

ROZENBERG (Olivier), « La perfectible adaptation des parlements nationaux à l'Union européenne », Olivier Costa, Éric Kerrouche et Paul Magnette (dir.), Vers un renouveau du parlementarisme en Europe ?, Bruxelles, Université de Bruxelles, 2004, pp. 73-87.

La perfectible adaptation des parlements nationaux à l'Union européenne

Olivier Rozenberg

Parce qu'ils constituent un des piliers des systèmes politiques nationaux, les parlements nationaux sont interpellés par la montée en puissance du mouvement d'intégration entre les Etats membres de l'Union européenne (UE). Leur activité de législateur, leur rôle de sélection et de contrôle de l'exécutif, leur place dans le débat public sont affectés par l'affirmation d'institutions supranationales et par la communautarisation de nombreux secteurs de politiques publiques. Les rapports entre parlements nationaux des Etats membres et UE peuvent donner lieu à deux lectures. Selon la première, l'Europe menacerait les pouvoirs législatifs nationaux compte tenu des résistances structurelles à leur adaptation. La spécificité de l'adaptation des parlements nationaux à l'UE revêt en effet différents aspects. En tant qu'institutions nationales représentant un peuple spécifique, les parlements n'ont pas été perçus pendant longtemps comme un élément susceptible de favoriser l'approfondissement de l'intégration européenne. Les parlements, comme organisations internes de systèmes politiques largement dominés par le gouvernement, ont été longtemps cantonnés à un rôle passif de spectateur de la construction européenne. En dehors de dispositions constitutionnelles touchant à la ratification des traités et à la transposition de directives, les majorités parlementaires étaient surtout appelées à soutenir la politique européenne de leur gouvernement. En tant que législateur, les parlements nationaux se sont trouvés concurrencés du fait de la suprématie progressivement affirmée de la norme communautaire sur le droit interne avec l'applicabilité directe des règlements ou la transposition des directives. La marge de manœuvre des parlementaires nationaux est alors limitée, la décision du Conseil valant

engagement des gouvernements à rendre la directive applicable. Enfin, en tant qu'institutions parlementaires, les parlements nationaux se sont trouvés confrontés à partir de 1979 à l'émergence d'une assemblée européenne directement élue dont les prérogatives se sont affirmées à chaque révision des traités¹.

Organisations nationales, concurrencés dans leurs rôles, confrontés à l'affirmation du Parlement européen, les parlements nationaux souffrirait d'un déficit structurel d'adaptation à la construction européenne. Ce verdict largement répandu peut d'abord être confronté aux efforts entrepris depuis une quinzaine d'années dans chaque assemblée visant à la mise en place de dispositifs d'information et d'influence. Les assemblées ont obtenu des exécutifs nationaux différentes prérogatives comme le droit d'être informées des projets de législation communautaire ou le droit de donner un avis plus ou moins contraignant à leur sujet. Une littérature de plus en plus fournie rend compte de cette dynamique et de ses origines. Des analyses comparatives ont mis en avant les convergences institutionnelles des pratiques et des règles adoptées dans les différentes assemblées². Chaque parlement a ainsi développé une ou plusieurs commissions spécialement dédiées à la sélection ou à l'examen des documents produits au niveau européen. Surtout, la thèse d'un déclin des parlements nationaux engendré par l'Europe doit être rapportée précisément à la situation de chaque assemblée sur le plan interne. La plupart des parlements nationaux des Etats membres, confrontés à l'affirmation séculaire du pouvoir exécutif, rationalisés sous la contrainte de différentes procédures techniques, à l'écart de l'attention décisive des médias, se trouvent dans une situation intérieure défavorable. Concernant le Parlement français, la référence – parfois caricaturale – à un âge d'or d'avant 1958 atteste d'une telle évolution. Si certaines situations nationales peuvent être distinguées comme l'Italie, les chambres hautes des Etats fédéraux, les Etats nordiques dont les gouvernements sont minoritaires ou le Royaume Uni concernant le suivi médiatique des Communes, il demeure que l'affaiblissement du pouvoir législatif est un phénomène massif, généralisé, et, comme le soulignent Tapio Raunio et Simon Hix, antérieur et largement indépendant du mouvement d'intégration européenne³.

Une telle mise en perspective permet de renverser la problématique. L'Union est-elle seulement un facteur supplémentaire de marginalisation des parlements nationaux ? L'Europe ne peut-elle pas dans certaines circonstances constituer l'un des vecteurs du « retour des

¹ O. Rozenberg, Y. Surel, « Parlements et Union européenne », *Politique européenne*, n° 9, 2003, p. 5-29.

² A. Maurer, W. Wessels (dir.), *National Parliaments on their Ways to Europe : Losers or Latecomers ?*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 2001.

³ S. Hix, T. Raunio, « Backbenchers Learn to Fight Back : European Integration and Parliamentary Government », *West European Politics*, 23(4), 2000, p. 142-168.

parlements » observé par les différents contributeurs du présent ouvrage ? L'investissement de l'Europe est en effet potentiellement porteur d'opportunités stratégiques, cognitives ou de légitimation. Les groupes sociaux marginalisés sur le plan national peuvent 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 leur situation interne dans un jeu à deux niveaux⁴. La faculté des parlements à faire usage de l'Europe dépend en grande partie de leur capacité à s'adapter institutionnellement, c'est-à-dire à obtenir de prérogatives normatives spécifiques, souvent garanties au niveau constitutionnel, et à modifier leur mode d'organisation interne. Quels ont été les éléments favorables ou défavorables à ce type d'affirmation institutionnelle des assemblées durant les années 1980 et 1990 ? Comment les gouvernements nationaux en particulier ont-ils géré les revendications émergeant de leur parlement ? Ensuite, le bilan – provisoire - de l'adaptation des parlements nationaux peut être entrepris en prenant en compte non seulement la question de l'influence des assemblées mais aussi celle du pluralisme. Les parlementaires peuvent-ils aujourd'hui peser sur la politique européenne de leur gouvernement ? Au-delà, quelle est leur capacité à débattre entre eux de l'Europe et à transformer l'enjeu européen en objet de leur concurrence ?

I. L'émergence difficile des parlements nationaux

Le processus d'adaptation des parlements nationaux à la construction européenne s'est opéré difficilement durant les années 1980 et 1990. Au-delà de la diversité des situations au sein de chaque Etat membre, l'affirmation des parlements nationaux procède d'abord d'une négociation entre parlementaires et gouvernement partiellement influencée par l'agenda européen. Ensuite, la nature spécifique du projet européen – ou plus précisément son cadrage public comme processus à la fois fragile et souffrant d'un déficit démocratique – a encadré fortement la dynamique d'eupéanisation des parlements et de parlementarisation de l'UE.

Une affirmation lente et négociée

⁴ R. Putnam, « Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games », *International Organization*, 1988, n° 42, p. 427-460 ; S. Jacquot, C. Woll (dir.), *Usages de l'Europe, acteurs et transformations européennes*, Paris, L'Harmattan (à paraître).

Il est difficile de résumer l'évolution des prérogatives des parlements nationaux en matière européenne, dans la mesure où celle-ci s'inscrit dans quinze histoires particulières, même si la création ou le renforcement de commissions spécialisées dans le suivi des affaires européennes, la reconnaissance d'un droit à l'information vis-à-vis des projets européens ou encore l'octroi du droit de donner un avis plus ou moins contraignant sur ces projets se sont souvent réalisés au moment de l'adhésion de l'État membre ou de la révision des traités⁵. Jusqu'à l'Acte unique, l'intérêt des parlementaires nationaux pour l'Europe est cependant globalement resté limité, à l'exception des Danois et des Britanniques qui mirent en place certaines procédures dès leur adhésion. Mais c'est en particulier l'extension des compétences de la Communauté et l'introduction de la règle du vote à la majorité qualifiée avec l'Acte unique, qui nourrirent une prise de conscience de l'importance des affaires européennes et les premières pressions adaptatives sur les institutions parlementaires nationales. Les commissions parlementaires chargées de l'examen des projets de directives furent par exemple renforcées dans plusieurs États membres, la Chambre des Communes créant notamment en 1988 deux commissions européennes permanentes pour répondre à l'accroissement de la législation communautaire. La signature du traité de Maastricht amplifia ce mouvement. Les attributions de l'Assemblée nationale ou du *Bundestag* en matière européenne furent alors renforcées. Les parlementaires français, à travers le vote de résolutions, obtinrent par exemple le droit de se prononcer collectivement en dehors du vote d'une loi, ce qui leur était auparavant impossible en matière européenne comme pour les affaires intérieures. Dans une moindre mesure, la signature du traité d'Amsterdam fournit également une occasion pour certaines assemblées d'accroître leurs compétences⁶.

Au-delà de ces initiatives attachées aux compromis successifs passés par les États dans le cadre des traités, l'affirmation des parlements nationaux s'est également réalisée sur un mode incrémental⁷. A cet égard, on peut d'ailleurs avancer que les grandes étapes de la construction européenne, à savoir les révisions des traités, ont souvent servi à inscrire dans les normes européennes ou nationales des pratiques initiées antérieurement en dehors de dispositions légales. Ce développement est souvent caractérisé par des effets de cliquet : lorsque les assemblées tendent à interpréter leurs droits dans un sens qui leur est favorable, il devient coûteux pour les gouvernements de revenir sur des pratiques qui progressivement

⁵ T. Raunio, « Always one step behind ? National legislatures and the European Union », *Government and Opposition*, 34(2), 1999, p.180-202.

⁶ *Op. cit.*

⁷ R. Corbett, « Des pouvoirs construits par voie coutumière » dans P. Delwit, J.-M. De Waele, P. Magnette (dir.), *A quoi sert le Parlement européen ?*, Bruxelles, Ed. Complexe, 1999, p. 63-76.

s'imposent et finissent par être institutionnalisées lors de la révision des traités ou des Constitutions. Ainsi, les gouvernements français ont progressivement accepté certaines revendications des députés et sénateurs en matière d'examen de la législation européenne en projet. Le gouvernement Juppé a autorisé le parlement français à examiner des documents de l'UE (et non des seules Communautés européennes), ainsi que des projets d'actes ne comportant pas de dispositions de nature législative. En 1999, la révision constitutionnelle préalable à l'adoption du traité d'Amsterdam officialisa l'engagement antérieur de l'exécutif, le nouvel article 88-4 de la Constitution autorisant les parlementaires à se prononcer sur les projets d'actes de l'Union. Autre exemple, la Chambre des Lords a décidé de sa propre initiative de contrôler les projets européens relevant du troisième pilier incitant le gouvernement Blair à légaliser cette pratique en 1998.

L'octroi de prérogatives au profit des parlements nationaux procède d'une négociation entre ces derniers et le gouvernement. L'inégalité des acteurs en présence apparaît dans la mesure où les moyens de pression des parlements face aux gouvernements sont limités. Sauf à suivre la procédure référendaire dont l'exemple irlandais a révélé toute l'incertitude en 2001, l'adhésion à l'UE et plus encore la révision des traités nécessitent certes l'approbation du parlement. Les assemblées peuvent alors utiliser ce pouvoir de veto pour exiger un accroissement de leurs prérogatives. La pression exercée par le parlement peut être d'autant plus forte qu'une révision préalable de la Constitution est rendue nécessaire. L'adhésion de l'Autriche à l'UE en 1995 fournit de ce point de vue le meilleur exemple de ce type de négociation donnant-donnant : appuyé par une coalition parlementaire incertaine, le gouvernement autrichien fut contraint d'autoriser le parlement à pouvoir mandater les ministres négociateurs au Conseil⁸.

Cependant, le pouvoir formel de veto dont disposent les parlements nationaux ne peut masquer leur faiblesse structurelle face à l'exécutif. A l'exception des gouvernements minoritaires nordiques, les gouvernements européens disposent en effet le plus souvent d'une base parlementaire stable et importante, où la discipline de vote est la règle vis-à-vis des projets gouvernementaux. Pourquoi en serait-il autrement lors de la ratification des traités ? La rébellion parlementaire est même ici d'autant plus improbable que, dans la plupart des États membres, les partis de gouvernement sont favorables au projet européen. L'alternance au pouvoir, l'existence de gouvernements de coalition ou la multiplication des situations de

⁸ J. Fitzmaurice, « National parliamentary control of EU policy in the three new member states », *West European Politics*, n° 9, 1996, p. 88-96.

cohabitation ont en outre contribué à installer un certain consensus vis-à-vis de la construction européenne. Dès lors, les modifications entreprises ne changent que marginalement l'asymétrie institutionnelle qui caractérise la plupart des régimes politiques européens. Ainsi, en France, la révision constitutionnelle préalable à la ratification du traité d'Amsterdam a certes permis d'élargir l'article 88-4, mais l'accroissement des pouvoirs du Parlement français en matière européenne demeure limité. La faculté accordée au Parlement d'émettre une résolution sur les projets d'actes de nature non législative reste en effet soumise à l'accord du gouvernement⁹. Par ailleurs, les réformes entreprises sont parfois déterminées par des logiques domestiques, indépendamment de toute pression adaptative nourrie par le processus européen. Ainsi, au Royaume-Uni, la réforme de 1998 visant à élargir les pouvoirs de contrôle des Chambres des Communes et des Lords sur les questions européennes se produisit selon un agenda interne et en dehors de toute révision des traités. Dès lors, on le voit, en France comme au Royaume-Uni, l'affirmation du parlement en matière européenne reste généralement consentie par l'exécutif, elle ne lui est pas imposée.

Enfin, les parlements nationaux ont été en situation d'autant plus défavorable face à l'exécutif qu'ils ne disposaient pas d'une ressource commune définie au niveau européen et mobilisable en interne. Comme le souligne Claudio Radaelli, l'eupéanisation suppose d'abord la formulation d'une règle, d'une pratique ou d'une idée au niveau européen qui puisse être ensuite incorporée, rejetée ou modifiée par les États membres¹⁰. Or, les parlements nationaux ont été et demeurent largement marginalisés dans le processus de décision communautaire, et ne peuvent donc participer à la définition des règles au niveau européen. En outre, parce que l'organisation des pouvoirs exécutif et législatif, ainsi que leurs rapports, est affaire de souveraineté nationale, l'adaptation des parlements à l'Europe s'est réalisée en l'absence de la formulation de règles européennes communes. Dès lors, le contrôle parlementaire de la politique européenne d'un gouvernement ou la participation des assemblées à la formulation de la position nationale sur un dossier dépendent exclusivement d'arrangements institutionnels internes. Si une déclaration annexée au traité de Maastricht, puis un protocole annexé au traité d'Amsterdam, reconnaissent (tardivement) le rôle des parlements nationaux, leur portée demeure limitée à la définition d'une période durant laquelle les assemblées sont informées des projets de législation, sans que le Conseil ne puisse

⁹ A. Szukala, O. Rozenberg, « The French Parliament and the EU: Progressive Assertion and Strategic Investment », dans A. Maurer, W. Wessels (éd.), *National Parliaments on their Ways to Europe: Losers or Latecomers?*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 2001, p. 223-250.

¹⁰ C. Radaelli, « The Domestic Impact of European Union Public Policy: Notes on Concepts, Methods and Challenge of Empirical Research », *Politique européenne*, n°5, 2001, p. 107-142.

adopter une décision. Des procédures de coopération parlementaire ont certes été mises en place¹¹ notamment pas le biais des conférences des organes spécialisés dans le suivi des affaires communautaires (COSAC). Si ce type d'échange n'est pas sans effet sur la socialisation des élus ou l'émergence de réseaux parlementaires transnationaux, il ne constitue cependant pas une ressource significative pour les élus dans leur négociation avec le gouvernement comme l'indique la faible notoriété de ces structures.

Un double cadrage normatif

La dynamique d'adaptation des parlements nationaux a également été travaillée par deux enjeux tenant à la nature du projet européen. Comme l'a observé Marc Abélès, la construction européenne se nourrit d'une incertitude quant à son devenir¹². Le statu quo est souvent vécu comme une crise et la crainte d'un blocage sert de moteur à l'approfondissement. Cette perception partagée par une grande partie de l'élite politique européenne a notamment favorisé ici le développement du Parlement européen tandis que l'affirmation des parlements nationaux a été longtemps comprise comme une menace pour l'Europe. A minima, l'octroi de compétences particulières aux parlements risquait de compliquer, voire de gripper le processus de décision européen, en ajoutant un acteur au triangle institutionnel. A maxima, elle portait en germe la fin de l'intégration européenne, en consacrant de fait pour chaque État la préservation d'un pouvoir de veto. Parmi les pro-européens, cette crainte reposait notamment sur l'idée que les États membres réussissent par ce biais à retrouver le pouvoir de blocage qu'ils abandonnaient progressivement au Conseil avec le passage à la majorité qualifiée.

Cette perception identifiant le Parlement européen à un « plus d'Europe » et les parlements nationaux à un « moins d'Europe » fut longtemps dominante auprès des élites politiques européennes, voire des spécialistes de l'intégration européenne. Elle apparaît aujourd'hui pourtant comme étant marquée quant à son idéologie, inexacte quant à son fondement et dépassée quant à sa réalité. Idéologique d'abord, cette croyance l'est dans la mesure où elle s'inscrit en définitive dans une conception fédérale du projet européen. Une telle perspective suppose en effet qu'un pouvoir législatif unique en Europe aurait à terme pour vocation de contrôler un exécutif européen, les parlements de chaque État membre

¹¹ O. Costa, M. Latek, « Paradoxes et limites de la coopération interparlementaire dans l'Union européenne », *Journal of European Integration*, vol. 23, 2001, p.139-164.

¹² M. Abélès, *En attente d'Europe*, Paris, Hachette, 1996.

remplissant une fonction similaire au niveau national en délaissant les secteurs de compétence communautarisés. Or, cette perception est aujourd'hui très largement éloignée de la réalité d'un système politique européen caractérisé par le brouillage des niveaux de gouvernance. Bien plus, il est sans aucun doute rapide de considérer que les eurodéputés sont dans leur ensemble favorables à l'UE et les parlementaires nationaux réticents. Les études menées dans le cadre du programme *European Election Study* auprès des membres des différentes assemblées donnent sur ce point une image plus nuancée des élus¹³. Si les citoyens qui élisent les députés nationaux et européens sont les mêmes, un écart existe ; il tient pour l'essentiel aux différents modes de scrutin, aux enjeux propres à chaque type d'élection et, surtout, aux effets de socialisation de chaque enceinte parlementaire. Ces éléments ne doivent pas masquer pour autant la pluralité interne qui caractérise les assemblées. Au niveau national, les commissions parlementaires spécialisées dans le suivi des affaires européennes sont ainsi composées majoritairement d'élus favorables à l'intégration européenne voire fédéralistes. Par ailleurs, en France comme au Royaume-Uni, les Chambres hautes ont investi de longue date les questions européennes, non pas parce que Lords et Sénateurs craignaient de voir leurs pouvoirs menacés par l'Europe, mais bien parce qu'ils concevaient l'Europe comme une opportunité pour accroître leur influence en interne.

Il reste qu'assimiler l'affirmation du Parlement européen à un approfondissement de la construction européenne et voir dans le développement des parlements nationaux un facteur de crise ne furent pas sans effet pendant plus d'une dizaine d'années. Depuis la fin des années 1990, cette période semble en partie révolue. Un « nouveau modèle européen » caractérisé par la réaffirmation des États membres au détriment des institutions communautaires, comme par la préférence donnée à la méthode de coopération intergouvernementale ou aux méthodes ouvertes de coordination semble se développer¹⁴. Ce contexte semble dès lors favoriser les parlements nationaux par rapport au Parlement européen. De manière significative, pour la première fois dans l'histoire institutionnelle de l'UE, la révision des traités à Nice en décembre 2000 n'a pas donné lieu à un approfondissement significatif des pouvoirs du Parlement européen. A l'inverse, la question des parlements nationaux constituait l'un des quatre chapitres devant initialement animer les travaux de la Convention sur l'avenir de l'Europe. La prospective demeure cependant bien incertaine en la matière dans la mesure où

¹³ M.N. Franklin, et S.E. Scarrow (1999), « Making Europeans? The Socializing Power of the European Parliament », dans R.S. Katz et B. Wessels (éd.), *The European Parliament, the National Parliaments, and European Integration*, Oxford, Oxford University Press, 1999.

¹⁴ P. Magnette, E. Remacle, *Le nouveau modèle européen*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 2000.

les avancées obtenues par les parlements nationaux dans le traité constitutionnel européen peuvent être jugées, au mieux, limitées.

D'une manière générale, le mouvement de parlementarisation de l'Europe a donc été rythmé pour l'essentiel par l'approfondissement ou le recul de l'intégration européenne. Ce cadrage normatif a contribué à opposer les parlements nationaux au Parlement européen au bénéfice de ce dernier jusqu'à Amsterdam. La question du déficit démocratique a également influencé le développement des institutions législatives. A partir de la signature du traité de Maastricht et à la suite notamment des référendums danois et français, les élites politiques se sont inquiétées de la perception de l'intégration européenne par leurs opinions publiques nationales. Si la validité du concept de déficit démocratique peut faire débat entre experts, certains indices comme la commande de sondages d'opinion, la création de forums locaux de discussion ou le blocage des négociations sur nombre de dossiers au Conseil ou dans les CIG témoignent de la permanence de la crainte des gouvernants de voir sanctionnée leur action par les électeurs. Dès lors, la perception de l'opinion publique étant devenue un élément de la négociation institutionnelle au niveau européen comme dans les États membres, les parlements nationaux et le Parlement européen ont pu jouer stratégiquement de ce thème pour appuyer leurs revendications et accroître leur influence. Prise dans une course à l'ostentation de la légitimité électorale, chaque assemblée a fait valoir ses avantages comparés en matière de proximité avec l'électeur. Face aux ministres et aux commissaires, les eurodéputés se sont affirmés comme les seuls dépositaires du suffrage universel direct au niveau européen. Les parlementaires nationaux ont, quant à eux, mis en avant leur rapport direct avec l'électeur par opposition à la sphère de décision bruxelloise. En soulignant la spécificité élective du statut parlementaire, l'instrumentation du déficit démocratique a ainsi rapproché les revendications des eurodéputés de celles des députés nationaux, même si ces derniers ont parfois critiqué leurs collègues strasbourgeois en se gratifiant d'une légitimité démocratique supérieure tenant à la tradition, aux perceptions de l'opinion ou au mode de scrutin. Au final cependant, et même si d'autres facteurs déjà évoqués ont également pesé, la stratégie parlementaire fondée sur la dénonciation ou la promesse de résorption du déficit démocratique a été un succès. Les parlements nationaux ont ainsi obtenu la plupart de leurs attributions en matière européenne dans les années qui suivirent le traité de Maastricht. En cédant à certaines revendications des élus, les chefs de gouvernement voulurent ainsi légitimer le projet européen, ou tout du moins envoyer à l'opinion le message qu'ils en avaient le souci.

II. Parlements nationaux / Union européenne : quelles influences réciproques ?

Les assemblées parlementaires des Etats membres de l'UE ont obtenu certaines prérogatives particulières relatives à la construction européenne touchant au droit d'information, d'enquête et de résolution. Ces dispositifs leur permettent-ils de peser sur la décision européenne qu'il s'agisse de la politique européenne de leur gouvernement ou directement de la sphère de décision bruxelloise ? Au-delà de la simple question de l'influence des parlements sur l'Europe, l'analyse doit également prendre en compte les modifications internes aux assemblées. Les changements provoqués par le mouvement d'intégration européenne contribuent-ils à transformer les parlements dans leurs modes d'organisation ou de division du travail ? La capacité des élus à se saisir de l'enjeu européen et à en discuter publiquement doit également être analysée. Les députés et sénateurs peuvent-ils « politiser » l'Europe c'est-à-dire la constituer en objet de leur affrontement partisan ?

L'Europe comme prise de conscience

Les Parlements nationaux influencent-ils le devenir de la construction européenne en général et les politiques publiques communautaires en particulier ? La permanence affirmée du déficit démocratique tient-elle à l'insuffisance du mouvement de parlementarisation de l'Union évoqué précédemment ? L'opinion publique, les parlementaires et les experts n'apportent pas de réponses identiques à ces questions, chacun de ces groupes se caractérisant en outre par des désaccords internes. Les principaux acteurs du processus, les parlementaires, sont divisés sur la question de leur influence. Une étude qualitative menée depuis trois ans auprès de parlementaires nationaux français et britanniques dans le cadre de la préparation d'une thèse de sociologie politique permet de répartir les élus des deux États membres selon une échelle commune d'attitude¹⁵. A une extrémité de l'échelle se trouvent les parlementaires indifférents vis-à-vis de la question européenne, leur désintérêt signifiant qu'ils situent au niveau national le centre de la prise de décision. A l'autre extrémité, des élus, souvent anti-européens mais pas nécessairement, jugent au contraire que les politiques publiques se décident maintenant au niveau européen et que leur marge d'action est par conséquent au

¹⁵ Doctorat de sociologie politique préparé à l'Institut d'Etudes Politiques de Paris sous la direction de Richard Balme. La thèse est consacrée à l'étude des mobilisations des parlementaires nationaux français et britanniques vis-à-vis de la construction européenne.

mieux limitée, au pire nulle. Entre ces deux pôles, une masse croissante de députés se montre de plus en plus consciente des incidences de l'intégration européenne sur la prise de décision tout en estimant souvent que les secteurs essentiels à leurs yeux – la politique économique, la fiscalité, la sécurité des personnes... – demeurent sous la responsabilité des États membres. Au-delà de ces divergences, les élus de nombreux Parlements estiment le plus souvent que leur influence vis-à-vis des politiques communautaires et même de la politique européenne de leur gouvernement est extrêmement limitée. Lors d'entretiens menés au Parlement français, la citation itérative – et approximative – d'une phrase attribuée à Jacques Delors imputant tel pourcentage de la législation aux normes communautaires est le signe d'une frustration certaine, sporadiquement exprimée lors de la transposition de directives sensibles dans l'opinion.

Au niveau des experts, l'influence des parlements nationaux vis-à-vis des affaires européennes n'a pas fait l'objet de débat jusqu'au milieu des années 1990. Divisés sur le ressort de la construction européenne, les spécialistes s'accordaient à considérer les Parlements nationaux comme les perdants de l'Europe, soit parce que l'intégration européenne tendait à devenir indépendante des logiques nationales, soit parce qu'elle contribuait à renforcer les exécutifs nationaux. Partisans de cette dernière thèse, les intergouvernementalistes firent valoir que la coopération européenne permettait aux gouvernements nationaux de contourner leur assemblée par la création d'une contrainte extérieure commune¹⁶. Quel que soit le point de vue adopté, la faiblesse des Parlements nationaux en Europe était assumée plutôt que démontrée. Dans les années qui suivirent la signature du traité de Maastricht, le constat pragmatique de l'octroi de certaines prérogatives au profit des parlements nationaux, l'inquiétude grandissante envers la question de la légitimité démocratique de la construction européenne et l'intérêt porté aux phénomènes d'eupéanisation du national contribuèrent au développement d'études consacrées spécifiquement au rôle des parlements nationaux dans l'UE. Ces études s'efforcèrent notamment de caractériser le processus d'adaptation des parlements nationaux et de l'inscrire dans une réflexion plus large concernant l'évolution du parlementarisme. La création de commissions spécialisées dans le suivi des affaires européennes est alors vue par exemple comme l'expression d'une tendance plus générale d'approfondissement de la division du travail parlementaire et de spécialisation des élus les uns par rapport aux autres. L'examen attentif des documents européens traduit également la nécessaire maîtrise de l'information

¹⁶ A. Moravcsik, « Preferences and Power in the European Community : A Liberal Intergovernmental Approach », *Journal of Common Market Studies*, n° 31, 1993, p. 473-524.

comme condition préalable de la participation aux politiques publiques¹⁷. Pour être influent, le parlementaire, a priori généraliste de la politique, doit de plus en plus se faire spécialiste d'un dossier. Enfin, l'examen des projets de législation européenne, avant les interventions du Conseil ou du PE, témoigne d'une conception pragmatique de l'intervention parlementaire. Pour être efficace, les assemblées doivent en effet intervenir avant que la décision ne soit prise, afin notamment de pouvoir amender le texte à la marge, plutôt que de devoir s'y opposer frontalement par la suite. En pratique toutefois, l'examen *a priori* des projets européens a contribué à isoler les parlements nationaux des institutions communautaires et de leurs homologues. Le plus souvent, les assemblées ont en effet d'abord cherché à influencer, à modifier ou à soutenir la position de leur gouvernement dans les négociations, plutôt que de participer directement et/ou collectivement au *policy making* européen. Si ce prisme procède largement de l'interconnexion des pouvoirs exécutifs et législatifs propres aux régimes parlementaires européens, les différentes conceptions des élus nationaux, relatives à l'Europe comme au parlementarisme, n'ont pas favorisé l'émergence d'une véritable coopération parlementaire transnationale¹⁸.

La littérature récente consacrée aux parlements nationaux et à l'Europe ne s'est cependant pas véritablement saisie de la question de l'influence. Les analyses ont cherché à identifier les causes des transformations des assemblées plutôt que leurs effets. Il apparaît ainsi que l'opinion publique et la culture politique nationale favorisent davantage l'octroi de prérogatives que l'héritage institutionnel¹⁹. Si les Parlements nationaux ont de nouveaux instruments, quels usages en font-ils ? La difficulté à identifier l'influence exercée par les Parlements nationaux tient tout d'abord au caractère formaliste de l'étude qui en est faite. Pourtant, l'ambiguïté des usages des outils institutionnels dont disposent les assemblées devrait rendre l'analyse plus incertaine. Ainsi, la pratique du mandat strict de négociation adressé par un parlement au ministre se révèle souvent dans les faits impossible à tenir. De même, les ministres peuvent stratégiquement jouer des réserves d'examen parlementaire qui

¹⁷ S. Hix, T. Raunio, *op. cit.*

¹⁸ M. Latek, « 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, p. 143-163.

¹⁹ T. Bergman, « The European Union as the next step of delegation and accountability », *European Journal of Political Research*, 37(3), 2000, p. 415-429 ; T. Raunio, M. Wiberg, « Does Support Lead to Ignorance? National Parliaments and the Legitimacy of EU Governance », *Acta Politica*, 35(2), 2000, p. 146-168 ; O. Rozenberg, « Une européanisation pas comme les autres. Les variables explicatives de l'examen des affaires européennes par les Parlements nationaux. » dans R. Dehousse, Y. Surel (dir.) *L'institutionnalisation de l'Europe*, Paris, L'Harmattan (à paraître).

leur font obligation de ne pas se prononcer au Conseil tant que leur assemblée étudie le projet, afin d'éviter d'endosser une décision difficile. Surtout, l'influence parlementaire est d'autant plus informelle que le mécanisme de *scrutiny* mis en place fait intervenir les députés en amont de la décision, alors même que les gouvernements se trouvent de plus en plus souvent placés à ce stade devant une multitude de contraintes croisées. Il est donc difficile de démêler précisément ce qui relève de l'influence des parlements nationaux, de certains autres acteurs domestiques ou du contexte particulier de la négociation dans la production de la décision européenne. Par exemple, le refus de plusieurs chefs d'État et de gouvernement d'étendre les secteurs soumis au vote à la majorité qualifiée lors du sommet de Nice en décembre 2000 trouve-t-il son origine dans la mobilisation des parlementaires nationaux, des collectivités locales, des organisations professionnelles ou de l'opinion ? La mesure du rôle spécifique joué par les parlements nationaux se révèle même d'autant plus difficile à établir que, bien souvent, les positions des députés sont identiques à celles d'autres groupes sociaux, de leur gouvernement et/ou de l'opinion quand, cumul des mandats et des fonctions oblige, le député n'est pas lui-même un élu local ou un représentant officieux d'une organisation professionnelle. Dès lors, la particularité de l'intervention parlementaire est plutôt identifiable lorsqu'elle est réactive. En France, députés et sénateurs fabriquent ainsi depuis vingt ans des textes contraires à la directive relative aux oiseaux migrateurs de 1979. Le pouvoir de blocage des élus nationaux semble ici réel, pourtant, même dans ce cas, il est difficile de parler d'influence, l'activisme parlementaire restant soumis aux sanctions éventuelles prononcées par les autorités judiciaires européennes et nationales. Si la similarité de l'adaptation à l'Europe des parlements peut s'apparenter à une véritable convergence institutionnelle²⁰, le volume d'activité des assemblées concernant les affaires européennes reste enfin très variable. Les parlements des États membres nordiques²¹, ayant un système fédéral et/ou dont la population est globalement satisfaite du fonctionnement de la démocratie au niveau national, se montrent davantage entreprenants.

D'une certaine manière, la difficulté à observer empiriquement l'action des parlementaires nationaux vis-à-vis du processus de décision communautaire comme de la politique européenne des gouvernements peut dès lors être vue comme le signe d'une influence limitée. Le triptyque institution-intérêt-idée constitue ici un prisme adéquat pour

²⁰ T. Raunio, *op. cit.*

²¹ Matti Wiberg, (dir.), *Trying to Make Democracy Work: The Nordic Parliaments and the European Union*, Stockholm, The Bank of Sweden Tercentenary Foundation & Gidlunds Förlag, 1997.

analyser la faiblesse des parlements nationaux²². Au niveau institutionnel tout d'abord, la difficulté à agir tient non seulement aux effets incertains des procédures nouvellement créées, mais également aux frontières de l'univers politique des députés. Dans leur diversité, les communautés d'acteurs propres aux politiques publiques européennes demeurent en effet difficiles à intégrer pour les élus. Or, la maîtrise de l'information constituant l'enjeu déterminant de la participation des assemblées au processus de décision communautaire, la clôture relative des communautés épistémiques transnationales à l'encontre des représentants parlementaires constitue ici une contrainte de taille. Pour ce qui concerne les intérêts, l'articulation à la décision européenne des intérêts traditionnellement défendus par les élus, spécialement les enjeux locaux attachés aux circonscriptions des parlementaires, se révèle également problématique en dehors de dossiers sectoriels comme les politiques agricoles ou régionales. A l'évidence, l'intérêt de l'élu à agir vis-à-vis des dossiers européens est aussi contraint par la faible probabilité qu'un député ou un groupe de députés puissent modifier substantiellement les *outputs* d'une négociation engageant un réseau d'acteurs dont le nombre et la diversité est sans commune mesure par rapport aux politiques nationales.

Enfin, pour la variable « idées », il est clair que l'affirmation des parlementaires en matière européenne suppose d'abord la prise de conscience de l'importance de la construction européenne. Or, les cadres de leur action, qu'ils soient locaux, nationaux ou partisans, constituent des facteurs peu favorables à la mise en place d'un cadre cognitif européenisé. Les logiques propres aux métiers politiques valorisent en effet les dimensions locales et nationales dans la perception que les élus ont de leurs positions, de leurs rôles et du monde politique. L'éligibilité parlementaire, pour reprendre la notion développée par Eric Kerrouche dans le présent ouvrage, demeure presque totalement indépendante de l'Europe comprise aussi bien comme processus concret de coopération que comme une ressource cognitive. L'éligibilité, originelle ou d'entretien, se joue davantage au niveau local - dans la relation à la circonscription - et national - dans le rapport aux partis politiques. L'univers politique du député tend ainsi à être balisé par une diversité d'acteurs - les électeurs, les notables locaux, les responsables partisans locaux et nationaux, les concurrents, les collègues, les journalistes... - largement indépendants de l'Europe et indifférents à l'Europe sous un double point de vue. Premièrement, le niveau dans lequel ces acteurs existent et agissent le plus souvent est local ou national plutôt qu'europpéen. Ensuite, la compétence européenne du

²² P. Hall, « Le rôle des intérêts, des institutions et des idées dans l'économie politique comparée des pays industrialisés », *Revue Internationale de Politique comparée*, 7(1), 2000, p. 53-92 ; Y. Surel, « Idées, intérêts et institutions dans l'analyse des politiques publiques », *Pouvoirs*, n° 87, 1998.

député – sa connaissance de l'Europe et sa capacité à agir sur ce terrain – ne constitue pas, sauf exception, une ressource recherchée auprès du député par ces acteurs²³. En d'autres termes, ce n'est pas par l'Europe que l'élus va séduire ou convaincre les groupes avec lequel il interagit.

La combinaison des variables explicatives liées aux institutions, aux intérêts et aux idées permet ainsi d'identifier un faisceau de contraintes s'opposant à la mobilisation des parlementaires nationaux vis-à-vis des questions européennes. Elle fait apparaître en particulier l'importance première des représentations mentales comme pré-conditions à l'action, car si la majorité des députés estiment toujours qu'il n'est pas nécessaire d'agir sur les enjeux européens, c'est avant tout parce que la réalité européenne est au mieux sous-estimée, au pire ignorée.

Un pluralisme contraint

En soi, le principe électif ne suffit pas à définir le parlementarisme. C'est la pluralité des représentants élus qui fait une assemblée parlementaire. La mise en concurrence au sein d'un cadre organisationnel unique d'une diversité d'élus, formellement égaux entre eux mais politiquement différenciés, constitue en effet l'essence du parlementarisme. Consubstantielle au pouvoir législatif, l'institutionnalisation du pluralisme est également nécessaire à l'élus. L'impératif de (re)sélection (pour un scrutin de liste) et de réélection lui impose en effet de se différencier vis-à-vis de ses collègues et de ses concurrents potentiels. A cet égard, il a longtemps été considéré que l'Europe, du fait de la nature consensuelle et/ou technocratique de ses projets se prêtait mal à la division partisane. Pourtant, la maturation de la construction européenne tend à remettre en cause cet apolitisme structurel comme en témoignent les manifestations des alter-mondialistes lors des Conseils européens. Les parlementaires nationaux parviennent-ils à se distinguer sur des enjeux européens ? Au-delà des caractères propres aux politiques communautaires, la difficulté présumée à politiser l'Europe, c'est-à-dire à en faire un objet de concurrence interne, ne tient-elle pas également aux spécificités du parlementarisme ?

Les parlementaires spécialisés dans le suivi des affaires européennes peuvent ici être distingués de leurs collègues. La réunion de ces élus au sein de commissions consacrées à

²³ Les acteurs avec lesquels le député interagit peuvent être mobilisés sur les questions européennes par ailleurs. Nous soulignons seulement qu'ils coopèrent avec les parlementaires plutôt sur d'autres enjeux et qu'ils tendent à ne pas solliciter le soutien des parlementaires nationaux quand la dimension européenne de leur problème est manifeste. Ainsi, les organisations agricoles, pourtant présentes auprès des élus, préfèrent traiter de la question de la PAC avec d'autres acteurs politiques (gouvernement, Commission européenne).

l'examen des documents produits au niveau de l'UE (notamment les projets d'actes) tend à créer une communauté de spécialistes unis par leur sociabilité, leur compétence ou leur intérêt pour les questions européennes. Sans sous-estimer les débats internes à ces commissions, les conclusions apportées aux rapports d'information tendent à se faire consensuelles. Ainsi, la Délégation pour l'UE de l'Assemblée nationale fut présidée avant 1997 par l'ancien ministre RPR Robert Pandraud, plutôt sensible aux arguments anti-européens, puis après 1999 par un ancien fonctionnaire européen, le socialiste Alain Barrau, plutôt fédéraliste. Si les sujets examinés durant ces deux périodes ne furent pas identiques, on peut estimer que les conclusions générales apportées par la Délégation ne varient pas sensiblement sur la plupart des dossiers. Ensuite, le travail d'examen des projets de législation communautaire passe, comme cela a été observé précédemment, par l'acquisition d'une information technique et la division du travail parlementaire. Dans les faits, cette spécialisation de l'élus se révèle moins favorable à la lecture partisane d'un dossier qu'une démarche plus généraliste. Le parlementaire-expert confronte sa doctrine idéologique aux détails techniques d'un projet et tend naturellement à nuancer son propos. Ainsi, l'ancien député Gérard Fuchs a présenté à la fin de la législature précédente plusieurs rapports au nom de la Délégation pour l'Union européenne de l'Assemblée nationale favorables aux services d'intérêt général. Or, cette notion paraît moins porteuse politiquement que celle de services publics à la française dans la mesure où les services d'intérêt général peuvent être assurés par des entreprises publiques ou privées.

Concernant la représentation parlementaire nationale dans son ensemble, la capacité des élus à faire de l'Europe un objet de concurrence partisane est d'abord limitée par les divisions des groupes parlementaires et des coalitions vis-à-vis de l'enjeu européen. Sauf à utiliser l'Europe comme une niche permettant de faire valoir sa spécificité à la manière de l'UDF en France, les responsables de partis politiques tendent à évacuer les questions qui les déstabilisent en interne ou qui les différencient de leurs alliés. Ainsi, le RPR, profondément divisé au moment de la ratification du traité de Maastricht, s'est attaché à éviter le sujet dans les années qui suivirent. L'un des concepteurs de l'union de la gauche pour les élections législatives françaises de 1997 fait valoir de la même façon que « l'Europe était un enjeu tellement essentiel pour la gauche plurielle qu'on ne l'a pas traité » (entretien, 2 décembre 2002). Source de division interne aux partis politiques, l'Europe se prête également

difficilement aux divisions explicites, sauf peut-être dans le cas britannique²⁴, entre partis et coalitions dans la mesure où elle n'est pas associée directement à la politique de l'exécutif. La responsabilité d'une décision prise par quinze ministres et deux institutions européennes peut-elle être imputée à un gouvernement spécifique ? L'exécutif sait d'ailleurs jouer de cette déresponsabilisation 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 Weaver²⁵. Ainsi, la politique européenne du gouvernement ne constitue pas un enjeu essentiel des programmes de législature et ne se construit pas en opposition vis-à-vis de celle menée avant l'alternance. Bien plus, quand une politique peut être plus facilement isolable de celle des autres exécutifs européens, les députés tendent souvent, de façon plus ou moins explicite selon qu'ils font partie de la majorité ou de l'opposition, à appuyer leur ministre dans les négociations qu'il mène face à ses partenaires. La politique agricole commune, soutenue par la quasi-totalité des députés français et critiquée par la quasi-totalité de leurs homologues britanniques constitue la meilleure illustration des effets unanimistes de la course à l'intérêt national.

Au total, il apparaît que si l'Europe divise effectivement les parlementaires nationaux, les lignes de ces divisions opposent moins les partis et les coalitions entre elles comme c'est ordinairement le cas pour les enjeux nationaux que les groupes parlementaires en interne, les députés spécialisés vis-à-vis de leurs collègues, et l'ensemble de la représentation vis-à-vis de celles des autres Etats membres.

Conclusion

L'analyse de l'adaptation des parlements nationaux aux logiques de la construction européenne rend compte d'une triple difficulté des parlements à acquérir certaines compétences, à influencer la politique européenne de leur Etat membre et à transformer l'Europe en objet de débat public, partisan et concurrentiel. L'Europe n'est pas absente des parlements nationaux mais elle demeure singulièrement sous-investie dans la plupart des cas. Le Parlement français fournit une des meilleures illustrations de cet inachèvement. Les

²⁴ A. Alexandre-Collier, « L'euroscpticisme au sein du Parti conservateur britannique », *Politique européenne*, n° 6, 2002, p. 53-73.

²⁵ K. Weaver, « The Politics of Blame Avoidance », *Journal of Public Policy*, 6(4), 1986, p. 371-398.

assemblées ont développé depuis 1979 des délégations spécialisées dans le suivi des affaires européennes ; en pratique, chacune n'intéresse pas plus d'une vingtaine d'élus. En 1992, la Constitution a autorisé les chambres à voter des résolutions sur les projets de législation européenne ; aujourd'hui, une douzaine de résolutions par session seulement est votée dans chaque assemblée. Après dix années de tâtonnement, l'Assemblée nationale semble également toujours à la recherche d'une formule permettant d'organiser des débats sur les questions européennes en séance. Pourtant si les insuffisances d'adaptation au mouvement d'intégration en Europe apparaissent au sein des parlements, l'Europe ne semble être ni l'unique cause ni la seule manifestation des difficultés du parlementarisme européen à conserver une place effective dans la vie démocratique. L'embarras des assemblées face à l'Europe renvoie en définitive à leur difficulté d'adaptation générale à l'évolution des systèmes politiques. Ainsi, leur participation au *policy making* européen semble certes faible mais elle ne l'est pas radicalement moins que sur la scène politique nationale.

L'analyse des rapports entre les parlements nationaux et l'Europe est révélatrice dans la mesure où elle accentue non seulement la faiblesse du pouvoir législatif mais aussi ses transformations, mêmes précaires. La division du travail parlementaire et la spécialisation des élus, le positionnement des parlementaires dans un rôle d'interface entre les décideurs réels et les publics ou encore l'allocation croissante du pouvoir au profit de structures internes réduites et expertes constituent autant d'indices de ces changements, amplifiés par la contrainte européenne mais dépassant très largement celle-ci. En ce sens, même si les parlements nationaux peuvent effectivement être vus comme les grands perdants de l'Europe, la construction européenne pourrait être une ressource potentielle en servant de levier à leurs réformes internes.

La question posée aux assemblées parlementaires consiste alors à définir jusqu'où elles peuvent se transformer sans renoncer non seulement à ce qui les singularise mais fondamentalement à ce qui les légitime en démocratie, à savoir l'institutionnalisation du pluralisme. En matière européenne, les prérogatives institutionnelles obtenues, la montée en puissance des commissions parlementaires européennes, la participation des élus aux Conventions européennes ou encore l'octroi récent d'un mécanisme d'alerte précoce dans le projet de traité constitutionnel²⁶ ne sauraient masquer les difficultés des sénateurs, des députés ou des Lords à parler de l'Europe, et surtout, leur propension à se diviser sur la question. Qu'elle révèle l'impuissance des assemblées ou qu'elle constitue une opportunité permettant

²⁶ Actionné par les parlements nationaux en matière de subsidiarité.

de contourner par le haut la domination des gouvernements, la construction européenne ne peut réellement faire l'objet d'une appropriation par les élus nationaux si les clivages les opposant sur telle politique communautaire ou tel projet de résolution demeurent illégitimes.