

Selma Bendjaballah

Sciences Po Paris, Centre d'études européennes

Chargée de Cours- Universités Paris 8, Paris 13, et Sciences-po Lille

**LA FORMATION DES CONSENSUS AU PARLEMENT EUROPEEN ET A LA
CHAMBRE DES REPRESENTANTS AMERICAINE (1999-2009)**

Thèse de science politique, spécialité : « Europe »

Sous la direction d'Yves Surel (Université Paris II- Panthéon Assas)

Soutenue le 28 novembre 2011

Mention « *Très honorable avec félicitations* »

COMPOSITION DU JURY

Olivier Costa, Chargé de recherche CNRS, Centre Durkheim, Sciences- po Bordeaux, Rapporteur

Renaud Dehousse, Professeur des Universités, Sciences- po Paris, Président du Jury

Christopher Lord, Professeur de Science Politique, Université d'Oslo

Sabine Saurugger, Professeur des Universités, Sciences- po Grenoble, Rapporteur

Yves Surel, Professeur des Universités, Université Paris II, Directeur de thèse

RESUME

La capacité des Assemblées à convertir les préférences individuelles en action collective n'est pas un phénomène inconnu de la science politique. Compte tenu des lourdeurs intrinsèques à la délibération parlementaire (nombre d'élus, pluralité des langues dans certains cas, individualisme des parlementaires..), les majorités sont souvent considérées comme étant minimales, réunissant le nombre d'élus tout juste nécessaire pour adopter/rejeter le texte.

Cependant, cette conclusion semble éprouver ses limites. L'observation des majorités de vote au Parlement européen et à la Chambre des représentants montre en effet que les accords entre élus dépassent très fréquemment les 51% de voix tout juste nécessaires au passage du texte.

Comment comprendre cette spécificité ?

L'hypothèse centrale de ce travail est que le caractère unanimiste des majorités formées au Parlement européen et à la Chambre des représentants américaine renvoie à l'utilité des acteurs.

Cette hypothèse repose d'abord sur une analyse des dispositions des régimes politiques de l'Union européenne et des Etats-Unis ; dans ces deux régimes non parlementaires, les élus peuvent en effet davantage suivre leurs utilités que leurs collègues des Assemblées des régimes parlementaires, tenus par la fidélité à l'Exécutif. Ensuite, dans ces deux cas de figure, l'Assemblée se présente comme un des seuls espaces à partir duquel l'écu peut mener et développer ses stratégies. Compte tenu de la faiblesse du système partisan dans les deux Assemblées, un Eurodéputé ou un Représentant ne peut que très faiblement compter sur son parti pour être réélu ou faire carrière dans l'Assemblée. Enfin, et surtout, notre hypothèse repose sur une observation du fonctionnement des commissions permanentes du Parlement européen et de la Chambre des

représentants américaine : ces dernières se présentent en effet comme des espaces à la fois influents et relativement ouverts, disposant d'un certain nombre de « récompenses » à distribuer aux élus (avantages symboliques, matériels, procéduraux).

Ainsi, l'anticipation d'une rétribution par la commission est une variable explicative importante de la mobilisation des élus dans la formation du consensus. Les majorités très larges observables au PE s'expliqueraient ainsi par l'existence d'une norme informelle qui donne, via la commission, du prestige aux acteurs qui ont joué le jeu du consensus. Les intérêts constituent donc des variables intermédiaires entre l'élu et l'Assemblée ; plus particulièrement, la mobilisation des élus dans la formation des consensus peut être comprise comme la conséquence de la souplesse, de l'adaptation de l'institution parlementaire aux différents objectifs de ses acteurs.

Si l'utilité des acteurs explique ce point commun des unanimités de vote au Parlement européen et à la Chambre des représentants, il n'en reste pas moins que les avantages procéduraux, symboliques ou matériels mis à disposition des élus par les commissions diffèrent d'une Assemblée à l'autre. A l'aide de méthodes quantitatives (recensement et traitement d'informations relatives à l'activité des élus européens et américains dans les commissions permanentes entre respectivement 1994-2009 et 2003-2009) et qualitatives (réalisation de plusieurs entretiens semi-directifs et observation), nous avons montré qu'aux Etats-Unis, les dispositions sont essentiellement de nature procédurale, tandis qu'au PE, elles sont plutôt de nature symbolique. Nous avons également confirmé que les commissions jouent un rôle central dans l'apaisement des relations parlementaires. Mais, là où les analyses traditionnelles y voient le fruit de l'expertise que les élus développent en commission, notre travail montre que c'est peut être aussi parce que les commissions ont une fonction rétributive. Enfin, cette étude nous a permis de mettre à jour un certain nombre de polarités constitutives de l'activité parlementaire, comme centralité/ localisme ; dans/hors le jeu ; temps court de l'examen parlementaire/ temps long de l'utilité des élus.

Ces résultats nous permettent en premier lieu de réévaluer nos connaissances sur l'activité parlementaire. Sur ce point, les enseignements sont triples : notre travail montre d'abord que les activités qui apportent le plus de visibilité, telles que les questions à l'exécutif, ne sont pas nécessairement les seules à être prisées; au contraire, des activités plus discrètes comme la négociation et la médiation semblent être largement investies par les élus. L'étude de la mobilisation dans le consensus rappelle à la suite des *legislative studies* que les activités de contrôle ne sont pas les seules recherchées par les élus. Ensuite, jusqu'ici, les groupes politiques étaient supposés s'associer en fonction de leur proximité idéologique, ou bien selon un principe d'économie de taille. Nos conclusions impliquent de réviser ce constat. Ce niveau de lecture permet aussi de revenir sur les modalités de la prise de décision dans l'Assemblée et notamment sur les atouts supposés de la *majority rule* ; le principe majoritaire est supposé être la meilleure garantie pour prendre une décision rapide et efficace. Notre travail revient sur cet a priori et s'attache à montrer qu'un *decision making* consensuel n'est pas une faiblesse rendant la prise de décision lente et difficile. Enfin, le consensus permet de penser la caractérisation des types de régimes démocratiques. A la suite des travaux de Lijphart, notre analyse tend à relativiser la dimension « culturelle » des démocraties consensuelles et à insister plutôt sur des explications d'ordre institutionnel.

Enfin, au-delà du cadre parlementaire, notre travail apporte des enseignements sur le fonctionnement de nos démocraties : il montre en particulier que le consensus et le conflit ne s'excluent pas ; il est ainsi sans doute vain d'adopter une conception de la démocratie centrée autour de l'affirmation de conflits tranchants par opposition à des décisions unanimes.