

POLITIQUE EUROPÉENNE

N° 58 | 2017

Selma Bendjaballah, Stéphanie Novak et Olivier Rozenberg

[p. 8-13]

Introduction

L'évolution du processus législatif de l'Union européenne

Conflit, consensus et tendances sectorielles

Selma Bendjaballah

Sciences Po

Stéphanie Novak

Université Ca' Foscari, Venise

Olivier Rozenberg

Sciences Po

A lors que le système politique européen est traditionnellement considéré comme un système consensuel et comparé au modèle consociatif, on pourrait s'attendre à ce que les crises et tensions que l'Union européenne traverse depuis plusieurs années aient mis fin à cette prédominance du consensus au sein des institutions européennes. Si l'on pense à la multiplication des Conseils européens et des conflits visibles en son sein, il serait peu surprenant que parallèlement à la sphère intergouvernementale, la sphère législative ait subrepticement glissé vers des méthodes moins consensuelles et plus majoritaires. C'est pourquoi ce numéro spécial de *Politique européenne* a pour but d'analyser le processus législatif européen de ces dernières années, et plus précisément d'examiner deux questions : (a) est-il possible de repérer une rupture dans la logique consensuelle du processus législatif de l'Union européenne ? (b) cette rupture se traduit-elle par une émergence de la conflictualité ?

Cette recherche collective a tout d'abord nécessité une réflexion sur la manière d'opérationnaliser le concept de conflictualité (voir à ce sujet la contribution « *Consensus under pressure* »). Dans le cadre de la procédure législative, on définit le conflit comme le désaccord des acteurs législatifs – soit le Conseil de l'Union européenne et le Parlement européen ainsi que leurs membres considérés individuellement – avec les initiatives de la Commission européenne.

Contrairement à bien des études existantes¹, nous ne nous limitons pas aux conflits interinstitutionnels et tentons de dépasser le cadre des conflits intra-institutionnels pour adopter une perspective plus large sur la conflictualité. En effet, les travaux sur la conflictualité dans le processus législatif européen tendent à se focaliser sur les oppositions et logiques internes aux deux institutions législatives. Plutôt que de nous concentrer sur les deux institutions considérées isolément, nous faisons le choix dans ce numéro spécial de partir des signes de conflit intra-institutionnel *et* inter-institutionnel. Pour ce faire, nous proposons une liste d'indicateurs de conflictualité qui, bien qu'incomplète et critiquable, permet d'aller au-delà des travaux sur le conflit qui se fondent en général sur les seuls votes par appel nominal du Parlement et les votes publics du Conseil. Parmi ces indicateurs (présentés dans l'article cité ci-dessus), on trouve par exemple la durée moyenne du processus législatif (soit le nombre moyen de jours nécessaires pour qu'un acte soit entériné à compter de sa date d'adoption par la Commission européenne) ou le nombre moyen d'amendements parlementaires proposés et d'amendements adoptés par acte et par législature.

Ces indicateurs de conflictualité ont été bâtis grâce à la base de données de l'Observatory of European Institutions² qui comporte des variables tant intra-institutionnelles (sur le Conseil de l'Union européenne, le Parlement européen et la Commission) qu'inter-institutionnelles (par exemple sur la codécision). Un des intérêts de cette base est qu'elle rassemble des données sur le processus législatif sur près de vingt ans, soit pour la période 1996-2014. C'est pourquoi elle permet d'explorer les effets des crises, mais aussi d'autres événements majeurs tels que les élargissements, les ratifications de traités, etc., sur le processus législatif européen. Les résultats présentés dans ce dossier dépendent donc de cette base qui nous a permis d'adopter une perspective de long terme souvent absente des travaux sur le conflit au sein du processus législatif européen. Le jeu de données permet aussi d'appréhender la prise de décision avec une approche *processuelle*, chaque séquence de l'adoption du texte par la Commission européenne jusqu'à sa signature finale étant en effet renseignée au moyen d'une pluralité de variables. Cette spécificité de la base de données nous semble constituer un atout et une originalité dans l'analyse de la conflictualité, les travaux existants adoptant

1 La première section de l'article « *Consensus under pressure* » présente les travaux récents sur ce sujet.

2 Présentée dans l'article « L'Observatoire des institutions européennes : une base de données sur le processus décisionnel dans l'Union européenne (1996-2014) ».

en effet dans leur majorité une approche plutôt statique du conflit (mesuré par exemple par les votes des acteurs, voir ci-dessus).

Un des principaux résultats de cette investigation préliminaire est que la procédure législative est restée bien plus consensuelle que les chocs récents auraient pu le laisser présager. On observe pour ainsi dire un décalage entre l'animation de la sphère intergouvernementale et les dissensus ouverts qui la caractérisent, et une relative persistance de la recherche feutrée du consensus au niveau législatif. Il s'agit là d'un premier constat que nous ne prétendons pas expliquer dans le cadre de ce dossier, mais ce résultat est assez surprenant pour être noté et inviter à plus de recherches. À cet égard, une question importante est celle de la nature et des origines du consensus. Pourquoi la conflictualité reste-t-elle faible ? Les ressorts de la recherche du consensus ont-ils changé ? Les motivations des acteurs législatifs sont-elles différentes depuis la crise ? Cette apparente pérennité du consensus masque-t-elle des conflits plus discrets que les indicateurs de la base de données ne permettent pas de saisir ?

Si le consensus semble toujours caractériser la prise de décision dans l'Union européenne, le processus législatif a pour autant connu des évolutions. Afin de caractériser ces dernières, nous avons choisi de proposer non seulement une approche transversale, mais aussi sectorielle. Les contributions sectorielles de ce numéro spécial explorent ainsi la nature et le sens des dynamiques législatives, en particulier lorsqu'elles sont conflictuelles, pouvant toucher trois politiques européennes susceptibles d'être particulièrement affectées par la crise et ses conséquences en termes juridiques et politiques : les affaires sociales ; les affaires économiques et financières ; le secteur agricole.

Le numéro propose au préalable une présentation méthodologique détaillée de la base de données Observatory of European Institutions (OEI). L'OEI comprend l'exhaustivité des actes législatifs adoptés par l'Union européenne sur la période 1996-2014, soit 3 325 textes. Pour chaque acte adopté, près de cent variables renseignent sur le processus décisionnel. La base de données est construite à partir d'une mise en cohérence systématique des données renseignées sur les sites institutionnels de l'Union européenne (sources officielles institutionnelles de l'Union européenne [Eur-Lex ; CEIL ; Pre-Lex ; Consilium]). Le processus de collecte de l'OEI est à la fois automatisé et documenté pour permettre aux utilisateurs de reproduire le jeu de données. L'article présente enfin quelques résultats obtenus grâce à la base.

À partir des variables de la base de données de l'OEI, Renaud Dehousse, Stéphanie Novak et Selma Bendjaballah s'interrogent sur la procédure législative de l'Union européenne et plus particulièrement sur la persistance de son caractère consensuel depuis la crise. En opérationnalisant la notion de conflit à partir d'une série de variables intra et inter- institutionnelles présentes dans l'OEI, les auteurs proposent une série d'indicateurs de conflictualité. Celle-ci révèle que les acteurs législatifs de l'Union européenne continuent de se conformer à la norme du consensus, y compris après la crise. Le système politique de l'Union européenne n'a en définitive pas évolué vers un modèle majoritaire. Afin d'expliquer cette pérennité apparente, l'article explore plusieurs hypothèses : une adaptation discrète des institutions aux risques de conflits ; une incitation inter-institutionnelle à la productivité législative, qui conduit les acteurs législatifs à trouver des accords de compromis entre eux ; un patriotisme institutionnel, qui incite les acteurs législatifs à rester loyaux envers leur institution d'appartenance et éviter ainsi le risque que leurs partenaires législatifs exploitent de potentielles divisions internes.

Dans leur examen des Affaires sociales, Christophe Degryse et Philippe Pochet montrent qu'une des évolutions majeures ayant affecté ce secteur ces dernières années porte sur la durée d'examen des actes, qui se révèle être nettement plus longue que dans les autres secteurs. Pour les auteurs, cette particularité peut être interprétée comme une illustration d'un conflit qui parcourt le secteur. L'analyse de cet allongement est en effet la conséquence des changements globaux et institutionnels ayant affecté l'UE sur l'ensemble de la période observée : ainsi, l'élargissement de l'Union européenne aux pays d'Europe centrale et orientale en 2004, ainsi que la crise financière et économique de 2008 s'accompagnent d'une difficulté croissante à la fois des institutions communautaires et des États membres à s'entendre sur des objectifs communs. Du côté des institutions communautaires, le Conseil de l'UE et la Commission européenne ne semblent également pas prêts à relayer automatiquement les fruits du dialogue social interprofessionnel au niveau législatif. Le traité de Lisbonne a également introduit plus d'incertitude chez les États membres en requalifiant la nomenclature des actes et en introduisant des actes délégués comme substitut aux directives.

Renaud Dehousse examine pour sa part un secteur emblématique des évolutions législatives et politiques qu'a connu la zone euro ces dix dernières années : le secteur des Affaires économiques et financières. L'auteur montre que si ce dernier est affecté de façon attendue par une hausse de la conflictualité entre les États membres autour d'une division entre pays créditeurs

et débiteurs, cette dernière n'a pas été suivie au niveau institutionnel. Au contraire, R. Dehousse relève une activité législative intense, illustrée par une augmentation du nombre des textes et de leur volume, et marquée par la recherche de compromis. L'auteur explique ces résultats par trois facteurs. D'abord, la volonté politique des États membres, qui avaient conscience que l'absence de décision pouvait porter une atteinte décisive au projet européen. Ensuite, la compétence technique des institutions supranationales a permis de trouver des compromis, évitant une paralysie du système. Enfin, la nécessité, en procédure législative ordinaire, de trouver d'abord des larges majorités au sein de chaque institution, puis une entente entre les trois pôles du triangle institutionnel. Au total, la recherche des compromis, éléments constitutifs du modèle politique européen, ont donc subsisté malgré la crise.

Enfin, dans son article sur la Politique agricole commune (PAC), Matthieu Replinger relève une baisse du nombre d'actes adoptés, allant de pair avec un allongement de ces derniers en termes de nombre de mots. Davantage que le signe d'une conflictualité entre les institutions communautaires, l'auteur explique cette évolution par une difficulté structurelle à reformer la PAC : l'évolution de cette dernière est vue comme le fruit de changements graduels transformateurs par superposition, plus que comme un bouleversement de paradigme ou une conséquence des changements globaux ayant affecté l'Union européenne, en particulier la ratification du traité de Lisbonne et la crise politique de l'UE depuis 2008. Ce processus conduit à adopter des textes législatifs moins nombreux et plus longs, dont l'objectif n'est plus de calibrer des instruments techniques, mais de réunir des objectifs politiques divergents. L'analyse de ces objectifs divergents atteste d'une résistance aux réformes de la part des institutions communautaires ainsi que des États membres.

Selma Bendjaballah

Chercheuse associée, Centre d'études européennes et de politique comparée, Sciences Po.

selma.bendjaballah@sciencespo.fr

Stéphanie Novak

Enseignante-chercheuse en science politique et relations internationales, Université Ca' Foscari, Venise (Italie).

stephanie.novak@unive.it

Olivier Rozenberg

Associate Professor, Centre d'études européennes et de politique comparée, Sciences Po.

olivier.rozenberg@sciencespo.fr