

Le rôle du Parlement dans la création des politiques publiques en Roumanie postcommuniste

Préface de Cristian PREDA

INSTITUTUL EUROPEAN

2011

TABLE de MATIERES

Table de figures et tableaux / 9

Préface / 13

1. INTRODUCTION / 15

Le thème de la recherche / 15

La relevance de l'étude du thème / 18

L'objet de la recherche / 20

L'approche et les dimensions théoriques / 25

Les méthodes de recherche / 31

Les sources / 35

2. CHAPITRE THÉORIQUE / 37

2.1. Les facteurs qui influencent le rôle joué par le Parlement dans la création des politiques publiques / 37

2.1.1. L'environnement politique et institutionnel / 37

2.1.1.1. Le type de régime. Les rapports entre l'exécutif et le législatif / 39

2.1.1.2. Les partis politiques et les systèmes de partis / 48

2.1.1.2.1. L'espace postcommuniste et le cas roumain / 55

2.1.2. Les caractéristiques du Parlement / 64

2.1.2.1. L'organisation et le fonctionnement du Parlement / 64

2.1.2.1.1. L'espace postcommuniste et le cas roumain / 74

2.1.2.2. Les commissions parlementaires / 78

2.1.2.2.1. L'espace postcommuniste et le cas roumain / 83

2.1.2.3. Les groupes parlementaires / 85

2.1.2.3.1. L'espace postcommuniste et le cas roumain / 91

2.1.3. Les traits des politiques publiques et du processus de leur création / 94

2.1.3.1. L'espace postcommuniste et le cas roumain / 95

2.2. Au-delà des configurations politiques et institutionnelles / 102

- 3.1. *Analyse des législatures / 107*
 - 3.1.1. La législature 1990 – 1992 / 107
 - 3.1.1.1. Le contexte / 107
 - Le contexte politique / 108
 - Le contexte socio-économique / 110
 - Le contexte institutionnel / 112
 - 3.1.1.2. L'analyse de l'activité législative du Parlement / 118
 - 3.1.1.3. L'analyse du rôle joué par le Parlement / 123
 - L'impact sur le contenu des politiques publiques / 123
 - L'impact dans le processus de création des politiques publiques / 124
 - L'intervention des autres acteurs institutionnels / 128
 - 3.1.1.4. Conclusions / 129
 - 3.1.2. La législature 1992 – 1996 / 136
 - 3.1.2.1. Le contexte / 136
 - Le contexte politique / 137
 - Le contexte socio-économique / 139
 - Le contexte institutionnel / 143
 - 3.1.2.2. L'analyse de l'activité législative du Parlement / 146
 - 3.1.2.3. L'analyse du rôle joué par le Parlement / 152
 - L'impact sur le contenu des politiques publiques / 152
 - L'impact dans le processus de création des politiques publiques / 154
 - L'intervention des autres acteurs institutionnels / 160
 - 3.1.2.4. Conclusions / 162
 - 3.1.3. La législature 1996 – 2000 / 167
 - 3.1.3.1. Le contexte / 167
 - Le contexte politique / 168
 - Le contexte socio-économique / 171
 - Le contexte institutionnel / 174
 - 3.1.3.2. L'analyse de l'activité législative du Parlement / 176
 - 3.1.3.3. L'analyse du rôle joué par le Parlement / 181
 - L'impact sur le contenu des politiques publiques / 182
 - L'impact dans le processus de création des politiques publiques / 189
 - L'intervention des autres acteurs institutionnels / 196
 - 3.1.3.4. Conclusions / 198
 - 3.1.4. La législature 2000 – 2004 / 203
 - 3.1.4.1. Le contexte / 203
 - Le contexte politique / 204
 - Le contexte socio-économique / 206
 - Le contexte institutionnel / 209
 - 3.1.4.2. L'analyse de l'activité législative du Parlement / 213
 - 3.1.4.3. L'analyse du rôle joué par le Parlement / 220
 - L'impact sur le contenu des politiques publiques / 220
 - L'impact dans le processus de création des politiques publiques / 228
 - L'intervention des autres acteurs institutionnels / 236

3.1.4.4. Conclusions / 238

3.2. *Analyse comparée des législatures* / 243

3.2.1. L'analyse de l'activité législative du Parlement / 243

3.2.2. L'analyse du rôle joué par le Parlement / 254

L'impact sur le contenu des politiques publiques / 255

L'impact dans le processus de création des politiques publiques / 262

L'intervention des autres acteurs institutionnels / 269

4. CONCLUSION / 271

BIBLIOGRAPHIE / 289

Sources / 297

Abstract / 303

Rezumat / 313

2. CHAPITRE THÉORIQUE

2.1. Les facteurs qui influencent le rôle joué par le Parlement dans la création des politiques publiques

2.1.1. L'environnement politique et institutionnel

Conformément à D. Olson, M. Mezey et P. Norton, l'étude des institutions parlementaires doit tenir compte du fait qu'elles agissent dans un environnement dont les caractéristiques influencent directement et fortement leur fonctionnement et leur statut. Au niveau systémique, les facteurs qui influencent avec l'intensité la plus grande l'implication du parlement dans la création des politiques publiques sont : le type de régime, le système de partis, le degré de centralisation du processus de gouvernement, le système électoral, les traits des groupes d'intérêt qui agissent dans cet environnement. Le cadre théorique de cette recherche utilise seulement deux variables - le type de régime et le système de partis -, en faisant attention aussi au degré de centralisation du processus de gouvernement. La justification de ce choix est liée au fait que l'objet central d'étude est le processus législatif, bien que l'analyse essaye de garder le système politique tout entier comme repère. L'impact du système électoral et de l'activité des groupes d'intérêt n'a pas une importance secondaire du point de vue théorique ou pratique, mais son analyse se trouve au-delà de la portée de cette recherche.

A part ces éléments institutionnels et politiques, le contexte historique et international exerce une influence significative sur le fonctionnement des systèmes politiques. Indirectement, cela affecte aussi les institutions parlementaires et les politiques publiques. Dans le cas de cette recherche deux phénomènes doivent être pris en compte : le postcommunisme et l'euro-péanisation. Le postcommunisme inclut des éléments comme la transition, la démocratisation, la consolidation. L'euro-péanisation se réfère au processus d'adhésion à l'Union Européenne et à l'impact exercé par celle-ci après l'adhésion proprement dite.

En ce qui concerne le cas particulier des parlements postcommunistes, la thèse de la centralité¹ de leur position dans les systèmes politiques pendant la transition rend très intéressante l'analyse de leur impact au niveau de la création des politiques publiques². L'étude de la place qu'ils occupent dans le processus de gouvernement est compliquée par tous les problèmes auxquels se confrontent les nouvelles institutions pendant les périodes de transition / consolidation démocratique³ et, quelques années plus tard, par la pression que l'adhésion / l'intégration européenne exerce sur la création des politiques publiques. Dans le cas du parlement roumain, il s'ajoute aussi l'image d'une institution inefficace et asservie à l'exécutif. L'enjeu de cette recherche est augmenté justement par ce type de jugements de valeur concernant son positionnement dans le système politique.

L'eupéanisation des pays de l'Europe Centrale et Orientale commence avec le processus d'adhésion – la comptabilisation des structures institutionnelles et des modes de fonctionnement des systèmes politiques (et économiques) avec celui européen. Après une période de simple construction institutionnelle, l'intégration dans la logique européenne commence à influencer le fonctionnement des acteurs politiques et institutionnels domestiques. Les parlements n'y font pas exception. Ils sont intégrés dans la logique de la gouvernance⁴, logique qui est caractérisée par la marginalisation des parlements⁵. Cela exerce une double influence (à deux types de conséquences) : le transfert de la décision concernant les politiques vers les structures européennes (ce qui réduit le rôle des parlements nationaux) et le transfert du pouvoir de décision du parlement vers l'exécutif (puisque la logique européenne

¹ Attila AGH, « The Parliamentarisation Of The East Central European Parties », en Susan BOWLER, David M. FARELL, Richard S. KATZ, *Party Discipline And Parliamentary Government*, Ohio State University Press, 1999, p. 180; Attila AGH (ed.), *The Emergence Of East Central European Parliaments. The First Steps*, Hungarian Centre of Democracy Studies, Budapest, 1994, pp. 291-306.

² Attila AGH, « Parliaments as Policy-making Bodies in East Central Europe: The Case of Hungary », *International Political Science Review*, no. 18, 1997, pp. 417-432.

³ La définition précaire du type de régime et du système partisan affecte de manière négative le fonctionnement général du processus de gouvernement. A voir, par exemple, Stephen WHITE, Judy BATT, Paul G. LEWIS (eds.), *Developments in Central and East European Politics 3*, Macmillan, Basingstoke, 2003.

⁴ Roland HOLZHACKER, « Parliamentary Scrutiny », en Paolo GRAZIANO, Maarten P. VINK, *Europeanization. New Research Agendas*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2008, pp. 141-153.

⁵ Olivier COSTA, Eric KERROUCHE et Paul MAGNETTE, « Le temps du parlementarisme désenchanté? », en *Idem* (ed.), *Vers un renouveau du parlementarisme en Europe*, Editions de l'Université de Bruxelles, Bruxelles, 2004, pp. 9- 32.

Respect pentru oameni și țări

met l'accent sur l'exécutif – le Conseil des Ministres, le Conseil Européen). Les parlements nationaux ont dû s'adapter à la « gouvernance », processus qui est appelé l'eupéanisation des parlements nationaux. L'un de ses traits est la concentration sur la fonction de contrôle / surveillance, pour compenser la perte de pouvoir dans le domaine législatif⁶. Cependant, leur rôle reste important puisqu'ils représentent des instruments (ou bien des garanties) pour la démocratisation des processus liés à la « gouvernance ». En plus, ils représentent l'un des principaux moyens par lesquels la voix de l'opposition de chaque Etat membre peut se faire entendre.

En particulier, les chercheurs considèrent que la capacité des parlements des nouveaux membres d'exercer un contrôle réel sur les affaires européennes et de faire entendre leurs voix est encore réduite. En plus, l'implication directe du pouvoir exécutif de chaque pays dans les négociations pour l'adhésion à l'Union Européenne a consolidé la position de celui-ci par rapport aux parlements, en réduisant l'impact général des assemblées dans la prise de décision (au niveau de l'Etat)⁷. Les gouvernements de ces pays sont eux-mêmes plus intéressés à conserver leur pouvoir de décision, plutôt qu'à augmenter le pouvoir des institutions parlementaires (y compris, celui du Parlement Européen).

L'enjeu de cette section est de mettre en évidence trois catégories d'éléments. Premièrement, les traits des régimes et des partis politiques (systèmes de partis) qui sont utiles pour expliquer le rôle détenu par les institutions parlementaires dans le système politique et dans la création des politiques publiques. Deuxièmement, une série de pièges et problèmes (défis) dans l'étude des régimes et des acteurs politiques, qui sont pertinents pour cette recherche. Troisièmement, la manière dont le cas des pays postcommunistes, y compris la Roumanie, a été analysée à partir des lignes théoriques mentionnées.

2.1.1.1. *Le type de régime. Les rapports entre l'exécutif et le législatif*

Le type de régime ou, plus précisément, l'architecture constitutionnelle d'un système politique, représente le fondement de tout pouvoir dont puisse jouir une institution parlementaire, y compris dans la création des politiques publiques. Ce cadre établit les principales règles du jeu entre les acteurs institutionnels (et, indirectement, entre ceux politiques aussi), en précisant les

⁶ *Idem.*

⁷ Martin BRUSIS, « EU Enlargement and the Europeanization of Eastern Europe : Research Puzzles and Policy Issues », en Zdenka MANSFELDOVA, Vera SPARSCHUH, Agnieszka WENNINGER (eds.), *Patterns of Europeanization in Central and Eastern Europe*, Krämer, Hamburg, 2005, pp. 21-39.

prérogatives formelles de l'institution parlementaire et de ses rapports avec les autres pouvoirs. Les parlements, en tant que créateurs officiels de politiques publiques (à la différence des partis, des groupes d'intérêt, etc.), ont comme fonction principale la production législative et, par conséquent, occupent un rôle central dans la création des politiques dans le système⁸.

Cependant, il est essentiel de retenir que ce n'est pas l'analyse des prérogatives formelles qui illustre le mieux leur statut et leur force, mais l'analyse de la nature des rapports réels que les parlements entretiennent avec les autres institutions impliquées dans ce processus. D'habitude, le pouvoir formel du parlement est plus grand que son pouvoir et son influence politiques. Mais, le rôle du parlement dans la création des politiques publiques est plus aisément et correctement compris si celui-ci est regardé plutôt comme un instrument/ mécanisme procédural constitutionnel pour la légitimation des décisions du pouvoir gouvernemental, que comme un élément autonome du processus de prise de décision concernant les politiques publiques⁹. Cette relativisation des attributs formels du parlement est essentielle pour comprendre la position occupée par le parlement roumain dans son système politique. En plus, elle ouvre la porte vers toute analyse du statut formel détenu par celui-ci en opposition avec le statut réel dont il jouit. Il se peut que, simultanément, la recherche identifie des points forts et faibles dans chacun des statuts, pour rendre compte du rôle joué par celui-ci dans le système.

Il faut tout d'abord souligner que l'étude des institutions parlementaires est dominée traditionnellement par la distinction opérée par les chercheurs en sciences politiques entre le système politique des États-Unis (« le modèle » présidentiel) et celui des systèmes européens (assimilés au « modèle » parlementaire)¹⁰. Cette stratégie de recherche a introduit une longue série de stéréotypes empruntée à cette dichotomie classique des régimes démocratiques contemporains – les régimes parlementaires sont caractérisés par des cabinets très forts et des institutions parlementaires faibles et soumises, tandis que les régimes présidentiels sont caractérisés par un équilibre entre le pouvoir du cabinet et du parlement.

David Olson et Michael Mezey, dont la démarche appartient à la tradition européenne, commencent leur analyse en réaffirmant deux conclusions qui sont déjà bien établies dans ce domaine d'analyse. Premièrement, le rôle du parlement dans la création des politiques est fréquemment lié à sa capacité de résister à / de modifier les initiatives législatives de l'exécutif. Deuxièmement,

⁸ James E. ANDERSON, *Public Policy Making. An Introduction ...cit*, p. 52.

⁹ *Idem*, p. 83.

¹⁰ Michael MEZEY, « New Perspectives on Parliamentary Systems ... cit. », pp. 429-431.