

- POTTEAU, A., 2014, « Les finances de l'Union européenne », in DEHOUSSE, R., (dir.), *L'Union européenne*, Paris, La Documentation Française, pp. 97-108.
- PUETTER, U., 2006, *The Eurogroup. How a secretive circle of finance ministers shape European economic governance*, Manchester, Manchester University Press.
- PUETTER, U., 2014, *The European Council and the Council: New Intergovernmentalism and Institutional Change*, Oxford University Press
- PENALVER GARCIA, N., PRIESTLEY, J., 2015, *The Making of a European President*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- RASSMUSSEN, H., 1986, *On Law and Policy in the European Court of Justice: A Comparative Study in Judicial Policymaking*, Dordrecht, Boston, Lancaster, Martinus Nijhoff Publishers.
- RHINARD, M., 2010, *Framing Europe: The Policy Shaping Strategies of the European Commission*, Boston, Martinus Nijhoff.
- RITTBERGER, B., 2001, "Which Institutions for post-war Europe? Explaining the Institutional Design of Europe's First Community", *Journal of European Public Policy*, 8(5), pp. 673-708.
- ROA BASTOS, F., 2012, « Sociogenèse d'une catégorie politique : l'introduction de « partis politiques au niveau européen » dans le droit communautaire », *Cultures & Conflits*, n° 85-86, pp. 99-122.
- SABATIER, P., 2010, "Advocacy Coalition Framework", in Laurie BOUSSAGUET, Sophie JACQUOT et Pauline RAVINET (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, pp. 49-57.
- SAUGER, N., DEHOUSSE, R., GOUGOU, F., 2015, "Comparative Electoral Dynamics in the European Union in 2014 (CED-EU14): A Data User's Guide", *Cahiers européens de Sciences Po*, n° 1, 2015, <http://cee.sciences-po.fr/en/publications/les-cahiers-europeens/2015.html>.
- SCHUMAN, R., 1953, « Préface à Paul Reuter », in *La Communauté européenne du charbon et de l'acier*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence.
- SHONFIELD, A., 1973, *Europe: A Journey to an Unknown Destination*, London, Allen Lane.
- VAN INGELGOM, V., 2014, *Integrating Indifference. A Comparative, Qualitative and Quantitative Approach to the Legitimacy of European Integration*, Colchester, ECPR Press.
- WEILER, J.H.H., 1985, *Il sistema comunitario*, Bologna, Il Mulino.
- WESSELS, W., 2015, *The European Council*, Basingstoke, Palgrave Macmillan

## CHAPITRE 2

## LA PRISE DE DÉCISION DANS L'UNION EUROPÉENNE

Stéphanie NOVAK

## INTRODUCTION

« Qui décide dans l'Union ? Et que peut décider l'Union ? ». Ces questions, qui renvoient à celles du pouvoir, de son partage et de son exercice, se posent de manière particulièrement aiguë dans le contexte de la crise économique, financière et politique que traverse l'Union européenne. Qu'il s'agisse de la crise de la zone euro, des plans de sauvetage de la Grèce, du conflit russo-ukrainien, du Brexit ou du drame des réfugiés, on voit que le débat public se focalise non seulement sur les lenteurs du processus décisionnel européen et les difficultés de l'Union européenne à réagir, mais aussi sur la légitimité des décisions prises. Ces épisodes de crise ont conduit les médias et les citoyens à s'interroger sur la responsabilité des acteurs : qui peut et doit décider des mesures à prendre dans ces circonstances ?

Dans un passé encore proche, il n'était pas rare d'entendre les politologues ou même de lire les journalistes affirmer que « la Commission décide », sous-entendant en général que la Commission est dotée du pouvoir législatif. Ce postulat, bien que faux, a la vie dure. De fait, les deux seules institutions à pouvoir décider de l'adoption des lois de l'Union sont le Conseil de l'Union européenne et le Parlement européen ; la Commission dispose, en amont, du monopole de l'initiative dans le cadre de la procédure législative ordinaire et peut adopter unilatéralement certaines normes d'essence législative, au titre des traités ou de la législation déléguée. Pourtant, on peut penser que la crise de la zone euro aura pour effet de remplacer cette croyance populaire par une autre, selon laquelle le Conseil européen, et en particulier l'Allemagne, décide de tout pour l'Union européenne. En effet, ce que les épisodes de crise et leur couverture médiatique ont rendu particulièrement visible, c'est la difficulté des gouvernements des États membres à se coordonner

lors de leurs réunions au sein du Conseil européen, et le rôle de la chancelière allemande à avancer ou tenter d'imposer des réponses (1), dans un contexte où le gouvernement français était perçu comme particulièrement peu investi dans les affaires européennes. Comme on peut l'imaginer, le postulat selon lequel le Conseil européen, dominé par l'Allemagne, déciderait de tout dans l'Union européenne est caricatural. Le but de ce chapitre est de déconstruire ce nouvel *a priori* en mettant en évidence la complexité de la prise de décision européenne.

Ce chapitre montrera que malgré la complexité croissante du jeu décisionnel, une question centrale, aussi ancienne que la construction européenne elle-même et qui renvoie à la question de la nature du système politique européen, demeure : quel est le pouvoir des États dans le processus de décision ? Qu'en reste-t-il malgré l'érosion progressive des souverainetés ? La crise marque-t-elle un renforcement du pouvoir des États dans le processus décisionnel ?

Outre la question fondamentale du rôle relatif des différents acteurs, on verra aussi que la question de la *qualité de la décision* se pose de manière de plus en plus saillante du fait des évolutions récentes, et en particulier du contexte d'euro-scepticisme et de crise politique. Les travaux sur la transparence de la prise de décision se sont par exemple développés, reposant ainsi en des termes nouveaux la question classique du déficit démocratique.

Le chapitre est divisé de la manière suivante. Tout d'abord, on fera un bref rappel des acteurs, des types et des phases de la décision européenne (section 1). Ensuite, on fera le point sur les débats principaux qui ont récemment animé les études sur la prise de décision dans l'Union européenne (section 2), en les étudiant sous l'angle des acteurs impliqués (2.1.) puis sous celui de la qualité de la décision (2.2.). Enfin, on s'interrogera sur la façon dont le Traité de Lisbonne et la crise ont transformé les processus décisionnels et sur les retombées scientifiques de ces changements (section 3).

### 1. – ACTEURS, TYPES ET PHASES DE LA DÉCISION

La prise de décision dans l'Union est complexe pour plusieurs raisons. Afin d'en démêler l'écheveau, nous proposons d'opérer les grandes distinctions suivantes.

(1) À ce sujet, on pourra par exemple lire *Non à l'Europe allemande. Vers un printemps européen*, essai dans lequel le sociologue allemand Ulrich Beck, compare l'exercice du pouvoir par Angela Merkel à celui du Prince de Machiavel, et renomme ainsi la chancelière « Merkiavel » (Beck, 2013).

Tout d'abord, il convient de prendre en compte la pluralité des *acteurs institutionnels*. Si le Conseil européen est devenu l'institution la plus visible du fait de la crise économique et financière, il faut toujours garder en mémoire qu'il n'est pas doté de pouvoirs législatifs, et que ses réunions médiatisées ne sont que le sommet de l'iceberg que constitue une machinerie institutionnelle complexe. Nous nous efforcerons ainsi de dégager le rôle de la Commission européenne, du Conseil de l'Union européenne, du Parlement européen, des parlements nationaux et de la Cour de Justice européenne dans les processus décisionnels européens.

Ensuite, il importe de distinguer les *types de décision*. À nouveau, il ne faut pas surévaluer le rôle du Conseil européen. Les décisions prises (ou non prises) par cette institution ne relèvent que de deux types spécifiques : d'une part, les priorités et orientations politiques de l'Union, prérogative du Conseil européen depuis sa création en 1974 ; d'autre part, les réponses apportées à des épisodes de nature exceptionnelle, comme on le voit depuis 2009, dans un contexte d'urgence qui a entraîné une multiplication des réunions intergouvernementales. Mais les choix du Conseil européen ne s'appliquent pas directement et doivent être avalisés par d'autres acteurs institutionnels.

De ces deux types de décision, on peut distinguer la prise de décision dite « quotidienne » (Lewis, 2003), qui revient aux autres institutions – au Conseil de l'Union européenne et au Parlement européen dans l'exercice de leur pouvoir législatif ; à la Commission dans l'exercice du pouvoir exécutif avec la comitologie ; et à la Cour de Justice dans l'exercice du pouvoir judiciaire. Rappelons que les actes législatifs débattus par le Conseil de l'Union européenne et le Parlement européen peuvent être de trois natures : les *directives*, qui fixent des objectifs pour tous les États membres, mais qui laissent les États libres de choisir les moyens grâce auxquels ils atteindront ces objectifs ; les *règlements*, qui doivent être mis en œuvre dans leur intégralité dans tous les États membres ; les *décisions*, contraignant seulement les destinataires auxquels elles s'adressent (un pays membre ou une entreprise, par exemple) et s'appliquant directement. Il faut distinguer de ces actes législatifs contraignants les actes législatifs non contraignants que sont les *recommandations* et les *avis*. Les directives et règlements sont les actes législatifs les plus répandus et ont une portée bien plus grande puisqu'ils doivent être appliqués dans tous les États membres.

Enfin, on peut distinguer la prise de décision de caractère « historique » (Peterson et Bomberg, 1999), qui concerne la négociation et l'adoption des traités lors des Conférences intergouvernementales et permet de poser et réformer les fondements du système politique européen.

Ce chapitre prend le parti de ne pas aborder la prise de décision à ce niveau et de privilégier deux niveaux de décision : la prise de décision « quotidienne », principalement dans sa dimension législative, et la prise de décision de caractère exceptionnel, marquée par le rôle central du Conseil européen. Le tableau ci-dessous reprend les distinctions proposées entre les différents types de décision :

Tableau 1. Typologie de la prise de décision

Type de décision	Acteurs responsables
Prise de décision « historique » : négociation et renégociation des Traités.	Conférences intergouvernementales
Prise de décision exceptionnelle : mesures en réponse aux épisodes de crise interne ou internationale.	Conseil européen et Commission européenne
Prise de décision de politique générale : grandes orientations et priorités politiques de l'Union européenne fixées annuellement.	Conseil européen
Prise de décision « quotidienne » : - actes législatifs ; - décisions judiciaires ; - comitologie et gestion des politiques européennes (en particulier la PAC et la politique de concurrence)	Conseil de l'Union européenne et Parlement européen (pouvoir législatif) ; Cour de Justice (pouvoir judiciaire) ; Commission européenne (pouvoir exécutif).

Si l'on compare cette typologie avec la typologie des niveaux de décision proposée par Peterson et Bomberg en 1999 (Peterson et Bomberg, 1999, 9), on remarque qu'elle s'en distingue en particulier par l'inclusion d'un type de prise de décision qu'on qualifie, faute de terme plus approprié, d'« exceptionnelle ». Ce type de prise de décision, qui, comme on l'a indiqué, est le plus visible actuellement et a émergé dans le contexte de crise, n'avait pas été vraiment pensé dans le système européen et se caractérise par une certaine improvisation institutionnelle.

Enfin, outre les acteurs et le type des décisions prises, il est nécessaire de distinguer les trois phases que comporte tout processus décisionnel : la préparation de la décision, marquée par des négociations et des délibérations entre différents acteurs ; l'arrêt de la décision elle-même, par un vote à la majorité ou unanime, ou par un consensus ; la mise en œuvre de la décision. Si ce chapitre insistera sur les deux premières phases, il abordera aussi la troisième phase car l'identification des acteurs chargés

de faire appliquer les décisions européennes nous renseigne aussi sur les rapports de force au sein des institutions.

## 2. – LES GRANDS DÉBATS SUR LA PRISE DE DÉCISION DANS L'UNION

On peut tout d'abord remarquer que les recherches portant spécifiquement sur la prise de décision dans l'Union européenne sont beaucoup plus développées dans les études de langue anglaise que dans les travaux francophones. Il existe notamment une vaste littérature en langue anglaise qui prend pour objet le processus législatif en s'appuyant sur des approches formelles (en particulier la théorie des jeux) et la théorie du choix rationnel. Les recherches adoptant de telles approches sont notamment développées dans les universités germaniques (par exemple les universités de Mannheim et Constance), scandinaves, britanniques et états-uniennes, et on peut dire que ce genre d'approche domine la recherche sur la prise de décision dans l'Union. Étant donné l'ampleur de ce type de littérature, on se contentera ici de mentionner quelques-uns de ses principaux représentants : Simon Hix, Thomas König, Mikko Mattila, Gerald Schneider, Robert Thomson, George Tsebelis (voir notamment Thomson *et al.*, 2006 ; Thomson, 2011 ; Schneider *et al.*, 2010 ; Bailer *et al.*, 2014 ; Crombez et Hix, 2015 ; Tsebelis, 2013 ; Tsebelis et Hahm, 2014). Par ailleurs, c'est aussi dans des universités anglo-saxonnes et allemandes qu'ont été développées deux importantes bases de données sur la prise de décision dans l'Union : le *DEU Dataset* (Thomson *et al.*, 2012) et *VoteWatch Europe* (VoteWatch Europe, 2015).

Alors que la prise de décision est un objet classique de la science politique anglo-saxonne, scandinave et germanique, les études francophones ont largement négligé cet objet. En outre, lorsque les chercheurs francophones participent aux débats sur la prise de décision européenne, leur méthodologie est principalement qualitative, les approches quantitatives et formelles étant à notre connaissance très rarement employées par les études en langue française (voir par exemple l'article de synthèse d'Andy Smith sur les négociations dans l'Union européenne, Smith, 2013). Il ne nous semble pas que la quasi-absence d'approches formelles et quantitatives suffise à identifier une contribution spécifique des études francophones. Les publications des politistes francophones sur la prise de décision se font d'ailleurs souvent en langue anglaise et en collaboration avec des chercheurs non francophones (voir par exemple Auel *et al.*, 2015 ; Déhousse, 2011 ; Fernandez et Mangenot, 2011 ; Novak, 2013). Cependant, dans le cadre du développement d'une base de données en langue française sur le processus législatif européen au sein de l'Observatoire des

Institutions Européennes, on devrait voir émerger dans les prochaines années des études francophones adoptant des approches quantitatives.

Afin de donner un aperçu des grands débats animant les études sur la prise de décision dans l'Union, nous allons tout d'abord rendre compte des recherches s'articulant autour de la question du rôle relatif des différents acteurs institutionnels (2.1.) ; puis nous nous intéresserons aux débats portant sur la qualité de la décision (2.2.).

## 2.1. – Les acteurs de la prise de décision

### 2.1.1. – Le pouvoir décisionnel des États

*Développement des études sur les deux institutions intergouvernementales*

Comme on l'a indiqué, les études récentes sur la prise de décision dans l'Union se caractérisent par un renouvellement d'une question classique : quel est le pouvoir des États dans le processus décisionnel ? Une telle question implique de s'intéresser aux deux institutions au sein desquelles les États sont représentés, soit le Conseil européen et le Conseil de l'Union européenne. À cet égard, on peut constater que, même si ces deux institutions demeurent les moins étudiées, la recherche a progressé ces dernières années.

Rappelons que le Conseil européen, créé en 1974, est une institution au sein de laquelle les chefs d'État et de gouvernement se rencontrent afin de décider des grandes orientations de l'Union européenne. Alors que le Conseil européen se réunissait en moyenne quatre fois par an avant que la crise financière et économique n'éclate, le caractère exceptionnel de la crise et la nécessité de prendre des décisions de manière urgente ont conduit à une multiplication des sommets du Conseil européen. En outre, alors que le Conseil n'était qu'un forum informel, le Traité de Lisbonne lui a conféré le statut d'institution (article 15). Il importe de noter que le Conseil européen ne doit pas être confondu avec le Conseil de l'Union européenne, autrefois nommé « Conseil des ministres ». Cette dernière institution réunit les ministres des États membres par secteur de compétence (2). Les représentants des États y ont pour mission de négocier les lois européennes et de décider de leur adoption, de plus en plus souvent en codécision avec le Parlement européen – ce qui signifie que le Parlement européen et le Conseil sont sur un pied d'égalité lorsqu'il

(2) Les dix formations du Conseil sont les suivantes : Affaires économiques et financières ; Agriculture et pêche ; Compétitivité ; Affaires étrangères ; Affaires générales ; Éducation, jeunesse, culture et sport ; Emploi, politique sociale, santé et consommateurs ; Environnement ; Justice et affaires intérieures ; Transports, télécommunications et énergie.

s'agit d'adopter les lois. Si le Conseil de l'Union européenne se situe au cœur du pouvoir législatif européen, le Conseil européen n'est pas doté de pouvoir législatif.

La recherche sur le Conseil européen est encore fort peu développée mais a connu des progrès significatifs dans les années récentes. Le manque d'études au sujet de cette institution s'explique par l'accès difficile aux sources, cette institution réunissant à huis clos les chefs d'État et de gouvernements et reposant pour une grande part sur des négociations se déroulant hors de la salle du Conseil. Hormis les travaux de l'ex-diplomate et représentant permanent belge Philippe de Schoutheete, on peine à trouver des travaux substantiels sur le Conseil européen avant le début des années 2010. Philippe de Schoutheete a été l'un des premiers à mettre en évidence le rôle croissant du Conseil européen, arguant qu'à la traditionnelle métaphore du « triangle » institutionnel (Commission, Conseil de l'Union européenne, Parlement européen), il était devenu plus pertinent de substituer la métaphore du « trapèze » pour prendre en compte l'influence croissante du Conseil européen (de Schoutheete, 2011 ; de Schoutheete, 2012). Parmi les travaux récents, on peut noter l'ouvrage collectif de Foret et Rittelmeyer (Foret et Rittelmeyer, 2014) qui offre une perspective historique sur le Conseil et s'intéresse notamment à la réforme de la présidence tournante suite au Traité de Lisbonne ; et une série de travaux sur la manière dont le Conseil européen utilise son pouvoir de mise à l'agenda (Bocquillon et Dobbels, 2014 ; Alexandrova *et al.*, 2012 ; Alexandrova *et al.*, 2014). Pour l'heure, les travaux les mieux informés et les plus développés sur le Conseil sont ceux de Wolfgang Wessels (Wessels, 2015) et d'Uwe Puetter (Puetter, 2014 ; voir aussi Bocquillon, 2015). Uwe Puetter s'appuie sur l'analyse des agendas du Conseil et de nombreux entretiens pour montrer que le Conseil européen est devenu l'institution centrale du système décisionnel et qu'elle se caractérise par son style délibératif et consensuel. Cependant, on peut supposer que la visibilité croissante du Conseil européen et son institutionnalisation dans le Traité de Lisbonne devraient susciter de plus nombreuses études dans un avenir proche.

En outre, alors que le Conseil de l'Union européenne avait été très peu étudié car jugé inaccessible aux chercheurs – les travaux d'Helen Wallace et Fiona Hayes (Hayes-Renshaw et Wallace, 2006a ; Wallace, 2002) étant pendant longtemps à peu près les seuls disponibles sur ce sujet –, les chercheurs ont commencé à se tourner vers cette institution au début des années 2000. Ce tournant s'explique en partie par le fait que depuis 1992, divers règlements visant à accroître la transparence du Conseil ont été adoptés, donnant ainsi lieu à la publication d'un certain nombre de

documents (comme les procès-verbaux et les résultats de vote). Les travaux sur le Conseil consistent en études de cas ou s'appuient sur des approches formelles visant à modéliser le processus décisionnel sur la base du poids de vote<sup>(3)</sup> propres à chaque État membre. À cet égard, les différentes adaptations de la procédure de vote à la majorité qualifiée consécutives aux élargissements ont suscité de nombreuses études théoriques. Quant à la prédominance des études de cas, elle s'explique sans doute par le fait que le Conseil est en réalité divisé en secteurs et que le processus décisionnel y est organisé selon un système d'échelons. Les groupes de travail sont les premiers à négocier les propositions législatives et cherchent à y résoudre les problèmes techniques ; le Comité des Représentants Permanents (Coreper), lui-même divisé en deux niveaux, assure la négociation politique des textes ; au même niveau que le Coreper, mais traitant de sujets différents, on trouve les Comités spéciaux sectoriels, tels le Comité Spécial Agriculture (CSA), le Comité politique et de sécurité (COPS) ou le Comité de coordination dans le domaine de la coopération policière et judiciaire en matière pénale (CATS) ; enfin, les Conseils des ministres proprement dits adoptent les textes sur lesquels le Coreper a trouvé un accord, et débattent des problèmes non résolus au niveau du Coreper. Étant donné que les dynamiques décisionnelles peuvent varier d'un secteur à l'autre et en fonction des échelons, on comprend que la méthodologie de l'étude de cas soit privilégiée. On manque ainsi d'études d'ensemble sur le Conseil telles que celles qu'en ont fourni Helen Wallace et Fiona Hayes. On peut enfin noter que mis à part les études de Mangenot (Mangenot, 2012), Fouilleux, Maillard et Smith (Fouilleux *et al.*, 2005) et Novak (Novak, 2011 ; Novak, 2013), les travaux francophones sur le Conseil de l'Union européenne sont rares.

(3) Le Conseil décide soit à la majorité qualifiée, soit à l'unanimité. Le domaine relevant de la majorité qualifiée s'est étendu au fil des traités et entraîne une mise en commun des souverainetés : si un État membre est mis en minorité, il doit cependant faire appliquer le texte législatif auquel il s'était opposé. Le vote à la majorité qualifiée est ainsi la règle de décision propre à la méthode communautaire. Au contraire, dans les quelques domaines où la règle de décision est encore l'unanimité, chaque État dispose d'un droit de veto. Pour cette raison, la productivité législative du Conseil est bien plus élevée dans les domaines relevant de la majorité qualifiée qu'elle ne l'est dans les domaines relevant de l'unanimité. Lorsque la règle est la majorité qualifiée, les votes sont distribués aux États en fonction de leur poids démographique (on parle de « pondération des votes ») et afin de rendre possibles ou impossibles certains types de minorité de blocage (par exemple, on évitera que deux grands pays puissent constituer une minorité de blocage à eux seuls). Par ailleurs, la majorité qualifiée, et non simple, assure un soutien assez fort aux textes adoptés. Depuis novembre 2014, le vote à la majorité qualifiée a été profondément réformé. Pour qu'un texte soit adopté par le Conseil, il faut qu'il soit soutenu par 55 % des États membres représentant 65 % de la population de l'Union européenne. Ce nouveau système dit « de double majorité » a été adopté en partie parce qu'il est jugé plus démocratique et transparent.

Cependant, les travaux récents se sont particulièrement intéressés à la présidence du Conseil, sans doute en partie parce que le Traité de Lisbonne a réformé cette institution (voir section 3.4). Chaque semestre, un État membre différent assure la présidence du Conseil de l'Union européenne selon un ordre de rotation préétabli par le Traité. Cette présidence a pour tâche de déterminer les ordres du jour du Conseil et de guider les négociations. Comme le note Michel Mangenot (2012), le débat sur la présidence tournante s'est concentré sur le pouvoir de la présidence, en opposant une vision de la présidence comme charge communautaire, et une vision de la présidence comme fonction intergouvernementale qui permet au gouvernement qui l'exerce de maximiser ses intérêts nationaux. Une troisième vision de la présidence, mêlant des traits intergouvernementaux et communautaires, a nuancé cette opposition radicale. Mangenot affirme que ces approches sont insuffisantes car il n'est pas possible d'évaluer le pouvoir de la présidence sans connaître sa situation dans le système de gouvernance européen. Ainsi, il propose une analyse de la trajectoire et de l'institutionnalisation progressive de la présidence pour montrer sa progressive communautarisation<sup>(4)</sup>.

#### *Méthode communautaire et intergouvernementalisme*

S'interroger sur le pouvoir des États dans le processus décisionnel revient à reposer la question de l'obsolescence de la méthode communautaire (Dehousse, 2011). Traditionnellement, lorsqu'on analyse la prise de décision européenne, il est commun d'opposer deux paradigmes : la *méthode communautaire* et la *méthode intergouvernementale*.

- La *méthode communautaire* se caractérise par les traits suivants :
  - La *Commission européenne* a le monopole de l'initiative législative ; ses propositions législatives doivent représenter l'intérêt de l'Union
  - Le *Conseil de l'Union européenne*, dans lequel sont représentés les États membres, débat des propositions législatives de la Commission et les adopte par un vote à la majorité qualifiée – ce qui signifie que les gouvernements n'ont pas de droit de veto.
  - Le *Parlement européen*, qui représente les citoyens européens, codécide avec le Conseil de l'Union européenne. Depuis le Traité de Lisbonne, la procédure de codécision est appelée « procédure législative ordinaire » car c'est ce système dans lequel le Parlement a un pouvoir décisionnel égal à celui du Conseil qui devrait être la norme et donc prévaloir.

(4) Voir le numéro spécial sur la présidence du Conseil dirigé par Fernández et Mangenot (Fernández et Mangenot, 2011).

- La Cour de Justice de l'Union européenne garantit le respect du droit communautaire.
- Le Conseil européen fixe les grandes orientations politiques de l'Union.

Cette méthode repose donc sur la délégation de pouvoirs à des institutions supranationales (Commission et Cour de Justice) et sur la limitation du pouvoir des gouvernements, limitation que les États eux-mêmes ont choisi d'inscrire dans les Traités (Dehousse, 2013).

Dans la *méthode intergouvernementale*, les gouvernements des États membres, représentés au Conseil européen et au Conseil de l'Union européenne, sont les acteurs clés du processus décisionnel. Ils décident ensemble à l'unanimité, en général à huis clos. Le rôle de la Commission et du Parlement européen se révèle minime. Depuis le Traité de Lisbonne, cette méthode s'applique principalement à la politique étrangère, le domaine de la justice et des affaires intérieures, traditionnellement intergouvernemental, étant à présent soumis à la méthode communautaire. Au fil des traités, la méthode communautaire a ainsi été étendue à un nombre croissant de secteurs.

La dichotomie entre les méthodes communautaires et intergouvernementales a été critiquée comme ne rendant pas compte de la richesse et de la complexité du processus décisionnel. Ainsi, Helen Wallace (Wallace *et al.*, 2015) préfère parler de « modes politiques » (*policy modes*) qui se distinguent en fonction des acteurs impliqués. De plus, ces modes politiques se distinguent en fonction des obstacles propres à chaque secteur. Ces modes sont induits de l'observation des processus décisionnels et ont émergé à des moments différents de l'intégration européenne, comme réponses à des obstacles propres à la prise de décision dans les différents secteurs. Outre la méthode communautaire, il existe selon Wallace quatre autres modes politiques :

- le mode distributif ;
- le mode régulateur ;
- la coopération politique ;
- le transgouvernementalisme intensif.

L'ordre de cette liste correspond au degré de contrainte exercé par les décisions prises sur les États membres, la méthode communautaire aboutissant aux décisions les plus contraignantes. Notons que cette grille analytique est vouée à s'altérer en fonction de l'évolution de la prise de décision dans l'Union.

Si cette grille d'analyse enrichit et nuance incontestablement notre compréhension de la prise de décision dans l'Union, la dichotomie entre méthode communautaire et méthode intergouvernementale se trouve

cependant à nouveau au cœur des débats récents sur la prise de décision dans l'Union. Plus précisément, le débat le plus important auquel ont donné lieu les analyses de ces dernières années porte sur le *rôle des gouvernements nationaux dans le processus décisionnel* et l'affaiblissement du rôle de la Commission. En effet, d'un côté, certains soutiennent que l'Union se caractérise par une « intergouvernementalisation » de son régime, sous la forme d'un pouvoir croissant du Conseil européen. De l'autre, certains constatent que le Traité de Lisbonne a conduit à accroître le rôle du Parlement européen, notamment dans le domaine de la Justice et des Affaires intérieures, et que les mesures prises pour répondre à la crise ont accru le pouvoir de contrôle de la Commission.

La thèse selon laquelle l'Union européenne traverserait une phase d'intergouvernementalisation s'appuie en partie sur les travaux d'Uwe Puetter (2014). Selon Puetter, une conséquence du Traité de Maastricht a été la mise en place d'un système parallèle au système dit de la méthode communautaire : le Conseil européen a peu à peu développé ses activités dans les domaines des politiques sociales et de l'emploi, et dans ceux de la gouvernance économique et de la politique étrangère, de défense et de sécurité. Ainsi, l'activisme du Conseil européen que l'on peut observer depuis la crise n'est structurellement pas le résultat de la crise elle-même, mais du choix fait par les gouvernements dès 1992 de préférer à la traditionnelle méthode communautaire la méthode de coordination intergouvernementale afin de faire avancer l'intégration dans certains secteurs. La crise financière et économique n'a fait que rendre plus visible une institution qui assurait déjà un rôle décisionnel croissant dans des domaines politiques fondamentaux.

Selon Puetter, le mode décisionnel qui s'est peu à peu imposé dans les affaires sociales, économiques et financières depuis Maastricht peut être qualifié d'« intergouvernementalisme délibératif ». Il signifie que pour approfondir l'intégration européenne, les chefs d'État et de gouvernement favorisent les réunions à huis clos du Conseil européen, qui leur permettent de délibérer afin de trouver des consensus. En outre, alors que le rôle traditionnel du Conseil était de décider des orientations à long terme de la politique européenne, Puetter soutient que le Conseil intervient de manière croissante dans la gestion quotidienne des problèmes soulevés dans les domaines politiques fondamentaux de l'Union européenne.

Afin de théoriser le rôle croissant du Conseil européen, Bickerton, Hodson et Puetter (Bickerton *et al.*, 2014 ; Bickerton *et al.*, 2015a) ont récemment parlé de « nouvel intergouvernementalisme » (le distinguant ainsi de l'intergouvernementalisme réaliste et de l'intergouvernementalisme

libéral de Moravcsik, qui prend comme objet les négociations des Traités et montre comment les représentants étatiques prennent en compte les préférences économiques de différents groupes au niveau national pour maximiser les gains de l'Etat qu'ils représentent – Moravcsik, 1992 ; 1993). Le nouvel intergouvernementalisme est caractérisé par la prédominance du mode de décision délibératif et consensuel plutôt que par la défense égoïste des intérêts nationaux.

Sergio Fabbrini (Fabbrini, 2015a ; Fabbrini, 2015b) défend une thèse proche de celle du nouvel intergouvernementalisme, soutenant que depuis le Traité de Maastricht, l'Union européenne a développé deux régimes, l'un de type intergouvernemental, et qu'on observe en particulier dans le domaine financier et économique, et l'autre supranational, dans les domaines où est utilisée la méthode communautaire. Selon Fabbrini, le régime intergouvernemental se caractériserait par un risque intrinsèque de domination des grands pays dans le processus décisionnel, et depuis l'explosion de la crise financière et économique, par la domination allemande.

À l'opposé, plusieurs travaux ont avancé que les transformations des années récentes ont abouti à une supranationalisation de la prise de décision, contestant ainsi le cœur du nouvel intergouvernementalisme. Tout d'abord, Schimmelfennig (2015) a formulé une critique détaillée des thèses du nouvel intergouvernementalisme. Il leur oppose notamment le fait que le Traité de Lisbonne a conduit à un renforcement des pouvoirs du Parlement européen, qui se trouve codécider avec le Conseil de l'Union européenne dans un nombre croissant de domaines. Par ailleurs, Schimmelfennig affirme que la prédominance de la pratique du consensus n'est en rien une nouveauté, mais au contraire une tradition des institutions européennes.

Sans s'adresser directement au nouvel intergouvernementalisme, plusieurs recherches récentes soutiennent que sous l'apparente expansion de la dynamique intergouvernementale suscitée par la crise, celle-ci a plus profondément eu pour effet de renforcer les institutions supranationales. Étudiant la transformation du rôle de la Commission dans la gouvernance économique européenne, Bauer et Becker (2014a ; 2014b) considèrent la Commission européenne comme le « gagnant inattendu de la crise », ce qui les conduit à nuancer la thèse intergouvernementaliste. De leur côté, Boussaguet et Dehousse (2014) constatent, en accord avec les tenants du nouvel intergouvernementalisme, que le Traité de Maastricht est marqué par une méfiance des États à l'égard de délégations additionnelles de souveraineté à des institutions supranationales et aboutit à un « intergouvernementalisme classique » (Dehousse et Boussaguet, 2014, 9) dans

les secteurs de la politique étrangère et de sécurité, de la justice ou pour certains chapitres de la politique économique. Dans ces domaines, le Conseil européen et le Conseil de l'Union européenne sont les institutions décisionnelles centrales. Mais leur lecture des conséquences de la crise sur le système décisionnel diffère de la lecture qu'en font les nouveaux intergouvernementalistes. En effet, dans un contexte de méfiance et de divisions croissantes entre les pays européens, les décisions prises par le Conseil européen pour contrôler l'équilibre économique et financier de l'Union ont conduit à déléguer de nouveaux pouvoirs de surveillance à la Commission européenne et à la Banque Centrale Européenne. Par exemple, dans le cadre du contrôle des pays dont le déficit public est jugé excessif, les recommandations de la Commission sont jugées adoptées par le Conseil sauf si une majorité qualifiée d'États membres souhaitent les amender. Ainsi, la crise aurait conduit les gouvernements à redécouvrir les vertus des institutions supranationales (Dehousse et Boussaguet, 2014 ; Dehousse, 2015, 8). Cependant, les travaux soutenant que la Commission est sortie renforcée de la crise, reconnaissent aussi que son rôle dans la confection des politiques ne s'est pas accru. C'est plutôt son rôle de contrôle de la *mise en œuvre* des politiques (correspondant à la troisième phase du processus décisionnel définie dans l'Introduction) décidées par les gouvernements qui se serait amplifié.

#### *Les « nouveaux modes de gouvernance »*

En ce qu'il pose la question du rôle des gouvernements dans le processus décisionnel, le débat sur le rôle respectif de la méthode intergouvernementale et de la méthode communautaire a partie liée avec celui sur les « nouveaux modes de gouvernance », dans lesquels le Conseil européen joue un rôle majeur. Les nouveaux modes de gouvernance ont été introduits dans le Traité de Maastricht avant d'être approfondis et étendus par la stratégie de Lisbonne (2000) (Sabel et Zeitlin, 2008 ; Tömmel et Verdun, 2009 et 2013 ; Dehousse, 2015 ; sur les usages du Livre Blanc publié en 2001 par la Commission européenne et qui constitue un élément clé dans le lancement des nouveaux modes de gouvernance, cf. Georgakakis et Lassalle, 2007). Leur but est de favoriser l'intégration européenne sans délégation de pouvoirs aux institutions supranationales, comme c'est le cas avec la méthode communautaire, mais plutôt grâce à des méthodes qui diminuent les contraintes au niveau national : des exemples de ces méthodes sont l'édition de normes molles (*soft law*), le *benchmarking* ou encore la gestion par les objectifs. Ce type de méthode entraîne en outre une participation forte des communautés épistémiques. Le Conseil européen devient l'institution clé coordonnant les politiques,

notamment dans les domaines de la protection sociale et de l'emploi et pour mettre en œuvre l'agenda de Lisbonne, alors que la Commission assume un rôle mineur. Le nouveau mode de gouvernance le plus connu est sans doute la « méthode ouverte de coordination » (Smismans, 2011). Les acteurs principaux de la méthode ouverte de coordination sont les gouvernements qui s'accordent sur des normes non contraignantes – qui n'obligent par conséquent pas les États à introduire de nouvelles lois ou à amender les lois nationales, contrairement aux actes législatifs adoptés par le Conseil et le Parlement. Si l'on se réfère à la grille analytique proposée par Wallace (Wallace *et al.*, 2015), le transgouvernementalisme intensif subsume les nouveaux modes de gouvernance.

Cependant, les études récentes tendent à relativiser la rupture que constitueraient les nouveaux modes de gouvernance. Tömmel et Verdun (2009 ; 2013) arguent que l'Union n'a cessé d'osciller entre différents modes de gouvernance bien avant les années 2000. Dehousse (2015) soutient quant à lui que les « nouveaux modes de gouvernance » ont beaucoup en commun avec la méthode communautaire. Il se réfère par exemple à l'implication des acteurs privés et de la société civile dans le processus décisionnel, présentée comme une innovation, mais qui caractérisait en fait déjà la méthode communautaire. En effet, lors de la préparation de propositions législatives, la Commission a coutume de consulter au préalable ce type d'acteurs. Cependant, ces similarités entre la méthode communautaire et les nouveaux modes de gouvernance ne signifient pas que la méthode communautaire n'a pas connu quelques faiblesses ces dernières années. Des travaux récents ont ainsi mis en avant une baisse de l'activité législative depuis 2009 (Dehousse, 2015), et une érosion progressive du pouvoir d'initiative de la Commission (Ponzano *et al.*, 2012).

Par ailleurs, pour ce qui relève de la mise en œuvre des décisions, alors que les travaux sur l'application des politiques européennes se concentraient sur les carences de mise en œuvre du droit communautaire (directives, règlements, décisions) (voir notamment Börzel *et al.*, 2012 ; Falkner, 2005), des études récentes envisagent cette question de manière renouvelée, en prenant pour objet la résistance des administrations nationales aux normes molles et aux nouveaux modes de gouvernance (Saurugger et Terpan, 2013).

Ainsi, on voit que l'« intergouvernementalisme délibératif » (Puetter, 2014) et le « nouvel intergouvernementalisme » (Bickerton *et al.*, 2014), dont la thèse centrale consiste à dire que la prise de décision dans bien des secteurs repose depuis le Traité de Maastricht sur la recherche du consensus entre gouvernements, s'inscrivent dans la continuité du débat sur les « nouveaux modes de gouvernance ». Les deux théories

intergouvernementalistes embrassent certes un nombre plus grand de secteurs que ne le fait la littérature sur les nouveaux modes de gouvernance – en prenant par exemple en compte la politique étrangère – et analysent de manière plus systématique la centralité du Conseil européen. Mais elles ont en commun avec la littérature sur les nouveaux modes de gouvernance de mettre en avant le rôle central des gouvernements dans la coordination des politiques.

Des débats dont nous venons de donner un aperçu, on peut conclure que s'il n'existe pas de consensus sur l'importance à donner au Conseil européen et à la prise de décision intergouvernementale dans l'équilibre institutionnel, les travaux récents mettent tous en avant la *complexité* croissante du processus décisionnel, et le développement parallèle de méthodes décisionnelles qui se différencient fondamentalement en fonction des acteurs impliqués.

#### *Des souverainetés dérobées ?*

Cet état des débats récents sur le rôle des gouvernements dans le processus décisionnel européen ne serait pas complet si nous ne mentionnions les travaux de Genschel et Jachtenfuchs (2014). Ceux-ci ont abordé la question du pouvoir des États sous un autre angle que celui adopté par les spécialistes de l'intergouvernementalisme. Leurs travaux empiriques mettent en évidence que dans des domaines réputés régaliens (soit la sécurité, les taxes, les politiques économiques et fiscales et l'administration publique), la législation européenne a pour effet inattendu de rogner la souveraineté des États sans que les gouvernements aient délégué leur pouvoir de décision à des institutions supranationales. On assisterait ainsi à un processus d'intégration à la dérobée. Ces travaux jettent ainsi une nouvelle lumière sur la prise de décision européenne, en mettant en avant la nécessité de ne pas uniquement prendre en compte les compétences formellement déléguées par les États aux institutions européennes, mais d'analyser en outre comment le jeu interinstitutionnel a un impact inattendu sur la marge de manœuvre des gouvernements. Comme nous allons le voir, les thèses de Jachtenfuchs et Genschel s'appuient sur le constat d'une influence majeure de la Cour de Justice européenne sur le processus législatif.

#### 2.1.2. – Une Cour de Justice moins activiste ?

La première fonction de la Cour de justice est de juger les infractions au droit communautaire dans les États membres. On a donc l'image d'une institution qui interviendrait dans la troisième phase de la prise de décision,

celui de la mise en œuvre des décisions. Cependant, les débats au sujet du rôle de la Cour de Justice dans le système décisionnel européen posent la question de son influence politique (Alter 2010 ; Kelemen et Schmidt, 2012 ; Stone Sweet 2010). Ces débats ont leur origine dans le constat que les décisions de la Cour de Justice ont été dans le sens d'un approfondissement de l'intégration européenne. Pour cette raison, on a qualifié la Cour de Justice d'« activiste » à partir des années 1990 (pour une discussion de cette thèse, cf. Saurugger et Terpan, 2014). Plus précisément, cet activisme aurait ses racines dans des jugements de la Cour de Justice mettant en avant la primauté et l'effet direct du droit européen. Avec l'arrêt *Van Gend en Loos* de 1963, la Cour a affirmé le principe de l'effet direct de dispositions du traité et des directives (Weiler, 2014). L'arrêt *Costa c. Enel* de 1964 conduit à entériner le principe de primauté : ce principe signifie que les particuliers peuvent invoquer les normes européennes devant les juridictions nationales (Scharpf, 2012). Ces deux principes conduisent donc à une mise en œuvre du droit européen allant dans le sens d'un approfondissement de l'intégration. Depuis le début des années 2000, certains arguent que l'activisme de la Cour de Justice a diminué, notamment du fait du développement des nouveaux modes de gouvernance qui conduisent à approfondir l'intégration non plus par le « droit dur » (*hard law*) mais par le « droit mou » (*soft law*). Cette thèse ne fait pas consensus, comme en témoigne par exemple l'analyse de Saurugger et Terpan (2014) qui montre que le rôle de la Cour reste primordial, notamment dans les secteurs où l'intégration européenne est fondée sur des actes législatifs.

Cependant, des études empiriques adoptant des approches méthodologiques bien différentes ont récemment mis en lumière l'influence politique de la Cour sur la législation européenne et l'élaboration des politiques européennes. Tout d'abord, Genschel et Jachtenfuchs (2011) soutiennent que la jurisprudence de la Cour limite la marge de manœuvre des États membres dans les domaines dits régaliens. Recensant la législation européenne et la jurisprudence de la Cour de Justice européenne en matière de taxes de 1958 à 2007, ils montrent que l'Union européenne, contrairement au préjugé selon lequel elle n'aurait pas de pouvoir dans ce domaine, y exerce un contrôle considérable sur le pouvoir des États. L'influence politique de la Cour de Justice conduit ainsi à un processus d'intégration furtif, en dépit des choix formellement faits par les gouvernements de rester souverains dans certains domaines.

En outre, dans une étude de cas, Fabio Wasserfallen (2010) pose de manière provocante la question du rôle législatif du judiciaire (« *The Judiciary as a Legislator* ») et montre comment la jurisprudence de la Cour de Justice pèse sur le processus législatif lui-même. Retraçant la négociation législatif

autour des droits sociaux des étudiants en échange, il montre que la jurisprudence de la Cour suite à la plainte d'un étudiant a influencé les négociations lorsque le Conseil a eu à légiférer sur cette question des droits sociaux des étudiants en échange. Selon Wasserfallen, cette influence de la Cour s'exerce cependant uniquement si le Conseil de l'Union européenne prend en compte les considérations juridiques lors des négociations. Si ce n'est pas le cas, la mise en œuvre de la jurisprudence est incertaine.

Les études de Genschel et Jachtenfuchs ainsi que celle de Wasserfallen montrent que selon l'approche adoptée et le niveau d'analyse, l'évaluation du rôle de la Cour de Justice sur les politiques européennes varie. Cependant, ces travaux empiriques tendent à mettre en évidence une influence persistante de la jurisprudence de la Cour au niveau politique. On voit qu'ils permettent d'aller au-delà du débat entre le nouvel intergouvernementalisme et la thèse d'une supranationalisation parce qu'ils considèrent les répercussions du droit communautaire et de son application sur le processus législatif.

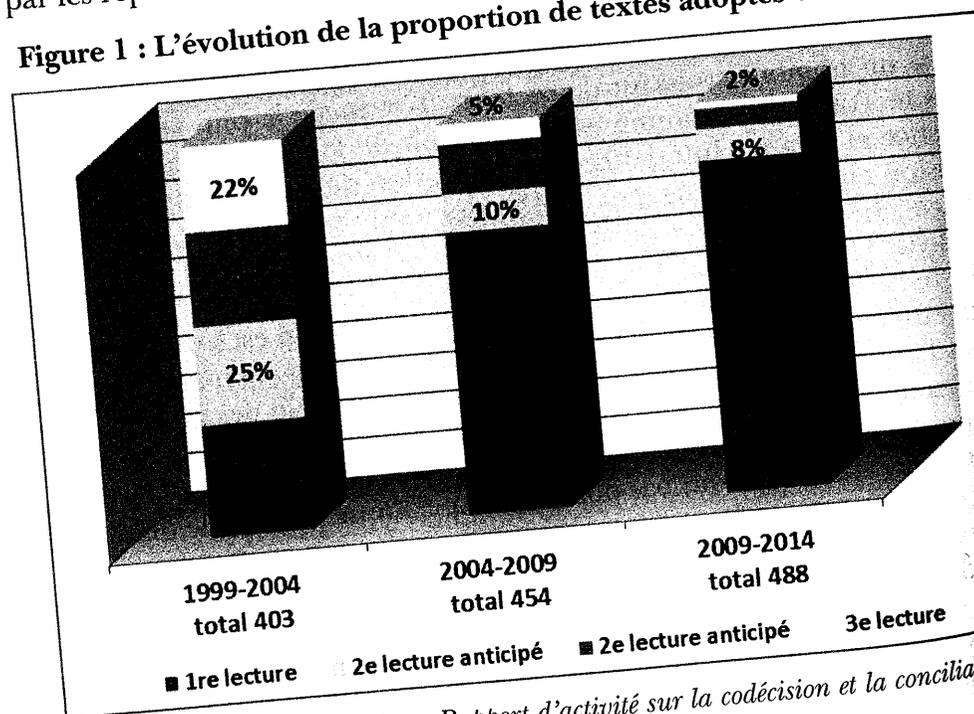
### 2.1.3. – La codécision en pratique

Outre le rôle des gouvernements dans la prise de décision, les études récentes se sont particulièrement intéressées à la codécision. Ceci s'explique en partie par le fait qu'au fil des Traités, la codécision – ou « procédure législative ordinaire » depuis le Traité de Lisbonne – s'est étendue à un nombre croissant de secteurs. L'avancée la plus remarquable dans le Traité de Lisbonne est l'extension de la codécision au secteur « Justice et Affaires Intérieures ». À l'occasion des « vingt ans » de la codécision en 2013 (Burns *et al.*, 2013), de nombreuses études sont parues sur ce sujet. À nouveau, hormis quelques exceptions, dont les travaux d'Olivier Costa (Costa, 2001 ; voir aussi Bendjaballah, 2014), le fait d'étudier le Parlement européen sous l'angle de la décision est surtout propre aux études anglo-saxonnes. Les études francophones ne manquent pas, mais l'approche dominante y est surtout la sociologie des acteurs (voir par exemple Navarro, 2009 ; Beauvallet et Michon, 2012 ; Brack, 2013) – approche qui peut évidemment éclairer les analyses des pratiques décisionnelles mais ne prend pas pour objet spécifique la prise de décision.

Cependant, les études existantes sur le Parlement européen reconnaissent la « montée en puissance » de cette institution (Hix et Hoyland, 2013 ; Costa, 2014 ; pour une vue générale sur le Parlement européen, voir Costa et Saint-Martin, 2011) du fait d'une extension continue de ses pouvoirs formels. En effet, les trois quarts des textes législatifs adoptés relèvent à présent de la codécision. Cependant, si l'on tente de comprendre

le pouvoir relatif des institutions européennes dans le processus décisionnel, il convient de noter comme Olivier Costa que mesurer l'influence du Parlement européen se heurte à des obstacles méthodologiques. Jusqu'au Traité d'Amsterdam, les études sur l'influence du Parlement européen adoptaient comme indicateur le nombre d'amendements déposés par les parlementaires et acceptés par le Conseil et la Commission (Costa, 2014, 80-81). Une telle méthodologie a des limites, notamment le fait qu'elle peut conduire à ignorer que les amendements n'ont pas tous la même importance. Mais elle est difficilement utilisable de nos jours car depuis le Traité d'Amsterdam, même si pour être adopté en codécision, un texte législatif peut être débattu par le Parlement européen en première, deuxième et même troisième lecture, une proportion croissante de textes – actuellement 80 % – sont adoptés en première lecture (cf. Costa *et al.*, 2011). Cette pratique s'explique par le fait que les représentants du Conseil, du Parlement et de la Commission ont pris pour habitude de se rencontrer assez tôt au cours du processus législatif pour négocier des compromis sur les textes de loi dans le cadre de trilogues tenus à huis clos (Burns, 2013). Or ces trilogues ne débouchent pas sur la publication d'amendements formels qui permettraient d'évaluer les gains obtenus par les représentants du Parlement à l'issue des négociations.

Figure 1 : L'évolution de la proportion de textes adoptés en 1<sup>ère</sup> lecture



Source : Parlement européen, *Rapport d'activité sur la codécision et la conciliation*, 14 juillet 2009 – 30 juin 2014 (7<sup>e</sup> législature).

Ce tournant dans la pratique de la codécision rend difficile les recherches sur l'influence du Parlement. Il a conduit les chercheurs à se concentrer sur la pratique du trilogue et les raisons de son émergence, et à tenter de théoriser les effets de la codécision sur les pratiques internes aux institutions.

Tout d'abord, les études existantes tendent à considérer que la pratique du trilogue est problématique car elle signifie que le processus législatif repose à présent principalement sur des réunions tenues à huis clos par les représentants du Conseil, du Parlement et de la Commission (Reh *et al.*, 2013 ; Héritier et Reh, 2012 ; Burns, 2013). Selon Huber et Shackleton (2013), l'extension de la codécision ne rend pas la prise de décision moins efficace parce que le Parlement européen a su mobiliser des ressources supplémentaires et adapter ses pratiques. Les trilogues permettent en fait d'accélérer la procédure décisionnelle en donnant la possibilité aux représentants de la Commission, du Parlement et du Conseil de trouver des accords à huis clos, alors qu'on aurait pu s'attendre à ce que l'extension de la codécision, en ajoutant un acteur complexe supplémentaire dans le processus décisionnel, entraîne un ralentissement de la prise de décision. Mais cette efficacité est coûteuse en termes de transparence et de légitimité de la décision, malgré un effort des institutions pour publier plus d'informations sur la tenue des trilogues.

Ensuite, d'un point de vue théorique, les études sur la codécision n'ont pas seulement conduit les chercheurs à expliquer le rôle des trilogues dans la prise de décision. Elles ont en outre mis l'accent sur une question plus large : comment les changements des règles régissant les rapports entre institutions influencent-ils les jeux internes aux institutions ? Par exemple, Frank Häge soutient qu'au sein du Conseil de l'Union européenne, la codécision entraîne une plus grande politisation des débats car les représentants du Coreper tendent à se décharger sur leurs ministres plus rapidement qu'auparavant de la responsabilité des négociations (Häge, 2011).

Ainsi, au cours des années récentes, les études sur la codécision se sont multipliées bien que les recherches à ce sujet se heurtent, d'un point de vue méthodologique, au fait que le cœur de la codécision est devenu le trilogue à huis-clos. En effet, cette pratique limite la recherche empirique et la production de données et rend difficile de mesurer, au-delà de l'extension formelle des pouvoirs du Parlement européen, son influence sur le processus décisionnel. Comme le note Costa (Costa, 2014), on peut faire l'hypothèse que cette pratique est à l'avantage de la présidence du Conseil, dans la mesure où celle-ci est poussée par un impératif de productivité, son but étant de permettre le plus d'accords

possibles sur un semestre (Costa, 2014 ; Novak, 2011, chapitre 2). Par ailleurs, on peut faire l'hypothèse que les trilogues sont dans l'intérêt de la Commission (Costa, 2014, 87) : en effet, alors qu'elle peut introduire des modifications dans ses propositions lors de la première lecture afin de faciliter le compromis entre le Conseil et le Parlement, elle ne le peut plus aux stades ultérieurs. Ses propositions risquent alors d'être dénaturées par les amendements du Conseil et du Parlement. Cependant, seul le développement de travaux empiriques sur les trilogues permettra de tester ces hypothèses.

De manière générale, cet aperçu des grands débats sur l'influence respective des différents acteurs dans le processus décisionnel européen révèle une profonde divergence sur l'interprétation à donner à la visibilité accrue du Conseil européen et à l'apparent effacement de la Commission. Il montre aussi que des zones d'ombre demeurent, en particulier l'impact des trilogues sur l'influence des différents acteurs et l'influence politique de la Cour de Justice.

## 2.2. – *La qualité de la décision*

Nous nous intéresserons à présent à des travaux divers qui ont cependant pour objet commun de s'interroger sur la qualité de la décision. Par qualité, nous entendons les caractéristiques propres au processus décisionnel. Nous verrons ainsi comment les travaux récents ont soulevé les deux questions suivantes : Le processus décisionnel obéit-il à une logique délibérative ou de négociation ? Quelle est la part de l'informalité dans la prise de décision ?

### 2.2.1. – *Délibération ou négociation ?*

Une part importante de la théorie politique contemporaine a pour objet la démocratie délibérative, concept issu notamment des travaux de Jürgen Habermas (Habermas, 1978 ; Habermas, 1988 ; Habermas, 1993) et de Bernard Manin (Manin, 1985). On dit qu'un contexte décisionnel est de type délibératif si au cours d'une discussion, les acteurs ont la capacité de changer leur position à l'écoute d'un argument qui les convainc. La délibération implique donc qu'un acteur peut à l'issue d'une discussion adopter une position qui va à l'encontre de son intérêt égoïste. On soutient souvent que, parce que la délibération est fondée sur un échange d'arguments faisant appel à la raison, elle devrait aboutir à un consensus. À la délibération, on oppose la négociation. On peut définir celle-ci comme un échange de promesses et de menaces crédibles (Elster, 1994) que les acteurs font afin d'atteindre le but qu'ils se sont

fixé initialement. Dans le cadre d'une négociation, les acteurs tentent de maximiser leurs gains en suivant leur intérêt.

Depuis quelques années, les spécialistes de l'Union européenne ont tenté d'analyser la prise de décision sous l'angle de la théorie de la délibération. Alors qu'on s'attendrait à ce que dans l'Union européenne, une logique de négociation prévale, notamment du fait du rôle moteur des gouvernements défendant les intérêts de leur État, plusieurs chercheurs tentent de montrer qu'une logique délibérative opère dans certains contextes décisionnels. Comme nous l'avons indiqué dans l'Introduction, nous avons choisi de ne pas traiter de la prise de décision dans le cadre des changements de traités. Notons cependant qu'une étude illustrant cette approche est celle de Paul Margette portant sur la Convention sur l'Avenir de l'Europe (Margette, 2004), dans laquelle l'auteur se demande si une logique délibérative ou une logique de négociation a prévalu lors des échanges entre les membres de la Convention. La question de la délibération est assurément devenue une question en vogue dans les études européennes, et on peut dire que les études empiriques tentant d'identifier les occurrences d'argumentation et de marchandage ont à présent couvert presque tous les niveaux décisionnels. Un problème auquel se heurte l'ensemble de ces travaux est d'ordre méthodologique : comment identifier empiriquement une occurrence de délibération ? Nous évoquerons deux exemples d'études sur la délibération, l'un portant sur la prise de décision « quotidienne » avec la comitologie, l'autre sur la prise de décision « exceptionnelle » et de politique générale avec le Conseil européen.

Lorsqu'on s'intéresse à la prise de décision dite quotidienne, un article classique sur la délibération est celui de Joerges et Neyer (1997). Ils soutiennent que la comitologie obéit à une logique délibérative. Cependant, une publication récente de Dehousse, Fernández Pasarín et Plaza (2014) aborde à nouveau cette question en relativisant le poids de la délibération dans la comitologie. Afin de tester l'existence de la délibération ou non, ils prennent comme indicateur le consensus (ou l'absence de vote) celui-ci étant souvent associé à la délibération. Leur étude des registres de la comitologie montre en fait une présence importante du dissensus, sous la forme de votes, ce qui conduit ces auteurs à relativiser le rôle de la délibération dans la comitologie.

Si l'étude de la délibération dans la comitologie est l'une des plus classiques, les chercheurs se sont intéressés à toute une série de niveaux décisionnels. Ainsi, on peut rappeler que selon Uwè Puetter (2014) et les anciens du nouvel intergouvernementalisme (Bickerton *et al.*, 2014), la prise de décision au Conseil européen est de nature délibérative.

Selon ces théories, la centralité du Conseil européen entraînerait l'émergence de nouvelles formes de pratiques décisionnelles, dans lesquelles les chefs d'Etat et de gouvernement chercheraient à se mettre d'accord par consensus grâce à des discussions prolongées à huis clos. Cette thèse est essentiellement fondée sur des entretiens avec les acteurs. En un sens, elle se rapproche de celle de Jeffrey Lewis qui arguait qu'au Conseil de l'Union européenne, les représentants étatiques sont bien loin de privilégier le marchandage dur et, du fait de la socialisation, cherchent à trouver des compromis, même si la recherche du consensus est plus coûteuse en temps et pourrait être évitée par le recours au vote (Lewis, 1998). Bien que Lewis n'invoque pas les théories délibératives, son acception du consensus comme résultat d'un échange argumentatif entre les parties conduisant celles-ci à assouplir leurs positions, est proche de celle du nouvel intergouvernementalisme.

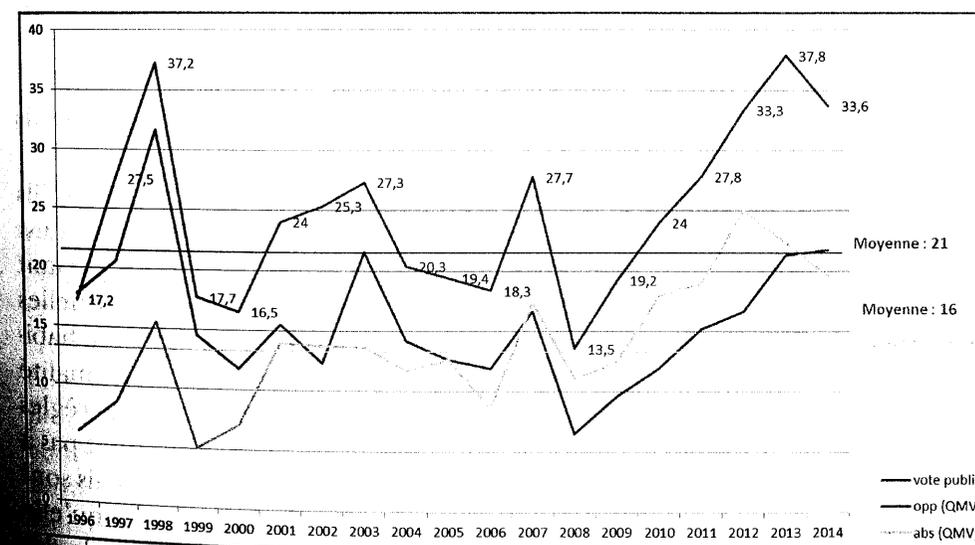
Cependant, en grande partie parce que l'enquête empirique sur la délibération est difficile, on manque de preuves de l'existence de pratiques délibératives quel que soit le niveau décisionnel étudié. Il est vrai que l'enquête est d'autant plus ardue que dans le contexte décisionnel européen, la charge de la preuve revient à ceux qui voudraient démontrer l'existence de pratiques délibératives. En effet, plusieurs facteurs rendent la prédominance du marchandage assez évidente : un contexte où les acteurs doivent défendre les intérêts de leur État ; la nécessité de prendre des décisions de caractère distributif (cf. Wallace *et al.*, 2015) ; le fait que les principaux décideurs au Conseil de l'Union européenne soient les représentants permanents – des diplomates avertis.

En outre, des travaux empiriques sur les pratiques décisionnelles au Conseil de l'Union européenne montrent que la prédominance du vote à la majorité qualifiée constitue une stimulation supplémentaire de la négociation (Novak, 2011). En effet, la règle d'unanimité, qui concerne un nombre restreint de secteurs dans lesquels les États ont fait le choix de ne pas partager leur souveraineté (notamment la politique étrangère), n'incite pas les acteurs à négocier mais bien plutôt à rester sur leur position et à opposer leur veto. Au contraire, le vote à la majorité qualifiée stimule deux types de comportement chez les acteurs du Conseil : d'une part, la présidence du Conseil, sachant que les gouvernements ne peuvent lui opposer leur veto, cherche à atteindre la majorité qualifiée pour faire adopter le plus de textes possibles ; d'autre part, les représentants nationaux veulent éviter d'être mis en minorité et obtenir un texte de loi le plus proche de leurs préférences. Dans ce contexte, la présidence du Conseil et les représentants nationaux sont incités à échanger des concessions jusqu'au moment

où la présidence peut constater qu'elle a réuni assez de soutien pour atteindre la majorité qualifiée et faire adopter la proposition législative. Ainsi, le contexte institutionnel assurerait une prédominance structurelle de la négociation – ce qui n'empêche pas des épisodes délibératifs.

Cette enquête conduit aussi à contester le postulat méthodologique selon lequel le consensus serait un indicateur de délibération, un pré-supposé fait par les études citées ci-dessus. L'analyse des pratiques décisionnelles au Conseil montre que si bien souvent les textes législatifs relevant de la majorité qualifiée sont adoptés sans opposition (Novak, 2013 ; Van Aken, 2012 ; voir figure 2), c'est en partie parce que les représentants étatiques n'expriment pas systématiquement leur désaccord par un vote d'opposition aux textes finalement adoptés. Il arrive en effet qu'ils jugent plus prudent de se rallier à la majorité plutôt que de s'afficher comme minoritaires en public – ce qui pourrait selon eux être interprété comme un échec dans les négociations par leur audience nationale. Il semble difficile pour des raisons méthodologiques et conceptuelles de considérer le consensus comme un indicateur de délibération.

Figure 2 : Votes au Conseil (1996-2014. Règle de décision : vote à la majorité qualifiée)



Source : La production législative de l'Union européenne 1996-2014 [base de données], Centre de Données Socio-Politiques (CDSP, CNRS – Sciences Po) et Centre d'Études Européennes (CEE, CNRS – Sciences Po) [producteurs], Centre de Données Socio-Politiques [diffuseur].

### 2.2.2. – *La prise de décision informelle*

Le consensus est en général qualifié de mode de décision « informel ». De manière générale, une caractéristique des travaux récents sur la prise de décision est qu'ils insistent sur l'importance de l'informalité et relativisent les explications ne prenant en compte que les règles formelles. Cet aspect a par exemple été mis en avant dans l'analyse de la codécision, dont le cœur serait en fait les trilogues ; ou encore au niveau du Conseil de l'Union européenne, où le vote à la majorité qualifiée ne serait en fait pas utilisé par les acteurs qui lui préféreraient l'usage du consensus (Heisenberg, 2005). Les travaux de Christiansen et Neuhold (2012) et de Kleine (2013) soutiennent que l'informalité est en fait omniprésente dans les institutions européennes. Ce constat a le mérite de montrer les limites des approches se fondant uniquement sur les dispositions légales et règles formelles.

Cependant, le problème de ces études sur l'informalité est qu'elles ne définissent pas ce concept, qui recouvre toute une série de phénomènes (le manque de transparence, l'usage de réseaux officieux, la corruption... ; voir Helmke et Levitsky, 2004). En outre, ces études ne précisent pas quel est le rapport entre règles formelles et informalité. Soit elles s'interrogent pas à ce sujet (Christiansen et Neuhold, 2012), soit elles présupposent que l'informalité implique la dérogation aux règles formelles, mais sans apporter des preuves empiriques du fait que les acteurs ignoreraient les règles formelles (Kleine, 2013). Ainsi, malgré leur vogue, les apports de ces travaux restent superficiels sur le plan analytique (5) et faute d'un concept opérationnalisable, ils ne fournissent pas les outils empiriques nécessaires pour enquêter sur « l'informalité ».

L'un des aspects les plus problématiques de ces travaux étant le fait qu'ils soutiennent que les acteurs substituent la gouvernance informelle au suivi des règles formelles, on peut enfin noter que selon des études portant sur le Conseil de l'Union européenne, les rapports entre règles formelles et informalité y sont en fait bien plus complexes qu'on ne l'affirme habituellement (Novak, 2011 ; 2013). Tout d'abord, l'apparente informalité de la prise de décision recouvre dans cette institution une série de règles non écrites ou normes sociales ; en outre, celles-ci ne se substituent pas à la règle officielle de décision, soit le vote à la majorité qualifiée, mais sont en partie suscitées par l'existence même de cette règle et la crainte qu'elle fait peser sur les participants d'une mise en minorité. Par exemple,

(5) Voir par exemple la critique que fait Simon Hug de l'ouvrage de Kleine (Hug, 2011) selon laquelle Kleine apporte en fait trop peu d'éléments empiriques qui lui permettent d'étayer la thèse de l'informalité.

membres du Conseil ne votent pas à main levée explicitement, mais de manière implicite, la présidence du Conseil se contentant de demander à chacun en bilatéral sa position de vote. Cette absence de vote à main levée a longtemps été interprétée comme le signe que le vote à la majorité qualifiée était négligé au Conseil. Au contraire, l'enquête empirique montre que la recherche de la majorité qualifiée est fondamentale dans le processus décisionnel, et que les comportements des acteurs sont déterminés par la conscience qu'ils ont d'une possible mise en minorité. Mais les us diplomatiques du Conseil conduisent la présidence à ne pas faire voter les représentants explicitement pour éviter les mises en minorité ouvertes et brutales. On manque d'études sur ce que recouvre l'informalité dans d'autres enceintes où elle serait prégnante, mais des investigations empiriques à ce sujet mettraient sans doute en avant des pratiques bien plus complexes que la soi-disant dérogation permanente aux règles formelles dans les institutions européennes.

### 3. – LES EFFETS DU TRAITÉ DE LISBONNE ET DE LA CRISE SUR LA PRISE DE DÉCISION

Après ce tour d'ensemble des débats récents sur la prise de décision dans l'Union, nous allons nous interroger sur l'impact des grandes évolutions institutionnelles et politiques depuis 2009. Dans le domaine de la prise de décision, ce sont principalement la crise économique et financière et le Traité de Lisbonne qui ont apporté les plus grandes modifications.

#### 3.1. – *Le rôle du Conseil européen*

Comme on l'a indiqué, le Traité de Lisbonne fait du Conseil européen une des huit institutions de l'Union européenne, alors qu'il n'était jusqu'à présent qu'un forum informel de rencontre entre chefs d'État et de gouvernements. Cette réforme coïncide avec la visibilité et le rôle croissants de cette institution dans le contexte de la crise. En un sens, l'institutionnalisation du Conseil avec le Traité de Lisbonne est arrivée à point nommé alors que l'activisme et la visibilité croissants de cet organe conduisent de plus en plus à s'interroger sur la façon dont cette institution prend ses décisions et sur sa légitimité démocratique. Cependant, si le Conseil européen est devenu l'institution européenne la plus institutionnalisée depuis la crise, il serait trop simple d'en conclure que celle-ci a déclenché la montée en puissance du Conseil européen. D'une part, les études récentes s'accordent à dire que ce développement était en fait inscrit dans le Traité de Maastricht. Celui-ci privilégiait en effet la

coordination des politiques nationales dans le domaine des politiques sociales de l'emploi, économiques, étrangère (Puetter, 2014 ; Fabbrini, 2015a ; Fabbrini, 2015b ; Dehousse, 2015 ; Bauer et Becker, 2014a ; Bauer et Becker, 2014b). La crise et le Traité de Lisbonne n'ont fait que mettre plus en avant un organe dont le renforcement était déjà amorcé. D'autre part, il n'existe pas de consensus sur la façon dont la crise influence l'équilibre institutionnel, puisque certains y voient l'origine d'une supranationalisation, tandis que d'autres y voient une cause additionnelle d'intergouvernementalisation. Pour cette raison, les conséquences de la crise sur la répartition du pouvoir entre les acteurs décisionnels seront sans doute un objet d'étude privilégié pour les années à venir.

### 3.2. – Un accroissement du rôle des Parlements nationaux ?

L'article 12 du Traité de Lisbonne regroupe les dispositions concernant les parlements nationaux. Il reconnaît tout d'abord le droit à l'information des parlements, en faisant la liste des documents qui doivent leur être communiqués, dont le programme législatif annuel et les propositions législatives de la Commission. En outre, les parlements nationaux ont un droit d'opposition lors d'une procédure législative. Ainsi, grâce au « Mécanisme d'alerte précoce », un tiers des parlements nationaux peuvent demander le réexamen d'un projet de texte législatif s'ils estiment que le principe de subsidiarité n'est pas respecté. La Commission peut alors retirer, modifier ou maintenir le projet législatif en justifiant son choix. Si la Commission décide de maintenir un projet législatif alors qu'il est contesté à la majorité simple des parlements nationaux, ce sont le Conseil et le Parlement européen qui décident de l'arrêt ou non de la procédure.

Une caractéristique des études récentes est leur intérêt grandissant pour l'influence des parlements nationaux sur le processus décisionnel européen. Cet objet a été approché grâce à des études de cas et la méthode du *process-tracing* (Cooper, 2015) mais aussi par les méthodes longitudinales et comparatives (Winzen, 2012 ; Heffler *et al.*, 2015). Une question qui est au cœur de ces travaux est celle de l'efficacité du Mécanisme d'alerte précoce. L'accroissement du pouvoir formel des parlements nationaux a donné lieu à des prédictions optimistes, selon lesquelles les parlements nationaux devenaient ainsi une « troisième chambre virtuelle » (Cooper, 2012 ; Cooper, 2013). Cooper (2015) a étudié le premier usage qu'ont fait les parlements nationaux du Mécanisme d'alerte précoce en 2012, en contestant une proposition législative sur le droit de grève. Selon lui, cette utilisation réussie de leur nouveau droit montre que les parlements nationaux ont la volonté et la capacité d'influencer

le processus législatif européen. Cependant, d'autres études arguent que le Mécanisme d'alerte précoce ne peut en fait avoir qu'une influence minimale (Raunio, 2013).

De manière générale, les travaux empiriques récents apportent un nombre considérable de données sur l'activité des parlements nationaux dans l'Union européenne (Winzen, 2012 ; Auel *et al.*, 2015 ; Heffler *et al.*, 2015). Alors que les études antérieures avaient insisté sur le rôle des arrangements constitutionnels et des pouvoirs formels des parlements, les travaux de Katrin Auel *et al.* peignent un tableau plus complexe (6). Se fondant sur la théorie néo-institutionnaliste, ils montrent que les capacités institutionnelles – l'accès aux ressources, notamment en termes de personnel – et la motivation politique sont des facteurs clés permettant d'expliquer l'implication des parlements dans le processus politique européen, et parfois plus que leurs pouvoirs formels. Ces travaux empiriques ne permettent cependant pas la généralisation, tant il existe de variations entre les pays, ni d'affirmer que la réforme de Lisbonne a significativement accru le rôle des parlements nationaux. Cependant, ils mettent en évidence trois phénomènes. Tout d'abord, la coopération entre les parlements s'est accrue avec la mise en œuvre du Traité de Lisbonne (voir aussi Cooper, 2012 ; Cooper, 2015 ; Crum et Fossum, 2013). Ensuite, les rapports entre le Parlement européen et les parlements nationaux se sont formalisés (7). Enfin, de manière croissante, l'extension des pouvoirs des parlements nationaux est vue comme une réponse au déficit démocratique (voir aussi Curtin, 2014). On peut d'ailleurs constater que la question classique du déficit démocratique tend à se renouveler en prenant pour objet précis le rôle des parlements nationaux dans le processus décisionnel européen. On peut penser que les travaux sur la capacité des parlements nationaux à intervenir dans les affaires européennes, et l'impact de leur intervention en termes de légitimité démocratique, sont promis à se développer au cours des prochaines années.

### 3.3. – Quelle transparence pour quelle responsabilité ?

Cette dernière question nous conduit plus largement à celles de la responsabilité démocratique des acteurs décisionnels et de la transparence

(6) Voir le numéro spécial de *West European Politics*, « After Lisbon : National Parliaments in the European Union », 38/2, 2015.

(7) Ce point nous conduit à noter l'émergence d'un autre questionnement sur les réactions des parlements nationaux au pouvoir accru du Parlement européen (Winzen *et al.*, 2015) : alors que l'augmentation du pouvoir de ces institutions est d'habitude considérée de façon parallèle, en fait, Roederer et Schimmelfennig soutiennent que les extensions du pouvoir aux deux sont liées.

de la prise de décision. Qu'il s'agisse de la multiplication des réunions à huis clos du Conseil européen et des négociations secrètes de l'Euro-groupe afin d'apporter des réponses au problème grec ; du manque de contrôle démocratique sur ces processus décisionnels *ad hoc* ; de l'investissement inégal des parlements nationaux en dépit des réformes du Traité de Lisbonne ; des trilogues non publics dans le cadre de la codécision ; ou encore des négociations opaques autour du traité de libre-échange transatlantique, on peut dire que tous ces phénomènes ont conduit à rendre plus saillante la question de la transparence (ou du manque de transparence) du processus décisionnel.

On peut assurément qualifier d'opaque le processus décisionnel européen. Cette opacité résulte tout d'abord de sa complexité, qui rend même d'un point de vue uniquement formel, ce système difficile à déchiffrer. Mais cette opacité est aussi due au fait que le processus décisionnel dans son ensemble repose sur une logique de négociation. L'asymétrie de l'information et l'absence de sincérité sur les préférences étant au principe même de la négociation, on voit que le problème spécifique posé par le système décisionnel européen est celui de l'incompatibilité entre l'exigence de transparence et la dynamique de la négociation.

Cependant, malgré cet obstacle fondamental, les années récentes ont aussi été marquées par quelques évolutions réglementaires remarquables en matière de transparence. Il n'est ainsi pas du tout évident que le processus législatif européen soit moins transparent que ne l'est le processus législatif de bien des pays membres de l'Union. Dans ce cadre, l'institution qui s'est assurément le plus ouvert est le Conseil de l'Union européenne, suite à une extension de l'obligation de publicité aux débats législatifs lorsqu'ils ont lieu en codécision avec le Parlement européen. Les débats du Conseil sont ainsi partiellement diffusés en ligne depuis 2007.

Les progrès de la réglementation en matière de transparence ont donné lieu à deux types de recherche. D'une part, on a vu émerger une littérature qui tente d'expliquer l'évolution des règlements accroissant la transparence de la prise de décision, en particulier au Conseil de l'Union européenne (Hillebrandt *et al.*, 2014). Ces études se caractérisent souvent par une visée normative affirmée. Dans ce domaine, les travaux pionniers sont ceux de Deirdre Curtin (2014). D'autre part, on développe des études sur les effets de la transparence sur la prise de décision (Brandsma, 2012 ; Cross, 2013 ; Novak, 2014). Ces travaux sont encore peu nombreux mais ils tendent à montrer les effets inattendus de la publicité sur la prise de décision, et en particulier le fait qu'elle n'a pas automatiquement la responsabilité des acteurs mais peut

des effets contre-productifs. La publicité peut en effet devenir un outil au service des stratégies de négociation au lieu d'être un moyen de contrôle des acteurs. Cette approche permet ainsi d'aller au-delà des travaux se concentrant sur l'évolution formelle des réglementations en matière de transparence. Alors que les effets de la transparence sur le processus décisionnel et la responsabilité démocratique (*accountability*) des acteurs avaient été peu étudiés, en partie parce qu'on a longtemps présumé que la transparence conduisait à accroître automatiquement la responsabilité démocratique des acteurs, l'ouverture partielle du Conseil de l'Union européenne permet à présent de conduire des recherches empiriques à ce sujet et de tester ce présupposé commun.

#### 3.4. – Les présidences de l'Union

Parmi les réformes institutionnelles apportées par le Traité de Lisbonne, une des plus médiatisées est celle portant sur le système de présidence de l'Union européenne (Howorth, 2011 ; Charléty et Mangenot, 2012 ; Dinan, 2013). Le Traité a en effet créé une présidence permanente du Conseil européen (assurée par Herman Van Rompuy de 2009 à 2014 puis par Donald Tusk) et la fonction de « Haut Représentant de l'Union pour les Affaires étrangères et la Politique de Sécurité » (prise en charge par Catherine Ashton de 2009 à 2014 puis par Federica Mogherini). Cette Haute Représentante qui dirige le Service européen pour l'Action extérieure est aussi vice-présidente de la Commission européenne. Notons que la présidence tournante du Conseil de l'Union européenne n'a pas été supprimée au profit d'une présidence stable ; au niveau du Conseil de l'Union européenne, la présidence semestrielle tournante a été maintenue et c'est seulement à la tête du Conseil européen et de la configuration Affaires extérieures du Conseil qu'on trouve à présent un(e) président(e) stable.

On s'attendait à ce que ces réformes donnent « un visage » à l'Union sur la scène internationale et à ce que des personnalités incarnent l'Union au niveau des citoyens. Cependant, les attentes étaient telles que les changements apportés par ces réformes semblent relativement faibles. Il faut noter que les évaluations de ces réformes sont encore peu nombreuses (voir cependant Howorth, 2011 et Dinan, 2013) et que les commentateurs ont tendance à se focaliser de manière excessive sur les personnalités des nouveaux détenteurs de ces nouvelles charges, souvent blâmées pour leur manque de charisme. On en a en général conclu que les gouvernements ont fait le choix, en élisant à ces fonctions des personnalités jugées compétentes, d'éviter autant que possible que le président du Conseil européen et la Haute Représentante n'aient une influence politique. Étant donné

le manque de travaux sur ce sujet, il est difficile d'évaluer l'impact de ces réformes, et l'on peut dire que parmi les évolutions récentes du système décisionnel, elles sont à la fois celles qui ont été les plus publicisées et les moins théorisées. Si les travaux scientifiques à ce sujet se développent, une des questions à laquelle ils devront tenter de répondre est celle de la redistribution des pouvoirs suscitée par la création de ces deux nouvelles fonctions. On a en effet constaté que l'Union est à présent dotée d'une triple « présidence » – de la Commission européenne, du Conseil européen et du Service pour l'Action extérieure –, ce qui a rendu confuses les attributions respectives des différents responsables.

Par ailleurs, si le Traité de Lisbonne n'a pas supprimé la présidence semestrielle tournante du Conseil de l'Union européenne, il en a réformé le fonctionnement : les présidences travaillent à présent par groupes de trois, ou « trio », afin d'assurer une certaine continuité politique entre les présidences successives. Les « trios » ont ainsi pour charge de définir les thèmes et objectifs sur lesquels le Conseil travaillera pendant dix-huit mois. Alors qu'avant Lisbonne, les présidences tripartites étaient « glissantes », c'est-à-dire qu'une présidence travaillait avec son prédécesseur et son successeur, le nouveau système instaure des présidences tripartites stables. Chaque présidence rédige, sur la base de ce programme commun, son propre agenda semestriel. À notre connaissance, les travaux sur les conséquences de cette réforme sont encore peu développés (voir cependant Charléty et Mangenot, 2012). Il semble que l'effectivité de ces coopérations présidentielles varie en fonction des secteurs et qu'elle soit pour l'heure assez limitée.

### 3.5. – Le vote à double majorité au Conseil de l'Union européenne

Comme on l'a indiqué plus haut, le Traité de Lisbonne substitue au vote à la majorité qualifiée reposant sur une pondération des voix des États un système de double majorité (55 % des États représentant au moins 65 % de la population de l'Union européenne). Cette nouvelle règle de décision n'est en fait utilisée que depuis le 1<sup>er</sup> novembre 2014 et il est pour cette raison encore trop tôt pour en mesurer l'impact. Cependant, la prise de décision au Conseil est soumise à un grand nombre de règles non écrites et normes sociales anciennes qui ont résisté à plusieurs élargissements – les plus fameuses de ces règles non écrites étant celles du « vote implicite » et du « consensus » (Hayes *et al.*, 2006 ; Nöcker, 2013) – et ses acteurs principaux sont des diplomates ayant pour coutume d'éviter les mises en minorité brutales et ouvertes et de rechercher le compromis. Pour ces raisons, on peut supposer que cette nouvelle règle de décision n'introduira pas de changements majeurs dans les pratiques

décisionnelles. On a vu que l'ancienne règle de majorité qualifiée donnait lieu à une dynamique de négociation. Un moteur de cette négociation était la formation de minorités de blocage, principale arme utilisée par les représentants nationaux afin d'obtenir de la présidence et de la Commission européenne des concessions leur permettant de soutenir les propositions législatives. De nouvelles recherches empiriques seront nécessaires afin d'évaluer dans quelle mesure le vote à double majorité modifie cette dynamique décisionnelle au sein du Conseil.

### CONCLUSION

Dans cette conclusion, nous tenterons de mettre en lumière les enjeux que présentent les évolutions récentes pour la recherche sur la prise de décision dans l'Union.

Tout d'abord, on peut constater que la crise économique et financière conduit à une reconfiguration des rapports de force institutionnels et gouvernementaux. Ce processus est toujours en devenir et des années de recherche seront nécessaires pour comprendre comment la crise a bouleversé le système décisionnel de l'Union et renforcé ou non le rôle des États. Comme l'indique notre typologie de la prise de décision (Tableau 1), le contexte de crise a en effet entraîné une évolution fondamentale en instituant une sorte de système décisionnel *ad hoc* qui se caractérise par le rôle crucial qu'y joue le Conseil européen et par la marginalisation du Parlement européen. Alors que le système institutionnel européen avait été pensé et repensé sur le postulat d'une prise de décision routinière, la multiplication des situations d'urgence, rendant nécessaire de décider rapidement et de mettre en œuvre les décisions prises au plus vite, pose la question des limites du système décisionnel « normal » et de la légitimité du régime *ad hoc* qu'on a vu émerger ces dernières années. Si l'on peut dire que la recherche a été dépassée par cette réalité nouvelle, on peut aussi s'attendre à une multiplication des travaux visant à identifier et démêler les processus décisionnels qui ont prévalu ces dernières années dans le régime que nous avons qualifié, en lieu et place d'un concept plus adéquat, d'« exceptionnel ».

Dans la continuité de cette problématique, il sera aussi nécessaire d'analyser le rôle du gouvernement allemand. Mais si la question de la dominance allemande (Fabbrini, 2015a) semble plus saillante tant elle a été instrumentalisée par les populistes, une question non moins importante est celle du rôle joué par le gouvernement français dans ce contexte de crise et de la substitution éventuelle de nouveaux rapports de force institutionnels et gouvernementaux au rôle moteur joué par le couple franco-allemand.

Le *leadership* allemand peut en effet être interprété comme une réponse pragmatique à l'effacement français lors de la présidence Hollande. De façon plus générale, ce que les évolutions des dernières années nous invitent à analyser, c'est le rôle des nationalismes dans le processus décisionnel, alors que bien des travaux antérieurs à la crise ont ignoré ce facteur en postulant la construction progressive d'une identité européenne post-nationale. Enfin, il est évident que le Brexit nécessitera d'amples recherches pour évaluer son impact sur le prix de décision.

Par ailleurs, comme on l'a vu, les différentes réponses apportées à la crise peuvent aussi être considérées comme des formes de supranationalisation (Bauer et Becker, 2014a ; Bauer et Becker, 2014b ; Dehousse, 2015), les gouvernements s'en remettant à la Commission européenne pour veiller à la mise en œuvre des politiques dont ils ont décidé. On peut supposer que dans les années à venir, les travaux visant à éclairer les conséquences de la crise sur la redistribution des pouvoirs au sein du système institutionnel devraient se développer. Les travaux existants révèlent un débat profond sur le rôle respectif des gouvernements et de la Commission et une absence de consensus qui stimulera sans doute bien des recherches à ce sujet.

Les différents épisodes de crise internationale et interne dans lesquels les capacités décisionnelles de l'Union sont apparues décevantes, ainsi que la baisse de la productivité législative de l'Union (pour des chiffres, voir Dehousse, 2015), posent de manière plus générale la question du blocage de la prise de décision. Alors que les travaux antérieurs à la crise tendaient à insister sur l'efficacité exceptionnelle du système décisionnel européen (Neyer, 2004 ; Peterson et Bomberg, 1999), on constate aujourd'hui des blocages au niveau de la prise de décision « exceptionnelle » et une diminution de la production législative ou « quotidienne ». Une des tâches des travaux à venir sera d'éclairer ces évolutions. Dans le cas de la diminution de la production législative, il importera de déterminer si la ligne du « mieux légiférer » – c'est-à-dire légiférer moins et approfondir des sujets jugés prioritaires – défendue par la Commission est le principal facteur explicatif, ou si des blocages internes aux institutions législatives jouent aussi un rôle.

Enfin, même si l'on peut trouver le sujet rebattu, il faut bien reconnaître que l'évolution du système décisionnel conduit à reposer la question du déficit démocratique. Dans ce cadre, les recherches futures auront sans doute à mieux éclairer le rôle réel du Conseil européen et à soulever la question de sa responsabilité démocratique et de son manque de transparence. Cette dernière question s'est posée de manière récurrente ces dernières années au sujet des différentes institutions européennes.

négociations avec les Etats-Unis du Traité transatlantique sur le commerce et l'investissement (TTIP) sont sans doute l'exemple le plus frappant de ce questionnement. On peut pour cette raison s'attendre à une intensification des recherches sur les limites de la transparence du processus décisionnel européen, l'évolution de la réglementation en cette matière et ses effets empiriques ; et, en liaison avec cette problématique de la transparence, à un approfondissement des recherches sur le pouvoir de contrôle des parlements nationaux et du Parlement européen.

#### BIBLIOGRAPHIE

- ALEXANDROVA, P., CARAMMIA, M., TIMMERMANS, A., 2012, "Policy punctuations and issue diversity on the European Council agenda", *Policy Studies Journal*, 40(1), pp. 69-88.
- ALEXANDROVA, P., TIMMERMANS, A., CARAMMIA, M., PRINCEN, S., 2014, "Measuring the European Council agenda: Introducing a new approach and dataset", *European Union Politics*, 15(1), pp. 152-167.
- ALTER, K., 2010. *The European Court's political power: selected essays*, Oxford University Press.
- AUEL, K., ROZENBERG, O., TACEA, A., 2015, "To Scrutinise or Not to Scrutinise? Explaining Variation in EU-Related Activities in National Parliaments", *West European Politics*, 38(2), pp. 282-304.
- BAILER, S., MATTILA, M., SCHNEIDER, G., 2015, "Money makes the EU go round: The objective foundations of conflict in the council of ministers", *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 53(3), pp. 437-456.
- BAUER, M. W., BECKER, S., 2014a, "The unexpected winner of the crisis: The European Commission's strengthened role in economic governance", *Journal of European Integration*, 36(3), pp. 213-229.
- BAUER, M. W., BECKER, S., 2014b, « La gouvernance économique durant et après la crise : vers la disparition de la Commission européenne ? », *Pouvoirs*, 149(2), pp. 29-44.
- BEAUVALLLET, W., MICHON, S., 2012, « Des eurodéputés 'experts' ? Sociologie d'une illusion bien fondée », *Cultures & conflits*, 85(1), pp. 123-138.
- BECKER, U., 2013, *Non à l'Europe allemande*, Paris, Autrement.
- BEJABALLAH, S., 2014, « La pratique de la négociation dans une démocratie de consensus : le cas des députés du Parlement européen », *Negotiations*, 21(1), pp. 65-78.
- BERTON, C. J., HODSON, D., PUETTER, U., 2014, "The new intergovernmentalism: European integration in the post-Maastricht era", *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 53(4), pp. 703-722.

- BICKERTON, C. J., HODSON, D., PUETTER, U. (ed.), 2015a, *The New Intergovernmentalism : States and Supranational Actors in the Post-Maastricht Era*, Oxford, Oxford University Press.
- BICKERTON, C., HODSON, D., PUETTER, U., 2015b, "Something New: A Rejoinder to Frank Schimmelfennig on the New Intergovernmentalism", *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 53(4), pp. 731-736.
- BOCQUILLON, P., DOBBELS, M., 2014, "An elephant on the 13th floor of the Berlaymont? European Council and Commission relations in legislative agenda setting", *Journal of European Public Policy*, 21(1), pp. 20-38.
- BÖRZEL, T. A., HOFMANN, T., PANKE, D., 2012, "Caving in or sitting it out? Longitudinal patterns of non-compliance in the European Union", *Journal of European Public Policy*, 19(4), pp. 454-471.
- BRACK, N., 2013, "Euro-scepticism at the Supranational Level: The Case of the 'Untidy Right' in the European Parliament", *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 51(1), pp. 85-104.
- BRANDSMA, G. J., 2012, « L'influence de l'information sur la surveillance : la réponse du Parlement européen à la multiplication des informations sur la comitologie », *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 78(1), pp. 79-97.
- BURNS, C., 2013, "Consensus and compromise become ordinary – but at what cost? A critical analysis of the impact of the changing norms of codecision upon European Parliament committees", *Journal of European Public Policy*, 20(7), pp. 988-1005.
- BURNS, C., RASMUSSEN, A., REH, C., 2013, "Legislative codecision and its impact on the political system of the European Union", *Journal of European Public Policy*, 20(7), pp. 941-952.
- CHARLÉTY, V., MANGENOT, M. (ed.), 2012, *Le système présidentiel de l'Union européenne après Lisbonne*, coll. Professionnels de l'Europe, Strasbourg, École Nationale d'Administration.
- CHRISTIANSEN, T., NEUHOLD, C. (ed.), 2012, *International handbook on informal governance*, Edward Elgar Publishing.
- COOPER, I., 2012, "A 'virtual third chamber' for the European Union: National parliaments after the Treaty of Lisbon", *West European Politics*, 35(3), pp. 441-465.
- COOPER, I., 2013, "Bicameral or tricameral? National parliaments and representative democracy in the European Union", *Journal of European Integration*, 35(5), pp. 531-546.
- COOPER, I., 2015, "A yellow card for the striker : national parliaments and the defeat of EU legislation on the right to strike", *Journal of European Public Policy* (ahead-of-print), pp. 1-20.

- CORONA, D., HERMANIN, C., PONZANO, P., 2012, *Le Pouvoir d'Initiative de la Commission Européenne : Une érosion progressive ?*, Paris, Notre Europe.
- COSTA, O., 2001, *Le Parlement européen, assemblée délibérante*, Éditions de l'Université de Bruxelles.
- COSTA, O., DEHOUSSE, R., TRAKALOVA, A., 2011, *La codécision et les « accords précoces » : Progrès ou détournement de la procédure législative ?*, Paris, Notre Europe.
- COSTA, O., SAINT-MARTIN, F., 2011, *Le parlement européen. Deuxième édition revue et augmentée*, Paris, La Documentation Française.
- COSTA, O., 2014, « Que peut le Parlement européen ? », *Pouvoirs*, 149(2), pp. 77-89.
- CROMBEZ, C., HIX, S., 2015, "Legislative activity and gridlock in the European Union", *British Journal of Political Science*, 45(3), pp. 477-499.
- CROSS, J. P., 2013, "Striking a pose : Transparency and position taking in the Council of the European Union", *European Journal of Political Research*, 52(3), pp. 291-315.
- CRUM, B., FOSSUM, J.E., 2013, *Practices of Interparliamentary Coordination in International Politics : The European Union and Beyond*, Colchester, ECPR Press.
- CURTIN, D., 2014, « Challenging executive dominance in European democracy », *The Modern Law Review*, 77(1), pp. 1-32.
- DEHOUSSE, R., 2013, « La méthode communautaire, système opérationnel par défaut de l'UE », *Synthèse. Notre Europe – Institut Jacques Delors*.
- DEHOUSSE, R., & BOUSSAGUET, L., 2014, « L'impact de la crise sur la gouvernance européenne », *Pouvoirs*, 149(2), pp. 7-18.
- DEHOUSSE, R., PASARÍN, A. F., PLAZA, J., 2014, "How consensual is comitology?", *Journal of European Public Policy*, 21(6), pp. 842-859.
- DEHOUSSE, R., 2015, "Has the European Union moved towards soft governance?", *Comparative European Politics*.
- DINAN, D., 2013, "The Post-Lisbon European Council Presidency: An Interim Assessment", *West European Politics*, 36(6), pp. 1256-1273.
- ELSTER, J., 1994, « Argumenter et négocier dans deux assemblées constituantes », *Revue française de science politique*, 44(2), pp. 187-256.
- HERMANIN, S., 2015a, *Which European Union ?*, New York, Cambridge University Press.
- HERMANIN, S., 2015b, "The constitutional conundrum of the European Union", *Journal of European Public Policy* (ahead-of-print).
- KREMER, G., 2005, *Complying with Europe : EU harmonisation and soft law in member states*, New York, Cambridge University Press.

- FERNÁNDEZ PASARÍN, A.M., MANGENOT, M., 2011, « Présider l'Union européenne. Présidence(s) du Conseil et système de gouvernement », *Politique européenne* n° 35, 2011/3.
- FORET, F., RITTELMAYER, Y. S., 2013, *The European Council and European Governance: The Commanding Heights of the EU*, Routledge.
- FOUILLEUX, E., MAILLARD, J. D., SMITH, A., 2005, "Technical or political? The working groups of the EU Council of Ministers", *Journal of European Public Policy*, 12(4), pp. 609-623.
- GENSCHEL, P., JACHTENFUCHS, M., 2011, "How the European Union constrains the state: Multilevel governance of taxation", *European Journal of Political Research*, 50(3), pp. 293-314.
- GENSCHEL, P., JACHTENFUCHS, M. (ed.), 2013, *Beyond the Regulatory Polity?: The European Integration of Core State Powers*, Oxford, Oxford University Press.
- GEORGAKAKIS, D., DE LASSALLE, M. (ed.), 2007, *La nouvelle gouvernance européenne. Genèse et usage d'un livre blanc*, Presses Universitaires de Strasbourg.
- HABERMAS, J., 1978, *L'espace public: archéologie de la publicité comme dimension constitutive de la société bourgeoise*, Paris, Payot.
- HABERMAS, J., 1988, *Théorie de l'agir communicationnel* (2 tomes), Paris, Fayard.
- HABERMAS, J., 2013, *De l'éthique de la discussion*, Paris, Flammarion.
- HÄGE, F. M., 2011, "Politicising Council decision-making: the effect of European Parliament empowerment", *West European Politics*, 34(1), pp. 18-47.
- HAYES-RENSHAW, F., WALLACE, H., 2006a, *The council of ministers*, Basingstoke, Palgrave Mac Millan.
- HAYES-RENSHAW, F., VAN AKEN, W., WALLACE, H., 2006b, "When and Why the EU Council of Ministers Votes Explicitly", *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 44(1), pp. 161-194.
- HEFFTLER, C., NEUHOLD, C., ROZENBERG, O., & SMITH, J. (ed.), 2011, *The Palgrave Handbook of National Parliaments and the European Union*, Palgrave Macmillan.
- HEISENBERG, D., 2005, "The institution of 'consensus' in the European Union: Formal versus informal decision-making in the Council", *European Journal of Political Research*, 44(1), pp. 65-90.
- HELMKE, G., LEVITSKY, S., 2004, "Informal institutions and comparative politics: A research agenda", *Perspectives on politics*, 2(04), pp. 725-748.

- HÉRITIER, A., REH, C., 2012, "Codecision and its discontents: intra-organisational politics and institutional reform in the European Parliament", *West European Politics*, 35(5), pp. 1134-1157.
- HILLEBRANDT, M. Z., CURTIN, D., MEIJER, A., 2014, "Transparency in the EU Council of Ministers: An Institutional Analysis", *European Law Journal*, 20(1), pp. 1-20.
- HIX, S., HØYLAND, B., 2013, "Empowerment of the European Parliament", *Annual Review of Political Science*, 16, pp. 171-189.
- HOWORTH, J., 2011, "The 'new faces' of Lisbon: assessing the performance of Catherine Ashton and Herman van Rompuy on the global stage", *European Foreign Affairs Review*, 16(3), pp. 303-323.
- HUBER, K., SHACKLETON, M., 2013, « Codecision: a practitioner's view from inside the Parliament », *Journal of European Public Policy*, 20(7), pp. 1040-1055.
- HUG, S., 2013, "Book Review: Mareike Kleine. 2013. *Informal governance in the European Union. How governments make international organizations work* », *The Review of International Organizations*, 8(4), pp. 525-528.
- JOERGES, C., NEYER, J., 1997, "Transforming strategic interaction into deliberative problem-solving: European comitology in the foodstuffs sector", *Journal of European public policy*, 4(4), pp. 609-625.
- KELEMEN, R. D., SCHMIDT, S. K., 2012, "Introduction - The European Court of Justice and legal integration: perpetual momentum?", *Journal of European Public Policy*, 19(1), pp. 1-7.
- KLEINE, M., 2013, *Informal Governance in the European Union: How Governments Make International Organizations Work*, Ithaca, NY, Cornell University Press.
- LEWIS, J., 1998, "Is the 'hard bargaining' image of the Council misleading? The Committee of Permanent Representatives and the local negotiations directive", *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 36(4), pp. 479-504.
- LEWIS, J., 2003, "Institutional Environments And Everyday EU Decision Making: Rationalist or Constructivist?", *Comparative Political Studies*, 36(1-2), pp. 97-124.
- MAGNETTE, P., 2004, « La Convention européenne: argumenter et négocier dans une assemblée constituante multinationale », *Revue Française de Science Politique*, 54(1), pp. 5-42.
- MANGENOT, M., 2011, « La présidence du Conseil: sociologie d'une institution de l'Union européenne », *Politique européenne*, 35(3), pp. 7-28.
- MCVCSIK, A., 1992, *The Choice for Europe*, Ithaca, NY, Cornell University Press.

- MORAVCSIK, A., 1993. "Preferences and power in the European Community: a liberal intergovernmentalist approach", *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 31(4), pp. 473-524.
- NAVARRO, J., 2009, *Les députés européens et leur rôle : sociologie interprétative des pratiques parlementaires*, Université de Bruxelles.
- NEYER, J., 2004, "Explaining the unexpected : efficiency and effectiveness in European decision-making", *Journal of European Public Policy*, 11(1), pp. 19-38.
- NOVAK, S., 2011, *La prise de décision au Conseil de l'Union européenne. Pratiques du vote et du consensus*, préface de Bernard Manin, Paris, Dalloz.
- NOVAK, S., 2013, "The silence of ministers : Consensus and blame avoidance in the Council of the European Union", *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 51(6), pp. 1091-1107.
- NOVAK, S., 2014, "The surprising effects of transparency on the EU legislative process", *Cuadernos europeos de Deusto* (51), pp. 45-70.
- PETERSON, J., BOMBERG, E., 1999, *Decision-making in the European Union*, Basingstoke, Macmillan.
- PUETTER, U., 2012, "Europe's deliberative intergovernmentalism : the role of the Council and European Council in EU economic governance", *Journal of European Public Policy*, 19(2), pp. 161-178.
- RAUNIO, T., 2013, « Les parlements nationaux sont-ils mal conseillés ? Examen critique du Mécanisme d'alerte précoce », *Revue internationale de politique comparée*, 20(1), pp. 73-88.
- REH, C., HÉRITIER, A., BRESSANELLI, E., KOOP, C., 2013, "The informal politics of legislation explaining secluded decision making in the European Union", *Comparative Political Studies*, 46(9), pp. 1112-1142.
- ROWELL, J., MANGENOT, M., 2016, *A Political Sociology of the European Union. Reassessing Constructivism*, Manchester, Manchester University Press.
- SABEL, C.F., Zeitlin, J., 2008, "Learning from difference : the new architecture of experimentalist governance in the EU", *European Law Journal*, 14(3), pp. 271-327.
- SAURUGGER, S., Terpan, F., 2013, « Analyser les résistances nationales à la mise en œuvre des normes européennes: une étude des instruments d'action publique », *Quaderni*, 80(1), pp. 5-24.
- SAURUGGER, S., Terpan, F., 2014, « La Cour de justice au cœur de la gouvernance européenne », *Pouvoirs* (2), pp. 59-75.
- SCHARPF, F. W., 2012, "Perpetual momentum: directed and unconsolidated?", *Journal of European Public Policy*, 19(1), pp. 127-139.

- SCHIMMELFENNIG, F., WINZEN, T., 2014, "Instrumental and constitutional differentiation in the European Union", *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 52(2), pp. 354-370.
- SCHIMMELFENNIG, F., 2015, "What's the News in 'New Intergovernmentalism' ? A Critique of Bickerton, Hodson and Puetter", *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 53(4), pp. 723-730.
- SCHNEIDER, G., FINKE, D., BAILER, S., 2010, "Bargaining Power in the European Union : An Evaluation of Competing Game – Theoretic Models", *Political Studies*, 58(1), pp. 85-103.
- DE SCHOUTHEETE, P., 2011, *Le Conseil européen et la méthode communautaire*, Notre Europe, Paris.
- DE SCHOUTHEETE, P., 2012, "The European Council", in PETERSON, J., SHACKLETON, M., *The Institutions of the European Union*, third edition, Oxford University Press, pp. 43-67.
- SMISMANS, S., 2011, "From harmonization to co-ordination ? EU law in the Lisbon governance architecture", *Journal of European Public Policy*, 18(4), pp. 504-524.
- SMITH, A., 2013, « Négociateur dans l'Union européenne », in PETITEVILLE, F., PLACIDI-FROT, D., *Négociations internationales*, Paris, Presses de Sciences-Po, pp. 373-394.
- STONE SWEET, A., 2010, "The European Court of Justice and the judicialization of EU governance", *Living Reviews in EU Governance*.
- THOMSON, R., STOKMAN, F. N., ACHEN, C. H., & KÖNIG, T. (ed.), 2006, *The European union decides*, Cambridge University Press.
- THOMSON, R., 2011, *Resolving controversy in the European Union : legislative decision-making before and after enlargement*, Cambridge University Press.
- THOMSON, R., ARREGUI, J., LEUFFEN, D., COSTELLO, R., CROSS, J., HERTZ, R., JENSEN, T., 2012, "A new dataset on decision-making in the European Union before and after the 2004 and 2007 enlargements (DEUII)", *Journal of European Public Policy*, 19(4), pp. 604-622.
- TSEBELIS, G., 2013, "Bridging qualified majority and unanimity decision making in the EU", *Journal of European Public Policy*, 20(8), pp. 1083-1103.
- TOMMEL, I., VERDUN, A. (ed.), 2009, *Innovative governance in the European Union: the politics of multilevel policymaking*, Lynne Rienner Publishers.
- TOMMEL, I., VERDUN, A., 2013, "Innovative Governance in EU Regional and Monetary Policy-Making", *German Law Journal*, 14, pp. 380-404.
- TSEBELIS, G., HAHM, H., 2014, "Suspending vetoes : how the eurozone countries achieved unanimity in the fiscal compact", *Journal of European Public Policy*, 21(10), pp. 1388-1411.

- VAN AKEN, W., 2012, *Voting in the Council of the European Union : Contesting Decision-making in the EU Council of Ministers (1995-2010)*, Swedish Institute for European Policy Studies (SIEPS).
- VoteWatch Europe (2015), <http://www.votewatch.eu/>.
- WALLACE, H., 2002, "The Council: an institutional chameleon?", *Governance*, 15(3), pp. 325-344.
- WALLACE, H., POLLACK, M. A., YOUNG, A.R. (ed.), 2015, *Policy-making in the European Union*, Oxford University Press.
- WASSERFALLEN, F., 2010, "The judiciary as legislator? How the European Court of Justice shapes policy-making in the European Union", *Journal of European Public Policy*, 17(8), pp. 1128-1146.
- WEILER, J.H., 2014, "Van Gend en Loos: The individual as subject and object and the dilemma of European legitimacy", *International journal of constitutional law*, 12(1), pp. 94-103.
- WESSELS, W., 2015, *The European Council*, Palgrave Macmillan.
- WINZEN, T., 2012, "National parliamentary control of European Union affairs : a cross-national and longitudinal comparison", *West European Politics*, 35(3), pp. 657-672.
- WINZEN, T., ROEDERER-RYNNING, C., SCHIMMELFENNIG, F., 2015, "Parliamentary co-evolution: national parliamentary reactions to the empowerment of the European Parliament", *Journal of European Public Policy*, 22(1).

## CHAPITRE 3

## LES ACTEURS DES INSTITUTIONS EUROPÉENNES

Michel MANGENOT et Frédéric MÉRAND

## INTRODUCTION

Qui sont les acteurs des institutions européennes ? Constituent-ils une élite nouvelle et indépendante ? Sont-ils au contraire dominés par les États membres ? Nous sommes ici face à un éternel questionnement entre deux points de vue qui se répondent et se prolongent dans la littérature scientifique contemporaine.

Le point de vue national correspond au courant intergouvernementaliste et fait de l'Europe une affaire d'États. Ceci peut aller jusqu'au paradoxe lorsqu'Alan Milward (1992) affirme que c'est la construction européenne qui a restauré la puissance des États, menacée, sans elle, dans les années 1950-1960. Dans cette perspective, les acteurs des institutions européennes sont au mieux les courroies de transmission des États membres, au pire des joueurs marginaux par rapport à ceux-ci. Jusqu'à ce qu'un acteur bruxellois tente de s'imposer face aux capitales nationales, par exemple lorsque le vice-président de la Commission ou un parlementaire européen tance le gouvernement polonais sur des manquements à l'État de droit, il court le risque de démontrer son impuissance de mettre au jour son illégitimité. Sur le plan politique, c'est souvent la position qu'adoptent les souverainistes.

Cette vision statocentrée répond une perspective communautaire qui se focalise sur le processus de formation d'une entité commune centrale, transnationale ou supranationale. Relevant des théories dites néofunctionnalistes, repris dans les thèses fédéralistes au niveau politique, le second point de vue postule une convergence entre les acteurs transnationaux et valorise l'étude spécifique des institutions européennes. Depuis les années 1990, ce mouvement s'est engagé sous la bannière du néo-institutionnalisme qui entend « redécouvrir » les institutions, dans les termes de James March et Johan Olsen. Il a été renforcé par le