passe, c'est mieux. Si en plus des gens qui sont sensés représenter l'intérêt général voient des enjeux, quelle que soit la nature de ces enjeux... Je suis absolument opposé à la politique économique développée par Madelin mais je reconnais qu'il a une pensée européenne. Simplement, elle est absolument opposée à la mienne. Et je pense que ce territoire – au sens « lieu de représentation » – qui est absolument important*

²⁰⁰ René André, entretien n° 2. Créé en 1989, le programme PHARE constituait un des instruments de pré-accession financé par l'UE pour préparer l'adhésion des PECO. Le programme TACIS constitue une assistance technique à la Communauté des États Indépendants, créée en 1991 pour aider les pays de l'ex-URSS.

est émasculé. Il y a forcément des terrains de consensus et d'opposition. Je vois pas pourquoi il y aurait une droite et une gauche au plan local, et puis sur le plan régional, national, et puis subitement, sur le plan européen, non. Non, il y a une conception sociale-démocrate, socialiste de l'Europe ; et une conception néo-libérale de l'Europe. C'est pas une honte. Je disais toujours à la Délégation que mon objectif, en réalité si je faisais tout ça, c'est qu'un jour en prenant un café le matin dans un café, j'entende des gens s'engueuler sur une question européenne, vraiment. Par exemple la réforme de la PAC, est-ce que les gens vont dire ? Et pourtant c'est capital pour les agriculteurs et pour chacun d'entre nous. Ça, c'est mon objectif. Au fond c'est ça. Politiser, au sens noble du terme, le débat européen. Parce que sinon, il s'étiolera. Sinon au fond, il n'y aura plus de débat. Je me méfie toujours toujours toujours quand les gens disent « c'est un sujet technique et pas idéologique ». [...] C'est un objectif noble, de long terme. Mais c'est ça que vous aviez en tête... Ouais »²⁰¹.

La présente étude a montré que les dimensions et motivations des actions de mobilisation des parlementaires nationaux en matière européenne étaient fort diverses. On observe cependant que les élus dont la transcription des propos a exprimé une profonde perplexité vis-à-vis de la question démocratique dans l'UE comptent parmi les plus actifs des assemblées en matière européenne. R. Pandraud et A. Barrau ont été des Présidents affairés et énergiques de la Délégation pour l'UE. T. Mariani a présenté sept rapports dans le cadre de la Délégation pour l'UE depuis 2002 portant sur le transport aérien (2002 et 2005), l'adhésion de la Slovénie (2003), la politique européenne d'asile (2003), la politique d'immigration (2003), la coopération aux frontières extérieures de l'Union (2004) et les migrations économiques (2005). J.-C. Daniel s'est rendu à la conférence de l'OMC à Seattle en 1999 avec un groupe de parlementaires français qui avait intégré la délégation française. Il a présidé le groupe de travail sur le commerce et le développement économique durant la onzième législature. Il est un des membres fondateurs de l'IPAF (*International Parliamentarians' Association for Agriculture and Fisheries*), une association parlementaire internationale sur l'agriculture et la pêche, et s'est rendu par exemple à Séoul en 2000 pour la session inaugurale de l'association. Pierre Lellouche a présenté un rapport de la Délégation en 2000 puis en 2003 sur la fiscalité européenne du marché de l'art. Ces études l'ont amené à se déplacer à l'étranger, notamment à Londres. En novembre 2004, il a arraché de haute lutte la prestigieuse présidence de l'assemblée parlementaire de l'OTAN. René André est membre de la Délégation pour l'UE depuis 1993 et vice-Président depuis 2002. Il est en charge sous la douzième législature de l'examen annuel du budget communautaire d'une part, et du suivi de l'élargissement à l'Est d'autre part. Il ne compte plus les missions qu'il a effectuées dans les

²⁰¹ Alain Barrau, entretien n° 4.

PECO et en Russie. Il a publié par ailleurs des rapports sur le procureur européen (2002), la lutte anti-fraude (2004) et les perspectives financières de l'Union (2005). E. Guigou est membre de la Délégation pour l'UE de l'Assemblée depuis 2002. En complément aux activités de sa fondation Europartenaires²⁰², elle se rend à certaines auditions organisées par la Délégation. L'activité européenne de l'ensemble de ces parlementaires obéit à différentes dimensions mais elle est stimulée par la rencontre entre un statut de représentant élu et un questionnement perplexe portant sur la capacité de la gouvernance européenne à se démocratiser.

3.3. L'inquiétude démocratique : une perspective comparée

Les différents extraits considérés indiquent que les parlementaires français se sont forgés une opinion relative au déficit démocratique de l'UE par différents vecteurs. L'expérience ministérielle, les activités de contrôle parlementaire ou de législateur constituent autant d'occasions d'être sensibilisé à la question. Au-delà, les propos des députés expriment, dans une certaine mesure, une partie des préoccupations de leur électorat et renvoient à des cultures nationales spécifiques. Le dispositif de cette étude n'est pas axé sur l'analyse des modalités nationales d'appréhension de l'intégration européenne et de la question démocratique. Cependant, le rapport des opinions publiques nationales à la démocratie peut être confronté à l'étendue du contrôle parlementaire de l'UE sur un mode comparatif. Au début de cette étude, les rapports entre le classement des parlements nationaux en fonction de leurs prérogatives en matière européenne, et l'opinion publique sur la question européenne ont été analysés sur une base comparée et quantitative²⁰³. Cette analyse a permis d'établir que les Parlements des pays dont les opinions publiques étaient les plus eurosceptiques tendaient à être davantage dotés et/ou actifs en matière de contrôle des affaires européennes. Cependant, de nombreuses exceptions pouvaient être relevées à l'échelle des quinze Etats membres que comptait l'Union en 2000. Le même exercice peut être mené en prenant en compte non plus ce que les peuples pensent de la construction européenne d'une façon générale mais de l'état de la démocratie au sein de l'UE et de leur Etat membre.

A cette fin, une série de données relative à l'écart entre le niveau de satisfaction de l'opinion quant à la démocratie dans un Etat membre et dans l'UE a été constituée à partir de

²⁰² Cf. Chapitre 7.2.1.

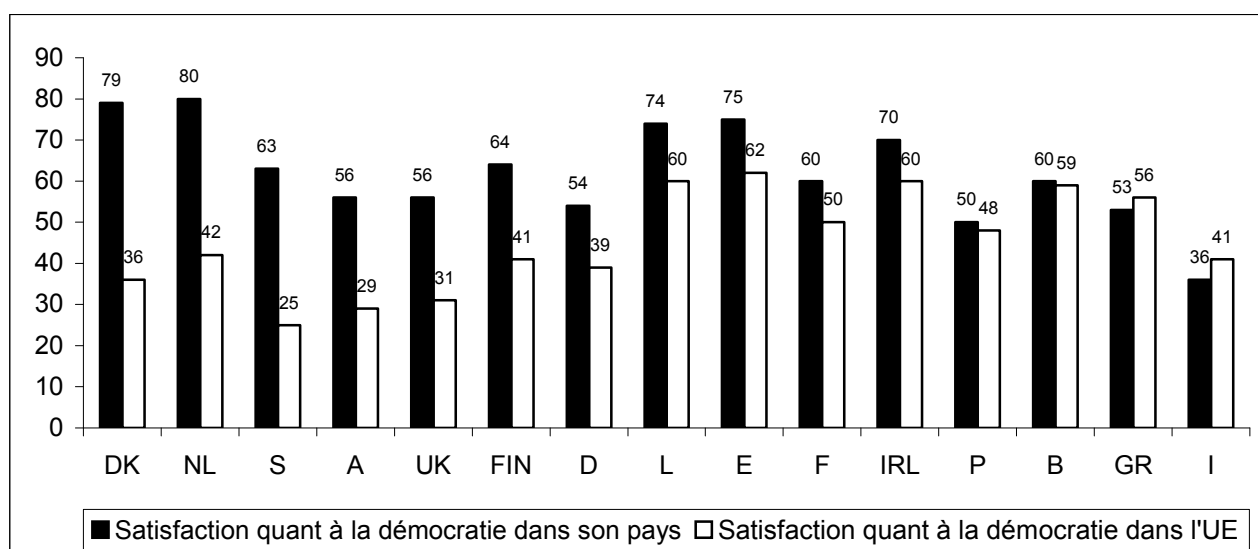
²⁰³ Cf. Chapitre 2.2.1.

deux questions posées par une enquête Eurobaromètre en 2000. L'*Eurobaromètre 53* comporte les deux questions suivantes :

Dans l'ensemble, êtes-vous très satisfait(e), plutôt satisfait(e), plutôt pas satisfait(e) ou pas du tout satisfait(e) du fonctionnement de la démocratie en France [ou un autre Etat membre] / dans l'Union européenne ?

La Figure 8.1. présente l'addition des réponses « très satisfait et plutôt satisfait » dans chaque Etat membre pour les deux questions en 2000, la précision temporelle ayant son importance compte tenu de l'évolution de l'opinion sur ces données.

Figure 8.1. Satisfaction vis-à-vis du fonctionnement de la démocratie au niveau national et européen (2000)



Source : Eurobaromètre 53 (2000). Note : D = Allemagne.

On observe de fortes différences entre les opinions des Etats membres. Par exemple, les Danois ou les Espagnols font part d'un niveau de satisfaction équivalent concernant la démocratie dans leur pays mais l'opinion danoise est bien plus critique à l'égard de la pratique démocratique au niveau de l'UE. La série de données obtenue en soustrayant les réponses à ces deux questions a été comparée au classement – établi au chapitre 2 – des Parlements nationaux en fonction de l'ampleur du contrôle des affaires européennes²⁰⁴. La corrélation entre ces deux séries est plus forte que celle observée en prenant en compte l'euroscpticisme de l'opinion. Si on l'exprime avec le R de Pearson, en rappelant que cette donnée doit être considérée avec prudence, le taux de corrélation entre l'attitude européenne et l'examen parlementaire des affaires européennes était de 0,62, or il atteint 0,81 en prenant

²⁰⁴ Voir Tableau 2.4. au Chapitre 2.2.1. Le classement a été établi à partir de : BERGMAN T., « The European Union... », art. cit., p. 418 et MAURER A., WESSELS W., art. cit., p. 462.

en compte non plus l'europhisme de l'opinion mais son rapport à la démocratie en Europe et dans un Etat membre.

Les prérogatives parlementaires en matière d'examen des affaires communautaires varient ainsi en fonction de l'écart de satisfaction relatif au « fonctionnement de la démocratie » au niveau national et européen. A cet égard, quatre groupes de pays pouvaient être distingués en 2000. Le premier groupe réunit des Etats membres dont les citoyens sont satisfaits du fonctionnement de la démocratie au niveau national mais critiques au niveau européen : le Danemark, la Finlande, la Suède et les Pays Bas (les Suédois et les Finlandais étant moins satisfaits du fonctionnement de leur démocratie que les Danois et les Hollandais). Ces quatre Etats membres ont développé un système approfondi de contrôle de la politique européenne de leur gouvernement. Les citoyens du second groupe sont à la fois insatisfaits vis-à-vis du fonctionnement de la démocratie dans leur pays et dans l'UE (Autriche, Allemagne, Royaume-Uni, Italie). Le cas particulier de l'Italie mis à part, les trois autres Etats membres de ce groupe sont caractérisés par une assez forte européanisation de leur Parlement²⁰⁵. Au sein du troisième groupe, l'opinion publique se déclare plutôt satisfaite à l'égard du fonctionnement de la démocratie sur les deux niveaux. Il s'agit de la France, de l'Irlande, la Belgique, le Luxembourg et l'Espagne ; les Belges se montrant légèrement plus critiques au niveau national et les Français au niveau national et européen. Les Parlements de ces cinq Etats membres manifestent un intérêt limité ou faible en matière européenne. Enfin, les Portugais et les Grecs dont le Parlement examine peu les projets européens sont plutôt satisfaits à l'égard du fonctionnement de la démocratie au niveau européen et plus critiques au niveau national. La situation de chaque groupe est résumée au Tableau 8.4.

Tableau 8.4. L'examen parlementaire des affaires européennes et la satisfaction vis-à-vis du fonctionnement de la démocratie au niveau national et européen.

Satisfaction de l'opinion quant à la démocratie au niveau de...		Examen parlementaire des affaires européennes			
... l'Etat membre	... l'UE	++	+	-	--
+	-	DK FIN S	NL	I	
-	-		A GER UK	F IRL B	L E
+	+				P GR
-	+				

²⁰⁵ L'Italie est classée dans ce groupe dans la mesure où son niveau de satisfaction vis-à-vis du fonctionnement de la démocratie en Europe est légèrement inférieur à la moyenne européenne. Cependant, elle se distingue de l'ensemble de ses partenaires du fait de son exceptionnelle défiance à l'égard de la situation intérieure. Avec les Grecs, les Italiens étaient d'ailleurs en 2000 les seuls en Europe à estimer que la démocratie fonctionnait mieux au niveau européen qu'au niveau national.

Note : La moyenne européenne du niveau de satisfaction quant au fonctionnement de la démocratie sert à répartir les signes + et – pour chacun des Etats membres. Calculée sur la base de la population totale de l'UE, elle est de 57 % pour le fonctionnement de la démocratie au niveau national et de 43 % pour le niveau européen.

Il est donc établi que la variable d'opinion interférant avec l'eupéanisation du Parlement n'est pas tant le simple niveau d'adhésion des populations envers le projet européen que l'évaluation du fonctionnement de la démocratie dans une perspective multi-niveaux. Les pays les plus inquiets d'un déficit démocratique spécifique à l'Europe et/ou les plus satisfaits du fonctionnement des institutions nationales sont systématiquement caractérisés par un Parlement plus influent vis-à-vis des affaires communautaires. Le contrôle parlementaire en matière européenne exprime ainsi un rapport d'ordre culturel d'une population à la démocratie. Le comportement des élus reflète en définitive certaines des attitudes ancrées dans l'opinion. Ainsi la perplexité de certains parlementaires français vis-à-vis des défauts de démocratie de la gouvernance européenne ne saurait être comprise comme une simple défense corporatiste de l'institution parlementaire. Elle exprime indirectement les opinions de leurs électeurs. De même, la relative acceptation par les députés de la faiblesse institutionnelle de l'Assemblée est caractéristique de ce qu'il faut bien appeler une culture politique nationale. A cet égard, l'opinion française occupait en 2000 une position intermédiaire concernant le degré de satisfaction vis-à-vis du fonctionnement de la démocratie dans le pays et au niveau de l'UE. Certains de ses représentants au Parlement, peu nombreux, se sentaient investis de la mission de défendre l'intérêt général et de lutter contre le déficit démocratique de l'Europe. L'élection présidentielle de 2002 ou le référendum de 2005 laissent penser que la défiance d'une partie de l'opinion vis-à-vis de la démocratie nationale et européenne a probablement progressé depuis. De ce point de vue, un des enjeux de la période actuelle est d'observer dans quelle mesure la représentation parlementaire nationale peut réagir à l'érosion de la confiance politique.

Conclusion

D. Voynet explique dans son livre de souvenirs sur son passage au ministère de l'Environnement qu'il lui est arrivé d'endosser des décisions qui la heurtaient pour ne pas être exclue du processus décisionnel interne au gouvernement Jospin. Elle écrit par exemple à propos d'une réunion gouvernementale de novembre 1997 sur les OGM :

D. VOYNET : « J'aurais pu, sans doute, plaider en réunion de ministres, puis, constatant que je n'obtenais pas gain de cause, « camper » sur mes convictions et revenir devant les Verts, auréolée de ce fait de « résistance » ; je n'aurais pas empêché que la décision soit prise, dans l'instant. Et j'aurais été « mise de côté » pour la suite des discussions. Or je n'ai jamais douté qu'après avoir enfoncé un coin, j'aurais d'autres occasions de revenir à la charge... »²⁰⁶.

La procédure parlementaire d'examen des affaires communautaires s'inscrit largement dans un telle logique. Le système en place semble porté par la conviction que « lorsqu'il s'oppose ouvertement au Gouvernement, il est bien difficile au Parlement d'obtenir gain de cause »²⁰⁷. Certains parlementaires cherchent ainsi à influencer et à aider le gouvernement en produisant des analyses et des recommandations détaillées vis-à-vis des normes communautaires en projet. Ils adaptent au domaine des affaires européennes le modèle du spécialiste qui est un sous-rôle ancien et reconnu du promoteur de causes. La masse sans équivalent de documents communautaires produits et la technicité des dossiers viennent alimenter les aspirations professionnelles et même psychologiques de ce type d'élus.

L'examen détaillé de la question de l'Europe sociale a permis de constater que ce type de mobilisation ne permet pas d'être véritablement influent. Cette conclusion renvoie à la limitation générale des prérogatives des assemblées dans les régimes parlementaires. Le caractère multisectoriel des affaires européennes renforce cependant l'impuissance des parlementaires sous deux aspects. Premièrement, il est difficile d'influencer la position de la France dans les négociations communautaires parce que celle-ci est le fruit d'un compromis interministériel. Les parlementaires peuvent certes disposer de quelque influence s'ils s'intègrent aux conflits intergouvernementaux en appuyant tel ministère plutôt que tel autre. Cependant, comme le montre Jean-Michel Emeri dans son analyse du SGCI²⁰⁸, la volonté de faire parler la France d'une seule voix sur la scène communautaire contribue à établir des critères stricts relatifs à l'identité des participants au processus de concertation interne, et aux règles d'intervention dans ce débat. Or, ces barrières tendent à exclure du jeu les parlementaires nationaux en dépit du niveau d'expertise de certains d'entre eux. Deuxièmement, la spécialisation de certains parlementaires dans les affaires européennes procède d'une logique principalement institutionnelle. Parce qu'il doit faire exister des structures et des procédures spécialisées, le Parlement appelle à ce que certains élus endossent le rôle de spécialiste de l'Europe. Or l'approfondissement de l'intégration européenne rend de moins en moins crédible un telle présentation de soi. Certains parlementaires peuvent être

²⁰⁶ VOYNET D., op. cit., p. 73

²⁰⁷ NUTTENS J.-D., op. cit., p. 301.

²⁰⁸ EYMERI J.-M., op. cit.

spécialistes de l'Europe sociale, de la PAC ou des questions institutionnelles mais l'imputation d'une compétence générale vis-à-vis des affaires communautaires est davantage problématique. Pourtant, le rôle prépondérant joué par les Délégations dans l'examen des affaires communautaires indique que le système institutionnel est organisé comme si l'on pouvait être spécialiste de l'Europe au même titre qu'il existe des spécialistes de la santé, de la politique industrielle, de la lutte contre le chômage ou de l'environnement. Les spécialistes sectoriels appelés à européaniser leurs activités parviennent d'ailleurs davantage à peser sur le cours des choses.

La difficulté des membres de la Délégation à monnayer leurs efforts et leur expertise contre de l'influence et une certaine reconnaissance institutionnelle au sein des assemblées développe deux conséquences. En premier lieu, les Délégations sont plutôt délaissées par les parlementaires, y compris par leurs membres, en dehors d'un noyau restreint. Une part importante de leur production est le fait des nombreux administrateurs. Le contrôle parlementaire des affaires européennes, supposé réduire le déficit démocratique en intégrant certains élus au processus et en sensibilisant la représentation parlementaire, se traduit en définitive par la mise en place d'une bureaucratie produisant des analyses écrites, nombreuses, fouillées, pondérées, de type para-universitaire. Ces documents trouvent certainement leur utilité, y compris d'un point de vue démocratique. Une association par exemple peut trouver dans un rapport de la Délégation des éléments d'information sur un projet de norme communautaire qui sont difficilement accessibles par d'autres canaux. Il demeure cependant que les déficiences d'une partie de l'activité parlementaire tiennent tout simplement à un défaut d'investissement personnel des parlementaires.

En second lieu, les effets incertains des activités des Délégations en terme d'influence sur la décision publique aboutissent à ce que cette structure soit composée d'élus endossant d'autres rôles que celui de spécialiste tel qu'il est identifié dans les assemblées. Certains cherchent avant tout à se tenir informés et à satisfaire leur curiosité intellectuelle. Ils peuvent ainsi être considéré comme des spécialistes qui auraient renoncé à l'influence. D'autres sont davantage tournés vers la dimension collective de la mobilisation européenne. L'examen parlementaire des affaires européennes leur permet de fréquenter des collègues dans un cadre organisationnel spécifique. Elle amène à rencontrer une diversité précieuse de personnes et à fréquenter des ténors de la politique européenne. En dernier lieu, parmi les parlementaires spécialisés dans l'examen des affaires européennes, un bon nombre d'élus fait part en entretien de son inquiétude relative au déficit de démocratie de la gouvernance européenne. Le sentiment de pouvoir, par leur seule intervention, démocratiser quelque peu ce processus,

et d'être missionné pour le faire, amène certains parlementaires à interpréter un sous-rôle spécifique de défenseur de l'intérêt général. Les spécialistes de l'Europe correspondent ainsi à une importante diversité de rôles et de sous-rôles animés par des finalités pratiques et des aspirations psychologiques plurielles. Différents aiguillons émotionnels peuvent être mobilisés dans ce cadre : le programme pour l'expert cherchant à agir sur le réel, la convivialité pour le membre du club, le prestige pour le spectateur ou l'élus qui en quête de reconnaissance, et le sens du devoir pour les défenseurs de l'intérêt général.

L'affirmation problématique des spécialistes de l'Europe peut ainsi être comprise comme une difficulté à se choisir un rôle spécifique qui soit identifié comme tel au Parlement et dont les prescriptions cohérentes suscitent l'adhésion d'un nombre suffisant d'élus. Nous avons pris au début de l'étude le parti de D. Searing concernant la labilité de l'interprétation en considérant qu'il semblait plus pertinent de parler de rôle lorsque les élus se tenaient à un ensemble de normes comportementales sans passer d'un rôle à l'autre²⁰⁹. On constate cependant que beaucoup de spécialistes de l'Europe interprètent plusieurs rôles à la fois. R. Pandraud aimait en premier lieu présider la Délégation mais ses propos indiquent que de multiples préoccupations relatives au fonctionnement démocratique de l'Europe alimentaient son activisme. A. Barrau était avant tout le membre d'un club mais, à l'instar de l'expert, n'avait pas renoncé à influencer la décision communautaire. Cette diversité des rôles endossés n'invalide pas notre propos mais indique au contraire que la phase d'institutionnalisation du spécialiste de l'Europe comme (sous-)rôle parlementaire n'est pas encore achevée et qu'aucune interprétation définitive ne s'est imposée durablement pour l'instant.

En l'état actuel, les spécialistes parlementaires de l'Europe ont le mérite de prendre en charge l'examen de secteurs entiers d'action et de normes publiques que beaucoup de leurs collègues délaissent. Cependant, la dissociation entre les spécialistes des affaires communautaires réunis dans un club peu fréquenté et le reste des activités au sein des chambres se révèlent, à de multiples égards, regrettable. L'étude de l'ouverture des négociations d'adhésion avec la Turquie ou de l'Europe sociale indique en effet que le processus de constitution d'une expertise parlementaire est disjoint du processus d'activation du débat parlementaire. Quand il est effectivement le fait de l'élus et non de l'administration du Parlement, l'examen minutieux de tel ou tel enjeu communautaire amène le spécialiste de l'Europe à développer ses propres analyses et parfois à évoluer comme l'indiquent les propos de G. Gorce sur l'Europe sociale.

²⁰⁹ Chapitre 1.3.3.1.

G. GORCE : [à propos de la Délégation] « *Je pense qu'on gagne plutôt à y aller. On a plutôt une meilleure image [de l'Europe]. Enfin, c'est nuancé ce que je vais dire, on a plutôt une meilleure image de l'Europe quand on s'intéresse à elle que lorsqu'on s'y intéresse de très loin. Lorsqu'on s'y intéresse de près, on s'aperçoit, pour ne prendre que l'exemple du social, que l'Union européenne a fait de réels efforts et de réelles avancées. Alors ça s'est fait par étapes, ça a pris plusieurs années, plus d'une dizaine d'années. Le rôle de Delors a d'ailleurs été considérable dans cette affaire, mais il y a aujourd'hui, on ne peut pas dire qu'il n'y a pas d'Europe sociale. On dit en général qu'il n'y en a pas. C'est faux de dire qu'il n'y en a pas. Il y en a une qui se construit pas à pas et qui a réussi à négocier des accords intéressants entre les partenaires sociaux, qui a mis en place des dispositifs dans certains domaines qui sont également tout à fait utiles. Moi, je pense que les bases sont bien posées pour faire progresser une Europe sociale. Même si évidemment, on peut exprimer un certain nombre d'insatisfactions sur le rythme, sur le contenu de ce que peut être l'Europe sociale. En y travaillant, on s'aperçoit néanmoins qu'elle existe, qu'elle s'anime, qu'il y a des gens qui s'y intéressent et qui même se mobilisent, notamment côté partenaires sociaux et que les politiques sont en retard d'ailleurs par rapport à eux. Même s'ils ne sont pas encore allés très loin, on est en deçà même du chemin parcouru par les partenaires sociaux sur ce terrain-là* »²¹⁰.

Or, ce processus d'apprentissage et de constitution d'un savoir est comme dissocié des autres types de mobilisation parlementaire actionnés par différents rôles, de l'ambitieux à l'idéologue. Que G. Gorce ait tort ou raison lorsqu'il affirme que l'Europe sociale existe, le dysfonctionnement de l'organisation du Parlement tient à ce que les connaissances et analyses qu'il a accumulées ne soient pas davantage transmises, discutées et critiquées. Le spécialiste de l'Europe souffre d'un manque de considération, dans tous les sens du terme.

²¹⁰ Gaëtan Gorce, entretien n° 20.

Conclusion

« Faire tenir *ce que nous appelons l'Etat* exige les grands moyens théâtraux, et l'Occident rationaliste ne déroge pas à l'expérience de l'humanité en matière d'institutions : il faut y croire, comme on croit à sa propre image. A propos des constructions, les architectes antiques parlaient de fermeté (*firmitas*), au sens où un bâtiment non seulement doit tenir debout selon les lois de la physique, mais aussi doit *avoir l'air* de tenir debout ; il a la force d'une image. Il en est ainsi de l'Etat : ce sont les rites qui le font exister pour en faire une image au regard des croyants que nous sommes. [...] Il faut la colle de l'âme pour que tienne un Etat ».

Pierre Legendre, *Les Collages qui font un Etat*, Paris, Mille et une nuits, 1999, p. 55.

1. Synthèse des résultats

A. Downs a démontré qu'un citoyen n'avait pas intérêt à aller voter, ne serait-ce que parce qu'il est improbable que l'issue de l'élection dépende de son bulletin de vote. Or R. Balme introduit la présentation de la controverse autour de l'électeur rationnel en écrivant : « Et pourtant, il vote ! »¹. La même remarque peut être formulée au sujet des députés et des sénateurs des régimes parlementaires : « Et pourtant, ils se mobilisent ». Le « paradoxe du parlementaire rationnel » tient à ce que, fondamentalement, le député ou le sénateur a rarement intérêt à agir dans le cadre du Parlement. Au contraire de l'élu local ou du dirigeant exécutif national, du ministre au Président de la République, la satisfaction des intérêts essentiels du parlementaire de base – être réélu, modifier une politique publique, faire carrière – ne passe pas nécessairement par un investissement plein et entier dans les activités que d'aucuns considèrent comme situées au cœur de la sphère parlementaire. Ces activités sont non seulement connues et reconnues mais elles tendent à constituer des impératifs normatifs placés de façon consensuelle à l'endroit du Parlement dans les démocraties représentatives. Une douzaine d'attendus peut ainsi être ainsi énoncée. Dans l'imaginaire démocratique contemporain, le parlementaire « sert » à : discourir en séance, soutenir le gouvernement pour la majorité et le critiquer pour l'opposition ; signer des propositions de loi, des amendements et des rapports ; examiner un projet de loi, le discuter, le modifier à la marge et le voter ; contrôler la politique du gouvernement et particulièrement le budget de la nation, questionner

¹ BALME R., « L'électeur rationnel », dans PERRINEAU P., REYNIE D. (dir.), *Dictionnaire du vote*, Paris, Presses universitaires de France, 2001.

un ministre ; auditionner une personnalité ; siéger dans une commission d'enquête ou une mission d'information ; évoquer les enjeux d'actualité, réfléchir aux enjeux importants pour l'avenir ; se déplacer hors de France pour rencontrer des collègues...

Or, l'exécution de ces activités ne permet pas nécessairement au parlementaire de satisfaire ses intérêts individuels, quels qu'ils soient. A l'évidence, elle peut y contribuer. La présentation d'un rapport peut aider à faire carrière. Le dépôt d'un amendement peut aider à modifier une politique publique. Le questionnement du gouvernement sur un enjeu local peut aider à être réélu. Cependant, ces exemples suffisent à montrer que l'exécution de la plupart des activités parlementaires constitue des vecteurs incertains, subsidiaires, et finalement précaires de satisfaction des intérêts individuels. Trois éléments peuvent être ici distingués. En premier lieu, la plupart des activités parlementaires listées ci-dessus ne satisfont pas l'objectif de réélection qui constitue logiquement un élément de premier plan dans la hiérarchie des préférences parlementaires. En d'autres termes, ce que le député doit faire durant son mandat pour se conformer aux attendus normatifs placés à l'endroit de son institution est relativement disjoint de ce qu'il doit faire pour gagner les prochaines élections. En 1974, D. Mayhew observait déjà : « It is not too much to say that if all members did nothing but pursue their electoral goals, Congress would decay or collapse »². En second lieu, le paradoxe du parlementaire rationnel est plus aigu encore dans les régimes parlementaires. Comme cela a été considéré au début de ce travail, le député des régimes parlementaires s'en remet doublement à ses chefs, pour appliquer le programme de son parti et pour être réélu, même si cette délégation est loin d'être sans limite. Enfin, si les activités parlementaires permettent de satisfaire certains intérêts des élus, de nombreuses activités extraparlémentaires se révèlent bien plus efficaces à cet égard. Le député qui souhaite exclusivement être réélu n'a-t-il pas intérêt à rester sur le terrain plutôt qu'à monter à Paris ? Mieux vaut répondre personnellement au courrier des électeurs de sa circonscription que rédiger une proposition de résolution. Le député qui souhaite exclusivement faire carrière peut davantage parvenir à ses fins en siégeant dans les instances dirigeantes de son parti plutôt que dans telle ou telle Commission. Le député qui souhaite exclusivement changer le cours des choses trouverait sans doute plus de satisfaction en dirigeant un exécutif local ou en accédant au gouvernement. En outre, l'accès aux médias, locaux ou nationaux, qui constitue une étape cruciale de bien des stratégies, se trouve favorisé par le titre parlementaire mais les activités parlementaires en tant telles offrent une visibilité médiatique limitée.

² MAYHEW D.R., op. cit., p. 141.

La dissociation entre les activités du Parlement et les intérêts du parlementaire se traduit par un relatif délaissement de l'Assemblée nationale et du Sénat par certains de leurs membres. La plupart des députés ne viennent que deux jours par semaine à Paris. Les guides qui font visiter aux touristes le Palais-Bourbon expliquent que les travées vides de l'hémicycle masquent l'assiduité des députés dans les Commissions. Certains éléments recueillis dans le cadre de cette étude permettent d'en douter. Même s'il est nécessairement difficile de le vérifier, la face cachée du Parlement est loin d'être surinvestie. Une bonne partie de l'activité parlementaire est dé-parlementarisée en ce qu'elle est effectuée par des administrateurs. Le cumul des mandats, massivement pratiqué en France, vient renforcer l'apathie sinon l'apostasie des parlementaires. A cet égard, le délaissement des affaires européennes ne constitue pas une particularité mais confirme plutôt une tendance générale. Les directives, les traités européens, l'UEM ou les élargissements sont certes faiblement examinés, discutés et contrôlés au Parlement en regard de la place occupée par ces normes et ces enjeux vis-à-vis de l'action publique. Pourtant, les assemblées éprouvent également des difficultés à se saisir d'enjeux aussi différents et importants que l'environnement, le logement, la géopolitique, la grande pauvreté ou la formation des adultes.

Cette étude a permis de vérifier que *la mobilisation européenne, sous ses différents aspects, contribue rarement à la satisfaction de différents types d'intérêts parlementaires*, qu'ils soient définis, dans une optique institutionnaliste et juridique, en termes collectifs, ou, dans une perspective rationalisante, en termes individuels. Les activités individuelles ou collectives relatives à l'UE des parlementaires nationaux français permettent difficilement d'influencer la décision européenne ou la politique européenne du gouvernement, de faire gagner sa coalition ou de sauver son siège, d'entrer au gouvernement ou d'être mentionné dans la presse. L'analyse menée a permis d'amender à la marge chacun de ces constats. Les électeurs ne se désintéressent pas des enjeux européens, ce sont plutôt les partis de gouvernement qui ne les y intéressent pas (chapitre 2). Le bilan européen d'un député sortant ne favorise certes pas ses chances de réélection mais, sauf exception, il ne constitue pas non plus un handicap au moment du scrutin (chapitre 3). L'influence des parlementaires nationaux vis-à-vis des normes et politiques communautaires est sans conteste limitée. Cependant, les élus peuvent garder une capacité d'action lors de la mise en œuvre des directives (chapitre 4), ou de blocage lors de leur transposition (chapitre 5). Au-delà du *policy making*, les interventions des parlementaires ne sont pas sans effet vis-à-vis de la façon dont l'enjeu européen est traduit dans le débat national (chapitres 5, 6 et 7). Enfin, si les carrières politiques ne se sont pas véritablement européanisées, certains ministrables et certains

présidentiabiles trouvent un intérêt à se mobiliser sur les questions européennes (chapitre 7). Pourtant, ces précisions ne suffisent pas, en dernière analyse, à inverser le constat d'ensemble : les enjeux européens ne permettent pas aux parlementaires de réaliser leurs principaux buts.

L'objection apportée par cette étude aux analyses existantes, institutionnalistes ou rationalistes, ne porte pas, en effet, sur la capacité, assurément limitée, de la mobilisation européenne des parlementaires nationaux à satisfaire leurs intérêts mais sur la soumission de cette mobilisation à l'impératif de satisfaction d'intérêts, particulièrement d'intérêts communs préconstitués. Cette objection est justifiée par une argumentation théorique, développée au chapitre premier, renvoyant à la dynamique séculaire de professionnalisation, de massification et de rationalisation des activités de représentation politique. Elle se fonde également sur un constat des plus simples : « Et pourtant, ils se mobilisent ! ». L'explication de la (non)mobilisation européenne des parlementaires nationaux français vient buter sur le constat qu'une minorité de parlementaires s'intéresse aux questions européennes, à commencer par les membres de la Délégation pour l'UE. Au-delà des utilisateurs des procédures spécialisées dans l'examen des projets communautaires, l'étude a permis de mettre à jour une invisible omniprésence de l'Europe au Parlement français. Peu de députés prennent connaissance des projets de directives ou se rendent à l'audition de R. Prodi. Quelques uns éprouvent encore des difficultés à saisir les attributions respectives des institutions communautaires. Cependant, l'Europe s'impose progressivement comme toile de fond de la vie quotidienne au Palais-Bourbon et au Palais du Luxembourg. Les parlementaires élus locaux sont confrontés aux normes communautaires. Les législateurs voient des projets de loi aussi différents que les trente-cinq heures, la réforme Fillon sur les retraites, les mesures de N. Sarkozy sur l'immigration et même le PACS, être justifiés ou dénoncés au nom d'une « Europe » présente par bribes. Députés et sénateurs sont amenés au cours de la session à rencontrer certains de leurs homologues des autres Etats membres ou à se rendre en mission dans une capitale européenne. Que l'Europe constitue un élément de décors, un argument opportun, une référence valorisante, une norme de droit ou un repoussoir, nous avons essayé de démontrer qu'elle était appréhendée à partir des rôles parlementaires.

Les rôles, comme systèmes cohérents de comportement et de présentation de soi peuvent être compris comme des réponses au paradoxe du parlementaire rationnel. La sociologie et la science politique ont développé différentes théories visant à expliquer pourquoi un électeur, un militant ou un gréviste agissent quand bien même l'analyste doute de

leur intérêt personnel à s'engager dans l'action³. La coercition, la rétribution individuelle, la croyance et l'identité collective constituent autant de paradigmes explicatifs de la mobilisation. L'analyse de l'action des parlementaires, en matière européenne comme dans d'autres domaines, peut emprunter à chacun de ces champs théoriques. Toutefois, aucun ne se révèle pleinement satisfaisant. Les capacités coercitives d'un chef de parti sur un parlementaire sont plus restreintes qu'on ne le croit généralement. Les rétributions individuelles, matérielles ou symboliques, auxquelles peuvent accéder les parlementaires les plus actifs des assemblées, par exemple les rapporteurs généraux du budget, semblent bien limitées en regard des efforts fournis. A l'instar de l'électeur qui se rend aux urnes par civisme, le parlementaire actif en Commission se conforme à une norme éthique valorisée par le système politique. Force est de constater cependant que cette norme ne convainc pas une proportion importante d'élus. Enfin, la mobilisation parlementaire a certainement des visées identitaires mais le groupe qu'il s'agit de faire exister par l'action est susceptible de varier. Selon les élus et les configurations du système d'action, le parlementaire actif défend et renforce le Parlement dans son ensemble, la majorité ou l'opposition, le parti auquel il appartient ou encore le territoire dont il est issu. La dimension identitaire de la mobilisation parlementaire – institutionnelle, systémique, partisane ou localiste – est assurément essentielle. Indépendamment de ses intérêts particuliers, un élu sacrifie une part de son temps et de son énergie dans des activités parlementaires parce qu'il se sent appartenir à une région, parce qu'il veut aider un parti ou parce qu'il a le sentiment de défendre ainsi le Parlement. Cependant, l'approche identitaire en tant que telle ne permet pas de saisir les déterminants du choix d'une identité sur une autre. Pourquoi certains élus défendent-ils tel groupe plutôt que tel autre ?

Compte tenu des insuffisances des approches centrées sur l'institution, l'intérêt ou l'identité, les comportements parlementaires gagnent à être étudiés, conceptualisés et analysés comme l'interprétation de rôles. Les rôles sont compris comme des systèmes normatifs de présentation de soi ayant, selon l'approche dite motivationnelle quatre caractéristiques : ce sont des principes indigènes d'identification, ils se matérialisent à travers des manières d'être et d'agir spécifiques et identifiables, leurs prescriptions adoptent une certaine cohérence interne, et leur interprétation est généralement exclusive. Dans cette optique, certains parlementaires se mobilisent en matière européenne malgré la difficulté à satisfaire leurs intérêts parce que le rôle qu'ils interprètent s'europanise ou parce que l'europanisation du

³ Notamment M. Olson. OLSON M., op. cit.

Parlement favorise le développement de sous-rôles spécifiques. Le tableau C.1. résume à cet égard les principaux résultats de cette étude en synthétisant les transformations de chaque rôle et sous-rôle identifié à partir des travaux de D. Searing⁴.

Tableau C.1. L'européanisation des rôles des parlementaires nationaux français

Rôle	Sous-rôle	Européanisation
<i>(Le candidat en campagne)</i>		- <i>inexistante localement. Faible nationalement.</i>
L'élu de terrain	L'assistante sociale et l'entrepreneur local	- désintérêt des élus cumulards - affirmation de certains élus de terrain par la médiation
	Le défenseur du terroir	- activisme ponctuel et massif.
Le promoteur de causes	L'idéologue	- affirmation puis déclin des souverainistes - peu de fédéralistes, quelques anti-libéraux
	Le spécialiste	- européanisation progressive des experts - affirmation difficile du sous-rôle de spécialiste de l'Europe
L'ambitieux	Le ministrable	- rareté de l'européanisation des carrières politiques - occupation d'une niche délaissée par les outsiders
	Le ténor, le présidentiable	- utilisation du prestige des références à l'Europe - activisme ponctuel et massif des ténors outsiders dans une stratégie de conquête interne
Le Bourbonien	Le membre de clubs	- les membres de la Délégation
	Celui qui est en quête de reconnaissance, spectateur	- quelques membres de la Délégation
	Le défenseur de l'intérêt général	- quelques élus

L'élu de terrain constitue très probablement le rôle le plus interprété par les parlementaires de base en France. De ce fait, le désintérêt de l'élu de terrain vis-à-vis d'une Europe perçue comme complexe et lointaine constitue la principale cause du délaissement des questions européennes par le Parlement français. Une partie du rôle s'est néanmoins européanisée. Certains entrepreneurs locaux, plus rarement des élus interprétant le sous-rôle d'assistantes sociales, se sont investis dans des projets mobilisant des ressources communautaires de nature normative, légale ou financière. Surtout, l'affirmation itérative et éruptive des défenseurs du terroir constitue en définitive la manifestation la plus importante des parlementaires nationaux en matière européenne, tant du point de vue du nombre d'élus mobilisés que du traitement médiatique occasionné. L'impossible transposition de la directive « oiseaux » de 1979 a permis de le vérifier.

Les promoteurs de causes sont fortement différenciés selon les sous-rôles relevant de cet ensemble. Les élus interprétant les sous-rôles d'idéologues ou de généralistes tels qu'ils se sont constitués au cours du temps au Parlement français, mènent peu de combats portant précisément sur des questions européennes. Récemment les idéologues néo-marxistes ont

⁴ SEARING D., op. cit. Pour une présentation des rôles identifiés par D. Searing, voir Tableau 1.2. au Chapitre 1.3.3.3.

trouvé dans le combat anti-libéral matière à mobilisation contre différents projets communautaires. Cependant, ces évolutions sont trop récentes pour qu'on puisse juger de leur pérennité. Les spécialistes au contraire se sont progressivement européanisés, l'expertise de la plupart des secteurs de politique publique nécessitant aujourd'hui de maîtriser la dimension européenne d'un dossier. Celle-ci demeure néanmoins subsidiaire. Le spécialiste de l'énergie ou de l'immigration est amené à s'intéresser occasionnellement à une directive ou à un livre blanc mais l'essentiel de son rôle se trouve relativement inchangé. Deux sous-rôles de promoteurs de causes se sont spécifiquement développés en réaction au mouvement d'intégration européenne. Les souverainistes constituent un type particulier d'idéologues. Très présents à la tribune parlementaire pour dénoncer les méfaits des traités européens durant les années quatre-vingt-dix, ils sont aujourd'hui sur le déclin dans les deux chambres. Cependant, ils sont maintenant reconnus et identifiés comme un des rôles au répertoire du Parlement. Autre sous-rôle spécifique, les spécialistes de l'Europe se sont affirmés dans le cadre des Délégations pour l'UE. La difficulté à peser sur le cours des politiques européennes a contribué à limiter le nombre d'élus attirés par cette interprétation, et surtout à réorienter les membres de la Délégation vers des sous-rôles caractéristiques des « hommes du Parlement » ou Bourbonniens.

Les *Parliament men*, cette catégorie résiduelle de D. Searing, regroupent des profils assez divers d'élus dont la mobilisation trouve sa finalité à l'intérieur plutôt qu'à l'extérieur du Parlement. La plupart des membres de la Délégation interprètent ainsi le sous-rôle des membres de clubs, la sociabilité du club et le maintien de son statut constituant des motivations de premier ordre. Certains élus sont davantage attirés par le prestige associé aux activités européennes, et particulièrement par le contact des décideurs européens. En fonction de leurs profils, on peut estimer que ces parlementaires interprètent le rôle de spectateur, ou de celui qui est en quête de reconnaissance. Enfin, un autre sous-rôle, moins sociable, se distingue au sein des Bourbonniens. Certains élus investissent le contrôle des affaires européennes au nom de la défense de l'intérêt général, préoccupés du déficit de démocratie de l'Europe. Quel que soit le sous-rôle interprété, le nombre de Bourbonniens intéressés par l'Europe et actifs vis-à-vis des questions communautaires reste limité, notamment du fait des effets de clôture provoqués par la constitution d'une structure spécialisée.

En dernier lieu, les élus ambitieux tendent également à délaisser les enjeux européens, victimes d'une certaine « aversion mimétique ». Les chefs de parti notamment ne rémunèrent pas l'investissement dans le contrôle et l'examen des affaires communautaires. Cependant, l'européanisation des ministrables et des ténors de la vie politique emprunte deux formes.

L'Europe est d'une part mobilisée comme ressource prestigieuse, et d'autre part exploitée par des outsiders revendiquant le leadership de leur parti. Si l'expertise, l'expérience et même la réflexion européenne occupent une place secondaire comme élément constitutif du capital politique des parlementaires, certaines luttes partisans internes tendent ainsi à s'eupéaniser.

D'un point de vue théorique, l'approche par les rôles peut être comprise comme la promotion d'une variable commune aux analyses institutionnelle, identitaire ou rationaliste. Les rôles sont des institutions, c'est-à-dire des normes et des règles du jeu propres à une organisation et susceptibles de modifier le comportement de ses acteurs. Les rôles sont des matrices identitaires, elles agissent en effet en premier lieu comme des principes de repérage et de classement des acteurs entre eux. Les rôles sont enfin choisis en fonction des intérêts individuels constitués préalablement à l'interaction et leur interprétation peut être comprise comme la mise en œuvre d'une stratégie visant à parvenir à certaines fins, en l'occurrence la promotion de la circonscription, d'une cause, de sa carrière ou du Parlement. Cependant, l'approche par les rôles se distingue de ces différentes écoles en postulant que la variable clé de la mobilisation n'est pas la défense d'une institution, l'affirmation d'une identité collective ou la poursuite d'un intérêt personnel mais bien l'interprétation d'un rôle. La spécificité de cette variable revêt une dimension néo-institutionnaliste d'une part, et psychologique d'autre part.

Concernant en premier lieu l'inscription des études des rôles dans une approche néo-institutionnaliste, les rôles constituent en effet des variables intermédiaires proposant une modélisation des interactions entre l'individu et l'organisation dans laquelle il évolue. Les générations successives de députés ont progressivement sélectionné et valorisé une demi-douzaine de manières d'être à l'Assemblée. Ce processus peut être compris comme une adaptation du cadre institutionnel aux différents intérêts de ses acteurs : les rôles sont tournés vers la satisfaction des électeurs (l'élus de terrain), l'influence personnelle (le promoteur de causes) et la réalisation d'une carrière (l'ambitieux). En retour, le cadre institutionnel limite par leur intermédiaire la poursuite des intérêts individuels – ou, selon les points de vue, transforme ces intérêts – puisque les prescriptions cohérentes des rôles contraignent le comportement de ceux qui les endossent. Par exemple, l'étude des députés chasseurs s'est attachée à démontrer que les élus les plus actifs n'étaient pas les plus menacés électoralement. Ils agissaient sans doute pour être réélus mais au-delà parce qu'ils s'étaient donnés pour mission une défense opiniâtre du terroir. Une lecture strictement rationaliste se révélant insuffisante à saisir à la fois certains comportements éloignés d'une stratégie utilitaire et l'intensité de la mobilisation, l'approche par les rôles vise ainsi à dépasser le paradoxe du

parlementaire rationnel. Un député peut se mobiliser alors qu'il n'y a pas intérêt, lorsque la cohérence des prescriptions du rôle qu'il endosse l'y invite.

Chaque rôle, en tant qu'institution encadrant le comportement des parlementaires, s'eupéanise de façon spécifique. L'opérationnalisation par les rôles du processus d'eupéanisation implique non seulement que le mouvement d'intégration européenne agit différemment sur les rôles mais aussi qu'il est perçu et traduit différemment selon le rôle interprété. Pour l'élue de terrain, l'Europe est comprise comme un ensemble de contraintes et d'opportunités nouvelles venant encadrer la gestion des collectivités territoriales ou la pratique d'activités locales. Les entrepreneurs locaux tendent à monter des dossiers bénéficiant de fonds communautaires. Les défenseurs du terroir sont d'autant plus prompts à s'opposer à certains projets européens que certains groupes organisés de leur circonscription les interpellent. Le sentiment que les normes communautaires sont imposées d'en haut, sans concertation ni recours possible, entre en résonance avec les préoccupations principales de ce rôle. De la même façon, la justification unanimiste de la construction européenne par ses partisans dans le débat public français a stimulé par réaction l'affirmation des souverainistes. En ce qui concerne les parlementaires spécialistes et les Bourbonniens, c'est à travers les normes qu'elle produit que l'Europe est perçue. La mobilisation européenne de certains de ces parlementaires a été favorisée par l'existence et le renforcement progressif de structures institutionnelles dédiées à l'examen des projets d'actes communautaires. Les Délégations pour l'UE se comprennent ainsi non seulement comme des structures de division du travail parlementaire mais aussi comme des cercles de sociabilité permettant de fréquenter des collègues ou d'approcher des dirigeants européens prestigieux. Pour leur part, les défenseurs de l'intérêt général perçoivent davantage l'Europe sous la forme d'un questionnement relative à la pérennité du contrôle démocratique des représentants élus. Enfin, le délaissement relatif des affaires européennes encourage certains élus ambitieux à s'en saisir pour se distinguer ou à eupéaniser la présentation de leur personne publique.

Les éléments favorables à l'eupéanisation des rôles, résumés au Tableau C.2., sont donc nombreux. Certains renvoient à l'organisation interne du Parlement, d'autres aux productions du système politique européen, d'autres enfin à la façon dont le système politique national débat de l'Europe. A cet égard, la multidimensionnalité des enjeux européens, à savoir la difficulté à articuler le débat européen à l'alternative majorité / opposition, se traduit par un certain effet d'occultation qui s'observe durant les campagnes électorales ou par la rareté des débats parlementaires en séance consacrés à des questions européennes. Cependant, cette multidimensionnalité favorise également l'affirmation de rôles proposant des lectures

spécifiques de l'enjeu européen en terme d'éloignement et de proximité (les défenseurs du terroir), de gain ou de perte de souveraineté (les souverainistes) ou de validité des choix européens du dirigeant du parti (le ténor outsider).

Tableau C.2. Les éléments favorables à l'européanisation des rôles des parlementaires nationaux français

Sous-rôle	Éléments favorables à l'européanisation
L'assistante sociale et l'entrepreneur local	<ul style="list-style-type: none"> - exploitation d'une situation potentielle d'intermédiaires - confrontation quotidienne aux normes communautaires dans la gestion des collectivités locales - possibilité de monter des dossiers européens pour l'entrepreneur local
Le défenseur du terroir	<ul style="list-style-type: none"> - mobilisation réactive de groupes sociaux organisés en circonscription - réaction à l'éloignement et à la primauté des normes de l'UE, et à la judiciarisation des conflits
Le souverainiste	<ul style="list-style-type: none"> - réaction à la légitimation unanimiste des traités - tiédeur des partisans de l'Europe - utilisation opportune du cadre parlementaire
Le spécialiste (de l'Europe)	<ul style="list-style-type: none"> - caractère massif et technicité de la documentation européenne - existence de procédures spécifiques
Le ministrable	- possibilité d'investissement de l'enjeu européen du fait de son délaissement
Le ténor	<ul style="list-style-type: none"> - prestige intrinsèque de la référence européenne - <i>rebel avoidance</i> : stratégie de prise du pouvoir en interne articulée à une doctrine européenne
Le membre de clubs	<ul style="list-style-type: none"> - affirmation d'une structure de sociabilité spécifique : la Délégation - autonomie des Délégations au quotidien
Celui qui est en quête de reconnaissance	<ul style="list-style-type: none"> - fréquentation possible de dirigeants européens de premier plan - déplacements para-diplomatiques dans les autres Etats membres
Le défenseur de l'intérêt général	- réaction au déficit démocratique

La perspective néo-institutionnaliste rend compte de l'adaptation des parlementaires au processus d'intégration européenne par le biais d'une variable intermédiaire, le rôle. Les éléments favorables à l'européanisation sont ainsi définis à partir du rôle endossé. L'interprétation d'un rôle est aussi un processus cognitif d'interprétation de l'Europe, la construction européenne étant perçue à travers le prisme de ces rôles et sous-rôles. C'est en donnant vie à un rôle que les parlementaires donne sens à l'Europe. Cependant cette approche se révèle insuffisante à expliquer totalement le processus d'européanisation des parlementaires. Deux questions demeurent : pourquoi un élu privilégie-t-il tel ou tel rôle ? Et comment expliquer la puissance prescriptive des rôles ? Si les parlementaires sélectionnent leur rôle en fonction de leurs préférences, comme nous l'avons avancé, pourquoi n'opèrent-ils pas un tri entre les différents attendus d'un rôle pour ne conserver que ce qui correspond à la satisfaction de leurs intérêts ? Pourquoi le député chasseur continue-t-il à jouer les députés chasseurs à 800 kilomètres de sa circonscription, à l'abri du regard de ses électeurs ?

Deux éléments de réponse peuvent être apportés. En premier lieu, la dimension identitaire constitue assurément un élément explicatif essentiel du processus d'interprétation. Endosser un rôle permet d'être connu et reconnu par son entourage, et par là de défendre l'estime de soi. On comprend alors que les députés se conforment à un ensemble de prescriptions dont certaines les éloignent de leurs préférences. Ce processus se révèle cependant complexe puisque le rôle parlementaire n'est qu'un masque. Certains élus en situation d'entretien ne manquent d'ailleurs pas de laisser entendre qu'ils ne se résument pas à ce qu'ils laissent voir d'eux-mêmes. D'autres sont au contraire habités par leur rôle et semblent, à tort ou à raison, ne faire qu'un avec la norme comportementale endossée. Face à cette complexité, notre étude reste volontairement en retrait. A cet égard, l'analyse du processus de sélection et d'apprentissage des rôles parlementaires reste à mener.

En second lieu, les parlementaires se conforment à un ensemble de prescriptions parce qu'ils en retirent un certain plaisir. Cet aspect psychologique constitue la seconde spécificité de l'approche par les rôles telle qu'elle a été développée ici. Beaucoup de théorisation, notamment l'école rationaliste, sont loin d'être incompatibles avec une telle lecture. Cependant, la tradition positiviste a déconsidéré l'analyse des « sentiments ». En outre, les émotions investies par l'acteur dans la mobilisation, lorsqu'elles sont prises en compte, sont le plus souvent considérées de façon subsidiaire. Certaines approches concèdent que le député qui cherche à être réélu conforte accessoirement son besoin d'être aimé et rassuré. L'approche par les rôles aide à renverser la perspective en réhabilitant la place centrale occupée par les émotions dans les processus de mobilisation individuelle ou collective. La gratification psychologique associée à un rôle est précisément retirée de son interprétation. Le choix des mots « interprétation » plutôt qu'« exécution » et « prescriptions » plutôt que « contraintes » vise à souligner que la soumission à des prescriptions de rôles n'est pas totale : le rôle est interprété, au sens cognitif et expressif du terme. Or, l'interprétation est un processus créatif de découverte plutôt que d'imitation. Les parlementaires éprouvent une satisfaction intime à créer leur personnage et à le jouer sur la scène parlementaire. L'immédiateté de ce plaisir constitue le trait distinctif de l'approche par les rôles vis-à-vis de l'école rationaliste. Le comportement ne se résume pas à la mise en place de stratégies anticipant une utilité future (être réélu, influent ou ministre), il est également soumis à la recherche d'une gratification non différée, d'ordre psychologique.

A la suite de l'ouvrage de J. Payne, O. Woshnisky, E. Velben et W. Coogan, *Motivation of Politicians*, les gratifications psychologiques associées aux activités politiques

ont été conceptualisés sous la forme d'aiguillons affectifs⁵. L'interprétation de chaque sous-rôle parlementaire est en effet motivée par un de ces cinq ressorts émotionnels : le programme, le jeu, le prestige, la convivialité et le devoir. Il en va en effet des aiguillons affectifs pour J. Payne comme des rôles pour D. Searing : les élus sont évidemment amenés à diversifier leurs activités et à éprouver différentes émotions, cependant ils tendent, pour des raisons qu'il est difficile d'établir clairement avec les outils de la science politique, à privilégier un type de plaisir sur les autres. L'aiguillon « programme » désigne le besoin de travailler sur des enjeux de politiques publiques concrets. Il anime les entrepreneurs locaux comme les parlementaires spécialistes. L'aiguillon « jeu » renvoie aux parlementaires mus par l'esprit de compétition et de conquête, à savoir les parlementaires ambitieux. Les ténors et les présidentiables sont également animés par le besoin de prestige et de reconnaissance publique. Cet aiguillon est commun à beaucoup de dirigeants politiques mais il est à ce point exacerbé chez certains élus qu'il est constitué en rôle parlementaire spécifique. Il se distingue de l'aiguillon « convivialité » qui renvoie au besoin, exacerbé chez les membres de clubs, de satisfaire les autres et d'être accepté d'eux. Enfin, le sens du devoir anime de nombreux parlementaires. Certains élus de terrain se sentent investis de la mission de défendre leurs électeurs ou leur région. Les idéologues obéissent à un devoir de rétablir la vérité. Les défenseurs de l'intérêt général estiment que leur statut de représentant parlementaire leur impose d'examiner les projets publics. L'élus remplissant son devoir est animé par un aiguillon affectif au sens où l'on peut éprouver une satisfaction d'ordre psychologique à se conformer à un comportement éthique, quitte parfois à se sacrifier.

Ces différents aiguillons affectifs se saisissent de l'Europe et constituent, en dernière analyse, le ressort intime de la mobilisation européenne des parlementaires nationaux. Le tableau C.3. synthétise les différents résultats de l'étude en soulignant que chaque ressort émotionnel contribue à donner un sens non seulement à l'action des élus en matière européenne mais également à l'Europe en tant que telle. Selon le sentiment valorisé par le parlementaire, l'Europe est identifiée à des personnes ou à des normes, elle est vécue comme une opportunité en terme de carrière ou de projets locaux, elle est assimilée à une menace pour une région donnée ou pour l'avenir du pays ou pour la démocratie.

⁵ PAYNE J. et al., op. cit. Cf. Tableau 4.9. au Chapitre 4.3.3.

Tableau C.3. Les gratifications psychologiques associées à la mobilisation européenne

Sous-rôle	Aiguillon affectif principal	Mobilisation fondée sur le sentiment d'être confronté à...	L'Europe comme...
L'entrepreneur local	<u>Programme</u> : monter des projets locaux qui modifient le réel	...des dossiers complexes et innovants qu'il faut mener à bien	Challenge, opportunité
L'assistante sociale et le défenseur du terroir	<u>Devoir</u> : redresser les torts commis à l'encontre de ses électeurs	...des décisions prises d'en haut ne respectant par la spécificité d'électeurs qu'il faut défendre	Atteinte identitaire
Le souverainiste	<u>Devoir</u> : rétablir la Vérité quel qu'en soit le prix	...un débat politique tronqué par l'unanimité qu'il faut dénoncer	Mensonge, manipulation
Le ministrable et le ténor	<u>Jeu</u> : entrer en compétition et gagner la compétition / <u>Prestige</u>	...un thématique délaissée qui peut être profitable en certaines circonstances	Opportunité tactique
Le spécialiste (de l'Europe)	<u>Programme</u> : maîtriser un dossier par l'expertise	...des projets nombreux et complexes qu'il faut connaître en détail pour pouvoir les modifier	Production juridique
Le membre de clubs	<u>Convivialité</u> : se faire des amis, les aider et être accepté d'eux	...des personnes intéressantes et sympathiques qu'il faut rencontrer	Cercle amical
Celui qui est en quête de reconnaissance, le spectateur	<u>Prestige</u> : être reconnu, fréquenter les gens reconnus	...des personnes célèbres et fascinantes qu'il faut côtoyer	Gotha
Le défenseur de l'intérêt général	<u>Devoir</u> : se conformer à un impératif moral d'ordre démocratique	...des normes juridiques prises hors du contrôle des élus dont il faut discuter	Déficit démocratique

Chacune des trois questions de recherche principales formulées en introduction peut être considérée au terme de cette étude. Premièrement, une majorité de parlementaires nationaux français ne se mobilise pas en matière européenne parce que l'interprétation des rôles choisis par ces élus ne les y invite pas, et particulièrement parce que ces députés n'ont pas intérêt à agir. Ces deux éléments sont emboîtés puisque l'intérêt parlementaire est appréhendé, défendu et satisfait à travers l'interprétation d'un rôle. Deuxièmement, une minorité de parlementaires nationaux français est intéressée et active vis-à-vis des questions européennes parce que leur rôle s'eupéanise, et particulièrement parce qu'ils trouvent des gratifications d'ordre psychologique dans la mobilisation européenne. L'hypothèse de notre étude est ainsi vérifiée en privilégiant plutôt les intérêts associés à un rôle dans l'explication de la non-mobilisation, et les émotions dans l'explication de la mobilisation. En soi, les intérêts et les émotions sont des freins aussi bien que des éléments moteurs, et peuvent d'ailleurs être indistincts. Nous avons observé que certains parlementaires français agissent par intérêt en matière européenne, par exemple des ambitieux outsiders, et que d'autres se trouvaient faiblement mobilisés parce que les dossiers communautaires ne leur apportaient pas des gratifications psychologiques suffisantes, par exemple des élus de terrain cumulards. Cependant, si l'on considère globalement les parlementaires français, on peut conclure qu'en

matière européenne, la défense d'intérêts constitue plutôt un frein à la mobilisation tandis que les aspirations émotionnelles incitent davantage à agir.

La troisième question de recherche portait sur une hypothétique réhabilitation de la place du Parlement français dans la gouvernance européenne. La conclusion à cet égard est ambivalente. La plupart des parlementaires nationaux français estime que leur institution, leurs collègues, voire eux-mêmes, tendent à délaisser les affaires européennes. Au fil des chapitres, ce constat a été largement vérifié. Les Délégations pour l'UE des deux assemblées sont extrêmement actives mais la masse des projets de directives examinés, des rapports d'information publiés, et des auditions et colloques organisés repose en fait sur l'investissement de dix à quinze membres réguliers et d'une vingtaine d'administrateurs. Aussi, l'attribution de prérogatives supplémentaires ou l'augmentation du nombre de membres réellement actifs au sein de la Délégation constituent-elles des solutions incertaines pour associer l'ensemble du Parlement aux affaires européennes. La création des Délégations en 1979 et de procédures spécialisées dans l'examen des normes communautaires en projet en 1992 a contribué à fonder un club de parlementaires nationaux spécialisés dans les questions européennes. Hors les murs de la Délégation, les activités et enjeux relatifs à l'UE ne sont pas considérés en tant que tels comme l'illustrent la difficulté à faire exister la procédure des résolutions au sein des Commissions ou la rareté des débats européens en séance. Certains spécialistes de la question soulèvent d'ailleurs l'hypothèse d'une suppression des Délégations dans le but d'eupéaniser les Commissions permanentes⁶.

Comme on l'a remarqué plus haut, l'Europe est néanmoins présente comme toile de fond. Des éléments de plus en plus nombreux des activités parlementaires, de la permanence en circonscription à la tribune de l'Assemblée, ont un rapport, même indirect, avec l'UE. Quelles sont les conséquences des formes parcellaires de mobilisations européennes observées ? Au niveau électoral, il a été établi que le bilan européen du député sortant n'avait absolument aucune conséquence sur sa réélection. En ce qui concerne la sélection du personnel politique, l'eupéanisation limitée des activités des parlementaires nationaux signifie que la plupart des futurs ministres ne font pas un apprentissage approfondi des affaires communautaires en siégeant quelques années au Palais-Bourbon.

Concernant les politiques publiques, l'influence des parlementaires nationaux est tout à fait restreinte. Cependant, trois types d'influence ont pu être observés, à défaut de pouvoir faire l'objet de mesures précises. La non-ratification de la directive « oiseaux » de 1979

⁶ FUCHS-CESSOT A., op. cit., pp. 319-320.

indique que les défenseurs du terroir peuvent user de leur pouvoir de blocage s'ils sont durablement mobilisés. Ce pouvoir est limité puisque les arrêtés pris en application de lois contraires au droit communautaire sont cassés par les tribunaux, mais il est loin d'être marginal. Certains récits relatifs à l'attribution de subventions européennes indiquent que l'entrepreneur local peut promouvoir avec succès des dossiers dont la dimension communautaire est affirmée. Enfin, le spécialiste d'un secteur de politique publique peut parvenir à modifier à la marge une politique communautaire au moment de la transposition parlementaire d'une directive. Dans les trois exemples considérés, les parlementaires sont plutôt influents en aval de la décision communautaire, au moment de la transposition des normes communautaires ou de leurs mises en œuvre sur le terrain. Alors que le système des Délégations vise à agir le plus tôt possible dans le processus séquentiel, cette conclusion réhabilite plutôt le poids des instruments d'autorisation légaux - la transposition parlementaire d'une directive - sur les instruments d'influence informels - la production d'un rapport et d'une résolution en amont. Par contraste, les effets de l'activité des Délégations vis-à-vis de la politique européenne du gouvernement ont été jugés tout à fait restreints. L'influence des élus de terrain confirme en outre la prégnance du localisme au Parlement français. Cette focale explique le délaissement des enjeux européens dont les répercussions locales sont inexistantes, invisibles, non spécifiques ou différées, par exemple l'UEM, la PESC, la JAI ou le débat institutionnel. Cependant, lorsque l'Europe peut être saisie depuis la circonscription, les élus se font davantage actifs et même, en certaines circonstances, influents.

Les effets de la mobilisation européenne des parlementaires nationaux doivent enfin être appréhendés dans leur dimension argumentative et publique. Dans quelle mesure les députés et les sénateurs interviennent-ils vis-à-vis du débat public national relatif aux enjeux européens ? Les manières dont l'« Europe » peut être traduite au Parlement français ont-elles une influence sur la perception de la question par l'opinion ? A nouveau, il est difficile de mesurer précisément l'effet de la mobilisation parlementaire. Cependant, trois sous-rôles se distinguent en la matière. Les défenseurs du terroir développent une critique des tendances expansionnistes prêtées au système politique européen en louant les vertus d'une décision prise au plus près des citoyens. Les souverainistes ont dénoncé pendant plus de dix ans les abandons de souveraineté. Enfin, de J. Chirac en 1978 à L. Fabius en 2004, certains ténors de la vie politique développent des critiques radicales de la construction européenne telle qu'elle existe. Les mobilisations propres à ces trois sous-rôles ont été abondamment traitées dans les médias locaux et nationaux. Aux vues des résultats des consultations référendaires de 1992 et de 2005, comme des élections européennes de 1994 et 1999 ou de la présidentielle de 2002,

on peut affirmer qu'elles ont pesé sur la façon dont une partie des électeurs, de droite ou de gauche, ruraux ou urbains, percevait l'Europe. Or, l'étude s'est attachée à montrer que le Parlement, en tant que scène politique nationale, avait joué un rôle incontournable (les souverainistes), central (les défenseurs du terroir), ou significatif (les ténors) vis-à-vis de la mobilisation de chacun de ces sous-rôles.

Il serait abusif de réhabiliter en tant que tel le rôle joué par le Parlement français en matière européenne, et cette étude vise au contraire à mettre en lumière un déficit certain, et à bien des égards préoccupant, en la matière. Cependant, les élus exercent, en certaines circonstances, une relative influence vis-à-vis de la mise en œuvre des politiques communautaires d'une part, et du débat public national d'autre part. Cette dernière dimension doit sans doute être soulignée dans la mesure où elle est parfois déconsidérée par les analyses néo-institutionnalistes plus préoccupées de *policy making* que d'espace public. Le tableau C.4. fait figurer les différents sous-rôles parlementaires analysés en fonction des deux dimensions de l'influence considérées. Il oppose ainsi le défenseur du terroir qui dispose d'un certain pouvoir de blocage et n'hésite pas à alerter la presse à un ensemble de sous-rôles peu cruciaux sous ce double aspect : le spécialiste de l'Europe, le membre de clubs, le spectateur, celui qui en quête de prestige, le défenseur de l'intérêt général, et le ministrable⁷. Quatre autres rôles occupent des positions intermédiaires.

Tableau C.4. Les effets de la mobilisation européenne des différents sous-rôles parlementaires.

		Influence vis-à-vis du débat public	
		+	-
Influence vis-à-vis des politiques publiques	+	Le défenseur du terroir	L'entrepreneur local Le spécialiste
	-	Le souverainiste Le ténor, le présidentiable	Le spécialiste de l'Europe Le Bourbonien (tous les sous-rôles) Le ministrable / Le candidat en campagne

La plupart des rôles figurant au tableau C.4. semble influent sur une dimension au prix d'un certain effacement vis-à-vis de l'autre dimension. La participation au débat public se paye parfois d'un renoncement à changer véritablement les choses. Les souverainistes ont réussi pendant une décennie à imposer certaines de leurs préoccupations dans l'hémicycle ou dans les médias mais ne sont pas parvenus à modifier les politiques européennes des Premiers ministres qui se sont succédés, de P. Bérégovoy à D. de Villepin. A l'inverse, la modification

⁷ Cette observation ne signifie que ces sous-rôles soient inutiles ou sans objet mais seulement qu'ils ont une influence limitée vis-à-vis des décisions prises comme du débat public.

du réel s'opère souvent dans la discrétion. La médiation pratiquée par l'entrepreneur local se révèle d'autant plus efficace, en matière européenne mais vraisemblablement dans d'autres domaines⁸, que le médiateur accepte de se mettre en retrait. Le spécialiste d'un secteur de politique publique arrive parfois à peser sur le gouvernement et la haute administration du fait de la pertinence de son argumentation. La publicité ne lui est pas nécessaire puisqu'il cherche à convaincre ; elle est parfois malvenue. Pourtant, l'opposition entre politiques publiques et espace public n'est pas toujours de mise. D'autres parlementaires, comme les défenseurs du terroir, mais aussi les députés UMP mobilisés contre l'entrée de la Turquie dans l'UE en 2004 ou les députés PS mobilisés contre la directive Bolkestein en 2005, peuvent être qualifiés d'agitateurs. Leur mobilisation est fortement publicisée mais n'a pas seulement des finalités expressives. Les deux éléments sont même connectés. D'une part, la saillance de l'enjeu dans l'opinion publique, locale ou nationale, suscite la mobilisation parlementaire. D'autre part, les parlementaires cherchent à s'appuyer sur l'opinion, comme s'ils considéraient que l'influence sur le cours des choses passait par l'activation de soutiens extérieurs au champ politique.

Ces réflexions ouvrent une perspective d'analyse captivante sur les rapports entre les politiques publiques et l'espace public – plutôt qu'entre les *policies* et la *politics*. Les Parlements ne jouent plus le rôle principal dans chacun de ces deux domaines considérés séparément. Cependant, leur position d'interface entre les processus de fabrication et de publicisation de l'action publique a été largement préservée. De ce fait, ils constituent des dispositifs privilégiés d'observation des relations entre ces deux dimensions. Des recherches pourraient ainsi être menées depuis le Parlement sur les configurations des relations unissant l'action et l'espace publics selon les secteurs de politique publique et la saillance d'un enjeu dans l'opinion.

2. Retour sur trois enjeux de recherche

L'introduction a décrit trois enjeux principaux de cette recherche relatifs aux transformations du parlementarisme, au processus d'eupéanisation et à la place accordée à la représentation nationale au sein de la gouvernance européenne⁹. Sans prétendre résoudre ces interrogations, les résultats de l'étude permettent d'avancer certains éléments de réflexion. Concernant en premier lieu les transformations du parlementarisme, l'étude d'une

⁸ SAWICKI F., « Du parti à l'assemblée régionale... », art. cit.

⁹ Voir Introduction 2.1. sur les Parlements nationaux et le déficit démocratique européen, Introduction 2.2. sur les processus d'eupéanisation, Introduction 2.3. sur les transformations du parlementarisme.

variété d'actions de mobilisation parlementaire en matière européenne vient rappeler que l'expertise et le contrôle parlementaire ne constituent qu'un type d'activités des assemblées parmi d'autres. De nombreux analystes, portés par les *legislative studies* aussi bien que par les approches néo-institutionnalistes, se concentrent sur le travail des instances spécialisées des assemblées telles que les commissions, et sur les effets des procédures de négociation interne des chambres. Des administrateurs des assemblées et des parlementaires eux-mêmes tiennent souvent un discours valorisant les « *working parliaments* » sur les « *talking parliaments* »¹⁰. La dynamique de transformation du parlementarisme communément préconisée a été détaillée en introduction. L'objectif valorisé est la réduction du déficit d'information des décideurs vis-à-vis de l'action publique. Sa réalisation passerait par la spécialisation des élus d'une part, et de la dé-formalisation de l'activité parlementaire d'autre part, à savoir l'action d'influence en amont. La mise en place des Délégations et de la procédure prévue à l'article 88-4 illustrent à merveille cette évolution. Pour être compétents et influents, les parlementaires devraient se saisir le plus tôt possible des projets de normes communautaires et les étudier, les examiner, les contrôler, bref pratiquer le *scrutiny* britannique.

L'étude menée confirme certainement la nécessité démocratique de ce type d'activités de contrôle et d'influence. Elle en montre également les limites. Trois éléments critiques peuvent être formulés. Premièrement, l'influence sur les politiques publiques ne tient pas nécessairement à la maîtrise de l'information. Selon la logique du rapport de force propre aux démocraties représentatives majoritaires, l'influence au Parlement est favorisée en premier lieu par le nombre. Cent cinquante députés UMP décidés à demander un débat parlementaire sur l'ouverture des négociations d'adhésion avec la Turquie ont plus de poids qu'un rapport de la Délégation sur le sujet, quelles que soient la richesse de son information et la pertinence de ses recommandations. L'influence peut également être locale. Or, nous avons considéré que l'obtention d'aides structurelles communautaires, gérées par l'Etat français, nécessitait une certaine connaissance des procédures et une maîtrise des dossiers mais que, pour autant, l'entretien d'un réseau personnel ou le poids politique du requérant se révèlent également déterminants.

En second lieu, la recherche de l'influence vis-à-vis des politiques publiques ne constitue qu'une des nombreuses dimensions des activités parlementaires. Si l'épreuve de la discussion publique n'est plus centrée sur l'arène parlementaire dans le cadre de la

¹⁰ Voir par exemple la note de l'Institut Montaigne, *Comment améliorer le travail parlementaire ?*, octobre 2002.

« démocratie du public »¹¹, les séances des assemblées et leurs à-côtés constituent toujours des cadres de production, parmi d'autres, du débat public. L'analyse des parlementaires ministrables et présidentiables interprétant le rôle de l'ambitieux vient rappeler que le Parlement est également un lieu de formation et de recrutement des dirigeants politiques de premier plan. Au-delà, les chambres constituent également des espaces de sociabilité de l'élite politique nationale. Les députés et les sénateurs de toutes les formations politiques s'y fréquentent. Les élus de base y côtoient les ténors. Les leaders des différentes formations sont amenés à se positionner les uns par rapport aux autres sous le regard de leurs troupes. Les groupes parlementaires sont ainsi contraints de se saisir, via l'examen de l'actualité ou d'un projet de loi, de questions que les dirigeants de leur parti respectif préféreraient occulter.

Enfin, l'influence peut s'opérer via la médiation plutôt que par la décision. Certains parlementaires sont amenés à développer des activités de médiation entre le territoire dont ils sont issus et un acteur décisionnel local, national ou européen. Ce processus est au cœur du troisième élément de critique qui peut être formulé vis-à-vis de la promotion de la division organisationnelle et sectorielle du travail parlementaire. Pour un parlementaire, l'expertise d'un dossier ne constitue pas l'unique vecteur d'acquisition d'informations stratégiques. De fait, le Parlement se trouve déjà divisé sur une base géographique. Les parlementaires sont les détenteurs privilégiés d'informations spécifiques et précieuses relatives à leur circonscription, qu'il s'agisse des problèmes qui peuvent se poser, de l'état d'esprit des électeurs et de l'évolution en temps réel de la situation. L'organisation du travail interne aux assemblées favorise d'ailleurs la diffusion de ce type d'information des parlementaires de base vers les dirigeants de parti, notamment au sein des groupes parlementaires. En faisant porter l'attention sur l'acquisition d'information dans le cadre des Commissions et Délégations ou de la rédaction de rapports, certaines études mais aussi certaines réformes du Parlement tendent à négliger cette dimension voire à l'assimiler à un localisme déprécié.

L'activité parlementaire renvoie ainsi à différents régimes touchant au contrôle expert mais aussi à la sélection des leaders, à la participation au débat public (régime tribunicien), à la sociabilité des élites (régime relationnel élitiste), et à l'intersession entre la circonscription et les décideurs (médiation). Le tableau C.5. détaille de ce point de vue le régime de la mobilisation européenne de chacun des sous-rôles identifiés en précisant dans chaque cas les types d'activités déployées, les instruments utilisés et les lieux investis à l'intérieur ou à l'extérieur des assemblées. Il privilégie les aspects saillants de chaque sous-rôle. Ainsi, le

¹¹ MANIN B., op. cit., p. 303.

défenseur du terroir peut développer des activités de médiation. Le ténor participe largement, comme on l'a observé, au débat public sur l'Europe. Beaucoup d'élus ont recours aux questions écrites au gouvernement, sont amenés à signer des amendements et à siéger en Commission. Le tableau s'efforce néanmoins de faire figurer les activités les plus caractéristiques de chacun des sous-rôles en matière européenne. Il fait apparaître la formidable diversité intrinsèque au parlementarisme qu'il s'agisse des activités déployées, des instruments utilisés et des lieux dans lesquels les parlementaires se produisent. Ainsi, en matière européenne comme dans d'autres domaines, le Parlement ne semble pas réductible à une seule « fonction » qui serait promue comme clé d'interprétation de l'ensemble de la vie des assemblées.

Tableau C.5. Les régimes de la mobilisation des parlementaires nationaux français en matière européenne

Sous-rôle	Régime	Type d'activités	Instrument utilisé	Lieu d'activités
L'entrepreneur local, l'assistante sociale	Médiation	Représenter, intercéder (s')informer, plaider, entreprendre, défendre, mettre en contact	Informel, projet local (DOCUP), courrier, questions écrites au gouvernement	Mairie, permanence, bureau parisien, préfectures, Bruxelles
Le défenseur du terroir	Tribunicien	Incarnier, représenter, discourir, plaider, défendre, harceler, obstruer, témoigner	Proposition de loi, amendement, question écrite au gouvernement	Séance, commission, groupe d'étude, média local
Le souverainiste	Tribunicien	Accuser, discourir, dénoncer, révéler, se sacrifier, prophétiser, menacer, injurier	Motion de procédure, proposition de loi, diversité des instruments	Séance, Salle des quatre colonnes, colloque
Le spécialiste (de l'Europe)	Contrôle expert	Contrôler, expertiser, auditionner, s'informer, recommander, examiner, publier, suivre	Rapport sur des lois de transposition, résolution	Commission, Délégation, groupe d'étude, bureau parisien
Le ministrable et le ténor	Sélection des leaders	Soutenir, ourdir, monter des « coups », acculer, dénoncer, surprendre, triompher, perdre	Livre, tribune de presse, intervention en séance (question orale), blog	Salle des quatre colonnes, groupe parlementaire, média, parti, club, fondation
Le membre de clubs	Contrôle expert / relationnel élitiste	Contrôler, inviter, rencontrer, échanger, dialoguer, confronter, voyager, auditionner	Rapport d'information, résolution, audition, colloque	Délégation, salle de conférence de l'AN, Parlement étranger (COSAC), fondation
Celui qui est en quête de reconnaissance, le spectateur	Relationnel élitiste	Rencontrer, côtoyer, accéder, approcher, admirer, voyager, imiter, raconter, croiser	Article de presse, audition, colloque, rapport d'information	Conférence des Présidents, Bruxelles, Parlement étranger (PE), ambassade
Le défenseur de l'intérêt général	Contrôle expert	Publier, contrôler, s'informer, réfléchir, recommander, informer, éclairer	Rapport d'information, résolution	Délégation, commission, bureau parisien

Le second enjeu de recherche a trait au processus d'européanisation, c'est-à-dire de transformation d'un objet qui soit imputable à l'intégration européenne. L'introduction a rappelé que l'européanisation renvoyait à des éléments stratégiques, institutionnels et idéels¹². Divisées entre ces différentes perspectives, les études sur l'européanisation souffrent ainsi d'une certaine indétermination théorique qu'illustre la difficulté à conceptualiser sur un même plan l'européanisation d'un acteur et d'une organisation. Comme variable intermédiaire, le rôle pourrait constituer le « chaînon manquant » du processus d'européanisation. Il renvoie en effet à chacun des « trois i » du triptyque « intérêts, institutions, idées ». L'intérêt des Parlements à s'européaniser a été appréhendé à partir de l'intérêt des rôles parlementaires à intégrer la dimension européenne – et non pas seulement à partir de l'intérêt de l'assemblée dans son ensemble ou de l'utilité personnelle du député. Dans une optique néo-institutionnaliste, les rôles constitueraient précisément l'élément d'ajustement entre la pression européenne et la structure organisationnelle. Le recours à la notion de rôles permet ainsi d'interpréter dans un sens spécifique les approches de l'européanisation en terme d'adaptation institutionnelle (les théories du *misfit*). La compatibilité d'un rôle aux pressions européennes ainsi que la capacité de ce rôle à s'ajuster à cette pression constituent la variable explicative centrale des formes d'européanisation. Enfin, les matrices cognitives et normatives à la source de la mobilisation parlementaire sont propres à un rôle parlementaire spécifique. C'est à partir des habitudes ancrées dans des systèmes relativement homogènes et durables de comportement et de présentation de soi que s'interprètent à la fois le mouvement d'intégration européen et la place qu'on pense y tenir.

Le recours aux rôles permet ainsi de concentrer en une même variable un ensemble de dimensions composites des processus d'européanisation. Au-delà, il postule que l'élément clé de l'européanisation constitue la compatibilité entre l'intégration européenne et la mission que s'est donné un groupe d'acteurs partageant la même présentation d'eux-mêmes. Cette compatibilité dépend d'un nombre élevé de facteurs au sein desquels émergent d'une part l'intérêt individuel des personnes interprétant tel ou tel rôle, et d'autre part leurs aspirations émotionnelles. Or, la question de l'intérêt a été abondamment considérée dans la littérature tandis que l'émotion est négligée par les analyses du processus d'européanisation. Les « sentiments » sont uniquement mobilisés pour caractériser un certain ressentiment collectif d'une organisation dans son ensemble. Par exemple, la longue résistance du Conseil d'Etat à la reconnaissance totale de la primauté des normes communautaires a pu être comprise

¹² RADAELLI C., « Européanisation », dans BOUSSAGUET L., JACQUOT S., RAVINET P. (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004, pp. 191-200.

comme une crainte de marginalisation de la part des Conseillers d'Etat. Une telle lecture macro-émotionnelle exprime certainement une part de vérité mais elle gagnerait à être affinée en analysant les émotions propres aux rôles plutôt qu'en caractérisant globalement une organisation à partir d'une seule émotion. Nous avons ainsi observé que le ressentiment et la frustration qui, pour beaucoup, caractérise le Parlement français en matière européenne ne sont pas exprimés par de nombreux parlementaires, notamment parce que peu d'élus ambitionnent de modifier les politiques publiques depuis les assemblées. En outre, les « sentiments » qui stimulent l'activité des acteurs ne sont pas nécessairement des incarnations émotives de leurs intérêts essentiels dans la mesure où le comportement quotidien tend à la gratification immédiate, et non pas seulement différée, des aspirations psychologiques intimes. Ainsi, l'eupéanisation n'obéit pas seulement à un calcul anticipatoire mais aussi à un plaisir quotidien.

La référence à l'Europe permet-elle au jour le jour à un acteur de conforter sa manière de se présenter et d'être identifié au sein de son organisation ? Peut-elle l'aider à réaliser l'aspiration principale du rôle qu'il s'est choisi ? Les études centrées sur l'eupéanisation gagneraient à se saisir de ces deux interrogations, notamment si l'organisation considérée est relativement ancienne et peuplée. Les rôles pourraient en outre contribuer à approfondir deux zones grises du processus d'eupéanisation : sa diversité interne et son potentiel coercitif. En premier lieu, les analyses de l'eupéanisation centrées sur les intérêts personnels, les institutions et les idées font souvent la part d'une certaine diversité de réaction au processus d'intégration européenne. Cependant, il leur est difficile de l'expliquer. Pourquoi des acteurs partageant des intérêts personnels similaires, une position institutionnelle identique ou une vision du monde commune réagissent-ils différemment ? Par définition, l'hypothèse d'une eupéanisation des rôles intègre davantage la diversité interne d'une organisation.

En second lieu, focaliser l'étude sur les rôles permet de saisir non seulement la difficulté d'une organisation à s'adapter à la donne européenne mais aussi le caractère potentiellement coercitif du processus d'eupéanisation. Certaines approches ont réduit son étude à celle des « usages de l'Europe »¹³. Si elles ont le mérite de politiser l'analyse, elles tendent parfois à considérer l'eupéanisation comme un jeu à somme positive. Ce jeu est certes compétitif : il fait des « gagnants » et des « perdants » mais ces derniers, selon l'approche par les usages, sont les acteurs qui n'ont pas réussi à exploiter favorablement les potentialités offertes par l'intégration de l'Europe pour défendre leurs intérêts, leur institution,

¹³ Par exemple, JACQUOT S., WOLL C., art. cit. et PALIER B., SUREL Y., contribution citée.

ou leur vision du monde. Or, les normes et les politiques de l'UE ne se présentent pas seulement comme un ensemble de potentialités favorables. Elles peuvent également contraindre et menacer les acteurs locaux et nationaux ainsi que les organisations auxquelles ils appartiennent. La perception d'une menace européenne peut inciter à faire usage de l'Europe. Les défenseurs du terroir sont parmi les plus européanisés du Parlement : ils connaissent la législation communautaire, ils suivent l'évolution des négociations, certains d'entre eux défendent leurs dossiers à Bruxelles. Or, ces députés et sénateurs sont animés par la volonté de protéger leur territoire d'élection contre ce qui est perçu comme un interventionnisme excessif de Bruxelles. L'approche par les rôles postule que c'est à partir des rôles que l'intégration européenne est perçue comme une menace ou une opportunité, et qu'un acteur est incité à modifier son comportement ou à ne pas changer.

Le dernier enjeu de ce travail concerne la capacité des Parlements nationaux à résorber partiellement le déficit démocratique de l'UE. L'ensemble des arguments favorables ou opposés à l'affirmation des Parlements nationaux a été développé dès l'introduction¹⁴. Pour les résumer, les Parlements nationaux pourraient légitimer la construction européenne du fait de leur position d'intermédiaire mais ils risquent de bloquer le projet européen en défendant des intérêts locaux, partisans ou nationaux. Au terme de cette étude, les capacités médiatrices associées au mandat parlementaire national apparaissent effectivement. Les députés et les sénateurs nationaux occupent une position privilégiée à l'interface de ceux qui prennent la décision et de ceux sur qui elles s'appliquent. De ce fait, ils constituent des vecteurs informationnels, ascendants et descendants, de premier ordre dans un système politique dont les normes se transnationalisent et dont les décideurs sont de plus en plus éloignés du terrain et indépendants de l'élection. Pourtant, il n'est pas certain que cette médiation remplisse une fonction de légitimation de l'UE. Les parlementaires les plus actifs comme médiateurs ou comme courtiers sont les entrepreneurs locaux dont les activités européennes passent relativement inaperçues aux yeux de l'électeur. Les députés et les sénateurs contribuent au perfectionnement technique des normes communautaires plutôt qu'à l'acceptation publique du système politique européen. Outre qu'elle ne légitime pas l'UE, cette dissociation n'incite pas les parlementaires à agir puisqu'elle condamne leur mobilisation à une certaine confidentialité.

Concernant les risques de blocage de la construction européenne par la défense d'intérêts particuliers, l'étude a très largement confirmé que les rôles les plus entendus au

¹⁴ Voir notamment le tableau I.6. à l'Introduction 2.1.3.

Parlement français en matière européenne étaient systématiquement les rôles les plus critiques de l'Europe telle qu'elle se construit. La promotion d'intérêts locaux au prix d'une mise en accusation de la construction européenne s'incarne avec les défenseurs du terroir dont les élus chasseurs ne constituent qu'une modalité parmi d'autres. La défense d'intérêts partisans au détriment du soutien aux traités européens s'est illustrée à de nombreuses reprises au cours de la période considérée. Les ténors outsiders sont en effet tentés de revendiquer le leadership de leur parti via la critique des choix européens de la direction en place. Enfin, les souverainistes illustrent la défense d'intérêts nationaux au sein des assemblées. Au-delà du refus des transferts de souveraineté, leur activisme indique que le cadrage cognitif de l'enjeu européen opéré au sein des Parlements nationaux peut être spécifique à un Etat membre, et critique de l'Europe telle qu'elle se construit. A cet égard, l'affirmation actuelle de parlementaires anti-libéraux s'inscrit dans un processus identique.

Les fédéralistes convaincus que les institutions nationales doivent laisser la gestion et la discussion des politiques et normes communautaires aux institutions de l'UE trouveront sans doute dans ces conclusions matière à conforter leur point de vue. Les parlementaires nationaux français ne font pas que voter des lois contraires aux directives, critiquer les transferts de souveraineté et militer contre les traités de l'UE mais il est vrai que les membres les plus actifs et les plus visibles des assemblées agissent plutôt comme des forces de résistance au processus d'intégration des Etats membres. Ce constat appelle néanmoins trois remarques finales.

Premièrement, le cantonnement du Parlement français à un rôle de spectateur muet de la construction européenne agit comme une prime à l'euro-scepticisme. Le recours au concept de rôle a permis de souligner que les mobilisations les plus critiques de l'UE prospéraient, d'une certaine façon, sur la rareté du débat européen et l'absence de familiarité vis-à-vis de l'Europe. Les souverainistes réagissent à l'unanimité de la rhétorique européiste. Les ténors profitent d'une certaine occultation de l'enjeu européen lors des affrontements électoraux pour ce saisir de cette question dans les luttes internes. Les défenseurs du terroir ne s'opposent pas à la construction européenne en tant que telle mais au sentiment que ses normes sont arrêtées sans concertation et imposées sans discernement. Au-delà, les questions européennes déstabilisent d'autant plus le système partisan qu'elles sont abordées de loin en loin, lorsqu'un référendum est organisé ou que l'actualité l'impose. La question de l'élargissement de 2004 est à cet égard exemplaire. Elle a fait l'objet pendant dix ans de nombreux rapports de Commissions et de la Délégation ainsi que de missions d'information. Comme un député le dit avec humour, ces rapports ont « fait l'honneur des plus belles

étagères » mais n'ont sans doute pas été fréquemment consultés. En dehors de ces activités nécessaires mais relativement confidentielles, les assemblées n'ont pas véritablement débattu en séance de la question, de la chute du mur de Berlin à la ratification du traité d'adhésion en 2003. Au final, un groupe d'élus a refusé de soutenir l'élargissement, et surtout cette question est devenue un enjeu central de la campagne référendaire de 2005. Nous n'affirmons pas que ces événements se seraient déroulés de façon différente si l'Assemblée s'était saisie précocement du problème. Cependant, le caractère destabilisateur de la question de l'élargissement en aurait été réduit. Les parlementaires nationaux auraient eu l'occasion de s'informer et de suivre l'évolution des négociations avant d'avoir à ratifier le traité d'adhésion. Les positions des partis et des dirigeants auraient été formulées et connues bien antérieurement à la campagne référendaire. Les électeurs auraient peut-être eu davantage l'occasion de repérer les prises de position des uns et des autres, et de réfléchir au sujet avant les dernières semaines précédant le 29 mai 2005, marquées par la figure du plombier polonais. Il n'est pas certain que le débat européen en France souffre d'un problème de pédagogie, comme l'affirment beaucoup de responsables politiques, mais plutôt de familiarité. La rareté du débat européen dans les assemblées prive les élites politiques nationales – et indirectement les électeurs – du processus d'apprentissage de ces questions. Elle contribue ainsi à l'imprévisibilité et à la versatilité du positionnement des parlementaires nationaux et favorise *in fine* l'affirmation des plus critiques d'entre eux.

Deuxièmement, le désintérêt du Parlement français pour les questions européennes s'inscrit dans une logique générale de dépolitisation des choix européens qui, à de multiples égards, est aujourd'hui en crise. La construction européenne a pu être caractérisée comme un processus de sanctuarisation d'un bien commun largement soustrait à la discussion partisane et aux cycles électoraux. Les prérogatives dévolues par les traités à la Commission, à la CJCE et aux agences européennes indépendantes indiquent que ce processus s'observe au niveau communautaire par la multiplication des autorités non élues ou non majoritaires, et par la valorisation de la légitimité arbitrale fondée sur l'indépendance statutaire¹⁵. Une logique identique est à l'œuvre en France comme l'indique la façon dont les choix européens des gouvernements sont soumis à discussion à l'intérieur du pays. Le fait que le Parlement consacre peu de séances aux questions communautaires semble effectivement s'inscrire dans une dynamique plus générale d'occultation partielle de l'enjeu européen par le système politique français. Nous avons constaté par exemple que les partis de gouvernement

¹⁵ Cf. Introduction 2.13. et les réflexions empruntées à B. Manin.

délaissaient la question européenne lors des élections quand bien même un certain vote sur enjeux a pu être diagnostiqué en la matière. La façon dont les gouvernements défendent les traités et normes communautaires contribue également à disqualifier les prises de position alternatives puisque les enjeux du débat sont rapportés à des valeurs unanimistes : le soutien à l'Europe comme principe abstrait, l'exigence de fonder une « Europe puissance », le danger d'isoler la France ou la nécessité morale de se conformer aux engagements juridiques contractés... Les décisions de donner une totale indépendance à la BCE, de consacrer près de la moitié du budget communautaire à la PAC, d'ouvrir à la concurrence certains services publics ou de négocier l'adhésion de la Turquie à l'UE ne sont pas présentés et justifiés comme des choix de politiques publiques mais plutôt comme des impératifs incontournables dictés par la nécessité de construire l'Europe, de survivre face au bloc de l'Est hier et face à la mondialisation aujourd'hui, ou d'appliquer les traités européens légalement ratifiés.

Ce processus de dépolitisation porte la marque du fonctionnalisme du projet européen : il s'agit, en construisant l'Europe, de répondre en priorité à des problèmes plutôt que de faire vivre un débat public transnational. L'UE est un espace de solutions plutôt que de discussion. La sanctuarisation de la construction européenne n'a jamais été totale, pas plus au niveau communautaire dans lequel le Conseil et le PE se fondent davantage sur une légitimité électorale, qu'au niveau national. Des formations politiques et certains dirigeants viennent en effet dénoncer l'occultation relative de l'enjeu européen par les dirigeants de partis de gouvernement. Cependant, la contestation de la validité de certains choix européens et de la façon dont ils sont justifiés prend aujourd'hui une ampleur considérable. Le niveau atteint par le « non » au référendum sur le traité de Maastricht en 1992 signalait que le consensus permissif était mis à mal. En 2005, le refus du projet de traité instituant une constitution pour l'Europe indique que le fait de soustraire les choix européens à la controverse publique et partisane peut se retourner contre la construction européenne qui, loin d'être sanctuarisée, semble aujourd'hui menacée par la défiance d'une partie des élites nationales et des citoyens. Les normes et politiques communautaires, largement mises à l'abri de la vie politique nationale, avec ses élections, ses partis et son Parlement, font aujourd'hui l'objet de mouvements de contestation massifs.

La sanctuarisation de l'Europe n'est pas parvenue à empêcher sa contestation, ou n'y parvient plus efficacement depuis la fin de la guerre froide. Il ne semble pas que la contestation ait été précisément provoquée par la dynamique de sanctuarisation : le chômage de masse, la crainte des délocalisations ou l'attachement à la souveraineté sont les principaux motifs du refus opposé au traité constitutionnel. Cependant, en tendant à écarter leurs choix

européens de la discussion publique, les gouvernements français se sont certes épargnés bien des critiques et des remises en cause mais ils se sont privés, du même coup, des vertus légitimatrices du débat partisan et notamment parlementaire. Le Parlement français n'a pas pu servir efficacement d'exutoire à la contestation de la construction européenne d'où qu'elle vienne. Il a certes assuré ce rôle en 1992 au moment de l'examen du traité de Maastricht mais les souverainistes se sont progressivement marginalisés et radicalisés. Le débat public sur l'Europe s'est ainsi progressivement déparlementarisé. On l'a dit, la contestation anti-libérale de la construction européenne n'est pas née au Parlement et elle y a été assez faiblement relayée pour l'instant.

L'enjeu principal de notre réflexion concernait la place des Parlements nationaux vis-à-vis de la résorption éventuelle du déficit démocratique de l'UE. L'activisme des parlementaires nationaux critiques de l'Europe telle qu'elle se construit laisse penser que l'Assemblée nationale a davantage servi à crédibiliser la contestation de l'UE qu'à favoriser son acceptation publique. Les résultats du référendum du 29 mai 2005 amènent cependant à constater non seulement que le Parlement ne constitue pas le foyer principal de remise en cause de la construction européenne mais aussi que la tribune parlementaire, parce qu'elle n'était pas sollicitée, n'a pas servi à exprimer, encadrer, canaliser et apaiser la contestation populaire de l'Europe. La déparlementarisation du débat français sur l'Europe n'affecte pas seulement la légitimité de la construction européenne mais également du système représentatif national. Tel est le sens de notre troisième et dernière remarque. A bien des égards, la distinction entre le déficit démocratique de l'UE et la primauté de l'espace public du système politique national est spacieuse. La difficulté du système politique européen à se démocratiser peut être comprise comme une difficulté du système politique national à le démocratiser. Le Parlement manifeste un mélange d'impuissance et d'isolement en négligeant des enjeux de plus en plus importants des politiques publiques, et en valorisant en définitive l'expression des plus radicaux de ses membres en matière européenne. Nous avons ainsi observé à plusieurs reprises que la mobilisation, disproportionnée en regard de leur nombre, des députés chasseurs ou des souverainistes renvoyait une image défavorable non seulement de l'UE mais également des parlementaires français.

La dissociation entre le politique tel qu'il se fait au niveau européen et tel qu'il se donne à voir au niveau national nuit en définitive aux deux éléments de cette relation. Le système politique européen pâtit de son relatif isolement vis-à-vis des cycles électoraux, des partis politiques et du débat public. Le Parlement français et le système politique national commencent également à pâtir de faire porter leurs controverses sur des enjeux publics,

partisans et politiciens qui, parce qu'ils ignorent souvent l'Europe, se trouvent de plus en plus détachés du système de politiques publiques existant. La difficile européanisation des élus français soulève ainsi un problème de *firmitas*, pour reprendre le mot de Pierre Legendre dans la citation placée en incipit de la conclusion. La relative indifférence de tant de députés et de sénateurs français vis-à-vis de l'UE, leur difficulté à se saisir des politiques communautaires et à se positionner au sein de la gouvernance européenne, affecte la croyance dans les capacités de l'institution parlementaire. Le Parlement a de moins en moins l'air de tenir debout. De ce fait, la résorption des déficits démocratiques nationaux et européens passe nécessairement par un rétablissement de la foi dans les vertus de la médiation parlementaire.

BIBLIOGRAPHIE

1. Bibliographie générale

ABELES M., *Jours tranquilles en 89. Ethnologie politique d'un département français*, Paris, Odile Jacob, 1989.

ABELES M., *La vie quotidienne au Parlement européen*, Hachette, Paris, 1992.

ABELES M., *En attente d'Europe*, Paris, Hachette, 1996.

ABELES M., *Un ethnologue à l'Assemblée*, Paris, Poches Odile Jacob, 2001.

ABELES M., *L'échec en politique*, Belval, Circé, 2005.

ABERBACH J.D., PUTNAM R.D., ROCKMAN B.A., *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*, Cambridge, Cambridge University Press, 1981.

ALEXANDRE-COLLIER A., *La Grande-Bretagne eurosceptique ? L'Europe dans le débat politique britannique*, Nantes, éd. du Temps, 2002.

AMELLER M., BERGOUGNOUS G., *L'Assemblée nationale*, Paris, Presses universitaires de France, collection Que sais-je ?, 2000.

ANDERSEN S., BURNS T., « The European Union and the Erosion of Parliamentary Democracy : A Study of Post parliamentary Governance », dans ANDERSEN S., ELIASSEN K. (dir.), *The European Union : How Democratic Is It ?*, Londres, Sage, 1996, pp. 227-252.

ANGELI C., MESNIER S., *Fort Chirac*, Paris, Grasset, 1999.

ANSART P., *La gestion des passions politiques*, Lausanne, L'Age d'Homme, 1983.

ARROW K., *Social choice and Institutional Values*, New York, Wiley, 1951.

AVRIL P., *Les Français et leur Parlement*, Paris, Casterman, 1972.

AVRIL P., GICQUEL J., *Droit parlementaire*, Paris, Montchrestien, 2^{de} éd., 1996.

BACHRACH P.S., BARATZ M.S., « Decisions and Non-Decisions : An Analytical Framework », *American Political Science Review*, vol. 57, n° 3, 1963, pp.641-651.

BACOT P., « En haut et du mauvais côté. Les professionnels de la politique au miroir des citoyens », dans OFFERLE M. (dir.), *La Profession politique XIX^{ème}-XX^{ème} siècle*, Paris, Belin, 1999, pp. 307-330.

BAGEHOT Sir W., *The English Constitution* [1867], Londres, Watts, 1964.

BAKHTINE M., *Esthétique et théorie du roman*, Paris, Gallimard, 1987.

BALME R., « L'électeur rationnel », dans PERRINEAU P., REYNIE D. (dir.), *Dictionnaire du vote*, Paris, Presses universitaires de France, 2001.

BALME R., BELOT C., ROZENBERG O., « A quoi jouent les mobiles ? », dans CAUTRES B., MAYER N. (dir.), *Le nouveau désordre électoral. Les leçons du 21 avril 2002*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004, pp. 325-350.

BALME R., CHABANET D., « Action collective et gouvernance dans l'Union européenne », dans BALME R., CHABANET D., WRIGHT V. (dir.), *L'action collective en Europe*, Paris, Presses de Sciences Po, 2001, pp. 21-120.

BALME R., JOUVE B., « L'Europe en région : les fonds structurels et la régionalisation de l'action publique en France métropolitaine », *Politiques et management public*, vol.1, n° 2 1995, pp.35-58.

BALME R., ROZENBERG O., « Les logiques composites de la crise politique de 1998 » dans JOUVE B., SPENLEHAUER V., WARIN P. (dir.), *La région, laboratoire politique. Une radioscopie de Rhône-Alpes*, Paris, La Découverte, 2001, pp. 155-173.

BARBER J.D., *The Lawmakers : Recruitment and Adaptation to Legislative Life*, New Haven, Yale University Press, 1965.

BARON D.P., « Majoritarian Incentives, Pork Barrel Programs and Procedural Control », *American Journal of Political Science*, vol. 35, 1991, pp. 57-90.

BARON D.P., FEREJHON J.A., « Bargaining in Legislatures », *American Political Science Review*, n° 89, 1989, pp. 1181-1206

BEAUVALET W., « Institutionnalisation et professionnalisation de l'Europe politique, le cas des eurodéputés français », *Politique européenne*, n° 9, 2003, pp. 99-122.

BEAUVALLET W., *La professionnalisation de l'Europe. Le cas des eurodéputés français*, thèse en cours à l'IEP de Strasbourg.

BEAUVALLET W., MICHON S., « Une sociologie des eurodéputés : enjeux et perspectives », communication au 8^{ème} congrès de l'AFSP, Lyon, 14 septembre 2005, atelier « Parements et parlementaires ».

BELOT C., *L'Europe en citoyenneté. Jeunes français et britanniques dans le processus de légitimation de l'Union européenne*, Thèse de science politique soutenue à l'IEP de Grenoble, 2000.

BELOT C., « L'action internationale de l'Union européenne et sa légitimation par les opinions publiques », dans HELLY D., PETITVILLE F. (dir.), *La politique internationale de l'Union européenne*, Paris, PUF, 2004.

BELOT C., CAUTRES B., « L'Union européenne et ses citoyens », *Problèmes politiques et sociaux*, n° 871, mars 2002.

BELOT C., CAUTRES B., « L'Europe, invisible mais omniprésente », dans CAUTRES B., MAYER N. (dir.), *Le nouveau désordre électoral. Les leçons du 21 avril 2002*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004, pp.191-141.

BENOIT B., *Social-Nationalism, An Anatomy of French Euroscepticism*, Aldershot, Ashgate, 1998.

BERGMAN T., « National parliaments and EU affairs committees : Notes on Empirical Variation and Competing Explanation », *Journal of European Public Policy*, 4 (3), 1997, pp. 373-387.

BERGMAN T., « The European Union as the next step of delegation and accountability », *European Journal of Political Research*, vol. 37, n° 3, mai 2000, pp. 415-429.

BERGMAN T., MÜLLER W.C., STRØM K., BLOMGREN M., « Democratic Delegation and Accountability : Cross-national Patterns », dans STRØM K., MÜLLER W.C., BERGMAN T. (dir.), *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*, Oxford, Oxford University Press, 2003, pp. 109-220.

BERTEN A., DA SILVEIRA P., POURTOIS H. (dir.), *Libéraux et communautariens*, Paris, Presses universitaires de France, 1997.

BEST H., COTTA M., « Between Professionalization and Democratization : A Synoptic View on the Making of the European Representative », dans BEST H., COTTA M. (dir.), *Parliamentary Representatives in Europe 1848-2000*, Oxford, Oxford University Press, 2000, pp. 493-526.

BEST H., GAXIE D., « Detours to Modernity : Long-Term Trends of Parliamentary Recruitment in Republican France 1848-1999 », dans BEST H., COTTA M. (dir.), *Parliamentary Representatives in Europe 1848-2000*, Oxford, Oxford University Press, 2000, pp. 88-137.

BIRNBAUM P., *Les sommets de l'Etat. Essai sur l'élite du pouvoir en France* [1977], Paris, Seuil, nouvelle éd., 1994.

BLAIS A., *To Vote or Not to Vote, The merits and limits of rational choice theory*, Pittsburgh, Pa., University of Pittsburgh Press, 2000.

BLAIS A., « Les élections affectent-elles les politiques gouvernementales ? Le cas des dépenses publiques », *Revue française de science politique*, vol. 53, n° 6, décembre 2003, pp. 929-940.

BLAIS A., BLAKE D., DION S., « Do Parties Make a Difference ? Parties and the Size of Government in Liberal Democracies », *American Journal of Political Science*, n° 37, 1993, pp. 40-62.

BLAIS A., BLAKE D., DION S., « Do Parties Make a Difference ? A Reappraisal », *American Journal of Political Science*, n° 40, 1996, pp. 514-520.

BLANC D., *Les parlements européen et français face à la fonction législative communautaire : aspects du déficit démocratique*, Paris, L'Harmattan, 2004.

BLOCH J.-P., CAHOUA P., CHABORD O., DUPAS A., *Les commissions à l'Assemblée nationale*, Connaissance de l'Assemblée, n° 12, éd. de l'Assemblée nationale, 2000.

BOIS P., *Paysans de l'Ouest* [1960], Paris, Flammarion, 1971.

BORILLO D., LASCOUMES P., *Amours égales ? Le Pacs, les homosexuels et la gauche*, Paris, La Découverte, 2002.

BORZEL T.A., RISSE T., « When Europe Hits Home : Europeanization and Domestic Change », *European Integration Online Papers*, n° 4, 2000.

BOURDIEU P., « L'opinion publique n'existe pas », *Questions de sociologie*, Paris, Seuil, 1980, pp. 222-235.

BOURDIEU P., « La représentation politique. Eléments pour une théorie du champ politique », *Actes de la Recherche en sciences sociales*, n° 36-37, mars 1981, pp. 3-24.

BOURDIEU P., « Remarques à propos de la valeur scientifique et des effets politiques des enquêtes d'opinion », *Pouvoirs*, n° 33, 1985.

BRADY D., BUCKLEY K., RIVERS D., « The Roots of Careerism in the U.S. House of Representative », *Legislative Studies Quarterly*, vol. 24, n° 4, novembre 1999, pp. 489-510.

BRAUD P., *Le jardin des délices démocratiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 1991.

BRAUD P., *L'émotion en politique*, Paris, Presses de Sciences Po, 1996.

BRAUD P., *Sociologie politique*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 3^{ème} éd., 1996.

BRECHON P., CAUTRES B. (dir.), *Les enquêtes Eurobaromètres. Analyse comparée des données sociopolitiques*, Paris, L'Harmattan, 1998.

BRECHON P., IVALDI G., « Le rapport à l'autre : une culture xénophobe ? », dans BRECHON P., LAURENT A., PERRINEAU P. (dir.), *Les cultures politiques des Français*, Paris, Presses de Sciences Po, 2000, pp. 275-304.

BRIQUET J.-L., « Communiquer en actes. Prescriptions de rôle et exercice quotidien du métier politique », *Politix*, n° 28, 1994, pp. 16-34.

BURSTEIN P., BAULDRY S., FROESE P., « Public Opinion and Congressional Support for Policy change », communication présentée au congrès annuel de l'association américaine de science politique, San Francisco, 2001.

CAIN B.E., FERREJHON J.A., FIORINA M.P., *The Personal Vote : Constituency Service and Electoral Independence*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1987.

- CALLON M., LATOUR B., *La science telle qu'elle se fait*, Paris, La Découverte, 1991.
- CAMBY J.-P., SERVENT P., *Le travail parlementaire sous la cinquième République*, Paris, Montchrestien, 3^{ème} éd., 1997.
- CAPORASO J., GREEN COWLES M., RISSE T. (dir.), *Transforming Europe. Europeanization and Domestic Change*, Ithaca, N.Y., Cornell University Press, 2001.
- CARCASSONNE G., « De la démocratie au Parlement », *Pouvoirs*, n° 64, 1993, pp. 35-41.
- CARCASSONNE G., « La place de l'opposition », *Pouvoirs*, n° 85, 1998, pp. 75-87.
- CARCASSONNE G., *La Constitution*, Paris, Le Seuil, 5^{ème} éd., 2002.
- CAREY J.M., SHUGART M.S., « Incentives to Cultivate a Personal Vote: a Rank Ordering of Electoral Formulas », *Electoral Studies*, vol. 14, 1995, pp. 417-439.
- CAUTRES B., DENNI B., « Les attitudes des Français à l'égard de l'Union européenne : les logiques du refus », dans BRECHON P., LAURENT A., PERRINEAU P. (dir.), *Les cultures politiques des Français*, Paris, Presses de Sciences Po, 2000, pp. 323-354.
- CAUTRES B., MAYER N. (dir.), *Le nouveau désordre électoral. Les leçons du 21 avril 2002*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004.
- CAUTRES B., REYNIE D., « Construction européenne : le mythe du grand projet mobilisateur », dans CAUTRES B., REYNIE D. (dir.), *L'Opinion Européenne*, Paris, Presses de Sciences Po, n°2, 2001, pp. 87-100.
- CAUTRES B., SINNOT R., « Les cultures politiques de l'intégration européenne: les attitudes vis-à-vis de l'Europe », dans GRUNBERG G., PERRINEAU P., YSMAL C. (dir.), *Le vote des Quinze. Les élections européennes du 13 juin 1999*, Paris, Presses de Sciences Po, 2000, pp. 21-47.
- CAYROL R., « L'électeur face aux enjeux économiques, sociaux et européens », dans PERRINEAU P., YSMAL C. (dir.), *Le Vote surprise. Les élections législatives des 25 mai et 1^{er} juin 1997*, Paris, Presses de Sciences Po, 1998, pp. 97-117.
- CAYROL R., PARODI J.-L., YSMAL C., « L'Image de la fonction parlementaire chez les députés français », *Revue française de science politique*, n° 21, décembre, 1971, pp. 1173-1206.
- CAYROL R., PARODI J.-L., YSMAL C., *Le député français*, Paris, Armand Colin, 1973.
- CAYROL R., PARODI J.-L., YSMAL C., « Les Députés français et le système politique », *Revue française de science politique*, vol. 25, n° 1, février 1975, pp. 72-105.
- CHAGNOLLAUD D., QUERMONNE J.-L., *La V^{ème} République. 3 – Le Pouvoir législatif et le système des partis*, Paris, Champs Flammarion, éd. revue, chap. 1, 2000.
- CHANDERNAGOR A., *Un parlement, pour quoi faire ?*, Paris, Gallimard, 1967.

CHAPPELL H.W., KEECH W.R., « Policy Motivation and Party Differences in a Dynamic Spatial Model of Party Competition », *American Political Science Review*, n° 90, 1986, pp. 881-899.

CHEVALLIER J.-J., CARCASSONNE G., DUHAMEL O., *La V^{ème} République 1958-2002. Histoire des institutions et des régimes politiques de la France*, Paris. Armand Colin, 10^{ème} éd., 2002.

CHICHE J., DUPOIRIER E., « Du niveau des voix aux effets de seuil : comment se produisent en France les majorités électorales au scrutin majoritaire à deux tours », dans LAURENT A., DELFOSSE P., FROGNIER A.-P. (dir.), *Les systèmes électoraux : permanences et innovations*, Paris, L'Harmattan, 2004, pp. 107-124.

COHEN-TANUGI L., *Le droit sans l'Etat. Sur la démocratie en France et en Amérique*, Paris, Presses universitaires de France, 1992

COLLIARD J.-C., *Les Régimes parlementaires contemporains*, Paris, Presses de la FNSP, 1978.

COLLOVALD A., « La République du militant. Recrutement et filières de la carrière politique des députés socialistes en 1981 », dans BIRNBAUM P. (dir.), *Les élites socialistes au pouvoir. Les dirigeants socialistes face à l'Etat. 1981-1985*, Paris, Presses Universitaires de France, 1985, pp. 11-52.

COLLOVALD A., GAITI B., « Discours sous surveillances : Le social à l'Assemblée », dans CURAPP, *Le « social » transfiguré*, Paris, Presses Universitaires de France, 1990, pp. 9-54.

CONDORCET M. de [1785], « Essai sur l'Application de l'Analyse de probabilité des Décisions Rendues à la Pluralité des Voix », dans BERNON O. de, *Sur les élections et autres textes*, Paris, Fayard, 1986.

CONSTANTY H., *Le lobby de la gâchette*, Paris, Seuil, 2002.

CONVERSE P.E., « The Nature and Belief systems in Mass Public », dans APTER D.E. (dir.), *Ideology and Discontent*, Glencoe, FreePress of Glencoe, 1964.

CONVERSE P.E., PIERCE R., *Political Representation in France*, Cambridge Mass., The Belknap Press of Harvard University Press, 1986.

COSTA O., *Le Parlement européen, Assemblée délibérante*, Bruxelles, éd. de l'Université de Bruxelles, 2001.

COSTA O., KERROUCHE E., MAGNETTE P. (dir.), *Vers un renouveau du parlementarisme en Europe ?*, Bruxelles, éd. de l'Université de Bruxelles, 2004.

COSTA O., LATEK M., « Paradoxes et limites de la coopération interparlementaire dans l'Union européenne », *Journal of European Integration*, 2001, vol. 23, pp.139-164, 2001.

COSTA O., MAGNETTE P., « Idéologies et changement institutionnel dans l'Union européenne. Pourquoi les gouvernements ont-ils constamment renforcé le Parlement européen ? », *Politique européenne*, n° 9, hiver 2003, pp. 49-75.

COWLEY P., STUART M., « Parliament : More Revolts, More Reform », *Parliamentary Affairs*, n° 56, 2003, pp. 188-204.

COX G.W., *The Efficient Secret: The Cabinet and the Development of Political Parties in Victorian England*, Cambridge, Cambridge University Press, 1987.

CROISAT M., QUERMONNE J.-L., *L'Europe et le Fédéralisme*, Paris, Montchrestien, 2nd éd., 1999.

CROWLEY J., « Vers l'institutionnalisation d'un modèle politique européen », dans LEQUESNE C., SUREL Y. (dir.), *L'intégration européenne. Entre émergence institutionnelle et recomposition de l'Etat*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004, pp. 79-97.

DAMASIO A., *L'erreur de Descartes. La raison des émotions*, Paris, Odile Jacob, 1995.

DAMGAARD E., MATTSON I., « Conflict and Consensus in committees », dans DÖRING H., HALLERBERG M. (dir.), *Patterns of Parliamentary Behaviour. Passage of Legislation across Western Europe*, Aldershot, Ashgate, 2004, pp. 113-139.

DAMGAARD E., SONNE NØRGAARD A., « The European Union and Danish Parliamentary Democracy », *Journal of Legislative Studies*, 2000, pp. 35-58.

DEUTSCH K.W., *Analysis of International Relations*, Englewood Cliffs NJ, Prentice Hall, 1968.

DE WINTER L., « Parliamentary and Party Pathways to the Cabinet », dans BLONDEL J., THIEBAULT J.-L. (dir.), *The Profession of Government Minister in Western Europe*, Londres, MacMillan, 1991, pp. 44-69.

DE WINTER L., « The role of parliament in government formation and resignation », dans DÖRING H. (dir.), *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, Frankfurt, Campus Verlag / St. Martin Press, 1995, pp. 115-151.

DIDEROT D., *Paradoxe sur le comédien*, Paris, Mille et une nuits, 1999.

DIMAGGIO P., POWELL W. (dir.), *The New Institutionalism in Organisation Analysis*, Chicago, Chicago University Press, 1991.

DOGAN M., « Les filières de la carrière politique en France », *Revue française de science politique*, vol. VIII, n° 4, 1967, pp. 468-492.

DOGAN M., « Les professions propices à la carrière politique. Osmoses, filières et viviers », dans OFFERLE M. (dir.), *La Profession politique XIX^{ème}-XX^{ème} siècle*, Paris, Belin, 1999, pp. 171-199.

DÖRING H., « Time as a Scare Resource : Government Control of the Agenda », dans DÖRING H. (dir.), *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, Frankfurt, Campus Verlag / St. Martin Press, 1995, pp. 223-247.

DÖRING H., « Controversy, Time Constraint, and Restrictive Rules », dans DÖRING H., HALLERBERG M. (dir.), *Patterns of Parliamentary Behaviour. Passage of Legislation across Western Europe*, Aldershot, Ashgate, 2004, pp. 141-168.

DÖRING H., HALLERBERG M., « Conclusion », dans DÖRING H., HALLERBERG M. (dir.), *Patterns of Parliamentary Behaviour. Passage of Legislation across Western Europe*, Aldershot, Ashgate, 2004, pp. 201-211.

DOUMIC J.-F. (dir.), *Le Guide du pouvoir*, Paris, éd. Jean-François Doumic, 15^{ème} éd., 2001.

DOWNS A., *An Economic Theory of Democracy*, New York, Harper, 1957.

DOWNS A., « An Economic Theory of Political action in Democracy », *Journal of Political Economy*, LXV (2), avril 1957, pp. 135-150.

DOWNS A., *Political theory and public choice*, Cheltenham, Elgar, 1998.

DREWRY G., GIDDINGS P. (dir.), *Westminster and Europe : the Impact of the European Union on the Westminster Parliament*, Basingstoke, Macmillan, 1996.

DUBOUIS L., « The European Union: An Opportunity for the French Parliament to Recover Powers? », *European Monographs*, 11, 1996, pp. 49-63.

DUHAMEL A., *Une ambition française*, Paris, Plon, 1998.

DUHAMEL O., *Les démocraties*, Paris, Le Seuil, 1993.

DUHAMEL O., *Vive la VI^{ème} République*, Paris, Seuil, 2002.

DUHAMEL O., *Le pouvoir politique en France*, Paris, Le Seuil, 5^{ème} éd., 2003.

DUHAMEL O., JAFFRE J., *Le nouveau président*, Paris, Seuil, 1987.

DUHAMEL O., PARODI J.-L., *La Constitution de la cinquième République*, Paris, Presses de la FNSP, 1985.

DUVERGER M., *Le système politique français*, Paris, Presses universitaires de France, 21^{ème} éd., 1996.

ELIAS N., *La dynamique de l'Occident*, Paris, Calmann-Lévy, 1991.

ELIAS N., *La civilisation des mœurs*, Paris, Pocket, 2003.

ERIKSON R.S., MacKUEEN M.B., STIMSON J.A., « Dynamic Representation », *American Political Science Review*, 89 (3), 1995, pp. 543-565.

ERIKSON R.S., MacKUEEN M.B., STIMSON J.A., *The Macro Polity*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002.

Eurobaromètre 53, L'opinion publique dans l'Union européenne, Bruxelles, Commission européenne, 2000.

EYMERI J.-M., « Définir « la position de la France » dans l'Union européenne. La médiation interministérielle des généralistes du SGCI », dans NAY O., SMITH A. (dir.), *Le gouvernement de compromis. Courtiers et généralistes dans l'action politique*, Paris, Economica, 2002, pp. 149-176.

FAVIER P., MARTIN-ROLAND M., *La Décennie Mitterrand, 2. Les épreuves*, Paris, Seuil, 1991.

FAVIER P., MARTIN-ROLAND M., *La Décennie Mitterrand, t.3 Les défis*, Paris, Seuil, 1996.

FAVIER P., MARTIN-ROLAND M., *La Décennie Mitterrand, t.4 Les déchirements*, Paris, Seuil, coll. Points, 1999.

FEATHERSTONE K., « Introduction : In the Name of Europe », dans FEATHERSTONE K., RADAELLI R. (dir.), *The politics of Europeanization*, Oxford, Oxford University Press, 2003, pp. 3-26.

FENNO R.F., *Congressmen in Committees*, Boston, Little Brown & Co, 1973.

FENNO R.F., *Home Style : House Members in Their Districts*, Boston, Little, Brown, 1978.

FERRY J.-M., « Souveraineté et représentation », dans TELO M. (dir.), *Démocratie et construction européenne*, Bruxelles, éd. de l'Université de Bruxelles, 1995.

FINEMAN S., « Organizations as Emotional Arenas », dans FINEMAN S. (dir.), *Emotion in Organizations*, Londres, Sage, 1993.

FIORINA M.P., *Congress: Keystone of the Washington Establishment*, New Haven CT, Yale University Press, 1977.

FITZMAURICE J., « National parliamentary control of EU policy in the three new member states », *West European Politics*, n° 19, 1996, pp. 88-96.

FITZMAURICE J., LATEK M., MAGNETTE P., « Quel modèle de contrôle parlementaire pour l'Union européenne ? », dans MAGNETTE P., REMACLE E. (dir.), *Le nouveau modèle européen, Volume 1 Institutions et gouvernance*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 2000, pp. 57-66.

FRANCOIS B., « Maastricht, la Constitution et la politique. Brèves considérations sur la dimension symbolique des révisions constitutionnelles », *Revue française de droit constitutionnel*, n° 11, 1992.

FRANCOIS B., « Le président, pontife constitutionnel », dans LACROIX B., LAGROYE J. (dir.), *Le Président de la République. Usages et genèses d'une institution*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1992, pp. 303-331.

FRANCOIS B., « Le Conseil constitutionnel et la V^{ème} République. Réflexions sur l'émergence et les effets du contrôle de constitutionnalité en France », *Revue française de sciences politiques*, vol. 47, n° 3-4, 1997, pp. 377-403.

FRANKLIN M.N., SCARROW S.E., « Marking Europeans ? The Socializing Power of the EP », dans KATZ R.S., WESSELS B. (dir.), *The European Parliament, the National Parliament and European Integration*, Oxford, Oxford University Press, 1999, pp. 45-60.

FREARS J., « The French Parliament: loyal workhouse, poor watchdog », *West European Politics*, vol. 13, n° 3, 1990, pp. 32-51.

FUCHS-CESSOT A., *Le Parlement à l'épreuve de l'Europe et de la V^{ème} République*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 2004.

GAMM G., HUBER J., « Legislatures as Political Institutions: Beyond the Contemporary Congress », dans KATZNELSON I., MILNER H.V. (dir.), *Political Science: The State of The Discipline*, New York, Norton & Company, 2002, pp. 313-341.

GARCIA G., LE TORREC V. (dir.), *L'Union européenne et les médias. Regards croisés sur l'information européenne*, Paris, L'Harmattan, 2003.

GARRIGOU A., *Le Vote et la vertu. Comment les Français sont devenus électeurs ?*, Paris, Presses de la FNSP, 1992.

GAXIE D., *Les professionnels de la politique*, Paris, Presses universitaires de France, 1973.

GAXIE D., « Les logiques du recrutement politique », *Revue française de science politique*, vol. 30, n° 1, février 1980.

GAXIE D., *La démocratie représentative*, Paris, Montchrestien, 4^{ème} éd., 2003.

GAXIE D., LEHINGUE P., *Enjeux municipaux – la construction des enjeux politiques dans une élection municipale*, Paris, Centre universitaire de recherches administratives et politiques de Picardie, Presses Universitaires de France, 1984.

GEERTZ C., *Negara. The Theatre State in Nineteenth-Century Bali*, Princeton, Princeton University Press, 1980.

GEERTZ C., « Centres, rois, et charisme : réflexions sur les symboliques du pouvoir », dans *Savoir local, savoir global. Les lieux du savoir*, Paris, Presses universitaires de France, 1986.

GENIEYS W., SMITH A., BARAIZE F., FAURE A., NEGIER E., « Le pouvoir local en débat. Pour une sociologie du rapport entre leadership et territoire », *Pôle Sud*, n° 13, 2000

GERSTLE J., « La réactivité aux préférences collectives et l'imputabilité de l'action publique », *Revue française de science politique*, vol. 53, n° 6, décembre 2003. pp. 859-885.

GIACOMETTI P., « Les Européens face au cas Haider. La question Haider divise les opinions européennes », dans CAUTRES B., REYNIE D., *L'opinion européenne 2000*, Paris, Presses de Sciences Po, 2000, pp. 193-204.

GIDDENS A., *Central Problems in Social Theory*, Londres, MacMillan, 1979.

GILLIGAN T.W., KREHBIEL K., « Collective Decision-Making and Standing Committees », *Journal of Law, Economics and Organization*, n° 3, 1987, pp. 287-335.

GIRARD R., *La violence et le sacré* [1972], Paris, B. Grasset, 1989.

GOFFMAN E., *Encounters*, Indianapolis, Bobbs Merrill, 1961.

GOFFMAN E., *Les rites d'interaction*, Paris, Minuit, 1974.

GROUSSET L., *Devoir plus que la lumière ? : entre Europe, marché et Etat, les mutations du secteur électrique en France*, mémoire de DEA soutenu à l'IEP de Paris, 1999.

GRUNBERG G., PERRINEAU P., YSMAL C. (dir.), *Le vote des Quinze. Les élections européennes du 13 juin 1999*, Paris, Presses de Sciences Po, 2000.

GRUNBERG G., SCHWEISGUTH E., « La tripartition de l'espace politique », dans PERRINEAU P., YSMAL C. (dir.), *Le vote de tous les refus*, Paris, Presses de Sciences Po, 2003, pp. 341-362.

HABERMAS J., *Après l'Etat-nation*, Paris, Fayard, 2000.

HABERT P., LANCELOT A., *Le nouvel électeur*, Paris, Vinci, 1996.

HAEGEL F., « Mémoire, héritage et filiation. Dire le gaullisme et se dire gaulliste au RPR », *Revue Française de sciences politiques*, n° 6, 1990, pp. 864 – 879.

HALBWACHS M., *Les cadres sociaux de la mémoire* [1925], Paris, Albin Michel, 1994.

HALL P., « Le rôle des intérêts, des institutions et des idées dans l'économie politique comparée des pays industrialisés », *Revue Internationale de Politique comparée*, vol. 7, n° 1, 2000, pp. 53-92.

HALLERBERG M., « Electoral Laws, Government, and Parliament », dans DÖRING H., HALLERBERG M. (dir.), *Patterns of Parliamentary Behaviour. Passage of Legislation across Western Europe*, Aldershot, Ashgate, 2004, pp. 11-33.

HANLEY D., « Les conservateurs et démocrates-chrétiens : le centre droit s'affirme », dans PERRINEAU P. (dir.), *Le vote européen 2004-2005 : de l'élargissement au référendum français*, Paris, Presses de Sciences Po, 2005, pp. 105-128.

HAZAN R. Y., « Candidate Selection » dans LE DUC L., NIEMI R. G., NORRIS P. (dir.), *Comparing Democracies 2. Elections and Voting in Global Perspective*, Londres, Sage, 2002, pp. 108-126.

HIBBING J.R., *Congressional Careers*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1991.

HIBBING J.R., « Legislative Careers: Why and How We Should Study Them », *Legislative Studies Quarterly*, vol. 24, n° 2, mai 1999, pp. 149-171.

HIX S., « Legislative Behaviour and Party Competition in the European Parliament: An Application of Nominate to the EU », *Journal of Common Market Studies*, vol. 39, n° 4, 2001, pp. 663-688.

HIRSCHMAN A.O., *Bonheur privé, action publique*, Paris, Fayard, 1983.

HIRSCHMAN A., *Deux siècles de rhétorique réactionnaire*, Paris, Fayard, 1991.

HOCHEDÉZ D., PATRIARCHE V., *L'Assemblée nationale et l'Union européenne*, Paris, éd. de l'Assemblée nationale, 1998.

HOURQUEBIE F., *Les organes spécialisés dans les affaires communautaires des parlements nationaux : les cas français et allemands*, Paris, L'Harmattan, 1999.

HUBER J.D., *Rationalizing Parliament, Legislative institutions and party politics in France*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996.

HUG S., « Selection Effects in Roll Call Votes », papier présenté pour l'*ECPR Joint Sessions of Workshops*, Grenade, Espagne, 14 - 19 avril, 2005.

JACQUOT S., WOLL C., « Usages et travail politiques : Une sociologie compréhensive des usages de l'intégration européenne », dans JACQUOT S., WOLL C. (dir.), *Les Usages de l'Europe : acteurs et transformations européennes*, Paris, L'Harmattan, 2004, pp. 1-29.

JENNINGS Sir I., *Parliament*, Cambridge, Cambridge University Press, 2^{de} éd., 1957.

JEWELL M.E., « Legislator-Constituency Relations and the Representative Process », *Legislative Studies Quarterly*, vol. 8, n° 3, août 1983, pp. 303-337.

JONES C.O., *An Introduction to the Study of Public Policy*, Belmont, Duxbury Press, 1970.

KATZ R.S., « Representation, the Locus of Democratic Legitimation and the Role of the National Parliaments in the European Union », dans KATZ R.S., WESSELS B. (dir.), *The European Parliament, the National Parliament and European Integration*, Oxford, Oxford University Press, 1999, pp. 21-44.

KATZ R.S., WESSELS B. (dir.), *The European Parliament, the National Parliament and European Integration*, Oxford, Oxford University Press, 1999.

KERROUCHE E., « Les restrictions des initiatives parlementaires en France : des députés sous influence », Joint Sessions of Workshops, European Consortium for Political Research, Workshop n° 16, *A renewal of parliaments in Europe ? MP's behaviours and action constraints*, Turin, 22 au 27 mars 2002.

KERROUCHE E., « Appréhender le rôle des parlementaires : étude comparative des recherches menées et perspectives », dans COSTA O., KERROUCHE E., MAGNETTE P. (dir.), *Vers un renouveau du parlementarisme en Europe ?*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 2004, pp. 35-55.

KERROUCHE E., « Does France have a weak Assemblée nationale ? *A study of députés activity 1967-2002* », Joint Sessions of Workshops, European Consortium for Political Research, Workshop *Evaluating, Comparing and Classifying Legislatures*, Grenade, 15 au 19 avril 2005.

KIMMEL A., *L'Assemblée nationale sous la V^{ème} République*, Paris, Presses de la FNSP, 1991.

KING A., *British Members of Parliament: A Self-Portrait*, Londres, Macmillan, 1974.

KINGDON J., *Agendas, alternatives and Public Policies*, Boston, Little Brown, 1984.

KIRCHEIMER O., « The transformation of the Western party systems », dans LA PALOMBARA J., WEINER M. (dir.), *Political parties and political development*, Princeton, NJ, Princeton University Press, 1966.

KNILL C., LEHMKUHK D., « How Europe Matters. Different Mechanisms of Europeanization », *European Integration online Paper*, vol. 3, n° 7, 1999.

KREHBIEL K., *Information and Legislative Organization*, Ann Arbor, The University of Michigan Press, 1991.

KREPPEL A., TSEBELIS G., « Coalition Formation in the European Parliament », *Comparative Political Studies*, vol. 32, n° 8, 1999, pp. 933-966.

LAGROYE J., « Etre du métier », *Politix*, n° 28, 1994, pp. 5-15.

LANE J.-E., ERSSON S., *Politics and Society in Western Europe*, Londres, Sage, 4^{ème} éd., 1999.

L'année politique 1951, Paris, Presses universitaires de France et Editions du Grand Siècle, 1952.

L'année politique 1954, Paris, Presses universitaires de France, 1955.

L'année politique 1956, Paris, Presses universitaires de France, 1957.

L'année politique 1957, Paris, Presses universitaires de France, 1958.

LASCOUMES P., « Gouverner par les instruments. Ou comment s'instrumente l'action publique ? », dans LAGROYE J. (dir.), *La Politisation*, Paris, Belin, 2003, pp. 387-401.

LASCOUMES P., LE GALES P. (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004.

LATEK M., « Le poids des traditions parlementaires nationales dans le développement de la coopération interparlementaire. La participation française et britannique à la COSAC », *Politique européenne*, n° 9, 2003, pp. 143-163.

LATEK M., *L'impact de l'intégration européenne sur l'évolution du parlementarisme en Europe : le cas de la coopération parlementaire*, Thèse soutenue à l'Université libre de Bruxelles sous la direction de M. Telò, 2003.

LAURENT A., DELFOSSE P., FROGNIER A.-P. (dir.), *Les systèmes électoraux : permanences et innovations*, Paris, L'Harmattan, 2004.

LAURENT A., WALLON-LEDUCQ C.-M., « Les candidats aux élections législatives de 1997. Sélection et dissidence », dans PERRINEAU P., YSMAL C. (dir.), *Le Vote surprise. Les élections législatives des 25 mai et 1^{er} juin 1997*, Paris, Presses de Sciences Po, 1998, pp. 120-138.

LAVAU G., « Le Parti Communiste dans le Système Politique Français », dans BON F. et al. (dir.), *Le communisme en France*, Paris, Armand Colin, 1969.

LAVAU G., *À quoi sert le parti communiste français ?*, Paris, Fayard, 1981.

LAVER M.J., *Private Desires, Political Action*, Londres, Sage Publication, 1997.

LECA J., *Pour(quoi) la philosophie politique ?*, Paris, Presses de Sciences Po, 2001.

LEFEBVRE R., « La proximité à distance. Essai de typologie des interactions citoyens-élus », intervention à l'atelier « La proximité dans le champs politique », 7^{ème} Congrès de l'Association Française de Science Politique, le 18 septembre 2002.

LEFEBVRE R., « La « proximité » : de la rhétorique aux pratiques », *Pouvoirs locaux*, n° 62, 2004.

LE GALES P., *Le retour des villes européennes : sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance*, Paris, Presses de Sciences Po, 2003.

LEGENDRE P., *Les Collages qui font un Etat*, Paris, Mille et une nuits, 1999.

LEQUESNE C., *Paris-Bruxelles. Comment se fait la politique européenne en France ?*, Paris, Presses de Sciences Po, 1993.

LEQUESNE C., « L'administration centrale française et l'Union européenne », dans DOUTRIAUX Y., LEQUESNE C., *Les Institutions de l'Union européenne*, Paris, La Documentation française, 3^{ème} éd., 2000.

LEQUESNE C., *L'Europe bleue*, Paris, Presses de Sciences Po, 2001.

LICHBACH M.I., ZUCKERMAN A.S., « Research traditions and theory in comparative politics : an introduction », dans LICHBACH M.I., ZUCKERMAN A.S. (dir.), *Comparative Politics. Rationality, Culture and Structure*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997, pp. 3-16.

LIJPHART A., *Patterns of Democracy : Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven, Yale University Press, 1999.

LINDBERGH L.N., SCHEINGOLD S.A., *Europe Would-Be Polity. Patterns of Change in the European Community*, Englewood Cliffs NJ, Prentice Hall, 1970.

LOEWENBERG G., SQUIRE P., KIEWIET D.R. (dir.), *Legislatures : Comparative Perspectives on Representative Assemblies*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 2002.

LORD C., « The European Parliament, Not a Very European Parliament ? », *Politique européenne*, n° 9, hiver 2003, pp. 30-48.

LURSEN F., « The Danish Folketing and its European Affairs Committee: Strong Players in the National Policy Cycle », dans MAURER A., WESSELS W. (dir.), *National Parliaments on their Ways to Europe : Losers or Latecomers ?*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 2001, pp. 99-116.

McADAM D., TARROW S., TILLY C. « Towards an Integrate Perspective on Social Movements and Revolution » dans LICHBACH M. I., ZUCKERMAN A. S. (dir.), *Comparative Politics. Rationality, Culture and Structure*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997, pp. 142-173.

MacINTYRE A., *After Virtue*, Notre Dame Ind., University of Notre Dame Press, 2nd éd., 1984.

McKELVEY R.D., « Intransitivities in Multidimensional Voting Models and Some Implications for Agenda Control », *Journal of Economic Theory*, n° 12, 1976, pp. 472-482.

MacKUEN M.B., STIMSON J.A., ERIKSON R.S., « Responsabilité des élus devant l'électorat et efficacité du système politique américain : une analyse contre-factuelle », *Revue française de science politique*, vol. 53, n° 6, décembre 2003, pp. 887- 900.

MacRAE D. Jr., « The Relation between Roll-Call Votes and Constituencies in the Massachusetts House of Representative », *American Political science Review*, n° 46, 1952, pp. 1046-1055.

MAGNETTE P., *La Constitution de l'Europe*, Bruxelles, éd. de l'Université de Bruxelles, 2000.

MAGNETTE P., *Le régime politique de l'Union européenne*, Paris, Presses de Sciences Po, 2003.

MAGNETTE P., « La Convention européenne : argumenter et négocier dans une assemblée constituante multinationale », *Revue française de science politique*, vol. 54, n° 1, 2004, pp. 5-42.

MAGNETTE P., « Le parlementarisme dans une démocratie de compromis : réflexions sur le cas belge », dans COSTA O., KERROUCHE E., MAGNETTE P. (dir.), *Vers un renouveau*

du parlementarisme en Europe ?, Bruxelles, éd. de l'Université de Bruxelles, 2004, pp. 91-106.

MAGNETTE P., « L'intégration des parlements : entre convergence européenne et tropismes nationaux », dans LEQUESNE C., SUREL Y. (dir.), *L'intégration européenne. Entre émergence institutionnelle et recomposition de l'Etat*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004, pp. 99-116.

MAGNETTE P., REMACLE E., « La grande transformation de l'Europe », dans MAGNETTE P., REMACLE E. (dir.), *Le nouveau modèle européen, Volume 1 Institutions et gouvernance*, Bruxelles, éd. de l'Université de Bruxelles, 2000, pp. 7-23.

MALAPARTE C., *Technique du coup d'Etat* [1931], Paris, Grasset, 1966.

MANIN B., « Volonté générale ou délibération ? », *Le Débat*, n° 33, 1985, pp. 72-93.

MANIN B., *Principes du gouvernement représentatif*, Paris, Flammarion, 1995.

MARCHETTI D. (dir.), *En quête d'Europe. Médias européens et médiatisation de l'Europe*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2004.

MARCUS G.E., *The sentimental citizen : emotion in democratic politics*, University Park, PA, Pennsylvania State University Press, 2002.

MARCUS G.E., NEUMAN, W.R., MacKUEN M., *Affective Intelligence And Political Judgment*, Chicago, Chicago University Press, 2000.

MARKS G., WILSON C., « National Parties and the Constestation of Europe », dans BANCHOFF T., SMITH M.P. (dir.), *Legitimacy and the European Union*, Londres et New York, Routledge, 1999, pp. 110-132.

MARSH M. « Policy Evaluations », dans KATZ R.S., WESSELS B. (dir.), *The European Parliament, the National Parliament and European Integration*, Oxford, Oxford University Press, 1999, pp. 197-212.

MARTIN P., *Les systèmes électoraux et les modes de scrutin*, Paris, Montchrestien, 2^{nde} éd., 1997.

MATHIOT P., SAWICKI F., « Les membres des cabinets ministériels socialistes en France : recrutement et reconversion, Partie 1 : Caractéristiques sociales et filières de recrutement, Partie 2 : Passage en cabinet et trajectoires professionnelles », *Revue française de science politique*, vol.49, 1999, n° 1, pp.3-29 et n° 2, pp.231-264.

MATTHEWS D.R., *U.S. Senators and Their World*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1960.

MAURER A., *Les implications du Traité de Maastricht sur la coopération interparlementaire. Le cas du Parlement européen et du Parlement français*, Working paper, Bruges, Collège d'Europe, 1996.

MAURER A., « National parliaments in the European Architecture: From Latecomers' Adaptation towards Permanent Institutional Change ? », dans MAURER A., WESSELS W. (dir.), *National Parliaments on their Ways to Europe : Losers or Latecomers ?*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 2001, pp. 27-76.

MAURER A., WESSELS W., « National parliaments after Amsterdam: From Slow Adapters to National Players ? », dans MAURER A., WESSELS W. (dir.), *National Parliaments on their Ways to Europe : Losers or Latecomers ?*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 2001, pp. 425-476.

MAURER A., « The European Parliament, the national parliaments and the EU Conventions », *Politique européenne*, n°9, 2003, pp. 76-98.

MAUSS D., « A la recherche d'un modèle parlementaire européen », dans d'ARCY F., ROUBAN L. (dir.), *De la V^{ème} République à l'Europe*, Paris, Presses de Sciences Po, 1996.

MAUSS D., « Le parlement et les cohabitations », *Pouvoirs*, n° 91, 1999, pp. 71-81.

MAYHEW D. R., *The Electoral Connection*, New Haven CT, Yale University Press, 1974.

MAZEY S., RICHARDSON J., « Pluralisme ouvert ou restreint ? Les groupes d'intérêt dans l'UE », dans BALME R., CHABANET D., WRIGHT V. (dir.), *L'action collective en Europe*, Paris, Presses de Sciences Po, 2001, pp. 123-162.

MENY Y., « Le cumul des mandats ou l'impossible séparation des pouvoirs ? », *Pouvoirs*, n° 64, 1993, pp. 129-136.

MENY Y., SUREL Y., *Par le peuple, pour le peuple : le populisme et les démocraties*, Paris, Fayard, 2000.

MEYER D., *Le contrôle du Parlement français sur la politique communautaire sous la V^{ème} République*, thèse pour le doctorat en droit, sous la direction de Louis Dubouis, Université d'Aix-Marseille III, 1993.

MEZEY M.L., « Legislatures: Individual Purpose and Institutional Performance », dans FINITER A.W. (dir.), *Political Science: The State of the Discipline II*, Washington DC, American Political Science Association, 1993.

MILBRATH L., GOEL M., *Political Participation. How and why people get involved in politics?*, Chicago Ill., Rand McNally College Publ., 2^{de} éd., 1977.

MILLER W.E., « Majority rule and the Representative System of Government », dans ALLARDT E., LITTUNEN Y. (dir.), *Cleavages, Ideologies, and Party systems*, Helsinki, Wetmark Society, 1964, pp. 343-376.

MILLER W.E., STOKES D.E., « Constituency Influence in Congress », *American Political Science Review*, n° 57, 1963, pp. 45-56.

MOPIN M., « Diriger le parlement », *Pouvoirs*, n° 83, 1997, pp. 42-58.

MORAVCSIK A., « Preferences and Power in the European Community : A Liberal Intergovernmental Approach », *Journal of Common Market Studies*, n° 31, 1993, pp. 473-524.

MORAVCSIK A., « Why the European Community strengthen the State. Domestic Politics and International Cooperation », *Working Paper 52*, Cambridge (Mass.), Center for European Studies, Harvard University, 1994.

MORAVCSIK A., « Le mythe du déficit démocratique européen », *Raisons politiques*, n° 10, mai-juillet 2003, pp. 87-105.

MULLER P., *Le technocrate et le paysan*, Paris, Economie et Humanisme, 1984.

MULLER P., « Gouvernance européenne et globalisation », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 6, n° 3, hiver 1999.

MULLER P., JOBERT B., *L'Etat en action*, Paris, Presses universitaires de France, 1987.

MULLER P., SUREL Y., *L'analyse des politiques publiques*, Paris, Montchrestien, 1998.

MÜLLER W.C., STRØM K., « Political Parties and Hard Choice », dans MÜLLER W. C., STRØM K. (dir.), *Policy, Office, or Votes ? How Political Parties in Western Europe make Hard Decisions*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999, pp. 1-35.

NAMIER L., *The Structure of Politics at the Accession of George III*, Londres, Macmillan, 1968.

NAY O., « Le jeu du compromis. Les élus régionaux entre territoire et pratique d'assemblée », dans NAY O., SMITH A. (dir.), *Le gouvernement de compromis. Courtiers et généralistes dans l'action politique*, Paris, Economica, 2002, pp. 47-86.

NAY O., « La vie à l'assemblée, angle mort de la science politique française », *Revue suisse de science politique*, vol. 9, n° 3, 2003, pp. 83-96.

NAY O., SMITH A., « Les intermédiaires en politique. Médiation et jeux d'institutions », dans NAY O., SMITH A. (dir.), *Le gouvernement de compromis. Courtiers et généralistes dans l'action politique*, Paris, Economica, 2002, pp. 1-22.

NEUREITHER K., « The Democratic Deficit of the European Union : Toward closer Cooperation between the European Parliament and the National Parliaments », *Government and Opposition*, 29 (3), 1994, pp. 299-314.

NORRIS P., « Conclusion : comparing passages to power », dans NORRIS P. (dir.), *Passages to Power: Legislative Recruitment in Advanced Democracies*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997, pp. 209-231.

NORTON P., *The Commons in perspective*, New York, Longman, 1981.

NORTON P., « Parliaments: A Framework for analysis », dans NORTON P. (dir.), *Parliaments in Western Europe*, Londres, Frank Cass, 1990, pp. 1-9.

NORTON P., « Conclusion: Legislatures in Perspective », dans NORTON P. (dir.), *Parliaments in Western Europe*, Londres, Frank Cass, 1990, pp. 143-152.

NORTON P. (dir.), *National parliaments and the European Union*, Londres, Frank Cass, 1996.

NORTON P., « The United Kingdom : Political Conflict, Parliamentary Scrutiny », dans NORTON P. (dir.), *National Parliaments and the European Union*, Londres, Frank Cass, 1996.

NORTON P., « Old Institution, New Institutionalism? Parliament and Government in the UK », dans NORTON P. (dir.), *Parliaments and Governments in Western Europe*, Londres, Frank Cass, 1998, pp. 16-43.

NORTON P., « Conclusion : Do Parliaments make a Difference? », dans NORTON P. (dir.), *Parliaments and Governments in Western Europe*, Londres, Frank Cass, 1998, pp. 190-208.

NUTTENS J.-D., *Le Parlement français et l'Europe: l'article 88-4 de la Constitution*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 2001.

NUTTENS J.-D., SICARD F., *Assemblées parlementaires et organisations européennes*, Paris, La Documentation française, 2000.

OFFERLE M., « Professions et profession politique », dans OFFERLE M. (dir.), *La Profession politique XIX^{ème}-XX^{ème} siècle*, Paris, Belin, 1999, pp. 7-35.

OLSON D. M., *The Legislative Process: A Comparative Approach*, New York, Harper and Row, 1980.

OLSON D. M., *Democratic Legislative Institutions. A comparative view*, Londres, M. E. Sharpe, 1994.

PACKENHAM R., « Legislatures and Political Development », dans KORNBERG A., MUSOLF L.D. (dir.), *Legislatures in Developmental Perspective*, Durham NC, Duke University Press, 1970.

PALIER B., « Les évolutions de la protection sociale en Europe : contraintes institutionnelles, évolutions d'ensemble, stratégies politiques », *Note de la Fondation Jean-Jaurès*, n°13, août 2005.

PALIER B., SUREL Y., « Une grille de lecture des processus d'européanisation », intervention à la journée d'études *Européanisation des politiques publiques et intégration européenne*, Institut d'Etudes Politiques de Paris, 13 février 2004.

PALIER B., SUREL Y., « Les « trois I » et l'analyse de l'Etat en action », *Revue française de science politique*, vol. 55, n° 1, février 2005, pp. 7-32.

PARODI J.-L. (dir.), *L'hérédité en politique*, Paris, éd. Economica, 1992.

PARODI J.-L., « Proportionnalisation périodique, cohabitation, atomisation partisane : un triple défi pour le régime semi-présidentiel de la Cinquième République », *Revue française de science politique*, vol. 47, n° 3-4, 1997, pp. 292-312.

PATZELT W.J., « Recruitment and retention in Western European Parliaments », *Legislative Studies Quarterly*, vol. 24, n° 2, mai 1999, pp. 239-279.

PAYNE J.L., *Patterns of Conflict in Columbia*, New Haven CT, Yave University Press, 1968.

PAYNE J.L., WOSHINSKY O.H., VELBEN E.P., COOGAN W.H., *Motivation of Politicians*, Chicago, Nelson-Hall, 2^{de} éd., 1986.

PERRINEAU P. (dir.), *Les croisés de la société fermée*, La Tour d'Aigues, Editions de l'Aube, 2001.

PERRINEAU P. (dir.), *Le désenchantement démocratique*, La Tour-d'Aigues, éd. de l'Aube, 2003.

PERRINEAU P., YSMAL C. (dir.), *Le vote de tous les refus*, Paris, Presses de Sciences Po, 2003.

PEZANT J.-L., DELANNOY J.-P., CAMBY J.-P., *L'élection des députés*, Connaissance de l'Assemblée, n° 8, éd. de l'Assemblée nationale, 1997.

PIERRE-CAPS S., « L'adaptation du Parlement français au système communautaire », *Revue française de droit constitutionnel*, n° 6, 1991, pp. 233-273.

PIERSON P., « The Path to European Integration : A Historical-Institutionalist Analysis », dans SANDHOLTZ W., STONE S.A. (dir.), *European Integration and Supranational Governance*, Oxford, Oxford University Press, 1998, pp. 27-58.

PITKIN H., *The Concept of Representation*, Berkley, University of California Press, 1967.

POCHET P., « Méthode ouverte de coordination et modèle social européen », Papier présenté à l'occasion du premier colloque annuel de l'IEE, *L'Union européenne : marché unique, modèle social unique ?*, septembre 2001, Note de recherche n°03/01.

PONTIER J.-M., « Les intergroupes parlementaires », *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, n° 97, 1981, pp. 1163-90.

PONTIER J.-M., « Le rôle des intergroupes au Parlement français », *Revue française de science politique*, n° 32, octobre 1982, pp. 810-36.

POURCHER Y., *Votez tous pour moi ! Les campagnes électorales de Jacques Blanc en Languedoc-Roussillon (1986-2004)*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004.

PRIOLLAUD F.-X., « Les modalités du contrôle parlementaire dans l'Europe des Quinze », dans REYNIE D. (dir.), *Les Européens en 2003*, Paris, Odile Jacob, 2003, pp. 45-87.

PRUDHOMME-LEBLANC C., *Un ministère français face à l'Europe*, Paris, l'Harmattan, 2002.

PUTNAM R., « Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games », *International Organization*, 1988, n° 42, pp. 427-460.

RAUNIO T., « Always one step behind ? National Legislatures and the European Union », *Government and Opposition*, vol. 34, n° 2, printemps 1999, pp.180-202.

RAUNIO T., HIX S., « Backbenchers Learn to Fight Back : European Integration and Parliamentary Government », *West European Politics*, vol. 23, n° 4, octobre 2000, pp. 142-168.

RAUNIO T., WIBERG M., « Does Support Lead to Ignorance? National Parliaments and the Legitimacy of EU Governance », *Acta Politica*, vol. 35, n° 2, 2000, pp. 146-168.

RADAELLI C., « The Domestic Impact of European Union Public Policy : Notes on Concepts, Methods and Challenge of Empirical Research », *Politique européenne*, n°5, 2001? pp. 107-142.

RADAELLI C., « Européanisation », dans BOUSSAGUET L., JACQUOT S., RAVINET P. (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004, pp. 191-200.

RAHAT G., HAZAN R.Y., « Candidate Selection Methods: An Analytical Framework », *Party Politics*, vol. 7, n° 3, 2004.

RAVEAUD G., « The European Employment Strategy : From ends to means ? », dans SALAIS R., VILLENEUVE R. (dir.), *Europe and the Politics of Capabilities*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004.

RAWLS J., *Théorie de la justice*, Paris, Seuil, 1987.

RAWLS J., *Libéralisme politique*, Paris, Presses universitaires de France, 1995.

REMOND R., *La Vie politique en France 1789-1848*, tome 1, Paris, Armand Colin, 1993.

ROBERT C., « La Commission européenne dans son rapport au politique », *Pôle Sud*, n° 15, 2001, pp. 61-75.

ROKKAN S., *Citizens, Elections, Parties*, Oslo, Oslo University Press, 1970.

ROSSI-LANDI G., *Le chassé-croisé*, Paris, Hachette, 1978.

ROUSILLON H. (dir.), *L'article 88-4 de la Constitution française : le rôle du Parlement dans l'élaboration de la norme européenne*, Actes du colloque tenu à Toulouse le 27 mars 1994, Presses de l'université des sciences sociales de Toulouse, 1995.

ROUSSEAU J.-J. [1762], *Du contrat social*, Paris, Flammarion, 1992.

- ROUSSELLIER N., *Le Parlement de l'éloquence*, Paris, Presses de Sciences Po, 1997.
- ROZENBERG O., « L'opinion publique française et la PESC », *Annuaire français de relations internationales*, vol. 2, 2001, pp. 493-506.
- RULLIER B., « L'application de l'article 88-4 de la Constitution lors de la session d'automne 1993 », *Revue française de Droit constitutionnel*, n° 17, 1994, pp. 155-174.
- SAALFELD T., « Members of parliament and governments in Western Europe: Agency relations and problems of oversight », *European Journal of Political Research*, n° 37, 2000, pp. 353-376.
- SAALFELD T., MULLER W.C., « Roles in Legislative Studies : A Theoretical Introduction », dans SAALFELD T., MULLER W.C. (dir.), *MPs in Western Europe*, Londres, Cass, 1997, pp. 1-15.
- SADRAN P., *Le Cumul des mandats*, Paris, Presses de Sciences Po, 1998.
- SANDHOLZ W., STONE A. (dir.), *European Integration and Supranational Governance*, Oxford, Oxford University Press, 1998.
- SARRAZIN B., *Le rire et le sacré. Histoire de la dérision*, Paris, Desclée de Brouwer, 1992.
- SARTORI G., *The Theory of Democracy Revised*, Chatham New Jersey, Chatham House, 1987.
- SAULNIER E., *La participation des parlements français et britannique aux communautés et à l'Union européenne*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 2002.
- SAURON J.-L., *Droit communautaire et décision nationale*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1998.
- SAURON J.-L., « Le contrôle parlementaire de l'activité gouvernementale en matière communautaire en France », *Revue trimestrielle de droit européen*, 35 (2), avril-juin 1999, pp. 171-200.
- SAURUGGER S. (dir.), *Les modes de représentation dans l'Union européenne*, Paris, L'Harmattan, 2003.
- SAWICKI F., « Classer les hommes politiques. Les usages des indicateurs de position sociale pour la compréhension de la professionnalisation politique », dans OFFERLE M. (dir.), *La Profession politique XIX^{ème}-XX^{ème} siècle*, Paris, Belin, 1999, pp. 135-170.
- SAWICKI F., « Du parti à l'assemblée régionale. Itinéraire d'un professionnel de l'intermédiation », dans NAY O., SMITH A. (dir.), *Le gouvernement de compromis. Courtiers et généralistes dans l'action politique*, Paris, Economica, 2002, pp. 23-45.
- SCHARPF F., « Economic Integration, Democracy and the Welfare State », MPIfG Working Paper 96/2, Cologne, 1996.

SCHARPF F., *Gouverner l'Europe*, Paris, Presses de Sciences Po, 2000.

SCHLESINGER J.A., *Ambition and Politics : Political Careers in the United States*, Chicago, Rand McNally, 1966.

SCHMIDT V., « Discourse and (Dis)Integration in Europe: The Cases of France, Germany, and Great Britain », *Daedalus*, vol. 126, n° 3, 1997, pp. 167-198.

SCHMITT H., THOMASSEN J.A. (dir.), *Political Representation and Legitimacy in the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 1999.

SCHMITT H., THOMASSEN J.A., « Dynamic Representation : The Vase of European Integration », *European Union Politics*, vol. 1, n° 3, octobre 2000, pp. 318-339.

SCHNAPPER P., *La Grande-Bretagne et l'Europe, Le grand malentendu*, Paris, Presses de Sciences Po, 2000.

SCHOFIELD N., « Instability of simple dynamic game », *Review of Economic Studies*, n° 45, 1978, pp. 575-594.

SCHUMPETER J.A., *Capitalisme, socialisme et démocratie*, Paris, Payot, 1961.

SEARING D.D., « Roles, Rules, and Rationality in the New Institutionalism », *The American Political Science Review*, vol. 85, n° 4, déc. 1991, pp. 1239-1260.

SEARING D.D., *Westminster's World. Understanding Political Roles*, Cambridge MA, Harvard University Press, 1994.

SEILER D.-L., « Les parlements entre « gouvernement » et « concordance » », dans COSTA O., KERROUCHE E., MAGNETTE P. (dir.), *Vers un renouveau du parlementarisme en Europe ?*, Bruxelles, éd. de l'Université de Bruxelles, pp. 57-72.

SHEPSLE K., « Institutional Arrangements and Equilibria in Multidimensional Voting Models », *American Journal of Political Science*, n° 23, 1979, pp. 27-59.

SHEPSLE K., « Institutional Equilibrium and Equilibrium Institutions », dans WEISBERG H. (dir.), *Political Science: The Science of Politics*, New York, Agathon, 1986.

SHEPSLE K., WEINGAST B., « The Institutional Foundations of Committee Power », *American Journal of Political Science Review*, n° 81, 1987, pp. 85-104.

SIEGFRIED A., *Tableau politique de la France de l'Ouest sous la III^{ème} République* [1913], Paris, Colin, 1980.

SINNOT R., « Policy, Subsidiarity, and Legitimacy » dans NIEDERMAYER O., SINNOT R. (ed.), *Public Opinion and International Governance*, Oxford, Oxford University Press, 1995, pp. 246-276.

SMITH A., « La fabrique des compromis européens. Les commissaires européens comme interface entre les Etats et l'Union européenne », dans NAY O., SMITH A. (dir.), *Le*

gouvernement de compromis. Courtiers et généralistes dans l'action politique, Paris, Economica, 2002, pp. 177-194.

SMITH A., *Le gouvernement de l'Union européenne : une sociologie politique*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 2004.

SMITH E. (dir.), *National parliaments as cornerstones of European integration*, Londres, Kluwer Law International, 1996.

SOMIT A., « ... And Where We Came Out », dans SOMIT A., WILDENMANN R., BOLL B., ROMMELE A. (dir.), *The Victorious Incumbent. A Threat to Democracy?*, Aldershot, Dartmouth, 1994, pp. 11-18.

SOUCHARD M., *Le Pen, les mots : analyse d'un discours d'extrême-droite*, Paris, La Découverte, 1998.

STONE A.S., « Where Judicial Politics Are Legislative Politics : The French Constitutional Council », *West European Politics*, vol. 15, n° 3, 1992.

STRØM K., *Minority government and majority rule*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990.

STRØM K., « A Behavioural Theory of competitive Political Parties », *American Journal of Political Science*, n° 34, 1990, pp. 565-598.

STRØM K., « Parliamentary Government and Legislative Organisation », dans DÖRING H. (dir.), *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, Frankfurt, Campus Verlag / New York, St. Martin Press, 1995, pp. 51-82.

STRØM K., « Parliamentary Committees in European Democracies », *Legislative Studies*, vol. 4, printemps 1998, pp. 21-59.

SUREL Y., « L'intégration européenne vue par l'approche cognitive et normative des politiques publiques », *Revue française de sciences politiques*, vol. 50, n° 2, avril 2000, pp. 235-254.

TAAGEPERA R., SHUGART M.S., *Seats and votes : the effects and determinations of electoral systems*, New Haven Conn., Yale University Press, 1989.

THIEBAULT J.-L., « France: Impact of Electoral Change System », dans GALLAGHER M., MARSH M. (dir.), *Candidate Selection in Comparative Perspective: The secret garden of politics*, Londres, Sage, 1988.

TRAINI C., *Les braconniers de la République*, Paris, Presses universitaires de France, 2003.

TSEBELIS G., MONEY J., « Bicameral negotiations : the navette system in France », *British Journal of Political Science*, vol. 25, n° 1, 1995, pp. 101-129.

TSEBELIS G., MONEY J., *Bicameralism*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997.

TURNER R.H., « Role : Sociological Aspects », dans SILLS D.L. (dir.), *Encyclopedia of Sociology*, New York, MacMillan, vol. 3, 1992.

TYLER T., *Why people obey the law ?*, New Haven, Conn., Yale University Press, 1990.

URFALINO P., DELGALARRONDO S., « Choix tragique, controverse et décision publique. Le cas du tirage au sort des les malades du sida », *Revue française de sociologie*, vol. 41, n° 1, 2000, pp. 119-151.

WAHKLE J.C., EULAU H., BUCHANAN W., FERGUSON L.C., *The Legislative System. Exploration in Legislative Behavior*, New York, Wiley, 1962.

WALLACE H., « The institutional setting », dans WALLACE H., WALLACE W. (dir.), *Policy-Making in the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 4^{ème} éd. 2000, pp. 3-38.

WEAVER K., « The Politics of Blame Avoidance », *Journal of Public Policy*, vol. 6, n°4, 1986, pp. 371-398.

WEBER M., *Economie et société*, Paris, Pocket, 1995.

WEBER M., « La profession et la vocation de politique », dans *Le savant et le politique*, Paris, La Découverte, 2003, pp.117-206.

WESSELS B., « Evaluations of the EC: Elite- or Mass-Driven ? », dans NIEDERMAYER O., SINNOT R. (dir.), *Public Opinion and Internationalised Governance*, Oxford, Oxford University Press, 1995, pp. 137-162.

WEINGAST B.R., MARSHALL W., « The Industrial Organization of congress », *Journal of Political Economy*, n° 96, 1988, pp. 132-163.

WELSFORD E., *The Fool : his Social and Literary History*, Londres, Faber & Faber, 1968.

WESSELS B., « Institutional Change and the Future Political Order », dans KATZ R.S., WESSELS B. (dir.), *The European Parliament, the National Parliament and European Integration*, Oxford, Oxford University Press, 1999, pp. 213-228.

WIBERG M. (dir.), *Trying to Make Democracy Work: The Nordic Parliaments and the European Union*, Stockholm, The Bank of Sweden Tercentenary Foundation & Gidlunds Förlag, 1997.

WITTMAN D.A., « Spatial Strategies When Candidates Have Policy Preferences », dans ENELOW J.M., HINICH M.J. (dir.), *Advances in the Spatial Theory of Voting*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990.

WOLDENDORP J., KEMAN H., BUDGE I., *Party Government in 48 Democracies (1945-1998)*, Dordrecht, Kluwer Academic Publishers, 2000, pp. 56-57.

WOSHINSKY O.H., *The French Deputy*, Lexington, D.C. Heath, 1973.

WOSHINSKY O.H., *Culture and Politics. An Introduction to Mass and Elite Political Behavior*, Englewood Cliffs NJ, Prentice-Hall, 1995.

YSMAL C., « Incumbency in France : Electoral Instability as Way to Legislative Turnover », dans SOMIT A., WILDENMANN R., BOLL B., ROMMELE A. (dir.), *The Victorious Incumbent. A Threat to Democracy?*, Aldershot, Dartmouth, 1994.

ZALLER J., *The Nature and Origins of Mass Opinions*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992.

ZIMMERMANN M-J., *Elections à venir : faire vivre la parité*, Rapport de l'Observatoire de la parité entre les femmes et les hommes, 2 décembre 2003.

2. Ouvrages signés par des dirigeants politiques (témoignages, mémoires, rapports, essais)

BAYROU F., *Plaidoyer pour la Constitution européenne*, Paris, Plon, 2005.

BOCKEL J.-M., *La 3^{ème} gauche. Petit manifeste social-libéral*, Paris, éd. L'Archer, 1999.

BRARD J.-P., *Les racines de l'avenir*, Paris, L'Harmattan, 2000.

CHEVENEMENT J.-P., *La République contre les bien-pensants*, Paris, Plon, 1999.

COUTEAUX P.-M., *L'Europe vers la guerre : Maëstricht, Amsterdam, Nuremberg*, Paris, Michalon 1997.

COUTEAUX P.-M., DUPONT-AIGNAN N., *Ne laissons pas mourir la France : gaullisme, souverainisme : correspondances*, Paris, Albin Michel, 2004.

DUPONT-AIGNAN N., *L'Europe va dans le mur : elle accélère et elle klaxonne !*, Paris, l'Archipel, 2004.

DUPONT-AIGNAN N., *J'aime l'Europe, je vote non*, Paris, éd. François-Xavier de Guibert, 2005.

FABIUS L. « Préface. Un Huron au Palais-Bourbon », dans ABELES M., *Un ethnologue à l'Assemblée*, Paris, Poches Odile Jacob, 2001, pp. 7-11.

FABIUS L., *Cela commence par une balade*, Paris, Plon, 2003.

FABIUS L., *Une certaine idée de l'Europe*, Paris, Plon, 2005.

GARAUD M.-F. (dir.), *Oser dire non à la politique du mensonge*, Monaco, éd. du Rocher, 2005.

GARAUD M.-F., SEGUIN P. (dir.), *De l'Europe en général et de la France en particulier*, Paris, éd. Le Pré aux clercs, 1992.

GUIGOU E., « Les Français et l'Europe, regard d'une pro-Maastricht » dans SOFRES, *L'Etat de l'opinion*, Paris, Seuil, 1993.

GUIGOU E., *Pour les Européens*, Paris, Flammarion, 1994.

GUIGOU E., *Je vous parle d'Europe*, Paris, Seuil, 2004.

HAENEL H., *Police et sécurité dans l'Union européenne*, Paris, Fondation Robert Schuman, 2003.

LAMASSOURE A., *Histoire secrète de la Convention européenne*, Paris, Albin Michel, 2004.

LEQUILLER P., *L'Europe se lève à l'Est*, Paris, éd. du Rocher, 1994.

LEQUILLER P., *Un Président pour l'Europe*, Paris, Note de la Fondation Robert Schuman n° 12, 2003.

MAZEAUD P., *Rappel au règlement*, Paris, France-Empire, 1995.

MOSCOVICI P., HOLLANDE F., *L'heure des choix : pour une économie politique*, Paris, O. Jacob, 1992.

MOSCOVICI P., BRESSON H. de, *Au coeur de l'Europe : entretiens avec Henri de Bresson*, Paris, Pré-aux-clercs, 1999.

MOSCOVICI P., « Entretien avec Pierre Moscovici », *Notes de la Fondation Jean Jaurès*, n° 12, 1999, pp. 1-84.

MOSCOVICI P., *L'Europe, une puissance dans la mondialisation*, Paris, Seuil, 2001.

MOSCOVICI P., *Les 10 questions qui fâchent les Européens*, Paris, Perrin, 2004.

PATRIAT F., *Propositions pour une chasse responsable et apaisée*, Paris, La documentation française, 2000.

SCHRAMMECK O., *Matignon Rive gauche 1997-2001*, Paris, Seuil, 2001.

SEGUIN P., *Discours pour la France*, Paris, Grasset, 1992.

SEGUIN P., *Itinéraire dans la France d'en bas, d'en haut et d'ailleurs*, Paris, Seuil, 2003.

STRAUSS-KAHN D., *Oui ! : lettre ouverte aux enfants d'Europe*, Paris, B. Grasset, 2004.

VILLIERS P. de, *Dictionnaire du politiquement correct à la française*, Paris, Albin Michel, 1996.

VILLIERS P. de, *La machination d'Amsterdam*, Paris, Albin Michel, 1996.

VILLIERS P. de, *Vous avez aimé les farines animales, vous aimerez l'euro*, Paris, Albin Michel, 2001.

VILLIERS P. de, *La 51e étoile du drapeau américain*, Paris, Albin Michel, 2003.

VILLIERS P. de, *Quand les abeilles meurent, les jours de l'homme sont comptés : un scandale d'Etat*, Paris, Albin Michel, 2004.

VLLIERS P. de, *Les Turqueries du grand Mamamouchi*, Paris, Albin Michel, 2004.

VLLIERS P. de, *L'aventure du Puy du Fou*, Paris, Albin Michel, 2005.

VOYNET D., *Voix off*, Paris, Stock, 2003.

ANNEXES

Annexe 1. Les données recueillies

Annexe 1.1. Liste des personnes interrogées

Les entretiens ont été menés entre le 6 juillet 1999 et le 24 octobre 2003. Presque tous les entretiens ont été réalisés en face-à-face. Les entretiens réalisés par téléphone sont signalés. Tous les entretiens réalisés en face-à-face se sont tenus à Paris.

La fonction indiquée dans la ligne suivant le nom de la personne constitue le titre principal en raison duquel elle a été contactée. Les données biographiques indiquées se rapportent à la période durant laquelle l'entretien a été réalisé.

Les 9 entretiens réalisés avant la thèse, dans le cadre de notre mémoire de DEA, sont signalés.

1. Assemblée nationale

1.1. Députés : entretiens 1 à 42

Pierre Albertini, entretien n° 1, le 6 mars 2002

Vice-président de la Commission des Lois (1998-2002)

- Député : Seine Maritime 2^{ème}, depuis 1993, groupe UDF
- Commission : lois
- Autre mandat en cours : maire de Rouen (depuis 2001)
- Première profession : Professeur des Universités, spécialiste de droit constitutionnel

René André, entretien n° 2, le 27 novembre 2002

Vice-président de la Délégation pour l'Union européenne (depuis 2002)

- Député : Manche 2^{ème}, depuis 1983, groupe UMP (ex RPR)
- Commission : affaires étrangères (depuis 1997)
- Membre de la Délégation pour l'Union européenne (depuis 1997)
- Autres activités parlementaires : Président du groupe d'amitié France-Russie, Vice-président de la Délégation française aux assemblées du Conseil de l'Europe et de l'UEO, Vice-président de la mission d'information commune sur les événements de Srebrenica
- Mandat révolu : maire d'Avranches (1989-2001)
- Première profession : avocat

Marie-Hélène Aubert, entretiens n° 3A par téléphone le 13 juillet 1999 (mémoire de DEA) et n° 3B en face-à-face le 24 janvier 2002

Membre de la Délégation pour l'Union européenne (1997-2002)

- Députée : Eure-et-Loir 4^{ème}, 1997-2002, groupe RCV (Vert)
- Commission : affaires étrangères
- Membre de la Délégation pour l'Union européenne (1997-2002)
- Autres activités parlementaires : Vice-présidente de l'Assemblée nationale, Vice-présidente du groupe RCV
- Première profession : enseignante

Alain Barrau, entretien n° 4, le 30 juin 2003

Président de la Délégation pour l'Union européenne (1998-2002)

- Député : Hérault 6^{ème}, 1986-1993, 1997-2002, groupe PS

- Commission : finances
- Membre de la Délégation pour l'Union européenne : 1992-1993 et 1997-2002
- Autres activités parlementaires : représentant de l'Assemblée nationale à la Convention sur l'avenir de l'Europe (2002)
- Mandats révolus : député européen (1979-1984), maire de Béziers (1989-1995)
- Profession : administrateur au Parlement européen, chargé depuis 2002 des rapports avec les Parlements nationaux

Christian Bataille, entretien n° 5, le 5 décembre 2001

Membre de la Commission de la production et des échanges, rapporteur sur les services d'intérêt général en Europe (n° 2786, décembre 2000)

- Député : Nord 22^{ème}, depuis 1988, groupe PS
- Commission : Production et échanges
- Autres activités parlementaires : rapporteur de la mission d'information sur l'énergie (1997-1998), rapporteur de la loi sur la modernisation et le développement de l'électricité (1999)
- Autre mandat en cours : Conseiller régional Nord Pas de Calais (depuis 1986)

Jean-Marie Bockel, entretien n° 6, le 30 janvier 2002

Membre de la Délégation pour l'Union européenne (1997-2002)

- Député : Haut-Rhin 5^{ème}, 1981-1984, 1986-1993 et 1997-2002, groupe PS
- Commission : Production et échanges (président 1988-1993)
- Autres activités parlementaires : Président du groupe d'amitié France-Allemagne, membre de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe
- Membre d'un gouvernement : secrétaire d'Etat (1984-1986), Ministre du commerce artisanat et tourisme (1986)
- Autre mandat en cours : maire de Mulhouse (depuis 1989)
- Autre : Président de l'Association des maires des grandes villes de France (depuis 2001)

Didier Boulaud, entretien n° 7, le 26 avril 2000

Secrétaire de la Délégation pour l'Union européenne

- Député : Nièvre 1^{ère}, 1993-2001, groupe PS
- Commission : Vice-président de la Commission de la Défense
- Membre de la Délégation pour l'Union européenne (1997-2001)
- Autres activités parlementaires : membre de l'assemblée parlementaire de l'OTAN et de l'OSCE
- Mandat révolu : maire de Nevers
- Autre : élu sénateur en 2001

Jean-Pierre Brard, entretien n° 8, le 25 octobre 2002 par téléphone

Participation à des audits et conférences parlementaires

- Député : Seine-Saint-Denis 7^{ème}, depuis 1988, groupe PC
- Commission : finances
- Autres activités parlementaires : membre de la mission d'information commune sur les obstacles au contrôle et à la répression de la délinquance financière et du blanchiment des capitaux en Europe (1999-2002), Président du groupe d'amitié avec la Géorgie
- Autre mandat en cours : maire de Montreuil (depuis 1984)

Jean-Christophe Cambadélis, entretien n° 9, le 2 décembre 2002

Membre de la Commission des affaires étrangères (depuis 1998)

- Député : Paris 20^{ème}, 1988-1993 et depuis 1997, groupe PS
- Autres : secrétaire national du PS chargé des relations extérieures (1993-1999), n° 2 du parti socialiste durant la onzième législature

Nicole Catala, entretien n° 10, le 20 novembre 2001

Vice-présidente de la Délégation pour l'Union européenne

- Député : Paris 11^{ème}, 1988-2002, groupe RPR
- Commission : lois
- Membre de la Délégation pour l'Union européenne (depuis 1993)
- Autre activité parlementaire : Vice-présidente de l'Assemblée nationale
- Membre d'un gouvernement : secrétaire d'Etat auprès du Ministre de l'éducation nationale, chargée de la formation (1986-1988)
- Autre mandat en cours : Conseillère de Paris
- Première profession : professeure de droit

Gérard Charasse, entretien n° 11, le 12 décembre 2001

Vice-président de la Commission des affaires étrangères (2000-2002)

- Député : Allier 4^{ème}, depuis 1997, groupe RCV (parti radical de gauche)
- Commission : défense (1997-2000), affaires étrangères (2000-2002)
- Autre activité parlementaire : membre du groupe de travail puis de la mission d'information sur le Kosovo (1999)
- Autres mandats en cours : Conseiller général de l'Allier, Conseiller municipal de Vichy
- Mandat révolu : maire du Vernet
- Première profession : enseignant

Charles de Courson, entretien n° 12, le 9 avril 2001

Orateur du groupe UDF sur la loi chasse (2000)

- Député : Marne 5^{ème}, depuis 1993, groupe UDF
- Commission : finances

Jean-Claude Daniel, entretien n° 13, le 29 janvier 2001

Membre de la Commission de la production et des échanges, rapporteur sur la préparation de la conférence ministérielle de l'OMC à Seattle (n° 1834, 6 octobre 1999)

- Député : Haute-Marne 1^{ère}, 1997-2002, apparenté au groupe PS
- Autres activités parlementaires : président du groupe de travail sur le commerce et le développement économique, membre fondateur de l'IPAF (association parlementaire internationale sur l'agriculture et la pêche)
- Autre mandat en cours : maire de Chaumont (depuis 1995)
- Autre : chargé de mission auprès du Ministre de l'économie, des finances et de l'industrie sur les petites entreprises et les entreprises artisanales (2001)

Yves Dauge, entretien n° 14, le 6 mars 2002

Membre de la Délégation pour l'Union européenne (1997-2001)

- Député : Indre-et-Loire 4^{ème}, 1997-2001, groupe PS
- Commission : affaires étrangères
- Autre mandat en cours : maire de Chinon (depuis 1989)
- Mandats révolus : Conseiller général et régional

- Autre : élu sénateur en septembre 2001 (sénateur au moment de l’entretien)

Bernard Derosier, entretien n° 15, le 6 novembre 2001

Membre de la Délégation pour l’Union européenne (depuis 1981)

- Député : Nord 2^{ème}, depuis 1978, groupe PS
- Commission : lois
- Autre mandat en cours : Président du Conseil général du Nord

Laurence Dumont, entretien n° 16, le 12 décembre 2001

Membre de la Commission des affaires étrangères (1997-2001)

- Député : Calvados 5^{ème}, 1997-2002, groupe PS
- Commission : affaires étrangères (1997-2001), lois (2001-2002)
- Autre activité parlementaire : membre de l’Assemblée du Conseil de l’Europe et de l’UEO
- Autre mandat en cours : Conseillère municipale de Caen
- Mandat révolu : Conseillère régionale de Basse Normandie
- Première profession : chargée d’étude du groupe socialiste de l’Assemblée nationale (1990-1993) et du Sénat (1993-1997) sur les questions européennes
- Autre : secrétaire nationale du PS

Gérard Fuchs, entretien n° 17, le 9 décembre 2002

Vice-président de la Délégation pour l’Union européenne (1999-2002)

- Député : Seine-Maritime 10^{ème}, 1986-1988, 1997-2002, groupe PS
- Commission : finances
- Membre de la Délégation pour l’Union européenne (1997-2002)
- Autre activité parlementaire : Président du groupe d’étude sur le passage à l’euro (2001)
- Mandats révolus : député européen 1981-1984 et 1989-1994
- Première profession : économiste

Jean Le Garrec, entretien n° 18, le 19 novembre 2002

Président de la Commission des affaires culturelles, familiales et sociales (1998-2002)

- Député : Nord 12^{ème}, depuis 1986-1993 et depuis 1997, groupe PS
- Commission : Président de la Commission des finances (1992-1993), membre de la Commission des affaires culturelles, familiales et sociales (depuis 1997)
- Autre activité parlementaire : Vice-président de l’Assemblée nationale
- Membre d’un gouvernement : divers postes de 1981 à 1986 (emploi, fonction publique, plan)
- Autre mandat en cours : Conseiller régional du Nord-Pas-de-Calais (depuis 1992)

Jacques Godfrain, entretien n° 19, le 24 octobre 2001

Membre de la Commission des affaires étrangères

- Député : Aveyron 3^{ème}, 1978-1995 et depuis 1997, groupe RPR (UMP aujourd’hui)
- Membre d’un gouvernement : Ministre de la coopération (1995-1997)
- Autre mandat en cours : maire de Millau (depuis 1995)

Gaétan Gorce, entretien n° 20, le 12 mars 2003

Membre de la Délégation pour l’Union européenne (1998-2002)

- Député : Nièvre 2^{ème}, depuis 1997, groupe PS
- Commission : affaires culturelles, familiales et sociales

- Membre de la Délégation pour l'Union européenne (depuis 1997)
- Autre activité parlementaire : rapporteur des lois sur les 35 heures (1998 et 1999)
- Autre mandat en cours : maire de La Charité-sur-Loire (moins de 6000 habitants)
- Professions antérieures : chef de cabinet du Ministre de l'intérieur (1989-1991) ; Conseiller pour les collectivités locales auprès de l'intérieur puis du Premier Ministre (1991-1992) ; chargé de mission auprès du Président de la République (1993-1995)
- Autre : chargé de mission auprès de la Ministre des affaires sociales (2001)

Jean-Jacques Guillet, entretien n° 21, le 24 octobre 2001

Membre de la Commission des affaires étrangères

- Député : Hauts-de-Seine 8^{ème}, depuis 1993, non inscrit (groupe RPR jusqu'en 1999, groupe UMP depuis 2002)
- Autre mandat en cours : Conseiller régional Ile de France
- Autres : Vice-président du RPF, administrateur à gaz de France, président de la concession pour l'Ile de France de gaz et d'électricité
- Ancienne profession : secrétaire général du groupe RPR du Sénat (jusqu'à 1993)

Michel Hunault, entretien n° 22, le 22 octobre 2002

Vice-président de la mission d'information commune sur les obstacles au contrôle et à la répression de la délinquance financière et du blanchiment des capitaux en Europe (1999-2002)

- Député : Loire-Atlantique 6^{ème}, depuis 1993, groupe UMP (ex RPR)
- Commission : lois
- Autre activité parlementaire : membre de la délégation française au Conseil de l'Europe

André Lajoinie, entretien n° 23, le 8 juillet 1999 (mémoire de DEA)

Président de la Commission de la production et des échanges (1997-2002)

- Député : Allier 3^{ème}, 1978-1993 et 1997-2002, groupe PC
- Autre activité parlementaire : ancien Président du groupe communiste à l'Assemblée (1981-1993)
- Mandat révolu : Conseiller régional d'Auvergne (1992-1998)
- Première profession : agriculteur
- Autre : ancien candidat à la Présidence de la République (1988)

Jean-Claude Lefort, entretien n° 24, le 13 juin 2000

Vice-président de la Délégation pour l'Union européenne (depuis 1997)

- Député : Val-de-Marne 10^{ème}, depuis 1988, groupe PC
- Commission : affaires étrangères
- Autres activités parlementaires : Vice-président de la délégation française à l'OSCE, Vice-président du groupe communiste, Vice-président de la mission d'information commune sur les obstacles au contrôle et à la répression de la délinquance financière et du blanchiment des capitaux en Europe (1999-2002)

Pierre Lellouche, entretien n° 25, le 4 octobre 2002

Membre de la Délégation pour l'Union européenne (depuis 1998)

- Député : Paris 4^{ème}, depuis 1993, groupe UMP (ex RPR)
- Commission : défense (1993-2002), affaires étrangères (depuis 2002)
- Autre activité parlementaire : président de la délégation française à l'assemblée parlementaire de l'OTAN

- Autre mandat en cours : Conseiller de Paris
- Première profession : avocat et universitaire spécialiste de la défense

Pierre Lequiller, entretien n° 26, le 13 mars 2003

Président de la Délégation pour l'Union européenne (depuis 2002)

- Député : Yvelines 4^{ème}, depuis 1988, groupe UMP (ex DL)
- Commission : affaires étrangères (depuis 1993)
- Membre de la Délégation pour l'Union européenne (depuis 1997)
- Autres activités parlementaires : Secrétaire et Vice-président de l'Assemblée nationale (2000-2002), représentant de l'Assemblée nationale à la Convention sur l'avenir de l'Europe (2002-2003)
- Autre mandat en cours : Vice-président du Conseil général des Yvelines
- Mandat révolu : maire de Louveciennes (1985-2001)
- Autres : porte parole de l'UMP depuis 2002, chargé des questions européennes à l'UMP, Vice-président du Parti populaire européen

Maurice Ligot, entretien n° 27, le 6 juillet 1999 (mémoire de DEA)

Vice-président de la Délégation pour l'Union européenne (1981-2002)

- Député : Maine-et-Loire 5^{ème}, 1973-1976 et 1978-2002, groupe UDF
- Commission : affaires culturelles, familiales et sociales
- Membre d'un gouvernement : secrétaire d'Etat à la fonction publique (1976-1978)
- Autre mandat en cours : maire de Chollet (1965-1995)
- Profession : administrateur civil honoraire

François Loncle, entretien n° 28, le 15 octobre 2002

Président de la Commission des affaires étrangères (2000-2002)

- Député : Eure 4^{ème}, 1981-1992 et depuis 1997, groupe PS
- Commission : affaires étrangères (depuis 1997)
- Membre de la Délégation pour l'Union européenne (1988-1992 ; 1997-2002)
- Autres activités parlementaires : Vice-président de la délégation française aux Assemblées du Conseil de l'Europe et de l'UEO ; représentant de l'Assemblée nationale à la Convention sur la Charte des droits fondamentaux (2000) ; Président de la mission d'information commune sur Srebrenica (2000-2001)
- Membre d'un gouvernement : secrétaire d'Etat à la Ville puis au Plan (1992-1993)
- Autre mandat en cours : Conseiller municipal de Louviers (depuis 2001)
- Mandats révolus : maire de Brionne (1982-1995) ; adjoint au maire de Louviers (1995-2001)
- Profession : ancien journaliste

Thierry Mariani, entretien n° 29, le 6 novembre 2002

Membre de la Délégation pour l'Union européenne (depuis 2002)

- Député : Vaucluse 4^{ème}, depuis 1993, groupe UMP (ex RPR)
- Commission : production et échanges (avant 1998) ; lois (depuis 1998)
- Autres activités parlementaires : membre de la Délégation française à l'assemblée parlementaire de l'OSCE, Président du groupe d'amitié France-Ukraine
- Autre mandat en cours : maire de Valréas (depuis 1989)
- Mandat révolu : Conseiller général du Vaucluse (1988-2001)

Alain Marleix, entretien n° 30, le 16 décembre 2002

Spécialiste des questions agricoles

- Député : Cantal 2^{ème}, depuis 1993, groupe UMP (ex RPR)
- Commission : production et échanges (1997-2002), finances (depuis 2002)
- Autre activité parlementaire : Président du groupe d'amitié France-Portugal
- Autre mandat en cours : maire d'une petite commune
- Mandat révolu : Conseiller général (1988-2001), eurodéputé (1984-1993)
- Autre : secrétaire général du RPR, chargé des rapports avec les institutions européennes (1990-1993)

Jacques Myard, entretien n° 31, le 21 novembre 2001

Membre de la Délégation pour l'Union européenne

- Député : Yvelines 5^{ème}, depuis 1993, groupe UMP (ex RPR)
- Commission : affaires étrangères
- Autre activité parlementaire : membre de la Délégation française à l'OSCE
- Autre mandat en cours : maire de Maisons-Laffitte (depuis 1989)
- Mandat révolu : Conseiller général
- Première profession : diplomate (Conseiller des affaires étrangères)
- Autre : il rejoint le RPF en 1999 mais reste au groupe RPR

Henri Nallet, entretien n° 32, le 21 octobre 2002, à Neuilly

Président de la Délégation pour l'Union européenne (1997-1999)

- Député : 1986-1988, 1997-1999, groupe PS
- Commission : loi
- Membre de la Délégation pour l'Union européenne (1986-1988, 1997-1999)
- Membre d'un gouvernement : Ministre de l'agriculture et forêt (1985-1986), Ministre agriculture puis justice (1988-1992)
- Première profession : Conseiller technique pour les questions agricoles et communautaires auprès du Président de la République (1981-1985)
- Autres : Vice-président du Parti des socialistes européens (1998), secrétaire national du PS aux questions européennes (1999-2002)
- Situation professionnelle au moment de l'entretien : consultant dans un laboratoire pharmaceutique

Robert Pandraud, entretien n° 33, le 11 janvier 2002

Président de la Délégation pour l'Union européenne (1993-1997)

- Député : Seine-Saint-Denis 8^{ème}, depuis 1988, groupe UMP (ex RPR)
- Commission : lois
- Membre de la Délégation pour l'Union européenne (1993-1997)
- Membre d'un gouvernement : Ministre chargé de la sécurité (1986-1988)
- Mandat révolu : Conseiller régional Ile de France (1992-1998)

Daniel PAUL, entretien n° 34, le 6 février 2002

Membre de la Délégation pour l'Union européenne (1997-2002)

- Député : Seine-Maritime 8^{ème}, depuis 1997, groupe PC
- Commission : production et échanges
- Autres activités parlementaires : président de la mission d'information commune sur l'industrie automobile en France et en Europe (1997-1998) ; rapporteur de la Commission

d'enquête sur certaines pratiques des groupes nationaux et multinationaux (1998-1999) ; président de la Commission d'enquête sur la sécurité du transport maritime des produits dangereux (2000) ; questeur de l'Assemblée nationale (2000-2002)

- Autre mandat en cours : Conseiller municipal du Havre
- Mandat révolu : adjoint au maire du Havre

Vincent Peillon, entretien n° 35, le 10 septembre 2002

Elu d'une circonscription comportant de nombreux chasseurs ; Président de la mission d'information commune sur les obstacles au contrôle et à la répression de la délinquance financière et du blanchiment des capitaux en Europe (1999-2002)

- Député : Somme 3^{ème}, 1997-2002, groupe PS
- Commission : lois
- Situation professionnelle au moment de l'entretien : porte-parole du PS, politologue

Christian PHILIP, entretien n° 36, le 24 septembre 2003

Vice-président de la Délégation pour l'Union européenne (depuis 2002)

- Député : Rhône 4^{ème}, depuis 2002, groupe UMP
- Commission : affaires étrangères
- Première profession : professeur de droit communautaire, ancien directeur de cabinet du Ministre de la recherche
- Autre : mission sur les déplacements urbains auprès du secrétaire d'Etat au transport (depuis 2003)

Etienne Pinte, entretien n° 37, le 5 décembre 2001

Membre de la Commission des affaires étrangères (1997-2002)

- Député : Yvelines 1^{ère}, depuis 1973, groupe RPR (UMP aujourd'hui)
- Autre mandat en cours : maire de Versailles (depuis 1995)

Paul Quilès, entretien n° 38, le 19 mars 2003

Président de la Commission de la défense (1997-2002)

- Député : Tarn 1^{ère}, 1978-1983, 1986-1988, depuis 1993, groupe PS
- Commission : affaires étrangères (depuis 2002)
- Autres activités parlementaires : Président du groupe d'étude sur la prévision des conflits (1997-2002), Président de la mission d'information sur le Kosovo (1999)
- Membre d'un gouvernement : divers portefeuilles de 1983 à 1986 (logement, transport, défense, poste et télécommunication) et de 1988 à 1993 (logement et transport, intérieur)
- Autre mandat en cours : maire de Cordes (depuis 1995)
- Mandat révolu : Conseiller de Paris (1983-1993)

Jean-Bernard Raimond, entretien n° 39, le 4 décembre 2001

Vice-président de la Commission des affaires étrangères (1997-2002)

- Député : Bouches-du-Rhône 14^{ème}, 1993-2002, groupe RPR
- Membre de la Délégation pour l'Union européenne (1993-2002)
- Autre activité parlementaire : membre de la délégation française à l'OSCE et à l'assemblée générale de l'ONU (1998, 1999)
- Membre d'un gouvernement : Ministre des affaires étrangères (1986-1988)
- Première profession : diplomate (ambassadeur)

Yvette Roudy, entretien n° 40, le 7 février 2002

Membre de la Commission des affaires étrangères (1997-2002)

- Députée : Calvados 3^{ème}, 1986-1993 et 1997-2002, groupe PS
- Autres activités parlementaires : secrétaire de l'Assemblée ; Présidente du Groupe d'amitié France - Grande Bretagne et Irlande du Nord ; Présidente du Groupe d'étude droits des femmes ; Vice-présidente de la Délégation de l'Assemblée nationale aux droits des femmes ; secrétaire générale adjointe de la délégation française aux Assemblées du Conseil de l'Europe et de l'UEO.
- Membre d'un gouvernement : Ministre des droits de la femme (1981-1986)
- Mandats révolus : députée européenne (1979-1981) ; maire de Lisieux (1989-2001)

Jean-Claude Sandrier, entretien n° 41, le 4 février 2003

Vice-président de la Commission de la défense (1997-2002)

- Député : Cher 2^{ème}, depuis 1997, groupe PC
- Commission : finances (depuis 2002)
- Autre activité parlementaire : membre de la mission d'information sur Kosovo (1999)
- Autre mandat en cours : Conseiller régional du Centre (depuis 1998)
- Mandat révolu : maire de Bourges (1993-1995)

Henri Sicre, entretien n° 42, le 13 février 2002

Président du groupe d'étude sur la chasse

- Député : Pyrénées-Orientales 4^{ème}, depuis 1988, groupe PS
- Commission : affaires étrangères (depuis 1997)
- Autre activité parlementaire : membre du groupe de travail du groupe PS sur la chasse aux oiseaux migrateurs (1998)
- Mandats révolus : maire de Céret (jusqu'en 2001), Conseiller général et régional

Voir aussi :

- Christian de La Malène, entretien n° 79
- Aymeri de Montesquiou, entretien n° 80
- Elisabeth Guigou, entretien n° 89
- Paulette Guinchard-Kunstler, entretien n° 90
- François Huwart, entretien n° 91
- Christian PAUL, entretien n° 93
- Jean-Jack Queyranne, entretien n° 95
- Alain Lamassoure, entretien n° 113

1.2. Administrateurs : entretiens 43 à 55

Michel Berthelin, entretien le 26 février 2001

Secrétaire administratif du groupe d'étude sur la chasse

- Administrateur adjoint, division accueil, sûreté et sécurité

Frédéric Brédillot, entretien le 12 mars 2001

Suivi de la loi sur la chasse en 2000 dont la rapporteur était François Patriat

- Administrateur à la Commission de la production et des échanges

François Duluc, entretiens le 28 novembre 2002 et le 11 juillet 2003
Conseiller à la Délégation pour l'Union européenne

Cédric GABRIEL, entretien le 15 novembre 2000
Administrateur à la Délégation pour l'Union européenne

Daniel Hochedez, entretien le 4 août 2003
Directeur du service des Affaires européennes (1991-1997)
– Directeur du service des systèmes d'information (depuis 2001)
– Chef du secrétariat de la Commission des finances (1997-2001)

Claude Joly, entretien le 22 juillet 2003 par téléphone
Administrateur à la division de la presse et de l'audiovisuel, chargé du suivi de la Délégation pour l'Union européenne
– Administrateur à la Délégation pour les Communautés européennes en 1979

Christophe Lescot, entretiens le 6 juin 2000 et 4 novembre 2000
Administrateur à la Délégation pour l'Union européenne

Emmanuel Maury, entretien le 16 mai 2002 par téléphone
Administrateur à la Délégation pour l'Union européenne

Jean-Pierre Mevellec, entretien le 5 septembre 2003
Directeur-adjoint à la Délégation pour l'Union européenne, responsable du bureau de l'Assemblée nationale française auprès de l'UE, en poste à Bruxelles (depuis 2003)
– Directeur du bureau du Conseil de l'Europe à Paris (2000-2002)
– Administrateur à la Délégation parlementaire du Conseil de l'Europe (1989-2000)

Edouard MICHEL, entretien le 19 novembre 2002
Administrateur à la Délégation pour l'Union européenne

Philippe Paty, entretien le 22 novembre 2002
Conseiller à la Délégation pour l'Union européenne

François-Xavier Priollaud, entretiens le 11 juillet 2003 et le 6 août 2003
Administrateur à la Délégation pour l'Union européenne (depuis 2001)

Hervé Trnka, entretien le 24 juillet 2003
Chef de division du service européen puis directeur du service de la documentation étrangère (1976-1988)

1.3. Assistants parlementaires : entretiens 56 à 60

Arnaud de Borne, entretien le 9 novembre 2001
Assistant parlementaire de Georges Sarre
– Georges Sarre : député, groupe RCV (citoyen), maire d'arrondissement de Paris

Favre Pascal, entretien le 11 octobre 2001 par téléphone
Assistant parlementaire de Yves Bur

- Yves Bur : député, groupe UDF, membre de la Délégation pour l'UE

Véronique Malenfère, entretien le 20 juillet 1999 (mémoire de DEA)

Assistant parlementaire de Pierre Lequiller

- Pierre Lequiller : député, groupe DL, membre de la Délégation pour l'UE (au moment de l'entretien)

Jean Pierre Maulny, entretien le 14 février 2002

Collaborateur à la Commission de la Défense auprès de Paul Quilès, Président de la Commission (1997-2002)

- Directeur de recherche à l'IRIS

Véronique Wache, entretien le 16 septembre 2003

Attachée de presse de Pierre Lequiller, Président de la Délégation pour l'Union européenne (depuis juin 2002)

1.4. Collaborateurs de groupes : entretiens 61 à 70

Virginie Dauvergne, entretien le 11 août 1999 (mémoire de DEA)

Chargée des questions européennes et de défense au groupe RPR (depuis 1991)

Michèle Cazenave, entretien le 22 février 2001

Chargée de la chasse au groupe UDF

Jacques Fau, entretien le 20 février 2001

Chargé de la chasse au groupe socialiste

Frédéric Garrigue, entretien le 22 juillet 1999 (mémoire de DEA)

Chargé des questions internationales au groupe UDF

Eric Haitz, entretien le 20 février 2001

Chargé de la chasse au groupe RPR

Marc Levesque, entretien le 10 août 1999 (mémoire de DEA)

Chargé des questions financières et de politique internationale au groupe communiste

Véronique Levieux, entretiens le 23 juillet 1999 (mémoire de DEA) et le 23 juillet 2003

Chargée des questions européennes au groupe socialiste (depuis 1997)

Muriel Montero, entretien le 5 août 2003

Chargée des questions sociales et internationales au groupe UDF (depuis 2002)

Beligh Nabli, entretien le 17 juillet 2003

Chargé des questions européennes au groupe communiste

Alexandre Serina, entretien le 2 septembre 2003

Chargé des questions européennes au groupe UMP (depuis 2000)

2. Sénat

2.1. Sénateurs : entretiens 71 à 83

Denis Badré, entretien n° 71, le 18 décembre 2001

Vice-président de la Délégation pour l'Union européenne

- Sénateur : Hauts-de-Seine, depuis 1995, groupe l'Union centriste (UDF)
- Commission : finances
- Membre de la Délégation pour l'Union européenne (depuis 1997)
- Autres activités parlementaires : membre de la délégation à l'OSCE ; Président des groupes d'amitié Autriche et pays baltes ; Président de la mission d'information du Sénat chargée des questions liées à l'expatriation des compétences, capitaux, entreprises (depuis 2000)
- Autres mandats en cours : maire de Ville d'Avray, Conseiller général (Hauts-de-Seine)
- Première profession : haut fonctionnaire (ministère agriculture et environnement)
- Autre : secrétaire national de l'UDF chargé des questions européennes

Robert Del Picchia, entretien n° 72, le 30 octobre 2001

Membre de la Délégation pour l'Union européenne (depuis 1999)

- Sénateur : représentant les Français établis hors de France (Vienne), depuis 1998, groupe RPR
- Commission : affaires étrangères, défense et forces armées
- Membre de la Délégation pour l'Union européenne (depuis 1997)
- Autre activité parlementaire : Vice-président de la mission d'information chargée des questions liées à l'expatriation des compétences, capitaux, entreprises (depuis 2000)
- Première profession : journaliste en poste à l'étranger (surtout en Europe)

Hubert Durand-Chastel, entretien n° 73, le 26 novembre 2001

Membre de la Délégation pour l'Union européenne

- Sénateur : représentant des Français établis hors de France, depuis 1990, non inscrit
- Commission : affaires étrangères, défense et forces armées
- Autre : carrière à l'étranger (Mexique)

Pierre Fauchon, entretien n° 74, le 2 mai 2000

Vice-président de la Délégation pour l'Union européenne (depuis 1995)

- Sénateur : Loir-et-Cher, depuis 1992, groupe l'Union centriste (UDF)
- Commission : Vice-président de la Commission des lois (depuis 1994)

Jean François-Poncet, entretien n° 75, le 20 mars 2002

Vice-président de la Délégation pour l'Union européenne (2002)

- Sénateur : Lot-et-Garonne, depuis 1983, groupe RDSE (UDF)
- Commission : affaires culturelles (président de la Commission des affaires économiques de 1986 à 2001)
- Membre de la Délégation pour l'Union européenne (avant 1999 et après 2000)
- Autre activité parlementaire : Vice-président de la Délégation à l'aménagement du territoire (depuis 1999)
- Membre d'un gouvernement : Ministre des Affaires étrangères (1978-1981)
- Autre mandat en cours : Président du Conseil général de Lot-et-Garonne
- Première profession : diplomate, a participé à la négociation du traité de Rome

- Autres : administrateur à la Fondation Schuman, président du Conseil français du Mouvement européen (1990-1995)

Yann Gaillard, entretien n° 76, le 14 novembre 2001

Membre de la Délégation pour l'Union européenne (depuis 1996)

- Sénateur : Aube, depuis 1994, groupe RPR
- Commission : finances
- Mandats révolus : Conseiller régional et général
- Première profession : inspecteur des finances

Daniel Hoeffel, entretien n° 77, le 5 mars 2002

Membre de la Délégation pour l'Union européenne (1998-2001)

- Sénateur : Bas-Rhin, depuis 1977, groupe Union centriste
- Commission : lois
- Autres activités parlementaires : Vice-président du Sénat ; Président du groupe d'amitié France – Allemagne ; membre du Conseil Europe et de l'UEO (1995-2001)
- Membre d'un gouvernement : Ministre de l'aménagement du territoire et collectivités locales (1993-1995), des transports (1980-1981), de la santé (1978-1980)
- Mandat révolu : Président du Conseil général du Bas-Rhin
- Autres : membre du Conseil rhénan (assemblée regroupant des représentants allemands, français et suisses), président de la Commission agriculture et environnement de ce Conseil

Lucien Lanier, entretien n° 78, le 10 mai 2000, en compagnie de François Sicard, administrateur à la Délégation pour l'Union européenne

Vice-président de la Délégation pour l'Union européenne (depuis 1998)

- Sénateur : Val-de-Marne, depuis 1988, groupe RPR
- Commission : lois
- Membre de la Délégation pour l'Union européenne (depuis 1990)
- Première profession : préfet

Christian de La Malène, entretien n° 79, le 4 décembre 2001

Ancien membre de la Délégation pour l'Union européenne (avant 1999)

- Sénateur : Paris, depuis 1977, groupe RPR
- Commission : affaires étrangères, défense et forces armées
- Autre activité parlementaire : membre de la délégation à l'OSCE
- Membre d'un gouvernement : Ministre durant les années soixante
- Mandats révolus : député (1958-1971), député européen (1979-1994)

Aymeri de Montesquiou, entretien n° 80, le 12 avril 2000

Vice-président de la Délégation pour l'Union européenne (depuis 1999)

- Sénateur : Gers, depuis 1999, groupe RDSE (UDF parti radical)
- Commission : affaires étrangères, défense et forces armées
- Mandats révolus : député (1986-1988, 1993-1997), député européen (1989-1993)
- Première profession : exploitant agricole
- Autre : Vice-président du parti radical valoisien

Claude Saunier, entretien n° 81, le 28 novembre 2001

Spécialiste des échanges commerciaux internationaux

- Sénateur : Côtes d’Armor, depuis 1989, groupe PS
- Commission : affaires économiques (avant 2000 culture)
- Autre activité parlementaire : co-responsable du comité ATTAC du Sénat (depuis 2000)
- Mandat révolu : maire de Saint-Brieuc jusqu’en 2001

Jean-Marie Valerenberghe, entretien n° 82, le 4 mars 2003

Membre de la Délégation pour l’Union européenne (depuis 2001)

- Sénateur : depuis 2001, groupe de l’Union centriste (UDF)
- Commission : affaires culturelles
- Autres mandats en cours : maire et président de la communauté urbaine d’Arras (depuis 1995)
- Mandats révolus : député européen (1986-1989, 1993-1994), Conseiller régional Nord-Pas-de-Calais (1986-2001)
- Autre : Vice-président de l’association des communautés urbaines de France (2000)

Xavier de Villepin, entretien n° 83, le 15 novembre 2002, en compagnie de Philippe Bourassé, Conseiller à la Commission des Affaires étrangères

Président de la Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1993-2002)

- Sénateur : représentant des Français établis hors de France, depuis 1986, président du groupe de l’Union centriste (UDF)
- Membre de la Délégation pour l’Union européenne (depuis 1998)

Voir aussi Yves Dauge, député

2.2. Administrateurs : entretiens 84 à 88

Philippe Bourassé, entretiens le 9 novembre 2001 seul et le 15 novembre 2002, en compagnie de Xavier de Villepin, sénateur

Conseiller à la Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées

Claire Dossier-Carzou, entretien le 6 février 2002

Conseiller à la Délégation française aux assemblées du Conseil de l’Europe et de l’Union de l’Europe occidentale (présidée par Josette Durrieu, sénatrice)

Jean Laporte, entretien le 15 mai 2000

Directeur du service des affaires européennes (depuis 1989)

François Sicard, entretiens le 10 mai 2000, en compagnie de Lucien Lanier, sénateur, et le 2 octobre 2000, en compagnie d’Alexia Bigard, administrateur à la Délégation pour l’Union européenne

Conseiller à la Délégation pour l’Union européenne

Marc Thoumelou, entretien le 26 septembre 2003

Administrateur à la Délégation pour l’Union européenne, unique membre de l’antenne administrative permanente à Bruxelles (depuis 1999)

Voir aussi Bernard Rullier, cabinet ministériel

3. Gouvernement

3.1. Ministres du gouvernement Jospin (1997-2002) : entretiens 89 à 95

Elisabeth Guigou, entretien n° 89, le 26 février 2003

Ministre de l'Emploi et de la Solidarité (2000-2002), Garde des sceaux (1997-2000)

- Députée : Seine Saint Denis 9^{ème}, depuis 2002, groupe PS
- Commission : affaires sociales
- Vice-présidente de la Délégation pour l'Union européenne (depuis 2002)
- Membre d'un gouvernement avant 1997 : Ministre déléguée chargée des Affaires européennes (1990-1993)
- Mandat révolu : députée européenne (1994-1997)
- Premières professions : Conseillère technique en charge des affaires européennes à la présidence de la République (1982-1990), secrétaire générale du SGCI (1985-1990)

Paulette Guinchard-Kunstler, entretien n° 90, le 20 novembre 2002

Secrétaire d'Etat aux Personnes âgées (2001-2002)

- Députée : Doubs 2^{ème}, 1997-2001 et depuis 2002, groupe PS
- Commission : affaires culturelles, familiales et sociales
- Autre activité parlementaire : Vice-présidente de l'Assemblée nationale
- Autre mandat en cours : Conseillère municipale de Besançon (depuis 1983)

François Huwart, entretien n° 91, le 22 avril 2003

Secrétaire d'Etat au Commerce extérieur auprès du Ministre de l'Economie, des Finances et de l'Industrie (1999-2002)

- Député : Eure-et-Loir, 1997-1999 et depuis mars 2003, parti radical de gauche, apparenté socialiste
- Commission : défense
- Autre mandat en cours : maire de Nogent-le-Rotrou (depuis 1989)

Pierre Moscovici, entretien n° 92, le 6 janvier 2003

Ministre délégué aux Affaires européennes (1997-2002)

- Mandat révolu : député européen (1994-1997)
- Autre : chargé des questions internationales au PS

Christian PAUL, entretien n° 93, le 3 février 2003

Secrétaire d'Etat à l'Outre-mer (2000-2002)

- Député : Nièvre 3^{ème}, 1997-2000 et depuis 2002, groupe PS
- Commission : affaires culturelles, familiales et sociales
- Membre de la Délégation pour l'Union européenne (depuis 2002)
- Autre activité parlementaire : Président du groupe d'étude sur l'élevage bovin en bassin allaitant (1998-2000)
- Autres mandats en cours : Conseiller municipal de Lormes (depuis 1995), Conseiller général de la Nièvre (depuis 1994)

Christian Pierret, entretiens n° 94 A en face-à-face le 25 mars 2003 et 94 B par téléphone le 9 avril 2003.

Secrétaire d'Etat puis Ministre délégué à l'Industrie (1997-2002)

- Autres mandats en cours : maire de Saint-Dizier
- Première profession : avocat

Jean-Jack Queyranne, entretien n° 95, le 5 novembre 2002

Secrétaire d'Etat à l'Outre-mer (1997-2000), Ministre des Relations avec le Parlement (2000-2002)

- Député : Rhône 7^{ème}, 1981-1993 et depuis 2002, groupe PS
- Commission : lois
- Autre : Ministre de l'Intérieur par intérim (1998)

2.2. Membres de cabinets ministériels : entretiens 96 à 99

Jean-Michel Casa, entretien le 20 juillet 1999 (mémoire de DEA)

Directeur de cabinet de Pierre Moscovici, Ministre délégué aux Affaires européennes

Diégo Colas, entretien le 7 juillet 2003

Conseiller technique au cabinet de Noëlle Lenoir, Ministre déléguée aux Affaires européennes (depuis 2002)

Sandra Elouarghi, entretien le 30 octobre 2002

Attachée parlementaire de Pierre Moscovici, Ministre délégué aux Affaires européennes (2001-2002)

- Assistante de Pierre Moscovici, représentant du gouvernement français à la Convention européenne (2002)

Bernard Rullier, entretiens le 22 juillet et le 2 septembre 2003

Directeur de cabinet de Jean-Jack Queyranne, Ministre des Relations avec le Parlement (2000-2002)

- Directeur adjoint du cabinet de Daniel Vaillant au ministère des Relations avec le Parlement (1997-2000)
- Administrateur au Sénat

Voir aussi Juliette Clavière, fonctionnaire

2.3. Fonctionnaires : entretiens 100 à 110

Pascal Brice, entretien le 7 août 2003

Sous-directeur des affaires communautaires internes, Direction de la coopération européenne, ministère des Affaires étrangères

- Membre des cabinets de Louis Le Penec puis Jean Glavany au ministère de l'Agriculture puis d'Hubert Védrine au ministère des Affaires étrangères

Fabrice Claireau, entretien le 9 juillet 2003

Adjoint au Conseiller pour les affaires juridiques du SGCI (depuis 1995)

Christophe CLAUDE, entretiens le 6 août 2003 en face-à-face, et le 8 août 2003 par téléphone

Adjoint du secteur Parlements du SGCI chargé du suivi du Parlement français (depuis 2002)

Juliette Clavière, entretiens le 9 juillet et 2 octobre 2003 en face-à-face, et le 22 octobre 2003 par téléphone

Directrice du secteur Parlements du SGCI (depuis 2001)

- Attachée parlementaire de Pierre Moscovici, Ministre délégué aux Affaires européennes (avant 2001)

Ralph Dasa, entretien le 16 décembre 1999

Secrétaire général adjoint du SGCI

Michel Guilbaud, entretien le 8 décembre 1999

Secrétaire général adjoint du SGCI

Elise Launay, entretien le 20 juin 2003

Fonctionnaire au ministère des Affaires étrangères, direction des affaires européennes, sous-direction des affaires communautaires internes, membre de la mission sur l'avenir institutionnel de l'Union

Jean Maïa, entretien le 24 juillet 2003

Conseiller pour les affaires juridiques du SGCI (depuis 2002)

Fabienne Metayer, entretiens les 6 et 10 décembre 1999

Directrice du secteur Parlements du SGCI (jusqu'en 2001)

Fabien Raynaud, entretien le 30 novembre 1999

Conseiller pour les affaires juridiques du SGCI

Lionel Rinuy, entretien le 24 octobre 2003 par téléphone

Chef du secteur espace judiciaire européen au SGCI (depuis 2001)

4. Députés européens : entretiens n° 111 à 113

Pervenche Berés, entretien n° 111, le 25 février 2002

Députée européenne (depuis 1994)

- Présidente de la Délégation socialiste française (depuis 1997), Vice-présidente du Groupe du PSE
- Autres activités parlementaires : membre de la Convention sur la Charte des droits fondamentaux (2000), membre suppléante de la Convention sur l'avenir de l'Europe (2002-2003)
- Premières professions : administratrice à l'Assemblée nationale (1981-1983 à la délégation pour les Communautés européennes ; 1983-1988 à la Commission des affaires étrangères ; 1988-1993 Conseillère au cabinet du Président de l'Assemblée nationale)
- Autre : animatrice de l'association « la Gauche européenne », composante du Mouvement européen - France

Jean-Louis Bourlanges, entretien n° 112, le 5 avril 2002

Député européen (depuis 1989)

- Groupe PPE (UDF)
- Mandat révolu : Conseiller régional

- Autre : président de la branche française du mouvement européen

Alain Lamassoure, entretien n° 113, le 11 février 2002

Député européen (1989-1993 et depuis 1999)

- Groupe PPE (UDF)
- Autres activités parlementaires : Coprésident de l'intergroupe Constitution européenne, membre de la convention sur l'avenir de l'Europe (2002-2003)
- Membre d'un gouvernement : Ministre délégué aux Affaires européennes (1993-1995), Ministre délégué au Budget et Porte-parole du gouvernement (1995-1997)
- Mandat révolu : député (1986-1993)

Annexe 1.2. Liste des travaux parlementaires observés

1. Assemblée nationale

1.1. Séances dans l'hémicycle

Observation n° 1 :

- 2^{ème} séance du 9 mai 2000. Orientations de la présidence française de l'Union européenne. Déclaration du Gouvernement et débat sur cette déclaration.
- 3^{ème} séance du 9 mai 2000. Orientations de la présidence française de l'Union européenne. Suite du débat sur la déclaration du Gouvernement.

Observation n° 2 :

- 2^{ème} séance du 13 juin 2000. Discussion, en nouvelle lecture, d'un projet de loi sur la chasse.
- 3^{ème} séance du 13 juin 2000. Chasse. Suite de la discussion, en nouvelle lecture, d'un projet de loi.

Observation n° 3, 2^{ème} séance du 18 octobre 2000

Questions au Gouvernement portant exclusivement sur des thèmes européens à l'occasion de la présidence française de l'UE.

Observation n° 4, 2^{ème} séance du 19 octobre 2000

Loi de finances pour 2001 (première partie). Suite de la discussion d'un projet de loi. Prélèvement au titre du budget des Communautés européennes.

Observation n° 5 :

- 2^{ème} séance du 5 novembre 2001. Couverture sociale des non-salariés agricoles. Discussion, en lecture définitive, d'une proposition de loi.
- 3^{ème} séance du 5 novembre 2001. Loi de finances pour 2002 (deuxième partie). Suite de la discussion d'un projet de loi, agriculture et pêche.

Observation n° 6, 2^{ème} séance du 14 octobre 2004 (12^{ème} législature)

Candidature de la Turquie à l'Union européenne. Déclaration du Gouvernement et débat sur cette déclaration.

1.2. Commissions parlementaires

Observation n° 7, le 14 février 2002

Commission des finances : audition de Hans Eichel, Ministre de l'Economie et des Finances de l'Allemagne.

Observation n° 8, le 27 novembre 2002 (12^{ème} législature)

Commission des affaires étrangères : audition de Valéry Giscard d'Estaing, Président de la Convention sur l'avenir de l'Europe.

1.3. Délégation pour l'UE : réunions

Observation n° 9, le 19 mars 2003 (12^{ème} législature)

Réunion de la Délégation pour l'UE.

1.4. Délégation pour l'UE : auditions

Observation n° 10, le 9 octobre 2001

Audition de Hubert Védrine, Ministre des Affaires étrangères (cycle les « mardis de l'Europe »).

Observation n° 11, le 16 octobre 2001

Audition de Jan Kavan, Ministre tchèque des Affaires étrangères (cycle les « mardis de l'Europe »).

Observation n° 12, le 23 octobre 2001

Audition de Valéry Giscard d'Estaing (cycle les « mardis de l'Europe »).

Observation n° 13, le 30 octobre 2001

Audition de Joschka Fischer, Ministre des Affaires étrangères de l'Allemagne (cycle les « mardis de l'Europe »).

Observation n° 14, le 13 novembre 2001

Audition de Jean-Luc Dehane, ancien Premier Ministre de Belgique (cycle les « mardis de l'Europe »).

Observation n° 15, le 20 novembre 2001

Audition de Michel Barnier, Commissaire européen chargé de la politique régionale et de la réforme des institutions (cycle les « mardis de l'Europe »).

Observation n° 16, le 22 novembre 2001

Audition de Danuta Hübner, Ministre des Affaires européennes de la Pologne.

Observation n° 17, le 28 novembre 2001

Audition de François Huwart, Secrétaire d'Etat au Commerce extérieur, sur les conclusions de la conférence ministérielle de Doha.

Observation n° 18, le 4 décembre 2001

Audition de Giorgio Napolitano, Président de la Commission des affaires constitutionnelles du PE (cycle les « mardis de l'Europe »).

Observation n° 19, le 11 décembre 2001

Audition de Pierre Moscovici, Ministre délégué aux Affaires européennes (cycle les « mardis de l'Europe »).

Observation n° 20, le 27 novembre 2002 (12^{ème} législature)

Audition de Günter Verheugen, Commissaire européen à l'élargissement. *NB : audition ouverte à la presse et fermée au public*

Observation n° 21, le 28 novembre 2002 (12^{ème} législature)

Audition de Michael Schreyer, Commissaire européenne chargée du budget, de Diemut Theato, Présidente de la Commission de contrôle budgétaire du PE, de Giorgios Dimitrakopoulos, Vice-président du PE.

Observation n° 22, le 12 décembre 2002 (12^{ème} législature)

Audition de Noëlle Lenoir, Ministre déléguée aux Affaires européennes. *NB : audition ouverte à la presse et fermée au public*

Observation n° 23, le 13 mars 2003 (12^{ème} législature)

Audition de Romano Prodi, Président de la Commission européenne.

1.5. Délégation pour l'UE : colloques, conférences

Observation n° 24, le 31 octobre 2001

L'UE face à la mondialisation.

Observation n° 25, le 8 juillet 2003 (12^{ème} législature)

Colloque organisé par la Fondation internationale pour l'histoire et la civilisation européenne, accueilli par la Délégation.

1.6. Autres

Observation n° 26, les 7-8 novembre 2001

Assises sur l'avenir de l'Europe : réunion organisée par l'Assemblée nationale et la Délégation au Palais-Bourbon.

Observation n° 27, le 23 janvier 2002

Réunion du groupe d'amitié France-Italie.

Observation n° 28, les 7-8 février 2002

Conférence des Parlements de l'UE contre le blanchiment d'argent en Europe.

2. Sénat

Observation n° 29, séance du 11 mai 2000

Séance dans l'hémicycle : Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Discussion d'une question orale avec débat portant sur un sujet européen.

3. Autres travaux parlementaires

Observation n° 30, le 18 janvier 1999 (mémoire de DEA)

Réunion du Congrès : révision constitutionnelle préalable à la ratification du traité d'Amsterdam.

Versailles, château, salle du Congrès

Observation n° 31, les 16-17 octobre 2000

Réunion de la 23^{ème} COSAC.

Versailles, château, salle du Congrès

Observation n° 32, le 9 octobre 2002 (12^{ème} législature)

Audition commune des délégations pour l'UE de l'Assemblée nationale et du Sénat, de Gisela Stuart, députée britannique, présidente du groupe de travail sur les Parlements nationaux à la Convention sur l'avenir de l'Europe.

Assemblée nationale

Observation n° 33, les 3-4 avril 2003

Session de la Convention sur l'avenir de l'Europe. Débat sur le projet d'articles relatif à l'espace de liberté, de sécurité et de justice et aux finances.

Bruxelles, PE

Annexe 1.3. Composition et représentativité du corpus

1. Les députés interrogés

Tableau A.1.1. Répartition de la composition de l'Assemblée nationale et des entretiens réalisés par groupes politiques

		PS	RPR/UMP	UDF	DL	PC	RCV	NI	Total
1997-	effectifs	254	138	71	43	35	30	6	577
2002	entretiens	21	11	3	1	5	3	1	45
		8 %	8 %	4 %	2 %	14 %	10 %	17 %	7,8 %
2002-	effectifs	142	365	29	-	22	-	19	577
2007	entretiens	12	12	2	-	4	-	2	32
		8 %	3 %	7 %	-	18 %	-	11 %	5,6 %

Note : Les députés apparentés à un groupe ont été comptabilisés parmi les effectifs de ce groupe. Pour la onzième législature : les effectifs des groupes ont été considérés à la date de janvier 2001. Jean-Jacques Guillet, passé du RPR aux NI en 1999 a été comptabilisé parmi les NI. Les membres du gouvernement Jospin ayant été députés plus de deux ans entre 1997 et leur nomination ont été comptabilisés. Pour la douzième législature : les effectifs des groupes ont été considérés à la date d'octobre 2002. Le groupe UMP a remplacé les groupes RPR et DL. Les radicaux siégeaient parmi les NI. Sur les 32 députés de la douzième législature interrogés, 12 ont été interrogés durant la onzième législature et 20 après le 9 juin 2002.

Tableau A.1.2. Répartition par Commission des députés de la 11^{ème} législature interrogés

	Etrangères	Lois	Production	Défense	Sociales	Finances
Entretiens	16	10	7	6	5	4
<i>dont président</i>	1	-	1	1	1	-
<i>dont vice-présidents</i>	2	1	-	2	-	-

Note : Les six Commissions permanentes de l'Assemblée nationale sont : la Commission des Affaires culturelles, familiales et sociales ; la Commission des Affaires étrangères ; la Commission de la Défense nationale et des forces armées ; la Commission des Finances, de l'économie générale et du plan ; la Commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République ; la Commission de la Production et des échanges. Cette dernière Commission s'appelle Commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire depuis 2002. Déterminé par l'article 36 du règlement de l'Assemblée, l'effectif théorique des Commissions est de 145 membres pour la Commission des affaires sociales et la Commission de la production. Il est de 73 membres pour les autres Commissions. Il est interdit d'appartenir à plusieurs Commissions. Depuis 2002, la Commission de la production et des échanges s'appelle la Commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire. Cf. BLOCH J.-P., CAHOUE P., CHABORD O., DUPAS A., *Les Commissions à l'Assemblée nationale*, Connaissance de l'Assemblée, n° 12, éd. de l'Assemblée nationale, 2000.

La proportion de députés interrogés au sein des deux principaux groupes de la onzième législature, PS et RPR, est donc similaire. Les membres de la Commission des affaires étrangères ont été davantage interrogés, à l'Assemblée nationale comme au Sénat dans la mesure où les activités européennes de ces Commissions sont spécifiques. La Commission des affaires étrangères examine les projets de ratification des traités européens comme de l'ensemble des accords internationaux. Elle est également chargée du contrôle des activités du ministère des Affaires étrangères qui gère une part importante des affaires européennes à travers la participation du Ministre aux Conseils affaires générales ou la tutelle exercée sur le Ministre délégué aux Affaires européennes. Plusieurs présidents de Commissions nous ont accordé un entretien. Il s'agit de François Loncle (PS) pour la Commission des affaires étrangères, d'André Lajoinie (PC) pour la Commission de la production et des échanges, de Paul Quilès (PS) pour la Commission de la défense nationale et des forces armées et de Jean Le Garrec (PS) pour la Commission des affaires culturelles, familiales et sociales. Au Sénat, parmi les quatorze sénateurs interrogés, deux, Yves Dauge et Claude Saunier, n'avaient jamais été membres de la Délégation pour l'UE du Sénat au

moment de l'entretien. Parmi les membres de la Délégation, Xavier de Villepin a présidé de 1993 à 2002 la Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées et Jean François-Poncet la Commission des affaires économiques de 1986 à 2001. Au moment de l'entretien en mai 2000, Pierre Fauchon était Vice-président de la Commission des lois depuis 1994.

Les députés interrogés à l'Assemblée nationale représentent une diversité d'opinions en matière européenne. Le Tableau A.1.3 permet de comparer le vote des députés de l'Assemblée sur les principaux traités avec celui des élus interrogés en détaillant les résultats pour les deux principaux groupes parlementaires. Sous la onzième législature, le corpus de députés interrogés est plutôt représentatif de l'ensemble de l'Assemblée. En 2005, le niveau de soutien au traité est plus élevé dans l'Assemblée que dans le corpus. A droite, les députés souverainistes ont été plus interrogés que les autres. A gauche, la proportion de députés interrogés qui ont prôné le « non » au traité constitutionnel lors du référendum interne au PS de 2004 est très exactement la même que celle du groupe parlementaire.

Tableau A.1.3. Répartition des votes des députés sur les traités européens et des entretiens réalisés

		Pour	Contre	Abstention	PS pour	RPR/UMP pour
Amsterdam (1999)	Assemblée	77,5 %	13 %	9,5 %	85 %	82 %
	Corpus (n=39)	79 %	21 %	-	100 % (n=17)	73 % (n=8)
Nice (2001)	Assemblée	74,5 %	5 %	20,5 %	91 %	87 %
	Corpus (n=40)	65 %	7,5 %	27,5 %	100 % (n=17)	64 % (n=7)
Traité Constit. (2005)	Assemblée	82 %	6 %	12 %	62 %	97 %
	Corpus (n=31)	58 %	19 %	23 %	62 % (n=8)	70 % (n=7)

Source : Assemblée nationale et nos calculs.

Note : Les pourcentages des colonnes relatives aux groupes parlementaires font figurer l'ensemble des votants de chaque groupe, y compris les abstentions. Amsterdam : scrutin n° 160, séance du 3 mars 1999 sur l'ensemble du projet de loi autorisant la ratification du Traité d'Amsterdam. Nice : scrutin n° 345, séance du 12 juin 2001 sur l'ensemble du projet de loi autorisant la ratification du traité de Nice. Traité constitutionnel : scrutin n° 707, séance du 1^{er} février 2005 sur l'ensemble du projet de loi constitutionnelle modifiant le titre XV de la Constitution. Il s'agit donc de la révision de la Constitution préalable à la ratification du traité constitutionnel et non de la ratification elle-même qui a emprunté la voie référendaire.

Tableau A.1.4. Personnes interrogées ayant été membres d'un gouvernement

avant 1981	4	François-Poncet, Hoeffel, Ligot, Malène,
1981-1993	10	Bockel, Catala, Guigou, Le Garrec, Loncle, Nallet, Pandraud, Quilès, Raimond, Roudy
1993-1997	3	Godfrain, Hoeffel, Lamassoure
1999-2002	7	Guigou, Guinchard-Kunstler, Huwart, Moscovici, Paul, Pierret, Queyranne

Tableau A.1.5. Personnes interrogées ayant été membres du PE depuis 1979

1979-1984	4	Barrau, Fuchs, Malène, Roudy
1984-1989	2	Malène, Valerenberghe
1989-1994	6	Bourlanges, Fuchs, Lamassoure, Malène, Montesquiou, Valerenberghe
1994-1999	4	Berès, Bourlanges, Guigou, Moscovici
1999-2004	3	Berès, Bourlanges, Lamassoure

2. Les membres des Délégations pour l'UE interrogés

2.1. La Délégation pour l'UE de l'Assemblée nationale

24 personnes interrogées ont été ou sont encore membres de la Délégation pour l'UE de l'Assemblée nationale.

Les 10 députés interrogés membres de la Délégation pour l'UE ou pour les communautés européennes de l'Assemblée nationale avant la 11^{ème} législature sont :

Alain Barrau, Nicole Catala, Bernard Derosier, Alain Lamassoure, Maurice Ligot, Jacques Myard, Henri Nallet, Robert Pandraud (Président sous la 10^{ème} législature), Jean-Bernard Raimond

Les 19 députés interrogés membres de la Délégation pour l'UE sous la 11^{ème} législature sont :

- Présidents : Alain Barrau, Henri Nallet
- Vice-présidents : Nicole Catala, Gérard Fuchs, Jean-Claude Lefort, Maurice Ligot
- Autres membres : René André, Marie-Hélène Aubert, Jean-Marie Bockel, Didier Boulaud, Yves Dauge, Bernard Derosier, Gaëtan Gorce, Pierre Lellouche, Pierre Lequiller, François Loncle, Jacques Myard, Daniel Paul, Jean-Bernard Raimond

Les 10 députés interrogés membres de la Délégation pour l'UE sous la 12^{ème} législature sont¹ :

- Président : Pierre Lequiller
- Vice-présidents : René André, Jean-Claude Lefort, Christian Philip, Elisabeth Guigou
- Autres membres : Bernard Derosier, Pierre Lellouche, Thierry Mariani, Jacques Myard, Christian Paul

Tableau A1.6. Répartition par Commissions des députés de la 11^{ème} législature membres de la Délégation pour l'UE interrogés.

Etrangères	Lois	Sociales	Défense	Production	Finances
8	3	2	2	2	2

Tableau A1.7. Répartition par groupes politiques de la composition de la Délégation pour l'Union européenne (janvier 2001) et des entretiens réalisés (auprès des membres de la 11^{ème} législature).

	PS	RPR	UDF	DL	PC	RCV
nombre total	16	9	4	3	2	2
entretien	9	5	1	1	2	1
	56 %	56 %	25 %	33 %	100 %	50 %

2. La Délégation pour l'UE du Sénat

Les 12 sénateurs interrogés membres ou anciens membres de la Délégation pour l'UE sont :

- Vice-présidents : Denis Badré, Pierre Fauchon, Jean François-Poncet, Lucien Lanier, Aymeri de Montesquiou
- Autres membres : Robert Del Picchia, Hubert Durand-Chastel, Yann Gaillard, Daniel Hoeffel, Christian de La Malène, Jean-Marie Valerenberghe, Xavier de Villepin

¹ Les noms soulignés désignent les députés non membres de la 12^{ème} législature.

Annexe 2. Note méthodologique

1. La méthode suivie

Les députés ont été contactés par courrier adressés à leur bureau dans les locaux des assemblées et non en circonscription. De nombreuses relances ont été nécessaires (téléphone, courrier, courriel). Certains entretiens ont été réalisés après une dizaine de relances s'étalant sur plus d'un an.

A l'Assemblée nationale, l'ensemble des députés membres de la Délégation (11^{ème} et 12^{ème} sessions) et de la Commission des affaires étrangères (11^{ème} session) a été contacté ainsi que les présidents et vice-présidents des Commissions permanentes. D'autres députés ont été contactés parce que leur nom apparaissait dans le cas d'étude suivi (chasse, ratification de traités...), parce qu'ils étaient cités lors d'entretiens, parce qu'ils assistaient à des auditions observées ou parce qu'ils intervenaient sur un sujet à dimension européenne dans les médias. Si nous avons eu le souci d'interroger une variété d'élus, le caractère contingent de la démarche ne saurait être nié. La réalisation de nombreux entretiens a tenu à des hasards de calendriers et de rencontres. Cet aspect aléatoire n'est pas problématique compte tenu de notre volonté de rencontrer une diversité d'élus, y compris des parlementaires non spécialisés dans le suivi des affaires européennes. Au Sénat, l'ensemble des membres de la délégation pour l'UE a été contacté.

A de très rares exceptions, l'ensemble des entretiens avec les députés a été enregistré afin de pouvoir restituer avec exactitude les propos tenus. Les élus ont tous accepté ce principe. Aucun n'a demandé à ce que ses propos soient anonymes. Seuls deux élus sur 96 ont demandé à relire préalablement les extraits qui leur étaient attribués. En revanche, les parlementaires interrogés ont souvent signalé que certains propos étaient « *off* », c'est-à-dire ne devaient pas leur être attribués. Le « *off* » concerne principalement des informations relatives à la vie partisane, à des enjeux électoraux et aux collègues parlementaires. Cette exigence a évidemment été respectée.

Les entretiens avec les sénateurs et les autres acteurs n'ont pas été enregistrés. La totalité des entretiens avec des acteurs non politiques, qu'il s'agisse de fonctionnaires ou d'assistants, est anonyme ; cette condition étant attendue voire exigée par de nombreux locuteurs. Pour les fonctionnaires, elle correspond en partie à un devoir de réserve et de neutralité. Pour l'ensemble des locuteurs, elle exprime un impératif de prudence. L'écart de statut entre la parole politique et les propos des autres personnes interrogées manifeste le rapport différent de ces deux catégories d'acteurs à l'espace public démocratique. Des attentes normatives relativement implicites invitent le parlementaire à ne pas demander à ce que ses propos soient secrets et le fonctionnaire à refuser la publicité, quand bien même les uns et les autres auraient d'autres préférences.

La question de la citation des entretiens dans la thèse est intrinsèquement problématique. Les propos tenus en situation d'entretiens étant par définition oraux, leur transposition à l'écrit procède nécessairement d'un détournement. Les mots prononcés ne sont évidemment pas modifiés à l'écrit. Le style oral a donc été conservé au risque de desservir le locuteur. Il est assez complexe de rendre compte à l'écrit des informations non verbalisées exprimées par la personne interrogée, ses silences, ses rires, l'ironie... L'imposition d'une ponctuation lors du passage à l'écrit opère une première interprétation des propos. Le travail de transcription est donc subjectif. A cet égard, le fait que l'entretien soit enregistré ne modifie pas les données du problème.

2. La réalisation des entretiens

La durée des entretiens a été extrêmement variable. Les plus courts n'ont duré qu'une quinzaine de minutes et les plus long une heure et demie. Les entretiens avec les parlementaires sont d'une durée moyenne d'environ trois quarts d'heures mais de fortes variations s'observent.

Les entretiens ont eu lieu le plus souvent sur le lieu de travail des personnes, à savoir pour les parlementaires, leur bureau dans l'enceinte du Parlement, et parfois dans un café, un restaurant ou à la buvette du Parlement. Les entretiens en face-à-face ont été privilégiés sur les entretiens téléphoniques, même si neuf entretiens ont été réalisés par téléphone (dont quatre entretiens complétant une entrevue en face-à-face). Ce choix garantissait d'abord une durée minimale à l'entretien. Les interviews téléphoniques sont parfois rapides et souvent écourtées. La prise de rendez-vous pour un entretien en face-à-face garantit le plus souvent une certaine période de temps durant laquelle la personne interrogée ne sera pas trop sollicitée par ailleurs. Le fait de recevoir quelqu'un dans son bureau et d'y être physiquement confronté impose aussi une certaine politesse. Il est plus difficile de congédier quelqu'un que de raccrocher. En second lieu, comme cela a été dit en introduction, les entretiens en face-à-face constituaient des moments uniques d'observation des personnes interrogées dans leur environnement professionnel, au-delà du recueil de leur discours.

Les questions posées en situation d'entretien varient en fonction du type d'acteurs concernés et de chaque interlocuteur. Seuls les parlementaires ont été interrogés sur leur conception de la construction européenne, les questions posées aux fonctionnaires et administrateurs étant davantage techniques et informationnelles. Le questionnaire était également adapté à chaque interlocuteur. Les députés, par exemple, pouvaient être interrogés sur tel rapport parlementaire qu'ils avaient publié ou telle intervention en séance. Cependant, une liste de questions fréquemment posées aux parlementaires peut être établie en précisant qu'il est rare que la durée de l'entretien ait permis de toutes les aborder. Plutôt que de poser toutes les questions à chaque fois, nous avons préféré, passés les entretiens exploratoires, nous concentrer sur un thème particulier que la lecture de la biographie du parlementaire ou ses propos initiaux imposaient. Chaque entretien constitue donc une expérimentation unique nécessitant non seulement une préparation spécifique mais aussi une capacité d'adaptation au fur et à mesure de son déroulement. Les questions les plus importantes doivent par exemple être posées dès le début, au détriment de la progressivité du questionnaire, lorsqu'il est manifeste que l'entretien sera court. Le questionnaire de base était le suivant :

1. Si je vous dis Europe, qu'est-ce qui vous vient à l'esprit ?
2. En tant que député, comment concevez-vous votre rôle concernant les affaires européennes ?
3. Dans quelles circonstances êtes-vous en contact avec les affaires européennes, à l'Assemblée et dans votre circonscription ?
4. En circonscription, est-ce que les électeurs vous parlent de l'Europe ou de questions de dimension européenne ?
5. Est-ce que les affaires européennes constituent une part importante de votre travail ou est-ce que vous considérez que vous devez vous concentrer sur les affaires locales et nationales ?
6. Quelle est la dimension européenne des activités de votre Commission ?
7. Etes-vous en contact avec certains membres des institutions européennes (des eurodéputés, des fonctionnaires européens, des commissaires) ? Qui ?
8. Quel est votre rapport avec votre parti au sujet de l'Europe ?
9. Selon vous, quelle va être la place de l'enjeu européen dans les prochaines élections législatives ?
10. Certaines personnes, eurosceptiques ou euroenthousiastes, pensent que les principales décisions sont maintenant prises au niveau européen et que leur député n'a plus trop de pouvoir. Qu'en pensez-vous ?
11. Dans quelle mesure les députés et l'Assemblée nationale peuvent-ils influencer les décisions du gouvernement relatives aux affaires européennes ? Par exemple ?
12. Quel rôle devrait avoir l'Assemblée nationale dans l'Union européenne ?

Les questions suivantes se sont ajoutées pour les membres des Délégations pour l'UE :

1. Comment êtes-vous devenu membre de la Délégation pour l'Union européenne de l'Assemblée nationale ?
2. Que pensez-vous du travail de la Délégation ? Quelle est son efficacité ? Quels sont ses effets ?
3. Quelles sont vos activités au sein de la Délégation ? Pouvez-vous m'expliquer concrètement le travail que vous faites ?
4. Quel bilan personnel dressez-vous de votre participation à la Délégation ?

3. La valeur et le statut des données d'entretien

Faut-il croire les parlementaires ? Jusqu'à quel point faut-il se fier à leur propos ? La question est incontournable dans toute étude fondée le recueil des données d'opinion. Elle se pose particulièrement dans le cas des politiques parce qu'une dimension de leur profession consiste justement à séduire et à convaincre et parce qu'ils maîtrisent différentes techniques du langage oral à cette fin. En conduisant les entretiens, les politiques donnent l'impression d'une grande liberté de ton voire d'une apparente sincérité ; impression qui pourrait paradoxalement confirmer les soupçons à l'égard des politiques. Les locuteurs veulent laisser penser qu'ils se livrent pleinement. L'utilisation répétée et généralisée de mots familiers, parfois grossiers, par les élus de tout bord semble en attester. Si la réponse relative à la crédibilité des entretiens est par nature impossible à pleinement satisfaire, certains éléments peuvent être apportés.

Les politiques parlent assez librement et ouvertement parce que l'exercice est pour eux sans enjeu. A la différence d'un entretien avec la presse, l'impact médiatique de leurs propos dans une thèse est le plus souvent nul. Nous avons contacté René André par téléphone six mois après un long et riche entretien en face-à-face. Il ne se souvenait pas d'avoir été interrogé, preuve du peu d'importance accordé à l'exercice. D'autres, comme Pierre Lequiller, nous ont demandé quand « paraîtrait » la thèse afin de juger jusqu'à quel point ils pouvaient se livrer.

Le contexte de l'entretien n'est pas désincitatif à la franchise. Les élus ont été presque toujours interviewés seuls et le plus souvent dans leur bureau, à l'abri du jugement de leur entourage. Les entretiens réalisés en présence des assistants parlementaires sont souvent moins intéressants. De nombreux propos tenus par les parlementaires sur leur circonscription et leurs électeurs n'auraient manifestement pas pu être prononcés devant des électeurs voire même en face-à-face dans la permanence. Ensuite, certaines recettes peuvent aider, sans garantie de résultat, à obtenir une plus grande sincérité des propos (la progressivité des questions et les ruptures de ton, la candeur et l'amateurisme ostentatoire, une certaine empathie et la persévérance, les silences assumés et les fausses fins...).

Les politiques sont moins qu'on ne le croit obsédés par la prudence. D'abord parce que cette prudence n'est pas ou plus nécessaire : les politiques que nous avons rencontrés étaient déjà élus. Ensuite, le fait de tenir des propos hors normes peut aussi être mu par l'espoir d'un retentissement médiatique. Si l'on suppose que les élus veulent très fortement que l'on parle d'eux dans la presse, ils ont plus de chance de parvenir à ces fins en tenant un discours inattendu. Nous ne pensons évidemment pas qu'ils aient l'espoir qu'un entretien pour une thèse puisse *in fine* sortir dans la presse. En revanche, il est possible qu'ils aient pris l'habitude de s'exprimer sur un tel registre lorsqu'ils sont en situation d'entretien, quel que soit le type d'interview. L'obsession de la « retombée presse » serait telle qu'elle formaterait le discours public de l' élu. On remarque que les politiques les plus prudents en situation d'entretiens (demande de lecture préalable des propos, multiplication du « *off* ») comptent

parmi les plus haut placés dans l'élite politique. Ils ont certainement davantage à perdre d'un dérapage.

Comme cela a été abordé en introduction, le doute quant à la sincérité et à l'exemplarité des propos tenus est consubstantiel à la démarche qualitative. Plusieurs méthodes ont été suivies afin de maintenir une distance critique vis-à-vis des locuteurs. La multiplication des entretiens auprès d'acteurs de type différent permet de croiser les propos. Par exemple, le personnel des délégations pour l'UE explique que l'administration refuse de fournir des memoranda indiquant la position du gouvernement vis-à-vis de directives communautaires en projet. Beaucoup ajoutent que s'illustre à travers cet exemple la fermeture de l'exécutif national aux demandes parlementaires. Interrogés ensuite, les services du SGCI confirment effectivement qu'ils ne transmettent pas de tels documents mais leurs propos manifestent moins un repli de la machine administrative sur son près carré qu'un profond scepticisme vis-à-vis de l'instrument. Les fonctionnaires du SGCI disent notamment ne pas voir comment de tels memoranda pourraient être rédigés à ce stade du processus communautaire. Cet exemple montre comment les acteurs peuvent à la fois être d'accord sur les faits et se contredire sur leurs interprétations. Notre rôle est parfois de prendre parti vis-à-vis de ces divergences mais surtout d'en faire part et de les éclairer. Il s'agit souvent d'interpréter la controverse plutôt que de se positionner.

Ensuite, la distanciation critique a été recherchée en faisant porter certains passages des entretiens sur des points précis parfois techniques. À côté des questions ouvertes sur la perception générale de l'Europe, les acteurs rencontrés ont été interrogés sur le détail de leur travail, sur leur emploi du temps, sur leurs déplacements ainsi que sur le nom des personnes qu'ils connaissaient dans les institutions communautaires. Cette démarche s'est opérée en ayant recours aux annuaires biographiques d'une part et aux documents parlementaires d'autre part. Les parlementaires ayant présenté un rapport lié à l'Europe ont été interrogés spécifiquement dessus. La précision dans le questionnement ne contraint évidemment pas à la sincérité dans la réponse. Cependant, l'acquisition d'informations préalablement à l'entretien aide à contrôler et parfois à contredire certaines explications. Après l'entretien, le retour sur documents vise également à apporter un regard critique sur les propos tenus. Un second entretien, souvent téléphonique, peut parfois éclairer les zones d'incertitude. Cette démarche n'est cependant pas facile à suivre. D'une part parce que les documents parlementaires publics sont souvent moins riches que les propos des politiques. D'autre part parce que certains interlocuteurs politiques préfèrent tenir des discours généraux. Beaucoup se prêtent difficilement au jeu d'un questionnement précis qui leur évoque peut-être un interrogatoire. Des députés ont ainsi refusé de citer les membres des institutions communautaires qu'ils connaissaient.

En dernier lieu, la nécessité d'une distanciation critique ne doit pas faire oublier qu'il est partiellement nécessaire de croire les députés sur parole. Plus précisément, leur parole, même séductrice, même mensongère, fait sens et doit ainsi être considérée comme une information plutôt que comme un biais. Elle constitue une justification de leur comportement, illustratrice de leur rapport à leur métier et à l'Europe. Tel député explique qu'il consacre une part importante de son activité aux affaires européennes. Quelques minutes plus tard, il parle du comité européen à la place de la Commission et de l'article 82 de la Constitution au lieu du 88-4. L'entretien permet donc de constater qu'il n'assume pas son manque de connaissance ou d'intérêt alors que de nombreux collègues dans la même situation ne s'en cachent pas. La rhétorique déployée par l'élus pour convaincre et séduire est signifiante et doit donc être analysée. À cet égard, le principal biais repéré dans le discours parlementaire est constitué de la tendance des élus à mettre en avant leurs actions et leurs réalisations. On peut ainsi dénombrer une demi-douzaine de requêtes en paternité concernant l'article 88-4 de la

Constitution. L'entretien peut ainsi constituer un moment de dévoilement des motivations profondes des parlementaires, en l'occurrence une certaine volonté d'être estimé et reconnu. En se mettant en avant dans leurs récits, ils donnent à voir ce qui compte véritablement à leurs yeux.

Cependant, il nous semble important d'être conscient de l'artificialisme potentiel du discours parlementaire recueilli en situation d'entretien. On connaît la critique classique adressée par Pierre Bourdieu à certaines enquêtes d'opinion. Nous avons effectivement parfois eu l'impression lors des entretiens de produire « des réponses à des problèmes qui ne se posent qu'à ceux qui leur demande de les poser et qui, bien souvent, ne se posaient pas aux enquêtés avant qu'on leur impose »². Les entretiens menés avec des élus non spécialisés dans les affaires européennes ont pu être gênants ou tendus comme l'illustre cet extrait d'un échange avec Yvette Roudy :

« Dans votre mandat de députée, dans quelles circonstances vous êtes en contact avec des affaires européennes, à dimension européenne ?

Y. ROUDY : *Je vous ai dit que je ne l'étais pas. C'est pour ça que je ne voulais pas vous voir. Je n'ai rien à vous dire. Ce sont des impressions, comme ça* »³.

Certains interlocuteurs tiennent aussi des propos manifestement contradictoires en se déclarant favorables à l'abaissement des Parlements nationaux par européenisme et dix minutes plus tard partisans de la création d'une seconde chambre du PE composée de parlementaires nationaux afin de résorber le déficit démocratique de l'UE. Ces difficultés montrent à notre sens toute la pertinence de la remarque de Bourdieu tout en relativisant l'idée d'une manipulation. Le processus d'imposition d'un questionnement et de création artificielle d'une réflexivité peut être observé auprès d'un public aussi averti que des parlementaires habitués à parler de tout et de rien avec des gens qu'ils ne connaissent pas. Cette « fabrique de l'opinion » (parlementaire) doit être assumée dans la mesure où elle constitue un processus quotidien du travail politique. De plus, nous avons parfois eu l'impression d'imposer un questionnement aux politiques interrogés sans jamais avoir le sentiment de leur imposer une réponse. La différence entre l'opinion publique sondée et les parlementaires tient peut-être à la capacité des politiques à parler longuement en termes vagues d'un sujet qu'ils ne maîtrisent pas nécessairement⁴. Parmi beaucoup d'autres, l'extrait suivant des propos d'un député l'illustre :

« Enfin, il reste beaucoup à faire hein. Je crois qu'on a encore notamment dans le domaine économique, financier et social, énormément. Bien qu'il y ait déjà eu des avancées et qu'on a déjà, contrairement à ce que pensaient certains, ce que craignaient certains, on n'a pas fait l'Europe par le bas. Ce serait pas une bonne chose. Mais plutôt l'Europe par le haut notamment en ce qui concerne le social. Mais il reste encore sérieusement à faire. Car il y a des niveaux de développement d'un certain nombre de pays très inégaux. Il y a des inégalités très fortes ».

Comme cela a été posé dès le début de l'introduction, l'enjeu de ce travail est principalement de comprendre pourquoi l'Europe est délaissée par tant de parlementaires. Les entretiens constituent alors l'inévitable reflet de cette indifférence. Ils la manifestent autant qu'ils fournissent un espace de justification rhétorique pour les élus. Les contradictions, les tensions, les égarements manifestés par leurs propos ne constituent donc pas un bais

² BOURDIEU P., « Remarques... », art. cit., p. 133.

³ Yvette Roudy, entretien n° 40.

⁴ En l'espèce, la fameuse « langue de bois » prêtée au monde politique par les journalistes et le sens commun nous semble moins tenir à l'évitement de sujets sensibles qu'à la production de considérations générales visant à masquer l'absence d'opinion voire de connaissances sur le sujet.

méthodologique. Par ailleurs, la définition de la mobilisation européenne retenue dans ce travail n'est pas nécessairement celle des acteurs. Dans la suite de l'entretien, Yvette Roudy explique par exemple qu'elle s'est servie des directives européennes quand elle était Ministre pour faire avancer la cause des femmes en France ce qui montre que son auto-positionnement comme néophyte était de notre point de vue critiquable.

Cependant, l'analyste doit garder à l'esprit l'artificialisme des données produites. Il est possible que la machine parlementaire, enclenchée par des pratiques passées, tourne à vide en matière européenne comme dans d'autres domaines. Certains députés se mobiliseraient en matière européenne parce que leur groupe les a désignés à cette tâche, parce qu'il faut bien qu'un parlementaire s'en charge, parce qu'ils se sont retrouvés sans vraiment le vouloir membre de la Délégation, bref parce qu'ils sont pris dans l'engrenage d'une mécanique institutionnelle. En situation d'entretiens, ces mêmes élus peuvent ensuite justifier leur intervention par des motifs électoraux ou idéaux. Ainsi, les parlementaires répondent parfois lors des entretiens à une question qui n'a jamais été posée en de tels termes dans la pratique. Cet obstacle n'est pas insurmontable parce que les justifications apportées par l'élus font sens même si elles viennent *a posteriori*. Ajoutons que le locuteur peut de lui-même faire part d'un éventuel écart entre ses pratiques et l'interrogation scientifique. Ainsi, interrogés sur la question de leur influence sur la politique européenne de l'exécutif, beaucoup de parlementaires ont non seulement répondu que leur influence était faible mais aussi qu'ils ne cherchaient pas spécialement à en avoir.

Annexe 3. Liste des abréviations

A	Autriche
AFP	Agence France Presse
AN	Assemblée nationale
ASPAS	Association pour la protection des animaux sauvages
B	Belgique
BCE	Banque centrale européenne
CED	Communauté européenne de défense
CEDH	Cour européenne des droits de l'homme
CEE	Communauté économique européenne
CERES	Centre d'études, de recherches et d'éducation socialistes
CIG	Conférence intergouvernementale
CJCE	Cour de justice des communautés européennes
CNJA	Centre national des jeunes agriculteurs
PC	Groupe communiste de l'Assemblée nationale
COSAC	Conférence des organes spécialisés dans le suivi des affaires communautaires
CPNT	Chasse, pêche, nature et traditions
DATAR	Délégation à l'aménagement du territoire
DK	Danemark
DL	Démocratie libérale
DNA	Dernières nouvelles d'Alsace
DOCUP	Document unique de programmation
DOM	Départements d'Outre-Mer
DUE	Délégation pour l'Union européenne
E	Espagne
ENA	Ecole nationale d'administration
EU	<i>European Union</i>
F	France
FEDER	Fonds européen de développement régional
FIN	Finlande
FNSEA	Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles
GATT	<i>General agreement on tariff and trade</i>
GER	Allemagne
GR	Grèce
I	Italie
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
IRL	Irlande
ISL	Islande
JAI	Justice et affaires intérieures
L	Luxembourg
LPO	Ligue pour la protection des oiseaux
MAE	Ministère des affaires étrangères
MDC	Mouvement des citoyens
MP(s)	<i>Member(s) of Parliament</i>
MPF	Mouvement pour la France
NI	Non inscrits
NL	Pays-Bas
NPS	Nouveau parti socialiste
OCDE	Organisation pour la coopération économique et le développement
OCM	Organisation commune du marché
OGM	Organismes génétiquement modifiés

OMC	Organisation mondiale du commerce
ONC	Office national de la chasse
ONG	Organisation(s) non gouvernementale(s)
OSCE	Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe
OTAN	Organisation du traité de l'Atlantique Nord
P	Portugal
PAC	Politique agricole commune
PE	Parlement européen
PECO	Pays d'Europe centrale et orientale
PESC	Politique étrangère et de sécurité commune
PESD	Politique européenne de sécurité et de défense
PIC	Programmes d'initiatives communautaires
PPDF	Parti populaire pour la démocratie française
PS	Parti socialiste
PC	Parti communiste
PR	Parti républicain
RCV	Groupe Radical, Citoyen et Vert de l'Assemblée nationale (1997-2002)
ROC	Rassemblement des opposants à la chasse
RP	Représentation permanente
RPF	Rassemblement du peuple français
RPR	Rassemblement pour la République
S	Suède
SEE	Stratégie européenne pour l'emploi
SGAR	Secrétariat général pour les Affaires régionales
SGCI	Secrétariat général du Comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne
SGG	Secrétariat général du gouvernement
PS	Groupe socialiste de l'Assemblée nationale
TAC	Taux annuels de capture
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
UDC	Union des centres
UDF	Union pour la démocratie française
UE	Union européenne
UEO	Union de l'Europe occidentale
UEM	Union économique et monétaire
UK	Royaume-Uni
UMP	Union pour la majorité présidentielle puis Union pour un mouvement populaire
UNFDC	Union nationale des Fédérations départementales des chasseurs

Annexe 4. Éléments quantitatifs sur les députés

Annexe 4.1. Composition des groupes parlementaires de l'Assemblée nationale (1993-2002)

10ème Législature (1993 - 1997)

	Début de la législature 2 avril 1993	Fin de la législature 21 avril 1997
R.P.R.	257	258
U.D.F.	215	206
S.	57	63
C.	23	24
N.I.	25	2
R.L.	-	23
Sièges pourvus	577	576
Sièges vacants	0	1

11ème Législature (1997- 2002)

	Début de la législature 12 juin 1997	Fin de la législature 18 juin 2002
S.	250	248
R.P.R.	140	128
U.D.F.	113	62
D.L.	-	40
R.C.V.	33	31
N.I.	5	20
Sièges pourvus	577	564
Sièges vacants	0	13

12ème Législature (depuis 2002)

	Début de la législature 25 juin 2002
U.M.P.	365
S.	141
U.D.F.	29
C.R.	21
N.I.	21
Sièges pourvus	577
Sièges vacants	0

Sigles :

C. : Communiste

C.R. : Communiste et Républicain

D.L. : Démocratie Libérale et Indépendants (XIème législature)

N.I. : députés non inscrits à un groupe politique

R.C.V. : Radicaux, Citoyens, Verts

R.L. : République et Libertés

R.P.R. : Rassemblement pour la République

S. : Socialistes

U.D.F. : Union pour la Démocratie Française (IXème législature), Union pour la Démocratie Française et du Centre (Xème législature)

U.M.P. : Union pour la Majorité présidentielle

Annexe 4.2. Données socio-biographiques sur les députés élus en 1997 et en 2002

Origine professionnelle des députés élus en 1997 et en 2002

Catégories professionnelles	1997	2002
Agriculteur propriétaire exploit.	9	12
Marin (patron)	1	2
Industriel	13	13
Administrateur de sociétés	9	14
Agent d'affaires	0	1
Agent immobilier	1	3
Commerçant	0	5
Artisan	1	2
Ingénieur	17	19
Agent techn. technicien informat.	7	3
Agent d'assurances	2	4
Cadre supérieur (secteur privé)	25	30
Autre cadre (secteur privé)	21	22
Employé (secteur privé)	9	10
Ouvrier (secteur privé)	3	2
Assistante sociale	0	2
Salarié du sect. médical paramedic	4	6
Médecin	28	29
Chirurgien	4	3
Dentiste	4	8
Vétérinaire	6	6
Pharmacien	5	11
Sage femme	0	1
Avocat	32	37
Notaire	1	1
Huissier	1	1
Conseil juridique	3	2
Agent général d'assurances	1	3
Expert comptable	3	3
Ingénieur Conseil	0	1
Architecte	1	1
Journaliste (presse écrite/parlée)	13	7
Autre profession libérale	4	6
Professeur de faculté	34	21
Prof. enseign. second. et tech.	43	36
Mtres ens 1er deg directeurs école	18	11

Profession rattachée à enseignt.	11	10
Magistrat	6	5
Fonct. des grands corps de l'état	44	31
Fonctionnaire de catégorie A	21	30
Fonctionnaire de catégorie B	4	6
Fonctionnaire de catégorie C	0	1
Cadre sup. autres Ent. Publiques	6	3
Cadre autres entrep. publiques	4	3
Pensionné ou retraité Civil	47	47
Permanent politique	22	31
Autre profession	32	31
Sans profession déclarée	33	41

Source : ministère de l'Intérieur

Composition socio-professionnelle de l'Assemblée en 1997 et 2002

Catégorie socio-professionnelle	1997	2002
Enseignants	148	73
Professions libérales	103	119
Fonctionnaires (sauf enseignants)	93	84
Cadres et ingénieurs	89	114
Chefs d'entreprises	35	52
Exploitants agricoles	18	21
Journalistes	17	8
Employés	13	28
Ouvriers	4	3
Divers	57	73

Source : Assemblée nationale

Répartition par âge de l'Assemblée de l'Assemblée en 1997 et 2002

Âge	12 juillet 1997	16 juin 2002
De 25 à 29 ans	1	1
De 30 à 34 ans	15	5
De 35 à 39 ans	33	35
De 40 à 44 ans	49	52
De 45 à 49 ans	109	77
De 50 à 54 ans	156	141
De 55 à 59 ans	102	145
De 60 à 64 ans	54	72
De 65 à 69 ans	40	34
Plus de 70 ans	18	15

Source : Assemblée nationale

Annexe 4.3. Le cumul des mandats chez les députés

Source : Assemblée nationale et nos propres calculs

Le cumul avec les mandats municipaux

	11 ^{ème} législature (déb. 2002)	12 ^{ème} législature (déb. 2005)
Les maires		
Toutes Communes	248	285
Communes de moins de... ... 20000 habitants : 145		... 3500 habitants : 64
Communes de plus de... ... 20000 habitants : 79		... 3500 habitants : 199
Communes de plus de 100000 hab.	13	9
Paris, Lyon, Marseille	aucun député	aucun député
	11 députés maires d'arrondissement	13 députés maires d'arrondissement
Les Conseillers municipaux (y compris les maires)		
Toutes Communes	334	383
Communes de moins de... ... 20000 habitants : 167		... 3500 habitants : 86
Communes de plus de... ... 20000 habitants : 111		... 3500 habitants : 251
Communes de plus de 100000 hab.	30	24
Paris, Lyon, Marseille	26	22

Le cumul avec les mandats locaux

		Communes (36677)		Départements (100)		Régions (26)	
		2002	2005	2002	2005	2002	2005
Maires ou		248	285	15	16	6	6
Présidents							
Vice-		-	-	34	38	8	13
Présidents							
Conseillers		334	383	153	142	45	73

Note : les maires, Présidents et Vice-présidents sont comptés parmi les Conseillers.

La répartition globale des députés

	Début 2002		Début 2005	
	n	%	n	%
Députés cumulards	438	76	505	88
dont mandat exécutif local	269	47	307	53
dont 3 mandats	94	16	93	16
Députés non-cumulards	139	24	72	12

Note : Les députés ayant un mandat exécutif local sont maires ou Présidents de Conseil général ou Présidents de Conseil régional. Les députés ayant trois mandats ont à la fois un mandat communal et départemental, ou communal et régional.

Annexe 5. Listes des débats en séance consacrés aux affaires européennes

Annexe 5.1. Débats en séance consacrés aux affaires européennes à l'Assemblée nationale (1989-2005)

La liste couvre la période allant du 1^{er} janvier 1989 au 31 juillet 2005. Les débats visant à la ratification d'un projet ou d'une proposition de loi ou à l'adoption d'une résolution ne sont pas considérés. Les questions orales à dimension européenne posées dans le cadre d'une séance de questions orales ordinaire ne sont pas considérées. Les séances figurant en gras sont des séances introduites par une déclaration du gouvernement et suivie d'un débat sur celle-ci.

IX ^{ème} législature	12 décembre 1989	Les perspectives de la Communauté européenne après le Conseil européen de Strasbourg
	10 avril 1990	La France et l'avenir de l'Europe
	10 octobre 1990	L'avenir de la Communauté européenne et son contrôle démocratique
	19 juin 1991	Le déroulement des travaux des Conférences intergouvernementales sur l'Union politique et sur l'Union économique et monétaire
	27 novembre 1991	L'Etat des travaux des Conférences intergouvernementales avant le Conseil européen de Maastricht
	24 juin 1992	La réforme de la politique agricole commune
X ^{ème}	18-19 mai 1993	L'Europe
	25 novembre 1993	L'organisation électrique et gazière dans le contexte européen
	14 juin 1994	L'Europe
	7 décembre 1994	L'Europe
	20 juin 1995	La politique européenne de la France
	21 novembre 1995	La politique méditerranéenne de la France et de l'Union européenne à la veille de la Conférence de Barcelone
	13 décembre 1995	La politique européenne de la France à la veille du Conseil européen de Madrid
	20 février 1996	L'Union économique et monétaire
	13 mars 1996	La préparation et les perspectives de la Conférence intergouvernementale
	18 juin 1996	Le « sommet » européen de Florence
	27 novembre 1996	La politique européenne de la France à la veille du Conseil européen de Dublin
XI ^{ème}	2 décembre 1997	La politique européenne de la France à la veille du Conseil européen de Luxembourg
	26 octobre 1999	L'organisation mondiale du commerce
	9 mai 2000	Les orientations de la présidence française de l'Union européenne
	18 octobre 2000	Questions au Gouvernement sur des thèmes européens
	20 décembre 2000	<i>Idem</i>
	20 juin 2001	<i>Idem</i>
XII ^{ème}	15 janvier 2003	<i>Idem</i>
	5 février 2003	<i>Idem</i>
	5 mars 2003	<i>Idem</i>
	2 avril 2003	<i>Idem</i>
	7 mai 2003	<i>Idem</i>
	4 juin 2003	<i>Idem</i>
	8 octobre 2003	<i>Idem</i>
	5 novembre 2003	<i>Idem</i>
	3 décembre 2003	<i>Idem</i>
	7 janvier 2004	<i>Idem</i>
	4 février 2004	<i>Idem</i>
	3 mars 2004	<i>Idem</i>
	7 avril 2004	<i>Idem</i>
	5 mai 2004	<i>Idem</i>
	2 juin 2004	<i>Idem</i>

15 juin 2004	Les modalités d'application de la réforme de la politique agricole commune
6 octobre 2004	Questions au Gouvernement sur des thèmes européens
14 octobre 2004	La candidature de la Turquie à l'Union européenne
3 novembre 2004	Questions au Gouvernement sur des thèmes européens
1 ^{er} décembre 2004	<i>Idem</i>
19 janvier 2005	<i>Idem</i>
2 février 2005	<i>Idem</i>
2 mars 2005	<i>Idem</i>
5 avril 2005	Le référendum portant sur le projet de loi autorisant la ratification du traité établissant une Constitution pour l'Europe
6 avril 2005	Questions au Gouvernement sur des thèmes européens
4 mai 2005	<i>Idem</i>
15 juin 2005	Le Conseil européen

Source : HOCHEDÉZ D., PATRIARCHE V., op. cit., p.221 et site Internet de l'Assemblée nationale.

Annexe 5.2. Débats en séance consacrés aux affaires européennes au Sénat (1991-2005)

La liste couvre la période allant du 1^{er} janvier 1991 au 31 juillet 2005. Les débats visant à la ratification d'un projet ou d'une proposition de loi ou à l'adoption d'une résolution ne sont pas considérés. Les questions orales à dimension européenne posées dans le cadre d'une séance de questions orales ordinaire ne sont pas considérées. Les séances figurant en gras sont des séances introduites par une déclaration du gouvernement et suivie d'un débat sur celle-ci.

23 mai 1991	Question orale européenne (QOE) Rôle des Parlements nationaux dans le développement de la Communauté
8 octobre 1991	QOE Procédure budgétaire de la Communauté économique européenne
12 décembre 1991	QOE Perspectives d'élargissement de la Communauté économique européenne
22 avril 1992	QOE Portée du traité sur l'Union européenne résultant du Conseil européen de Maastricht
28 avril 1993	QOE Principe de subsidiarité
12 mai 1993	QOE Politique de la concurrence menée dans la Communauté européenne
19 avril 1994	QOE Conduite des négociations commerciales
3 mai 1994	QOE Mise en oeuvre du troisième pilier de l'Union européenne
20 décembre 1994	QOE Orientations de la Présidence française de l'Union européenne
30 janvier 1996	QOE Instauration de zones de libre-échange
22 mars 1996	QOE Intégration des accords de Schengen dans le traité sur l'Union européenne
22 octobre 1996	QOE Politique étrangère de l'Union européenne
19 mars 1997	Politique européenne de la France
26 juin 1997	QOE Politique sociale de l'Union européenne
23 octobre 1997	QOE Constitution d'un espace judiciaire européen
15 janvier 1998	QOE Elargissement de l'Union européenne
23 avril 1998	Conséquences de l'accord multilatéral sur l'investissement
26 mars 1999	Situation au Kosovo
27 mai 1999	QOE La politique de l'Union européenne en matière d'aide au développement
23 novembre 1999	La Conférence ministérielle de l'Organisation mondiale du Commerce à Seattle
24 novembre 1999	QOE La politique européenne en matière de sport
24 février 2000	QOE Voies pour sortir de la crise liée à l'épizootie d'encéphalite spongiforme bovine
11 mai 2000	QOE La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne
30 mai 2000	La Présidence française de l'Union européenne
21 novembre 2000	QOE La défense européenne et la gestion des crises
14 décembre 2000	Question orale avec débat. Le Conseil européen de Nice
29 mars 2001	QOE Les objectifs et moyens de la politique de l'Union européenne en matière de transports / Le doublement du fret ferroviaire d'ici à 2010
25 octobre 2001	QOE Les instruments de l'Union européenne nécessaires à la lutte efficace contre le terrorisme
5 février 2002	QOE Défense des viticulteurs français face à l'augmentation de l'aide communautaire aux viticulteurs sud-africains
12 novembre 2002	QOE Les travaux menés au sein de la Convention sur l'avenir de l'Europe
12 décembre 2002	QOE Avenir de la politique régionale européenne
20 mai 2003	QOE Réforme de la politique agricole commune
14 octobre 2003	QOE Les perspectives des négociations à venir au sein de l'OMC
21 décembre 2004	La candidature de la Turquie à l'Union européenne
22 mars 2005	QOE Les mesures européennes de lutte contre le terrorisme
6 avril 2005	Le référendum relatif au projet de loi autorisant la ratification du traité établissant une Constitution pour l'Europe
15 juin 2005	Le Conseil européen (16 et 17 juin 2005 à Bruxelles)

Source : site Internet du Sénat

Annexe 6. Listes des rapports d'informations des Délégations pour l'UE

Annexe 6.1. Les rapports d'information de la Délégation pour l'UE de l'Assemblée nationale, 11^{ème} législature

Il est précisé si les rapports ont une dimension locale ou non, c'est-à-dire s'ils concernent des enjeux qui peuvent être spécifiquement pertinents dans la circonscription.

Nom	Rapport	local	non local
Alain Barrau	Le processus d'adhésion à l'Union européenne de Chypre, la Lituanie et la Turquie (2002)		-
	Le processus d'adhésion à l'Union européenne de la Bulgarie, Malte et la Slovénie (2002)		-
	L'euro (2002)		-
	La révision des traités européens par le traité de Nice (textes comparés) (2002)		-
	La lutte contre le terrorisme : un révélateur des progrès et des insuffisances de l'Union européenne (2001)		-
	La conférence ministérielle de l'OMC de Doha (2001)		-
	La transposition des directives (2001)		-
	Les mesures prises par l'Union européenne à la suite des attentats terroristes aux Etats-Unis (2001)		-
	Les relations entre l'Union européenne et les entités régionales (2001)		-
	Bilan de la présidence française (2001)		-
	Contributions parlementaires pour l'élargissement de l'Union européenne (2001)		-
	Stratégie communautaire pour l'emploi : le deuxième souffle (2000)		-
	XXIIIème Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires (2000)		-
	Conférence de Zagreb sur le Pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-Est (11-13/09/2000) (2000)		-
	Relations entre l'Union européenne et le Mercosur (2000)		-
	Politique étrangère, de sécurité et de défense commune de l'UE (2000)		-
	Propositions pour la présidence française de l'Union européenne (2000)		-
	Le sport et l'Union européenne (1999)		-
	2000 : une étape nouvelle dans la politique européenne de l'emploi (1999)		-
	Un espace européen de liberté, de sécurité et de justice (1999)		-
	Relations entre l'Union européenne et le Mercosur (1999)		-
	Réforme de l'assistance de l'Union européenne en faveur des nouveaux Etats indépendants et de la Mongolie (1999)		-
	Réforme de l'organisation commune du marché viti-vinicole (1999)	-	
	Réforme des fonds structurels (1998)		-
	Stratégie européenne en faveur de l'emploi (1998)		-
	XVIIIème Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires (1998)		-
	Fonds social européen (1998)		-
	Recommandations relatives au passage à la monnaie unique (1998)		-

nom	rapport	local	non local
Gérard Fuchs	L'avant-projet de budget général des Communautés européennes pour 2002 (2001)		-
	Le service public en France et dans l'Union européenne (2001)		-
	Contributions parlementaires pour l'élargissement de l'Union européenne (2001)		-
	Services d'intérêt général en Europe (2000)		-
	Renforcement de la sécurité maritime du transport pétrolier (2000)		-
	Avant-projet de budget général des Communautés européennes pour 2001 (2000)		-
	La réforme des institutions de l'Union européenne (2000)		-
	Budget communautaire pour 2000 (1999)		-
	Vers une fiscalité communautaire de l'épargne : la première pierre (1999)		-
	Programme de travail de la Commission européenne pour 1999 (1999)		-
	Renouvellement du cadre financier de l'Union européenne pour 2000-2006 (1999)		-
	Budget communautaire pour 1999 (1998)		-
Henri Nallet	Projet de statut des député(e)s au Parlement européen (1999)		-
	L'article 88-4 de la Constitution : un bilan pour une réforme (1998)		-
	Mode d'élection des membres du Parlement européen (1998)		-
	Rapport sur la politique sociale annexée au TUE (1997)		-
	XVIIème Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires (1997)		-
	Rapport relatif à la communication " Agenda 2000 " (1997)		-
	Aides à la construction navale (1997)		-
	Révision des traités par le traité d'Amsterdam (1997)		-
Béatrice Marre	Le bilan de la Conférence ministérielle de l'OMC de Doha (2002)		-
	La dimension parlementaire des négociations commerciales multilatérales et la préparation de la rencontre parlementaire de Doha (2001)		-
	La sécurité alimentaire européenne (2001)		-
	Réforme de l'OMC et son lien avec l'architecture des Nations Unies (2000)		-
	Préparation de la Conférence ministérielle de l'OMC à Seattle (1999)		-
	Réforme de la politique agricole commune (1998)		-
	L'Europe de l'eau : une nouvelle approche (1998)		-
Pierre Brana	Le processus d'adhésion à l'Union européenne de la Turquie (2002)		-
	Les relations entre Europol et Eurojust (2002)		-
	Mandat d'arrêt européen et procédures de remise entre Etats membres (2001)		-
	Les relations entre la Cour des comptes européenne et les institutions financières nationales (2001)		-
	Lutte contre la fraude dans l'Union européenne (2000)		-

nom	rapport	local	non local
Jean-Claude Lefort	Le processus d'adhésion à l'Union européenne de la Bulgarie, Malte et la Slovaquie (2002)		-
	Les relations entre Europol et Eurojust (2002)		-
	Place des pays en développement dans le système commercial multilatéral (2000)		-
	Relations économiques entre l'UE et les Etats-Unis (1999)		-
	Relations économiques entre l'Union européenne et les Etats-Unis (1998)		-
	Réforme des chemins de fer japonais (1997)		-
Didier Boulaud	Nouveau cadre européen des communications électroniques : quelle régulation pour quels équilibres ? (2001)		-
	Transports publics de voyageurs à l'épreuve de la déréglementation (2001)	-	
	Réglementation des réseaux et des services de communications électroniques (2000)		-
	Ouverture à la concurrence des services postaux de la Communauté (2000)		-
	Propositions de directives relatives aux chemins de fer communautaires (1999)	-	
Maurice Ligt	Le processus d'adhésion à l'Union européenne de Chypre, la Lituanie et la Turquie (2002)		-
	Contributions parlementaires pour l'élargissement de l'Union européenne (2001)		-
	Charges sociales dans l'industrie du textile (1997)	-	
	Révision des traités (1997)		-
François Loncle	Le processus d'adhésion à l'Union européenne de la Bulgarie, Malte et la Slovaquie (2002)		-
	Le processus d'adhésion à l'Union européenne de la Bulgarie (2001)		-
	Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (2000)		-
	Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (2000)		-
	Intégration de l'acquis de Schengen dans l'Union européenne (1998)		-
François Guillaume	Organisation des marchés dans le secteur du sucre (2001)	-	
	Programme de soutien à l'industrie audiovisuelle européenne (MEDIA Plus - 2001-2005) (2000)		-
	Les biocarburants dans l'Union européenne (2000)	-	
Jean-Bernard Raimond	Un nouvel élan pour le processus d'élargissement après Nice (2001)		-
	Processus d'élargissement de l'Union européenne à la veille du Conseil européen d'Helsinki (1999)		-
	L'élargissement de l'Union européenne (partenariats pour l'adhésion) (1998)		-
Marie-Hélène Aubert	Le processus d'adhésion à l'Union européenne de la Bulgarie, Malte et la Slovaquie (2002)		-
	Dissémination volontaire des OGM dans l'environnement (2000)	-	
Jean-Marie Bockel	La lutte contre l'immigration clandestine dans l'Union européenne (2002)	-	
	Bilan de la coopération transfrontalière dans le cadre de la Convention de Schengen (1999)	-	
Camille Darsières	Régions ultrapériphériques de l'Union européenne (2001)	-	
	Organisation commune des marchés dans le secteur de la banane (2000)	-	

nom	rapport	local	non local
Bernard Derosier	La création du Ciel unique européen et les Transports aériens et l'environnement (2001)	-	
	Le transport aérien à l'heure européenne (1998)	-	
Gaëtan Gorce	Agenda social européen : une nouvelle ambition pour l'Europe (2000)		-
	Le dumping social en Europe (2000)		-
Jacques Myard	Contributions parlementaires pour l'élargissement de l'Union européenne (2001)		-
	Droit d'auteur et droits voisins dans la société de l'information (1998)		-
Michèle Rivasi	Responsabilité civile du fait des produits défectueux (2000)		-
	Vème programme-cadre de recherche et de développement (1998)		-
Nicole Ameline	Réforme de l'OCM pêche et aquaculture (1999)	-	
René André	Le Pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-Est (2002)		-
Jean-Louis Bianco	Stabilité, croissance et emploi (1997)		-
Yves Dauge	Nouveau partenariat pour le développement des Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (A.C.P.) (1999)		-
Nicole Feidt	Contributions parlementaires pour l'élargissement de l'Union européenne (2001)		-
Pierre Lellouche	Ouverture européenne du marché de l'art (1999)	-	
Pierre Lequiller	Un cadre communautaire pour les "accords verticaux" (1999)		-
Daniel Paul	L'accès au marché des services portuaires (2001)	-	
Nicole Pery	Avant-projet de budget des Communautés pour 1998 (1997)		-

Annexe 6.2. Les rapports d'information de la Délégation pour l'UE de l'Assemblée nationale, 12^{ème} législature

Liste se terminant au 6 juillet 2005.

- Christian Philip. Rapport annuel sur la transposition des directives 2005 (2005)
- Marc Laffineur. Budget de l'Union européenne pour 2006 : Un budget charnière ? (2005)
- Daniel Garrigue et Christian Paul. Brevetabilité des logiciels : enjeux et débats pour une stratégie européenne (2005)
- Michel Delebarre et Didier Quentin. La cohésion territoriale à l'épreuve de l'élargissement (2005)
- René André et Marc Laffineur. Les perspectives financières 2007-2013 : Quelles ambitions pour l'Union élargie ? (2005)
- Thierry Mariani. D'une immigration subie à une immigration choisie : faut-il des quotas ? (2005)
- Marc Laffineur. L'Europe et la contrefaçon : halte au pillage ! (2005)
- Jean-Marie Sermier. Vers un nouveau dessein pour les campagnes européennes (2005)
- Thierry Mariani. La sûreté du transport aérien en Europe : un défi permanent à relever (2005)
- Daniel Garrigue. Pacte de stabilité et de croissance : de l'automaticité à la responsabilité (2005)
- Christian Philip. L'Europe face au terrorisme : Quelle valeur ajoutée ? (2005)
- Michel Delebarre et Daniel Garrigue. La stratégie de Lisbonne : stratégie d'une Europe plus volontaire (2005)
- Anne-Marie Comparini. L'Europe des services : les conditions pour une réussite économique et sociale (2005)
- Pierre Lequiller. Le Parlement et l'Europe : un nouvel élan constitutionnel (2005)
- Michel Herbillon. Les université au XXI^e siècle : pour une nouvelle Europe des Lumières (2004)
- Jérôme Lambert et Didier Quentin. Vers une Europe plus démocratique et plus efficace : les Parlements nationaux, nouveaux garants du principe de subsidiarité (2004)
- Christian Philip. Le troisième paquet ferroviaire : étape ultime de la bataille du rail en Europe ? (2004)
- Daniel Garrigue. Les nouveaux enjeux de la recherche publique : pilotage et émergence des équipes de chercheurs (2004)
- Guy Lengagne. La Turquie et l'Union européenne (2004)
- Christian Philip. Quelles perspectives pour l'espace pénal européen ? (2004)
- René André. Budget communautaire pour 2005 : un budget de transition sans perspectives (2004)
- Pierre Lequiller. La Constitution du 18 juin : le pari de l'Europe politique (2004)
- Christian Philip. Rapport annuel sur la transposition des directives - 2004 - (2004)
- Edouard Landrain. Réforme de l'assurance maladie : les remèdes européens (2004)
- Jacques Floch. Présence et influence de la France en Europe : le vrai et le faux (2004)
- René André. Les dérives de l'Office européen de lutte anti-fraude. L'urgence d'une réforme de la « police financière » de l'Europe : qui gardera les gardiens ? (2004)
- Edouard Landrain. Entre les exigences de la flexibilité et celles du réalisme : la voie étroite de l'aménagement du temps de travail en Europe (2004)
- Jacques Myard. L'adhésion de la Roumanie en 2007 : une échéance à respecter (2004)
- Jérôme Lambert. L'adhésion de la Bulgarie : un fort volontarisme européen en attente d'une reconnaissance rapide (2004)

Thierry Mariani. Vers une police européenne des frontières ? L'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures (2004)

Pierre Lequiller et Mmes Arlette Franco, Elisabeth Guigou et Irène Tharin, MM. Alfred Almont, François Calvet, Jacques Floch, Daniel Garrigue, François Guillaume, Michel Herbillon, Jérôme Lambert, Edouard Landrain, Robert Lecou et Didier Quentin. Quel avenir pour la Constitution européenne ? Chroniques d'un tour d'Europe parlementaire (2004)

Christian Philip. La taxation des poids lourds : un tournant nécessaire de la politique commune des transports (2004)

Jean-Marie Sermier. Maîtriser le découplage pour le tabac, le coton, l'huile d'olive et le houblon (2004)

Bernard Deflesselles. La Charte de l'environnement : une valeur commune européenne (2004)

François Guillaume. L'agriculture, levier de développement du Sud (2004)

Guy Lengagne et Didier Quentin. La fixation des quotas de pêche par l'Union européenne pour 2004 : un compromis équilibré (2004)

Robert Lecou. Le service minimum dans les services publics en Europe : comparer pour mieux réformer (2003)

Thierry Mariani. « L'Europe forteresse » : mythe ou réalité ? Les enjeux de la politique européenne d'immigration (2003)

Marc Laffineur. La Conférence de Cancún : un échec salubre pour l'OMC ? (2003)

Daniel Garrigue. Taux réduits de TVA : une réforme nécessaire (2003)

Marc Laffineur. La réforme du contrôle communautaire des concentrations : un pas vers la bonne gouvernance économique en Europe ? (2003)

Christian Philip. Rapport complémentaire sur la République de Chypre : entre une adhésion acquise et une réunification incertaine (2003)

Daniel Garrigue. Recherche européenne : l'urgence du réveil (2003)

Christian Philip. Services d'intérêt général : observations et propositions (Réponses au Livre vert de la Commission) (2003)

Christian Philip. Premier rapport annuel sur la transposition des directives (2003)

René André. Budget communautaire pour 2004 : le premier budget de l'Union élargie (2003)

Pierre Lequiller. La Constitution européenne : le pari gagné de la Convention sur l'avenir de l'Europe (2003)

Gérard Voisin. La libération de la promotion des ventes en Europe : un enjeu important pour les entreprises et les consommateurs (2003)

Michel Herbillon. Les langues dans l'Union élargie : pour une Europe en V.O. (2003)

Jean-Marie Sermier. Une PAC forte pour l'Europe élargie (2003)

Daniel Garrigue. Directive «oiseaux» : le juge ou le scientifique (2003)

Jacques Floch. L'avenir d'Europol : vers une police criminelle européenne ? (2003)

Thierry Mariani. Quelle politique d'asile pour l'Europe ? (2003)

Pierre Lequiller. Vers un statut des partis politiques européens (2003)

Thierry Mariani. L'adhésion de la Slovaquie à l'Union : un atout géopolitique pour l'Europe (2003)

André Schneider. L'adhésion de l'Estonie : un symbole de la réunification de l'Europe (2003)

Christian Philip. République de Chypre : une adhésion méritée avant une réunification disputée (2003)

Jean-Pierre Abelin. L'élargissement en Europe centrale : l'exemple slovaque (2003)

Nicolas Dupont-Aignan. La République tchèque : un des Etats les mieux préparés pour entrer dans l'Union européenne (2003)

François Guillaume. La Pologne à l'heure du choix européen : un test décisif pour la réussite de l'élargissement (2003)

Jacques Floch. Malte dans l'Union européenne : franchir le cap de l'adhésion (2003)

René André. L'adhésion de la Lituanie à l'Union européenne : un juste retour du sort (2003)

Alfred Almont. La Lettonie rejoint l'Union européenne tout en préservant son identité (2003)

Michel Delebarre. La Hongrie, en avant-garde sur la voie de l'adhésion à l'Union européenne (2003)

René André. Réussir l'unification de l'Europe et construire son union politique (2003)

Didier Quentin. La coopération judiciaire entre l'Union européenne et les Etats-Unis (2003)

Christian Philip. Vers un espace ferroviaire européen ? (2003)

Guy Lengagne et Didier Quentin. De l'Erika au Prestige : la politique européenne de sécurité maritime contrariée (2003)

Pierre Lellouche. La lente agonie fiscale du marché européen de l'art - Rapport sur les obstacles fiscaux et réglementaires qui pèsent sur la défense du patrimoine culturel européen (2003)

François Guillaume. Les négociations agricoles à l'Organisation mondiale du commerce - Pour une OMC respectueuse de la diversité des modèles agricoles (2003)

Pierre Lequiller. Réformer le mode de scrutin européen pour rapprocher l'Europe des citoyens (2003)

Pierre Lequiller. Le Mandat d'arrêt européen et la Constitution (2002)

René André et Jacques Floch. Un procureur pour l'Europe (2002)

Thierry Mariani. L'Europe de la navigation aérienne peut-elle prendre son envol ? (2002)

Christian Philip. Directive gaz : une préfiguration de la nouvelle approche française en matière de transposition (2002)

Christian Philip. L'Europe ferroviaire est-elle sur la bonne voie ? (2002)

Didier Quentin. Vers une nouvelle Europe bleue : Pour une pêche écologiquement responsable et économiquement viable (2002)

René André. Budget communautaire pour 2003 : vers l'élargissement (2002)

Annexe 6.3. Les rapports d'information de la Délégation pour l'UE du Sénat, 1997-2005

Liste se terminant au 8 juin 2005.

Robert DEL PICCHIA : "Vers une politique européenne d'immigration ?" (2005)
HAENEL et Didier BOULAUD : "La Bosnie-Herzégovine : dix ans après Dayton, un nouveau chantier de l'Union européenne" (2005)
Catherine TASCA : "Pour les services publics en Europe. Pour une directive cadre sur les services d'intérêt général" (2005)
Denis BADRE : "La proposition de résolution sur la proposition de directive relative aux services dans le marché intérieur" (2005)
Denis BADRE, Robert BRET, Mme Marie-Thérèse HERMANGE et M. Serge LAGAUCHE : "Que penser de la directive Bolkestein ?" (2005)
Hubert HAENEL sur "l'évolution du rôle européen du Parlement français" (2005)
Hubert HAENEL sur "les Parlements nationaux dans la Constitution européenne" (2004)
Xavier de VILLEPIN sur "les nouveaux Etats membres et l'euro" (2004)
Robert DEL PICCHIA et Hubert HAENEL sur "la candidature de la Turquie à l'Union européenne" (2004)
Yann GAILLARD et Simon SUTOUR sur "les perspectives d'évolution de la politique de cohésion après 2006" (2004)
André FERRAND sur "la Roumanie et l'Union européenne : objectif 2007" (2003)
Hubert HAENEL sur "le projet de traité constitutionnel européen" (2003)
Jean BIZET, Michel BECOT, et Daniel SOULAGE sur "Cancun : un nouveau départ pour l'OMC" (2003)
Jean BIZET sur "l'OMC à la veille de Cancun" (2003)
Hubert HAENEL, Denis BADRE, Marcel DENEUX, Serge LAGAUCHE et Simon SUTOUR sur "l'élargissement de l'Union européenne" (2002)
Hubert HAENEL sur "l'amélioration des procédures de transposition des directives communautaires en droit français" (2002)
Hubert HAENEL, Maurice BLIN, Serge LAGAUCHE et Serge VINCON sur "la répartition des compétences dans l'Union européenne" (2002)
Aymeri de MONTESQUIOU sur "l'achèvement du marché intérieur de l'énergie" (2002)
Louis LE PENSEC sur "le partenariat euro-méditerranéen : Grands espoirs, modestes résultats" (2001)
Daniel HOEFFEL sur "une deuxième chambre européenne" (2001)
Hubert HAENEL sur "l'idée d'une Constitution pour l'Union européenne" (2001)
Louis LE PENSEC sur "la candidature de Chypre à l'Union européenne" (2001)
Jacques OUDIN sur "la politique commune des transports" (2001)
Paul MASSON sur "l'accès au marché du travail de l'Union européenne des ressortissants des pays d'Europe centrale et orientale après leur adhésion" (2001)
Maurice BLIN sur "l'Europe et la culture" (2001)
Hubert HAENEL sur "le Traité de Nice" (2001)
Hubert HAENEL sur "la transposition des directives communautaires" (2001)
Hubert HAENEL sur "la XXIIIe réunion de la Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires (Versailles, 16-17 octobre 2000)" (2000)
Hubert HAENEL "Vers des services publics à l'européenne" (2000)
Paul MASSON sur "une protection européenne pour les personnes déplacées" (2000)
Jean BIZET sur "Sécurité alimentaire : le codex alimentarius" (2000)

Hubert HAENEL sur "l'élaboration d'une Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne" (2000)

Aymeri de MONTESQUIOU sur "l'énergie nucléaire en Europe : union ou confusion ?" (2000)

Hubert HAENEL, Robert BADINTER, Pierre FAUCHON, Lucien LANIER, Aymeri de MONTESQUIOU et Xavier de VILLEPIN sur "la réforme des institutions de l'Union européenne dans la perspective de la conférence intergouvernementale de l'an 2000" (1999)

Jean-Pierre Fourcade sur "la coordination des politiques de l'emploi dans le contexte de l'euro" (1999)

Michel Barnier sur "la politique étrangère et de sécurité commune dans le traité d'Amsterdam" (1999)

Denis Badré sur "le futur cadre financier de l'Union européenne" (1998)

Paul Masson sur "l'intégration de l'acquis de Schengen dans l'Union européenne" (1998)

Denis Badré sur "les bases légales nécessaires pour l'exécution des crédits inscrits au budget européen" (1998)

Jacques Oudin sur "la politique industrielle et commerciale de l'Union européenne face à la mondialisation de l'économie" (1998)

Pierre Fauchon sur "les conditions de la ratification du traité d'Amsterdam" (1998)

Lucien Lanier sur "une révision de l'article 88-4 de la Constitution" (1998)

Nicolas About sur "le système ferroviaire japonais" (1997)

Yann Gaillard sur "l'avenir des fonds structurels européens dans le cadre d'Agenda 2000" (1997)

Nicolas About sur "les avis de la Commission européenne relatifs aux différentes demandes d'adhésion à l'Union européenne" (1997)

Marie-Madeleine Dieulangard sur "le régime communautaire des aides à la construction navale (proposition d'acte communautaire E 936)" (1997)

James Bordas sur "le cinquième Programme-cadre de recherche (proposition d'acte communautaire E 847)" (1997)

Paul Masson sur "l'intégration de Schengen dans l'Union européenne" (1997)

Christian de La Malène sur "le traité d'Amsterdam" (1997)

Jacques Genton, Christian de La Malène et Mme Danièle Pourtaud sur "la XVIème Conférence des Organes spécialisés dans les Affaires Communautaires qui s'est tenue à La Haye les 9 et 10 juin 1997" (1997)

Nicolas About sur "l'évolution de la politique néerlandaise en matière de stupéfiants" (1997)

Christian de La Malène sur "les coopérations renforcées dans l'Union européenne" (1997)

Pierre Fauchon sur "la réforme du troisième pilier de l'Union européenne : vers la construction d'un espace judiciaire européen" (1997)

James Bordas sur "la réforme des institutions européennes : champ des décisions à la majorité qualifiée et pondération des votes" (1997)

Danièle Pourtaud sur "l'application du principe d'égalité entre hommes et femmes au niveau communautaire" (1997)

Denis Badré sur "le Système commun de TVA en Europe" (1997)

Christian de la Malène sur "le bilan des travaux de la Conférence intergouvernementale après le Conseil européen de Dublin (décembre 1996)" (1997)

Jacques Genton sur "les activités de la délégation : suivi de la Conférence intergouvernementale, questions économiques, examen des propositions d'actes communautaires (novembre-décembre 1996)" (1997)

**Annexe 7. L'univers d'évocation spontanée du mot « Europe »
auprès des députés**

L'annexe 7 présente des extraits d'entretiens, à savoir les réponses des députés et sénateurs à la question : « Si je vous dis Europe, qu'est-ce qui vous vient spontanément à l'esprit ? ». Dans l'ensemble des cas, cette question a été posée en premier durant l'entretien.

Entretien n° 1

P. ALBERTINI : « Ça me fait penser à « **civilisation européenne** ». Ça me fait penser à « **patrimoine de tous les peuples européens** », à « **horizon naturel de la France** ». Ça me fait aussi penser aux **guerres**. Ça me fait penser à toute notre **histoire partagée**, surtout au fond de **valeurs** et à la civilisation européenne. C'est ce que ça évoque essentiellement pour moi. Je pense d'ailleurs plus à ça qu'aux institutions. Si vous me parlez « Europe », instinctivement, je vous réponds « civilisation, histoire partagée » – souvent douloureuse d'ailleurs, mais « valeurs communes », plus que « Parlement Européen, Bruxelles, Strasbourg » ».

Entretien n° 3

M.-H. AUBERT : [rires] « A quoi ça me fait penser spontanément ? A « **paix** ». [rires] Oui, à la paix parce que je pense que la construction européenne est partie d'un désir de paix, à un désir de mettre un terme à des guerres terribles, notamment à l'issue de la deuxième guerre mondiale et donc ça me fait penser à ça et au souci aussi de la préserver non seulement au sein de l'Union européenne mais aussi au-delà ».

Entretien n° 6

J.-M. BOCKEL : « **Avenir**. C'est déjà notre présent largement mais c'est surtout notre avenir. Aujourd'hui l'idée européenne, depuis que je fais de la politique, depuis vingt ans, elle a énormément progressé et mon sentiment c'est que – sauf cataclysme toujours possible – dans les vingt années qui viennent elle va encore progresser davantage. Il va y avoir une accélération. Des choses qui aujourd'hui ne sont pas encore mûres vont mûrir. Je fais partie des gens qui militent pour un renforcement de l'Europe sur le plan institutionnel, c'est-à-dire pour une Europe même à géométrie variable mais dont le noyau dur – puis progressivement les autres – se doterait d'outils institutionnels. Bien sûr, il faut que ceux-ci soient politiquement portés et acceptés par les citoyens mais un outil institutionnel plus fort quoi. Un outil même de gouvernance commune autre que... au-delà de ce qui se fait déjà ; y compris dans le domaine de la défense et de la diplomatie mais également dans un temps qu'on vivra peut-être dans le domaine démocratique. Moi je suis un fédéraliste européen pragmatique. C'est-à-dire que je ne suis pas un Européiste bêlant. Je pense que si on veut faire progresser l'Europe il faut constamment avoir à l'esprit la réalité des Etats nations qu'on ne gomme pas du jour au lendemain, à la fois pour des raisons culturelles, pour des raisons historiques bien ancrées, pour des raisons également démocratiques. L'avenir de l'Europe c'est pas dans un horizon visible la disparition de ce lieu de décision légitime et démocratique que constituent les pays. Donc l'Europe fédérale ne peut pas se faire en un jour ; si on va trop vite on échoue. Mais elle doit se faire. Ça doit être une perspective, un horizon, un objectif. Et les étapes de l'approfondissement, y compris peut-être sur un noyau dur dans un premier temps, dans cet approfondissement du renforcement des outils institutionnels communs sont une étape qu'on va maintenant vivre. C'est pas une étape qui est renvoyée à des horizons trop lointains ».

Entretien n° 10

N. CATALA : « Ça me fait penser à un projet que j'ai suivi avec **enthousiasme** durant, disons une dizaine d'années. Plus largement pendant toute la période de ce qu'on appelait le marché

commun. Je trouvais qu'au moment de l'Europe des six que c'était une aventure très passionnante et relativement claire. Il est vrai qu'à l'époque, en tout cas à partir de 58, le Général de Gaulle ayant été aux affaires, on avait l'impression que la France était un des moteurs de cette construction et que ses intérêts y étaient défendus en même temps que la construction de la paix et de la prospérité dans les six Etats membres était prise en compte. Et puis, je trouve que l'image de l'Europe au fil des élargissements et au fil de l'extension des compétences s'est brouillée, que maintenant on ne sait plus très bien ce que l'on veut ni où l'on va. Certains veulent aller jusqu'au fédéralisme, d'autres non ; et c'est à mon avis une des origines du malaise actuel à l'égard de l'Europe. Les citoyens ne sont ni éclairés, ni unanimes sur les finalités à atteindre ».

Entretien n° 11

G. CHARASSE : *« Disons... Europe, c'est un **symbole**. Pour moi, c'est un symbole. C'est le symbole finalement d'une construction longtemps souhaitée, plusieurs fois souhaitée et d'une construction qui est en route, une construction volontaire de l'union volontaire d'un certain nombre de pays qui ont des valeurs proches, communes, une histoire commune, pas forcément une langue commune. Enfin une histoire commune, une origine commune et aussi une histoire commune, une histoire quelque fois douloureuse. Pour moi c'est ça l'Europe ».*

Entretien n° 13

J.-C. DANIEL : *« Posée de cette manière là, ça me fait penser à « **citoyenneté** ». Je pense qu'il faudra définir ce qu'est la citoyenneté européenne, ce qu'est pour chacun d'entre nous l'appartenance à cette communauté européenne, à cette Union européenne maintenant. Et ce n'est pas une si mince affaire. Pour avoir rencontré à la fois des commissaires européens, des députés européens, ça laisse quelques soucis sur le fonctionnement général de la communauté européenne par rapport à la démocratie et au rôle des personnes donc à la citoyenneté ».*

Entretien n° 15

B. DEROSIER : *« La **nouvelle dimension de notre avenir** », la formule n'est pas de moi mais de François Mitterrand. Mais je la fais mienne volontiers. Je suis personnellement profondément européen parce que profondément attaché à la **paix**. Et je crois que l'Europe est une des conditions qui nous permet de vivre en paix, en France ».*

Entretien n° 16

L. DUMONT : *« Aujourd'hui, ça me fait penser à l'**euro** mais c'est vraiment réducteur, et c'est ce qui est dans l'actualité. Voyez, je sors de la distribution des kits euro qu'on nous a faite. On nous a donné ça justement hier, un magnifique kit euro du parfait député. J'ai même pas regardé ce qu'il y avait dedans.*

Tous les députés ont eu ça.

*Oui, il y a même un CD ROM questions réponses sur l'euro. Il y a bien sûr des convertisseurs alors que moi, je dis depuis des mois et des mois qu'il faut arrêter de distribuer des convertisseurs et qu'il faut expliquer aux gens qu'un euro ça fera un euro et que ce sera plus facile comme ça. Il suffit pas de dire justement qu'il faut jeter les convertisseurs à la poubelle et en fabriquer un des anciens francs aux euros parce que c'est peut-être le seul qui sera vraiment utile pour une partie de la population. Non, sinon ça me fait penser malheureusement disons à un **grand marché**, et aujourd'hui je pense que c'est ça ».*

Entretien n° 19

J. GODFRAIN : [rires] *« Ça me fait penser à **Charlemagne**, à Napoléon, ça me fait penser à... à des grandes périodes de l'humanité depuis 2000 ans. Ça me fait penser à « liberté de*

circulation » surtout, « liberté de circulation »... Comme au temps de Balzac. Ça me fait penser au fait que le... l'histoire de notre humanité – enfin, occidentale - a été beaucoup plus souvent qu'on ne le croit une histoire européenne qu'une histoire nationale. Curieux à dire, mais c'est la vérité historique. C'est que l'Europe a été constituée depuis 2000 ans à certaines phases de l'histoire. Elle a déjà été faite et il y a une période ensuite plus nationale, plus de repliements des Etats sur eux-mêmes, mais, dans l'histoire des 2000 dernières années, il y a eu des grandes phases je dirais de conception européenne de la vie, de la vie en société ».

Entretien n° 21

J.-J. GUILLET : *« Qu'est ce que ça m'évoque spontanément ?... ça m'évoque... spontanément déjà, il faut que je réfléchisse vous voyez ! Surtout « **civilisation** » et « **culture** », ça c'est incontestable. Il y a une civilisation européenne. Sinon ça peut évoquer des noms, mais les noms déjà, ces noms peuvent être inquiétants dans une certaine mesure. Parce que quand on parle d'Europe, si on l'associe à des noms, c'est pas nécessairement l'Europe des noms de la culture, même si on peut estimer que les grands noms de la culture européenne, il y en a qui existent mais qui sont liés plutôt à des Nations qu'à l'Europe par définition. Comme disait le Général de Gaulle, Dante écrivait en italien, Victor Hugo en français et Goethe en allemand, hein donc... ils sont quand même liés à une Nation, à une culture nationale. Mais la civilisation européenne est incontestable et quand on doit évoquer des noms, paradoxalement, on va plutôt évoquer des Empires ou des tentatives d'Empires avec leurs promoteurs quels qu'ils soient - Charlemagne, même l'Empire Romain dans une certaine mesure - que des noms de culture de la technique, de la science, vous voyez ? »*

Entretien n° 34

D. PAUL : *« Continent... histoire... guerre, démocratie, marché commun. Je crois que c'est tout ça ».*

Entretien n° 37

E. PINTE : *« Ça évoque d'abord l'histoire de ma **famille**. J'ai une grand mère irlandaise, un père belge, une mère française, une belle-fille italienne. Il y a 35 ans je n'étais pas Français. C'est ça l'Europe pour moi ».*

Entretien n° 39

J.-B. RAIMOND : *« « Europe », moi ça m'évoque l'**Europe des Quinze**, actuellement. Et même beaucoup plus. Tout le processus européen. Ma génération. Puisque j'ai connu... Je suis entré au quai en 56 donc juste après le rejet de la CED et au moment de la conférence Messine qui a relancé le processus européen avec l'accord de Rome en 57 puis le démarrage en 58, l'entrée de la France. Moi je suis proeuropéen mais pragmatique c'est-à-dire que j'ai jamais été fédéraliste. Je ne suis ni fédéraliste ni souverainiste. Je considère que la construction de l'Europe s'est faite difficilement à travers des crises. Il y a eu la crise de la chaise vide, il y a eu toutes les crises sur la PAC et puis il y a eu l'élargissement aussi. L'élargissement avec la Grande Bretagne s'est fait grâce à l'arrivée de Pompidou et Pompidou au début n'était pas cru par les Anglais en 69 quand il a rouvert la négociation. Et petit à petit, je trouve que c'est une réussite. Y compris les accords de Maastricht, y compris d'ailleurs ce qui était vraiment risqué le référendum de 92. Et je suis tout à fait favorable à l'élargissement. Je suis chargé de suivre à la Délégation pour l'Union européenne. Je suis tout à fait favorable à l'accord de Nice, je trouve qu'il a débloqué le processus d'élargissement et par conséquent je suis à la fois proeuropéen modéré et en même temps je suis très optimiste pour l'avenir de l'Europe ».*

Entretien n° 41

J.-C. SANDRIER : « On parle que de ça presque, donc c'est devenu presque une **banalité**. C'est vrai que c'est quelque chose qui depuis cinquante ans a beaucoup bougé, qui est entré totalement dans les mœurs et dans les habitudes des Français. On arrive à penser « Europe » enfin à penser davantage « Europe » aujourd'hui encore plus depuis l'euro bien entendu. Donc l'Europe, c'est d'abord un certain nombre de pays qui s'élargissent au point de ressembler à l'Europe géographique quoi. Pas encore tout à fait mais presque. Donc voilà alors après on peut rentrer dans le détail de ce que ça représente. Donc l'Europe je pense d'abord ça a été surtout l'Europe économique, on a pensé à faire une Europe comme on disait de libre-échange pour faciliter le commerce et puis bon une certaine économie. C'était surtout vu sous cet angle-là. Et puis après il y a eu donc des évolutions qui se sont produites tous azimuts avec l'Europe politique qui essaie de se construire jusqu'à l'Europe de la défense en passant par l'Europe de la justice, très peu, ou de la police. Petit à petit alors qu'au départ bon ça concernait surtout en matière économique d'ailleurs ; ça concernait d'abord l'agriculture et après différents dossiers, ça a pris une ampleur beaucoup plus importante. Après ça fait penser aux débats. Bon l'Europe c'est bien, tout le monde semble convaincu qu'il y a - comment je vais dire ? - une vie commune à mettre en place, à mettre en œuvre mais évidemment où les choses divergent c'est : sur quelle vie commune ? Sur quelles bases on développe cette Europe ? Donc ça, c'est tout le débat d'aujourd'hui et qui à mon avis n'est pas fini. A une époque on pouvait dire, peut-être d'une manière caricaturale, il y avait ceux qui étaient pour l'Europe et ceux qui étaient contre l'Europe. Je pense que c'était très, d'abord c'était quand même très caricatural, parce que ça a toujours été à mon avis, même nous quand on a pu être classé contre l'Europe, c'était contre une certaine Europe. Alors peut-être que le défaut qu'il y avait c'était de ne pas préciser suffisamment pour quelle Europe on était. Ce qui pouvait amener notamment peut-être la presse à dire « bon il y a les pro-européens et les anti-européens ». Et je pense que c'était totalement caricatural, c'était pas, même c'était pas très sérieux. Aujourd'hui on a dépassé un peu ça mais le débat reste un peu le même quoi, c'est-à-dire bon définir pour quelle Europe on est. C'est-à-dire est-ce que c'est l'Europe des marchands ? Est-ce que c'est l'Europe des marchés financiers ? Ou est-ce que c'est l'Europe des hommes et des femmes ? Enfin quel est l'objectif ? Je pense que on n'en sort pas. Je viens du débat là sur le - comment on appelle ça ? - l'initiative économique. On est en plein dans le débat : qu'est-ce qu'on veut ce qui est le moteur dans un pays ? Comment est-ce qu'on doit donner toujours plus d'argent aux uns pour sous prétexte qu'ils font marcher l'économie et cetera ? Ou est-ce qu'on doit poursuivre un but de justice sociale, d'équité ? Ou est-ce qu'on doit marcher sur tout ça parce que parce que en fait la loi des plus riches régule, permet de développer économiquement, de développer socialement, puis de réguler tout compte fait très naturellement et gentiment ? Bon le débat qu'on a là, c'est le même pour l'Europe, je veux dire : quelle Europe on a ? »

Entretien n° 42

H. SICRE : « En tant que député, en tant que député frontalier avec l'**Espagne**, l'Europe c'est d'abord un grand espace de paix, de libre-échange, de rapprochement, de solidarité. Depuis la monnaie unique, on se rend compte à quel point ça facilite parce que pendant des années, j'avais un côté avec des francs français et un côté avec des pesetas espagnoles. Je suis habitué aux deux, je suis frontalier, aujourd'hui, on va vers la construction de l'Europe et quand même, dans le cadre des nouvelles dispositions françaises de l'aménagement du territoire qui sont issues de la loi de l'aménagement du territoire avec les pays, je suis en pointe dans mon secteur, un pionnier pour la construction d'un pays. Et un volet essentiel des objectifs des deux pays est la coopération transfrontalière. Il y a deux trois mois, chaque

semaine j'ai fait une réunion avec les acteurs politiques ou associatifs de l'autre côté de la frontière. Et vendredi 15 nous faisons une grande réunion avec les acteurs politiques et régionaux côté espagnol pour valider ce qu'on met dans le cadre du dossier Interec [?]. Moi, l'Européen, c'est une construction, une action qui est très large et tout le monde accepte, beaucoup acceptent. Regardez le succès du changement de monnaie. Je me faisais des soucis moi-même le premier en me disant que je m'y ferais jamais et ça y est, le 1^{er} janvier j'ai plus un franc dans les poches et on travaille bien aussi. Donc l'Europe est en marche, acceptée par le plus grand nombre. Et elle continue à irriter par des décisions qui sont prises et qui semblent ne pas tenir compte de l'organisation économique ou territoriale ou de loisir des Etats membres. Moi je le vis avec un problème spécifique sur les vins parce que nous avons une spécialité de vin doux naturels qui est avec des appellations du cru comme le Bagnulus qui demandent un encépagement en degrés potentiel à la récolte, une quantité de récoltes, c'est-à-dire que c'est limité en quantité et donc pour cela de longue date, ces vins spécifiques bénéficient d'un statut particulier sur le plan fiscal. C'est pas un privilège, c'est un statut particulier qui est constamment attaqué par d'autres devant la Cour européenne de Justice. C'est vrai que l'Europe veut harmoniser mais elle ferait mieux d'harmoniser d'abord les problèmes de charges, les problèmes de TVA plutôt qu'irriter sur certains dossiers, certaines productions, certains usages locaux qui ont été accordés uniquement parce qu'il y a des particularités locales ».

Entretien n° 81 (sénateur)

*C. SAUNIER : « **Avenir.** Il n'y a pas d'avenir sans l'Europe. Ensuite, ce qui me vient à l'esprit c'est **interrogation**. Je m'interroge sur l'élargissement. Je vois bien la référence à une Europe historique, à une histoire commune mais je crains un affaiblissement et un affadissement de l'Europe avec l'élargissement. Il aurait fallu d'abord consolider le noyau dur, construire une Europe plus sociale, une Europe politique avec une affirmation internationale forte. Autour de la France, de l'Allemagne, du Royaume Uni et peut-être de l'Italie. On ne peut pas faire trente-six choses en même temps. Je vois bien les motifs de l'élargissement mais si ça continue l'élargissement va se faire au détriment de la consolidation de l'Europe. L'Union européenne continuera à être uniquement une zone de libre-échange, de commerce au détriment de sa cohésion politique et de son affirmation extérieure. Il faut de nouvelles institutions européennes, avec peut-être une Présidence de l'Union européenne qui tire sa légitimité de l'élection. Sans ça, on a une scène internationale où l'Europe est de fait absente. On le voit bien dans les gesticulations actuelles suite aux attentats du onze septembre. Ce sont les Américains qui décident et ils ne veulent pas qu'on agisse en Afghanistan. C'est pareil pour le Charles de Gaulle. On sait que ça ne sert à rien d'avoir un seul porte-avion de ce type. Mais cela coûte trop cher à la France d'en construire plusieurs. C'est pour ça qu'il faut une Europe de la Défense. Donc je suis un peu inquiet au sujet de l'élargissement même si en même temps je ne veux pas d'une Europe fermée, repliée sur elle-même ».*

Entretien n° 90

*P. GUINCHARD-KUNSTLER : « Ça me fait penser obligatoirement à la construction Européenne, c'est-à-dire à la dimension **politique** de l'Europe ».*

Entretien n° 93

*C. PAUL : « Sans doute le projet politique **majeur** pour lequel aujourd'hui tout citoyen ou tout responsable politique doit s'engager pour avoir quelque espoir de peser à la fois sur la mondialisation, pour apporter des réponses sur le plan économique et social également à la plupart des questions que l'on se pose aujourd'hui, qu'il s'agisse de la régulation économique,*

de l'affirmation d'un modèle social, qu'il s'agisse aussi de l'affirmation d'une identité. Je crois que sur tous ces terrains là, pour tous ces terrains là, l'Europe est une dimension dans laquelle notre action doit se projeter. Bon voilà j'essaye de vous le ramasser en deux minutes et puis après on peut peut-être développer ».

Annexe 8. Extrait d'un discours de F. Bayrou

Candidature de la Turquie à l'UE. Déclaration du gouvernement et débat sur cette déclaration, 2^{ème} séance du 14 octobre 2004

Source : *Journal Officiel*, 15 octobre 2004, Débats Assemblée nationale, pp. 7940-7945.

Extrait du début du discours de F. Bayrou :

M. François Bayrou. Monsieur le président, monsieur le Premier Ministre, mes chers collègues, un Parlement où le droit au débat ne se gagne qu'au terme d'une épreuve de force, voilà où nos institutions en sont arrivées.

Mme Valérie Pécresse. C'est une caricature !

M. François Bayrou. Il a fallu des semaines de palinodies et de controverses pour obtenir que s'exerce le premier droit d'un Parlement, le droit de s'exprimer sur un sujet historique qui engage notre avenir européen et donc l'avenir de la nation. Car on peut être pour ou contre, favorable ou défavorable, enthousiaste ou sceptique devant la perspective de l'adhésion de la Turquie à l'Europe, mais nul ne contestera qu'il s'agisse pour l'avenir de l'Union d'une décision capitale.

Or, cette idée de débat, aussitôt qu'elle a été avancée, a suscité de la part du Gouvernement un blocage et une fermeture qui montrent quelle idée l'exécutif se fait de la représentation parlementaire. Le Gouvernement a dit : « Ce n'est pas l'affaire de l'Assemblée nationale. » Le Gouvernement a dit : « Ce ne sont pas nos institutions. » Le Gouvernement a même dit : « Ce n'est pas la Constitution. » La semaine dernière, le Ministre chargé des relations avec le Parlement, que pourtant nous aimons bien, ne l'a pas envoyé dire, cité par *Le Figaro* : « Les parlementaires qui veulent un débat peuvent aller se faire cuire un œuf. » (*Exclamations sur les bancs du groupe de l'Union pour un mouvement populaire.*)

M. Henri Cuq, *Ministre délégué aux relations avec le Parlement.* C'est faux !

M. François Bayrou. À vrai dire, voici ce qui était écrit : « Les parlementaires UMP qui veulent un débat peuvent aller se faire cuire un œuf. »

M. le Ministre délégué aux relations avec le Parlement. Non ! J'ai parlé de ceux qui voulaient un vote, pas un débat !

M. François Bayrou. Jeudi dernier, devant le club Europa Nova, vous déclariez, monsieur le Premier Ministre, qu'un débat aurait lieu, avant de préciser, trois heures plus tard, qu'il ne pouvait pas se tenir avant le Conseil européen du 17 décembre. Autrement dit, vous envisagiez que le Parlement en soit réduit à commenter, et seulement commenter, une décision déjà prise. Pressé de réactions mécontentes, y compris dans votre propre parti, vous déclariez le samedi soir que, finalement, vous étiez prêt au débat à tout moment, mais à condition, bien entendu, que ce soit un débat sans vote. Et enfin, lundi soir, nous apprenions avec stupéfaction que ce débat qui, institutionnellement, ne pouvait pas avoir lieu, puis dont l'horizon se dessinait au 17 décembre, serait organisé toutes affaires cessantes ce jeudi, et en moins de trois heures.

Traduisons : un débat, le plus vite possible, à la diable, si possible à la sauvette, pour tenter d'évacuer la question, mais - soulagement ! - un débat sans vote, c'est-à-dire un débat à l'issue duquel le pays ne pourra pas connaître le jugement profond des parlementaires qu'il a pourtant élus pour le représenter. (*Applaudissements sur les bancs du groupe Union pour la*

démocratie française.) Un débat verbal, avec du pour et du contre, de manière que la représentation nationale ne soit pas engagée.

M. Francis Delattre. Nous sommes là, quand même !

M. François Bayrou. Monsieur le Premier Ministre, ne voyez-vous pas de quelle démocratie malade, affaiblie, appauvrie nous sommes ainsi en train de donner l'image ? Et vous savez bien ce qu'à cet instant vous diriez vous-même si vous n'étiez pas au Gouvernement, parce que vous savez bien ce que la famille de la démocratie française à laquelle vous avez appartenu a toujours dit à ce sujet : les pouvoirs doivent être équilibrés et la voix des citoyens s'exprimer dans chacun des débats qui engagent son avenir, *a fortiori* quand ce sont les débats les plus graves. (*Applaudissements sur les bancs du groupe Union pour la démocratie française.*)

Autrement, à quoi servirait-il que les Français élisent 577 députés, 331 sénateurs, et que nous ayons tout cet appareil, toutes ces statues, ces cariatides,...

M. Louis Guédon. Le débat porte sur la candidature de la Turquie !

M. François Bayrou. ...ces marbres et ces bronzes s'il nous est interdit de représenter le sentiment des Français et de prendre le risque - car c'en est un - de nous exprimer quand l'essentiel est en jeu ? Et que signifie, enfin, un débat sans vote ? Des mots, des paroles, dont tout choix engageant serait exclu.

À quoi sert cette invocation permanente de la responsabilité, dont nous prétendons verbalement faire l'alpha et l'oméga de l'avenir de notre société ? Et cette manière d'effacer la responsabilité des parlementaires est-elle en quoi que ce soit un avantage pour nos institutions et un atout pour le Président de la République ?

Tout le monde voit bien ce qu'aurait dû être la démarche la plus normale. Vous auriez dû venir devant l'Assemblée nationale en application de l'article 49-1 de la Constitution et dire simplement : « Voilà quelle est la politique du Gouvernement, voilà la ligne que le Président de la République a fixée, nous vous demandons votre soutien. » Et le Parlement aurait voté, comme il l'a fait dans d'autres circonstances, notamment en janvier 1991, quand Michel Rocard était Premier Ministre, pour une décision difficile qui touchait au Moyen-Orient.

Cela aurait été une démarche de responsabilité qui aurait fait honneur au Gouvernement et au Parlement. (*« Très bien ! » et applaudissements sur les bancs du groupe Union pour la démocratie française.*)

Votre façon de dire que « c'est un problème de diplomatie » heurte profondément notre manière de voir les choses. D'abord, la diplomatie, cela regarde tout le monde, tous les citoyens et tous les parlementaires, et pas seulement le Président de la République ! Ensuite, l'Europe, ce n'est plus de la diplomatie, ce n'est plus de la politique étrangère. L'Europe, ce n'est pas l'étranger, c'est désormais une autre façon de poser les problèmes de politique intérieure, c'est la politique de la nation, c'est le plus intime de la nation qui est en jeu ! (*« Très bien ! » et applaudissements sur les bancs du groupe Union pour la démocratie française.*)

On peut imaginer que, par crainte de votre majorité, vous ayez considéré cela comme un risque. J'aurais peine à le comprendre ; convenez avec moi que si le Gouvernement a du mal à convaincre les 361 députés du groupe UMP de l'Assemblée nationale, il y a peu de chances qu'il puisse entraîner l'adhésion des soixante millions de Français.

M. Maurice Leroy. Eh oui !

M. François Bayrou. Mais, à supposer que vous considériez cela comme un risque, il suffisait d'appliquer notre Constitution, modifiée deux fois en 1992 et en 1999, pour permettre au Parlement de la République de donner son sentiment sur les choix européens. À l'époque, un des principaux orateurs du groupe RPR était Michel Barnier, l'actuel Ministre des affaires étrangères, aujourd'hui au banc du Gouvernement. Il disait, dans un long propos dont j'approuve tous les mots : « Nous croyons que le Parlement doit pouvoir s'exprimer sur toutes les propositions européennes importantes... » Monsieur le Ministre des affaires étrangères, quelle proposition européenne est plus importante que celle dont nous débattons, car elle est la définition même de la nature de l'Europe ? (*Applaudissements sur les bancs du groupe Union pour la démocratie française.*)

Annexe 9. Le positionnement des députés socialistes vis-à-vis du traité instituant une Constitution pour l'Europe (2004/2005)

Annexe 9.1. Le positionnement des députés nationaux et européens socialistes personnes

Députés nationaux	Position 01/12/2004	Vote Assemblée 01/02/2005	Vote Congrès 28/02/2005	Motion	Entourage	Divers
Mme Patricia Adam	O	O	O	A		
Mme Sylvie Andrieux	N	abst.	abst.	A	Fabius	CN
M. Jean-Marie Aubron	?	O	O	?		
M. Jean-Marc Ayrault	O	O	O	A		CN
M. Jean-Paul Bacquet	N	abst.	abst.	A	proche Fabius	
M. Jean-Pierre Balligand	N	abst.	abst.	A		
M. Gérard Bapt	N	abst.	abst.	A	proche Fabius	CN complémentaire
M. Claude Bartolone	N	abst.	abst.	A	Fabius	BN
M. Jacques Bascou	N	abst.	abst.	C		Vote contre la loi chasse, abst. sur l'élargissement
M. Christian Bataille	O	O	O	A (ex E)		Proche Hollande après Dijon
M. Jean-Claude Bateux	N	O	abst.	A	proche Fabius	
M. Jean-Claude Beauchaud	O	O	O	A		
M. Éric Besson	O	O	O	A	Hollande	BN
M. Jean-Louis Bianco	O	O	O	A		
M. Jean-Pierre Blazy	N	abst.	abst.	C		Abst. sur l'élargissement
M. Serge Blisko	N	O	O	A	proche Fabius	Maire du 13ème arrond. Paris
M. Patrick Bloche	O	O	O	A		BN, 1er secrétaire de la Fédération de Paris
M. Jean-Claude Bois	O	O	O	A		
M. Daniel Boissérie	O	O	O	A		Abst. sur l'élargissement
M. Maxime Bono	O	O	O	A		
M. Augustin Bonrepaux	O	O	O	A		
M. Jean-Michel Boucheron	N	abst.	abst.	A	Fabius	
M. Pierre Bourguignon	O	O	O	A	Strauss-Kahn	
Mme Danielle Bousquet	O	O	O	A		
M. François Brottes	N	pas pris part	pas pris part	A	Fabius	
M. Jean-Christophe Cambadélis	O	O	O	A	Strauss-Kahn	BN
M. Thierry Carcenac	N	abst.	abst.	A		
M. Christophe Caresche	O	O	O	A		

Mme Martine Carrillon-Couvreur	O	O	O	A		CN
M. Laurent Cathala	N	abst.	abst.	A	Fabius	
M. Jean-Paul Chanteguet	O	O	O	A		
M. Michel Charzat	N	abst.	abst.	A	proche Fabius	Maire du 20ème arrond. Paris
M. Alain Claeys	N	abst.	abst.	A	Fabius	BN
Mme Marie-Françoise Clergeau	O	O	O	A		
M. Gilles Cocquempot	N	abst.	abst.	A		
M. Pierre Cohen	O	O	O	A		
Mme Claude Darciaux	O	O	O	A		
M. Michel Dasseux	O	O	O	A	Aubry	
Mme Martine David	O	O	O	A		
M. Marcel Dehoux	O (?)	abst.	abst.	E		Non selon Le Monde 30/09/2004, abst. sur l'élargiss.
M. Michel Delebarre	O	O	O	A		
M. Jean Delobel	N	O	abst.	A (?)		Un petite incertitude sur le courant A
M. Bernard Derosier	O	O	O	A		
M. Michel Destot	O	O	O	A	Strauss-Kahn	
M. Marc Dolez	N	abst.	N	D		BN, Abst. sur l'élargissement
M. François Dosé	O	O	O	A		
M. René Dosièrè	O	O	O	A	Strauss-Kahn	
M. Julien Dray	O	O	pas pris part	A (ex C)	Hollande	BN, porte-parole du PS, contre traité d'Amsterdam
M. Tony Dreyfus	O	O	O	A	Strauss-Kahn	CN, s'est rapproché progressivement de Hollande
M. Pierre Ducout	O	O	O	A		
M. Jean-Pierre Dufau	N	abst.	abst.	E		Oui selon Le Monde 30/09/2004, abst. sur l'élargiss.
M. William Dumas	refus	O	O	A		Il n'a pas voulu se prononcer publiquement.
M. Jean-Louis Dumont	N	abst.	abst.	A		
M. Jean-Paul Dupré	N	abst.	abst.	A		Vote contre la loi chasse
M. Yves Durand	O	O	O	A	Aubry	BN
Mme Odette Duriez	N (?)	O	O	A		Le premier non n'est pas tout à fait certain.
M. Henri Emmanuelli	N	abst.	abst.	E		BN, Abst. sur l'élargissement
M. Claude Evin	O	O	O	A	Strauss-Kahn	CN
M. Laurent Fabius	N	abst.	abst.	A		BN
M. Albert Facon	N	O	O	A		
M. Jacques Floch	O	O	O	A		
M. Pierre Forgues	N	abst.	abst.	A		

M. Michel Françaix	N	abst.	abst.	A		
M. Jean Gaubert	N	O	O	A		
Mme Nathalie Gautier	O	O	O	A		
Mme Catherine Génisson	O	O	O	A	Aubry	BN
M. Jean Glavany	O	O	O	A		BN
M. Gaëtan Gorce	O	O	O	A	Fabius	
M. Alain Gouriou	N	abst.	abst.	A		
Mme Élisabeth Guigou	O	O	O	A		BN
Mme Paulette Guinchard-Kunstler	O	O	O	A	Aubry	CN
M. David Habib	N	abst.	abst.	A	proche Fabius	
Mme Danièle Hoffman-Rispal	O	O	O	A	Strauss-Kahn	
M. François Hollande	O	O	O	A		
M. Jean-Louis Idiart	O	O	O	A		
Mme Françoise Imbert	N	abst.	abst.	A	proche Fabius	
M. Serge Janquin	N	O	O	A		BN
M. Armand Jung	O	O	O	C		
M. Jean-Pierre Kucheida	N	O	pas pris part	A	Fabius	CN
Mme Conchita Lacuey	N	pas pris part	abst.	A		CN
M. Jérôme Lambert	N	abst.	abst.	C		
M. François Lamy	O	O	O	A	Aubry	BN
M. Jack Lang	O	O	O	A	Fabius	CN
M. Jean Launay	N	abst.	abst.	C		
M. Jean-Yves Le Bouillonnet	O	O	O	A	Strauss-Kahn	
Mme Marylise Lebranchu	O	O	O	A	Aubry	BN
M. Gilbert Le Bris	N	abst.	abst.	C		
M. Jean-Yves Le Déaut	O	O	O	A	Fabius	CN
M. Jean-Yves Le Drian	O	O	O	A		CN
M. Michel Lefait	N	abst.	pas pris part	?		
M. Jean Le Garrec	O	O	O	A	Aubry	
M. Jean-Marie Le Guen	O	O	O	A	Strauss-Kahn	
M. Patrick Lemasle	O	O	O	A		
M. Guy Lengagne	O	O	O	A		Abst. sur l'élargissement
Mme Annick Lepetit	O	O	O	A		CN
M. Bruno Le Roux	O	O	O	A	Hollande	BN

M. Jean-Claude Leroy	N	abst.	abst.	A		
M. Michel Liebgott	O	O	O	A		
Mme Martine Lignières-Cassou	O	O	O	A		BN
M. François Loncle	N	abst.	abst.	A	Fabius	N'a pas pris part au vote sur Maastricht
M. Victorin Lurel	O	O	O	A		
M. Bernard Madrelle	N	abst.	abst.	A	Fabius	Vote contre la loi chasse
M. Louis-Joseph Manscour	?	abst.	O	A		
M. Philippe Martin	N	abst.	abst.	A	Fabius	
M. Christophe Masse	O	O	O	A		
M. Didier Mathus	N	abst.	abst.	A	Fabius	
M. Kléber Mesquida	N	O	O	A		
M. Jean Michel	N	abst.	abst.	A		
M. Didier Migaud	N	abst.	abst.	A	Fabius	
Mme Hélène Mignon	O	O	O	A		Abst. sur le traité de Maastricht
M. Arnaud Montebourg	N	abst.	abst.	C		BN, Abst. sur l'élargissement
M. Henri Nayrou	O	O	O	A		
M. Alain Néri	N	abst.	abst.	A		
Mme Marie-Renée Oget	O	O	O	A		
M. Michel Pajon	N	abst.	pas pris part	A	Strauss-Kahn	Il est devenu Fabiusien
M. Christian Paul	N	abst.	abst.	C		BN, Abst. sur l'élargissement
M. Christophe Payet	O	O	abst.	A		
M. Germinal Peiro	N	abst.	abst.	E		Abst. sur l'élargissement
M. Jean-Claude Perez	N	abst.	abst.	A	Fabius	BN, Vote contre la loi chasse
Mme Marie-Françoise Pérol-Dumont	O	O	O	A		CN
Mme Geneviève Perrin-Gaillard	N	abst.	abst.	C		Abst. sur l'élargissement
M. Jean-Jack Queyranne	O	O	O	A		
M. Paul Quilès	N	abst.	abst.	A	Fabius	BN
M. Alain Rodet	O	O	O	A		
M. Bernard Roman	O	O	O	A		CN
M. René Rouquet	O	O	O	A		
M. Patrick Roy	N	pas pris part	abst.	D		
Mme Ségolène Royal	O	O	O	A	Hollande	CN
M. Michel Sainte-Marie	O	O	O	A		
Mme Odile Saugues	N	abst.	abst.	A		CN

M. Henri Sicre	N	abst.	abst.	E		Abst. sur la loi chasse et l'élargissement
M. Dominique Strauss-Kahn	O	O	O	A		BN
M. Pascal Terrasse	N	abst.	abst.	C		Abst. sur l'élargissement
M. Philippe Tourtelier	O	O	O	A		
M. Daniel Vaillant	O	O	O	A		BN
M. André Vallini	O	O	O	A	Hollande	BN, Pdt du Conseil général (Isère)
M. Manuel Valls	N	abst.	abst.	A	Fabius	BN, Ex-jospinien, soutient le oui en avril 2005
M. Michel Vergnier	N	abst.	abst.	E		BN, Abst. sur l'élargissement
M. Alain Vidalies	N	abst.	abst.	E	pr.Emmanueli	BN, Abst. sur le traité d'Amsterdam et l'élargissement
M. Jean-Claude Viollet	O	O	O	A	Aubry	
M. Philippe Vuilque	O	O	O	A		CN complémentaire

Députés européens	Position 01/12/2004	Vote PE 12/01/2005	Motion	Entourage	Divers
M. Kader Arif	O	O	A	Hollande	BN
Mme Pervenche Berès	N	abst.	A	Fabius	
Guy Bono	O	O	A		BN, il a rejoint le NPS
Mme Bernadette Bourzai	O	O	A		
Mme Marie-Arlette Carlotti	O	O	A	Aubry	
Mme Françoise Castex	N	abst.	E		
M. Jean-Louis Cottigny	N		A		
M. Harlem Désir	O	O	A	Hollande	Vice Pdt du groupe PSE, ex de "la Gauche socialiste"
Mme Brigitte Douay	O	O	A		
Mme Anne Ferreira	N	abst.	E		
M. Jean-Claude Fruteau	O	O	A		
Mme Catherine Guy-Quint	O	O	A	Strauss-Kahn	
M. Benoît Hamon	N	abst.	C		BN
Mme Adeline Hazan	O	O	A	Aubry	BN
M. André Laignel	N		A		
M. Stéphane Le Foll	O	O	A	Hollande	directeur de cabinet de Hollande
Mme Marie-Noëlle Lienemann	N		A		BN, ancien membre de "la Gauche socialiste"
M. Pierre Moscovici	O	O	A	Strauss-Kahn	BN
M. Robert Navarro	O	O	A		1er secrétaire fédéral (Hérault)
Mme Béatrice Patrie	N	abst.	E	Emmanuelli	
M. Vincent Peillon	N	abst.	C		BN, ancien porte-parole du PS (2000-2003)
M. Bernard Poingant	O	O	A		Président de la Délégation du PS français au PE
Mme Marie-Line Reynaud	N	abst.	C		
M. Michel Rocard	O	O	A	Strauss-Kahn	
Mme Martine Roure	O	O	A		
M. Gilles Savary	O	O	A	Fabius	
M. Pierre Schapira	O	O	A		
Mme Catherine Trautmann	O	O	A	Strauss-Kahn	BN
M. Yannick Vaugrenard	O	O	A		
Mme Bernadette Vergnaud	O	O	A		
M. Henri Weber	N	abst.	A	Fabius	BN

Notes :

- Les députés qui figurent en gras se sont prononcés à l'inverse des directives de leur motion ou courant (« oui » pour les proches de F. Hollande, M. Aubry, D. Strauss-Kahn, « non » pour les proches de L. Fabius ainsi que les motions C, D et E). Les députés qui ont modifié leur positionnement entre la consultation interne du PS de décembre 2004 et les scrutins parlementaires de février figurent également en gras.
- Colonne 1 « Députés nationaux »
- Colonne 2 « Position 1^{er} décembre 2004 » : la prise de position des députés à la veille de la consultation interne des militants du PS du 1^{er} décembre 2004. Les prises de position ont été identifiées à partir des articles de presse (notamment *Le Monde* du 30 septembre 2004), des tribunes et contributions signées par les élus ainsi qu'en contactant directement certains députés.
 - O = oui
 - N = non
 - ? = indéterminé : le député n'a pas pris position ou n'a pas voulu la communiquer
- Colonne 3 « Vote Assemblée nationale 1^{er} février 2005 » : le vote des députés sur la proposition de loi constitutionnel visant à adapter la Constitution française au traité constitutionnel, lors de la première lecture à l'Assemblée nationale, le 1^{er} février 2005. Source : *Journal officiel*.
 - Abst. = abstention volontaire
 - Pas pris part = le député n'a pas pris part au vote
- Colonne 4 « Vote Congrès 28 février 2005 » : le vote des députés sur la proposition de loi constitutionnel visant à adapter la Constitution française au traité constitutionnel, lors de son passage devant le Congrès, le 28 février 2005. Source : *Journal officiel*.
- Colonne 5 « Motion » : le courant du parti socialiste auquel appartient le député. L'appartenance des députés à un courant est identifiée à partir des signataires des contributions au congrès de Dijon du PS du 18 mai 2003 ainsi que des informations fournies par le PS.
 - A = « Pour un grand parti socialiste. Clarifier, renouveler, rassembler », dirigée par le Premier secrétaire du parti, F. Hollande (soutenue par 61 % des militants)
 - C = « Nouveau Parti socialiste », motion dirigée par le député Arnaud Montebourg et l'eurodéputé Vincent Peillon (17 %)
 - D = « La motion militante... pour que vive la Gauche ! », dirigée par le député Marc Dolez (4 %)
 - E = « Pour un nouveau monde, une autre chemin », motion dirigée par le député Henri Emmanuelli et le sénateur Jean-Luc Mélenchon. (16 %)
- Colonne 6 « Entourage » : le groupe dirigé par un des leaders du PS auquel se rattache éventuellement le député. Les proches de L. Fabius, D. Strauss-Kahn, M. Aubry ont été identifiés à partir des signataires des contributions générales ou thématiques au congrès de Dijon du PS du 18 mai 2003.
 - Aubry = les signataires de la contribution générale au congrès de Dijon « Construisons un autre monde » http://www parti-socialiste.fr/doc_pdf/contrib/06.pdf.

- Strauss-Kahn = les signataires de la contribution thématique pour le congrès de Dijon « Réformer à gauche »
http://www.parti-socialiste.fr/doc_pdf/contrib_thematique/t111.pdf.
 - Fabius = les signataires de la contribution thématique pour le congrès de Dijon « Un socialisme pour notre temps »
http://www.parti-socialiste.fr/doc_pdf/contrib_thematique/t109.pdf.
 - La mention « proche de Fabius » et non « Fabius » seulement indique que le député est présenté dans la presse comme proche de L. Fabius mais qu'il n'a pas signé la contribution au congrès. Concernant F. Hollande, les députés proches retenus sont mentionnés dans le portrait paru dans *Libération* du lundi 22 novembre 2004.
- Colonne 7 « Autres » : cette colonne fournit diverses informations complémentaires. Elle mentionne la position occupée par le député au sein des instances dirigeantes du PS ainsi que ses éventuels autres mandats électoraux.
- CN = membre du Conseil national du Parti socialiste au 1^{er} décembre 2004. Les membres du Conseil national sont désignés par les délégués au congrès national réunis en assemblées de motion, proportionnellement aux résultats obtenus par les différentes motions. Considéré comme le Parlement du parti, le Conseil national est composé de 204 membres élus par le congrès national et de 102 premiers secrétaires fédéraux. Le Conseil national se réunit au moins quatre fois par an.
 - BN = membre du Bureau national du Parti socialiste au 1^{er} décembre 2004. Le Bureau national comprend le Premier secrétaire et 54 membres désignés selon les mêmes procédures que les membres du Conseil national. Le Bureau national assure l'administration et la direction du parti dans le cadre des attributions que lui délègue le Conseil national. Il se réunit tous les mercredis. Les membres du secrétariat national sont choisis parmi ceux du bureau.
 - Le vote passé des députés sur certains scrutins publics à dimension européenne est mentionné lorsque le député n'a pas suivi les consignes de son parti. Sont considérés :
 - Congrès : séance du mardi 23 juin 1992, sur le projet de loi constitutionnel ajoutant à la constitution un titre: "Des communautés européennes et de l'Union européenne"
 - Assemblée nationale : séance du 03 mars 1999 scrutin public sur l'ensemble du projet de loi autorisant la ratification du Traité d'Amsterdam ;
 - Assemblée nationale : séance du 28 juin 2000 scrutin public sur l'ensemble du projet de loi relatif à la chasse (lecture définitive) ;
 - Assemblée nationale : séance du 26 novembre 2003 scrutin public sur l'ensemble du projet de loi autorisant la ratification du traité relatif à l'adhésion à l'Union européenne de la République tchèque, de l'Estonie, de Chypre, de la Lettonie, de la Lituanie, de la Hongrie, de Malte, de la Pologne, de la Slovaquie et de la Slovaquie.

Annexe 9.2. Le positionnement des députés nationaux par département

Départ.	Députés socialistes			Consultations sur les traités				La fédération PS	
	oui	non	indéter.	Maast. 1992	Interne PS déc 04	Traité constit mai 05	Ecart 1992- 2005	Motion Dijon mai 03	Divers
2	1	1		43	32	33	-10	C	
4	1			48	72	40	-8	A	Bianco
7		1		51	45	40	-11	A	
8	1			49	49	37	-12	A	
9	2			50	66	36	-14	A	
11		3		47	42	35	-11	A	Fabiusien
13	1	1		45	75	38	-7	A	6627 militants
16	2	1		50	62	41	-9	A	
17	1			48	69	44	-4	A	
19	1			46	82	43	-3	A	Hollande
21	1			49	82	46	-3	A	
22	2	2		60	56	47	-13	A	
23		1		43	44	38	-5	E	
24	1	1		43	56	38	-8	A	
25	1			53	70	46	-7	A	
26	1			50	71	42	-8	A	
27		1		43	32	37	-6	A	
29	2	1		59	75	51	-8	A	
31	4	2		54	64	46	-8	A	4500 militants
32		1		49	53	42	-7	A	
33	2	1		49	43	44	-5	A	4151 militants
34		1		47	79	40	-7	A	4500 militants
35	1	1		63	63	54	-9	A	
36	1			44	54	37	-7	A	
38	2	2		56	67	46	-10	A	Migaud, Destot
40		3		53	20	42	-11	E	Emmanuelli
44	4			57	72	51	-6	A	Ayrault
46		1		53	45	40	-13	A	
54	1			55	59	43	-12	A	
55	1	1		53	57	41	-12	A	
56	1			57	79	50	-7	A	
57	1		1	57	59	45	-12	A	Pdt Cons. Régio.: non
58	2	1		49	44	37	-12	A	Gorce, Paul
59	7	3		46	56	38	-8	D	7790 militants, Dolez
60		1		44	39	38	-8	A	
62	4	7		42	60	31	-11,5	A	12000 militants (1ère)
63		4		52	51	43	-9	A	
64	1	1		53	51	48	-6	A	
65	1	1		51	45	39	-11	A	Glavany
66		1		45	25	35	-10	A	
67	1			69	73	56	-13	C	
69	3			56	70	54	-2	A	Queyranne
71		2		51	36	41	-10	C	Montebourg

75	8	2	63	66	66	3	A	6400 militants
76	1	2	46	37	35	-11	A	Fabius
79	1	1	53	74	49	-4	A	Royal
81		2	49	55	41	-8	A	Quilès
86		1	50	67	45	-5	A	Claeys
87	3		48	77	40	-8	A	
91	2	1	54	44	49	-5	A	Valls Dray Mélenchon
93	2	2	46	52	38	-8	A	Bartolone, Guigou
94	2	1	51	68	50	-1	A	
95	1	1	52	66	47	-5	A	Strauss-Kahn
971	1		67	-	59	-8	A	
972		1	72	-	69	-3	A	
974	1		74	-	40	-34	E	

Notes :

- *Départ.* : département ayant élu au moins un député socialiste sous la douzième législature.
- *Députés socialistes* :
 - *oui* : députés socialistes du département favorable au traité constitutionnel lors de la consultation interne du PS le 1^{er} décembre 2004.
 - *non* : députés socialistes du département défavorable au traité constitutionnel lors de la consultation interne du PS le 1^{er} décembre 2004.
 - *indéter.* : députés socialistes du département ne s'étant prononcé sur le traité constitutionnel au 1^{er} décembre 2004 ou ayant refusé de donner leur position ou n'ayant pas pu être contacté.
- *Consultations sur les traités* :
 - *Maast. 1992* : résultat départemental du référendum sur le traité de Maastricht en 1992.
 - *Interne PS déc 04* : résultat départemental du vote des militants lors de la consultation interne du PS du 1^{er} décembre 2004 sur le traité constitutionnel.
 - *Traité constit mai 05* : résultat départemental du référendum sur le traité constitutionnel du 29 avril 2005.
 - *Ecart 1992-2005* : écart entre les résultats départementaux des référendums sur le traité de Maastricht et sur le traité constitutionnel.
- *La fédération PS* :
 - *Motion Dijon mai 03* : motion majoritaire dans le département lors du congrès de Dijon de mai 2003.
 - *Divers* : élus de premier plan issu de ce département.

Annexe 9.3. La caractérisation de l'européisme des 58 départements ayant élu des députés socialistes en 2002

Les députés socialistes sont-ils issus de départements ayant manifesté un haut niveau de rejet ou de soutien au traité ? Sur l'ensemble du territoire national, les députés socialistes ne sont pas spécifiquement présents ou nombreux dans les départements ayant le plus rejetés les traités. Le taux de corrélation entre le niveau atteint par le oui dans les cent départements français et la présence de députés socialistes d'une part et leur nombre est proche de zéro¹. Le tableau A.9.1. fait apparaître que le niveau moyen atteint par le oui dans les 58 départements ayant élu au moins un député socialiste est inférieur de 1,65 points à la moyenne des 42 départements français ne comprenant pas de « départements socialistes ». Si l'on prend en compte l'évolution de l'électorat depuis le référendum sur le traité de Maastricht, on note cependant que la progression de l'euroscepticisme est plus significative dans les départements comprenant des députés socialistes : elle est de 8,27 points contre 4,83 pour les autres départements.

Tableau A.9.1. Le niveau de soutien au traité constitutionnel dans les départements français selon la présence départementale de députés socialistes.

	100 départements ²	58 départements avec député(s) PS	42 départements sans député PS
Oui au traité constitutionnel (%) ³	43,4	42,71	44,36
Oui au traité de Maastricht (%)	50,18	50,9	49,19
Ecart 1992-2005 (points)	- 6,82	- 8,27	-4,83

Si les départements ayant élu des socialistes ne sont pas moins favorables au traité, on observe cependant que les députés socialistes sont surreprésentés dans les départements les moins favorables au traité et sous-représentés dans les autres. Avec 141 députés sur 577 sous la douzième législature, les députés socialistes regroupent 24 % de la représentation parlementaire. Or, le tableau A.9.2. indique que les députés socialistes forment 18 % de la représentation parlementaire des dix départements français les plus favorables au traité contre 42 % de la représentation parlementaire des dix départements les plus défavorables au traité. En dehors de Paris, les socialistes sont peu présents dans les départements les plus europhiles.

¹ Pour le niveau du oui et la présence de députés socialistes, le r de Pearsons est de -0,065. Pour le niveau du oui et le nombre de députés socialistes, le r de Pearsons est de -0,002.

² 96 départements métropolitains et quatre départements d'Outre-Mer.

³ Le niveau moyen du oui est calculé sur une base départementale ce qui explique qu'il soit de 2,5 points inférieur au niveau moyen du oui calculé sur la base de l'ensemble de la population nationale.

Tableau A.9.2. La présence départementale des députés socialistes selon les résultats départementaux du référendum du 30 mai 2005.

Les départements les plus favorables				Les départements les plus opposés			
Départ.	Vote électeur (oui en %)	Députés PS	Nombre de députés	Départ.	Vote électeur (oui en %)	Députés PS	Nombre de députés
Martinique	69	1	4	Pas-de-Calais	31	11	14
Paris	66	10	21	Aisne	33	2	5
Hauts-de-Seine	62	0	13	Somme	33	0	6
Yvelines	59	0	12	Aube	35	0	3
Guadeloupe	59	1	6	Aude	35	3	3
Bas-Rhin	56	1	9	Seine-Maritime	35	3	12
Haute-Savoie	54	0	5	Pyrénées-Orien.	35	1	4
Rhône	54	3	14	Ariège	36	2	2
Ille-et-Vilaine	54	2	7	Gard	36	1	3
Maine-et-Loire	53	0	7	Haute-Saône	37	0	3
<i>Total</i>	<i>N</i>	<i>18</i>	<i>98</i>			<i>23</i>	<i>55</i>
	<i>%</i>	<i>18</i>	<i>100</i>			<i>42</i>	<i>100</i>

La même observation peut être effectuée concernant les quelques départements où le oui au traité a progressé entre le traité de Maastricht et 2005, ainsi que les départements où il a le plus reculé. Comme le montre le tableau A.9.3., les députés socialistes ne sont pas élus de départements ayant enregistré une progression du oui, à l'exception des parisiens. En revanche, ils regroupent 35 % de la représentation parlementaire des dix départements ayant enregistré le plus fort recul du oui.

Tableau A.9.3. La présence départementale des députés socialistes selon l'écart entre les résultats départementaux des référendums de 1992 et 2005.

La progression du oui				Le plus fort recul du oui			
Départ.	Ecart 1992- 2005	Députés PS	Nombre de députés	Départ.	Ecart 1992- 2005	Députés PS	Nombre de députés
Hauts-de-Seine	+ 5	0	13	Réunion	- 34	1	5
Paris	+ 3	10	21	Ariège	- 14	2	2
Yvelines	+ 2	0	12	Côtes-d'Armor	- 13	4	5
Alpes Maritim.	+ 2	0	9	Lot	- 13	1	2
Cantal	+ 1,5	0	2	Bas-Rhin	- 13	1	9
Vendée	+ 0,5	0	5	Nièvre	- 13	3	3
Var	0	0	7	Ardennes	- 12	1	3
Mayenne	0	0	3	Meuse	- 12	2	2
Haute-Corse	0	0	2	Moselle	- 12	2	10
Loiret	- 1	0	5	Haut-Rhin	- 12	0	7
<i>total</i>	<i>N</i>	<i>10</i>	<i>79</i>			<i>17</i>	<i>48</i>
	<i>%</i>	<i>13</i>	<i>100</i>			<i>35</i>	<i>100</i>

TABLE DES MATIERES

VOLUME 1

Sommaire	3
INTRODUCTION	6
<u>1. La recherche : la mobilisation européenne des parlementaires nationaux français</u>	10
1.1. Une étude politologique de l'eupéanisation des rôles parlementaires	12
1.2. Une approche subjectiviste et qualitative des parlementaires	22
1.3. Organisation de la thèse	34
<u>2. Les enjeux de la recherche : l'eupéanisation de la démocratie parlementaire</u>	37
2.1. Le déficit démocratique de l'UE et les Parlements nationaux	38
2.1.1. La réalité d'un défaut de démocratie	39
2.1.2. La démocratisation par les parlements nationaux	43
2.1.3. Les parlements nationaux comme menace pour l'intégration européenne	46
2.2. Les mécanismes d'eupéanisation	51
2.3. Les transformations du parlementarisme	57
2.3.1. Le traitement déficient de l'information	58
2.3.2. La spécialisation du généraliste	60
2.3.3. La dé-formalisation de l'intervention parlementaire	61
CHAPITRE 1. LES RÔLES PARLEMENTAIRES COMME VARIABLES INSTITUTIONNELLES DE LA MOBILISATION	65
<u>1. Les Parlements nationaux et l'UE : l'état de la recherche</u>	66
1. 1. La faiblesse des Parlements	66
1. 2. Les « perdants » de l'intégration européenne	68
1. 3. Une Europe post-parlementaire	70
1.4. La dynamique d'adaptation des Parlements à l'Europe	76

<u>2. La mobilisation parlementaire comme objet d'étude</u>	83
2.1. Les apories de l'approche institutionnelle classique	84
2.2. Une sociologie de la mobilisation parlementaire	87
<u>3. Les rôles parlementaires comme matrices explicatives de la mobilisation</u>	90
3.1. Les déterminants du comportement parlementaire	90
3.2. La difficile européanisation de la littérature américaine	95
3.3. L'interprétation de rôles parlementaires	99
3.3.1. L'approche motivationnelle des rôles	99
3.3.2. La labilité de l'interprétation	104
3.3.3. La diversité des rôles	107
<u>4. Le cadre de l'étude</u>	112
4.1. La faiblesse ordinaire du Parlement français	113
4.2. Des parlementaires à la fois notables et professionnels	119
4.3. La période d'étude : 1993-2005	126
<u>PARTIE I. L'ÉLECTION</u>	135
L'Europe, la politique électorale et les législatives	
CHAPITRE 2. LE CANDIDAT EN CAMPAGNE : L'EUROPE OCCULTÉE	136
<u>1. L'enjeu européen et le processus de sélection du député</u>	138
1.1. Le profil sociologique et biographique des candidats	138
1.1.1. Les spécialistes de l'Europe	139
1.1.2. Le pluralisme des élites parlementaires	144
1.2. L'investiture partisane	149
1.3. Le mode de scrutin	151
1.4. Les électeurs	153
<u>2. Un effet de censure partiel du champ politique</u>	160
2.1. Européanisation des parlements et européisme de l'opinion : une analyse comparative	161
2.2. L'invisible omniprésence de l'enjeu européen	167
2.3. La délégitimation de l'enjeu européen	175

2.4. Une censure relative	182
2.5. Un censure utilitaire et existentielle	186
Conclusion	192
CHAPITRE 3. LE DÉPUTÉ SORTANT : LE BILAN EUROPÉEN OUBLIÉ	194
<u>1. L'improbabilité du vote personnel</u>	196
1.1. Un investissement personnel conséquent	196
1.2. L'absence de sanction et de rémunération électorale	200
<u>2. La diversité du vote personnel</u>	204
2.1. Approche quantitative comparée du vote personnel	204
2.2. Le vote personnel vu d'en bas	209
<u>3. La subjectivité du vote personnel</u>	214
3.1. Le niveau de la mobilisation	215
3.2. La temporalité de la mobilisation	219
3.3. La communication de la mobilisation	225
Conclusion	231
<u>PARTIE II. LA CIRCONSCRIPTION</u>	234
L'Europe saisie par le terrain	
CHAPITRE 4. L'ÉLU DE TERRAIN : LOBBYISTE OU INTERMÉDIAIRE ?	235
<u>1. Le cumulard : une difficile européanisation</u>	238
1.1. L'Europe au prisme de l'élu local	238
1.1.1. Le sectoriel et l'actuel plutôt que le transversal	238
1.1.2. L'Europe et la gestion d'une collectivité locale	240
1.1.3. La subjectivité de l'impact local de l'Europe	243
1.2. La torpeur des assemblées cumulardes	246
1.3. Le parlementaire « vampirisé » par ses électeurs	252
1.3.1. L'Europe, loin du local	252

1.3.2. La Délégation, une charge de travail supplémentaire	255
1.4. Des réformes institutionnelles aux effets limités	257
1.4.1. L'Europe en séance	258
1.4.2. Le Sénat et le temps	263
 2. <u>L'eupéanisation par le bas : une mobilisation <i>a minima</i></u>	266
2.1. Dans la Délégation pour l'UE : une mobilisation localiste possible mais limitée	267
2.2. La PAC : le député lobbyiste et l'instrumentalisation de la ruralité	273
2.2.1. Un lobbying peu crucial	274
2.2.2. La PAC et l'élargissement	277
2.3. L'appareil étatique national, arbitre des subventions communautaires	281
2.3.1. Les parlementaires et l'administration	281
2.3.2. Les parlementaires et le gouvernement	288
 3. <u>Les élus de terrain en situation d'intermédiaires</u>	293
3.1. Alain Marleix entre les agriculteurs du Cantal et Jacques Chirac	296
3.2. Laurence Dumont entre les maires ruraux du Calvados et la préfecture de région	303
3.3. Les ressorts émotionnels de la médiation européenne des élus de terrain	310
 Conclusion	315
 CHAPITRE 5. LE DÉFENSEUR DU TERROIR : L'AGITATION DES REDRESSEURS DE TORTS	319
 1. <u>1979-2000 : la non-transposition de la directive « oiseaux »</u>	321
1.1. De la directive de 1979 à la loi de 1998	323
1.2. La préparation de la loi du 26 juillet 2000	332
1.3. L'examen parlementaire de la loi du 26 juillet 2000	338
 2. <u>Des relais des lobbies plutôt que des médiateurs</u>	343
2.1. La pression locale, moteur de la dissidence	344
2.2. La pression locale, frein à la médiation	353
2.2.1. Henri Sicre : la médiation imaginaire	354
2.2.2. Vincent Peillon : la médiation dangereuse	358

2.2.3. François Patriat : la médiation mise en échec	361
<u>3. Des élus de terrain plutôt que des chasseurs de voix</u>	370
3.1. Les insuffisances de l'interprétation électoraliste	372
3.2. Le localisme, un humanisme chevaleresque	381
3.3. L'appel ambigu à la subsidiarité	390
Conclusion	398

VOLUME 2

<u>PARTIE III. L'ASSEMBLÉE</u>	406
---------------------------------------	-----

L'Europe au Palais-Bourbon et au Palais du Luxembourg

CHAPITRE 6. LE SOUVERAINISTE : UN RÔLE ÉPHÉMÈRE	407
<u>1. La légitimation unanimiste de la construction européenne</u>	410
1.1. La multidimensionnalité des normes européennes	411
1.2. La rhétorique unanimiste	418
1.3. Un débat de faible intensité idéologique	426
1.3.1. L'incrimination des opposants	426
1.3.2. Le pragmatisme tiède des partisans	430
<u>2. Les souverainistes, pourfendeurs de l'unanimisme</u>	435
2.1. L'activisme des souverainistes	436
2.2. La prégnance du cadrage cognitif souverainiste	447
<u>3. Les souverainistes, ennemis du souverainisme ?</u>	455
3.1. Le recul du souverainisme	456
3.1.1. La marginalisation du souverainisme parlementaire	456
3.1.2. Les motifs généraux d'explication	460
3.2. La mise à l'écart volontaire de certains souverainistes	466
3.3. La radicalisation du souverainisme	471
3.4. Les impasses électorales et ministérielles du souverainisme	477

Conclusion	485
CHAPITRE 7. L'AMBITIEUX : L'EUROPÉANISATION DES OUTSIDERS	494
<u>1. Les ministrables : la rémunération incertaine de l'investissement européen</u>	498
1.1. L'expertise européenne, une ressource disponible mais de faible rendement	499
1.1.1. Dans les Délégations pour l'UE	499
1.1.2. Hors des Délégations pour l'UE	502
1.2. L'eupéanisation incertaine des carrières politiques	506
1.2.1. Les commissaires	507
1.2.2. Les eurodéputés	508
1.3. La présidence de la Délégation pour l'UE : une niche au potentiel limité	513
1.4. L'eupéanisation déficiente du ministrable outsider	520
 <u>2. Les ténors et les présidentiables : la conquête à risque du leadership interne par l'Europe</u>	528
2.1. Les fédéralistes et la stature d'homme d'Etat	530
2.2. L'Europe et le Parlement dans la conquête du parti	540
2.3. L'outsider désavoué : la chute de Philippe Séguin	546
2.4. L'outsider conquérant : le retour de Laurent Fabius	555
2.4.1. La légitimation par le nombre	556
2.4.2. La légitimation par l'éligibilité parlementaire	559
2.4.3. La mise en évidence d'un défaut de leadership	565
Conclusion	568
 CHAPITRE 8. LE SPÉCIALISTE DE L'EUROPE À LA RECHERCHE DE SON RÔLE	576
 <u>1. L'expert : influencer les décideurs</u>	579
1.1. L'expertise : l'influence limitée du rapporteur	585
1.2. L'informel : l'influence relative du dîneur	589
1.3. La publicisation : l'influence réelle de l'agitateur	594
1.4. La transposition : l'influence inéluctable de l'autorisateur	599

<u>2. Le Bourbonien : se socialiser par l'Europe</u>	609
2.1. Robert Pandraud : le plaisir de présider	612
2.2. Alain Barrau : le Parlement des « copains »	617
2.3. Pierre Lequiller : la recherche du prestige	625
 <u>3. Le serviteur de l'intérêt général : démocratiser la gouvernance européenne</u>	 632
3.1. Une frustration peu corporatiste	634
3.2. Le déficit démocratique tel qu'il est vécu	644
3.3. L'inquiétude démocratique : une perspective comparée	658
 Conclusion	 661
 CONCLUSION	 666
<u>1. Synthèse des résultats</u>	666
<u>2. Retour sur trois enjeux de recherche</u>	682
 BIBLIOGRAPHIE	 694
 ANNEXES	 722
 Annexe 1. Les données recueillies	 723
Annexe 1.1. Liste des personnes interrogées	724
Annexe 1.2. Liste des travaux parlementaires observés	742
Annexe 1.3. Composition et représentativité du corpus	746
 Annexe 2. Note méthodologique	 749
 Annexe 3. Abréviations utilisées	 756
 Annexe 4. Eléments quantitatifs sur les députés	 759
Annexe 4.1. Composition des groupes parlementaires de l'Assemblée nationale (1993-2002)	760
Annexe 4.2. Données socio-biographiques sur les députés élus en 1997 et en 2002	762

Annexe 4.3. Le cumul des mandats chez les députés	764
Annexe 5. Listes des débats en séance consacrés aux affaires européennes	765
Annexe 5.1. Débats en séance consacrés aux affaires européennes à l'Assemblée nationale (1989-2005)	766
Annexe 5.2. Débats en séance consacrés aux affaires européennes au Sénat (1991-2005)	768
Annexe 6. Listes des rapports d'informations des Délégations pour l'UE	769
Annexe 6.1. Délégation pour l'UE de l'Assemblée nationale, 11 ^{ème} législature	770
Annexe 6.2. Délégation pour l'UE de l'Assemblée nationale, 12 ^{ème} législature	774
Annexe 6.3. Délégation pour l'UE du Sénat, 1997-2005	777
Annexe 7. L'univers d'évocation spontanée du mot « Europe » auprès des députés	779
Annexe 8. Extrait d'un discours de F. Bayrou	786
Annexe 9. Le positionnement des députés socialistes vis-à-vis du traité instituant une Constitution pour l'Europe (2004/2005)	790
Annexe 9.1. Le positionnement des députés nationaux et européens socialistes personnes	791
Annexe 9.2. Le positionnement des députés nationaux par département	799
Annexe 9.3. La caractérisation de l'europhisme des 58 départements ayant élu des députés socialistes en 2002	801
TABLES DES MATIERES	803