



HAL
open science

Présider par plaisir

Olivier Rozenberg

► **To cite this version:**

Olivier Rozenberg. Présider par plaisir : L'examen des affaires européennes à l'Assemblée nationale et à la Chambre des Communes depuis Maastricht. *Revue Française de Science Politique*, 2009, 59 (3), pp.401 - 427. 10.3917/rfsp.593.0401 . hal-02186636

HAL Id: hal-02186636

<https://sciencespo.hal.science/hal-02186636>

Submitted on 17 Jul 2019

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

PRÉSIDER PAR PLAISIR

L'examen des affaires européennes à l'Assemblée nationale et à la Chambre des Communes depuis Maastricht

OLIVIER ROZENBERG

La France et le Royaume-Uni ont consacré des moyens importants à la participation de leur parlement au contrôle des questions européennes. Pourtant, en dépit des révisions constitutionnelles, de la création de commissions spécialisées ou encore de l'importance des ressources matérielles consenties, les parlements français et britannique – en tout cas, leur chambre basse – ne sont pas véritablement européanisés. L'Europe reste toujours l'affaire de quelques spécialistes, aux Communes comme à l'Assemblée nationale. Les débats européens sont rares et l'influence des assemblées sur la politique européenne de leur gouvernement est au mieux restreinte, au pire inexistante. En étudiant particulièrement les motivations et activités des présidents des commissions spécialisées dans les questions européennes depuis Maastricht, cette contribution défend l'idée que l'échec relatif de l'européanisation des deux chambres tient au différentiel d'intérêt en matière européenne entre les chefs des partis de gouvernement et les députés de base. Les modes de participation aux affaires parlementaires mis en place par les premiers n'ont en effet pas correspondu aux aspirations, pourtant diverses, de la plupart des parlementaires ordinaires des deux chambres basses. Cette déconnexion entre la stratégie des partis de gouvernement et les intérêts de leurs députés explique d'une part le large délaissement des structures et procédures créées aux fins de participation des assemblées aux affaires européennes ; d'autre part, elle a contribué à ce que les rares élus impliqués dans le contrôle des questions communautaires agissent en fonction des affinités entre les structures institutionnelles spécialisées et leurs aspirations psychologiques personnelles.

L'importance donnée aux affects, émotions et plaisirs dans la compréhension du comportement parlementaire, par opposition à une lecture plus étroitement rationnelle, conduit à utiliser le cadre de l'analyse motivationnelle des rôles parlementaires développée par Donald Searing¹. Reformulée selon cette optique, l'hypothèse défendue avance que le rôle de parlementaire spécialiste de l'Europe, insuffisamment motivé, ne s'est pas institutionnalisé au parlement français ni britannique, et que l'examen des affaires européennes a permis à certains députés d'interpréter d'autres rôles, tels que celui de « président de commission », de « membre d'un club », d'« inquisiteur » ou encore d'« élu qui côtoie les Grands d'Europe ». L'analyse est menée en étudiant plus particulièrement les élus les plus actifs au sein des commissions spécialisées dans l'examen des affaires

1. Donald Searing, *Westminster's World. Understanding Political Roles*, Cambridge, Harvard University Press, 1994. Voir le chapitre 1 pour une présentation de l'approche motivationnelle, ainsi que Thomas Saalfeld, Wolfgang Müller, « Roles in Legislative Studies : A Theoretical Introduction », dans Th. Saalfeld, W. Müller (eds), *MPs in Western Europe*, Londres, Frank Cass, 1997, p. 1-15, et la contribution de Julien Navarro à ce numéro.

européennes, à savoir leurs présidents. Depuis l'entrée en vigueur du traité de Maastricht, quatre présidents se sont succédé à la Délégation pour l'Union européenne de l'Assemblée nationale (devenue en 2008 la Commission chargée des affaires européennes) : Robert Pandraud (RPR) de 1993 à 1997, Henri Nallet (PS) de 1997 à 1999, Alain Barrau (PS) de 1999 à 2002, et Pierre Lequiller (UMP) depuis. L'European Scrutiny Committee des Communes n'a eu que deux *chairmen* durant la même période, avec Jimmy Hood de 1992 à 2006 et Michael Connarty depuis, tous deux appartenant au parti travailliste. Ces six députés ont tous été interviewés, pour certains à plusieurs reprises¹. Les activités de ces présidents ont également été étudiées en les observant en situation et en analysant les documents publics les concernant (documentation parlementaire, presse, écrits personnels).

La première partie de cette contribution s'attache à démontrer que le système de participation aux affaires européennes mis en place aux Communes et à l'Assemblée nationale ne permet pas de répondre aux attentes des députés de base. La seconde partie est consacrée à l'analyse des activités menées par les différents présidents, en distinguant quatre rôles et en considérant leur répercussion sur la façon dont l'Europe est contrôlée et envisagée au sein des deux assemblées.

L'EUROPÉANISATION N'A PAS EU LIEU

Les parlements de l'ensemble des États membres de l'UE ont créé en leur sein des structures transpartisanes chargées de l'examen des affaires européennes². Compte tenu de l'obligation faite aux États de respecter la législation communautaire, ces structures parlementaires cherchent à agir en amont de la décision en considérant les projets de la Commission européenne. La Chambre des Communes fait figure de précurseur avec la création en 1974, dès l'adhésion du Royaume-Uni, d'une commission chargée du filtrage des projets européens, aujourd'hui appelée European Scrutiny Committee (ESC). En France, le nombre de commissions permanentes étant limité par la Constitution, les structures parlementaires créées au sein de chaque chambre en 1979 prirent la forme, préexistante, de délégations. Durant les années 1990, l'ESC et la Délégation de l'Assemblée nationale pour l'UE ont connu un processus d'institutionnalisation assez similaire marqué par l'élargissement de leurs prérogatives formelles (par exemple, le droit d'examiner l'ensemble de la documentation européenne), par l'obtention de moyens – de dix à quinze fonctionnaires par structure – et par la montée en puissance de leurs activités, les réunions

1. Alain Barrau, entretien n° 1 réalisé le 30 juin 2003 à Paris ; Pierre Lequiller, entretien n° 2 réalisé le 13 mars 2003 à Paris, entretien n° 3 réalisé par Dana Manescu le 23 novembre 2006 à Paris ; Henri Nallet, entretien n° 4 réalisé le 21 octobre 2002 à Neuilly ; Robert Pandraud, entretien n° 5 réalisé le 11 janvier 2002 à Paris, entretien n° 6 réalisé le 20 novembre 2006 à Paris ; Michael Connarty, entretien n° 7 réalisé le 18 juillet 2001 à Londres, entretien n° 8 réalisé le 13 décembre 2007 par téléphone ; Jimmy Hood, entretien n° 9 réalisé le 11 juillet 2001 à Londres. Les entretiens ont été réalisés en face-à-face, à l'exception du n° 8. Les personnes ont été interrogées durant leur présidence (entretiens n° 2, 3, 8, 9) ou après (entretiens n° 1, 4, 5, 6), la première *interview* de M. Connarty ayant été réalisée cinq ans avant le début de sa présidence. Des entretiens avec des administrateurs des assemblées ont également été utilisés.

2. Phillip Küver, *The National Parliaments in the European Union : A Critical View on EU Constitution-Building*, La Haye, Kluwer Law International, 2006 ; John O'Brennan, Tapio Raunio (eds), *National Parliaments within the Enlarged European Union : From Victims of Integration to Competitive Actors ?*, Abingdon, Routledge, 2007 ; Olaf Tans, Clara Zoethout, Jit Peters (eds), *National Parliaments and European Democracy*, Groningen, Europa Law Publishing, 2007.

de ces structures se tenant sur une base hebdomadaire pendant les sessions. Depuis plusieurs années, l'ESC et la Délégation remplissent ainsi de façon effective leur principale mission, à savoir l'examen de la totalité du millier de documents européens produits chaque année, le filtrage des textes jugés les plus importants, la qualification de ces textes, du point de vue de leur portée au Royaume-Uni ou sur le fond en France, ainsi que la rédaction de rapports, de notes et de projets de résolutions¹ rendant compte de cet examen².

En dépit de ces évolutions, la participation effective des députés britanniques et français à la fabrication et au contrôle de la politique européenne peut être considérée comme limitée durant la période considérée. Elle le demeure aujourd'hui à bien des égards. En dehors des structures spécialisées, l'Europe est peu présente au sein des deux chambres. Les commissions tendent à privilégier l'examen, toujours urgent, de la législation nationale. Les séances consacrées aux questions européennes, par exemple l'examen annuel du budget communautaire, voient les assemblées se vider. À l'Assemblée, les séances de questions réservées à l'actualité européenne dévient souvent de leur objet. Les auditions de personnalités européennes sont assez fréquentes mais le public est souvent clairsemé, à l'exemple de celle de Romano Prodi à Paris le 13 mars 2003. Au sein de la Délégation et de l'ESC, une bonne partie des activités d'examen des projets européens et de rédaction de rapports est pilotée par les administrateurs. Les présidents des deux structures font face à des problèmes d'absentéisme récurrents. Sur les 36 membres de la Délégation de l'Assemblée, dix à quinze élus furent en moyenne présents lors des réunions hebdomadaires sur la période considérée, soit moins de 3 % des effectifs de l'Assemblée. Sur un registre plus subjectif, on a pu relever une certaine méconnaissance du fonctionnement de l'UE à Londres comme à Paris, le nom de la Commission européenne étant par exemple régulièrement écorché. Les analyses comparées des activités européennes des parlements nationaux achèvent de convaincre de la timidité de la participation des deux parlements aux affaires européennes en les faisant figurer au milieu du classement des assemblées des États membres – ce qui est peu en regard de l'ampleur des moyens consacrés à cette tâche depuis Maastricht³.

La difficulté des deux assemblées à se saisir pleinement des ressources institutionnelles aussi bien que matérielles consacrées à l'examen des affaires européennes tient à l'inadéquation entre les motivations des dirigeants des partis de gouvernement et les intérêts individuels des parlementaires de base. En France et au Royaume-Uni, les dirigeants de parti accordèrent des moyens aux assemblées en matière européenne pour

1. Depuis 1992, un nouvel article 88-4 de la Constitution permet à chaque assemblée d'adopter des résolutions sur les projets européens, soit des prises de position officielles et non contraignantes pour l'exécutif.

2. Pour une présentation comparée des attributions formelles des deux parlements, voir Emmanuelle Saulnier, *La participation des parlements français et britannique aux communautés et à l'Union européenne*, Paris, LGDJ, 2002.

3. Torbjörn Bergman positionnait en 2000 le parlement britannique au sixième rang parmi les Quinze, et le parlement français à la dixième place. En 2001, Andreas Maurer et Wolfgang Wessels distinguaient cinq groupes de parlements, l'avant-dernier groupe étant constitué du Royaume-Uni et de la France seulement. Cf. Torbjörn Bergman, « The European Union as the Next Step of Delegation and Accountability », *European Journal of Political Research*, 37 (3), 2000, p. 415-429, ici p. 418 ; Andreas Maurer, Wolfgang Wessels, « National Parliaments after Amsterdam : From Slow Adapters to National Players ? », dans A. Maurer, W. Wessels (eds), *National Parliaments on their Ways to Europe : Losers or Latecomers ?*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 2001, p. 425-476, ici p. 462.

répondre aux préoccupations de leurs électeurs – anciennes au Royaume-Uni et croissantes en France – quant à la faible qualité démocratique de l’UE. Le même « tropisme parlementaire »¹ qui conduisit au renforcement des prérogatives du Parlement européen² explique largement pourquoi les chefs de gouvernement français et britanniques successifs acceptèrent d’accorder une place plus importante à leur parlement en matière européenne. Sans être unique, cette situation est caractéristique des deux États considérés et justifie d’ailleurs leur étude conjointe. La littérature comparée indique en effet que le principal moteur de l’eupéanisation des assemblées fut l’équilibre institutionnel interne, indépendamment des questions européennes, plutôt que l’état de l’opinion³. Les parlements danois ou allemand obtinrent ainsi d’importantes prérogatives en matière européenne, principalement parce qu’ils occupent une place centrale dans leur système politique respectif. Les parlements britanniques ou français obtinrent des moyens importants en dépit de leur place secondaire⁴, principalement parce que les dirigeants des partis de gouvernement voulaient agir face à la perception d’un mécontentement de l’opinion en matière européenne.

Pour partie, cette spécificité contribua à orienter les deux assemblées vers des activités de contrôle publicisé des questions européennes – voire de controverse – plutôt que d’influence informelle vis-à-vis de leur gouvernement⁵. Surtout, l’origine exogène de la dynamique d’eupéanisation des deux assemblées contribua au désintérêt, au sens plein du terme, de la plupart des députés vis-à-vis des activités parlementaires de contrôle des questions européennes. En France comme au Royaume-Uni, les motivations électorales de ces entreprises collectives que sont les partis politiques ne correspondirent pas à celles de ces entrepreneurs individuels que sont les parlementaires. L’examen d’un projet de directive n’est pas crucial pour la réélection d’un député sortant dans le cadre d’un scrutin majoritaire. Au-delà, si l’on considère les trois principaux buts généralement associés aux élites politiques sous le triptyque « *policy, office and vote* »⁶ – à savoir l’influence sur les politiques publiques, le fait de faire carrière et la réélection –, les activités

1. Paul Magnette, *Le régime politique de l’Union européenne*, Paris, Presses de Sciences Po, 2003, p. 240-245.

2. Olivier Costa, Paul Magnette, « Idéologies et changements institutionnel dans l’Union européenne. Pourquoi les gouvernements ont-ils constamment renforcé le Parlement ? », *Politique européenne*, 9, 2003, p. 49-75. Voir aussi Olivier Rozenberg, Yves Surel, « Parlements et Union européenne », *Politique européenne*, *ibid.*, p. 5-29.

3. Tapio Raunio, « Holding Governments Accountable in European Affairs : Explaining Cross-National Variation », *Journal of Legislative Studies*, 11 (3-4), 2005, p. 319-342, dont p. 336.

4. Le parlement français mais aussi britannique – contrairement à sa réputation – compte parmi les plus dominés d’Europe du triple point de vue de leur faiblesse institutionnelle vis-à-vis du gouvernement (concernant par exemple le contrôle de l’ordre du jour), de leur insertion dans un régime majoritaire et du caractère tardif et limité de leur institutionnalisation interne. Sur le premier point, voir Herbert Döring, « Time as a Scarce Resource : Government Control of the Agenda », dans H. Döring (ed.), *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, Francfort/New York, Campus Verlag/St. Martin Press, 1995, p. 223-246. Sur le second point : Arendt Lijphart, *Patterns of Democracy : Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven, Yale University Press, 1999 ; Daniel-Louis Selier, « Les parlements entre “gouvernement” et “concordance” », dans Olivier Costa, Éric Kerrouche, Paul Magnette (dir.), *Vers un renouveau du parlementarisme en Europe ?*, Bruxelles, Éd. de l’Université de Bruxelles, 2004, p. 57-72. Sur le troisième point : Philip Norton (ed.), *Parliaments and Governments in Western Europe*, Londres, Frank Cass, 1998.

5. Katrin Auel, « Democratic Accountability and National Parliaments : Redefining the Impact of Parliamentary Scrutiny in EU Affairs », *European Law Journal*, 13 (4), 2007, p. 487-504.

6. Kaare Strøm, Wolfgang Müller (eds), *Policy, Office, or Votes ? How Political Parties in Western Europe Make Hard Decisions*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999.

parlementaires européennes se révèlent faiblement rémunératrices sous ce triple aspect¹. La mise en avant de la dissociation entre les intérêts individuels des députés et leur participation au contrôle des affaires européennes est ici opérée en distinguant les intérêts électoraux, les enjeux de carrière, et la variable *policy* sous le double aspect de la promotion d'idées abstraites, d'une part, et de l'influence concrète sur les politiques publiques, d'autre part.

L'EUROPE NE FAIT NI L'ÉLECTION NI LA CARRIÈRE

Les activités de contrôle des affaires communautaires effectuées dans le cadre de la Délégation et l'ESC se trouvent, pour la plupart, trop éloignées du terrain pour qu'elles puissent aider à gagner des élections. Ceci explique largement l'accession à leur présidence de députés issus de circonscriptions électoralement sûres. Seule exception, A. Barrau, élu en 1997 à la faveur d'une triangulaire, fut parmi les plus actifs à la chambre sous la onzième législature et perdit les élections législatives de 2002. Sans prétendre que l'examen de la législation européenne serait contre-productif d'un point de vue électoral, il apparaît que le contrôle parlementaire de la législation communautaire n'aide pas à être réélu.

Des parlementaires attachés à la réalisation de projets territoriaux peuvent entrer dans la Délégation ou l'ESC afin de s'informer des politiques et financements communautaires existants. Les propos de M. Connarty indiquent cependant que, au quotidien, le contrôle parlementaire des affaires européennes conduit à considérer nombre de documents sans dimension locale.

Pourquoi êtes-vous membre de la Commission pour l'examen des affaires européennes ?

M. Connarty : « Et la raison pour moi c'est que j'avais en premier lieu comme perspective ce que ces directives pouvaient apporter pour ma circonscription. C'est ce qui m'a d'abord intéressé dans la commission, de regarder comment les choses peuvent être mises en œuvre localement. Je suis devenu membre [de la commission] probablement avec cette même motivation [...] mais depuis, j'ai réalisé à quel point beaucoup de choses qui pouvaient avoir des conséquences sur la structure de nos gouvernements et la façon dont notre gouvernement agit au niveau européen ne vont jamais amener des bénéfices à long terme à mes électeurs et à l'Écosse. » (n° 7)²

La majeure partie du travail effectué au sein de la Délégation et de l'ESC n'intéresse pas les élus ayant le profil d'entrepreneurs locaux, y compris ceux dont les cadres d'action se sont européanisés. Le capital nécessaire pour mener à bien leurs projets tient plus sûrement à leur relation avec l'administration régionale et nationale ou à leur capacité à

1. Thomas Saalfeld, « Deliberate Delegation or Abdication ? Government Backbenchers, Ministers and European Union Legislation », *Journal of Legislative Studies*, 11 (3-4), 2005, p. 343-371.

2. Toutes les citations sont extraites des entretiens réalisés par nos soins. Le numéro de l'entretien est précisé lorsqu'un président a donné deux *interviews*. Les entretiens en anglais ont été traduits avec l'aide de Chantal Barry, que je remercie. La version originale des propos n'est pas reproduite faute de place, elle est disponible sur demande.

jouer du vocabulaire communautaire qu'à l'examen hebdomadaire de l'ensemble des projets d'actes européens ¹.

La présidence d'un organe parlementaire spécialisé dans les affaires européennes ne permet pas plus de devenir ministre, principalement parce que les présidents sont sélectionnés à l'ancienneté ². Le tableau 1 détaille à cet égard la situation biographique et politique des présidents de l'ESC et des Délégations du Sénat et de l'Assemblée au moment de leur accession à la présidence.

Tableau 1. Situation personnelle et politique des parlementaires au moment de leur première accession à la présidence d'une structure spécialisée dans le suivi des affaires communautaires à la Chambre des Communes et au Parlement français

	<i>Présidents</i>	<i>Date de présidence</i>	<i>Âge</i>	<i>Nombre d'élections</i>	<i>Parlementaire depuis</i>	<i>Ancien ministre</i>	<i>Ministre ensuite</i>
C.	J. Davies	1974-1976	58 ans	2 fois	4 ans	Oui	Non
	J. Eden	1976-1979	51	8	22	Oui	Non
	J. Silverman	1979-1983	74	9	34	Non	Non
	N. Spearing	1983-1992	53	5	13	Non	Non
	J. Hood	1992-2006	44	2	5	Non	Non
	M. Connarty	depuis 2006	59	4	14	Non	-
AN	M. Cointat	79-80/86-88	58	4	12	Oui	Oui
	M. Lauriol	1980-1981	64	3	11	Non	Non
	C. Josselin	81-85/88-92	43	2	5	Non	Oui
	G. Gouzes	1985-1986	42	1	4	Non	Non
	M. Pezet	1992-1993	50	2	6	Non	Non
	R. Pandraud	1993-1997	65	3	5	Oui	Non
	H. Nallet	1997-1999	58	3	2	Oui	Non
	A. Barrau	1999-2002	50	3	9	Non	Non
	P. Lequiller	depuis 2002	53	4	14	Non	-
S.	J. Genton	1979-1998	61	1 S.	4 AN, 8 S.	Non	Non
	M. Barnier	1998-1999	47	5 AN, 1 S.	15 AN, 1 S.	Oui	Oui
	H. Haenel	depuis 1999	57	2 S.	13 S.	Non	-

Note : S. = Sénat, C. = Communes, AN = Assemblée nationale. La liste des *chairmen* du Select Committee on European Community Secondary Legislation jusqu'à 1998, puis du European Scrutiny Committee est présentée. Sources : Daniel Hochedez, Vannina Patriarche, *L'Assemblée nationale et l'Union européenne*, Paris, Éd. de l'Assemblée nationale, 1998, p. 222 ; E. Saulnier, *La participation des parlementaires...*, *op. cit.*, p. 346.

Le tableau indique que, depuis 1992, les présidents de l'ESC et de la Délégation de l'Assemblée ont, en moyenne, accédé à ce poste à la suite de leur troisième élection

1. Olivier Rozenberg, « Parlementaires français et fonds structurels européens : un *lobbying* multiniveaux », dans Céline Belot, Bruno Cautrès (dir.), *La vie démocratique de l'Union européenne*, Paris, La Documentation française, 2006, p. 37-46.

2. Les deux structures ne pratiquent pas strictement la règle de la *seniority rule* puisque le président est choisi au sein de la majorité (depuis l'origine en France et depuis 1997 au Royaume-Uni) en considérant les équilibres internes à celle-ci – le choix de P. Lequiller en 2002 s'expliquant pour partie par sa proximité vis-à-vis de J.-P. Raffarin. Pour autant, le critère de l'ancienneté joue un rôle déterminant dans la sélection des candidats éligibles par les chefs de parti.

comme député, après avoir siégé plus de sept ans à l'Assemblée et plus de neuf aux Communes. La situation des deux présidents actuels, M. Connarty et P. Lequiller, est d'ailleurs identique de ce point de vue : désignés durant leur quatrième mandat, ils avaient passé auparavant quatorze ans sur les bancs de leur assemblée.

Le choix de parlementaires confirmés et expérimentés rend malaisé l'utilisation de la présidence comme moyen d'accès au gouvernement. Elle n'encourage pas les politiciens ambitieux et pressés à consacrer des heures à l'examen des affaires communautaires. Ces élus ne peuvent pas non plus espérer rencontrer des dirigeants de premier plan, puisque ceux-ci ne siègent pas dans ces commissions ou ne les rejoignent qu'à la fin de leur carrière. Dans certains cas en effet, la présidence est utilisée afin de « remercier » certains anciens ministres, tel R. Pandraud et H. Nallet¹. Ce dernier 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 ». Au Royaume-Uni, M. Connarty a été membre du dernier cercle de l'équipe gouvernementale après l'alternance de 1997 en devenant *Private Parliamentary Secretary*. Ce poste de conseiller parlementaire d'un ministre constitue une étape ordinaire des carrières ministérielles. Aussi, alors qu'il avait cessé d'être PPS en 1998 après le renvoi de son ministre, M. Connarty avait probablement laissé passer ses chances de rejoindre le *cabinet* lors de son accession à la présidence en 2006.

À l'ESC, comme à la Délégation depuis Charles Josselin, aucun président n'est devenu ministre par la suite. Au-delà de la sélection à l'ancienneté, le faible potentiel de la spécialisation parlementaire dans les affaires européennes tient également à l'attrait limité des postes que l'on peut qualifier d'europeens, et aux règles qui président à leur sélection. Les positions d'eurodéputé, de commissaire et même de ministre des Affaires européennes ne comptent pas parmi les plus prisées. Surtout, les chefs de gouvernement et de parti en situation de sélectionner leurs titulaires choisissent rarement des parlementaires nationaux spécialistes de la question². L'expérience passée de président de la Délégation ne garantit même pas la sélection sur une liste aux élections européennes, comme en témoigne, en dépit de ses attentes et anticipations, la non-sélection d'A. Barrau sur une des listes socialistes lors des élections européennes de 2004. Enfin, le niveau d'eurosepticisme de l'opinion britannique et l'intérêt limité des médias français et britanniques pour les questions européennes³ achèvent de relativiser le potentiel stratégique associé à l'expertise européenne constituée depuis l'Assemblée nationale ou la Chambre des Communes.

1. Le premier fut en effet ministre délégué chargé de la Sécurité de 1986 à 1988, et le second ministre de l'Agriculture et Forêt de 1985 à 1986 et ministre de l'Agriculture, puis de la Justice de 1988 à 1992.

2. La carrière politique de Michel Barnier, président de la Délégation pour l'UE du Sénat de 1998 à 1999, constitue un contre-exemple compte tenu de son accession postérieure à la Commission européenne, puis au ministère des Affaires étrangères et, pendant un temps, au club fermé des « Premiers ministrables ». Il faut noter cependant, que le sénateur était parlementaire depuis seize ans au moment de sa nomination et qu'il avait été préalablement ministre des Affaires européennes, la présidence de la Délégation ne venant que parfaire son profil de spécialiste de la question.

3. Les faibles retombées médiatiques des activités européennes des deux chambres tiennent à la fois à la nature – transectorielle et politiquement terne – de l'examen parlementaire des affaires européennes, à son *timing* en amont de la décision et donc de l'actualité, et à la division du travail journalistique, les journalistes potentiellement intéressés étant en poste à Bruxelles. Cf. Olivier Baisnée, Thomas Frinault, « "Who Cares about the UE ?" Les médias français et l'Europe », dans Olivier Costa, Paul Magnette (dir.), *Une Europe des élites ?*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 2007, p. 55-76.

Dans une conception élargie de la rationalité, le comportement parlementaire peut dépasser l'électoratisme ou le carriérisme en cherchant à modifier le réel, indirectement à travers la promotion d'idées ou directement *via* l'action sur les politiques publiques. Concernant la promotion d'idées, aussi paradoxal que cela puisse paraître, les présidents des structures parlementaires européennes ne sont pas en position de promouvoir des idéologies tranchées en la matière, quelles soient fédéralistes ou eurosceptiques. À l'exception de R. Pandraud, les six présidents considérés furent davantage europhiles que le parlementaire médian. Cependant, aucun ne peut être considéré comme un militant de la cause européenne. Les deux derniers présidents de l'ESC se présentent volontiers comme « proeuropéens ». Cependant, J. Hood reconnaît qu'il fut plus critique par le passé : « Autrefois... j'étais... et quand je dis autrefois je veux dire dans les années soixante-dix vous savez... j'étais anti-européen. J'étais anti-marché commun ». De la même façon, M. Connarty a voté contre le traité de Maastricht lors de sa ratification parlementaire. Surtout, l'un comme l'autre admettent ne pas être initialement entrés dans l'ESC pour défendre des convictions : M. Connarty cherchait à aider sa région et J. Hood explique assez confusément qu'il a « suivi le courant ».

Pourquoi avez-vous choisi de devenir membre de la commission ?

J. Hood : « Probablement c'est une sorte de... De mon point de vue... C'était... Quand vous arrivez ici comme membre du parlement, vous ne savez pas comment marche cet endroit. Vous êtes comme un bleu. C'est comme commencer un nouveau boulot, vous suivez simplement le courant. »

En France, H. Nallet, A. Barrau et P. Lequiller ont un parcours plus cohérent de ce point de vue, mais tous prennent le soin de ne pas endosser le profil du militant de la cause fédéraliste en entretien. H. Nallet met en avant son expertise, A. Barrau se décrit comme un « fédéraliste tempéré » qui n'est « pas européiste mais européen », P. Lequiller, interrogé six mois après sa prise de fonction, privilégie le registre des sentiments sur celui de la raison.

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. » (n° 2) ¹

Le positionnement européen de R. Pandraud est plus complexe puisqu'il admet avoir été eurosceptique dans le passé et fut souvent perçu comme tel. Ses propos comme le relevé de ses votes font cependant apparaître un rapport plus ambigu à l'Europe. Il soutint plusieurs traités européens et récuise lors des deux entretiens l'opposition entre pro- et anti-européen en faisant valoir qu'il « n'a pas à se situer » sur ce plan.

L'opposition modérée de R. Pandraud à l'UE aussi bien que le soutien modéré des autres présidents indiquent que la promotion d'une vision spécifique de l'Europe n'a pas constitué une de leur priorité. Plusieurs logiques institutionnelles conduisent en effet à exclure les députés les plus marqués idéologiquement de la présidence. Le soutien à une conception particulière de l'Europe pourrait en premier lieu nuire à la crédibilité du président vis-à-vis des membres de la commission. La synthèse – ou plutôt

1. Interrogé trois ans plus tard dans un contexte différent, P. Lequiller tient un discours similaire : « Ma plus grande satisfaction c'est la présidence de la Délégation européenne, c'est passionnant, ça me prend un temps fou mais c'est passionnant et donc voilà, on a l'impression d'être vraiment utile » (n° 3).

l'équilibre – entre adversaires et partisans de l'UE constitue ensuite un trait distinctif des deux structures depuis leur création. Le Select Committee des Communes fut créé dans un contexte d'inquiétude quant au devenir de la souveraineté parlementaire dans le cadre européen mais présidé à sa création par un europhile convaincu¹. De la même façon, la création de la Délégation de l'Assemblée fut portée par une coalition de gaullistes nationalistes, inquiets de Bruxelles, et de députés proeuropéens du centre droit, intéressés par Bruxelles. Les premiers présidents furent cependant des partisans de la cause européenne. Durant la montée en puissance de la Délégation et de l'ESC dans les années 1990, la sélection de présidents moins marqués idéologiquement permit de perpétuer cette ambivalence originelle commune quant à la finalité du contrôle parlementaire : diffuser une culture européenne pour les uns et limiter le dessaisissement des députés pour les autres. Enfin, les sélectionneurs des partis politiques se sont assurés de la mise en œuvre de ces logiques en excluant de la présidence les élus eurosceptiques les plus actifs. R. Pandraud fut préféré en 1993 à des gaullistes plus marqués idéologiquement. J. Hood révèle qu'il se maintint à la présidence après l'alternance de 1997 en dépit de la coutume la réservant à l'opposition, parce que le candidat conservateur aurait été, compte tenu de son ancienneté au sein de l'ESC, le député europhobe Bill Cash.

« L'idée qu'il soit un président objectif de l'ESC n'était défendue ni par les conservateurs ni par les Anglais ni par personne. [...] Nous voulons contrôler pour aider à la qualité du gouvernement [*to make good government*], pas pour être destructeur, ou contre. »

En dehors des présidents, la Délégation comme l'ESC comptent effectivement des élus animés par une foi europhobe ou plus rarement europhile. Certains, par exemple Philippe de Villiers en France, se détournent pourtant des activités de ces structures. En effet, le caractère confiné et confidentiel du contrôle parlementaire des affaires européennes convient mal aux attentes de ce type d'élus. Les « idéologues », selon D. Searing, veulent promouvoir leur message le plus largement possible et privilégient de ce fait la tribune sur la commission². La question de la critique de la construction européenne éclaire ainsi sous un angle différent la thèse d'un écart entre les intérêts des chefs de parti et des députés de base en matière européenne. Les responsables de la majorité tendent à reléguer le débat européen dans des commissions fermées afin de cantonner la critique publique de la politique européenne du gouvernement et surtout d'éviter le spectacle de leurs divisions internes – divisions plus vives qu'ailleurs en matière européenne³. Si, comme l'écrit Tapio Raunio, « l'évitement de débats publics sur l'intégration européenne constitue ainsi une réponse logique de la part de partis cherchant à maximiser leur soutien électoral »⁴, il contribue à l'éloignement de plusieurs types d'élus vis-à-vis de la question européenne.

1. John Davies, président de 1974 à 1976, était un conservateur proeuropéen et fut ensuite nommé à la Commission européenne.

2. Le sous-rôle d'« idéologue » rejoint d'ailleurs sur ce point celui de « généraliste », qui regroupe des élus aimant batailler pendant quelques temps sur un problème avant de se saisir d'une autre question. Cf. D. Searing, *Westminster's World...*, *op. cit.*, chap. 2.

3. Gary Marks, Marco R. Steenbergen (eds), « Dimensions of Contestation in the European Union », numéro spécial de *Comparative Political Studies*, 35 (8), 2002.

4. Tapio Raunio, « National Parliaments and European Integration : What We Know and Agenda for Future Research », *Journal of Legislative Studies*, à paraître en 2009.

En dernier lieu, l'expertise européenne constituée au sein des Communes et de l'Assemblée ne permet pas d'être spécifiquement influent en matière européenne. Les parlementaires, administrateurs et ministres des affaires européennes rencontrés ne sont pas en mesure de fournir des exemples d'influence en dehors d'un nombre tout à fait réduit d'anecdotes. Les études de la fabrication de la politique européenne britannique ou française indiquent que le gouvernement et l'administration y occupent une position de monopole¹. L'impact limité des activités parlementaires dans le domaine européen tient en premier lieu à la situation défavorable des parlements en Europe en matière d'influence sur les politiques publiques – quel que soit le secteur considéré. Ce trait commun aux régimes parlementaires européens est particulièrement prononcé dans les démocraties majoritaires britannique et française, compte tenu de la faiblesse du parlement² et de la priorité donnée par les assemblées aux activités de représentation sur la participation à la gouvernance³. De plus, comme le soulignent Katrin Auel et Arthur Benz⁴, l'influence parlementaire en matière européenne suppose implicitement une coopération informelle et discrète avec le parlement puisqu'un mandat public précis risquerait de lier les mains du ministre au Conseil. De telles pratiques de coopération feutrée ne sont pas dans la norme au Palais-Bourbon ou à Westminster. Enfin, la politique européenne de chaque État membre est le produit d'un compromis interne. Le mode de coordination centralisé privilégié par l'administration britannique et française⁵ signifie que les parlementaires nationaux doivent chercher à influencer un réseau de départements ministériels plutôt qu'un acteur unique. Cette activité se révèle d'autant plus difficile que ces réseaux ont développé leur propre manière de parler de l'Europe de façon légitime⁶.

En dehors des spécificités associées aux systèmes politiques français et britannique, l'impact limité des parlements nationaux vis-à-vis de la politique communautaire souligne l'incertitude de la stratégie consistant à obtenir de l'influence *via* l'expertise, et renvoie ainsi à la difficulté d'importer dans le cadre des démocraties européennes

1. Anthony Forster, Alasdair Blair, *The Making of Britain's European Foreign Policy*, Londres, Longman, 2002 ; et dans l'ouvrage de Simon Bulmer, Christian Lequesne (eds), *The Member States of the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2005, voir en particulier : David Allen, « The United Kingdom : A Europeanized Government in a non-Europeanized Polity », p. 119-141 ; Cornelia Woll, Richard Balme, « France : Between Integration and National Sovereignty », p. 97-118.

2. Voir la note 4, p. 404, et aussi Georges Tsebelis, *Veto Players : How Political Institutions Work*, Princeton, Princeton University Press, 2002.

3. Ce que la littérature anglophone synthétise en opposant les *talking* aux *working parliaments*. Cf. Bernhard Wessels, « Roles and Orientations of Members of Parliament in the EU Context : Congruence or Difference ? Europeanisation or Not ? », *Journal of Legislative Studies*, 11 (3-4), 2005, p. 446-465.

4. Katrin Auel, Arthur Benz, « The Politics of Adaptation : The Europeanisation of National Parliamentary Systems », *Journal of Legislative Studies*, *ibid.*, p. 372-393.

5. Par le biais du Secrétariat général aux affaires européennes (SGAE, ex-SGCI) en France, et du Secrétariat européen du Cabinet Office au Royaume-Uni. Cf. Hussein Kassim, « The Europeanization of Member State Institutions », dans S. Bulmer, C. Lequesne (eds), *The Member States...*, *op. cit.*, p. 285-316.

6. Jean-Michel Eymeri, « Définir "la position de la France" dans l'Union européenne. La médiation interministérielle des généralistes du SGCI », dans Olivier Nay, Andy Smith (dir.), *Le gouvernement de compromis. Courtiers et généralistes dans l'action politique*, Paris, Economica, 2002, p. 149-176.

et des affaires communautaires la théorie dite informationnelle de l'activité parlementaire, forgée par Keith Krehbiel¹. Les parlementaires nationaux souffrent à l'évidence d'un défaut d'information spécifique dans le domaine des affaires européennes². Cependant, contrairement aux conjectures de Simon Hix et Tapio Raunio élaborées à partir des travaux de K. Krehbiel, la réduction de ce déficit d'information ne constitue pas un accès efficace à davantage d'influence³. Selon le modèle de Westminster, l'influence du parlement dépend en premier lieu du nombre d'élus de la majorité prêts à défier le gouvernement. Elle est quantitative avant d'être qualitative. Par exemple, l'opposition des Communes à l'euro ou de l'Assemblée nationale à l'adhésion de la Turquie se révèle bien plus déterminante que n'importe quel rapport parlementaire informé sur ces sujets. Le degré d'expertise vis-à-vis d'un sujet donné peut cependant, en certaines occasions, doter un député d'une certaine influence⁴. Néanmoins, ce qui est vrai de l'énergie, de l'environnement ou de la santé ne l'est pas concernant l'Europe, d'une façon globale et indéterminée. Les affaires européennes sont si vastes et diverses qu'il n'est pas possible d'être globalement expert de ces questions à un niveau tel que l'expertise offrirait une influence déterminante. Certains parlementaires peuvent être spécialistes de l'Europe sociale, de la PAC ou encore des questions institutionnelles, mais l'imputation d'une compétence globale vis-à-vis de l'Europe, comprise de façon générique, est douteuse. Pourtant, le rôle prépondérant joué par la Délégation ou l'ESC 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'environnement⁵.

Différents arguments, pour partie spécifiques aux systèmes politiques français et britannique et pour partie propres aux affaires européennes, permettent d'affirmer que les activités parlementaires spécialisées dans l'examen des affaires communautaires ne permettent pas d'influencer la politique européenne des gouvernements français et britannique, et *a fortiori* la décision communautaire. Les députés chargés de ces questions ne sont pas des experts de l'Europe au sens où il existe des spécialistes sectoriels au sein du parlement, comme l'exprime M. Connarty en affirmant : « Je ne pense vraiment pas qu'on doive se spécialiser » (n° 7)⁶.

1. Selon Keith Krehbiel, l'organisation interne des parlements en commissions sectorielles correspond à une division rationnelle de l'expertise législative puisqu'elle s'inscrit dans un système d'incitation à l'acquisition et au partage de connaissances particulières quant aux effets des projets gouvernementaux. Cf. K. Krehbiel, *Information and Legislative Organization*, Ann Arbor, The University of Michigan Press, 1991.

2. Andreas Maurer, Jürgen Mittag, Wolfgang Wessels, « National Systems' Adaptation to EU System : Trends, Offers, and Constraints », dans Beate Kohler-Koch (ed.), *Linking EU and National Governance*, Oxford, Oxford University Press, 2003, p. 53-82.

3. Tapio Raunio, Simon Hix, « Backbenchers Learn to Fight Back : European Integration and Parliamentary Government », *West European Politics*, 23 (4), 2000, p. 142-168, ici p. 161.

4. Voir par exemple, dans la contribution de Pierre Lascoumes à ce numéro, les parlementaires spécialistes des questions de droit pénal pour la réforme du Code pénal, et de droit de la famille et/ou de la situation des homosexuels pour le Pacs.

5. À l'inverse, l'organisation de la Chambre des Lords en sept sous-commissions prend acte de l'étendue des questions européennes. Cf. Adam Cygan, *The United Kingdom Parliament and European Union Legislation*, La Haye, Kluwer Law International, 1998.

6. Il justifie d'ailleurs ainsi son choix de rejoindre l'ESC : « J'aurai pu, en tant qu'[ancien] PPS, demander à rejoindre une commission départementale, mais il n'y en a aucune qui couvre tous les domaines qui m'intéressaient ».

LES RÔLES EUROPÉENS DES PRÉSIDENTS

L'eupéanisation réelle des chambres basses des parlements français et britannique n'a pas véritablement eu lieu parce que leur eupéanisation formelle était surtout motivée par le souci d'envoyer un signal à l'opinion indépendamment des attentes des députés. La dissociation entre les intérêts des responsables des majorités et leur troupe parlementaire se traduit par un relatif délaissement des structures et procédures spécialisées dans le contrôle des affaires communautaires, et par une certaine déparlementarisation de leurs activités, effectuées par des administrateurs plutôt que par les élus. Ce délaissement n'est cependant pas total. Certains députés s'investissent dans les affaires communautaires en dépit de l'utilité restreinte qu'ils peuvent en retirer. Compte tenu des limites d'une compréhension en termes de choix rationnel de leur comportement, il peut sembler intéressant de mobiliser des approches fondées sur les rôles professionnels. Certains députés parviennent à investir les procédures spécialisées dans les questions européennes parce que le rôle qu'ils ont adopté s'y prête. Les rôles sont ici 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 exclusive¹.

Dans une perspective motivationnelle, l'approche par les rôles postule que la variable clé de la mobilisation parlementaire tient au plaisir retiré de l'interprétation d'un rôle, au-delà du calcul utilitaire. La formalisation d'un répertoire parlementaire de rôles obéit certes à des logiques collectives fonctionnelles touchant tant aux activités remplies par le parlement qu'à l'économie de la sélection des élus, à leur progressive professionnalisation et autonomisation². L'analyse de la sélection d'un rôle du répertoire, de la façon de le jouer et du fait de s'y tenir durablement se prête cependant à la prise en compte de la dimension psychologique du processus. En se fondant sur les travaux de James Payne et ses collègues, D. Searing fait valoir, d'une part, que des gratifications psychologiques spécifiques, aussi appelées « aiguillons affectifs » (*emotional incentives*)³, sont associées à chaque rôle et, d'autre part, que les élus tendent à privilégier un type particulier de gratification sur les autres⁴. Les parlementaires interprètent des rôles

1. Une telle approche se distingue de la plupart des analyses dans lesquelles les rôles constituent des catégories scientifiques plutôt qu'autochtones permettant de classer les élus en fonction de leurs attitudes vis-à-vis de la représentation (voire, plus rarement, de leurs caractéristiques sociales) plutôt que de leurs comportements. Cf. John Wähle, Heinz Eulau, William Buchanan, Leroy Ferguson, *The Legislative System. Exploration in Legislative Behavior*, New York, Wiley, 1962 ; Philip Converse, Roy Pierce, *Political Representation in France*, Cambridge, The Belknap Press of Harvard University Press, 1986.

2. À cet égard, la dynamique d'institutionnalisation des rôles constitue une des modalités comportementales du processus de civilisation des mœurs politiques. Cf. Michel Offerlé, « Professions et profession politique », dans M. Offerlé (dir.), *La profession politique 19^e-20^e siècles*, Paris, Belin, 1999, p. 7-35.

3. James Payne et ses co-auteurs identifient les *emotional incentives* suivants : le prestige (*status*), le programme (c'est-à-dire le plaisir de modifier le réel), la convivialité, le devoir (*obligation*) et le jeu. Cf. James Payne, Olivier Woshinsky, Eric Veblen, William Coogan, Gene Bigler, *Motivation of Politicians*, Chicago, Nelson-Hall, 2^e éd., 1986.

4. Pour des raisons qu'il est difficile d'établir clairement avec les outils de la science politique. Les constats convergents de J. Payne et D. Searing sont en tout cas confirmés par nos travaux.

préconstitués – pour D. Searing, l' élu de terrain, le carriériste, le défenseur d'une cause, le pilier du parlement – parce qu'ils en retirent un plaisir immédiat qui dépasse le calcul. Ils tendent à interpréter un seul rôle plutôt qu'à multiplier les masques car leurs aspirations émotionnelles sont plutôt stables¹.

L'étude des motivations mais aussi des comportements des présidents des structures spécialisées dans l'examen des affaires européennes illustre la pertinence du concept de rôle dans la compréhension des logiques du comportement parlementaire. Alors qu'une lecture strictement rationaliste peine à rendre compte de l'activité des présidents de la Délégation ou de l'ESC, l'analyse qualitative et la multiplication des études de cas permettent de faire valoir que ces parlementaires interprètent des rôles spécifiques. Plus précisément, l'interprétation de rôles particuliers, propres à chacun d'entre eux, motive les différents spécialistes de la question européenne. Les affinités électives entre le répertoire de rôles parlementaires et l'examen des affaires européennes obéissent à des ressorts complexes. Dans certains cas, l'implication dans les affaires européennes a amené un député à conserver le rôle qu'il interprétait précédemment, en en modifiant telle ou telle dimension. Dans d'autres cas, l'exercice de la présidence d'une structure parlementaire européenne s'est opéré en choisissant un rôle inscrit au répertoire des assemblées. Concernant les six présidents considérés, ces rôles ont été identifiés comme étant le président d'une structure parlementaire (J. Hood, R. Pandraud), le membre d'un club (A. Barrau), l'inquisiteur (M. Connarty) et celui qui côtoie les puissants (P. Lequiller)². Le choix de l'un ou l'autre de ces rôles dépend principalement des aspirations psychologiques de chacun. Par effet de retour, l'interprétation de ces différents rôles a contribué à influencer significativement le type d'activité européenne menée à l'intérieur des parlements. Le tableau 2 présente ainsi les différents rôles, leur motivation et leur aiguillon émotionnel, ainsi que les instruments parlementaires qui leur sont associés, et les visions de l'Europe et des parlements nationaux dans l'UE qu'ils portent. La seconde partie est ensuite consacrée à la présentation de ces quatre rôles.

1. Sous ces deux aspects, l'approche motivationnelle des rôles se distingue de celle employée communément dans la sociologie politique française. Par-delà leurs divergences, réelles, les études françaises de sociologie des dirigeants politiques tendent à s'accorder sur la fluidité des rôles endossés et la labilité des interprétations. L'espace manque ici pour développer les arguments des deux parties. Notons seulement que l'unicité du rôle est constatée sans être réellement théorisée chez D. Searing quand les approches françaises se caractériseraient plutôt par la situation inverse. Cf. Roland Cayrol, Jean-Luc Parodi, Colette Ysmal, *Le député français*, Paris, Armand Colin, 1973 ; Jacques Lagroye, « Être du métier », *Politix*, 28, 1994, p. 5-15 ; Olivier Costa, Éric Kerrouche, *Qui sont les députés français ? Enquête sur une élite inconnue*, Paris, Presses de Sciences Po, 2007.

2. L'entretien mené avec H. Nallet ne permet pas d'associer avec précision sa présidence à un rôle spécifique. L'ancien ministre, qui dirigea la Délégation pendant deux ans seulement, mit en avant son plaisir intellectuel à se plonger dans la technicité des affaires communautaires et insista sur l'étendue de sa compétence personnelle en la matière. La satisfaction intellectuelle, doublée d'un sentiment de compétence, rapproche ainsi l'ancien garde des Sceaux du rôle, fort répandu, de spécialiste sectoriel. Ce spécialiste de l'Europe se distingue cependant en n'affirmant ne nourrir aucune illusion quant à la portée de ses travaux vis-à-vis de la politique européenne de la France.

Tableau 2. Les rôles joués par les présidents de la Délégation de l'Assemblée et de l'ESC

Rôle	Motivation	Aiguillon émotionnel	Instruments parlementaires	Conception de l'Europe	Place du parlement dans UE
Le président	Présider une structure parlementaire	Jeu	Rapports, résolutions, auditions	Un <i>challenge</i>	Adopter des positions communes
Le membre d'un club	Rencontrer et faire se rencontrer des gens	Convivialité	Conférence, auditions	Des amis	Susciter un débat sur l'Europe
L'inquisiteur	Restaurer la Vérité	Devoir	Rapports, auditions, questions orales	Un déficit démocratique	Contrôler le gouvernement
Celui qui côtoie les Grands	Côtoyer des dirigeants	Prestige	Paradiplomatie, Convention, publication	Un gotha	Être entendu des décideurs européens

LE PRÉSIDENT ET LE GOÛT DU JEU

D. Searing distingue les *preference roles*, les rôles informels joués par les députés de base, des *position roles*, à savoir des postes de *leadership* comme ceux de chefs de groupe ou de ministres. À bien des égards, la présidence d'une commission parlementaire s'apparente à la seconde catégorie. Elle constitue en effet une position d'autorité, servant à identifier l'élu qui en a la charge, et à laquelle peut être associé de façon régulière et cohérente un ensemble de comportements, d'attitudes et de motivations. Gérer une équipe d'administrateurs, mener de façon consensuelle et équitable les travaux de la commission, veiller à la bonne ambiance en interne et contrôler l'activité du gouvernement constituent autant de prescriptions associées aux rôles de présidents de commission, en France comme au Royaume-Uni. Si les présidents de l'ESC ou de la Délégation sont logiquement amenés à se conduire de la sorte, R. Pandraud et J. Hood ont spécifiquement adopté ce rôle. Les deux députés insistent d'abord sur le plaisir retiré de l'exercice de la présidence. Lorsque J. Hood explique pourquoi qu'il est resté *chairman* après l'alternance de 1997, il conclut par : « et dernière chose, j'ai aimé ça ». La façon dont il s'approprie non seulement le travail de l'ESC mais la commission elle-même témoigne d'une fierté à exercer la présidence : il parle ainsi d'« un de mes conseillers spéciaux » ou des « gens que j'ai dans ma commission ». Interrogé cinq ans après son départ de la présidence, R. Pandraud se montre nostalgique.

Qu'est-ce qui vous plaisait le plus quand vous étiez président de cette Délégation ?

R. Pandraud : « Présider.

Pardon ?

Présider les réunions et avoir une compétence de président pour négocier avec les autorités de l'État. » (n° 5)

« J'essayais d'être le moins mauvais président possible. Mais j'ai regretté. J'ai regretté.

De plus y être ?

De plus être président. » (n° 5)

J. Hood et R. Pandraud disent apprécier l'ensemble des activités associées à l'exercice de la présidence : la gestion d'une équipe d'administrateurs, les rapports avec les autres députés, les voyages... De ce point de vue, la présidence de la délégation ou de l'ESC se révèle particulièrement satisfaisante : le président est autonome dans sa gestion, les administrateurs sont nombreux – J. Hood souligne que son équipe est la plus importante de tous les Select Committees – et les voyages fréquents. R. Pandraud insiste ainsi sur les relations nouées en interne et J. Hood évoque les rencontres interparlementaires.

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. » (n° 5)

J. Hood : « Ça m'a donné l'occasion merveilleuse de... de voyager et de rencontrer des collègues faisant les mêmes choses que moi dans leur pays. Je rencontre Alain Barrau tous les six mois. Et je rencontre les Allemands et les Finlandais et les Suédois tous les six mois. Et nous sommes... bon ce n'est pas de l'amitié... mais nous sommes amis et collègues vous savez... et on s'entend bien ensemble. »

Au-delà de ces gratifications diverses, l'exercice de la présidence permet de satisfaire l'aiguillon émotionnel du jeu, à savoir le plaisir retiré d'une interaction structurée, compétitive et stimulante. Le président de la Délégation ou de l'ESC doit en effet faire face à deux types de *challenge*, concernant d'une part le contrôle du gouvernement et d'autre part la cohésion interne de sa commission. En interne, l'enjeu consistant à limiter les tensions opposant certains membres au sein de la commission est d'autant plus important concernant les délégations et l'ESC que leurs travaux, parce qu'ils ne sont pas législatifs et portent sur les affaires européennes, ne se prêtent pas facilement à l'imposition d'un clivage majorité/opposition. Les logiques organisationnelles conduisent non seulement le président à ne pas se conduire en idéologue, comme cela a été avancé, mais au-delà, à chercher la synthèse entre les deux camps. Ainsi, la présidence de R. Pandraud, dans une phase d'institutionnalisation de délégations récemment dotées de nouvelles prérogatives, fut-elle marquée par le souci de concilier fédéralistes et anti-maastrichtiens, alors que le référendum de 1992 avait attisé les divisions entre les deux camps, particulièrement à droite.

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. » (n° 5)

La prolixité de l'ancien ministre sur le sujet – jusqu'au récit de certaines stratégies mises en place – témoigne non seulement de l'importance qu'il accorda à cet enjeu mais aussi du plaisir qu'il retira à le dominer.

R. Pandraud : « 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. » (n° 5)

La recherche du compromis a pu conduire à l'adoption de résolutions dont le propos vague et le niveau de généralité interdisaient une utilisation effective par l'administration ou une pression efficace sur le gouvernement. L'intérêt porté à des enjeux institutionnels internes par R. Pandraud vient ainsi illustrer la difficulté à influencer la politique européenne.

En second lieu, l'examen de la politique du gouvernement s'apparente, du point de vue des présidents, à un jeu dont l'enjeu serait la divulgation d'informations au profit du parlement dans le respect des procédures formelles, des règles de la bienséance parlementaire et de la cohésion majoritaire. Parce qu'elles offrent une confrontation directe, publique ou semi-publique, les auditions de ministres constituent des phases du jeu particulièrement appréciées, comme en témoignent les propos des deux présidents à leur sujet.

J. Hood : « Ça peut être très stimulant [*challenging*] et intéressant. Oserais-je le dire ? Ça peut être très amusant [*it can be good fun*]. Mais très amusant... Je le répète... très amusant avec un but. Et le but c'est d'aider le gouvernement grâce à un bon examen parlementaire [*good scrutiny*]. Donc vous pouvez vous amuser tout en conduisant le contrôle parlementaire, dans la mesure où le but de cet amusement est d'obtenir un meilleur service de la part du gouvernement. »

R. Pandraud : « Faut bien dire qu'ils s'en prenaient plein la figure, les ministres. Et surtout, je crois que ça a été une certaine innovation, le ministre des Affaires européennes nous désignait le gibier... euh... du moins le lièvre, et il y avait la horde qui était derrière les ministres techniques. Et on arrivait jusqu'aux ministres techniques et il y en avait quelques-uns qui en prenaient plein la gueule. Le ministre de l'Industrie, du Travail... quand ils passaient devant notre commission... [...] De Silguy en avait pris plein la figure. Il a pensé que c'était une horde de sauvages. » (n° 5)¹

La métaphore de la chasse est également utilisée, avec une certaine gourmandise, par J. Hood pour justifier du recrutement d'anciens fonctionnaires gouvernementaux.

J. Hood : « On a un dicton au Royaume-Uni : le braconnier est devenu garde-chasse [*poacher turned gamekeeper*]. Vous comprenez ? Si vous avez un braconnier qui... qui braconne les animaux et qu'il arrête de le faire, et qu'on lui donne un travail de garde-chasse. Et, vous voyez, le travail de garde-chasse, c'est d'attraper les braconniers. Et bien le braconnier devenu garde-chasse sait comment un braconnier agit. Et c'est pourquoi notre équipe est constituée d'anciens fonctionnaires du gouvernement. »

Le contrôle des affaires européennes offre ainsi des gratifications émotionnelles aux députés amateurs de défis. Cependant, le jeu opposant gouvernement et parlement peut évidemment être mené sur d'autres terrains. Ainsi, R. Pandraud, désabusé à la fin de sa carrière quant à la plupart des aspects du métier parlementaire, manifeste son intérêt pour les commissions d'enquête : « C'est quand même un des seuls trucs où, vulgairement, je jouissais à la commission d'enquête ; sinon le reste... » (n° 6). Le désir et le plaisir d'interpréter le rôle de président d'une structure parlementaire transpartisane proviennent ainsi largement des opportunités offertes par cette position, notamment dans le cadre du contrôle du gouvernement, plutôt que d'un intérêt intrinsèque pour les affaires

1. Yves-Thibault de Silguy fut commissaire européen en charge des affaires économiques et financières de 1995 à 1999. Il prépara à ce titre la mise en place de l'euro.

européennes. Le choix du rôle conduisit cependant à ce que les deux présidents revendiquent davantage de moyens pour leur structure en menant avec attention leur principale mission, à savoir contrôler les projets européens. Par contraste, les successeurs de J. Hood et R. Pandraud ne firent plus de l'examen de la législation européenne en projet une priorité, sans toutefois l'abandonner.

LE MEMBRE D'UN CLUB ET LE DÉSIR DE CONVIVIALITÉ

Le membre du club parlementaire, qu'on l'appelle « Bourbonnien », « *parliament man* » ou « pilier de l'assemblée », constitue un rôle bien identifié dans de nombreux parlements. Ces élus sont des plus assidus en commission ou en séance, et ne semblent pas animés en priorité par la volonté de promouvoir leur circonscription, leur carrière ou encore certaines idées, mais par le plaisir de fréquenter leurs collègues. L'aiguillon de la sociabilité et le désir de convivialité qui les motivent se trouvent stimulés au sein du club parlementaire. L'anthropologue Marc Abélès souligne en effet les nombreuses similitudes entre un club et un parlement : l'acquiescement 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'assemblée¹. M. Abélès se dit frappé par la généralisation du tutoiement entre parlementaires, comme « convention destinée à marquer une communauté de statut »² et remarque que la Délégation pour l'UE est caractérisée par un « côté club »³.

Certains spécialistes de l'Europe, comme A. Barrau, se comportent en effet en membre d'un club. 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 » et les ténors de la vie politique sont mentionnés par leur seul prénom : « Martine » et « Élisabeth » désignent ainsi Martine Aubry et Élisabeth Guigou. Il parle de tel député 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 ». À 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 transpartisans⁴. Un an après sa défaite aux élections 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, lorsque A. Barrau est amené à dresser le bilan de ses trois ans de présidence de la Délégation, les éléments tenant à la sociabilité,

1. Marc Abélès, *Un ethnologue à l'Assemblée*, Paris, Odile Jacob, 2001, p. 102-107.

2. M. Abélès, *ibid.*, p. 107.

3. M. Abélès, *ibid.*, p. 158.

4. Au sein du rôle *Parliament men*, D. Searing identifie trois sous-rôles : les *club men*, tournés vers la sociabilité parlementaire ; les spectateurs, attirés par le tumulte du parlement ; et les personnes avides de reconnaissance, ou *status seekers* (D. Searing, *Westminster's World...*, *op. cit.*, p. 131-195, ici p. 177).

et même à l'amitié – il donne la liste des amis de droite et de gauche qu'il s'est fait – occupent une place significative.

A. Barrau : « 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. »

Si l'autonomie dans la conduite de la Délégation et sa relative marginalité permettent à un membre d'un club de s'y épanouir, en retour, l'interprétation de ce rôle par son président ne fut pas sans conséquence sur les activités de cette structure. Pendant trois ans, A. Barrau a développé des rencontres de toutes sortes : une série de onze auditions de personnalités en 2001 (« les mardis de l'Europe »), une demi-douzaine de colloques ouverts au public, des événements *ad hoc* comme « les Assises sur l'avenir de l'Europe » en novembre 2001, des réceptions de délégations étrangères 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 différents événements, invités par le président de la Délégation, appartenaient, pour les politiques, à l'ensemble du spectre partisan. La volonté de tisser des liens, de rencontrer et de faire se rencontrer des personnes ne s'est pas limitée au milieu parlementaire, les nombreux colloques organisés accueillant régulièrement des représentants associatifs et syndicaux.

Le goût d'A. Barrau pour les échanges interpersonnels l'ont conduit à orienter les activités de la Délégation et, au-delà, à théoriser le rôle du parlement dans le double contexte d'intégration de l'Europe et de montée en puissance des acteurs non partisans. Selon lui, le parlement doit être « un lieu de rencontres sur les grandes questions de débat ». La légitimité des arènes parlementaires dépend ainsi de leur capacité à relayer les débats de société, et parmi eux les questions européennes, en faisant dialoguer des intérêts contradictoires.

A. Barrau : « 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 qu'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... »

Si la Délégation s'est effectivement ouverte à des associations et organisations durant la présidence d'A. Barrau, la priorité donnée aux colloques et rencontres comportait certaines conséquences non désirées, comme la moindre attention portée aux activités classiques d'examen de la législation européenne, la difficulté à intéresser d'autres parlementaires, ou un certain éparpillement. Enfin, le rapport d'information de la Délégation favorable au traité de Nice et louant la stratégie de l'exécutif français¹ illustre l'aversion

1. Rapport d'information n° 2905, déposé par la Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne et présenté par A. Barrau, sur le bilan de la présidence française, 31 janvier 2001.

du membre d'un club pour le conflit, quand le contrôle du gouvernement suppose aux yeux du président ou de l'inquisiteur une certaine agressivité.

LE SENS DU DEVOIR DE L'INQUISITEUR

Si le membre d'un club développe les activités sociables associées à la présidence de la Délégation ou de l'ESC, « l'inquisiteur » accentue le contrôle du gouvernement. L'ancienneté et l'importance des activités de contrôle du gouvernement menées à Westminster ont contribué à l'inscription au répertoire du rôle d'inquisiteur. L'inquisiteur est celui qui procède à des enquêtes avec obstination, voire de façon indiscrète ou autoritaire. Il considère que le gouvernement cherche à cacher certaines informations et qu'il est de son devoir de faire éclore la Vérité. Le sens moral du « devoir » constitue en effet l'aiguillon émotionnel principal de ce rôle et le conduit parfois à adopter une attitude de rébellion vis-à-vis de son propre camp. Membre de l'ESC depuis 1998, M. Connarty a succédé à J. Hood comme *chairman* en octobre 2006. En quelques mois, il s'est coulé dans le rôle d'inquisiteur au point de recevoir un an plus tard le prix d'« *Inquisitor of the year* », décerné, parmi d'autres, par le magazine *Spectator* et la société Threadneedle.

À l'automne 2007, M. Connarty s'est en effet opposé avec véhémence à la position du gouvernement britannique dans le cadre des négociations d'un nouveau traité européen succédant au projet de traité constitutionnel. Le 9 octobre 2007, l'ESC publiait un rapport sur la Conférence intergouvernementale en cours qui critiquait la « marginalisation » des parlements nationaux durant la négociation et estimait que, pour les États membres qui n'avaient pas obtenu de dérogations, le nouveau traité produirait des « effets substantiellement équivalents » à ceux du traité constitutionnel¹. Le même jour, M. Connarty déclarait sur les ondes de la BBC : « Nous pensons que les lignes rouges ne sont pas viables », le concept de *red lines* étant défendu par le gouvernement Brown afin de faire valoir sa capacité à protéger les intérêts nationaux et de justifier la ratification parlementaire plutôt que référendaire du traité. Le président de l'ESC ne pouvait ignorer que ces attaques tombaient d'autant plus mal que le gouvernement Brown, après une entrée en fonction conquérante, était confronté à une multitude de difficultés et entamait une chute dans les sondages.

Le 16 octobre 2007, soit deux jours avant l'ouverture du Conseil de Lisbonne, David Miliband, le jeune ministre des Affaires étrangères nommé à ce poste en juin 2007 au moment de la formation du cabinet Brown, était auditionné par l'ESC. Cette audition de plus de deux heures fut abondamment rapportée par la presse britannique². Elle fait apparaître la radicalisation de l'interprétation par M. Connarty de son rôle de président. Le député écossais ouvrit la séance en regrettant qu'une lettre importante du ministère ne lui soit parvenue qu'une heure seulement avant l'audition et jugea que ce n'était pas un bon signe. Alors que le ministre commençait à s'excuser, il l'interrompit : « Vous pourrez répondre quand j'aurai fini ». Plus tard, il estima insuffisante la réponse du ministre à une question (« *You haven't quite answered the question* »). Il déclara ensuite : « J'ai des visions de "*peace in our time*" quand vous parlez ». Les responsables politiques et journalistes présents savaient que l'expression fut utilisée par Neville Chamberlain le

1. « European Union Intergovernmental Conference », *ESC Thirty-fifth Report of Session 2006/07*, 9 octobre 2007, HC 1014, p. 23-24.

2. Voir notamment le tabloïd conservateur *Daily Mail*, « Is Gordon Brown Sure this Man is Right for the Job ? », 17 octobre 2007, et le *Times*, « David Miliband Angry at "Peace in our Time" Slur », 17 octobre 2007.

30 septembre 1938 en justification des accords de Munich. Le ministre obtint ensuite une excuse du bout des lèvres de M. Connarty pour ces propos. Le 11 décembre enfin, M. Connarty déclara lors d'un débat à la Chambre :

« Je suis déçu que nous ayons encore un débat général sur les affaires européennes et non pas un débat sur le traité réformé. Je crois qu'il y a un terme technique – que je ne connaissais pas avant d'entrer au Parlement – disant que le gouvernement a peur de l'idée de mener un débat sur cette question qui est au cœur de l'enjeu européen. Nous avons un mot pour ça en Écosse : la trouille [*feart*]. »¹

La présidence de l'ESC a ainsi permis à M. Connarty d'adopter un rôle en adéquation avec ses aspirations psychologiques. On observe d'ailleurs qu'il renoue avec l'attitude adoptée lors de son premier mandat (1992-1997) durant lequel il s'était opposé vingt-et-une fois aux consignes de vote de son parti². Sa nomination comme *Private Parliamentary Secretary* de 1997 à 1998 l'avait conduit à rentrer dans le rang, une notice biographique de 2002 le décrivant comme quelqu'un de « susceptible mais calmé », ayant « évité la rébellion contre le gouvernement Blair »³. Les motivations de M. Connarty s'articulent autour des notions de vérité, de devoir et de reconnaissance : il estime que, pour se montrer digne de sa fonction et être reconnu comme tel, il est de son devoir de rétablir la vérité. Interrogé durant cinquante minutes, M. Connarty prononce à douze occasions le mot « vérité [*truth*] » – contre aucune occurrence dans les entretiens avec les autres présidents.

M. Connarty : « Nous sommes vus comme étant un peu irritants parce que nous disons la vérité aux gens. J'ai utilisé une phrase écossaise ce matin quand je parlais au Premier ministre dans la commission de liaison. Nous avons un dicton en écossais qui dit que “la vérité est un instrument qui ne sonne pas faux”, autrement dit “la vérité est toujours la vérité, ce ne sera jamais autre chose”. Et donc, nous sommes d'une certaine façon... je ne voudrais pas exagérer ou paraître arrogant, mais nous essayons au sein de notre commission de trouver la vérité. Et parfois la vérité est différente de la perception du gouvernement. » (n° 8)

Cette quête de la vérité est guidée à la fois par une vision de l'ordre démocratique et par la défense de l'estime de soi. M. Connarty se dit en effet « sceptique vis-à-vis de tout gouvernement » (n° 8) et souligne que les complots contre la vérité, pentes naturelles des gouvernements, peuvent « miner la crédibilité et la confiance du peuple dans le processus politique ». Il affirme ainsi agir dans l'intérêt de la démocratie nationale mais aussi européenne, pour son plus grand plaisir.

M. Connarty : « La commission est respectée pour faire un travail qui en vaut la peine et nous sommes vus comme des gardes-barrière [*gatekeepers*] de l'Europe et ça me donne une grande satisfaction jour après jour. » (n° 8)

Il pense même que le Premier ministre, qu'il connaît depuis trente-cinq ans, le respecte et le comprend en dépit des attaques publiques lancées en tant que président de l'ESC. Il se montre d'ailleurs fier de son titre d'« Inquisiteur de l'année ».

M. Connarty : « Je trouve que nous avons acquis une très bonne réputation durant l'année écoulée. Je n'ai pas de doute là-dessus. Nous avons atteint une envergure

1. « Labour MPs Demand More Say on EU Treaty », *Press Association National Newswire*, 11 décembre 2007.

2. Robert Waller, Bryon Criddle, *The Almanac of British politics*, Londres, Routledge, 6^e éd., 1999, p. 331.

3. Robert Waller, Bryon Criddle, *The Almanac of British Politics*, Londres, Routledge, 7^e éd., 2002, p. 368.

dont j'avais toujours eu l'ambition pour la commission. Nous sommes vus comme les inquisiteurs. » (n° 8)

Le choix, revendiqué, du rôle d'inquisiteur oriente considérablement les activités du parlement en matière européenne et la façon dont elles sont perçues. Les instruments de contrôle, particulièrement les auditions, sont utilisés à plein régime, parfois de façon agressive. Le style contraste avec la bonhomie du jeu du chasseur et du braconnier décrit par son prédécesseur ou avec la relative docilité du membre de club. Comme l'indique l'allusion aux accords de Munich, le robespierrisme de l'inquisiteur peut d'ailleurs conduire le président à surjouer son rôle et à donner une image de lui-même et de sa commission non désirée et en contradiction avec celle de spécialiste de l'Europe. À l'automne 2007, M. Connarty et l'ESC étaient décrits dans la presse britannique comme une officine eurosceptique et rebelle. Interrogé au même moment, le député écossais se défendait d'être l'un ou l'autre. Il maintenait être proeuropéen, ne s'opposait pas au traité de Lisbonne et n'était pas favorable à sa ratification référendaire. Le contrôle parlementaire exercé, expliquait-il, servirait d'ailleurs la cause européenne ainsi légitimée démocratiquement. Les relevés des scrutins parlementaires indiquent également que, sans être des plus fidèles, il n'est pas un « *serial rebel* », pour reprendre ses termes : « Je ne suis pas un rebelle en série mais je suis une personne de principes » (n° 8)¹.

Pourtant, le comportement de M. Connarty peut être jugé ambigu sur les deux plans. Le 20 mars 2007, lors de la remise de son prix d'inquisiteur à laquelle il se rend, il prend le risque d'endosser le statut de rebelle en revendiquant son attachement à l'Europe puisqu'il déclare : « Je ne suis pas eurosceptique, je suis "gouvernement-sceptique" »². En outre, en attaquant le gouvernement sur le principe des lignes rouges au moment où l'opposition reprochait sévèrement l'absence de référendum sur le traité, M. Connarty courait le risque d'être mal compris. Concernant l'attachement à l'intégration européenne, on notera enfin que certaines de ses déclarations flirtent avec la rhétorique eurosceptique, qui a fait de la défense de la souveraineté parlementaire un de ses chevaux de bataille. Lors d'un débat parlementaire organisé à la chambre le 26 novembre 2007, il s'inquiète ainsi de « l'ambiguïté dans le projet de traité sur la question de savoir si une obligation légale peut être imposée au parlement dans la conduite de son action »³. Il ajoute que le droit du parlement à refuser toute instruction constitue un principe clé de la constitution non écrite de la Grande-Bretagne depuis 1688. La passion revendiquée par les affaires européennes semble en définitive brouillée par la passion pour la vérité.

CELUI QUI CÔTOIE LES GRANDS

« Pour être honnête, ce que j'aime vraiment le plus, c'est rencontrer des personnes de premier plan issus de différents pays que je n'aurais jamais pu rencontrer avant »⁴. Ces propos d'un député britannique sont cités par D. Searing pour illustrer les motivations du sous-rôle d'élus en quête de prestige (*status seeker*). Pour J. Payne, la recherche du prestige constitue un des aiguillons émotionnels les plus présents parmi les élus compte

1. Selon le site Internet <<http://www.publicwhip.org.uk>>, ses votes dissidents (2,1 % depuis 2005) le positionnaient à la 72^e place des 356 députés travaillistes par ordre décroissant de rébellion, au début février 2008.

2. *The Daily Telegraph*, 16 novembre 2007. L'expression est répétée en *interview*.

3. « Warning Sounded over EU Treaty », *Aberdeen Press and Journal*, 27 novembre 2007.

4. D. Searing, *Westminster's World...*, *op. cit.*, p. 165.

tenu de la reconnaissance publique offerte aux activités politiques et de leur couverture médiatique. Comme l'indique le rattachement de ce sous-rôle par D. Searing au rôle des « piliers du parlement » plutôt qu'à celui des carriéristes, la recherche de prestige ne se confond pas nécessairement avec l'ambition. Un député peut devenir proche de dirigeants de premier plan sans chercher à intégrer véritablement leur cercle, parce que le plaisir de cette fréquentation lui suffit ou parce qu'il sait cette ambition hors de sa portée.

La présidence de la Délégation et de l'ESC permet de côtoyer des dirigeants internationaux prestigieux parce qu'elle traite d'affaires européennes, parce qu'elle privilégie les activités de contrôle et parce qu'elle offre une large marge d'initiative. Si les propos de la plupart des personnes interrogées manifestent un certain besoin de reconnaissance publique, l'entretien donné par P. Lequiller, six mois après sa prise de fonction, est particulièrement explicite. Le président de la Délégation s'y affiche comme « un passionné » de l'Europe. En creux, la fréquence des noms de personnalités de premier plan cités dessine également l'autoportrait d'un élu intégré au monde des Grands d'Europe.

P. Lequiller : « Hier je recevais Monsieur Prodi, président de la Commission. La semaine d'avant, je recevais Monsieur 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 : Monsieur de Villepin, Madame Lenoir... Monsieur Gaymard¹, on l'a auditionné il y a trois jours sur les affaires agricoles. »

La proximité du député en matière de noms propres contraste avec les entretiens donnés par les autres présidents. J. Hood et R. Pandraud ont mentionné peu de dirigeants politiques en dehors des membres de leur commission. M. Connarty parlait du gouvernement en général. A. Barrau évoquait les ministres par leur prénom, quand P. Lequiller peut donner du Monsieur et du Madame.

P. Lequiller : « L'Europe étant tellement importante, ça vous donne accès à des interlocuteurs quotidiens si je puis dire, c'est Raffarin, Villepin, Lenoir, Juppé, Barrot². C'est tellement important l'Europe, qu'on travaille avec des gens passionnants, et même sur le plan international, à la Convention. À la Convention, je suis pratiquement le seul à pas avoir été ministre, ils sont tous anciens Premiers ministres, ministres des Affaires étrangères, *et caetera*. Donc c'est un niveau de discussion absolument fabuleux. »

En tant que président de la Délégation, P. Lequiller succède à A. Barrau comme représentant de l'Assemblée nationale à la Convention sur l'avenir de l'Europe en 2002 et 2003. L'expérience l'a marqué puisqu'il s'est couramment présenté ensuite comme « conventionnel », puis comme « ancien conventionnel ». Au sein de la Convention, qu'il proposa en vain de prolonger, il promut l'idée d'une présidence commune du Conseil et de la Commission. À cette fin, il a multiplié les rencontres, les points de vue dans la presse et publié une note dans laquelle transparaît à nouveau le plaisir de côtoyer des personnalités de premier plan. L'avant-propos, dont le ton personnel tranche avec le reste de l'ouvrage, se rapproche en effet du discours tenu en entretien : « En feuilletant le trombinoscope, je mesure plus encore l'importance de cette assemblée [la Convention] : que de noms prestigieux, d'anciens Premiers ministres et ministres, commissaires et

1. À l'époque, Dominique de Villepin était ministre des Affaires étrangères, Noëlle Lenoir ministre déléguée aux Affaires européennes et Hervé Gaymard ministre de l'Agriculture.

2. Jean-Pierre Raffarin était Premier ministre, Alain Juppé président de l'UMP et Jacques Barrot président du groupe UMP de l'Assemblée nationale.

parlementaires connus... »¹ Sans réduire l'analyse à cette seule dimension, l'attitude de P. Lequiller vis-à-vis de la Convention semble d'ailleurs devoir être rapprochée de son profil psychologique. Il ne manqua aucune des séances plénières – un administrateur précisant : « pour lui, c'était sacré »² – alors que les réunions des groupes de travail, des composantes ou des familles politiques étaient plus cruciales³. Par contraste, il participe très irrégulièrement aux réunions semestrielles de la COSAC, à l'inverse de son homologue du Sénat. Or, cette enceinte ne regroupe pas de dirigeants européens d'un rang comparable à celui de certains conventionnels. Durant la Convention, la défense de la présidence unique, idée originale et simple, lui permit d'être rapidement identifié parmi la centaine de participants et de rencontrer des dirigeants européens de premier plan – dont Romano Prodi pendant une heure et demie. Enfin, P. Lequiller, soucieux de son indépendance de conventionnel, s'investit fortement dans les travaux de la Convention mais ne chercha pas à y associer la Délégation. Un administrateur explique : « Lequiller tenait beaucoup à ce qu'il n'y ait pas de débats à la Délégation sur la Convention »⁴.

Outre la tenue exceptionnelle d'une Convention, la présidence de la Délégation fournit de nombreuses occasions de côtoyer des dirigeants de première importance à travers les activités propres de la Délégation, notamment les auditions, mais également du fait de l'accès à certains titres et positions prestigieuses. Leur liste concernant P. Lequiller se révèle fournie : vice-président du PPE, membre du bureau du Mouvement européen France, membre du bureau politique de l'UMP – l'accès à ces positions ayant été facilité par l'exercice de la présidence de la Délégation. Celle-ci ouvre ainsi la voie à des activités partisanes, électorales, internationales, voire paradiplomatiques. De 2002 à 2004, P. Lequiller fut le porte-parole de l'UMP sur les questions européennes. En mars 2003, pendant l'invasion de l'Irak, Jean-Pierre Raffarin et Alain Juppé le chargèrent de multiplier les contacts avec les parlementaires proaméricains. En 2004, il dirigea la campagne de l'UMP aux élections européennes. En mars 2006, il contesta vivement son remplacement de la vice-présidence du PPE par M. Barnier et obtint l'autorisation, inédite, de participer au sommet semestriel de cette fédération de partis⁵.

L'interprétation d'un rôle de « l'élu qui côtoie les puissants » a contribué à accentuer certains aspects de la Délégation et à développer de nouvelles activités européennes au sein du parlement français. L'examen exhaustif de la législation communautaire en projet fut poursuivi mais il ne constitua plus la priorité, comme l'indique la baisse du nombre moyen de résolutions adoptées par année : 19,7 pour la période 1994-1996, 10,5 pour la période 1998-2001 et 8,7 pour 2003-2006⁶. Les colloques, si nombreux sous la présidence d'A. Barrau, ne furent plus organisés. En revanche, les auditions demeurèrent fréquentes. Surtout, P. Lequiller a profité de sa présence à la Conférence des présidents de l'Assemblée pour obtenir l'autorisation de créer de nouvelles procédures ou d'organiser des événements. Au début de la douzième législature, il tenta de faire appeler commission la Délégation, en acceptant qu'une commission des affaires européennes n'ait pas les mêmes

1. Pierre Lequiller, *Un Président pour l'Europe*, Paris, Notes de la Fondation Robert Schuman, 12, 2003, p. 8.

2. Entretien le 6 août 2003, Paris.

3. Florence Deloche-Gaudez, « La convention européenne sur l'avenir de l'Europe : ruptures et continuités », dans Giuliano Amato, Hervé Bribosia, Bruno De Witte (eds), *Genesis and Destiny of the European Constitution*, Bruxelles, Bruylant, 2007, p. 47-85.

4. Entretien le 6 août 2003, Paris.

5. « Barnier et Lequiller dans le même fauteuil », *Le Figaro*, 30 mars 2006.

6. Les années d'élections législatives n'ont pas été prises en compte, l'activité parlementaire y étant réduite.

prérogatives que les six autres commissions permanentes. Cette revendication se heurta à l'opposition résolue du président de la Commission des affaires étrangères, Édouard Balladur, et il lui fallut attendre la révision constitutionnelle de 2008 pour qu'elle aboutisse. Des personnalités européennes de premier plan – José Manuel Barroso, Tony Blair, José Luis Zapatero, Valéry Giscard d'Estaing – furent reçues dans l'hémicycle. Contrairement aux usages, leur intervention donna lieu à une séance de débats. Lors de cette discussion, le président de la Délégation intervint parmi les premiers orateurs. Une séance de questions au gouvernement sur les affaires européennes est organisée les premiers mercredi de chaque mois. L'exécutif est auditionné avant chaque Conseil européen. P. Lequiller regrette à cet égard que le Premier ministre se fasse « malheureusement souvent représenter par le ministre des Affaires étrangères, ce qui réduit la valeur solennelle et symbolique de cette audition »¹. En juillet 2005, P. Lequiller suggéra dans une note au président de l'Assemblée d'instaurer un débat retransmis sur France 3, avant et après chaque Conseil européen. Le traitement médiatique des affaires européennes en général et des activités européennes du parlement en particulier constitue d'ailleurs un *leitmotiv* de la présidence de P. Lequiller, qui s'adjoint pendant un temps le service d'une assistante chargée des relations avec la presse. Outre les rapports d'information de la Délégation, il publia également en son nom un plaidoyer pour le traité constitutionnel lors du référendum de 2005² et un projet de traité en 2007³. Sans contester la passion revendiquée par P. Lequiller pour l'Europe, le constat s'impose ainsi que les activités développées tendent à privilégier la fréquentation de personnalités politiques de tout premier plan et l'organisation d'événements comportant un certain potentiel médiatique – ou plutôt y visant. Ce spécialiste de l'Europe tend ainsi à adopter les prescriptions du rôle préexistant de l'élu en quête de prestige sous la forme européanisée du président de délégation qui côtoie les Grands d'Europe.

**

En conclusion, la timidité de l'Assemblée nationale et de la Chambre des Communes en matière européenne est interprétée comme le résultat d'une inadéquation entre les procédures mises en place au parlement et les attentes des élus. Cette inadéquation résulte de l'écart entre l'intérêt collectif des partis de gouvernement et l'intérêt individuel – compris dans un sens large – des députés de base. L'Europe, telle qu'elle est appréhendée au Palais-Bourbon et à Westminster ne permet pas d'être réélu, de devenir ministre ou d'influencer la politique du gouvernement. Le schéma institutionnel retenu privilégie une approche technique sur les débats en séance. Il décourage ainsi les orateurs généralistes sans motiver réellement les spécialistes, faute d'une prise en charge sectorielle des questions européennes. Dans une certaine mesure, ces constats ne sont pas propres aux seules questions européennes – l'absentéisme, la place laissée aux administrateurs ou la sous-utilisation des procédures constituant un problème massif, à l'Assemblée nationale notamment. Cependant, nos résultats renvoient spécifiquement à la question européenne sous plusieurs aspects. D'abord, ils indiquent que les élus des

1. Débat avec Sylvie Goulard, Pierre Lequiller, Jean Quatremer, « Information sur l'Europe en France : Crise de l'offre, crise de la demande ? », *Horizons stratégiques*, 6, octobre 2007, p. 15. P. Lequiller est d'ailleurs convoqué dans ce numéro de la revue du Centre d'analyse stratégique en tant que spécialiste du traitement médiatique de l'Europe.

2. Pierre Lequiller, *Correspondance européenne avec 25 jeunes de l'Union. Une approche facile de la Constitution*, Paris, Éd. Lignes de repères, 2005.

3. Pierre Lequiller, *Europe, comment sortir de l'impasse ? Un traité institutionnel pour l'Europe*, Paris, Notes de la Fondation Robert Schuman, 39, 2007.

démocraties majoritaires peinent à se saisir de questions irréductibles au clivage gouvernement/opposition. Concernant ensuite le déficit d'information dont souffrent spécifiquement les parlementaires nationaux en matière européenne, il apparaît que ce déficit ne saurait être comblé par la simple mise en place de prérogatives et de procédures, aussi imposantes soient-elles, indépendamment d'un système d'incitations à en faire usage. Enfin, l'inquiétude des élites politiques quant à la qualité démocratique de l'UE ou la volonté de témoigner de cette inquiétude ne suffisent pas à motiver durablement à agir un nombre significatif d'élus. À cet égard, la stratégie des dirigeants de parti consistant à donner plus de pouvoirs aux assemblées pour répondre à l'euroscépticisme supposé de l'opinion montre ses limites.

Il est difficile de statuer de ce point de vue sur les effets de la mobilisation d'une poignée de députés français et britanniques en matière européenne. La comparaison franco-britannique des activités et attitudes des présidents des structures spécialisées a éclairé la similitude du processus de saisissement de l'expertise européenne à partir d'un répertoire de rôles préconstitué et la place déterminante occupée par les affects émotionnels dans ce processus. Le contrôle des affaires européennes par des élus interprétant des rôles différents, au gré de leurs aspirations psychologiques, semble à bien des égards problématique. Elle contrevient à la continuité de l'activité de ces structures comme de leur mode de coopération avec l'exécutif. La Délégation a privilégié après 1992 l'examen des projets de résolutions, puis les colloques en tout genre à partir de 1999, pour s'orienter après 2002 vers la paradiplomatie. L'ESC est passé en 2007 d'une certaine docilité vis-à-vis du cabinet à une réelle agressivité. Cette commission est présentée comme anti-européenne dans la presse quand son chef se targue d'être proeuropéen. Par ailleurs, la rareté des élus réellement motivés par des activités d'expertise parmi les députés impliqués dans ces structures conduit à un certain désintérêt pour le tri et l'examen des projets de législation communautaire. Enfin, le type de rôles endossés depuis la présidence des commissions spécialisées n'a pas toujours facilité la diffusion d'une culture européenne en dehors de leurs murs. Certains ont renforcé l'aspect « club » de ces structures en plaçant au centre de leurs préoccupations leur cohésion interne (le président) ou leur convivialité (le membre d'un club). D'autres se sont lancés dans une démarche plus personnelle de défi au gouvernement (l'inquisiteur) ou d'accès au gotha européen (celui qui côtoie les Grands). Au final, la multiplicité des rôles interprétés depuis la présidence des commissions et la part déterminante jouée par les affects émotionnels constituent autant d'indices d'une institutionnalisation défailante de la participation des deux chambres à l'examen des affaires européennes. Le rôle de « spécialiste de l'Europe » ne s'étant pas formalisé, la spécialisation européenne vient enrichir le jeu d'acteurs privilégiant des rôles plus anciens du répertoire parlementaire.

Ces aspects problématiques peuvent être pondérés en relativisant d'abord les espoirs placés de façon irréaliste, en France comme au Royaume-Uni, à l'endroit des parlements nationaux quant à leur capacité à légitimer l'Europe¹. Il faut ensuite souligner que le différentiel d'intérêt entre *leaders* et députés de base, ainsi que la préhension du comportement parlementaire par le rôle ne sont pas spécifiques aux affaires européennes. L'ampleur des délégations effectuées par les parlementaires en Europe au

1. Pour des raisons différentes touchant principalement à la division interne de la droite et de la gauche en matière européenne en France, et à la doctrine de la souveraineté parlementaire au Royaume-Uni. Voir Olivier Costa, Olivier Rozenberg, « Parlementarismes », dans Céline Belot, Paul Magnette, Sabine Saurugger (dir.), *Science politique de l'Union européenne*, Paris, Economica, 2008, p. 249-283.

profit de leurs chefs, concernant tant la réalisation de l'action publique que la préparation des élections, augmente la probabilité d'une divergence d'intérêt entre la base et le sommet de l'élite politique¹. Ce processus de délégation contribue à extraire le comportement parlementaire de considérations strictement utilitaristes : puisque leurs chefs gèrent leurs intérêts, les parlementaires de base tendent à suivre les prescriptions de rôles dont l'interprétation leur apporte une satisfaction intime, immédiate et non calculée. On observe ainsi que l'interprétation de différents rôles depuis la présidence de ces structures permet une utilisation – même réduite – des procédures prévues en dépit du faible potentiel stratégique de la mobilisation. Les réunions sont tenues, les rapports sont relus et signés, les auditions sont menées et de nombreuses initiatives sont régulièrement lancées. De plus, la pluralité des formes de spécialisation européenne, si elle est un signe de sous-institutionnalisation, contribue à enrichir la participation des assemblées au processus communautaire. Les différents rôles interprétés depuis la présidence ont ainsi développé, souvent implicitement, différents schémas quant à la place que devraient occuper les parlements nationaux au sein de la gouvernance européenne, dont aucun ne semble devoir être écarté, qu'il s'agisse d'adopter des positions communes, de susciter des débats, de contrôler le gouvernement ou d'être entendu des décideurs européens.

La médiatisation par le rôle d'un *bonheur privé* permet en définitive le déroulement d'une *action publique* parlementaire. Cette capacité des affects personnels à servir des fonctionnalités collectives tient à l'interdépendance entre émotions et institutions – interdépendance saisie précisément par le concept de rôle. D'une part, la tradition anthropologique vient rappeler avec force que les émotions et affects ne se construisent pas seulement dans une individualité coupée du monde mais que « l'univers des émotions [...] est socialement et culturellement travaillé »². D'autre part, les institutions politiques constituent des cadres malléables, pluriels et pluralistes, au sein desquels une diversité d'élus fort dissemblables peut trouver matière à satisfaire – mais aussi à découvrir et à modifier – ses aspirations les plus personnelles. Parce qu'elle est mollement institutionnalisée, la participation des parlements français et britannique aux affaires européennes vient mettre à jour les affinités électives et le processus d'ajustement mutuel entre des aspirations psychologiques personnelles et un cadre organisationnel donné. La question européenne permet ainsi d'étudier les formes d'institutionnalisation des passions politiques, alors que la routinisation des comportements parlementaires, le durcissement des procédures et des attentes, ou encore la formalisation des prescriptions de rôle permettent rarement de cerner les motivations intimes de l'action des élus. Si la faible capacité stratégique des activités de participation aux affaires européennes contribue à éclairer davantage la place de ces passions et leur institutionnalisation à travers le rôle, le processus ne semble pas propre à ce domaine et permet d'esquisser une théorisation du comportement parlementaire alternative à celle de l'utilitarisme³.

1. Kaare Strøm, Wolfgang Müller, Torbjörn Bergman (eds), *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*, Oxford, Oxford University Press, 2003.

2. Philippe Braud, *L'émotion en politique*, Paris, Presses de Sciences Po, 1996, p. 48.

3. Je remercie Richard Balme, Yves Déloye, Florence Haegel, Patrick Le Galès, Jean-Luc Parodi, ainsi que les relecteurs anonymes de la *RFSP* pour leur lecture de versions antérieures de cet article.

Olivier Rozenberg est chargé de recherches à Sciences Po, au Centre d'études européennes, et anime avec Éric Kerrouche le Groupe de recherche sur les parlements et les parlementaires au sein de l'AFSP. Il a notamment dirigé les numéros (avec Yves Surel) « Parlementarismes et construction européenne », *Politique européenne*, 9, 2003 ; et « Élections européennes et Parlement européen », *Politique européenne*, 28, 2009. Ses travaux portent d'une part sur l'Union européenne, notamment dans sa dimension institutionnelle, et d'autre part sur les institutions et le personnel parlementaire ; ils s'inscrivent dans une sociologie du travail parlementaire au croisement de l'étude des députés, de leurs activités et leur influence (<olivier.rozenberg@sciences-po.fr>).

RÉSUMÉ/ABSTRACT

PRÉSIDER PAR PLAISIR. L'EXAMEN DES AFFAIRES EUROPÉENNES À L'ASSEMBLÉE NATIONALE ET À LA CHAMBRE DES COMMUNES DEPUIS MAASTRICHT

Les parlements français et britannique ont progressivement obtenu d'importantes prérogatives en matière européenne. Les activités européennes de leur chambre basse demeurent pourtant sous-développées et peinent à intéresser les députés. Ce paradoxe résulte d'une divergence entre les intérêts des chefs de parti de gouvernement et les députés de base. Il contribue à ce que les activités européennes des deux assemblées soient menées non pas par des experts de la chose communautaire mais par une diversité d'élus endossant différents rôles en fonction de leurs aspirations psychologiques personnelles. L'étude des motivations des présidents de la Délégation pour l'Union européenne de l'Assemblée nationale et du European Scrutiny Committee de la Chambre des Communes conduit ainsi à distinguer quatre rôles européanisés : le président de commission, le membre d'un club, l'inquisiteur et celui qui côtoie les Grands.

THE FUN OF CHAIRING A SELECT COMMITTEE : THE SCRUTINY OF EUROPEAN AFFAIRS AT THE FRENCH NATIONAL ASSEMBLY AND AT THE HOUSE OF COMMONS SINCE MAASTRICHT

Over time, the French and British parliaments have progressively obtained significant prerogatives in the control of European affairs. However, the European activities of their lower houses are under-developed and attract a limited number of MPs. This paradox results from a divergence of interest between governing-party leaders and backbenchers. In consequence, the European activities of both assemblies are handled not by experts on Community affairs, but by a variety of MPs, who play various roles according to their personal psychological expectations. Based on an analysis of what motivates those presiding over the National Assembly's Delegation for the European Union and the House of Commons European Scrutiny Committee, we can distinguish four basic Europeanized roles, which we call the Chair, the Club Member, the Inquisitor and the One who rubs shoulders with the Great and Powerful.