

## LE DÉBAT PARLEMENTAIRE EN FRANCE ET EN GRANDE-BRETAGNE

MICHAEL SUTTON,

CONSULTANT ÉCONOMISTE À THE ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT  
ET À LA BANQUE BRUXELLES LAMBERT

**D**e la Chambre des Communes, ou de l'Assemblée nationale de la V<sup>e</sup> République, il serait intéressant de savoir laquelle des deux détient dans la pratique le plus de pouvoirs. Bien que la Grande-Bretagne ne soit pas une « dictature électorale » — selon le mot de Lord Hailsham — la destinée de la plupart des MPs est certainement de voter ce qu'on leur a ordonné sur des sujets où ils n'ont de toute façon que peu à dire ; à cet égard au moins, ils partagent leur rôle avec les députés du palais Bourbon. Même si ce rôle est supérieur à celui que jouent les membres des Chambres hautes — la Chambre des Lords et le Sénat — il demeure limité.

113

Cependant, il ne fait aucun doute que la relation entre le législatif et la branche exécutive du Gouvernement de la Constitution de la V<sup>e</sup> République est très différente de la constitution non-écrite du Westminster. En France, le Président de la République et le Gouvernement ne siègent pas au Parlement et ne sont que peu responsables devant lui. En Grande-Bretagne par contre, le Gouvernement est directement issu du Parlement et demeure en relation symbiotique avec lui.

Cette différence entre les systèmes politiques explique en partie le contraste frappant entre les degrés respectifs d'implication — ou de manque d'implication — des deux Parlements dans la préparation du Sommet de Maastricht et du Traité sur l'Union européenne. Du côté anglais, le débat parlementaire principal s'est déroulé deux semaines avant que le Premier ministre John Major se rende du côté français, ce n'est que cinq mois après Maastricht que l'Assemblée Nationale a commencé à jouer un rôle, et cela surtout parce que c'était la Constitution elle-même qui devait être révisée afin de ratifier le Traité, déjà signé.

Il est bien connu que les dispositions du Traité sur l'Union européenne concernant la troisième phase de l'Union économique et monétaire, sont des

retombées de longue durée sur les prérogatives des gouvernements et des parlements de tous les Etats-membres de la C.E.E. Ces retombées sont perçues différemment d'un Etat-membre à un autre. Comme le reflète cette brève comparaison des débats parlementaires en France et en Grande-Bretagne, l'inquiétude principale est de savoir dans quelle mesure la monnaie unique — l'écu — affectera l'exercice des pouvoirs politiques.

En France, l'analyse prend comme référence de base la réalité géopolitique immédiate, à savoir les relations privilégiées qu'elle entretient avec l'Allemagne, alors que la position du Gouvernement britannique et de l'opposition parlementaire reflète non seulement un certain pragmatisme, mais aussi une attitude bien plus réservée en ce qui concerne l'aspect final de la Communauté européenne, et la façon dont celle-ci devrait être gouvernée.

#### *La Grande-Bretagne*

Le 20 et le 21 novembre 1991, la Chambre des Communes s'est réunie pour débattre de l'union politique, économique et monétaire européenne. A la fin du débat, un projet de loi invitant la Chambre à souscrire à « l'approche constructive du gouvernement en ce qui concerne la négociation » du Traité de Maastricht, a été adopté par 351 voix contre 250, ce qui a laissé apparaître nettement une différence des positions propre à chaque parti.

Dès l'ouverture du débat, John Major énonçait clairement le refus du Gouvernement de se consacrer — d'une façon positive ou négative — à la réalisation de l'Union monétaire européenne : « Notre réticence à l'instauration d'une monnaie unique est bien connue, cela signifie que nous ne pouvons pas nous engager aujourd'hui à y entrer à une date ultérieure comme l'entend le Traité ».

« Cela signifie que, même si la majorité requise des Etats-membres décide d'accepter une Union économique et monétaire, avec une monnaie unique et une banque centrale, la Grande-Bretagne ne sera pas obligé de faire de même. Le fait de savoir non seulement quand y entrer, mais aussi s'il faut y entrer, seront des décisions à prendre séparément par le Gouvernement et le Parlement. Rien, dans aucun Traité que je signerais aujourd'hui, ne nous liera maintenant à une décision devant être prise demain. »

« Rien dans ce Traité ne nous obligera à quoi que ce soit dans le futur, parce qu'à ce stade on ne peut pas savoir quelles seront les circonstances de demain, et s'il sera dans l'intérêt économique de notre pays d'y prendre part. »

« Si les conditions de convergence économique fixées dans la version finale du Traité ne sont pas remplies, nous ne souhaiterons sûrement pas faire partie d'une union économique et monétaire ayant une monnaie

unique. Mais si elles sont remplies, nos successeurs désireront peut-être adopter une attitude différente. »

« Une monnaie unique pourrait être la garantie d'une politique anti-inflationniste pour la Communauté dans son ensemble. Ce qui serait un énorme avantage. Mais, il y aurait un prix à payer. »

« Ce prix est que le contrôle de la politique monétaire ne dépendra plus des Gouvernements nationaux, ce qui pour notre pays, d'un point de vue politique et économique, est un pas très important ; mais nous ne sommes pas prêts à le prendre aujourd'hui. »

« Néanmoins nous n'en excluons pas l'idée. Il ne s'agit pas ici de ce qui a été appelé une clause d'option-sortie. Il s'agit d'une clause nous laissant le libre choix de participer si nous le désirons, quand nous le désirerons et dans les conditions que nous jugerons être les bonnes. Nous devrions garder ouverte cette possibilité, et ne pas brûler cette cartouche cette fois-ci. »<sup>1</sup>

Le chancelier du cabinet « fantôme », John Smith, a été plus enthousiaste à l'idée d'une monnaie unique et a appelé à reconnaître les limites de la théorie souveraineté économique, imposées par le monde réel. A une condition près : le parti travailliste ne favoriserait la progression vers l'union monétaire « que si l'économie britannique était assez forte pour gagner plutôt que de perdre de cette expérience, accompagnée de responsabilité adéquate »<sup>2</sup>.

Le leader des Libéraux démocrates, Paddy Ashdown, insista sur le fait que l'union monétaire était « la suite naturelle et logique du marché unique ». Mais, malgré l'attachement profond de son parti à l'Union monétaire (et à l'indépendance de la banque centrale), il n'était pas vraiment sûr que la Grande-Bretagne soit tout à fait prête<sup>3</sup>.

Le débat de deux jours avait clairement mis en évidence certaines divergences importantes au sein des partis. Ce fut surtout le cas sur les bords des conservateurs. D'un côté Mme Thatcher appela à un référendum sur une question de principe : « Le budget et la politique économique sont l'exclusive responsabilité de la Chambre des Communes et nous ne sommes pas en mesure de léguer cette responsabilité ou de trahir les droits des citoyens, ce que suppose une monnaie unique. »<sup>4</sup> D'un autre côté, Sir Geoffrey Howe s'est plaint d'une telle approche de la souveraineté et a mis en garde la City contre les conséquences d'une livre sterling demeurant monnaie indépendante, à côté d'un écu fort qui sera l'égal du dollar et du yen<sup>5</sup>. Un point de vue similaire fut exprimé par Edward Heath<sup>6</sup>.

<sup>1</sup> *The Times*, le 21 novembre 1991.

<sup>2</sup> *The Times*, le 22 novembre 1991.

<sup>3</sup> *The Times*, le 23 novembre 1991.

<sup>4</sup> *Ibid.*

<sup>5</sup> *Ibid.*

<sup>6</sup> *The Times*, le 22 novembre 1991.

Afin de conclure ce bref aperçu du débat parlementaire, quelques mots encore sur la position de Nigel Lawson, l'ancien chancelier qui s'était battu si assidument dans les années 80 pour inclure la livre sterling dans le ERM (exchange rate mechanism). Nigel Lawson appuya l'approche prudente de John Major. Mais, a tenu à préciser qu'il trouvait inacceptables les implications politiques actuelles sur l'introduction d'une monnaie unique <sup>7</sup>.

Renforcé par le large soutien de la Chambre des Communes — même si les votes de la partie opposés ne l'ont pas démontré — le Premier ministre anglais avait atteint son objectif à Maastricht. Le protocole du nouveau Traité sur certaines dispositions concernant la Grande-Bretagne et l'Irlande du Nord rend formel le fait que : « la Grande Bretagne ne sera pas obligée ou tenue de passer à la troisième phase de l'Union économique et monétaire en l'absence d'une décision séparée de son Gouvernement et de son Parlement ». Une telle dérogation n'est pas sans désavantage. La Grande-Bretagne n'aura plus le droit de participer à la désignation du Président, du Vice-président et des autres membres du Bureau exécutif de la BCE une fois que la date du passage à la troisième phase aura été arrêtée, à moins que d'ici là, elle change d'avis et décide de remplir les conditions nécessaires pour passer à la phase supérieure.

Le discours de la Reine du 6 mai 1992 à l'occasion de l'ouverture de la session du nouveau Parlement annonça la proposition de loi sur la ratification du Traité sur l'union européenne. Cette proposition devait être votée et adoptée avant 4 mois (juillet 1992), date à laquelle la Grande-Bretagne prendra la présidence de la C.E.E.

#### *La France*

De ce côté de la Manche, la première action impliquant le Parlement a été la décision du Conseil constitutionnel du 9 avril 1992 sur la question de savoir si, compte tenu des engagements souscrits par la France et des modalités de leur entrée en vigueur, l'autorisation de ratifier le Traité sur l'Union européenne signé à Maastricht le 7 février 1992 devait être précédée d'une révision de la Constitution.

Selon le Conseil constitutionnel, une révision de la Constitution est

<sup>7</sup> Ibid. Voir aussi Nigel Lawson, « La folie d'une monnaie unique », *Evening Standard*, le 4 novembre 1991. « En confiant la politique monétaire à une Banque centrale indépendante comme il n'en existe pas d'autre dans le monde à l'heure actuelle, une monnaie unique européenne va à l'encontre des critères démocratiques. Les banques centrales nationales indépendantes — que j'approuve — sont constitutionnellement acceptables car elles satisfont deux exigences clés : premièrement, elles sont responsables devant le parlement national ou le congrès, et deuxièmement, sujettes à leur devoir premier — celui de supprimer l'inflation — elles sont obligées de coopérer avec le Ministère des finances, à la tête duquel le Ministre des finances incarne le gouvernement, élu démocratiquement. Par contre, une Banque centrale européenne n'aurait ni de parlement devant lequel être responsables, ni de ministère européen des finances, avec lequel coopérer.

nécessaire avant la ratification du Traité par le Parlement. Celle-ci portera sur trois points : l'Union économique, monétaire et surtout, dans la troisième et dernière phase : l'introduction d'une monnaie unique. Selon le Conseil constitutionnel il s'agit « d'un domaine où sont en cause les conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale »<sup>8</sup>.

Le Président Mitterrand — au vu des résultats des élections régionales et cantonales — ramena rapidement l'attention de la nation sur un sujet d'une plus grande importance que les querelles intestines des partis politiques. Le 12 avril il accorda à l'Élysée une longue interview radio-télévisée dans laquelle il plaça l'Europe en tête de son agenda politique. A cette occasion il a défini le Traité de Maastricht comme étant l'aboutissement « d'un projet de la France », alors qu'en réalité ce dernier fut le fruit de négociations multilatérales entre tous les Etats membres de la C.E.E.<sup>9</sup>

Dans cette interview, le Président français expliqua ouvertement le point de vue du Gouvernement français au sujet de la logique d'union monétaire : le but principal étant de remplacer une politique monétaire en majeure partie dictée par l'Allemagne, par une politique monétaire fondée sur une base collégiale au niveau communautaire. Certains, dit-il, voient la France comme appartenant à la zone du (Deutsch) Mark — « ce qui n'est pas une bonne chose » — l'emergence de l'écu en tant que monnaie unique européenne est donc dès lors souhaitable<sup>10</sup>.

117

Lors de la même interview, le Président Mitterrand annonça qu'un projet de révision constitutionnelle serait présenté à l'Assemblée nationale et au Sénat. Ce projet, comprenant deux petits articles dont la formulation avait été approuvée par le Conseil d'Etat le 16 avril, est arrivé au Conseil des Ministres le 22 avril, d'où il est passé au Parlement. Le premier des deux articles (88-1) débute comme ceci : « A condition que la réciprocité soit respectée, la France consent, pour l'application du Traité sur l'Union européenne signé le 7 février, aux transferts de compétences nécessaires pour l'établissement d'une union économique et monétaire européenne. »<sup>11</sup>

Ce projet doit être adopté, et amendé si besoin est, par les deux chambres. Néanmoins, afin que la révision soit définitive, le nouvel acte doit obtenir une approbation plus large, soit de la part de l'électorat par le biais d'un référendum, soit par les deux Chambres siégeant ensemble à Versailles — en congrès — et donnant leur accord par un vote à la majorité des trois cinquièmes.

<sup>8</sup> Pour trouver les principaux extraits de la décision du Conseil Constitutionnel, voir *Le Monde* du 11 avril 1992.

<sup>9</sup> *Le Monde*, le 14 avril 1992.

<sup>10</sup> *Ibid.*

<sup>11</sup> Pour le texte voir *Le Monde* du 24 avril 1992.

Pendant l'interview du 12 avril, le Président Mitterrand pencha en faveur de la deuxième option (la méthode parlementaire), mais n'exclut pas la possibilité, si nécessaire, du recours au référendum. Une fois la Constitution révisée, la ratification devrait se faire simplement (mais il y a un choix de méthode, vu que le projet peut passer par le référendum ou par le Parlement).

Ainsi le débat sur le traité de Maastricht a été lancé en avril 1992 par le Conseil Constitutionnel et par le Président lui-même. Comme d'habitude, beaucoup d'hommes politiques ont exprimé leur point de vue par le biais de longs articles et interviews dans les journaux nationaux. Par exemple, à la suite de la soumission du projet de révision constitutionnelle au Parlement par le Gouvernement Berégovoy, trois numéros du *Monde* ont exposé les points de vue des MM. Rocard, Barre et Giscard d'Estaing, les deux derniers ayant insisté sur la nécessité de l'union monétaire pour la France, surtout dans le contexte des relations franco-allemandes.

Le débat à l'Assemblée Nationale ouvert le 5 mai 1992, a rapidement pris une tournure intéressante. « L'intergroupe » parlementaire, comprenant le RPR, l'UDF et l'UDC, s'était déjà mis d'accord sur les amendements (relativement mineurs), qu'il aurait fallu apporter au projet de révision constitutionnelle. Cela avait nécessité beaucoup de bonne volonté de la part du RPR pour enfin arriver à un compromis et à régler les choses au sein de leurs rangs. Mais une telle attitude — dictée en partie par des considérations tactiques liées au maintien lors des prochaines élections présidentielles au sein du courant principal de la droite parlementaire — s'est avéré plutôt cavalière.

Lorsque dans la nuit du 6 au 7 mai, Philippe Seguin, le principal dissident du RPR, a défendu longuement sa motion, déclarant l'inadmissibilité d'un projet de révision constitutionnelle qui violerait le principe de souveraineté nationale, près de la moitié des députés RPR l'ont voté. Le propos de M. Seguin ne se limitait pas uniquement à l'Union monétaire, mais aussi à l'Union européenne en général.

Sur la question de l'Union monétaire, la personnalité la plus compétente du RPR était peut-être M. Edouard Balladur, puisqu'il était question qu'il devienne le prochain Premier ministre, s'il y aurait une autre période de cohabitation après les élections législatives de mars 1993. Les propositions faites par M. Balladur en 1988, alors Ministre des finances, avaient en effet précipité, dans la même année, la formation du Comité Delors. Pourtant, M. Balladur était lui-même, en 1989-90, en faveur de la création d'une monnaie commune plutôt que d'une monnaie unique. En 1991 il parlait moins de ce sujet, et en avril 1992 il était l'un des leaders du RPR à être en faveur de la ratification du Traité sur l'Union européenne. Mais, lors d'un meeting du Conseil national du RPR, tenu juste avant l'ouverture du débat à

l'Assemblée nationale, il affirma qu'il n'y avait rien d'obligatoire dans l'approche lente vers l'Union monétaire : étant donné qu'à la fin 1998 comme à la fin 1996, le Conseil des Ministres aura besoin d'agir à l'unanimité des Etats-membres, sans dérogation, pour adopter les taux de conversion auxquels leurs monnaies seront irrévocablement fixées, l'écu devra être remplacé par ces monnaies au taux fixé et deviendra une monnaie à part entière (comme l'indique l'art. 109/4 du nouveau Traité).

En dépit des appréhensions des défenseurs de la souveraineté nationale — représentés à l'Assemblée nationale par Philippe Seguin et Jean-Pierre Chevènement — en France le Traité sur l'Union européenne sera probablement ratifié dans les mois à venir.

*Remarques finales*

Etant donné que le processus de ratification du Traité de Maastricht n'a pas encore abouti ni en France ni en Grande-Bretagne, une conclusion à ce bref article serait sûrement mal venue. Entre les débats qui se sont déroulés dans les deux pays il existe de nombreux points communs, celui au Westminster datant de novembre 1991.

L'enthousiasme suscité par l'Union monétaire et la monnaie unique ne tient pas compte des divisions traditionnelles entre la droite et la gauche ; la chose est également vraie en ce qui concerne l'antipathie envers l'union monétaire.

La grande différence entre la France et la Grande-Bretagne étant la relation privilégiée que la France entretient avec l'Allemagne, la tendance française consiste à accélérer l'union monétaire, alors que les Britanniques auraient plutôt tendance à attendre et à voir.