

**VIIe congrès de l'Association française
de science politique**

Lille, 18, 19, 20 et 21 septembre 2002

Table-ronde n°5

“ L’institutionnalisation de l’Europe ”

**Sous la direction de
Renaud Dehousse et Yves Surel**

**Une européanisation pas comme les autres Les variables explicatives
de l’examen des affaires européennes par les Parlements nationaux**

Olivier Rozenberg

Doctorant à l’Institut d’Etudes Politiques de Paris,
rattaché au Centre d’Etude de la Vie Politique Française
(CEVIPOF-CNRS),

A.T.E.R. à l’Université Paris XIII

e-mail : orozen@hotmail.com

Introduction

L'eupéanisation peut être définie de façon minimale comme une incitation au changement produite par l'intégration européenne sur un Etat membre. L'existence de l'Union européenne (UE) affecte de nombreux éléments au niveau des Etats membres comme leurs politiques publiques mais aussi leurs organisations politiques. Les Parlements nationaux n'échappent pas à ce phénomène en se transformant du fait de l'existence d'un mouvement d'intégration en Europe. Si certaines assemblées ont commencé à s'intéresser à l'Europe dès les années soixante-dix, l'Acte unique et surtout le traité de Maastricht constituent deux tournants majeurs de l'adaptation des Parlements nationaux. Les assemblées ont obtenu des exécutifs nationaux différentes prérogatives comme le droit d'être informé 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 assemblées. Chaque Parlement a ainsi développé une ou plusieurs commissions spécialement dédiées à la sélection ou à l'examen des documents produits par l'UE.

Une définition plus exigeante de l'eupéanisation, telle celle de Claudio Radaelli [2000], fait cependant apparaître la spécificité du processus d'adaptation des Parlements nationaux :

The « construction, diffusion, and 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 decisions and then incorporated in the logic of domestic discourse, identities, political structures, and public policies ».

Dans cette acception, l'eupéanisation n'est pas seulement adaptation du national par l'Europe. Elle suppose d'abord la formulation 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 par les Etats membres. Rien de tel n'apparaît dans le cas des Parlements nationaux. Parce que les Parlements nationaux ont été et demeurent largement marginalisés dans le processus de décision communautaire, ils ne peuvent participer à la définition des règles, des pratiques ou des idées au niveau européen. 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 dépit de la formulation de règles européennes communes. 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 dépend exclusivement d'arrangements institutionnels internes. Depuis 1997, le Protocole annexé au traité d'Amsterdam évoque certes le rôle des Parlements nationaux. Cependant, outre le caractère tardif de sa signature, sa 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 adopter une décision.

Les changements provoqués dans les Parlements nationaux du fait de l'existence de l'UE ne peuvent donc être assimilés à une eupéanisation « comme les autres ». Par conséquent, les problématiques qui questionnent ce phénomène changent de perspectives. La question n'est plus, comment expliquer que le national s'adapte à une pression issue du niveau européen, y résiste ou tente de la modifier ? Il s'agit davantage de comprendre pourquoi et comment une organisation largement exclue du jeu européen cherche à y entrer. Pourquoi les députés s'intéresseraient-ils à l'Europe ? Comment expliquer que certaines assemblées ont obtenu des prérogatives importantes de la part de leur gouvernement quand le contrôle parlementaire demeure faible sinon inexistant dans d'autres Etats membres ? Si l'adaptation des Parlements à l'Europe s'est réalisée selon des logiques communes, il demeure en effet que le volume d'activité des assemblées en matière européenne diffèrent toujours significativement. L'objectif de cette contribution est d'analyser les variables explicatives des écarts d'adaptation entre Parlements dans une démarche comparative.

Deux facteurs sont généralement mis en avant comme l'indiquent Tapio Raunio et Simon Hix [2000 : 158] :

« Comparative research indicates that the variation 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 key variable has been argued to be the executive-legislative relationship, with the Parliament controlling the government to the same extent in European matters as it does in the context of domestic legislation. Similarly, 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 ».

En définissant de façon neutre l'eupéanisation des Parlements nationaux comme les transformations des assemblées motivées par l'existence de l'UE, deux hypothèses relatives à des variables institutionnelles d'une part et d'opinion d'autre part peuvent être ainsi formulées :

Hypothèse 1. Le niveau de contrôle parlementaire des affaires européennes est proportionnel au niveau de contrôle parlementaire des affaires nationales. Par extension, l'eupéanisation des Parlements est fonction de leur importance dans le système institutionnel national.

Hypothèse 2. La mobilisation de l'opinion publique et la division du débat politique sur les enjeux européens favorisent l'eupéanisation des Parlements.

La vérification des deux hypothèses nécessite d'abord la réalisation d'une échelle d'eupéanisation des Parlements (I). Cette échelle sera ensuite confrontée à l'influence générale des Parlements sur la scène nationale (II) (III) puis à l'état de l'opinion et du débat public vis-à-vis des questions européennes (IV).

I. L'échelle de l'influence des Parlements en matière européenne

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'eupéanisation des Parlements nationaux soulève des questions méthodologiques de taille. Premièrement, le rapport entre les instruments et l'influence est problématique. Comme l'écrit Philip Norton, ce qui est remarquable avec les assemblées, ce n'est pas leur pouvoir de dire non au gouvernement mais leur réticence à en faire usage [Norton, 1998]. 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, Andreas Maurer sélectionne trois variables principales : l'étendue de l'examen parlementaire, sa forme et son impact [Maurer, 2001 : 64-73]. 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'eupéanisation est confrontée à différents types de problèmes. 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. La possibilité de mesurer certains critères évolue au fil du temps et d'une assemblée à l'autre. De nombreuses caractéristiques de l'eupéanisation des assemblées trouvent certes leur origine dans des dispositions légales et parfois constitutionnelles ce qui devrait assurer une meilleure comparabilité. Cependant, certaines prérogatives légales sont sous-utilisées en pratique quand des pratiques informelles peuvent avoir des effets importants. La prise en compte des indicateurs nécessite en outre un niveau de connaissance précis de chaque situation. 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 mémoranda 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. 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 [Norton, 1996 a; Smith, 1996; Maurer, Wessels, 2001]. Cependant, la comparaison des situations nationales 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. Le risque étant alors de trop se reposer sur l'estimation personnelle d'un seul auteur, deux analyses différentes sont prises en compte : celle de Torbjörn Bergman d'une part [1997 et 2000], celle d'Andreas Maurer et Wolfgang Wessels d'autre part [2001]. Il est nécessaire de souligner qu'aucun de ces auteurs ne peut être tenu pour responsable de l'utilisation qui est faite de leur classification¹. D'autres études comparatives permettent en outre de contrôler leur classement [Norton, 1996 ; Sauron, 1998 : 118-147 ; Assemblée nationale, 1998 : 179-204 ; Nuttens, Sicard, 2000 : 51-61 ; Raunio, Wiberg, 2000 : 150-153]. Les analyses de Bergman, Maurer et Wessels 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 l'adhésion des trois derniers Etats membres. Dans le cas des Parlements bicaméraux, l'attention a porté surtout sur l'eupéanisation des chambres basses².

Le classement de Bergman prend principalement en compte l'étendue et le caractère contraignant de l'examen parlementaire des affaires européennes [Bergman, 1997 : 377]. Les textes diffusés au Parlement peuvent couvrir le premier, le second et/ou le troisième pilier. 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 les ministres doivent passer des compromis pour trouver une solution acceptée par la majorité qualifiée [Nuttens, Sicard, 2000 : 52-53]. Dans certains Etats membres, le gouvernement suit dans la plupart des cas les recommandations de l'Assemblée (FIN, D, NL, S, UK). Dans d'autres, l'examen parlementaire se résume à un simple échange d'information (B, F, GR, IRL, I, L, P, E). Pour Maurer et Wessels, le cas danois se distingue du fait de la capacité du Parlement à formuler sa propre politique sur les projets courants de l'UE [Maurer, Wessels, 2001 : 462]. 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 Bergman et en quatre positions de Maurer et Wessels est présenté dans la figure I.1

Les deux échelles concordent pour la plupart des Etats membres. Au milieu du classement certaines différences peuvent être remarquées : contrairement à Maurer et Wessels, 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 Tapio Raunio et Matti Wiberg [2000 : 150-153]³. Dans la mesure où il est construit à partir de deux hiérarchisations des Parlements nationaux, l'indice d'eupéanisation doit être considéré

¹ Maurer et Wessels n'établissent d'ailleurs pas un classement explicite des Parlements.

² Les cas passionnants du Bundesrat autrichien et allemand ou de la chambre des Lords ne sont donc pas pris en compte.

³ Fort (DK, FIN), modéré (A, D, NL, UK, S) et faible (B, E, F, GR, I, IRL, L, P).

comme une échelle positionnant les différentes assemblées plutôt que comme une mesure précise de la « quantité » d'investissement dans les affaires européennes. Cette échelle pourra sembler réductrice voire subjective. Elle constitue cependant un instrument précieux pour les besoins de l'analyse comparée.

Avant l'examen des deux hypothèses, quelques observations préliminaires peuvent être établies sur la base de l'échelle d'eupéanisation des Parlements nationaux. L'influence de trois éléments apparaît au vue du classement des pays : la géographie, le fédéralisme, et la période d'adhésion. Les Etats membres du Nord de l'Europe pratiquent globalement un contrôle parlementaire plus approfondi que dans le Sud, les trois premiers Etats membres sur l'indice étant le Danemark, la Finlande et la Suède, et les trois derniers le Portugal, l'Espagne et la Grèce. La relation n'est pas parfaite cependant. Cette caractérisation géographique est indubitablement liée à la notion de culture politique comme le fait valoir Bergman [1997 : 380].

Ensuite, deux Etats fédéraux, l'Autriche et l'Allemagne sont bien classés sur l'échelle quand bien même leurs chambres basses seulement sont considérées [Magnet, à paraître]. Le Bundesrat autrichien ou allemand dispose de prérogatives particulières quand un projet de directives entre dans le champ de compétence exclusif des Länder. Par un effet de mimétisme institutionnel, l'eupéanisation de ces assemblées a également profité aux chambres basses. Par ailleurs, il est possible que le caractère décentralisé d'un Etat membre favorise l'adaptation de ses institutions à un système politique à plusieurs niveaux tel que l'UE. L'indice construit par Lane et Ersson [1999 : 187] permet de classer les Etats membres en fonction de leur niveau de décentralisation en prenant compte non seulement le caractère fédéral de l'Etat mais aussi l'autonomie des territoires ou des gouvernements locaux. La figure I.2. indique effectivement que les Etats connaissant une forte autonomie institutionnelle pratiquent un examen parlementaire approfondi des affaires européennes, la Belgique, l'Espagne, la Suède et le Royaume Uni se distinguant néanmoins.