

FICHE DE LECTURE

New Tasks, Limited Resources: Regional Parliamentary Administrations in EU Affairs, Anna-Lena Högenauer, Christine Neuhold, Thomas Christiansen, Pages 110-131

INTRODUCTION

Le texte étudié correspond au Chapitre 6 de l'ouvrage *Parliamentary Administrations in the European Union*, publié en 2016 et co-écrit par Anna-Lena Högenauer, Christine Neuhold et Thomas Christiansen. Les trois auteurs sont spécialistes de l'intégration européenne. Tandis que les recherches d'Anna-Lena Högenauer portent principalement sur le rôle des acteurs nationaux et infranationaux dans l'élaboration des politiques européennes à travers le prisme de la gouvernance multi-niveaux et de l'eupéanisation ; Christine Neuhold, elle, a participé à plus d'une dizaine de projets de recherche internationaux portant sur la gouvernance européenne et plus généralement sur les questions de responsabilités dans les systèmes de gouvernance en réseau. Enfin, Thomas Christiansen a publié de multiples ouvrages sur différents aspects de l'intégration européenne et de la gouvernance européenne. Ici, les auteurs ont décidé d'analyser les parlements régionaux au sein de l'UE sous le prisme du néo-institutionnalisme ; une approche théorique qui s'est développée dans les années 1970 en réaction aux limites perçues du structuralisme et du behaviorisme. Cette perspective met l'accent sur le rôle des institutions dans la détermination des résultats sociaux et politiques¹ afin de comprendre les phénomènes de changements et de continuités des institutions et des politiques publiques² et d'appréhender la relation entre institutions et comportements. Le néo-institutionnalisme comprenant trois principales branches (historique, choix rationnel et sociologique), nous pouvons décerner dans ce chapitre une approche plutôt sociologique dans le sens où les chercheurs étudient comment les règles, normes et valeurs institutionnelles au niveau des parlements régionaux sont à même d'influencer les choix et les actions des acteurs politiques au niveau européen.

RÉSUMÉ

Depuis l'Acte Unique Européen, des révisions successives aux niveaux européen et national ont permis de renforcer respectivement le rôle du Parlement Européen et des parlements nationaux. De fait, le processus d'intégration européenne s'est révélé être un challenge d'autant plus important pour les parlements régionaux. En effet, ces derniers ont toujours été moins intégrés que les exécutifs régionaux, qui sont eux-mêmes encore moins bien intégrés que les États-membres, dans le processus d'élaboration des politiques européennes.

Le rôle des parlements régionaux s'est souvent réduit à contrôler les exécutifs régionaux. On parle ici d'un risque de déresponsabilisation dans le sens où les institutions parlementaires ne se dévoueraient qu'uniquement au contrôle des exécutifs. Ce risque de déresponsabilisation est par conséquent accru pour les parlements régionaux disposant de réels pouvoirs législatifs présents dans huit États-membres de l'Union Européenne (UE) en 2016 : l'Autriche, la Belgique, l'Allemagne, le Royaume-Uni, l'Espagne, l'Italie, le Portugal et la Finlande. De façon générale, l'intégration européenne fait émerger une inquiétude quant à l'affaiblissement de la capacité des parlements régionaux à bâtir le contenu des politiques de manière constructive. Tandis qu'en 2007 le traité de Lisbonne a encouragé le renforcement des prérogatives des parlements régionaux dans le contrôle des affaires européennes ; ces derniers ont été tardifs à réagir et ont procédé aux réformes avec lenteur (parfois jusqu'à 6 ans après l'adoption du traité). Bien que les parlements régionaux tentent de renforcer leur rôle dans l'élaboration des politiques de l'UE comme le montre les extensions de réformes et la coopération interparlementaire grandissante, ils y peinent.

¹ S. GARDON, A. GAUTIER, G. LE NAOUR, "Chapitre 4 : Les approches néo-institutionnelles", *La santé globale au prisme de l'analyse des politiques publiques*, Éditions Quæ, 2020, p. 43-50

² P.A. HALL, R.C.R. TAYLOR, "La science politique et les trois néo-institutionnalisme", *Revue française de science politique*, 1997, p. 469-496

Cette septicité quant à la pleine utilisation de leurs prérogatives peut s'expliquer, selon les auteurs, d'abord par un manque de ressources (notamment humaines) qui serait lié à la taille de ces institutions. En effet, bien plus petites que les institutions parlementaires nationales, elles connaissent les ressources sont par effet miroir moins conséquentes. S'ajoute à cela un déséquilibre informationnel entre les exécutifs et les législatifs dans le système décisionnel européen. Le fait que les gouvernements régionaux et nationaux disposent d'un accès privilégié aux documents du Conseil crée, de facto, un déficit d'information dont souffrent les parlements régionaux. Selon les auteurs, cela constituerait la deuxième difficulté rencontrée par ces parlements et leurs administrations pour s'imposer dans le processus décisionnel de l'UE.

Afin de déterminer comment les administrations parlementaires régionales peuvent se comparer aux administrations parlementaires nationales et comment ces dernières sont à même de réduire le déficit informationnel tout en étant contraintes par le nombre de ressources dont elles disposent, les auteurs s'attachent d'abord à mettre en lumière les innovations bénéficiant aux parlements régionaux apportées par le traité de Lisbonne. Ensuite, les auteurs font une comparaison entre les ressources dont disposent les parlements régionaux et les tâches confiées à leurs administrations et administrateurs avec celles de parlements nationaux. Enfin, ils finissent par établir des parallèles entre les parlements subnationaux belges, écossais et allemands.

Les travaux de recherches menés par les auteurs dans ce chapitre finissent par démontrer que les régions dotées de pouvoirs législatifs sont, certes, devenues des acteurs de plus en plus actifs dans le domaine des affaires européennes. Néanmoins, leurs administrations peinent à s'imposer dans le processus décisionnel européen du fait d'un nombre de ressources limitées et du désintérêt de leurs membres quant aux questions européennes.

MÉTHODOLOGIE

Le chapitre 6 de cet ouvrage a une portée plus générale et met particulièrement l'accent sur les huit États-membres de l'UE qui ont des régions détenant des pouvoirs législatifs précédemment mentionnés. À ce propos, le livre ayant été publié en 2016 (soit avant le Brexit) considère encore le Royaume-Uni comme un État-membre. En effet, afin d'analyser les assemblées régionales et le rôle de leurs administrations au niveau européen, une étude portant exclusivement sur ces pays est de facto plus pertinente puisque leurs régions sont davantage susceptibles d'être impactées par les processus décisionnels de l'UE et de participer activement à ceux-ci. Cet article se base à la fois sur des données statistiques et sur des recherches reposant sur la conduite d'entretiens dans le but de présenter une analyse exhaustive de la façon dont les administrateurs des assemblées régionales favorisent la participation de leurs régions au sein de l'Union européenne. Plus précisément, un questionnaire écrit comportant des questions sur les ressources et l'organisation des tâches a d'abord été transmis aux administrations parlementaires régionales. 21 parlements régionaux ont répondu sur 75. Ensuite, l'étude de cas présentée dans ce chapitre comporte sur la Belgique puisque ses parlements subnationaux détiennent des pouvoirs plus importants que leurs homologues des autres États membres. Ainsi, le cas de la Belgique se révèle être particulièrement intéressant pour cette étude. Les données détaillées sur les parlements régionaux belges ont ensuite été récoltées grâce à des entretiens qualitatifs et à l'analyse de documents. La dernière partie de ce chapitre permet également de réaliser une comparaison entre les parlements subnationaux belges, le parlement Écossais et les parlements des Länder allemands par le biais d'une analyse qualitative.

POINTS NOTABLES

Le traité de Lisbonne a renforcé l'autonomie régionale, le principe de subsidiarité et les droits du Comité des régions. Il impose aux parlements nationaux de consulter les parlements régionaux dotés de pouvoirs législatifs. Cependant, le délai de 8 semaines associé à cette procédure ne permet pas toujours aux parlements régionaux de transmettre leurs avis en temps voulu. L'analyse de Fleisher révèle que de 2008 à 2013, seuls 34 avis motivés et 53 avis ont été produits par 75 parlements régionaux, ce qui reste relativement faible. 43 parlements régionaux sont membres du REGPEX et depuis la création du SMN,

le Comité des régions a aidé en 2013, 146 parlements régionaux à acquérir de l'expertise et à développer leurs procédures de contrôle des affaires européennes. Ce dynamisme a conduit la Conférence des assemblées législatives des régions (74 régions des 8 États membres) à devenir plus active et à inciter certains parlements régionaux à envoyer des administrateurs à Bruxelles.

Les ressources en personnel des parlements régionaux sont très faibles : la plupart n'ont qu'entre 1 et 3 collaborateurs travaillant sur les affaires européennes et la moyenne s'élève à 1,7 employé pour les parlements régionaux à avoir répondu. Lorsque le Bundestag emploie 44,5 personnes de l'UE, les parlements régionaux écossais n'en ont que 3,5. Pour pallier le manque d'expertise interne, 50% des parlements régionaux proposent des formations sur les affaires européennes ou s'appuient sur les exécutifs régionaux. Par exemple, à Vienne et dans 6 Länder allemands, l'exécutif régional envoie souvent sa propre évaluation de la question de la subsidiarité au parlement régional, qui peuvent l'utiliser comme guide ou bien gagner beaucoup de temps dans leur travail (comme en Écosse). Aussi, la majorité des parlements régionaux n'ont pas les moyens d'envoyer un représentant permanent à Bruxelles, alors ce sont les bureaux des gouvernements régionaux qui conseillent les parlements régionaux sur les affaires européennes ou les visitent. L'attaché wallon auprès de la représentation permanente belge estime qu'il se rend environ une fois par an au Parlement wallon et au Parlement de la Communauté francophone ; dans d'autres pays, ils s'y rendent plus fréquemment et dans d'autres, pas du tout (Écosse). Cela peut provoquer un risque de déresponsabilisation. De même, seules les régions politiquement très fortes ont les moyens d'y envoyer un administrateur. En Allemagne, seule la Bavière, le Bade-Wurtemberg, la Hesse, la Rhénanie-du-Nord-Westphalie et le Brandebourg en disposent. Il est ainsi peu probable qu'un véritable réseau interparlementaire de représentants émerge à Bruxelles.

Le personnel des parlements régionaux effectue les mêmes tâches, dans la même proportion, que le personnel des parlements nationaux dans les affaires européennes. Environ 70% des administrations parlementaires étudiées déclarent avoir effectué les mêmes tâches que les administrations parlementaires nationales alors qu'elles détiennent moins de ressources. Près de 70 % des administrations parlementaires régionales fournissent également des conseils relatifs au contenu des documents de l'UE en plus des formations complémentaires, bien que plusieurs d'entre elles soulignent que les conseils qu'elles fournissent sont "limités". Enfin, 12 des 17 administrations parlementaires régionales ayant répondu participent à la rédaction d'avis (motivés) ou au dialogue politique avec la Commission, tandis que cinq administrations ne s'engagent jamais dans ce type de tâche. En réalité, un grand nombre de parlements régionaux n'avaient jamais adopté d'avis de quel type qu'il soit au moment de l'étude, car ils étaient encore en train d'adapter leurs procédures en réaction au traité de Lisbonne. Le règlement intérieur du Parlement de la communauté francophone de Belgique est l'une des rares exceptions à préciser le rôle que l'administration a à jouer dans la procédure pour émettre des avis. Les administrations parlementaires régionales, bien qu'accomplissant essentiellement les mêmes tâches que celles des parlements nationaux, ont tendance à être moins efficaces dans leur exécution. Elles sont enclines à modérer leur rôle spécifique et à agir de manière réactive plutôt que proactive, intervenant uniquement lorsque sollicitées par les députés.

Sachant que les parlements subnationaux belges ont plus de pouvoirs formels dans le cadre du test de subsidiarité que tout autre parlement régional, ils ont dû adopter un système selon lequel les considérations de subsidiarité ont plus de poids que l'absence de préoccupations afin de se conformer aux attentes de l'UE et éviter les conflits de compétences. Bien que cet accord de coopération n'ait pas encore été ratifié, il est néanmoins traité comme un "gentlemen's agreement". Tous les parlements belges reçoivent la documentation européenne et sont à même de les évaluer mais, in fine, tous les avis motivés doivent être communiqués au niveau européen via le parlement fédéral. Les façon d'examiner ces documents peuvent diverger entre les parlements : dans le cas flamand, l'avis est discuté et adopté directement en plénière. Bien que les rôles du personnel de l'UE sont cependant assez similaires d'un parlement à l'autre, le Parlement flamand dispose d'un personnel supérieur à ses pairs qui a donc acquis une certaine expérience des procédures. Dans l'ensemble, ils estiment que les ressources en personnel sont suffisantes mais seulement pour répondre à la demande des politiciens : *"Si nous avions plus de gens, nous pourrions essayer de stimuler davantage le débat. Je dois souvent prendre l'initiative de stimuler les activités, et avec plus de gens, vous pourriez faire plus."* Néanmoins, sur 300 membres du Parlement flamand, seulement 30 à 40 personnes ont une formation universitaire. Par conséquent, *"il n'y*

a pas beaucoup de savoir-faire” et ils sont obligés de recourir à des formations pour comprendre les questions européennes. Les parlements subnationaux belges sont confrontés à un autre défi : les députés belges sont généralement considérés comme pro-européens et manquent donc d'un "réflexe de contrôle" en ce qui concerne les affaires de l'UE : *“on a le sentiment que les résultats européens ont souvent tendance à être similaires à ce que la Belgique ferait de toute façon”*. Le résultat de la combinaison du manque de motivation politique et des faibles ressources en personnel est donc qu'il est difficile d'établir une culture d'examen actif.

Pour les questions jugées importantes, l'administration parlementaire flamande tente seulement de développer un système de présélection et de conseil. Au Parlement de la communauté francophone, un seul administrateur s'occupe des affaires européennes ; et ce dernier estime qu'il n'y a que *“5 à 6 dossiers intéressants par an”*. Au Parlement des régions bruxelloises, une seule personne travaille sur les affaires de l'UE et seulement à temps partiel ; estimant que seulement *“une dizaine de dossiers par an affecterait la région”*. Chaque commission des parlements belges dispose d'un Europromoteur ce qui provoque une inquiétude envers le manque d'intérêt des politiciens pour les affaires européennes. L'absence d'avis motivé serait cependant due à un manque de compréhension par rapport aux compétences relevant des parlements régionaux et celles l'UE. La coopération intraparlamentaire belge est limitée à cause du manque de personnel et de savoir-faire ainsi que par la barrière linguistique.

Alors qu'en Belgique, un seul parlement suffit pour voter au niveau européen, le Landtag allemand doit trouver une majorité au Bundesrat pour pouvoir exprimer ses préoccupations en matière de subsidiarité dans un avis motivé. Les secrétaires des divers parlements belges se voient annuellement pour évaluer les activités antérieures et aborder les problèmes. Cette collaboration n'est pas formelle contrairement au cas de l'Autriche, où les parlements régionaux et leurs administrations se spécialisent dans des domaines politiques spécifiques et échangent des points de vue avec leurs homologues. Afin de réformer les procédures internes en matière de subsidiarité, l'administration écossaise s'en est chargée d'office ; tandis qu'en Belgique, le processus a été plus long, détaillé et différé en fonction des parlements.

CONCLUSION

En démontrant que les administrations parlementaires régionales sont de plus en plus actives dans le processus décisionnel européen mais qu'elles sont contraintes par des ressources limitées, un savoir-faire limité et par un désintérêt de leurs membres quant aux questions européennes, les auteurs omettent certains points d'analyses pouvant se révéler intéressants pour comprendre le phénomène.

Tout d'abord, dans ce chapitre, les auteurs ne reviennent pas sur le processus de formation historique de ces parlements régionaux. Ils comparent des parlements de divers États membres de l'UE ; États membres qui n'ont pas la même histoire et donc pas forcément la même structure, ni la même façon d'appréhender les rapports entre administration et politique par exemple. Ainsi, il y a un manque de prise en compte des différences culturelles et historiques qui tend à ignorer les spécificités contextuelles façonnant le développement et le fonctionnement de ces institutions parlementaires.

De plus, les auteurs proposent ici une analyse plutôt macro-sociologique des administrations parlementaires régionales dans le domaine des affaires européennes ce qui nous apporte une vision assez simplifiée des interactions entre le personnel des parlements et les parlements en eux-mêmes ; des interactions entre les parlements régionaux, nationaux et les institutions européennes. Le prisme micro-social est en quelque sorte laissé de côté dans le sens où ce chapitre ne nous permet pas vraiment de visualiser complètement les luttes de pouvoir entre les différents groupes d'acteurs, ni réellement leurs stratégies d'action. Une approche légèrement plus microsociologique aurait aussi pu nous permettre de mieux comprendre le rôle des parlements régionaux dans les processus décisionnels européens en révélant les jeux de rôles sociaux, les éventuels conflits sociaux au sein même des institutions et entre les institutions et en accordant plus d'importance aux choix individuels dans la reproduction et la transformation des parlements régionaux.